

# Agences de développement économique : **état des lieux et perspectives**



# Agences de développement économique : **état des lieux et perspectives**



FÉDÉRATION DES AGENCES  
DE DÉVELOPPEMENT ET DES COMITÉS  
D'EXPANSION ÉCONOMIQUE

—

219, bd St Germain

75007 Paris

t. 01 42 22 35 29

f. 01 45 49 91 49

e. [cner@cner-france.com](mailto:cner@cner-france.com)

u. [www.cner-france.com](http://www.cner-france.com)

Maquette : agence Beaurepaire

Mise en pages : Yves Tremblay

Coordination éditoriale : Antoine Angeard et Raphaëlle Frija

## SOMMAIRE

---

### Introduction

Pascal Allizard, président du CNER, **p. 5**

### Chapitre I **Le développement économique : passer à la vitesse supérieure dans les territoires**

Brigitte Fouilland, professeur à Sciences Po, **p. 17**

### Chapitre II **Les agences de développement économique aujourd'hui**

Cécile Collot, consultante manager, cabinet Katalyse, **p. 27**

### Chapitre III **Agences de développement : pistes d'évolution**

Cécile Collot, consultante manager, cabinet Katalyse, **p. 47**

### Annexes

**Composition du comité de pilotage, p. 63**

**Liste des personnes interrogées, p. 63**



# Introduction

PAR **PASCAL ALLIZARD**  
PRÉSIDENT DU CNER



À la suite de mon élection à la présidence du CNER, le 1<sup>er</sup> mars 2011, je décidai de rencontrer sans attendre toutes les personnes qui font vivre le réseau des agences de développement économique. Ma volonté était alors de mieux saisir en profondeur

la réalité, nécessairement diverse, de cette fédération nationale, que je connaissais bien. Comme adhérent tout d'abord, en ma qualité de président de l'agence de développement du Calvados depuis sa création, mais aussi car j'avais eu plaisir à en être trésorier et vice-président aux côtés d'Adrien Zeller pendant plusieurs années. Je multipliai donc les rendez-vous et déplacements auprès des présidents d'honneur du CNER, des présidents et directeurs d'agences de développement, de l'ensemble de nos fidèles partenaires publics et privés, et de nos homologues d'autres fédérations.

Très rapidement, je ne pus que constater la récurrence de certains sujets, de certaines problématiques, communs à la grande majorité des témoignages recueillis. À l'évidence, les agences de développement économique, fortes d'une histoire de plus de 60 ans, se trouvaient dans une situation d'incertitudes à maints égards – institutionnelles, financières, humaines –, qui suscitaient chez elles inquiétudes parfois, interrogations souvent.

## Des enjeux et des préoccupations croissantes pour les agences

Ces préoccupations étaient, et demeurent, de différente nature.

Tout d'abord, la persistante confusion institutionnelle, notamment sur la répartition des compétences entre collectivités, et les attermoissements depuis décembre 2010

des pouvoirs publics à cet égard, soulèvent des questions majeures sur l'avenir du développement économique de notre pays. Quelle place pour les agences de développement économique départementales à la suite de la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions ?

De même, la réforme de la taxe professionnelle, en rompant le lien entre entreprises et territoires, a fait disparaître l'incitation pour les élus locaux à créer ou installer des entreprises sur le territoire de leur collectivité. En l'absence de retours fiscaux, cet effort est découragé, d'autant plus qu'il se heurte aux réticences croissantes des populations à voir s'installer des activités industrielles à proximité de chez elles. Dès lors, pourquoi s'impliquer dans le développement économique ou pourquoi se doter d'une agence de développement économique ?

Les restrictions des budgets publics constituent un autre défi. L'étude réalisée par le CNER auprès de ses adhérents en 2012 montre clairement que, pour un grand nombre d'agences, les budgets alloués par les collectivités de tutelle sont en baisse. Cette diminution atteint parfois 30 %, dans certains cas depuis plusieurs années. Le budget annuel moyen des agences de développement économique étant de 1,5 million d'euros, ces réductions finissent vite par poser problème. Surtout lorsqu'elles dépassent le domaine des efforts à consentir en période de tensions économiques pour déboucher sur une remise en cause plus générale de l'organisation et des métiers des agences mêmes. Pourtant, n'est-ce pas justement maintenant qu'il est nécessaire d'investir dans les outils chargés de stimuler l'économie de nos territoires ?

Enfin, force est de constater que la plupart des acteurs territoriaux connaissent de fortes mutations, parfois sources de tensions. L'organisation des chambres de commerce et d'industrie vient d'être totalement revue, dans un cadre régional réaffirmé. Certaines fusionnent entre elles – au risque de limiter leurs actions de proximité –, quand d'autres reconsidèrent leurs missions, quitte parfois à revendiquer des tâches jusque-là exercées par d'autres

acteurs. La prévision d'un désengagement progressif de l'État des pôles de compétitivité incite aussi ces derniers à rechercher de nouvelles sources de financement et à tenter d'évoluer d'une action spécifique à une action plus généraliste de développement économique (animation de filières, soutien à l'innovation, etc.). Une réorganisation par l'État de ses dispositifs publics déconcentrés de soutien aux entreprises est également en réflexion depuis plusieurs mois. Enfin, divers acteurs locaux revoient actuellement leur positionnement, occasionnant parfois quelques tensions avec leurs partenaires territoriaux.

De ces enjeux et problématiques multiples découlent de nombreux questionnements au sein du réseau des agences de développement économique : que se passe-t-il dans les agences de développement et territoires voisins ? Comment ceux-ci font-ils face à ces incertitudes et contraintes renforcées ? Les évolutions ou transformations que certaines agences initient en matière d'organisation, de développement de nouveaux métiers, de diversification de leur financement, etc., représentent-elles des pistes à suivre ? Sont-elles duplicables ?

## L'impérative réponse du CNER

Le CNER se devait donc d'agir pour répondre à ces attentes, émanant tant de ses adhérents que des acteurs économiques locaux soucieux d'y voir plus clair dans les mutations territoriales actuelles. Un défi délicat tant, on le voit, ces attentes étaient diverses et urgentes.

L'idée d'une étude complète, approfondie, de la situation actuelle des agences de développement économique et des évolutions en cours s'est donc rapidement imposée. L'objectif assigné était alors de faire le point sur trois grands sujets.

### Le rôle et le positionnement des agences de développement économique

De prime abord, il pouvait sembler que ceux-ci étaient bien connus des agences comme des professionnels travaillant de près ou de loin dans le domaine du développement économique. Or, cette idée a très vite été battue en brèche lors de mes divers déplacements. En effet, au fur et à mesure des étapes de mon tour de France, initié depuis mon élection pour rencontrer les adhérents du CNER sur leur territoire, j'ai pu consta-

ter que les agences ne se connaissaient pas entre elles aussi bien qu'on pouvait le croire. Connaissance des hommes et des équipes mais pas nécessairement de leurs actions et de leurs rôles exacts, *a fortiori* de leurs dernières évolutions.

De même, les personnes extérieures à notre réseau, bien qu'évoluant dans le domaine du développement économique, véhiculaient parfois certaines idées reçues sur les agences : celles-ci ne feraient que de l'exogène et se désintéresseraient des entreprises déjà implantées sur leur territoire ; elles ne collaboreraient pas entre elles ; les entreprises n'en seraient pas parties prenantes ; elles ne seraient pas partenariales ; etc.

Il était donc nécessaire de rappeler la réalité des agences de développement économique. Face à la grande diversité des agences, en termes de métiers, d'organisation, de périmètre d'action, le défi principal était d'arriver à en élaborer une typologie. De cette manière, elles pourraient identifier les agences qui partagent les mêmes problématiques, ce qui faciliterait l'échange et la diffusion des bonnes pratiques entre pairs.

### Les évolutions en cours des agences de développement économique

Depuis un an, le constat s'impose à nous. Les agences de développement, comme elles l'ont toujours fait depuis plus de 60 ans, se remettent en question pour faire face aux contraintes nouvelles pesant sur elles. Plutôt que d'attendre, au risque de subir des décisions défavorables ou sur lesquelles elles n'auraient aucune prise, elles décident de prendre en main leur avenir. Elles revoient donc leur organisation, leurs métiers, leur modèle économique. Rapprochements, conventionnements, voire fusion avec d'autres acteurs ; élargissement de leur périmètre d'action ou recentrage sur un cœur de métier ; commercialisation de services : autant de pistes que les agences, ici et là, explorent actuellement. Le besoin de recenser ces expérimentations de tout ordre et de les discuter s'est vite imposé.

### Les scénarios d'évolutions envisageables pour chaque type d'agences

Il ne s'agissait pas ici de recommander des évolutions, qui ne sauraient être valables pour toutes les agences et tous les territoires, au risque de ressembler à de nouveaux



moules, des sortes de *ready made* du développement économique. L'objectif était davantage de jeter des pistes, de proposer et d'interroger des voies susceptibles de répondre aux enjeux actuels des agences. Enfin, il s'agissait de tracer des perspectives de ce qu'elles pourraient être demain, dans l'espoir de contribuer à leur réflexion propre, à celle de leurs élus et de leurs directeurs.

### Des partenaires fortement impliqués

La première étape fut de trouver les partenaires indispensables à la réalisation d'une étude d'une telle envergure. Au congrès du CNER 2011, à Conques, j'évoquai l'idée de ce travail avec Jean-François Lécole, président du cabinet Katalyse, tout en précisant que le CNER recherchait un partenaire capable de nous accompagner gracieusement ou presque. Rendez-vous fut pris pour étudier le montage de l'opération. C'est ainsi que Katalyse nous a rejoints avec enthousiasme.

Un autre partenaire s'imposait afin de faire face à tous les investissements nécessités par ce type de démarche. Après de nombreux contacts, la jeune équipe de SNCF Développement a répondu à notre sollicitation, souhaitant participer à un travail ambitieux au service du renforcement de l'efficacité des actions économiques territoriales.

Enfin, au-delà d'une analyse approfondie des agences de développement économique, il semblait nécessaire de bénéficier également d'un apport universitaire de qualité, afin de prendre du recul et de questionner la légitimité et l'efficacité du rôle des collectivités en matière économique. En effet, dans un contexte où l'État est encore parfois présenté comme l'unique solution aux problématiques si diverses de nos régions et où certains niveaux de collectivités se voient contester la compétence économique, la contribution d'un universitaire apparaissait comme un complément indispensable à l'analyse des acteurs de terrain. Brigitte Fouilland, professeur à Sciences Po Paris, notamment responsable du master Stratégies territoriales et urbaines, fut la première à nous répondre ; son implication dans nos travaux fut exemplaire et très appréciée.

La répartition des rôles fut simple. Au CNER, la réalisation d'une enquête approfondie sur ses adhé-

rents afin de collationner des données quantitatives, et le recueil d'informations qualitatives auprès de ses adhérents lors du tour de France que j'effectue depuis un an ainsi que par des interviews ciblées des agences présentant des évolutions particulièrement fortes. À Katalyse, la réalisation de près de 45 entretiens dans les 3 régions retenues et l'élaboration des scénarios d'évolutions envisageables pour les agences. À Sciences Po, la rédaction d'une contribution générale sur le développement économique aujourd'hui. À SNCF Développement, l'apport de son double regard de grande entreprise territorialisée et de jeune organisme de développement économique, apportant sa fraîcheur de vue et questionnant avec raison des éléments qui pouvaient sembler acceptés par tous.

Qu'ils soient tous ici remerciés d'avoir accompagné le CNER dans cette aventure, tout au long de l'année, et de s'y être autant impliqués.

### Une méthodologie rigoureuse comme principe

La deuxième étape fut de constituer un comité de pilotage, chargé de définir les objectifs et la méthodologie de l'étude, et de s'assurer tout au long du processus du respect de ceux-ci afin que le résultat final réponde bien aux attentes exprimées par les agences de développement.

L'organisation et les rôles actuels et à venir des agences de développement étant au cœur du sujet, il était naturel que ce comité de pilotage rassemble à la fois des agences mais aussi les destinataires de leur action, à savoir les entreprises et les territoires. Furent ainsi associés des représentants de chaque niveau administratif d'agences de développement, des collectivités « tutelles » de celles-ci (au travers des grandes associations d'élus), d'acteurs de l'État (Datar) ou centraux (Caisse des Dépôts et Consignations) ainsi que des représentants d'entreprises (La Poste, EDF, Sanofi, SNCF, etc.).

*In fine*, l'ensemble du processus aura duré près d'un an. Je remercie d'ailleurs l'équipe du CNER pour son implication sans faille, consciencieuse jusqu'au dernier instant. Je voudrais enfin saluer l'enthousiasme et l'apport intellectuel si minutieux d'un élu, Claude Miqueu, prési-

dent de l'agence de développement des Hautes-Pyrénées (CDDE 65). Notre réseau vit grâce à la mobilisation de ses élus, quelle que soit la couleur de leur engagement. Ils portent haut les couleurs de l'action territoriale des agences de développement économique, essentielle à l'activité et à l'emploi de notre pays.

### **Des résultats propices aux réflexions prospectives**

À la lumière des analyses développées dans la présente étude et des divers témoignages que j'ai pu recueillir au cours de mes rencontres, de nombreux enseignements me semblent intéressants à relever. Ils ouvrent un certain nombre de réflexions prospectives pour le CNER, pour les agences de développement économique et pour l'organisation générale du développement économique en France.

#### **Les agences de développement, outil par excellence de l'action économique territoriale**

En premier lieu, les agences de développement économique se voient confirmées comme des outils particulièrement adaptés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique de développement économique.

En effet, elles présentent une expertise et des savoir-faire indéniables au sein de leurs équipes légères et très qualifiées. Des professionnels qui ont bien souvent occupé des postes de direction au sein d'une entreprise privée voire, pour certains, qui ont créé leur propre entreprise. Cela leur donne toute l'expérience nécessaire pour nouer une relation de confiance avec les entreprises qu'ils accompagnent au quotidien. Il en va de même avec leurs collectivités de tutelle, dont ils maîtrisent les codes et le vocabulaire, les rendant en quelque sorte « bilingues » (privé-public). Ces compétences internes et une organisation habituellement très horizontale confèrent aux agences une souplesse et une réactivité particulièrement appréciées par les entrepreneurs et les investisseurs.

De même, soulignons que l'impartialité ou la neutralité des agences est régulièrement relevée comme un atout. Organismes émanant de collectivités territoriales, présidées par des élus, elles ont pour objectif l'intérêt général. Ainsi, lors d'une implantation d'entreprise,

l'intérêt du territoire les guide avant l'intérêt catégoriel de certaines entreprises déjà présentes qui pourraient tenter de s'opposer à l'implantation d'un éventuel concurrent. Ne représentant pas les entreprises elles-mêmes, elles évitent donc les conflits d'intérêts et servent impartialement l'intérêt territorial. Cette image d'organisme « neutre », ni totalement public, ni véritablement privé, est d'ailleurs un atout pour fédérer autour de projets partenariaux. Cela fait des agences de développement économique des lieux privilégiés de concertation et d'action avec des structures très diverses, et leur permet d'agir en dehors des postures institutionnelles.

Des réalités dont les agences peuvent être fières et qu'il s'agit, à l'évidence, de faire davantage connaître. Cela signifie pour le CNER et les agences de renforcer la coordination de leur communication afin que leurs grandes réalisations, leurs innovations en tout genre ou leurs événements soient mieux mis en valeur. La volonté du CNER de communiquer ces prochaines années sur des indicateurs chiffrés, agrégeant au niveau national la performance des agences, a pour unique objectif de contribuer là encore à une visibilité et à une reconnaissance accrues de l'excellent travail, vital pour nos territoires, réalisé par les agences de développement économique et leurs équipes.

### **Compétences exclusives des collectivités : un risque**

Cependant, l'existence, ici ou là, de redondances ou de concurrences entre acteurs du développement économique territorial ne doit pas être ignorée, d'autant plus dans le contexte actuel. Il ne fait aucun doute qu'une clarification des compétences des collectivités et une articulation plus poussée de leurs outils techniques sont nécessaires pour des raisons tout à la fois d'efficacité opérationnelle, de crédibilité mais aussi d'économies. Or, la loi du 16 décembre 2010 a laissé trop de zones d'incertitudes. En ont résulté attentisme ou décisions précipitées (tant de repli que d'expansion) de la part des agences de développement, peu propices à une action économique dynamique sur le long terme.

La définition de compétences exclusives par niveau administratif semble une tentation récurrente, notam-

ment la suppression de l'action économique pour le département. Pourtant, interdire à un échelon – en l'occurrence départemental – d'agir en matière économique risquerait au mieux d'être inefficace et au pire d'être contre-productif pour le développement de notre pays. L'enjeu aujourd'hui est donc bien de conserver de la souplesse, et non d'imposer de la rigidité au moyen d'un moule institutionnel censé convenir à toutes les configurations territoriales.

### **Des relais de proximité incontournables**

En effet, dans certains territoires, notamment les plus vastes, l'échelon régional devra nécessairement s'appuyer sur des relais de proximité. Peut-on imaginer un développement économique en Midi-Pyrénées, en Rhône-Alpes ou en Aquitaine uniquement mis en œuvre à partir de la capitale régionale ? Le développement de Decazeville à partir de Toulouse, ou celui du sud des Pyrénées-Atlantiques à partir de Bordeaux ? Les régions ne pourront donc pas se passer de relais de terrain. La présente étude le montre bien par l'exemple de plusieurs activités et métiers pour lesquels la légitimité et l'efficacité des agences départementales sont reconnues, voire se développent : anticipation des mutations économiques et accompagnement des entreprises en difficulté ; accueil des porteurs de projets ; financements de proximité (prêts d'honneur, business angels...) ; coopérations locales d'entreprises (clusters), etc. Ces actions nécessitent une présence de proximité, un contact permanent avec les entreprises, les élus, la population, que le niveau régional ne peut, par essence, pas mener.

Les intercommunalités (agglomérations, communautés de communes) sont régulièrement présentées comme ce relais idéal de proximité et se trouvent, à ce titre, au cœur des réflexions portant sur un nouvel acte de décentralisation. Leur situation demeure aujourd'hui pourtant très inégale. Les agglomérations les plus importantes disposent d'une taille et de moyens suffisants pour se doter de services conséquents ou même d'agences de développement (à l'instar de Lyon, Nantes, Lille ou Toulouse). Mais ce n'est pas le cas du plus grand nombre des communautés de communes, à la taille et aux moyens, de fait, plus réduits. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'on voit celles-ci faire de plus en

plus appel aux départements et à l'expertise de leurs agences. On voit ainsi se développer des détachements, quelques jours par semaine, de membres d'agences départementales auprès de services de communautés, ce qui constitue une alternative moins coûteuse que de développer un service interne qui atteindra difficilement une taille ou une expertise suffisante. Cette demande des communautés est d'autant plus forte que s'accélère le repli de l'ingénierie publique d'État et de ses moyens d'assistance technique. Par ailleurs, cet échelon départemental, intermédiaire, présente une autre utilité pour les intercommunalités : il commence peu à peu à s'imposer comme un lieu de mutualisation de moyens autour de réflexions, d'études ou de projets communs. Un besoin de « pluri-intercommunalités » qui ressort là encore clairement de l'analyse menée par le CNER et le cabinet Katalyse. Il semble donc difficile aux intercommunalités d'assurer à elles seules, de manière uniforme sur tout le territoire français, un relai opérationnel à une démarche régionale de développement économique.

### **Le département, une charnière indispensable dans certains territoires**

De plus, dans cette optique, se poserait la question des territoires hors des agglomérations : qui s'occuperait de leur développement ? Si la région est de faible superficie, on peut imaginer que l'échelon régional aménage directement ces territoires en y développant des projets spécifiques. Dans les régions à la superficie aussi vaste que Midi-Pyrénées, un échelon intermédiaire – à l'instar du département – s'impose pour éviter un développement « moyen-oriental », c'est-à-dire composé d'oasis développées économiquement (les agglomérations) au milieu de déserts ruraux à l'abandon.

S'il n'y a pas de solution univoque pour tous les territoires, il apparaît cependant clairement que les départements et leurs agences peuvent constituer, et constituent parfois déjà, une véritable charnière, en étant à la fois un relais de proximité de la stratégie régionale et un lieu d'expertise, d'assistance technique et de mutualisation pour les communautés. Leur interdire toute action économique pourrait donc se révéler particulièrement dommageable pour l'efficacité globale du développement économique de certaines régions.

La suppression de la compétence économique aux conseils généraux pourrait également se révéler contre-productive. En effet, il est fort peu probable que les fonds affectés actuellement par les départements au développement économique en général, et à leurs agences en particulier, soient « transférés » au niveau régional à partir du moment où il leur serait interdit d'agir dans ce domaine. Cela constituerait donc une perte sèche d'investissement dans les économies territoriales. Enfin, peut-être encore plus grave, la suppression des agences départementales, si les conseils généraux devaient se voir retirer la compétence économique, ferait perdre d'un seul coup de nombreuses compétences et savoir-faire. Or, l'effet d'apprentissage est très fort dans le domaine du développement économique : de nombreuses années sont nécessaires pour former un développeur économique, tant les techniques que recouvre ce métier sont diverses et en constante évolution. Un gâchis de compétence qui révélerait toute son ampleur par la suite, à l'heure où les régions viendraient à développer leurs propres relais de proximité. Le développement économique de nos territoires en serait durablement ralenti.

## Une articulation impérative entre niveaux de collectivités

Des compétences exclusives par niveau administratif ne semblent donc pas une solution efficace et adaptée à la diversité territoriale française. Il n'en demeure pas moins que des articulations entre collectivités, et entre acteurs du développement économique, restent nécessaires. Celles-ci se profilent aujourd'hui, comme le montre l'étude ci-après, et ne nécessitent certainement qu'une impulsion pour être mises en place.

### Pour une contractualisation régionale

Cette impulsion pourrait être une obligation pour les collectivités de contractualiser ensemble. Cela permettrait de déterminer à la fois quelques priorités économiques claires et partagées par tous, de répartir les compétences entre les collectivités et leurs organes pour mettre en œuvre ces priorités, et de fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs à chacun. Le niveau régional s'impose ici assez naturellement pour orga-

niser cette contractualisation, même s'il devra faire montre d'une réelle capacité à la collaboration avec les autres niveaux territoriaux.

### Instaurer un dialogue département-intercommunalités

Dans le cadre de cette contractualisation régionale, et à la lumière des relations établies précédemment entre départements et intercommunalités, il ne fait nul doute qu'un dialogue particulier devra être instauré entre ces deux niveaux. Il pourrait être formalisé au sein de conventions locales de développement économique. Elles viseraient, là encore, à organiser au mieux le partage efficace des moyens, la subsidiarité et la transparence dans les actions de niveau local. L'insertion de ces conventions dans le schéma régional assurerait une cohérence d'ensemble à l'édifice. Imposer ce type de démarche aux collectivités infra-régionales aurait l'avantage d'accélérer certaines initiatives pour l'heure encore isolées, où l'on peut voir l'agence de développement départementale intégrer dans ses instances toutes les communautés et élaborer ensemble une politique concertée et une répartition des tâches et des moyens.

### Mettre en œuvre le principe de subsidiarité

Pour les champs de compétences ou actions non déterminés contractuellement, les territoires et leurs agences pourraient conserver une marge d'action – à la condition qu'elle n'entre pas en concurrence avec des actions similaires exercées par un autre niveau de collectivité. Il s'agit ici d'appliquer, ni plus ni moins, une forme de principe de subsidiarité, coordonnant les actions principales de tous mais laissant libre cours à la mise en valeur par chacun de ses avantages comparatifs, de ses spécificités. L'idée demeure bien de conserver les prises de décision au plus près de leurs bénéficiaires.

## Démultiplier les articulations existantes

L'obligation de concertation et de contractualisation serait sans nul doute un moyen d'inciter à la mise en place d'articulations vertueuses, tant verticales qu'horizontales, comme il en existe aujourd'hui de nombreux cas.

### **Des initiatives encourageantes...**

L'organisation de l'attraction d'investisseurs en France en offre un premier exemple. En effet, relais officiels de l'Agence française pour les investissements internationaux (chargée d'attirer les investissements directs étrangers en France), les agences régionales de développement se sont concertées avec les agences départementales pour constituer des dossiers qualifiés de réponse aux demandes des investisseurs.

De même, on constate la multiplication d'articulations entre agences de développement départementales et intercommunalités. Au gré de conventions, de véritables démarches vertueuses ont été mises en place : redéfinition et partage des tâches, mutualisation de moyens, etc. Autant d'éléments qui réduisent le risque de redondance entre les niveaux, minimisent les dépenses publiques en évitant la multiplication de structures et consacrent la légitimité et l'efficacité des agences considérées. La systématisation d'un tel dialogue et d'un conventionnement opérationnel entre départements et intercommunalités encouragerait à coup sûr ce type de clarification et d'économies.

### **...dont les agences sont un terreau propice**

Des complémentarités de même ordre pourraient découler d'une démarche identique au niveau régional, incluant les différentes collectivités, ce qui se révélerait d'autant plus utile que les articulations entre agences régionales de développement et agences départementales ne sont ni courantes, ni systématiques – à l'exception de la prospection d'investisseurs en lien avec l'AFII et, parfois, de la promotion territoriale.

De même, la définition d'objectifs partagés et la répartition claire des rôles entre les divers acteurs du développement économique inciteraient sans nul doute à poser clairement la question du rapprochement entre certains d'entre eux. Les rapprochements, voire les fusions, que nous constatons aujourd'hui entre agences de développement économique et agences de l'innovation, clusters ou technopôles en sont les signes précurseurs. Des synergies sont à rechercher de ce côté-là afin de maximiser les effets de levier des politiques menées. Enfin, pourquoi ne pas imaginer des mutualisations de fonctions support (systèmes d'informations,

ressources humaines, comptabilité) ou des détachements de personnels d'agences régionales auprès des agences départementales ? La force du travail collectif et du dialogue permanent au service de finalités partagées réside dans cette capacité à imaginer les solutions innovantes pour demain.

Or, les agences de développement économique constituent les lieux idéaux, du fait de la forme associative et partenariale de leurs instances, pour organiser ce dialogue et proposer à leurs collectivités une vision partagée pour le territoire et des articulations complémentaires pour la mettre en œuvre.

## **Des partenaires essentiels**

À ce stade, deux enjeux restent toutefois à éclaircir : la place de l'État et celle des entreprises.

Afin de renforcer son efficacité et de réduire ses dépenses, l'État doit revoir à la fois le dimensionnement de sa présence sur les territoires et les modalités de son action.

### **Un État en retrait...**

Il paraît évident que l'État déconcentré doit être impliqué dans la réflexion que les collectivités d'une région mènent en matière de développement économique, quel que soit son représentant (Préfet, SGAR, Direccte...). En effet, parler de réorganisation des acteurs du développement économique sur un territoire sans prendre en compte l'action de l'État reviendrait à n'effectuer qu'un travail partiel. Le CNER n'a d'ailleurs pas dit autre chose lorsque, à l'inverse, a été confiée au Commissariat général à l'Investissement, en décembre 2011, la mission de revoir l'ensemble des dispositifs publics de l'État visant à soutenir les entreprises : si elle ne tient pas compte des acteurs des collectivités partageant cet objectif, cette réorganisation ne peut espérer être efficace. De même, les récents projets de Banque publique d'investissement et de commissaires au redressement productif, bien qu'ambitieux et intéressants, semblent avoir une dimension principalement étatique. Ils pourraient pourtant s'appuyer avec profit sur les acteurs territoriaux dont les structures sont immédiatement opérationnelles car déjà existantes et financées.



L'État doit donc combattre ses tentations centralisatrices et individualistes. À l'heure où les finances publiques réclament des économies drastiques, certaines velléités de renforcement des administrations déconcentrées ne semblent pas de nature à tendre vers une réduction des concurrences entre acteurs territoriaux et, *a fortiori*, vers une baisse des dépenses redondantes. Or, Brigitte Fouilland le souligne dans son analyse : « Les territoires sont de plus en plus légitimes dans l'élaboration de leur propre schéma de développement ». En d'autres termes, toutes les solutions ne peuvent plus venir de l'État. Celui-ci doit l'accepter et s'appuyer sur les collectivités plutôt que de s'en défier. Ici résident des gisements d'économies considérables.

### **... mais un État davantage impliqué**

Pour autant, moindre présence de l'État déconcentré ne signifie pas absence de l'État. Son implication dans les territoires est nécessaire mais les modalités de celle-ci doivent évoluer. Dans le champ du développement économique, c'est au sein des agences de développement que l'État doit s'engager, par une présence systématique dans leurs instances. En effet, les actions menées par les agences à l'égard des PME nécessitent une collaboration avec les Direccte ; lors d'implantation d'entreprises, une relation étroite s'impose entre l'agence et Pôle Emploi pour assurer les recrutements ou les formations de main-d'œuvre nécessaires ; de même, lors de conventions de revitalisation. Ces exemples de collaborations concrètes pourraient être multipliés. Des travaux pourraient être ouverts avec profit, au niveau national, entre l'État et le CNER pour étudier et expérimenter des pistes de nouvelles collaborations entre État et collectivités en matière de développement économique. Avec un objectif simple : la mise en cohérence sur un territoire des dispositifs et outils de développement économique dans un souci d'efficacité à moindre coût.

### **Des entreprises étroitement associées**

Enfin, les entreprises ne doivent surtout pas être oubliées dans ces débats. Si l'enjeu institutionnel est important pour assurer une plus grande efficacité à l'action économique territoriale, il ne doit pas occulter les destinataires finaux de celle-ci : les entreprises.

Au-delà des syndicats professionnels représentant les entreprises, ce sont les entrepreneurs eux-mêmes qui font battre le pouls de nos territoires. Que les agences, ou du moins certaines catégories d'entre elles, développent leurs services à l'endroit de collectivités et les intègrent dans leurs instances est une chose. Mais elles doivent tout autant continuer d'associer à leurs travaux les chefs d'entreprises, afin d'éviter de voir leurs actions ne plus correspondre aux besoins réels des entreprises. Repenser les méthodes d'association et de travail avec les entreprises représente donc un impératif pour les agences et leurs collectivités dans les années à venir.

## **La grande responsabilité des élus locaux**

Contractualisation, articulation entre strates de collectivités, mutualisation de moyens, fusions, définition d'objectifs clairs : la responsabilité des élus locaux est ici cruciale. Sans leur compréhension des enjeux, sans leur impulsion, leur capacité de collaboration, rien ne pourra être fait. Les changements nécessaires à la réduction des dépenses publiques et à l'efficacité de l'action économique territoriale induisent des évolutions, voire des révolutions, culturelles. En effet, le temps est révolu où chacun pouvait s'offrir son propre outil, dont il pouvait retirer seul le bénéfice des réussites (mais dont il devait aussi assumer seul les échecs...). L'avènement d'agences à la gouvernance et aux financements partagés, reposant sur un mode de travail éminemment partenarial, devra de plus en plus être accepté et encouragé par les élus, pour la raison simple que de larges victoires collectives seront demain préférables à de petites victoires (à la Pyrrhus ?) isolées.

De même, ce sont sur les élus, présidents d'agences, que repose la clarification des missions de ces dernières. L'étude nous révèle bien que les agences les plus dynamiques sont celles aux mandats clairs et les mieux coordonnées avec les autres acteurs environnants. C'est pourquoi, en 2013, le CNER proposera des formations de haut niveau à destination des élus en charge de l'économie afin de les accompagner face aux enjeux institutionnels, organisationnels, techniques du développement économique territorial.

Au total, l'étude réalisée par le CNER, Katalyse, Sciences Po et SNCF Développement est riche d'enseignements et nous permet de faire émerger nombre de réflexions et propositions, tant pour l'organisation des agences de développement économique que pour celle de nos territoires :

- les agences de développement sont des outils particulièrement adaptés pour mener efficacement une politique de développement économique, notamment en raison de leur capacité à fédérer en leur sein des partenaires multiples de manière souple autour de projets territoriaux complexes. En cela, elles constituent des lieux de rassemblement parfaits – un enjeu crucial aujourd'hui – pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une action économique volontariste ;
- contrairement aux idées reçues, les agences ont pour la majorité d'entre elles une activité endogène forte, délivrant de nombreux services de soutien aux entreprises déjà implantées sur leur territoire, à toutes les étapes de leur cycle de vie ;
- face aux contraintes budgétaires et à l'impératif d'efficacité, les agences font montre d'une réactivité exemplaire : ainsi voit-on les agences s'articuler entre elles verticalement (au service des intercommunalités notamment et peut-être demain entre régions et départements) et horizontalement (fusions et rapprochement divers) ;
- sur certains territoires, l'échelon départemental s'impose comme un niveau intermédiaire essentiel, tant comme relais de proximité de la région que comme lieu de mutualisation de moyens et d'assistance technique des intercommunalités ;
- la diversité des organisations territoriales en matière de développement économique montre bien que le nouvel acte de décentralisation ne devra pas imposer un moule territorial rigide et uniforme à tous les territoires. Il devra au contraire permettre une grande souplesse afin que les élus locaux puissent développer la configuration territoriale la plus adaptée à leurs spécificités ;
- la contractualisation entre les différents niveaux de collectivités, mise en cohérence au sein d'un projet régional concerté et partagé, semble être la méthode

la plus à même de répondre à cet impératif d'adaptation territoriale ;

- cette contractualisation devra organiser les mutualisations de moyens, les partages de compétences et l'application du principe de subsidiarité, afin de réduire redondances, concurrences et multiplication des structures ;
- pour la même raison, l'État devra revoir le dimensionnement de sa présence sur les territoires et les modalités de son action. Cela passera notamment par une délégation plus grande de ses compétences et une meilleure implication dans les outils partenariaux des collectivités. Son rôle devrait notamment se recentrer sur le contrôle de la bonne concertation des territoires et le respect de leurs engagements ;
- l'implication des entreprises dans l'élaboration des stratégies économiques territoriales est cruciale, pour peu que l'on veuille s'assurer que les dispositifs publics de soutien aux entreprises apportent les bonnes réponses aux besoins de celles-ci ;
- la formation des élus en charge de l'économie doit être encouragée afin de leur donner les clés de compréhension des enjeux économiques territoriaux d'aujourd'hui et des méthodes de management émergentes.

Autant de réflexions qui seront proposées aux adhérents et instances du CNER dans les prochaines semaines, et qui permettront à la fédération des agences de développement économique de prendre une part active dans les débats sur le nouvel acte de décentralisation à venir.

En attendant l'ouverture de ce débat, essentiel pour l'avenir de notre pays, je gage que la lecture de la présente étude vous apportera des éclairages sur l'action économique menée par les collectivités au moyen de leurs agences de développement économique. Et qu'elle vous convaincra de l'extraordinaire engagement de ces équipes au service de l'activité et de l'emploi de nos territoires.

**Pascal Allizard**  
Président du CNER

---

**Interview de Jean-François Lécole,  
président-directeur général de Katalyse**

*Quel est l'ADN de Katalyse ? Quel est son lien avec le développement économique territorial ?*



**J.-F. Lécole :** Depuis sa création il y a plus de 20 ans, l'ADN de Katalyse est focalisé sur le développement des PME, quel qu'en soit le levier : marketing, innovation, diversification, internationalisation, croissance externe... Le

but est de permettre à ces PME de se transformer en ETI, qui manquent tant à notre économie nationale. Les PME et ETI constituant le principal vecteur de création de richesses sur les territoires, nous avons été naturellement sollicités par les collectivités territoriales et les agences de développement. Aujourd'hui, l'activité de Katalyse se répartit équitablement entre les missions pour les entreprises et les missions de développement économique territorial.

*Pourquoi avoir décidé de mener cette étude avec le CNER ?*

**J.-F. Lécole :** Tout d'abord parce que nous sommes convaincus qu'une France plus décentralisée, avec des régions maîtresses de leur destin, est une France plus forte dans la compétition mondiale. Les agences de développement constituent l'un des leviers majeurs d'action des territoires, dont la prospérité s'appuie avant tout sur un tissu dense de PME et ETI, clients de la première heure de Katalyse. Ensuite, parce que Katalyse est un compagnon de route du CNER et des agences de développement depuis une quinzaine d'années maintenant.

*Que concluez-vous de l'étude ? Avez-vous été surpris de certains résultats ?*

**J.-F. Lécole :** J'en conclus en premier lieu que chaque agence, quelle que soit sa situation, dispose de plusieurs options pour son avenir. En dépit des difficultés, notamment le cadre budgétaire très contraint qui va être le lot de la plupart des agences dans les prochaines années, il n'y a ni déterminisme ni fatalité. Il y a toujours un chemin possible. En revanche, celui-ci nécessitera parfois de profondes évolutions : mutation des métiers, alliances, voire dans certains cas

rapprochement d'autres agences et perte – au moins partielle – d'indépendance. Parmi ces évolutions, je suis convaincu que les agences devront choisir leurs combats en se concentrant sur leurs compétences clés pour lesquelles elles détiennent un savoir faire reconnu... et corollairement en abandonnant certains métiers à d'autres acteurs du développement local, plus compétents ou plus légitimes en la matière.

« Mieux vaut moins mais mieux » pourrait être l'adage des agences des années 2010 / 2020.

J'ai justement été surpris par les tableaux croisant pour un territoire donné les métiers et les structures d'appui au développement local : quasiment toutes les cases sont remplies car tout le monde fait un peu de tout ! Pour des raisons tenant à la fois aux contraintes budgétaires des collectivités finançant les agences et à l'impérieuse nécessité d'améliorer la lisibilité de ces dispositifs pour les entreprises, ces temps sont à mon sens révolus.

---

**Interview de Jean-Pierre Aubert,  
président de SNCF Développement**

*Pourquoi SNCF Développement s'est-elle associée à cette étude ?*



**Jean-Pierre Aubert :** SNCF Développement est la filiale de développement économique et de soutien à l'entrepreneuriat de SNCF. Sa mission est de faciliter la mise en œuvre de la stratégie industrielle et d'emploi de SNCF en proposant une offre de

services permettant d'accompagner les mutations économiques et d'effectuer la transformation des activités et territoires ferroviaires.

Par exemple, dans le cadre de la convention de soutien à l'attractivité du territoire du Calaisis signée entre l'État, la SNCF et RFF le 3 avril 2012 pour soutenir de nombreux projets économiques et ferroviaires sur ce bassin d'emplois, c'est SNCF Développement qui pilote l'ensemble du volet de développement économique et social du projet, visant la programmation d'au moins 400 créations d'emplois sur 3 ans, notamment



au travers de la mise en place au niveau local de son programme « Entrepreneur soutenu par SNCF Développement ».

Pour ce type de projets, SNCF Développement travaille main dans la main avec l'ensemble des acteurs économiques locaux, parmi lesquels les agences de développement. C'est donc tout naturellement que SNCF Développement a souhaité s'associer au travail d'investigation mené par le CNER.

*Les agences de développement économique font-elles partie des interlocuteurs que vous avez identifiés sur les territoires ? Si oui, pourquoi ?*

**Jean-Pierre Aubert :** Sur chacun de ses territoires d'intervention, et afin de mieux en cerner les différents enjeux, l'action de SNCF Développement s'inscrit dans une démarche partenariale avec de nombreux interlocuteurs locaux, dont les agences de développement économique. Lieux de concertation de l'ensemble des acteurs du développement économique du territoire et structures d'accompagnement, elles nous apportent une véritable connaissance du territoire, de ses acteurs, des dynamiques en œuvre, et constituent de précieux interlocuteurs pour mener à bien nos missions.

*Votre regard sur les agences de développement a-t-il changé à la suite de cette étude ?  
Qu'en retirez-vous ?*

**Jean-Pierre Aubert :** Cette étude permet de préciser notre vision et notre connaissance de l'écosystème des agences de développement et de mieux appréhender leurs perspectives d'évolution. Il apparaît très clairement que de nouveaux équilibres entre les régions, les départements et les agglomérations émergeront et que de nouvelles collaborations entre tous les acteurs du développement économique (État, collectivités, agences, grands groupes) devront être inventées. SNCF, en tant qu'opérateur de la mobilité durable et donc acteur naturel du développement économique en France, devra y être attentive. SNCF Développement s'appuiera sur cette étude et sur le CNER pour faciliter des collaborations entre SNCF et les agences de développement économique, afin de favoriser le dynamisme économique et l'emploi dans les territoires.

---

**Interview de Brigitte Fouilland,  
professeur à Sciences Po**

*Pourquoi vous impliquez-vous, ainsi que les masters que vous dirigez, dans des études comme celles du CNER ?*

**B. Fouilland :** La réflexion du CNER sur ses missions nous a semblé très intéressante. La question du développement économique est au cœur de l'enseignement des masters Stratégies territoriales et urbaines et Governing the large metropolis de Sciences Po. Nous nous impliquons lorsque les thématiques recoupent les nôtres et nous paraissent non seulement cruciales mais nécessitant un vrai renouvellement des approches.

*Quel regard portez-vous sur les agences de développement économique ?*

**B. Fouilland :** Les agences ont été créées dans un contexte historique qui leur a permis de répondre aux besoins des économies territoriales des années de leur émergence. Elles ont aussi formé des experts dans le domaine du développement économique, précieux pour la connaissance et la dynamique de leurs territoires. Les contextes ont évolué, les paradigmes même ont été bousculés ; il leur est nécessaire de réfléchir aux transformations radicales de l'économie et des choix politiques qui ont été faits. Elles ont maintenant à mettre en œuvre des instruments adaptés à ces nouvelles situations.

*Quels sont les principaux enseignements que vous tirez de cette analyse ?*

**B. Fouilland :** La difficulté est l'analyse rigoureuse de la situation globale ainsi que territoire par territoire. Elle nécessite beaucoup de perspicacité et d'ouverture, en particulier internationale, pour positionner justement les débats. Ceux-ci doivent être ouverts, et notamment tenir compte du fait que des principes sans mise en œuvre adéquate n'ont pas beaucoup de sens, que des points de vue assignés et non partagés ont peu de chances de réussir, et que tout développement économique passe par la mise en place d'une gouvernance adéquate d'acteurs multiples, privés et publics. Le défi est grand, mais s'il est intégré, les moyens existent sûrement.

---



## CHAPITRE I

# Le développement économique : passer à la vitesse supérieure dans les territoires

PAR **BRIGITTE FOUILLAND**  
PROFESSEUR À SCIENCES PO,  
RESPONSABLE DES MASTERS STRATÉGIES TERRITORIALES  
ET URBAINES/GOVERNING THE LARGE METROPOLIS

Une instance de soutien à l'action sur le développement économique telle que le CNER, fédération des agences de développement économique, s'interroge inévitablement sur les évolutions économiques et les propositions permettant d'améliorer encore et toujours les réponses apportées aux territoires. L'analyse en profondeur de la situation économique lui permettra aujourd'hui de faire des propositions susceptibles de mieux répondre, à travers ses agences, aux besoins des territoires, de leurs responsables et de leurs habitants.

Il faut avoir à l'esprit le changement de mode de régulation qui, depuis les années 1970, éclaire le contexte de la crise économique et financière actuelle au sein duquel se situent les territoires et les collectivités. D'une régulation fordiste, caractérisée par le cercle vertueux de la productivité, du revenu, et de la consommation, qui elle-même entraîne l'investissement et la production, la France, comme tous les pays industrialisés, est passée à la crise de ce mode de régulation, générée à la fois par l'épuisement du type productif et par la saturation d'une forme de consommation. Une issue positive à la fin du fordisme n'a jamais été trouvée, laissant certains territoires se déliter, tels les bassins de « vieille » industrie de Lorraine, du Nord-Pas-de-Calais, du Massif Central, ou se fragiliser, comme les zones industrielles portuaires.

Pourtant, certains économistes ont tenté d'élaborer des modèles de postfordisme, sans que l'on sache vraiment s'il s'agissait d'une décomposition du système précédent ne permettant pas de trouver un nouveau souffle, ou d'une nouvelle organisation alternative du système économique, fondée sur un capitalisme plus flexible. Quoi qu'il en soit, face à ce renversement de situation, on a alors assisté à certaines initiatives territoriales, allant d'un développement local quasi spontané, à la mobilisation pour attirer de nouvelles activités, ou à la mise en œuvre de districts ou de clusters, dans un contexte institutionnel de décentralisation redéfinissant les compétences économiques. Pourtant, si en 2012, certains territoires semblent être du côté des gagnants, et nous interrogent à ce titre, une grande partie d'entre eux connaît une situation fragile, constamment menacée de la fermeture de son (ses) entreprise(s). Et les exemples ne manquent pas actuellement... Le risque du découragement se fait jour et se traduit par des tentations de repli. Les contraintes de la mondialisation d'une part, de l'eupéanisation d'autre part, conjuguées avec le cadre de la politique de l'État, semblent enserrer des territoires qui se débattent, tant bien que mal, dans un cadre qui les étouffe.

Dans le dispositif institutionnel actuel, les véritables marges de manœuvre des territoires et de leurs acteurs paraissent faibles. Elles existent pourtant, mais elles doivent être réapprochées, revisitées. Faisant l'objet de nouvelles perspectives, elles doivent être co-conduites par tous ceux qui peuvent produire de la richesse, générer des revenus, permettre la satisfaction des besoins, et être accompagnées par des institutions territoriales expertes.

## 1/ Mondialisation, Europe, État : contraintes ou incitation au développement des territoires ?

### a/ Des territoires inégaux face à la mondialisation

Sans minimiser les conséquences de la mondialisation sur les territoires, il ne faut pas l'ériger uniquement en bouc émissaire de leurs difficultés. Elle a en effet entraîné une redistribution des facteurs de croissance et permis à certains pays, mais plus encore à certaines villes ou certains territoires, d'émerger, de produire dans des conditions de compétitivité qui fragilisent d'autres espaces : la composition, la formation, la qualification de la main-d'œuvre ainsi que son niveau de rémunération, mais aussi les dessertes de transport, les centres de R&D, les établissements de formation existants, sont souvent insuffisamment attractifs pour des activités exogènes et pour être source de développement endogène.

Cette image de territoires en déshérence au moins apparente, qui souffrent de cette mise en concurrence, doit être contrebalancée par ceux qui se développent de manière tout à fait spectaculaire. La visite et l'analyse de certains territoires, en France, en Europe, qui mobilisent de manière innovante leurs ressources, tels que les villes de la Randstadt aux Pays-Bas, certaines villes du Nord de l'Angleterre (comme Manchester) ou d'Écosse (comme Glasgow), et, plus encore, l'exemple du dynamisme et de la croissance de certains territoires des pays émergents, sont de nature à inspirer la réflexion française. La ville d'Istanbul, certains quartiers de Bangkok, la planification urbaine de la ville de Medellin, se sont certes développés grâce à des facteurs locaux favorables, et du fait d'une insertion dans les mécanismes internationaux de marché, mais aussi en dépit de beaucoup de contraintes et de blocages institutionnels. Ces exemples constituent autant de sources de réflexion pour quiconque s'intéresse aux ingrédients du développement territorial en France.

### b/ Aller au-delà des bonnes pratiques

Dans cette perspective, l'intéressante étude menée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur les agences de développement (Debra Mountford, OCDE, 2009) permet de comprendre les strates de création des agences : d'abord

en Europe, en réponse aux besoins de la reconstruction d'après-guerre, puis aux États-Unis, pour pallier les effets de la désindustrialisation, et ensuite dans des territoires d'Asie, d'Amérique latine, et d'Afrique, pour promouvoir le développement économique. Les nouveaux défis se posent donc non seulement en termes d'accueil d'investissements extérieurs, mais aussi d'approfondissement des avantages internes.

« Nous ne pouvons plus nous contenter des “bonnes pratiques” »

Il est évident que ces cas ne constituent pas des « bonnes pratiques » à « copier » ni même à transposer ; nous ne pouvons plus nous contenter des « bonnes pratiques » dont on vante les résultats et dont les territoires sont censés s'inspirer. De même, des « challenges » provocateurs ne suffisent plus : les comparaisons doivent nous aider à chercher de vraies sources de réflexion de fond, incitant à développer une nouvelle pensée du territoire, approfondie et appropriée, mais aussi à réfléchir sur les instruments mis en œuvre plus que sur les résultats. Et c'est ce à quoi l'internationalisation peut nous ouvrir.

### c/ Une fragilisation des territoires

Les difficultés actuelles auxquelles sont confrontés les territoires sont la conséquence d'une mondialisation portée par des acteurs financiers ayant spéculé de manière si forte qu'ils ont interrompu les circuits de financement et engendré des mécanismes de marchés incontrôlés. Les entreprises locales, les collectivités territoriales n'ont pu s'inscrire dans ce nouvel univers. Le passage de l'économie d'endettement à l'économie de marchés de capitaux a mis hors jeu les mécanismes de production de l'économie réelle. Par voie de conséquence, seuls ceux qui ont accès aux marchés ont acquis la maîtrise de la localisation de la production. En privilégiant les critères de rentabilité stricte, ils ont donné aux facteurs de production une exigence excluante, ils ont privé les pouvoirs locaux de leviers d'action

qui maintenant leur échappent, et tué les activités plus précaires dans leur équilibre économique.

De ce fait, les sources de financement se sont raréfiées, les budgets sont surveillés et restreints, les collectivités sont contraintes de développer leurs territoires à moyens constants. Certains territoires peuvent, du fait des ressources dont ils disposent, mieux faire face, mais sont perpétuellement en tension. Et si le tissu des entreprises perd de sa performance, les conséquences économiques et sociales sont vite dramatiques, en particulier là où quelques entreprises, voire une seule, sont les uniques pourvoyeuses de l'emploi local ou régional. Dans cette situation, chacun essaie de trouver un mode de développement – au sens plein du terme –, c'est-à-dire de transformation structurelle économique et sociale (industrialisation, organisation urbaine et périurbaine...) permettant, par des changements essentiellement qualitatifs (transformations institutionnelles, comportementales), de favoriser la croissance quantitative de son territoire.

#### **d/ Des politiques publiques normatives**

Mais cette fragilisation des tissus territoriaux, qui oblige les institutions régionales et locales à repenser leur développement, est encadrée par des politiques nationales et européennes qui leur ouvrent des possibilités tout en les contraignant à des cadres d'action finalement rigides.

À l'échelle de l'État, les politiques de contrats (contrats de plan/projet État-région, contrats d'agglomération, contrats de politique de la ville) ont depuis longtemps orienté de façon forte les acteurs territoriaux. Elles ont façonné le développement des politiques locales tout en générant des procédures semblables dans des territoires a priori pourtant très différents. Ce rôle d'homogénéisation par la standardisation des mécanismes a déjà été pointé depuis longtemps (J.-C. Thoenig, 1989). La capacité des contrats à développer le territoire existe toutefois si un vrai tissu local d'acteurs sait les valoriser en s'appuyant sur les compétences et énergies réelles de ce territoire.

La standardisation s'est récemment renforcée avec une politique de l'État plus homogénéisante : ainsi, depuis les années 2000, la politique de la ville montre des réalisations très proches les unes des autres dans les

différents quartiers concernés. Promouvoir une politique et contrôler son application tend à standardiser les mises en œuvre et les effets structurants. Cela permet certes de pousser tous les territoires à avancer, mais présente le risque de freiner les capacités d'imagination, d'inventivité, d'initiative.

Cette standardisation paradoxale a été corroborée par les politiques régionales européennes. Malgré les financements parfois élevés qu'elles ont apportés à certains territoires (Objectifs 1 ou 2 notamment), leur permettant, comme cela a été le cas du Nord-Pas-de-Calais, de développer des activités alternatives à la vieille industrie, la stricte normalisation des politiques du FEDER et des initiatives communautaires, les critères de construction de dossiers et de choix orientés par les jugements de la Commission ont engendré la transformation de la pensée du développement en un vocabulaire de techniques et une méthodologie de montage de dossiers. La politique de convergence et de compétitivité s'est encore standardisée avec les procédures d'évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, et la généralisation des mécanismes d'appels à projets, largement utilisés aujourd'hui dans le cadre des politiques 2007-2013, mais aussi, par effet boule de neige, dans la mise en œuvre des politiques territoriales nationales... Chaque programme de l'Union européenne oriente la structure même des territoires, lie les financements à des cadres de réponse contraints pour les territoires, comme on l'a vu tant à travers Urban que dans la mise en œuvre d'Interreg. Les principes pérennes de partenariat, de cofinancement, de subsidiarité sont devenus des leviers efficaces de l'affirmation territoriale, mais les critères précis permettant de voir un dossier retenu tendent par conséquent à devenir des recettes.

Une certaine standardisation des territoires européens en découle. Elle est accentuée, *de facto*, par la professionnalisation des milieux d'experts du territoire, la multiplication de consultants spécialisés dans le conseil au montage de dossiers, d'agents de développement, etc., qui sont de plus en plus recrutés et formés pour répondre à ces politiques-là, ce qui a aussi pour effet de diffuser une même façon de procéder sur tous les territoires similaires en France et en Europe. Ainsi se dressent des sortes de figures imposées en matière de politique de développement urbain : développer les

centres historiques des villes, favoriser le tourisme et la culture, créer certains équipements sportifs, attirer des populations de classes moyennes susceptibles de porter ces politiques, deviennent des antiennes répétées de ville en ville française ou européenne.

Cette pensée, parfois sorte de « pensée unique », inscrite dans le développement de logiques d'échanges entre territoires, entraîne la formation de quartiers, de régions, de « morceaux de territoire » qui se ressemblent et qui proposent aujourd'hui un développement ni très original, ni très dynamique, ni, surtout, adapté.

Face à la prise en compte de la mondialisation et à la réaction contre une certaine modélisation, qui influent directement et sensiblement sur les territoires, on sent bien que, d'un côté, ceux-ci sont – ou se sentent – menacés par des mises à l'épreuve de leur capacité à produire à l'échelle internationale et nationale, et que, de l'autre, les cadres institutionnels censés leur apporter un soutien risquent de ne pas leur laisser la possibilité d'élaborer une réponse réellement appropriée.

Pourtant, de nombreux éléments montrent qu'aujourd'hui, c'est à leur échelle que la réponse peut être forgée. Les analyses de l'évolution des territoires le montrent : les marges de manœuvre existent, mais elles nécessitent une acuité renouvelée des politiques à forger.

## 2/ Le « pouvoir d'agir » : interactions des acteurs et force du projet

### a/ Standardisation et différenciation des territoires

Si l'impulsion spécifique de l'État existe de fait, et tend même à réapparaître dans les projets gouvernementaux actuels, elle n'est plus en elle-même la garantie du développement. L'ère de l'État volontariste des années 1960, ou de l'État sauveur unique des territoires en crise des années 1970, n'est plus d'actualité. Dans les années 1990, l'État n'était plus que l'un des acteurs du jeu des politiques à l'égard des territoires.

La remise en cause de l'État déconcentré, notamment des directions départementales de l'Équipement, des territoires de santé (Loi HPST et création des agences régionales de santé), de l'organisation en région de la Justice et des zones militaires, a été résumée par la

formule choc du quotidien *Libération* : « L'État déménage le territoire » (27 juin 2008). De plus, les coupes budgétaires drastiques ainsi que la logique d'appels à projets ont renforcé l'impression que l'État joue certes toujours un fort rôle de définition des politiques, mais que – selon les interprétations – soit il se défait sur les collectivités de la responsabilité du développement local, soit il se constitue comme l'un de leurs partenaires tout en leur demandant de prendre l'initiative.

« Les acteurs locaux doivent se positionner et jouer leur rôle dans l'impulsion et la mise en œuvre de leur propre mode de développement »

L'internationalisation et l'eupéanisation ont développé des modes d'action publique, des orientations économiques, des politiques fiscales, des choix d'infrastructures, l'implantation d'activités (portuaires, ferroviaires) mais aussi entraîné le retrait d'activités décidées par l'État. Tous ces phénomènes induisent a priori des contraintes et des pratiques politiques similaires ou proches pour les territoires. Cela étant, un aller-retour s'instaure entre l'Europe, l'État et les territoires, entre l'État et les systèmes spatiaux, et engendre une interdépendance entre les affaires centrales et locales (J. Hayward, 2010) : les effets de standardisation n'enlèvent rien au fait que les acteurs locaux doivent se positionner et jouer leur rôle dans l'impulsion et la mise en œuvre de leur propre mode de développement.

La différenciation des territoires explique en partie ce constat, car elle joue un effet de contrepois à la standardisation des politiques nationales et européennes, voire aux convergences transnationales des villes et territoires que l'on observe d'un bout à l'autre de l'Europe. Si l'on retrouve partout en Europe – et même dans le monde – les mêmes chaînes de magasins franchisés, si les façades des centres villes se ressemblent de plus en plus, pour autant les territoires s'autonomisent nettement. À quoi est-ce dû ?

Les politiques publiques ne génèrent pas les mêmes effets partout, en raison des géographies particulières



en termes de densités, de spécialisations économiques, et de systèmes spatiaux. Les histoires, les mobilisations locales et régionales forgent également des réactions spécifiques, que chaque territoire met en valeur. Les secteurs d'activité différents, les facteurs de localisation et d'attractivité sont de nature différente.

#### **b/ Compétition entre les territoires et « effet localité »**

Mais un autre phénomène a émergé, et s'est vu renforcé par la diffusion de la norme du marché à tous les niveaux de l'action publique, qui s'est traduite chez les acteurs locaux par des dispositifs, certes impulsés (appels d'offres, etc.), mais mettant les territoires en concurrence. Gilles Pinson (2009, 2012) montre que la différenciation des territoires s'inscrit comme une « figure imposée » dans l'ère postfordiste de développement de l'économie de marché. Les territoires deviennent compétitifs et, de manière incontournable, il leur faut se particulariser par rapport aux concurrents. Certaines politiques de marque déployées par les villes en sont la trace : de « Only Lyon » à « I love NY-Nancy », le marketing est un outil de cette différenciation.

« Les territoires deviennent  
compétitifs et il leur faut  
se particulariser par rapport  
aux concurrents »

Celle-ci passe enfin souvent par la constitution d'une idéologie propre à chaque territoire. La décentralisation en a fourni depuis 1982 le facteur politique. « L'effet localité » est renforcé par le cadre institutionnel qui aujourd'hui le forme, et assure sa représentation municipale, cantonale, départementale, régionale. Il a également parfois été amplifié par les facteurs culturels de l'identité, à travers des politiques spécifiques de promotion de ses particularités gastronomiques, musicales ou sportives. Le territoire produit donc une vision de la société, des valeurs qui influent sur l'action publique.

Ainsi les territoires sont-ils de plus en plus légitimes dans l'élaboration de leur propre schéma de développement. Reste à savoir s'ils sont pour autant plus efficaces.

#### **c/ Déterminer le bon niveau de développement pour les territoires**

Tout d'abord, quelle est l'échelle de développement des territoires ? Qui porte ce développement ? Selon quelles modalités ? La démultiplication des échelons locaux pose la question : on pense tout de suite aux communes, notamment aux villes, mais cela suppose une perception du développement par rayonnement métropolitain ou urbain qui peut laisser de côté les espaces interstitiels. Les départements et régions peuvent également paraître pertinents.

Si les départements ont longtemps constitué le cadre pertinent de la réflexion territoriale, comme ils tendent à l'affirmer aujourd'hui encore par exemple en région parisienne, les régions sont aujourd'hui nettement dotées des compétences les plus étendues en matière économique, et considérées comme une échelle pertinente du développement. Depuis 2004, et notamment via la construction des Schémas régionaux de développement économique, elles ont pris un rôle de coordination économique. Mais les intercommunalités gagnent aussi du terrain, presque partout, en tant que force d'impulsion, et le fait qu'elles en exercent souvent la compétence accroît leur rôle économique.

La question du niveau auquel les experts doivent agir se trouve donc posée, comme le montre la réflexion actuelle du CNER sur les agences de développement économique. La réponse ne peut, sans doute, être donnée qu'au cas par cas.

Les échelons locaux passent aussi par différents modes de relations, tacites ou manifestes, avec des acteurs privés ou des organismes publics (établissements consulaires, entreprises, agences de développement), qui accroissent la différence entre les territoires, du fait des configurations particulières que chacun met en œuvre en favorisant telle ou telle institution, en raison de son histoire ou de la personnalité charismatique qui l'incarne à un moment donné.

#### **d/ Passer d'un territoire « sujet » du développement à un système d'acteurs**

Dès lors, il conviendrait de dépasser la notion d'un territoire considéré comme le « sujet » du développement. Ce ne sont pas les territoires comme espaces, ce n'est pas le local comme échelle de développe-

ment dont il doit être question. Ce ne sont pas « les territoires » qui agissent, ce sont bien les acteurs qui mettent en œuvre le territoire, qui impulsent le développement. Il convient donc de penser en termes de « système d'acteurs », « pouvoir d'agir », « système d'interactions fortes ».

« Ce sont les acteurs  
qui mettent en œuvre  
le territoire, qui impulsent  
le développement »

Mais sur quelle dynamique agissent les acteurs ? On a souvent insisté sur la distinction entre développement exogène et endogène, le balancier semblant évoluer selon les époques : en France, le choix du développement exogène a récemment caractérisé des stratégies institutionnelles, notamment dans les agences de développement, et fortement induit la définition de métiers spécifiques. Après qu'un développement auto-centré eut été pensé dans les années 1970, la montée de l'internationalisation semblait nécessiter de faire appel aux facteurs d'attractivité des territoires pour favoriser les implantations extérieures et de recruter des profils d'analystes et de prospecteurs des investissements potentiels.

L'aléa de ces installations, la difficulté de les ancrer et de les pérenniser sur le territoire, ont fait évoluer la pensée. Si l'implantation d'activités externes est toujours souhaitée et recherchée, il est aujourd'hui acquis dans beaucoup de territoires qu'elle doit être complétée par des dynamiques internes, portant tant sur les facteurs d'attractivité et de maintien des populations que sur l'appareil productif lui-même. Les évolutions sectorielles, la compétitivité insuffisante de beaucoup de territoires français à l'échelle internationale, le transfert d'activités vers de nouveaux marchés, mais aussi la progressive perte de compétences et de savoir-faire locaux ont renvoyé les acteurs locaux à une réflexion sur eux-mêmes. La montée en puissance de l'économie résidentielle (Laurent Davezies, 2010) en a été un élément convaincant, même si l'impératif d'industrialisation locale demeure (Gabriel Colletis, 2012).

Toutes ces réflexions et ces choix montrent le caractère incontournable, mais aussi la capacité institutionnelle et l'opportunité économique de la prise en main en profondeur par les acteurs territoriaux des leviers de l'action territoriale.

Toutefois, la situation actuelle des territoires français ne permet pas de se contenter de propos incantatoires. Le développement de leurs territoires par les acteurs eux-mêmes suppose un certain nombre de conditions, dont la réalisation nécessite une reconnaissance beaucoup plus affirmée, une volonté et un portage politiques, et des compétences renouvelées.

#### **e/ Imaginer, porter et conduire des projets**

La réalité actuelle de l'éparpillement des acteurs du développement local, la routine dans laquelle leurs pratiques ou leurs relations se sont installées, cachent souvent l'absence de clarification partagée des finalités et des objectifs. Partager des finalités signifie s'accorder sur la conception et la représentation que les acteurs se font de leur territoire. Si l'emploi constitue la finalité pour les uns, alors que pour d'autres la constitution d'apports financiers substantiels pour les propriétaires d'une mono-industrie ou d'un complexe hôtelier de luxe est prioritaire, les chances d'aboutir à un diagnostic partagé sur le développement sont minces. Une finalité partagée permet au contraire la déclinaison d'objectifs de réalisation. Les objectifs sont en effet les indicateurs quantifiables des finalités : diminution du taux de chômage, augmentation des créations d'emplois, indicateur de logements sociaux, prix au m<sup>2</sup> du foncier disponible, création d'un centre de formation, accroissement des surfaces d'espaces verts et de loisirs, etc.

Partager des finalités et des objectifs, ou du moins se mettre d'accord sur ceux d'entre eux qui peuvent faire l'objet d'un consensus lié aux avantages pour tous du développement du territoire, permet de bâtir un projet économique et social de territoire qui est la clé de voûte du développement. Au sujet de la ville, Ariella Masbouni, responsable de l'atelier Projet urbain au sein du ministère de l'Équipement, écrivait dans les années 1990 : « Le projet doit être porteur de rêve, d'ambition. Il doit être intense pour pouvoir mobiliser, fédérer. Il se doit porteur d'idées simples pour être partagé dans la durée sans être totalement dénaturé.



Il est une référence pour l'action. Pensé non comme une image finie mais un processus d'action sur le tissu urbain » (ministère de l'Équipement, *Projet urbain, de l'intention aux réalisations*, document interne, cité par G. Pinson). Elle donnait alors une image concrète de l'effet produit par le partage de finalités et sa capacité à se traduire en objectifs.

Former un projet, c'est en effet sortir du statut de simple « territoire à aménager et à développer ». C'est reconnaître l'effritement de la capacité des acteurs à se coordonner pour agir à la manière d'un « dispositif cognitif collectif » (Colletis, *op. cit.*). Comme le souligne Gilles Pinson à propos des projets de ville (*Gouverner la ville par projet*, 2009), par le projet, le territoire devient « un acteur collectif, une société à mobiliser, une identité locale » à décliner. Aujourd'hui, pour une agence de développement économique, construire un projet de territoire, c'est contribuer à instaurer une nouvelle forme de redistribution du pouvoir entre Europe, État et collectivités, c'est affirmer l'existence du territoire dans le phénomène de la mondialisation et de l'internationalisation.

#### **f/ Mobiliser et animer les partenariats autour des projets**

Mais former un projet, c'est aussi élaborer un mode de faire, une méthodologie, c'est travailler sur les instruments (dispositifs mis en œuvre, organismes porteurs etc.) tout autant que sur les outils du développement (techniques de connaissances renouvelées, méthodologie de projet notamment). Chaque territoire doit devenir un lieu de production de richesse. Pour cela, il lui faut définir le choix des activités, en identifiant un maillon fin de production, des composants intermédiaires et de services, les niveaux d'attractivité économique et de qualité de vie. Mais le projet doit être partagé, ce qui suppose la mobilisation des acteurs, groupes sociaux et institutions. C'est aujourd'hui par la démarche de projet, qu'en période de ressources matérielles contraintes, on peut affirmer et mobiliser une nouvelle ressource, à savoir la capacité d'action collective, souvent dédaignée en période de richesse plus facile. Cela signifie que le projet de développement de territoires ne va pas seulement se fonder sur des processus de type hiérarchique, venant de l'État,

des élus ou experts des territoires, mais va devenir un moyen de promouvoir des acteurs moins impliqués du monde de l'entreprise et de la société civile.

« C'est dans la capacité à fédérer tous les acteurs que résident aujourd'hui les métiers du développement »

En effet, aujourd'hui, les acteurs du territoire sont divers, et leurs relations institutionnelles encore relativement parcellaires, malgré les progrès qui ont pu être faits dans les périodes récentes, comme en attestent encore timidement certaines amorces de rencontres d'entreprises à l'initiative des collectivités et/ou agences de développement économique (exemple de la rencontre des industriels de l'automobile dans l'Allier, le Cher, la Nièvre en juin 2012). L'impulsion des collectivités locales élues est incontournable, mais elle est marquée par l'enchevêtrement d'échelons et de financements, et elle n'est pas en soi l'élément premier de la production de richesse économique. L'imbriication administrative et politique est aujourd'hui confrontée à la nécessité du développement économique du territoire par des opérations d'urbanisme commercial, d'implantation d'enseignes, de créations d'entreprises locales dans des secteurs nouveaux, tout cela en lien avec l'existence d'établissements de formation, de logements et d'aménités.

La mobilisation d'un projet de développement de territoires inclut de toute évidence tous les acteurs territoriaux, au premier rang desquels les entreprises. Mais ces dernières n'ont l'habitude de collaborer ni entre elles ni avec les autres institutions. Elles sont elles-mêmes diverses, porteuses de leurs propres cultures. Entre industries traditionnelles, PME anciennes ou innovantes, activités d'artisanat, de commerce et de services, etc., chacune a sa logique, sa pratique et son langage. Les établissements industriels sont en outre dépendants des choix du groupe auquel ils appartiennent, et sont rarement en mesure de s'affirmer localement. Éparpillés dans une représentation entre plusieurs institutions comme les chambres de com-

merce et d'industrie ou les chambres de métiers, qui ont chacune leur propre stratégie, et des capacités propres de développement, les établissements industriels et commerciaux savent parfois, mais pas toujours, travailler en lien avec les agences d'innovation et les agences de développement économique.

Enfin, les associations sont également partie prenante du projet de développement, mais elles fonctionnent souvent comme un monde à part, même si elles proposent, notamment dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, de vraies alternatives.

De nombreux acteurs publics et privés sont donc présents dans le processus, parce que de nouveaux défis leur sont posés. Mais, même sur le terrain, ils ne se connaissent pas toujours. Bien des exemples montrent qu'ils ne s'identifient même pas les uns les autres dans certaines villes. Plus encore, ils se « reconnaissent » assez rarement. Le plus souvent, ils ne savent donc pas s'inscrire ensemble dans un projet. Ils relèvent de modes de régulation différents (logiques de marché, logiques administratives, logiques de solidarité, de contrainte, de négociations), dont l'équilibre d'ensemble doit être géré avec talent, car il s'agit non pas d'un gouvernement d'élus mais d'un mode de gouvernance. Or, si l'idée, sous les termes de « partenariat », de « coopération », de « synergie », a progressé, la réalité des stratégies développées est encore faible. Pour une agence de développement, monter un projet signifie donc se positionner comme fédérateur des différents acteurs.

#### **g/ Fédérer les acteurs autour de la gouvernance**

Mais se mettre dans une perspective de gouvernance, ce n'est pas affirmer la nécessité d'une coordination, c'est se placer dans une posture qui fait de ce concept la colonne vertébrale d'une action. Or, c'est bien dans cette compétence-là que résident aujourd'hui les métiers des experts du développement. Si la connaissance, qualitative et quantitative, du tissu économique constitue une force souvent solide des agences, elle a néanmoins besoin d'être renouvelée, développée à l'aide des raisonnements élaborés par la science économique, certes, mais surtout besoin d'être inscrite dans une politique et non uniquement produite pour elle-même. Si les outils de promotion du territoire, de développement exogène sont assez bien rodés par des personnels quali-

fiés, l'initiative, l'impulsion, la capacité de convocation, l'élaboration, le portage et le pilotage du projet collectif sont souvent laissés de côté, faute de certitude sur sa légitimité à proposer un diagnostic, de mission claire sur ce point, de compétences au sein des agences en matière de conduite d'actions délicates et potentiellement conflictuelles ou démobilisatrices. Si les élus ont pour rôle d'impulser et de faire les choix stratégiques, les agences doivent pouvoir être les interlocuteurs non seulement des collectivités, mais aussi de tous les acteurs qui concourent à la formation des personnes, à la mise en réseau des acteurs, au pilotage de l'action collective. Il faut enfin ajouter que la mise en place de projets montrera sans doute que le développement prend sens sur des territoires qui ne respectent pas forcément les limites administratives, et va obliger par là même à un mode de gouvernance plus souple et plus large que le centrage sur les gouvernements locaux.

« Le développement prend sens sur des territoires qui ne respectent pas forcément les limites administratives. »

Le bilan d'une tournée dans les territoires aujourd'hui peut paraître sombre et inquiétant. Les perspectives de développement semblent minces aux élus comme aux experts. L'économie est pourtant sans doute susceptible de sursauts en termes d'identification de facteurs de valorisation des territoires. Mais, parmi ces facteurs, le travail sur les capacités collectives à entreprendre et la manière de les susciter et de les organiser est sans aucun doute l'un des plus importants. C'est dans cette perspective positive de constitution de projets portés et préparés avec l'ensemble des acteurs par les agences, elles-mêmes capables de développer leur expertise dans le pilotage de ces projets, que peut être envisagée la réflexion sur les agences, sur la pertinence de leur implantation, sur leur périmètre d'action, leur organisation et leurs perspectives. Mais c'est de projets forts, ambitieux, osant s'affirmer, et fédérateurs pour le devenir des territoires, que nous parlons ici.

## Bibliographie

Colletis Gabriel, *L'Urgence industrielle*, Le Bord de l'eau, 2012.

Davezies Laurent, *La République et ses Territoires*, La République des Idées, Seuil, 2010.

Douillet Anne-Cécile, Faure Alain, Halpern Charlotte, Leresche Jean-Philippe, *L'Action publique locale dans tous ses états, différenciation et standardisation*, L'Harmattan, 2012.

Hayward J., « De la collusion au désengagement : la fin de l'opposition entre centralisation et décentralisation » in Urfalino P. et Zuber M., *Intelligences de la France. Onze essais sur la politique et la culture*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

*Istanbul, Governing at the crossing roads*, Master Governing the large metropolis, Sciences Po, Rapport collectif, mars 2012.

Mountford Debra, *Les Agences de développement économique*, OCDE, 2009.

Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, 2009.

Thoenig Jean-Claude (Débat avec D. Lorrain et P. Urfalino), "Does local politics matter ?" *Politix*, n° 7-8, p. 115-123, 1989.



## CHAPITRE II

# Les agences de développement économique aujourd'hui

PAR CÉCILE COLLOT  
CONSULTANTE MANAGER, CABINET KATALYSE

**Apparues dans les années 1950, les agences de développement économique ont connu un réel essor après les lois de décentralisation des années 1980. Or, ces dernières années, le contexte dans lequel elles évoluent a très fortement changé.**

Tout d'abord, le contexte économique dans lequel elles interviennent est en pleine mutation et nécessite de fait d'adapter le rôle et les interventions des agences. Parmi les mutations économiques majeures, on peut citer la globalisation croissante des échanges, la concurrence accrue entre territoires (pour l'accueil de nouvelles activités notamment), la course continue à l'innovation pour faire face à la concurrence par les prix des pays à bas coût de main-d'œuvre, et la crise économique et financière majeure qui frappe les pays occidentaux. Le tissu économique s'en trouve transformé, marqué par une tendance au déclin des industries traditionnelles, l'émergence des activités de services, des évolutions technologiques fortes, le besoin d'internationalisation des entreprises pour identifier de nouveaux relais de croissance (les marchés français et occidentaux étant relativement matures au regard des marchés émergents en Asie et au Moyen-Orient par exemple) et la nécessité pour les entreprises d'innover toujours plus (notamment au sein des entreprises industrielles).

Parallèlement à cette mutation du contexte économique mondial, les territoires font face à d'importants changements sur le plan institutionnel :

- **la réforme des services déconcentrés de l'État**, qui renforce la tendance à la régionalisation des poli-

tiques de développement économique en faisant de la région l'échelon d'intervention des services économiques de l'État. Par ailleurs, les interventions même de ces services déconcentrés ont évolué : baisse des moyens d'intervention des anciennes DRIRE (aujourd'hui pôle « E » des DIRECCTE) pour la mise en place d'actions individuelles ou collectives, et apparition de nouvelles fonctions via le rôle central joué par les SGAR et DIRECCTE dans la mise en œuvre des conventions de revitalisation ;

- **la réforme des chambres consulaires**, qui a entraîné la disparition de certains de leurs relais locaux et une tendance à l'homogénéisation de leurs prestations à l'échelle régionale ;

- **la suppression de la taxe professionnelle**, qui a influé sur la manière dont les élus appréhendent la dynamique économique ;

- **les contraintes financières fortes** qui pèsent sur les acteurs publics, avec un accroissement des dépenses sociales associé à une tendance à la réduction des recettes ;

- **l'apparition de nouveaux acteurs du développement économique** (technopoles et, plus récemment, pôles de compétitivité...).

Enfin, la répartition des compétences entre collectivités, laissée en suspens depuis 2010, et la perspective d'une nouvelle loi de décentralisation à l'automne 2012 font peser de lourdes incertitudes sur l'organisation territoriale et le rôle propre à chaque collectivité.

Dans cet environnement instable, de nombreux arguments justifient spontanément l'intérêt et la place des agences de développement. Elles ont démontré par le passé leur capacité à évoluer pour répondre toujours mieux aux besoins des entreprises. Leur modèle s'est progressivement propagé dans le monde entier, comme un outil adapté, partenarial, pour faire face aux

enjeux économiques. Leur souplesse et leur réactivité constituent un atout dans un contexte économique en mutation.

Il n'en reste pas moins que l'environnement des agences de développement économique se modifie. Elles doivent donc anticiper au mieux ces changements structurels pour continuer de mener à bien leur mission d'accompagnement des acteurs économiques et de dynamisation des territoires.

À cet effet, le CNER a missionné le cabinet Katalyse pour réaliser une analyse précise et circonstanciée du rôle et du positionnement des agences de développement économique et des tendances prospectives qui se dessinent actuellement, analyse sur laquelle le CNER pourra se fonder pour proposer des recommandations d'évolution.

## 1/ Méthodologie de l'enquête

L'enquête menée par le CNER en 2012 auprès de ses adhérents a permis d'alimenter ce travail en fournissant une photographie du rôle et du fonctionnement actuels des agences de développement.

Afin d'appréhender au plus près la diversité des changements à l'œuvre sur les territoires, qu'ils concernent le fonctionnement ou le rôle des agences

de développement économique, et d'analyser finement les interactions entre acteurs, un travail de terrain a été mené sur trois territoires aux enjeux et caractéristiques différents : Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, et Midi-Pyrénées. Une grande diversité d'acteurs a été rencontrée.

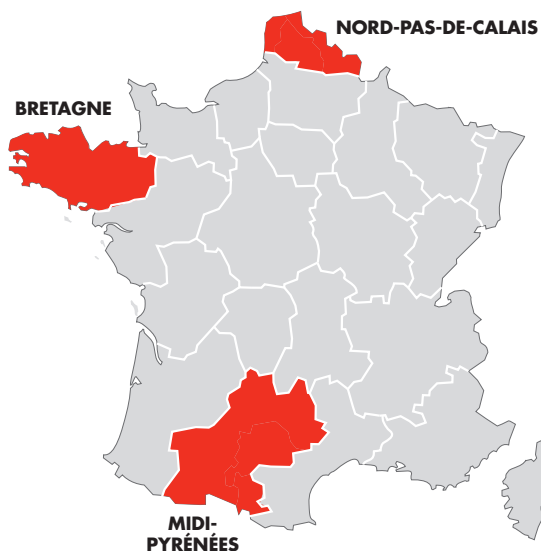
Le choix de ces territoires a été réalisé en concertation avec l'équipe du CNER et le comité de pilotage qui a suivi la mission (composition en annexe).

Il a notamment été motivé par la diversité des situations économiques de ces trois régions, la volonté d'étudier des territoires sur lesquels l'organisation des acteurs économiques n'est pas identique, et où les grandes évolutions des agences de développement économique se trouvent représentées concrètement.

### a/ Des situations économiques différenciées

#### Le Nord-Pas-de-Calais

Le Nord-Pas-de-Calais a été très tôt affecté par une crise industrielle majeure qui a fortement fragilisé son tissu économique. Si la région a déjà largement entamé sa mutation (forte tertiairisation de son tissu économique, implantations en hausse...), sa dynamique économique reste en retrait par rapport à la tendance nationale (taux de chômage de 12,7 % en 2011 contre 9,3 % au niveau national (Insee), décrochage de l'emploi salarié privé depuis 2003...), et elle connaît encore de réels facteurs de fragilité (présence forte d'activités liées à l'automobile par exemple).



#### CHIFFRES-CLÉS NORD-PAS-DE-CALAIS

##### DÉMOGRAPHIE

- 4,0 millions d'habitants en 2009 (6 % population France)
- 325 habitants / km<sup>2</sup> (France métropolitaine : 114 hab / km<sup>2</sup>)
- Variation de la population (taux annuel moyen entre 1999 et 2009) : + 0,1 % (+ 0,7 % moyenne nationale)

##### EMPLOI

- 1 480 000 emplois en 2009
- Evolution emploi salarié privé 2000 – 2010 : +2,5%

##### REVENUS

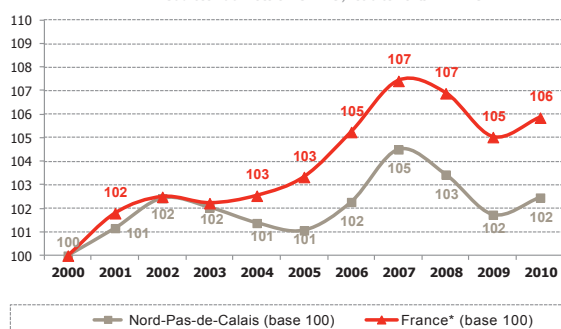
- PIB de 97 milliards €
- 5,2 % du PIB
- Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal (2009) : 20 157 € (moyenne nationale : 23 230 €)

Sources : CCI Nord de France ; INSEE

La situation économique n'est pas homogène sur l'ensemble de la région, des territoires comme Lille et Valenciennes bénéficiant par exemple d'une bonne attractivité.

#### ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ DANS LE NORD-PAS-DE-CALAIS DE 2000 À 2010 - COMPARAISON NATIONALE

Sources : données UNISTATIS ; retraitements KATALYSE



#### La Bretagne

La Bretagne dispose d'une économie diversifiée fortement créatrice d'emplois depuis 10 ans. Son tissu économique est composé de filières historiques qui, à l'exception de la filière automobile très fragilisée, connaissent une dynamique favorable :

- industrie agroalimentaire performante et encore très présente sur le territoire, qui profite de relais de croissance à l'export ;
- activités de construction navale et de nautisme qui se dynamisent grâce au développement des énergies renouvelables marines ;
- filière TIC, qui connaît de nombreux soubresauts dus aux difficultés de leaders internationaux installés sur le territoire, mais qui bénéficie de la présence de PME innovantes et du pôle de compétitivité Images et Réseaux.

Au-delà de ces activités traditionnelles, deux domaines d'activités porteurs tendent également à se développer fortement ces dernières années : les services à la personne et les biotechnologies. Enfin, avec 9 millions de nuitées hôtelières et 4,5 millions en hôtellerie de plein air en 2010, la Bretagne confirme son statut de destination touristique et dispose également d'une réelle économie touristique (près de 40 000 emplois salariés privés).

#### CHIFFRES-CLÉS BRETAGNE

##### DÉMOGRAPHIE

- 3,2 millions d'habitants en 2009 (5 % population France)
- 117 habitants / km<sup>2</sup> (France métropolitaine : 114 hab / km<sup>2</sup>)
- Variation de la population (taux annuel moyen entre 1999 et 2009) : + 0,9 % (moyenne nationale : 0,7 %)

##### EMPLOI

- 1 296 000 emplois en 2009
- Evolution emploi salarié privé 2000 – 2010 : +10,5%

##### REVENUS

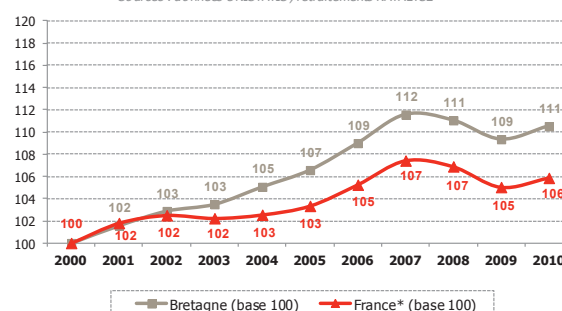
- PIB de 82 milliards €
- 4,4 % du PIB
- Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal (2009) : 22 091 € (moyenne nationale : 23 230 €)

Sources : CCI Bretagne ; INSEE

Cette dynamique économique est relativement équilibrée sur le plan géographique. On note la présence de deux pôles économiques majeurs (Rennes et Brest), et de filières bien réparties sur le territoire (TIC plutôt à Rennes et Lannion, construction navale et nautisme à Lorient et Vannes, industrie agroalimentaire répartie sur l'ensemble du territoire.)

#### ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ EN BRETAGNE DE 2000 À 2010 - COMPARAISON NATIONALE

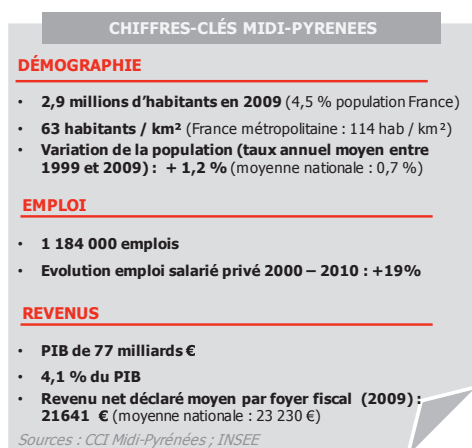
Sources : données UNISTATIS ; retraitements KATALYSE



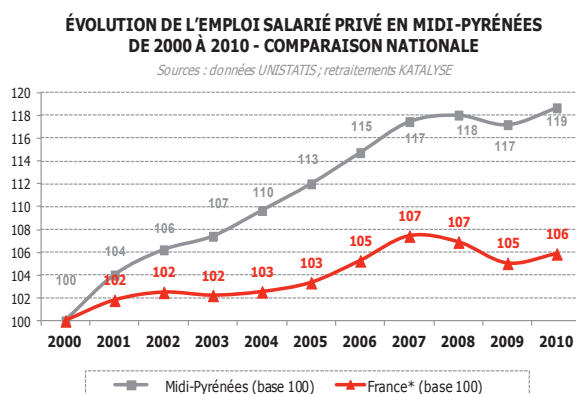
#### Midi-Pyrénées

Enfin, Midi-Pyrénées constitue une région très dynamique, avec une forte attractivité démographique et économique (hausse de l'emploi salarié de 19 % depuis 2000), particulièrement concentrée sur l'agglomération toulousaine. Cette dynamique économique est fortement impulsée par l'industrie aéronautique et la présence d'Airbus, mais également l'industrie agroalimentaire, encore très présente dans la région.





Une réelle volonté de diversification du tissu économique est mise en œuvre depuis plusieurs années, et commence à porter ses fruits, notamment autour des filières biotechnologies et santé, systèmes embarqués et TIC.



### b/ Une diversité de fonctionnement des acteurs économiques

Le choix de ces trois régions répond également à la volonté d'étudier des territoires où les modes d'organisation des acteurs économiques et des agences de développement diffèrent.

En Nord-Pas-de-Calais, l'action économique est fortement structurée au niveau régional. Ainsi, le Schéma régional de développement économique (SRDE) est établi par une conférence permanente

de 250 personnes représentant l'ensemble des acteurs socio-économiques de la région, et décliné au niveau local via des Projets locaux de développement économique (PLDE). De même, l'agence régionale de développement, Nord France Invest (NFI), qui se consacre aux actions de développement exogène, dispose d'une gouvernance originale intégrant, outre ses financeurs, des représentants des 4 grands territoires régionaux (Artois, Grand Lille, Côte d'Opale et Hainaut Cambrésis). Ce fonctionnement régionalisé est facilité par la faible présence des départements dans le domaine du développement économique. Enfin, les CCI sont fortement impliquées dans les agences de développement, au premier chef financièrement : elles sont en effet co-financeurs à 20-25 % de toutes les agences. Mais cette implication va plus loin : CCI et agences se sont réparties les missions, les actions de développement endogène étant du ressort des CCI tandis que les agences se concentrent exclusivement sur des actions de développement exogène.

En Bretagne et en Midi-Pyrénées, on constate une montée en puissance récente du niveau régional, toutefois contrebalancée par l'émergence d'agences au niveau des agglomérations et le maintien des agences départementales existantes sur des modèles économiques renouvelés.

### c/ Des agences qui évoluent

Chacune de ces trois régions présente des évolutions récentes d'agences intéressantes à analyser. Par exemple, en Midi-Pyrénées, l'agglomération de Toulouse porte un projet de création d'une agence de développement. En Bretagne, l'agence régionale de développement a fusionné avec l'agence régionale de l'innovation ; l'agence de développement des Côtes d'Armor (CAD22) a fusionné avec le comité départemental du tourisme. Enfin, en Nord-Pas-de-Calais, une coordination originale a été mise en place pour favoriser la complémentarité des agences et limiter les phénomènes de concurrence ; l'agence de Boulogne-sur-Mer ne s'occupe pas uniquement de développement économique mais est également agence d'urbanisme, à l'instar de l'agence Quimper Cornouaille Développement en Bretagne.



#### d/ Réalisation de 45 entretiens

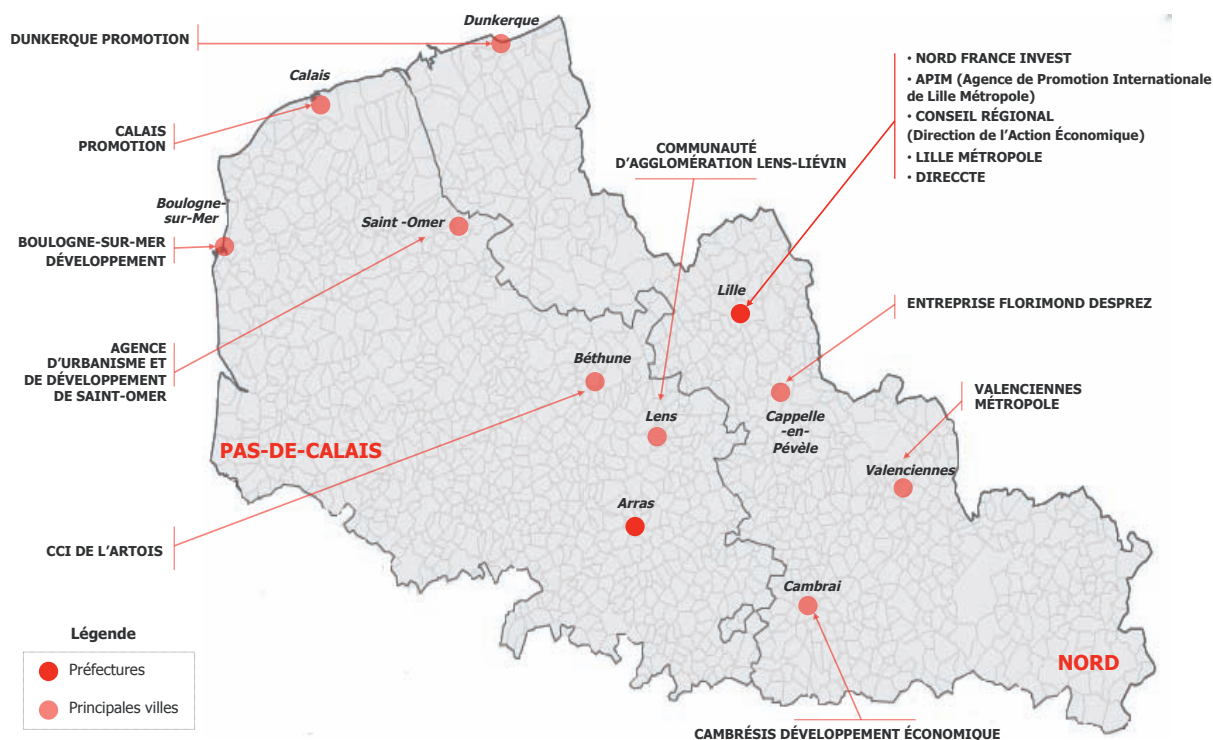
Dans chaque région, une quinzaine d'entretiens approfondis en face-à-face ont été effectués entre avril et juin 2012 par les consultants de Katalyse auprès de divers acteurs :

- les agences de développement économique régionales, départementales et locales ;
- des entreprises ;
- les chambres consulaires ;
- les conseils régionaux, des conseils généraux et des communautés d'agglomération ;

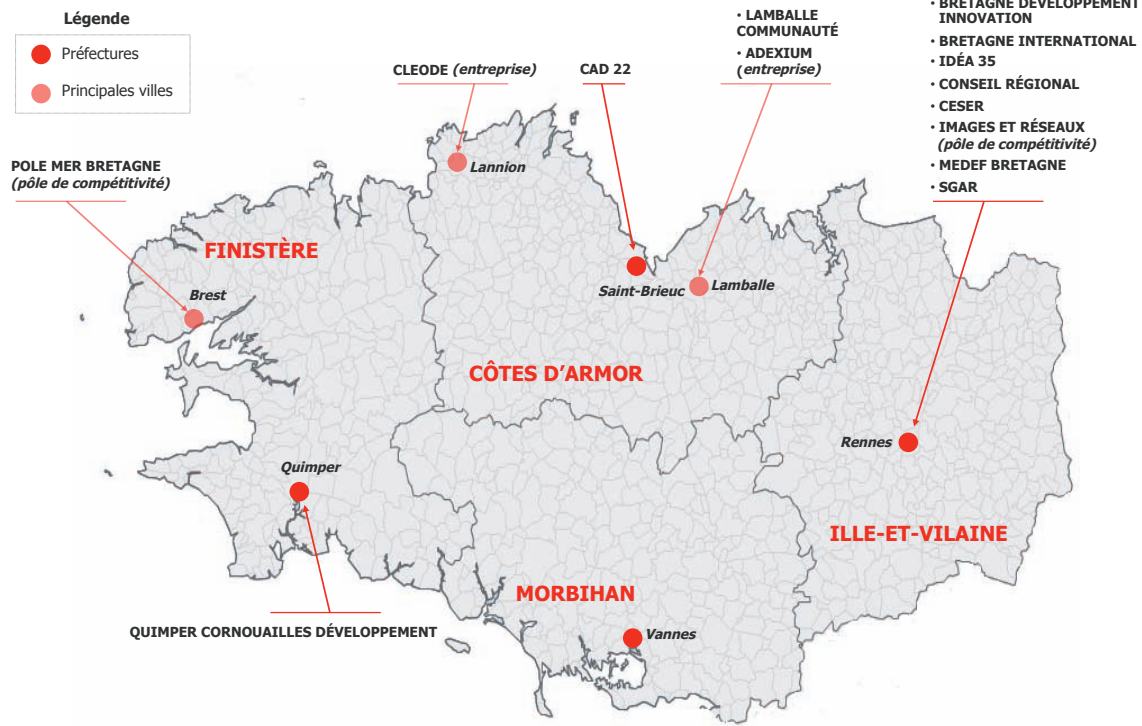
- les DIRECCTE ;
- des pôles de compétitivité.

Cette diversité a permis non seulement de mieux comprendre les interactions entre acteurs, mais également d'appréhender plus finement et plus réellement le rôle des agences de développement économique dans leur écosystème. Cette démarche a également permis d'apprécier la lisibilité globale, notamment pour les entreprises, de l'action de développement économique mise en œuvre à l'échelon des territoires.

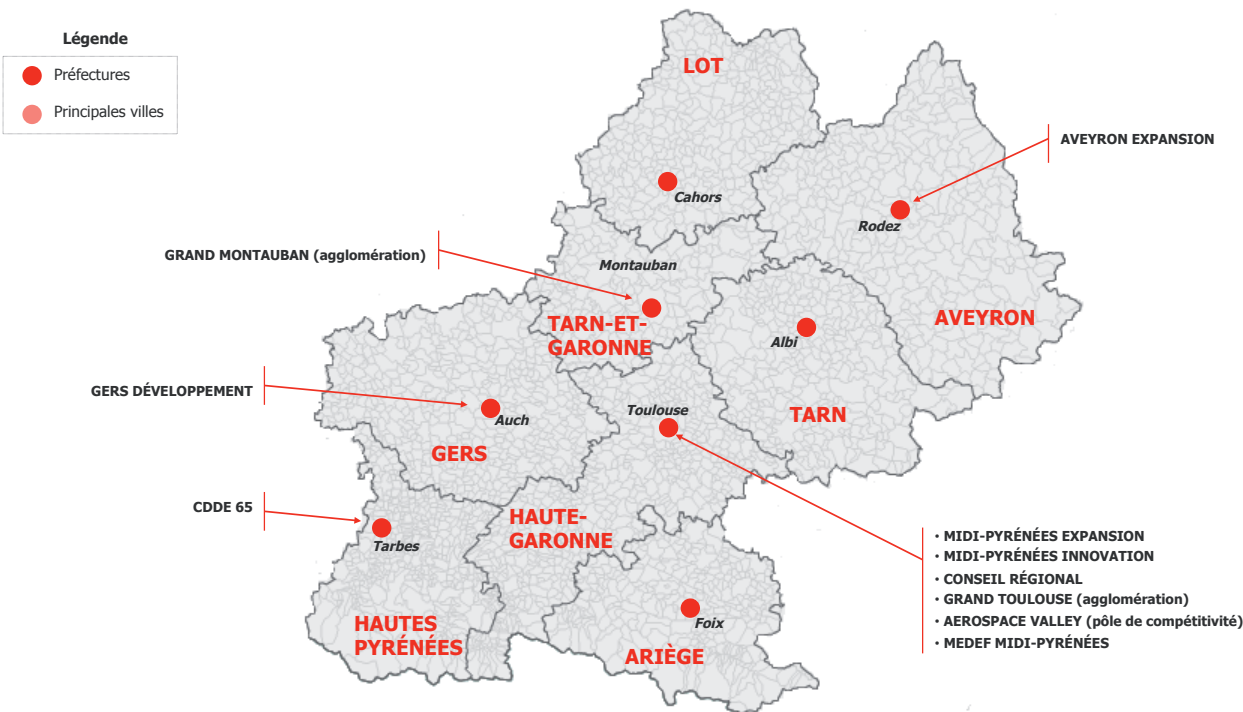
### Structures interrogées dans le Nord-Pas-de-Calais



### Structures interrogées en Bretagne



### Structures interrogées en Midi-Pyrénées



## 2/ Les agences de développement aujourd'hui

L'analyse des agences de développement économique a mis en évidence une grande diversité de situations – qu'il s'agisse de leur rôle, de leur organisation, ou de leur fonctionnement – et de nombreuses évolutions récentes ou en cours.

### a/ Une gouvernance partenariale, qui se diversifie

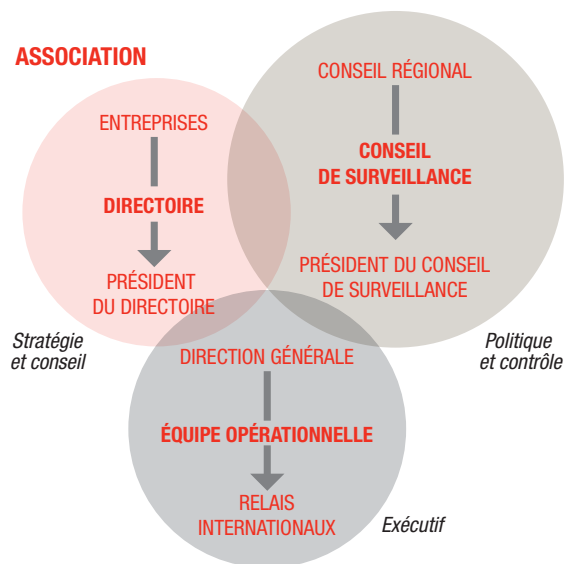
Si les agences ont un fonctionnement très différencié, elles se caractérisent par un mode de gouvernance relativement proche. Une grande majorité a ainsi été créée sous forme associative, mais il faut noter une diversification des statuts : par exemple, quelques agences ont le statut de SEM (société d'économie mixte) ; l'agence de développement de l'agglomération de Perpignan vient d'être créée sous forme de GIP (groupement d'intérêt public), statut également adopté par l'agence régionale d'innovation de Haute-Normandie (Seinari) ; l'agence régionale de Corse est un établissement public industriel et commercial (EPIC) ; l'agence régionale de Basse-Normandie est une régie autonome ; la récente agence régionale des Pays de la Loire rassemble un groupement d'intérêt public (GIP), une société publique locale (EPL) et une SEM ; etc.

De plus, si le schéma classique de gouvernance comprend une assemblée générale, un conseil d'administration et un bureau, de plus en plus d'agences font le choix de disposer d'un directoire (plutôt constitué d'acteurs économiques, voire de personnes qualifiées), qui définit la stratégie, et d'un conseil de surveillance (intégrant les financeurs et les chambres consulaires), qui précise les orientations de la structure et assure le suivi de ses actions. Ce dernier mode de gouvernance a ainsi séduit Bretagne International, Idéa Ile-et-Vilaine ou encore l'agence régionale de développement d'Ile-de-France.

Spécificité remarquable des agences, elles intègrent une grande diversité d'acteurs dans leur mode de gouvernance : en effet, au-delà des entreprises, toujours représentées, elles réunissent également les financeurs, les réseaux consulaires (*a minima* CCI, voire chambres des métiers et de l'artisanat et chambres d'agriculture), des représentants des partenaires sociaux... Ainsi, l'ensemble des acteurs du développement économique

du département sont représentés dans les instances de Charente Développement : comité départemental du tourisme, MEDEF, communautés de communes, journal *La Charente Libre*, etc.

*Exemple : illustration de la gouvernance de Bretagne International*



*Source : Bretagne International*

Il est également de plus en plus fréquent que les agences associent à leur gouvernance des acteurs économiques des échelons territoriaux supérieurs ou inférieurs. Ainsi, sont membres du bureau de Midi-Pyrénées Expansion l'agence de développement économique de Tarn-et-Garonne (ADE 82), l'agence de développement du Tarn (AGATE), celle des Hautes-Pyrénées (CDDE 65), les conseils généraux de la Haute-Garonne et du Gers. De même, comme nous l'avons vu précédemment, Nord France Invest, l'agence régionale de développement du Nord-Pas-de-Calais, a associé depuis peu des représentants des 4 grands territoires (Artois, Grand Lille, Côte d'Opale et Hainaut Cambrésis).

Si, comme nous le disions, les entreprises sont systématiquement représentées à la gouvernance des agences de développement, ce qui témoigne de la volonté d'associer les entrepreneurs au pilotage des structures, les orientations stratégiques sont définies par la collectivité de tutelle, et les niveaux d'implication des entreprises sont très variables selon les territoires et les personnes.

Les agences attendent des entrepreneurs qu'ils fassent remonter les besoins du tissu économique, relayent sur le terrain les stratégies de développement économique de la collectivité, et les aident à évaluer la pertinence des actions qu'elles proposent.

Cela étant, on constate un désengagement progressif des entreprises, qui s'explique par le manque de temps des dirigeants, le coût de l'adhésion ou la non-mesurabilité du retour sur investissement. Or, la rupture du lien avec les entreprises pourrait entraîner un décrochage des agences par rapport aux besoins de celles-ci.

Ce mode de gouvernance, partenarial, constitue un réel atout pour les agences en favorisant les échanges entre structures même si, ainsi que nous l'évoquerons ultérieurement, il n'empêche pas pour autant les phénomènes de concurrence.

#### **b/ Des métiers hétérogènes**

Si les objectifs des agences de développement sont proches (assurer le développement et l'attractivité du territoire), les moyens mis en œuvre pour y répondre sont extrêmement variés et les métiers des agences sont de fait très hétérogènes.

Le choix des fonctions exercées par les agences dépend essentiellement de trois facteurs :

- **Le projet économique de leur collectivité de tutelle ou de leurs financeurs**

Ainsi, Cambrésis Développement Économique, agence orientée principalement sur la promotion et la prospection, intègre à partir de 2013 dans ses fonctions la promotion et valorisation des « ruches » d'entreprises, pour continuer de bénéficier des subventions du conseil général ; dans le même esprit, Aveyron Expansion est en charge de l'animation et du comité d'agrément de la signature « Fabriqué en Aveyron ».

- **La répartition des rôles avec les autres acteurs économiques, notamment les autres agences de développement et les CCI**

Deux cas de figure peuvent être distingués : une répartition claire des rôles, comme en Hautes-Pyrénées, où la CCI gère l'export et la formation, tandis que l'agence de développement départementale (CDDE 65) est chargée des autres missions ayant trait au développe-

ment des entreprises. C'est également le cas en Nord-Pas-de-Calais, où la répartition des fonctions entre les CCI et les agences a été clarifiée (les CCI participant au financement des agences), ainsi qu'entre les agences elles-mêmes.

*A contrario*, le sentiment d'une lacune de la part d'un partenaire peut conduire l'agence à mener des missions similaires à celles de ce partenaire, et donc entraîner des redondances d'actions sur le territoire ; aussi, il n'est pas rare qu'une même action puisse être menée par plusieurs acteurs sur un même territoire, générant ainsi des zones de redondance voire de concurrence. À ce titre, il est intéressant de noter que les résultats provisoires de l'enquête du CNER auprès de ses adhérents (53 réponses) mettent en avant que 20 % des agences adhérentes au CNER estiment qu'il y a une concurrence plutôt qu'une complémentarité entre agences de développement économique.

- **Les besoins des entreprises**

Via un mode de gouvernance intégrant les entreprises et le travail de terrain mené par les chargés de mission, les agences adaptent leurs métiers en fonction des besoins des entreprises. Leurs métiers vont donc être très différents d'un territoire à un autre ; certaines agences vont apporter un appui au développement international, d'autres vont travailler sur le développement et la requalification des zones d'activité.

Toutefois, les agences ont des caractéristiques propres selon leur échelle géographique.

#### **a/ Agences régionales : une certaine homogénéité**

À l'exception de quelques agences régionales généralistes, comme Limousin Expansion, Midi-Pyrénées Expansion, Guyane Développement ou encore Bretagne Développement Innovation, les agences régionales de développement sont souvent plus fortement spécialisées, avec deux domaines prépondérants :

- **l'international** : prospection internationale et promotion (NFI, Bretagne International), mais aussi parfois soutien à l'export des entreprises locales (moins fréquent, cette action relevant souvent des CCI) ;
- **l'innovation** (Bretagne et Aquitaine Innovation, avant leur fusion avec leur agence régionale de développement).

*Panorama des agences interrogées*

	Actions en direction des entreprises du territoire (création, développement, reprise...)	Actions liées à l'animation du groupement d'entreprises (pôles, clusters, grappes...)	Appui à l'innovation	Accompagnement des mutations économiques territoriales/revitalisations	Conseil stratégique auprès des collectivités	Travail sur l'offre territoriale	Promotion/communication/marketing territoriaux	Prospection, accueil d'investisseurs à l'international	Prospection, accueil d'investisseurs en France	Autres actions internationales (programmes européens, coopération décentralisée...)	Gestion de l'information
NFI											
APIM											
Dunkerque Promotion											
Cambrésis Développement											
Calais Promotion											
CAD22											
Bretagne Développement Innovation											
Bretagne International											
IDEA35											
Quimper Cornouaille Développement											
Midi Pyrénées Expansion											
Midi Pyrénées Innovation											
Gers Développement											
Aveyron Expansion											
CDDE65											
AD Toulouse											

En complément, mais ce cas est encore peu fréquent, les ARD exercent des métiers relevant du **développement endogène**, comme la structuration et l'animation des filières régionales, la promotion de zones d'activités d'intérêt régional, etc.

**b/ Agences départementales et locales : une forte hétérogénéité**

C'est au sein des agences départementales et locales que l'on retrouve la plus grande diversité de métiers, sans pouvoir identifier de réelles différences entre ces deux niveaux géographiques :

• **La promotion du territoire et le marketing territorial**

Cette mission est largement partagée par l'ensemble des agences et recouvre des actions très diverses : des actions « traditionnelles » telles que la création et la mise à jour d'outils de communication, la présence à des salons... mais également des actions plus ciblées et spécifiques selon les territoires (Ariège Expansion porte ainsi l'accompagnement du projet de développement

numérique du département au titre du marketing territorial). Cette mission se trouve de plus en plus associée à un rôle d'observation du territoire (réalisation d'études, bases de données sur les disponibilités en zones d'activités, bourses des locaux...). Par exemple, CDDE 65 dispose d'un pôle « études et recherches » qui s'inscrit dans un processus d'intelligence territoriale, avec pour objectif de donner à l'ensemble des acteurs économiques un éclairage sur la vie économique locale (intégrant des données économiques mais aussi sociales et touristiques) et ses perspectives, et de leur fournir des outils d'aide à la décision. L'agence d'Eure-et-Loir (CODEL) a développé une base de données permettant d'identifier l'offre en foncier et immobilier d'entreprises sur le département.

• **L'accompagnement des entreprises endogènes et exogènes**

À la fin des années 1980, un nombre significatif d'agences ont orienté leurs actions vers le développement exogène, c'est-à-dire vers la prospection d'entreprises en France et à l'international. Toutefois, à l'heure



actuelle, et compte tenu de l'atonie des investissements mobiles en cette période de crise pour l'Europe de l'Ouest, les agences semblent se mettre plus en retrait dans ce domaine et diversifient leurs missions endogènes, renouant en cela avec le modèle initial des agences, qui s'attachaient prioritairement au développement de leur territoire à partir des forces présentes sur celui-ci. L'intervention des agences dans ces domaines varie d'un territoire à l'autre, car elle dépend de l'histoire de chaque agence et de son mode de travail avec les autres acteurs (CCI et agence régionale notamment). Par exemple, en vertu d'un accord avec la CCI, IDEA35 ne fait pas d'accompagnement endogène (hors mutation économique). C'est également le cas pour les agences locales du Nord-Pas-de-Calais, à l'exception de Dunkerque Promotion, qui a étendu son intervention à l'innovation. Toujours en Nord-Pas-de-Calais, les actions exogènes ont été coordonnées au moyen d'un plan d'action régional et des programmes d'actions pour les agences infrarégionales, validés par l'agence régionale de développement, NFI. Une articulation entre différents niveaux permettant une clarté et une efficacité de chacun des acteurs.

Parmi les actions de développement endogène mises en œuvre, on retrouve de nouveau une très grande diversité, que ce soit en termes d'actions (appui à la création d'entreprises, recherche de foncier et d'immobilier, aide à la recherche de financements, conseil en développement, actions de structuration de filière...) ou de mode d'actions (accompagnement individuel ou collectif).

• **Le conseil aux EPCI** composant le territoire : une spécificité des agences départementales

Les agences départementales se distinguent par leur rôle de conseil aux collectivités, qui tend à se renforcer, notamment en raison de l'évolution de la gouvernance des agences (intégration de plus en plus fréquente d'EPCI dans leur financement et leur gouvernance). Elles sont souvent structurées en trois pôles : territoire (conseil aux collectivités, marketing), entreprises (développement endogène) et prospection. En termes d'actions, cela se traduit par l'accompagnement dans les projets structurants, la réalisation d'études de faisabilité de zones d'activités, la participation aux travaux prospectifs...

Enfin, le terme « développement économique » peut renvoyer à des périmètres d'intervention très variables :

certaines agences intègrent le tourisme, tel CAD22 qui fusionne actuellement avec le comité départemental du tourisme, ou l'aménagement (Lot Développement Aménagement dans le Lot), tandis que d'autres sont également agences d'urbanisme, comme Quimper Cornouaille Développement. Certaines agences animent des technopôles, comme par exemple l'ADIT à Lannion ou Audelor à Lorient.

### **c/ Relations partenariales : entre lieu « neutre » et situations contrastées**

De manière générale, les agences ont des relations globalement sereines avec leur principal financeur, conseil régional, général ou intercommunal. Il semble qu'une relation de confiance s'établisse au fil du temps entre ces acteurs, et permette une répartition des rôles : si l'agence peut être force de proposition, elle reste un opérateur de la collectivité, et met en œuvre une stratégie définie par le pouvoir politique. Toutefois, la teneur des relations entre la collectivité et l'agence reste liée au caractère et à la bonne volonté des individus.

Par ailleurs, le positionnement des agences facilite les rapports avec leurs partenaires institutionnels (services de l'État, chambres consulaires) : n'étant pas un service à proprement parler de leur collectivité de rattachement, les agences sont en effet perçues comme un lieu de débat quasi neutre, voire comme un laboratoire d'idées au service du territoire, où l'ensemble des acteurs territoriaux sont associés à la réflexion, et ce en relative autonomie par rapport à la collectivité-mère.

Toutefois, la gouvernance des agences de développement intégrant un grand nombre et une grande variété de partenaires, les interactions entre acteurs ne sont pas toujours très évidentes. Les analyses menées au cours de la mission ont conduit une fois de plus à distinguer les agences de dimension régionale des agences locales et départementales.

### **a/ Agences régionales : un lieu de rassemblement**

Le rôle de coordination et d'animation des ARD est admis et apprécié par les acteurs économiques de leur territoire, notamment en matière d'innovation et de prospection exogène, pour plusieurs raisons :

• elles ont une taille critique suffisante pour assurer un réel effet de levier dans ces domaines ;

- elles ont la capacité de mettre en réseau des acteurs jadis isolés sur le terrain de l'innovation (coopération avec l'ensemble des acteurs de l'innovation, chargés de missions généralistes du Réseau de développement technologique et prestataires technologiques) ;
- elles peuvent assurer un rôle de coordination des actions des agences de la région en matière de prospection exogène notamment (bien que cela ne soit pas encore généralisé) ;
- la régionalisation des services de l'État, des CCI et des chambres des métiers facilite globalement les relations avec les institutions régionales et leurs agences.

---

#### **Investissements internationaux en France : une articulation État-territoires exemplaire**

Attirer des investisseurs étrangers est un moyen de développer son territoire. En la matière, la France a décidé de mettre en place une organisation reposant sur la subsidiarité et, pour éviter doublons et dépenses publiques inconsidérées, sur une complémentarité entre État et collectivités territoriales.

Au travers de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), l'État est présent dans plus de 22 pays pour repérer de potentiels investisseurs. Face à l'un d'eux, l'État a besoin de savoir si certains territoires en France peuvent répondre à ses besoins propres (foncier, bâtiments, sous-traitants, main d'œuvre, universités, etc.). Plutôt que de développer de nouveaux services en régions, l'État a choisi de s'appuyer sur des organismes déjà existants, au plus près du terrain, reconnus pour leur efficacité et immédiatement opérationnels : les agences de développement économique.

Relais officiels de l'AFII, les agences régionales de développement (ARD) ont mis en place, au sein de leur région, une articulation avec les agences départementales afin qu'elles constituent des dossiers de réponse lorsque leur territoire dispose des qualités réclamées par l'investisseur. Une organisation État-collectivités à 3 niveaux qui fonctionne aujourd'hui très bien et a permis l'implantation de 700 nouveaux investisseurs en 2011 (chiffres AFII).

*Source : CNER*

---

Cela étant, des frictions sont inévitables avec les autres acteurs du développement économique lorsque les compétences se recoupent. Par exemple, le marketing territorial apparaît difficile à piloter et à coordonner, compte tenu des nombreuses initiatives existant dans ce domaine, en particulier au niveau des agences départementales et des EPCI. De la même façon, les relations avec les pôles de compétitivité et les clusters nécessiteraient d'être clarifiées, car ces derniers interviennent sur des périmètres géographiques parfois très différents de ceux des agences, mais développent des actions proches des leurs en matière de marketing territorial ou d'animation de filière, voire de prospection d'investisseurs. Une clarification d'autant plus envisageable que nombre de clusters ont été créés par les agences, ou du moins avec leur concours.

#### **b/ Agences départementales et locales**

Au niveau départemental et local, si les agences de développement économique et les chambres consulaires expriment une même volonté d'œuvrer au service de l'emploi et des entreprises de leur territoire, de nombreux tiraillements sont perceptibles autour de certaines des missions actuellement couvertes par les agences, telles que les études, l'appui aux entreprises, le conseil aux EPCI, ou encore la prospection exogène. L'absence de partage clair des missions entre agences et CCI sur certains territoires renforce les risques de conflits. En outre, la réforme des chambres consulaires a eu un triple effet : d'une part, ces dernières sont moins enclines à participer au financement des agences compte tenu de leurs propres préoccupations financières ; d'autre part, la disparition de certaines implantations locales des chambres consulaires limite leurs relations avec les acteurs de proximité ; enfin, leur réforme a contraint certaines CCI territoriales à rechercher de nouvelles sources de financement, quitte à revendiquer des missions jusque-là exercées par d'autres acteurs.

Autre élément : alors que les agences départementales reconnaissent l'opportunité de coordonner au niveau régional leurs actions en matière de prospection d'entreprises, une méfiance persiste chez elles sur la capacité des acteurs régionaux à garantir un développement équilibré sur l'ensemble du territoire régional dans un contexte de métropolisation de l'économie.

La montée en puissance des EPCI est d'ailleurs source de questionnement – voire de tensions – pour les agences départementales et régionales, certaines agglomérations exprimant des ambitions affirmées en matière de développement exogène. Ce sentiment est renforcé par l'attrance de plus en plus forte des investisseurs pour les métropoles, qui pourrait remettre en cause la mission de développement exogène d'agences départementales situées dans des départements dotés d'agglomérations de taille importante.

*A contrario*, les agences départementales trouvent de plus en plus leur légitimité auprès d'EPCI trop petites pour disposer d'un service de développement économique ou souhaitant mutualiser certains moyens et actions : elles assurent alors un rôle de conseil juridique et fiscal, les assistent sur leurs projets de territoire, gèrent leurs fonds financiers, élaborent des projets inter-agglomérations, etc., et servent de relais entre les entreprises et les pôles et acteurs régionaux.

#### d/ Un financement qui se diversifie

En fonction des moyens des structures porteuses, du fonctionnement et des métiers de l'agence, il existe un éventail très large quant aux moyens financiers des agences. Le budget moyen s'établit à 1,62 million d'euros en 2012, avec des montants qui peuvent aller de 457 000 euros à 6,36 millions d'euros (source : enquête du CNER menée en 2012 – 53 répondants).

Le financement des agences françaises de développement économique est quasi exclusivement public, à la différence notamment des États-Unis, où certaines agences sont financées sur fonds privés. Parmi les 53 agences ayant répondu à l'enquête 2012 du CNER, 16 indiquent avoir une part de leur budget qui provient des entreprises, et cette part est très faible (elle atteint 12 % en Ariège, taux maximum observé en France). En général, c'est la collectivité à l'origine de la création de l'agence qui finance majoritairement cette dernière (avec un financement qui peut être de 100 %, comme dans le cas de l'ARD Franche-Comté par le conseil régional). Toutefois, il existe des cas de financement conjoint par la CCI et la collectivité, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, dans les Bouches-du-Rhône ou à Lyon (Aderly), et de financement par plusieurs collectivités lorsque l'agence est un outil mutualisé. Par exemple, Cambrésis Développement Économique (CDE) est cofinancée par 6 EPCI, la CCI, et le conseil général du Nord.

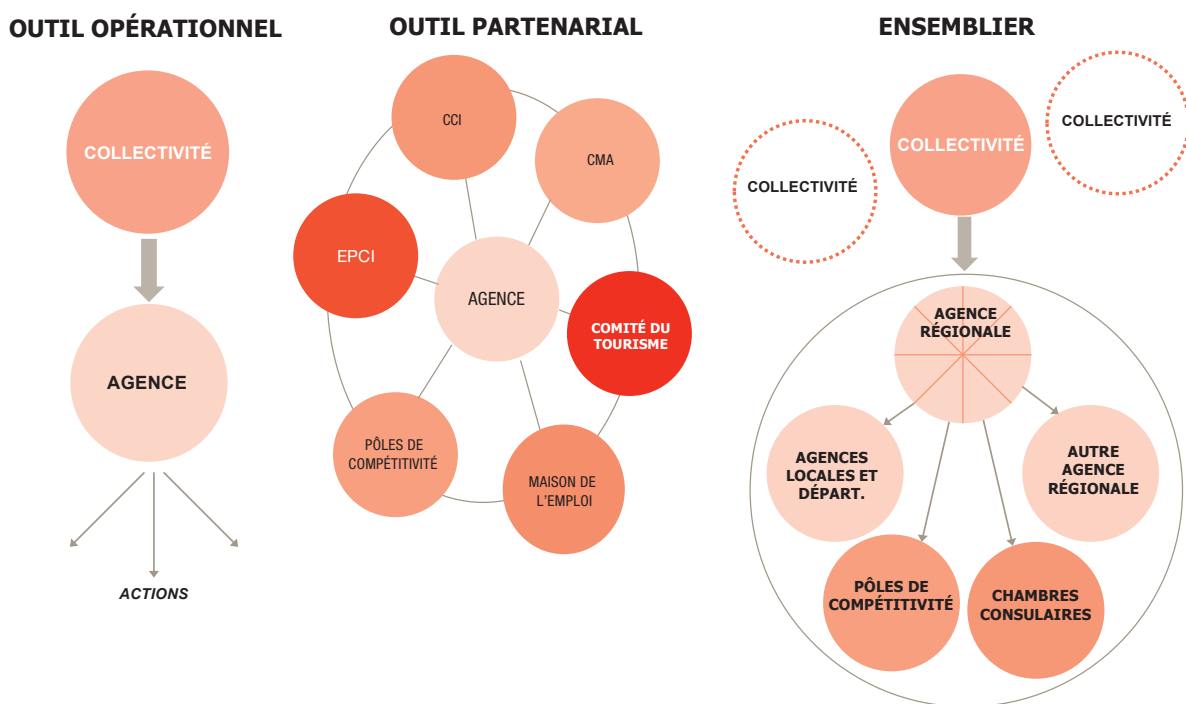
Cette situation évolue, et on assiste à une diversification progressive des modes de financement des agences de développement économique. C'est particulièrement vrai pour les agences départementales, la contraction des finances des conseils généraux entraînant une diminution des budgets alloués aux agences. Parmi les 25 agences départementales ayant précisé leur budget dans l'enquête 2012 du CNER, 16 ont vu leur budget baisser entre 2008 et 2012, dont certaines très fortement (de l'ordre de 20 à 35 %), et 6 ont vu leur budget stagner.

Les principales nouvelles sources de financement des agences sont :

- **le conventionnement avec les EPCI** du territoire sur lequel est située l'agence, et/ou leur adhésion à l'agence ;
- **le développement de prestations payantes.** Elles peuvent être à destination des collectivités (études sur des problématiques de foncier et d'immobilier d'entreprises...) : ainsi, cinq agences d'urbanisme et de développement ont signé une convention pluriannuelle de partenariat avec le conseil régional de Bretagne et réaliseront donc pour ce dernier des études sur « les caractéristiques de l'armature urbaine bretonne, sa typologie et son évolution » ; la communauté de communes du Sud-Goelo a passé commande auprès de l'agence des Côtes d'Armor CAD22 d'une étude de marché des sites potentiels pour l'aménagement d'un bâtiment relais dédié à l'accueil d'entreprises. De façon plus rare, il s'agit de prestations à destination des entreprises. Ces services sont aujourd'hui essentiellement collectifs (participation à des salons, séminaires thématiques...). Quelques agences mènent cependant des réflexions pour développer une offre individuelle payante auprès des entreprises (mobilisation des aides publiques, ingénierie financière...), mais aucun cas n'a été identifié durant la mission ;
- **les conventions de revitalisation.** Certaines agences gèrent des fonds de revitalisation (Calais Promotion, Idea 35), tandis qu'il s'agit davantage d'une source de financement d'actions supplémentaires de prospection pour d'autres (Cambrésis Développement Économique). Selon les cas, les agences contractent directement avec les entreprises soumises à revitalisation ou interviennent en co-traitance avec des cabinets privés.



### *Rôles d'une agence de développement*



#### **e/ Les trois grands rôles d'une agence de développement économique**

Il existe donc une très grande diversité de situations, et chaque agence présente ses spécificités. Le périmètre et les moyens d'intervention, les métiers exercés, le niveau d'expertise de l'équipe et les relations avec les autres acteurs économiques sont autant de critères permettant de différencier les agences de développement économique.

Notre analyse nous permet par ailleurs de distinguer trois principaux rôles pour une agence de développement économique dans son écosystème :

- agence meneur/coordonateur : l'agence exerce un leadership par rapport aux autres acteurs du développement économique ;
- agence lieu de collaboration entre acteurs : l'agence a un rôle d'ensemblier ;
- agence outil opérationnel d'une collectivité, ayant peu de liens avec les autres acteurs du développement économique.

La grande diversité des agences de développement économique doit toutefois moins inquiéter qu'être expliquée : elle reflète leur adaptation fine aux besoins des

entreprises et des territoires. Cependant, il apparaît de plus en plus évident qu'une évolution est nécessaire à court et moyen terme. Les agences doivent en effet adapter leur offre de services à leur périmètre d'intervention, faire évoluer leurs métiers pour continuer à répondre aux besoins des entreprises dans un contexte économique en profonde mutation, et trouver de nouvelles sources de financement en raison de la raréfaction des finances publiques.

### **3/ Typologie des agences de développement économique**

#### **a/ Méthodologie**

Au-delà de la classification « classique » entre agences locales, agences départementales et agences régionales, nous avons, à partir de l'analyse menée, cherché à construire une typologie des agences afin de mettre en évidence des groupes d'agences confrontées à des enjeux proches, sinon similaires.

Si, comme nous l'avons vu précédemment, les fonctionnements et les métiers des agences sont très divers, deux critères segmentants permettent de distinguer

les agences : le champ « géographique » et le champ « technique ». C'est à partir de ces deux critères, précisés ci-dessous, qu'a été construite la typologie des agences de développement économique.

#### a/ Le champ géographique de l'agence

Nous avons fait le choix de classer les agences en fonction de la taille du territoire sur lequel elles agissent, plutôt que de reprendre la distinction entre agences régionales, départementales et locales, car il permet de tenir compte des notions de moyens et de taille critique. Le tableau des agences de développement aujourd'hui que nous avons dressé met en lumière le cas particulier des agences régionales, qui ont des enjeux proches en matière de fonctionnement, de métiers, etc. En revanche, il est plus difficile d'identifier des spécificités entre agences locales et départementales. Plus que l'échelon géographique sur lequel ces agences interviennent, c'est la taille de leur territoire d'intervention, déterminée par la taille de sa population, qui apparaît pertinente : une agence d'agglomération peut avoir un profil très proche – en termes de moyens, de fonctionnement, de métiers – de celui d'une agence départementale, alors qu'elle sera très différente d'une agence d'une communauté de communes.

À partir de nos analyses de terrain, trois strates ont donc été identifiées :

- les **régions** ;
- les **territoires de plus de 300 000 habitants** ;
- les **territoires de moins de 300 000 habitants**.

Ce seuil de 300 000 habitants a été fixé de manière empirique, à partir des travaux menés et de notre connaissance des agences de développement économique. C'est également la limite à atteindre pour pouvoir constituer un pôle métropolitain. Il s'agit donc d'une taille critique de territoire permettant de disposer des moyens pour mettre en place des actions de plus grande envergure.

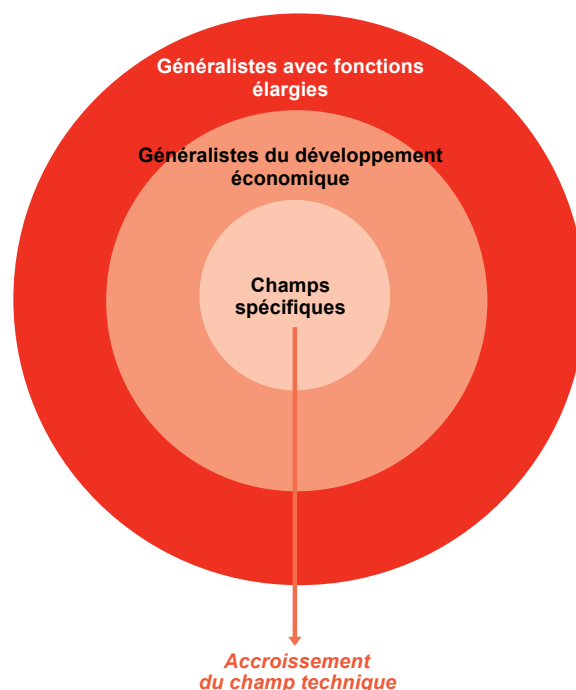
#### b/ Le champ technique de l'agence

Quatre catégories d'agences ont été distinguées en fonction de leurs activités, de la plus spécialisée à la plus généraliste :

- les **exogènes majoritaires**, dont la principale fonction est l'accueil et l'aide à l'implantation d'entreprises extérieures au territoire. Exemple : Nord France Invest, Ouest Atlantique, Alsace International ;

- les **endogènes spécialistes**, dont les activités sont ciblées sur un domaine spécifique – le plus souvent l'innovation. Exemple : Midi-Pyrénées Innovation, SEI-NARI (agence d'innovation de la Haute-Normandie) ;
- les **endogènes « classiques »**, dont les activités sont principalement tournées vers les entreprises du territoire. Elles exercent des fonctions classiques de développement économique : accompagnement des entreprises (création, développement, reprise...), conseil aux collectivités, travail sur l'offre territoriale, marketing territorial, et gestion de l'information. Elles peuvent mener des actions de développement exogène, mais l'essentiel de leurs actions est orienté sur l'endogène. Exemple : Seine Maritime Expansion, Val de Garonne Expansion, SODA (agence de développement du Sud Oise) ;
- les **endogènes aux fonctions élargies**, qui ajoutent une ou plusieurs compétences spécifiques (aménagement, tourisme...) aux fonctions classiques d'une agence de développement. Exemple : CAD 22 (tourisme), Vendée Expansion (aménagement).

#### Schéma du champ technique des agences de développement



Source : KATALYSE

Le croisement des deux critères géographique et du champ technique permet d'aboutir à la typologie suivante composée de 4 types d'agences :

- spécialistes de moins de 300 000 habitants
- spécialistes de plus de 300 000 habitants
- généralistes hors régions (que leur territoire comporte plus ou moins de 300 000 habitants)
- généralistes régionales

Les agences adhérentes au CNER sont inégalement réparties.

#### b/ Analyse selon les types d'agences

##### a/ Les spécialistes de moins de 300 000 habitants

Ce type regroupe les agences couvrant un territoire de moins de 300 000 habitants et qui interviennent sur une activité spécifique. À l'heure actuelle, il s'agit d'agences ayant exclusivement des activités exogènes (prospection, promotion, accueil d'entreprises extérieures). Dans tous les cas identifiés, cette spécialisation

a été décidée dans le cadre d'un accord avec la CCI, qui participe au financement et à la gouvernance de l'agence.

Seules 4 agences adhérentes au CNER sont des spécialistes de moins de 300 000 habitants. Elles se caractérisent par leurs moyens financiers et humains restreints (de 2 à 6 collaborateurs).

La situation de ces agences paraît difficile à moyen terme. En effet, le territoire qu'elles couvrent est trop restreint pour qu'elles puissent mener seules des actions de prospection exogène, en particulier à l'international, une taille critique étant nécessaire dans ce domaine. Une coordination avec les agences intervenant sur un territoire plus important, notamment les agences régionales, semble donc nécessaire. Par ailleurs, dans un contexte de diminution des capacités financières des collectivités et des CCI, la question du financement de ces agences (sous cette forme) pourrait être posée à court ou moyen terme. Nous verrons cependant par la suite qu'il ne s'agit pas d'une fatalité

#### Typologie des agences

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
EXOGENE MAJORITAIRE	<b>SPÉCIALISTES &lt; 300 000 habitants</b> Exemples : Calais Promotion Creusot-Montceau Développement	<b>SPÉCIALISTES &gt; 300 000 habitants</b> Exemples : Périgord Développement Invest in Reims Moselle Développement	Exemples : Alsace International Bretagne International Nord France Invest
ENDOGENE SPÉCIALISTE	×	×	Exemples : SEINARI Entreprise Rhône Alpes International MPI (Midi-Pyrénées Innovation)
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE	<b>GÉNÉRALISTES HORS RÉGION</b> Exemples : Dunkerque Promotion Val de Garonne Expansion Lozère Développement SODA	Exemples : IDÉA 35 (Ile-et-Vilaine) Comité d'Expansion économique de l'Allier Seine Maritime Expansion	<b>GÉNÉRALISTES RÉGIONALES</b> Exemples : Bretagne Développement Innovation Limousin Expansion Guadeloupe Expansion
ENDOGENE AUX FONCTIONS ÉLARGIES	Exemples : Roissy Développement Agence de Développement et d'Urbanisme de Montbéliard ADE 82 (Tarn-et-Garonne)	Exemples : CAD 22 (Côtes d'Armor) Vendée Expansion Vosges Développement	

et que ces agences sont amenées à faire évoluer leurs fonctions ou leur périmètre.

**b/ Les spécialistes de plus de 300 000 habitants**

Ce type regroupe les agences couvrant un territoire de plus de 300 000 habitants et les agences régionales qui interviennent sur une activité spécifique. Il s'agit majoritairement d'agences ayant une activité exogène ou agissant dans le champ de l'innovation. De création récente, les agences de l'innovation sont aujourd'hui distinctes des agences de développement économique et le plus souvent ne sont pas adhérentes au CNER, bien qu'elles pourraient y trouver toute leur place, tant innovation et développement économique sont indissociables. Les agences de ce type, telles qu'elles ont été analysées dans le cadre de notre intervention, sont majoritairement spécialisées sur l'exogène.

Les spécialistes de plus de 300 000 habitants se caractérisent par un positionnement offensif répondant à une volonté politique forte. Elles ont une équipe de taille relativement importante (10 à 15 équivalents temps plein en général, voire plus selon la taille du territoire). Souvent cofinancées par plusieurs parte-

naires publics, elles bénéficient de moyens financiers conséquents. Leur positionnement spécialisé limite les risques de concurrence entre acteurs, facilitant ainsi les partenariats.

Parmi les agences intervenant sur un « grand territoire », les agences régionales notamment bénéficient d'une légitimité reconnue dans ces fonctions spécialisées, et 13 régions ont fait le choix de disposer d'une ARD centrée sur l'exogène. On note quelques exceptions à cette spécialisation des agences régionales, tout d'abord sur des territoires relativement restreints et moins naturellement attractifs, notamment en l'absence d'agences départementales, tel le Limousin (742 000 habitants), dont l'agence de développement (Limousin Expansion) travaille à la fois sur le développement endogène et exogène ; et sur des territoires dotés de plusieurs métropoles qui mènent des actions de développement exogène.

Quelques agences départementales maintiennent cette spécialisation (Moselle Développement, Provence Promotion), tout comme certaines agences de grandes agglomérations (Aderly pour Lyon, Le Havre Dévelop-

*Répartition des 96 agences adhérentes au CNER*

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION	TOTAL
EXOGENE MAJORITAIRE	3	14	13	30
ENDOGENE SPÉCIALISTE	0	1	0	1
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE	20	24	8	52
ENDOGENE AUX FONCTIONS ÉLARGIES	7	6	0	13
TOTAL	30	45	21	96

Spécialistes de moins de 300 000 habitants

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
EXOGENE MAJORITAIRE	3		
ENDOGENE SPECIALISTE	×	×	
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE			
ENDOGENE AUX FONCTIONS ELARGIES			×

Spécialistes de plus de 300 000 habitants

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
EXOGENE MAJORITAIRE		14	13
ENDOGENE SPECIALISTE	×	×	×
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE			
ENDOGENE AUX FONCTIONS ELARGIES			×

pement) – en particulier lorsqu’il n’y a pas d’agences départementales ou régionales sur leur territoire.

Ces agences sont confrontées au décalage qui peut être ressenti, dans une conjoncture économique difficile, entre les moyens mis en œuvre pour la prospection exogène et les résultats obtenus. En effet, c’est une action de long terme qui nécessite un effort dans la durée et se trouve très dépendante du contexte économique : les résultats sont très fluctuants d’une année sur l’autre, pour des dépenses qui, elles, demeurent stables.

Par ailleurs, le découpage entre endogène et exogène peut s’avérer artificiel, et une coordination entre ces deux activités est nécessaire. On constate ainsi que les agences uniquement centrées sur l’exogène ne le sont jamais tout à fait vraiment. Tout d’abord, elles assurent souvent le suivi des entreprises qui s’implantent sur le territoire, et ce pendant de nombreuses années. De plus, les stratégies de prospection ne sont aujourd’hui plus orientées par pays, mais par filière, en fonction des besoins du territoire. Aussi l’agence « exogène » a-t-elle besoin de connaître parfaitement le tissu économique local, ses besoins, les chaînons manquants des filières stratégiques pour orienter sa stratégie de prospection.

Enfin, il existe un risque de concurrence accrue en matière de développement exogène sur certains territoires disposant d’une agence départementale ou régionale et d’une agence d’agglomération. Dans un contexte de métropolisation de l’économie, où l’on constate que les agglomérations sont naturellement plus attractives que le reste du territoire, et sans coordination des acteurs économiques intervenant sur l’exogène, les zones de recoupement seront nombreuses et fréquentes.

**c/ Généralistes hors régions**

Cette catégorie regroupe les agences qui interviennent sur une commune ou un département et ont majoritairement des compétences endogènes. Certaines exercent uniquement les fonctions classiques d’une agence de développement : actions en direction des entreprises du territoire, conseil auprès des collectivités, travail sur l’offre territoriale, marketing territorial, gestion de l’information ; d’autres ont des compétences élargies, qu’il s’agisse de tourisme, d’urbanisme, d’aménagement, ou encore d’accueil de nouveaux salariés sur le territoire.

La moitié de ces agences ont été créées avant les années 1990. Les autres, plus récentes, sont issues d’une

*Généralistes hors régions*

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
EXOGENE MAJORITAIRE			
ENDOGENE SPECIALISTE	×	×	
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE	20	24	
ENDOGENE AUX FONCTIONS ELARGIES	7	6	×

volonté politique de prendre en main le développement économique. Leurs moyens financiers et humains sont très variables : ils dépendent de leur collectivité de rattachement et de sa volonté politique en matière de développement économique. En effet, le financement est quasi exclusivement public, et très largement porté par la collectivité de rattachement.

Les compétences et configurations de ces agences varient selon la nature de leur territoire d'implantation, mais elles ont toutes une forte proximité avec les entreprises et une approche très « terrain ».

Confrontées à la contradiction entre les besoins croissants des entreprises et la diminution des moyens financiers des collectivités, ces agences doivent trouver un positionnement stratégique et identifier de nouvelles sources de financement, et ce d'autant plus que leur approche généraliste peut entraîner une faible lisibilité de leurs actions. Par ailleurs, le « retour » des CCI vers ce champ technique peut provoquer des tensions. Enfin, au sein de cette catégorie, les agences départementales

sont confrontées à la suppression de la clause générale des compétences, qui fait peser une incertitude sur leur avenir.

**d/ Généralistes régionales**

Cette dernière catégorie regroupe les huit agences régionales ayant majoritairement une activité endogène : actions en direction des entreprises du territoire, conseil aux collectivités, travail sur l'offre territoriale, marketing territorial, gestion de l'information. Ce modèle est surtout répandu dans les collectivités d'Outre-mer.

Les agences de ce groupe ont des activités structurantes ayant une réelle signification à l'échelle régionale, mais une approche plus sélective, davantage ciblée sur des entreprises à plus forte valeur ajoutée.

Elles sont confrontées à la nécessité de conforter les liens avec les relais locaux sur l'ensemble de leur territoire pour asseoir leur légitimité et diffuser une dynamique régionale. Le souci d'équité territoriale est essentiel à leur succès.

*Généralistes régionales*

champ géographique \ champ technique	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
EXOGENE MAJORITAIRE			
ENDOGENE SPECIALISTE	X	X	
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE			8
ENDOGENE AUX FONCTIONS ELARGIES			0





## CHAPITRE III

# Agences de développement : pistes d'évolution

PAR **CÉCILE COLLOT**  
CONSULTANTE MANAGER, CABINET KATALYSE

**Comme nous l'avons précisé précédemment, l'environnement des agences de développement se modifie. Si de nombreux arguments justifient spontanément leur intérêt et leur place, pour mener à bien leurs missions, elles doivent nécessairement anticiper au mieux ces évolutions.**

Les agences doivent ainsi répondre à quatre enjeux essentiels à court et moyen terme.

En premier lieu, elles doivent faire face à la **raréfaction des finances publiques**. Cette tendance, déjà largement ressentie par de nombreux acteurs, va se renforcer dans les années à venir (nécessité de diminution des dépenses budgétaires pour répondre aux objectifs européens, augmentation des dépenses sociales, diminution des moyens des chambres consulaires...). Dans de nombreuses agences, une optimisation des dépenses a déjà été largement opérée, mais il sera certainement nécessaire, demain, d'aller encore au-delà.

Plus que jamais, il s'agit pour les agences d'être dans une **recherche de performance accrue**, d'assurer un retour sur investissement pour les entreprises et les territoires participant à leur gouvernance. Les agences doivent ainsi « rendre compte » des actions menées et, surtout, de leur impact en termes de dynamique économique ; c'est pourquoi elles sont nombreuses à se doter d'outils de contrôle de gestion et d'indicateurs de résultats.

Au-delà de cette recherche de performance, il est également nécessaire pour certaines structures d'initier une **diversification des sources de financement**. Les agences départementales sont notamment concernées, les départements étant particulièrement frappés par l'accroissement des dépenses sociales. Si le modèle largement répandu au sein des agences est celui d'un financement quasi exclusif par une collectivité unique, il apparaît essentiel aujourd'hui d'associer d'autres financeurs pour assurer un maintien des moyens. Cette diversification des sources de financement n'est pas sans conséquences sur le rôle et le fonctionnement même des agences, puisque les nouveaux financeurs, qu'ils soient publics ou privés, réorientent nécessairement la stratégie de celles-ci.

Autre enjeu auquel les agences doivent s'adapter à court et moyen terme : la **complexité croissante des métiers du développement économique**. À la fin des années 1990, de nombreuses agences avaient recentré leur rôle sur l'implantation de nouvelles entreprises sur le territoire ; les profils des chargés de mission étaient alors relativement homogènes. Comme le montre l'analyse des agences aujourd'hui, leur rôle s'est déjà considérablement diversifié. Dans le contexte économique actuel, l'élargissement et la complexification du métier de développeur économique vont se poursuivre sous l'influence de plusieurs facteurs : l'intégration de plus en plus grande de la notion de développement durable dans le développement économique, et son corollaire social et environnemental, l'élargissement des limites du développement économique, qui ne recouvre plus uniquement les activités de production, mais englobe le tourisme, l'économie sociale et solidaire, l'agriculture, le nécessaire verdisse-

ment de l'économie, l'accompagnement des entreprises dans un contexte en mutation (appui à l'innovation et à l'export notamment).

En accord avec leur stratégie, les agences devront donc pouvoir disposer des compétences nécessaires pour répondre à cette évolution des besoins. Pour ce faire, elles seront amenées à faire évoluer leurs propres ressources humaines (formation, intégration de nouveaux profils...).

Troisième enjeu essentiel, notamment dans un contexte de nécessaire optimisation des dépenses publiques : face à leur grand nombre, il faut **assurer la meilleure coordination possible des acteurs du développement économique par la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée**. Cette capacité à se coordonner et à préciser le rôle et les fonctions de chacun doit s'appliquer non seulement à l'agence et à sa collectivité-mère, aux agences entre elles (en particulier lorsque plusieurs agences interviennent sur un même territoire – agence régionale et agence départementale par exemple), mais également entre les agences et les autres acteurs du développement économique. Ce dernier point vaut notamment pour les relations entre agences et CCI qui, faute de réelle coordination, ont encore souvent tendance à intervenir sur les mêmes champs d'un même territoire.

Enfin, et plus que jamais, les agences doivent être en capacité **de conjuguer à la fois une logique de court terme**, c'est-à-dire pouvoir répondre au jour le jour aux besoins des entreprises et des territoires, **et une logique de long terme**, c'est-à-dire de prendre de la hauteur pour anticiper aux mieux les mutations et évolutions. Ces deux approches sont essentielles et se nourrissent réciproquement. La proximité avec les entreprises et les territoires permet en effet de percevoir les signes, les tendances qui se dessinent. Cette prise de hauteur est primordiale, bien que parfois malaisée en période de profonde mutation. Or, la proximité des agences avec le tissu économique leur confère un rôle essentiel auprès des élus, qu'elles aident à anticiper les évolutions en cours et à mettre en œuvre les stratégies économiques adaptées.

Ces enjeux vont avoir un effet différencié sur les agences, en fonction de leurs moyens financiers, de leur

métier, de leur territoire d'intervention, de la dynamique économique de leur territoire... **Aussi n'est-il pas possible, et encore moins souhaitable, de proposer un modèle unique d'évolution pour les agences de développement économiques**. En effet, ce qui fait la force des agences est leur capacité à proposer des modèles différents adaptés au territoire sur lequel elles interviennent, tenant compte des besoins et attentes des entreprises, de la volonté des élus locaux, et des actions et stratégies des autres acteurs du développement économique local.

Différents scénarios d'évolution des agences peuvent toutefois être imaginés à partir de la typologie présentée au chapitre précédent.

## 1/ Comment s'adapter ? Scénarios d'évolution pour les agences de développement

Pour chaque type d'agences, nous avons imaginé différents scénarios d'évolutions envisageables. Ainsi que nous l'avons préalablement précisé, il n'y aurait pas de sens à présenter un « scénario idéal », car le seul schéma idéal est celui qui sera adapté à chaque territoire en fonction des besoins des entreprises, des actions et stratégies des acteurs. Cependant, pour chaque proposition, nous avons identifié les avantages et inconvénients des scénarios d'évolution afin d'apporter un éclairage sur leurs conditions de mise en œuvre.

### a/ Spécialistes de moins de 300 000 habitants : élargir ses compétences ou son périmètre

Pour rappel, ce type regroupe les agences de développement qui interviennent sur un territoire de moins de 300 000 habitants et sont spécialisées sur une compétence spécifique. Dans la totalité des cas étudiés, il s'agissait d'agences dédiées au développement exogène. Des agences telles que Calais Promotion, Creusot-Montceau Développement ou Cambrésis Développement Économique appartiennent à ce type.

Ces agences sont particulièrement touchées par les contraintes financières croissantes qui rendent leur action de plus en plus complexe. En effet, elles sont

prises dans une contradiction entre des ressources humaines et financières qui risquent de se réduire, et une difficulté accrue à attirer de nouvelles entreprises (diminution de la mobilité, augmentation des exigences des entreprises, renforcement de la concurrence, hausse de la demande en infrastructures...). Par ailleurs, alors que la concurrence entre les territoires est très forte, le territoire d'intervention de ces agences apparaît bien souvent trop restreint pour en assurer une promotion optimale à l'échelle nationale, et plus encore à l'échelle internationale.

Aussi est-il de plus en plus ardu pour les spécialistes de moins de 300 000 habitants de répondre aux exigences de « retour sur investissement ». Quelle que soit la qualité du travail de leurs équipes, elles risquent de voir le nombre de nouvelles implantations diminuer sur leur territoire.

C'est pourquoi la pérennité de ce modèle nous apparaît limitée à moyen terme. Non seulement cet environnement tendu peut nuire à la motivation des équipes, qui risquent de s'essouffler, mais les agences de cette catégorie pourraient être remises en cause par les élus et perdre leur légitimité faute d'atteindre les objectifs qui leur ont été fixés.

Dans ce contexte, elles sont contraintes de s'adapter et de faire évoluer leurs compétences et leur organisation. Deux types de changement apparaissent dès lors possibles et souhaitables pour ces agences : d'une part, un élargissement de leurs compétences techniques

(c'est-à-dire l'intégration de nouveaux métiers) ; d'autre part, un élargissement de leur périmètre géographique d'intervention.

Le schéma ci-dessous synthétise les scénarios envisageables.

À travers **l'élargissement du périmètre technique** (scénario 3 illustré dans le schéma ci-dessous), l'agence passe du statut de « spécialiste » à celui de « généraliste ». Elle intègre de nouvelles compétences, notamment en matière de développement endogène, en renforçant son intervention auprès des entreprises de son territoire. Cette évolution est relativement classique, et de nombreuses agences sont déjà passées d'un métier exclusif de développement exogène à une appréhension plus large du développement économique de leur territoire.

Ce scénario présente en effet plusieurs avantages. Tout d'abord, l'action de l'agence gagne en visibilité auprès des élus et des entreprises locales, ce qui lui confère une plus grande légitimité. L'élargissement des métiers de l'agence vers le soutien aux entreprises de son territoire est d'ailleurs souvent impulsé par les élus eux-mêmes, en particulier dans un contexte de crise ou de tensions économiques fortes. Par exemple, Dunkerque Promotion, dont la mission initiale est la promotion et le développement exogène, s'est vu confier la tâche de soutenir les entreprises de son territoire en identifiant et accompagnant leurs projets d'innovation.

### Évolution des spécialistes de moins de 300 000 habitants

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
EXOGENE MAJORITAIRE	1	2	
ENDOGENE SPECIALISTE	Statu quo	3	
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE			
ENDOGENE AUX FONCTIONS ÉLARGIES			

---

### Élargissement des compétences techniques d'une agence : le cas Dunkerque Promotion

Dans le cadre de la réflexion sur la stratégie de développement économique de la Communauté Urbaine de Dunkerque, le diagnostic de territoire a mis en avant un enjeu important en matière d'innovation pour accompagner la mutation des entreprises locales. Forte de ce constat, la CUD a fait de l'innovation et du développement des PME un axe majeur de sa stratégie.

En tant qu'outil souple, connaissant parfaitement les entreprises et associant différents partenaires (notamment la CUD et la CCI), Dunkerque Promotion est apparu naturellement comme l'acteur le plus pertinent pour mettre en œuvre cet axe stratégique. L'agence a ainsi créé un département innovation et s'est dotée des ressources humaines nécessaires. Ce département de Dunkerque Promotion a pour fonction de mobiliser les PME, de faciliter le diagnostic projet et de les accompagner dans leurs projets d'innovation en allant chercher l'ensemble des ressources nécessaires (entreprises partenaires, centre R&D...). L'agence étant adhérente du réseau « J'innove en Nord pas de Calais », plateforme animée et coordonnée par l'équipe de l'agence régionale Nord France Innovation Développement (NFID), les projets accompagnés par Dunkerque Promotion peuvent ainsi bénéficier d'un financement PTR bonifié, voire complété si nécessaire par le fond innovation mis en place par Dunkerque Promotion au bénéfice des entreprises du territoire.

Ce dispositif est encore récent, mais les résultats obtenus sont déjà plus qu'encourageants !

*Source : Katalyse*

---

De plus, comme nous l'avons expliqué précédemment, les agences intervenant sur un territoire de taille restreinte apparaissent particulièrement légitimes pour accompagner les entreprises, car elles jouent un rôle de proximité essentiel à la dynamisation du tissu économique.

Cependant, ce scénario comporte un certain nombre de risques ou de limites, le principal étant le danger de chevauchement avec les compétences d'autres acteurs du développement économique. En

effet, si l'élargissement des compétences de l'agence est mis en place sans coordination avec les autres acteurs locaux (services de développement économique, CCI...), l'agence risque d'« empiéter » sur les leurs. Loin de rationaliser les moyens, la diversification des fonctions s'avérerait ici source de gaspillage des deniers publics et de conflits. Autre limite, bien que moins problématique : pour développer de nouvelles compétences, l'agence doit intégrer des collaborateurs supplémentaires ou former une partie de ses collaborateurs à ces nouveaux métiers, ce qui peut compliquer son management.

Ainsi, pour que son repositionnement soit réussi, l'agence doit bien l'anticiper, en prenant en compte les besoins des entreprises qui ne trouvent pas de réponse adaptée sur le territoire, et en s'accordant avec les autres acteurs locaux sur le rôle respectif de chacun.

Un autre scénario possible consiste à **élargir le champ géographique** de ces agences, c'est-à-dire les faire intervenir sur un territoire plus vaste. Elles passent alors du statut de spécialiste de moins de 300 000 habitants à celui de spécialiste de plus de 300 000 habitants.

Ce repositionnement présente de nombreux avantages au regard des contraintes et difficultés que connaissent aujourd'hui ces agences. Premièrement, les actions de promotion et de développement exogène menées sur un périmètre plus large bénéficient d'une lisibilité et d'une visibilité plus grande, et ont un effet de levier accru. Conscientes de la nécessité d'avoir une taille critique pour mener des opérations exogènes d'envergure, des agences s'associent régulièrement dans le cadre d'actions spécifiques, à l'instar du GIE Côte d'Opale Développement, créé par quatre agences (Dunkerque Promotion, Calais Promotion, Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale, Saint-Omer Développement). De même, pour certaines actions de promotion, l'agence Cambrésis Développement Économique s'associe à la CCI et aux EPCI voisins (Maubeuge Val de Sambre, La Porte du Hainaut et Valenciennes Métropole) ; un document de communication commun a d'ailleurs été élaboré. Il s'agirait donc de conforter ces expériences et de les pérenniser.

---

### Des actions de prospection mutualisées en Côte d'Opale

En 2005, 4 agences du Nord-Pas de Calais (Boulogne-sur-Mer, Calais Promotion, Dunkerque Promotion et Saint-Omer Développement) décidaient de se rassembler en un groupement d'intérêt économique. Objectif : prospecter ensemble à l'international pour être plus visible en s'appuyant sur des complémentarités territoriales.

Ainsi, les agences mutualisent leurs compétences et moyens (humains, organisationnels, logistiques, financiers) pour de nombreuses opérations : participation à des salons professionnels et actions de prospection sur des thématiques précises, accueil de journalistes ou d'officiels étrangers, opérations *B to B* entre entreprises locales et européennes, etc. Les actions de communication et de marketing direct, mises en valeur au moyen d'une charte graphique, d'un site internet et de brochures partagés, présentent une offre globale et commune à tous.

Des filières d'excellence commune aux 4 territoires ont été identifiées : développement durable, agroalimentaire, logistique et tourisme. Les actions de prospection sont proposées par les 4 agences en fonction des priorités sectorielles et géographiques de chaque territoire et pilotées ensuite par chacune d'entre elles. Les projets identifiés sont suivis d'une proposition d'investissement commune et de l'organisation d'une visite de sites en Côte d'Opale. Pour faciliter le suivi des actions, une base de données commune extranet a été mise en place et permet à chaque chargé de mission de suivre les prospects.

Source : CNER

---

Mais cette alternative ne semble pas évidente à mettre en place. En effet, les agences constituent le « bras armé » des collectivités, qui ne souhaitent pas renoncer à une maîtrise entière de leur outil de développement économique et prendre le risque de voir les implantations se réaliser sur le territoire voisin. Si la conduite d'actions ponctuelles en commun ne pose pas de problème, il est plus rare de disposer d'un accord politique pérenne. Le principal écueil pour ce scénario d'élargissement géographique nous semble ainsi rési-

der dans une prise de décision rendue plus complexe, en raison d'une gouvernance partagée entre plusieurs collectivités.

### b/ Spécialistes de plus de 300 000 habitants : améliorer la coordination entre acteurs

Rappelons que ce type est composé des agences régionales et des agences de développement qui interviennent sur un territoire de plus de 300 000 habitants, spécialisées sur une compétence, qu'elle soit exogène ou endogène. Dans les faits, ces agences sont soit spécialisées dans le développement exogène, soit des agences d'innovation (ces dernières ne sont pas aujourd'hui adhérentes au CNER). Des agences telles qu'Invest in Reims, Moselle Développement, Bretagne International, ou Nord France Invest appartiennent à cette catégorie.

Aujourd'hui, les spécialistes de plus de 300 000 habitants fonctionnent plutôt bien en termes de ressources – elles-aussi touchées par les contraintes budgétaires, leur budget moyen reste substantiel – et de résultats. De fait, elles ressentent moins un besoin d'évolution à court terme.

Cependant, des évolutions institutionnelles et économiques pourraient à terme modifier les équilibres de ces agences. Tout d'abord, l'échelon régional pourrait être amené à jouer un rôle clé en matière de développement économique territorial dans le cadre d'un nouvel acte de la décentralisation, confortant de fait les agences régionales dans le rôle de chef de file en matière de développement exogène et d'innovation.

Par ailleurs, les régions disposent souvent de plusieurs agences (agence de développement endogène, agence d'innovation, agence de prospection internationale...) qui se sont superposées au fur et à mesure que de nouvelles priorités étaient mises en avant. En termes d'optimisation des dépenses publiques, l'existence de ces différentes structures soulève de réelles questions, d'autant plus que les frontières entre les métiers de ces agences sont loin d'être hermétiques. De fait, non seulement il existe des zones de recoupement entre agences de développement, agences de l'innovation et agences de prospection internationale, mais une meilleure coordination des actions de celles-ci pourrait engendrer un effet de levier bien plus fort.



D'autre part, il existe des zones de concurrence entre agences de développement exogène intervenant sur un même territoire, notamment entre une agence régionale et une agence d'une grande métropole de la même région. La métropolisation de l'économie est un phénomène largement observé, et les agglomérations captent la majeure partie des nouvelles implantations. De ce fait, en l'absence de coordination, les deux agences peuvent se retrouver très régulièrement en concurrence pour l'implantation d'une entreprise. Inversement, il est difficile de déterminer laquelle des deux structures a réellement permis cette implantation. Face aux contraintes budgétaires actuelles, il semble nécessaire de veiller à assurer une meilleure coordination de ces agences pour limiter les concurrences.

Aussi le maintien de ce modèle d'agences de développement est-il tout à fait possible, sous réserve d'une meilleure coordination :

- horizontale : entre les agences d'un même périmètre ayant des métiers différents (innovation, exogène, endogène), car elles constituent – ou devraient constituer – les outils d'une même stratégie partagée de développement économique ;
- verticale : entre les agences de développement exogène intervenant sur un même territoire. En Nord-Pas-de-Calais, un important travail de coordination des différentes agences de développement exogène a été entrepris, conduisant à proposer un plan d'action commun (ciblage des principales opérations de promotion).

---

#### **Nord Pas de Calais : un exemple d'articulation régionale entre agences sur les métiers du développement exogène**

Pour redynamiser un tissu économique et industriel qui a beaucoup souffert, de nombreux acteurs interviennent en matière de développement exogène en Nord-Pas de Calais : Nord France Invest à l'échelle régionale ; Dunkerque Promotion, Calais Promotion, Boulogne-sur-Mer Développement, Saint-Omer Développement, Cambrésis Développement économique, APIM à des échelles locales. Le travail de coordination et d'optimisation des actions exogènes qui a été réalisé entre ces agences s'est traduit par la signature d'une charte (la nouvelle charte

2012-2016 est en cours de finalisation) qui précise la mécanique de mise en place opérationnelle de la coordination. Concrètement, en plus de réunions régulières et d'échange d'informations, une répartition des rôles est précisée, et les plans de prospection des agences sont réalisés de manière concertée et communiqués à NFI. Pour quelques événements phares en France, tels que le MIPIM, les agences optimisent leur participation en se regroupant sous la « bannière » Nord Pas de Calais.

Pour aller encore plus loin, NFI envisage de mieux intégrer à cette démarche les pôles de compétitivité et pôles d'excellence qui participent également au rayonnement du territoire. Enfin, les acteurs régionaux intervenant à l'international (CCI internationale, APIM, NFI, agence ferroviaire européenne, UbiFrance...) sont réunis dans un seul bâtiment, organisation qui génère un « effet pépinière » apte à favoriser les échanges.

*Source : Katalyse*

---

Si ces facteurs ne remettent pas profondément en question le modèle des spécialistes de plus de 300 000 habitants, nous pouvons cependant imaginer deux scénarios d'évolution pour elles à moyen terme : la fusion des agences de développement exogène intervenant sur un même territoire, et l'élargissement des compétences techniques par l'intégration de nouveaux métiers au sein de l'agence.

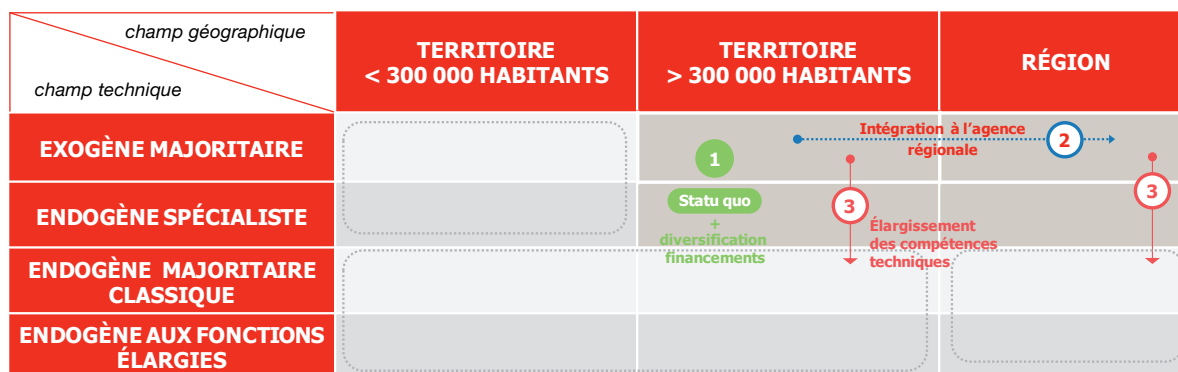
Le schéma ci-dessous représente ces deux scénarios.

La première option consiste à **fusionner des agences intervenant sur un même champ et un même territoire**, donc potentiellement concurrentes, comme par exemple fusionner une agence régionale de développement exogène avec l'agence exogène de l'agglomération la plus importante de la région.

L'intérêt de ce scénario est non seulement de mettre fin à la concurrence entre agences, mais aussi de rationaliser leurs moyens humains et financiers, notamment via la fusion des fonctions support. La nouvelle agence disposerait par ailleurs de sources de financement plus diversifiées, rendant ses ressources plus pérennes. Enfin, l'existence d'une structure unique assurerait une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité à la promotion du territoire, notamment à l'international.



*Évolution des spécialistes de plus de 300 000 habitants*



Néanmoins, ce repositionnement peut aussi être source de difficultés, car l'intégration des deux structures peut générer nombre de dysfonctionnements qui ne sont pas insurmontables mais à anticiper. La taille de l'agence doit ainsi être optimisée pour assurer sa souplesse et sa réactivité. Ensuite, la diversification des sources de financement s'accompagne nécessairement d'un élargissement de la gouvernance qui, de fait, se complexifie avec l'intégration de nouveaux acteurs. Il faut donc anticiper la fusion et fixer ensemble les priorités. Enfin, sur le plan managérial, l'intégration des collaborateurs à la nouvelle structure doit être bien pensée en amont pour arriver à faire travailler ensemble des personnes issues de deux cultures différentes, avec des méthodes et des fonctionnements divergents... et parfois quelques expériences communes douloureuses.

Le second scénario envisageable consiste à **élargir les compétences techniques de l'agence**, qui devient alors « multispecialiste » (par exemple par la fusion d'une agence de développement exogène et d'une agence de l'innovation), ou « généraliste », intégrant toutes les dimensions du développement économique. La Bretagne a été la première région à faire ce choix, en fusionnant ses agences régionales de développement et de l'innovation, exemple suivi peu après par l'Aquitaine.

#### La fusion bretonne de l'innovation et du développement économique

Dans le cadre d'une rationalisation de ses structures économiques, considérées comme nombreuses et mal identifiées, la région Bretagne a fusionné ses agences de l'innovation et de développement économique.

Le spectre d'intervention de la nouvelle structure, Bretagne Développement Innovation (BDI), a été élargi : copilotage de la stratégie régionale de développement et d'innovation, cadrage de la politique cluster, mise en place d'un index de l'innovation en Bretagne, etc. Lui est également confiée la mission de marketing territorial auparavant assurée par les services de la région.

L'action de BDI s'articule selon trois grands axes :

- Filières : structuration des filières économiques (navales, numériques...) ;
- Innovation : développement du potentiel des entreprises. L'agence a un rôle d'amorçage de certains projets au sein même des entreprises, comme le montre le projet « Innov'acteur », qui vise à aider les PME à structurer leur fonction innovation.
- Attractivité : coordination de la marque Bretagne et promotion des filières.

L'agence dispose également d'un département « ingénierie », transversal, qui réalise notamment des études.

.../...

Après un an d'existence, Frédéric Rode, directeur de BDI, tire un premier bilan positif de la fusion : meilleure identification de l'agence ; augmentation de la force d'action et de la reconnaissance de l'agence, suite à la remise à plat des missions.

*Source : CNER*

Cette tendance s'observe depuis quelque temps, guidée avant tout par un souci d'économie d'échelle et de lisibilité de l'action régionale.

Le regroupement de compétences au sein d'une même structure favorise en effet la mise en œuvre d'une stratégie cohérente et coordonnée au niveau régional, évolution qui semble particulièrement pertinente dans une période où les exigences des entreprises sont de plus en plus complexes et globales.

L'élargissement des compétences techniques offre également à la nouvelle agence une meilleure visibilité auprès des acteurs locaux : les entreprises ont un nombre d'interlocuteurs réduit, et les moyens mis en commun permettent à la nouvelle structure de se positionner sur des projets plus ambitieux. Enfin, là encore, les fonctions supports peuvent être mutualisées, et les dépenses optimisées, permettant de générer des économies d'échelle.

Cependant, une fusion de deux structures ne doit pas être envisagée dans une seule logique d'économie

d'échelle, car elle ne peut avoir de sens que si **une stratégie commune a été définie préalablement**.

Si elle consiste seulement à intégrer dans un même bâtiment deux agences partageant un même service support, non seulement les économies d'échelle risquent d'être très limitées, mais, surtout, la nouvelle structure passera à côté des bénéfices présentés ci-avant. Ce scénario ne peut donc être mis en œuvre que si le positionnement de la nouvelle agence a été précisé et validé. Loin d'être une fin en soi, la fusion est alors un moyen de réaliser l'ambition commune nouvellement définie. Enfin – il convient d'insister sur ce point –, il est également essentiel d'anticiper les implications d'une fusion en termes de ressources humaines, afin de réussir à faire travailler ensemble des hommes et des femmes ayant des compétences et des cultures différenciées.

**c/ Généralistes hors régions : vers une intégration dans une stratégie économique territoriale globale ?**

Pour rappel, les généralistes hors régions regroupent les agences de développement qui interviennent sur une commune ou un département et ont des compétences « classiques », voire élargies (urbanisme, tourisme...). Des agences telles que Vichy Val d'Allier Développement, CAD 22, ou Lozère Développement appartiennent à cette catégorie.

*Évolution des généralistes hors régions*

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
EXOGENE MAJORITAIRE			
ENDOGENE SPÉCIALISTE			
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE	<div>Élargissement du périmètre technique</div> <div>1</div> <div>Statu quo</div> <div>2</div> <div>Antennes régionales</div> <div>3</div>		
ENDOGENE AUX FONCTIONS ÉLARGIES	<div>Élargissement du périmètre géographique</div>		

Il est nécessaire de **repenser en priorité ce modèle d'agences**, qui est le plus diffusé (60 % des agences adhérentes au CNER font partie de cette catégorie).

Les généralistes hors régions se retrouvent dans l'ensemble dans une situation particulièrement difficile : d'un côté, les fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur leurs financeurs (EPCI, CCI, départements) tendent à limiter leurs moyens d'intervention ; de l'autre, étant en contact direct avec les entreprises grâce à un travail de terrain régulier, elles sont en première ligne face à l'évolution et à l'accroissement des besoins de ces entreprises dans une situation actuellement tendue. Elles subissent donc un effet de ciseaux, caractérisé par un accroissement de la demande et une réduction de leurs moyens d'intervention.

Enfin, une partie non négligeable est constituée d'agences départementales, dont la situation est particulièrement délicate. En effet, non seulement les départements sont confrontés à l'accroissement des dépenses sociales, qui limite leur capacité d'investissement dans d'autres domaines, mais ils sont concernés par la suppression de la clause générale des compétences, qui pose la question du maintien de la compétence développement économique.

#### • La diversification des sources de financement à périmètre équivalent

La première évolution envisageable, et déjà largement observée dans les agences de développement départementales, est la diversification des sources de financement à périmètre équivalent, c'est-à-dire sans remettre en cause le rayonnement et les fonctions de l'agence. Aujourd'hui, les agences généralistes hors régions sont largement financées par leur « collectivité-mère ». Cette diversification, qui permettrait de « compenser » une réduction de sa participation, est susceptible de s'alimenter à différentes sources :

##### – Recherche de nouveaux financeurs ou accroissement des financements d'autres acteurs publics

Pour pérenniser leurs financements mais également pour répondre à une demande de services des intercommunalités, les agences départementales se tournent souvent vers les EPCI. Par exemple, Eure Expansion, Aveyron Expansion ou encore l'agence du Loiret ont mis en place

des conventionnements avec certaines intercommunalités du département pour les deux premières et avec l'ensemble d'entre elles pour la troisième. Si le conventionnement avec d'autres acteurs publics permet aux agences de disposer de nouveaux financements, il n'est pas sans effets sur la stratégie, la gouvernance et le rôle même des agences, les nouveaux financeurs souhaitant un « retour sur investissement ». Ainsi, l'agence de l'Eure détache 0,5 à 1 jour par semaine certains de ses chargés de mission auprès des intercommunalités conventionnées.

---

#### Eure Expansion : une agence au service des intercommunalités

L'agence Eure Expansion a récemment mis en place un système de conventionnement avec des intercommunalités de son département pour répondre à plusieurs objectifs.

Financier tout d'abord : face aux incertitudes budgétaires actuelles, il répond à un souci de diversification des ressources de l'agence.

Opérationnel ensuite : beaucoup de communes de petite taille ne disposaient pas des structures et moyens nécessaires pour « commercialiser » leur territoire. Eure Expansion a donc proposé de mettre à leur disposition un de ses collaborateurs une demi-journée ou une journée par semaine.

À l'issue d'une expérimentation à Evreux en 2007, quatre autres conventions ont été passées ; deux à trois supplémentaires sont envisagées.

Ces conventionnements présentent-ils un risque pour l'agence de perdre sa neutralité territoriale ? Selon Nicolas Lizart, son directeur, l'activité était auparavant très concentrée sur Evreux ; puis, à 80 % sur trois agglomérations. À terme, la proportion devrait tomber à 60 %, favorisant ainsi un meilleur équilibre territorial. Au final, le nombre de projets endogène identifiés a augmenté sur les territoires où l'agence intervient. En effet, sa présence physique dans des agglomérations permet de détecter des projets « dormants » ou jusqu'à présent invisibles.

Une initiative qui démontre, pour le directeur d'Eure Expansion, la légitimité de la présence des agences sur le terrain et leur connaissance fine du tissu d'entreprises.

Source : CNER

Autre tendance, certaines agences répondent à des appels à projet ou réalisent des études spécifiques, sur les zones d'activités par exemple. Cette évolution n'est pas non plus sans conséquences sur le rôle des agences, qui dédient alors une partie de leur temps à des fonctions de conseil auprès des collectivités et non d'accompagnement des entreprises.

#### — Développement d'une offre de services payants à destination des entreprises

Si de nombreuses agences évoquent cette possibilité, dans les faits elle est aujourd'hui peu appliquée, en dehors de la participation des entreprises à des opérations collectives comme les salons. Plusieurs agences font également part de leur projet de développer une offre de conseil individualisé pour les entreprises. Toutefois, cette évolution est plus délicate ; elle soulève des questions juridiques et fiscales, de concurrence avec le secteur privé ou encore d'organisation interne aux agences afin de séparer clairement prestations marchandes et non marchandes.

Si la diversification des sources de financement constitue une opportunité pour de nombreuses agences, elle recèle un réel impact sur leur rôle. C'est pourquoi il nous paraît indispensable, pour conforter la cohérence et l'image de l'agence de développement, d'anticiper les « contreparties » attendues par les financeurs afin de faire évoluer sa stratégie en conséquence.

Au-delà de la seule recherche de nouveaux financements, c'est le modèle même de l'agence qui peut être amené à évoluer : elle peut élargir son périmètre technique, c'est-à-dire intégrer des fonctions complémentaires aux fonctions « classiques » d'une agence, ou encore élargir son périmètre d'intervention.

Le schéma de la page 54 synthétise l'ensemble des scénarios envisageables pour les généralistes hors régions.

#### • L'élargissement des compétences techniques

L'élargissement des compétences techniques consiste pour les agences généralistes à intégrer de nouveaux métiers, complémentaires des métiers classiques du développement économique. Ils concernent le plus souvent le tourisme ou l'urbanisme. Par exemple, CAD 22, l'agence de développement économique des Côtes

d'Armor, a fusionné avec le comité départemental du tourisme, rapprochement qui trouve tout son sens dans ce département ayant développé une réelle économie touristique.

---

#### Tourisme et développement économique : des synergies ?

Selon Laurent Queffurus, directeur de l'agence des Côtes d'Armor, récemment fusionnée avec le comité départemental du tourisme, les obstacles à un rapprochement entre développement économique et tourisme sont réels : les méthodes de travail sont différentes ; la culture d'entreprise n'est pas tout à fait identique en termes de résultats à court terme ; la cible n'est pas la même : le développement économique relève du *B to B* et le tourisme du *B to C*.

Ainsi, de 1985 à 2005, des fusions ont été mises en œuvre dans le Doubs, la Creuse et la Saône-et-Loire. Ces unions n'ont pas été durables et ont abouti à de nouvelles séparations.

Toutefois, la fusion peut sembler cohérente pour un département où l'économie touristique a un poids important. C'est le cas des Côtes d'Armor, qui constate des points communs entre les deux secteurs en matière de promotion du territoire, de marketing, ou encore de relations avec les entreprises – qui ont les mêmes problématiques, quel que soit leur secteur.

La fusion des deux agences a redéfini les missions de la nouvelle entité, en privilégiant notamment l'expertise de proximité. Elle prévoit un pôle « territoires-centre de ressources » commun, chargé de conseiller les territoires et de donner des informations aux acteurs économiques. De même pour la promotion et la prospection. En revanche, la commercialisation des produits touristiques reste à part. Enfin, des économies sont attendues de la mutualisation des moyens administratifs et du management.

Source : CNER

---

On peut aussi imaginer des agences de développement intégrant des fonctions concernant l'emploi ou la formation (aujourd'hui plutôt portées par les maisons de l'emploi) ou des métiers dans le domaine de l'environnement – dans un contexte où le respect

des normes et l'économie verte constituent des enjeux importants. Quelques agences, à l'instar du CAPEMM en Meurthe-et-Moselle, se lancent d'ailleurs dans des projets d'écologie industrielle. Les atouts des agences généralistes hors régions sont nombreux pour mener ce type de projets, particulièrement structurants pour un territoire : compétences internes et capacité à mener des projets complexes ; bonne connaissance du tissu économique en raison de leur proximité avec le terrain, ce qui facilite l'analyse des flux, etc.

Autre évolution en termes de métiers : l'action sociale par l'économique. Les départements sont aujourd'hui confrontés à une croissance rapide de leurs dépenses en matière de prestations sociales. Par conséquent, certains élus départementaux commencent à exprimer le souhait de voir leur outil économique – leur agence – contribuer à l'allègement de ces dépenses. Quelques initiatives d'agences sont apparues ces dernières années en la matière : l'agence des Hautes-Pyrénées (CDDE 65) a ainsi mis en place un accompagnement à la création d'entreprise à destination de bénéficiaires du RSA. À trois ans, le taux de survie de ces entreprises, souvent de très petite taille, est encourageant puisqu'il dépasse les 50 %. De même, l'agence de Meurthe-et-Moselle (CAPEMM) a mis en place « Idée Cap' », un dispositif expérimental visant à développer les projets d'entreprise sociale et solidaire portés par des jeunes en service civique (15 volontaires ont été soutenus en 2011). L'agence leur apporte ses compétences, son expertise du monde de l'entreprise, ses réseaux privés et publics. Des types d'actions aujourd'hui éloignés des actions « classiques » des agences, mais qui pourraient être développées avec profit, notamment par les agences départementales, dans la mesure où leur contribution au soulagement de certaines dépenses de leur collectivité-mère serait clairement de nature à renforcer leur légitimité politique.

---

#### Les nouveaux métiers de l'agence de Meurthe-et-Moselle

Depuis deux ans, le CAPEMM, agence de Meurthe-et-Moselle, a engagé une mutation profonde, à la fois de son organisation et de ses missions. C'est au sein de son pôle « Développement solidaire et durable » que les innovations sont les plus fortes.

En effet, l'agence mène des activités d'insertion par l'économique et de développement social et solidaire, pour tenter de soulager les dépenses sociales du département. L'agence a ainsi mis en place un dispositif expérimental visant à développer les projets d'entreprise sociale et solidaire portés par des jeunes en service civique. De même, elle soutient « Cap' entreprendre », qui permet à des porteurs de projets bénéficiaires du RSA de créer leur propre emploi de manière sécurisée, sous le statut d'entrepreneur salarié. Le CAPEMM s'est également engagé dans une démarche d'écologie industrielle sur le site de Toul. En 2011, il s'est agi de rassembler les partenaires nécessaires à une telle opération, puis d'élaborer un cahier des charges et de choisir un prestataire. Viendra ensuite le temps d'analyser les flux liés aux activités économiques du territoire, d'inciter à la collaboration entre les entreprises et de trouver les dispositifs intermédiaires nécessaires au fonctionnement systémique le plus optimal. Enfin, le CAPEMM a mis en place un réseau constitué de huit organismes satellites du conseil général (agence culturelle, conseil d'architecture et d'urbanisme, centre du logement, agence touristique, SDIS...), baptisé « Meurthe et Moselle Développement », dont l'objet est de mutualiser compétences et expertises au service de projets complexes et stratégiques pour le territoire.

Source : CNER

Les agences de développement économique prennent de plus en plus en charge les conventions de revitalisation. Là encore, leur légitimité découle de leur connaissance fine des chefs d'entreprises, des projets de création d'entreprise existants ou dormants sur leur territoire, et de leur capacité à rassembler toutes les parties prenantes nécessaires au succès d'une telle opération. Mais ces actions *a posteriori* pourraient être complétées par davantage d'actions *a priori*, en amont des difficultés économiques, afin de les anticiper au mieux et d'être ainsi prêt à faire face en cas de choc (fermeture ou réorganisation d'un site de production de grande taille pour le territoire, en particulier). Une collaboration plus forte avec les grands groupes ayant des usines sur leur territoire, mais aussi, voire surtout, avec l'écosystème de sous-traitants que ceux-ci entraînent



dans leur sillage (particulièrement vulnérables lors d'un choc), pourrait leur permettre d'élaborer des scénarios de crise, donc de mieux anticiper les « effets collatéraux » occasionnés par les difficultés de grands donneurs d'ordre. Ce rôle d'anticipation est d'autant plus légitime pour les agences généralistes hors régions, qu'il nécessite là encore une réelle proximité. De plus, nombre d'entre elles effectuent déjà un travail minutieux de veille et de recueil d'informations grâce à des conventions avec divers réseaux métiers ou partenaires (Ordre des experts-comptables, notaires, Banque de France, Insee...) ou font vivre un observatoire économique (agence départementale de l'Allier, agence du Val d'Oise, etc.). L'articulation de tels dispositifs d'anticipation avec l'agence régionale contribuerait à démontrer sans nul doute l'efficacité et la légitimité des agences généralistes de proximité (départementales et intercommunales).

---

#### **Mutations économiques : le rôle clé des agences de développement économique**

Les agences de développement économique, en particulier départementales, sont de plus en plus impliquées dans les mutations économiques, tant en amont (veille, anticipation) qu'en aval (revitalisation). L'agence régionale de Midi-Pyrénées (MPE) en donne un exemple concret et complet, au travers de son dispositif régional d'information sur les mutations économiques (DRIME). L'objectif est d'analyser et d'anticiper les mutations économiques, industrielles, technologiques, organisationnelles, capitalistiques des entreprises de la région.

DRIME découle d'un travail partenarial de MPE, de Midi-Pyrénées Innovation et des services du conseil régional, ainsi que des représentants des 50 entreprises les plus importantes ou structurantes de la région. Il repose sur des outils d'alerte mais aussi de diffusion de l'information économique comprenant des notes sectorielles, d'analyse ou de conjoncture économiques, à diffusion large ou restreinte.

En aval, MPE apporte une gamme complète de services aux entreprises en difficulté ou en restructuration : études et diagnostics sectoriels, ingénierie d'aide, recherche de financements, élaboration de stratégies de revitalisation, recherche de repreneurs, etc.

Source : CNER

---

À ce titre, le modèle de certaines agences étrangères est intéressant. Ce type d'approche a en effet été développé avec succès en Europe du Nord. Il n'est cependant pas nécessaire d'aller jusqu'en Suède pour en trouver des exemples réussis puisque nos voisins belges en offrent une bonne illustration avec le Bureau économique de la province de Nemur (territoire de 480 000 habitants). Ce dernier a été créé en 1963 dans le but de promouvoir le développement économique de la province. De statut associatif, le BEP a progressivement vu ses compétences s'accroître. Autour d'objectifs stratégiques partagés (« promouvoir un développement territorial durable », « fédérer les acteurs », « promouvoir l'expertise du BEP », etc.), la structure s'organise autour de 3 pôles : BEP environnement (collecte et traitement des déchets, sensibilisation...), BEP expansion économique, BEP crématorium.

Le pôle « expansion économique » intègre une très grande diversité de fonctions : détection de projets et accompagnement des créateurs d'entreprises, accompagnement dans les démarches d'innovation (parcours incubation, aides financières pour les entreprises innovantes, accompagnement en matière de propriété intellectuelle...), accompagnement au management environnemental et énergétique des entreprises (état des lieux, mise en place d'un système de management environnemental, détection de pistes d'innovation en développement durable...), montage de partenariats interentreprises, développement international, information sur les marchés publics et accompagnement, mise en œuvre et accompagnement de clusters, création et gestion de zones d'activité et bâtiments d'accueil économique, prospection exogène, développement touristique, etc. L'agence de développement apparaît comme un « guichet unique » susceptible de répondre à l'ensemble des besoins des entreprises et des territoires.

Les agences britanniques, dissoutes récemment, représentaient également un modèle d'agences aux compétences élargies. Si leur ambition originelle était le développement exogène, elles ont rapidement intégré des fonctions en lien notamment avec la formation et l'emploi, pour proposer une offre de services complète aux entreprises : identification de locaux, qualification de la main-d'œuvre, etc. Elles n'ont cependant pas



résisté à la vigoureuse réduction des dépenses publiques en cours outre-Manche.

L'élargissement des compétences peut se faire grâce au développement de nouvelles compétences en interne (via des recrutements ou la formation du personnel) ou à travers la fusion avec une structure existante (agence d'urbanisme, comité du tourisme...).

Ce scénario permet aux généralistes hors régions de répondre plus largement aux besoins et aux enjeux économiques de leur territoire tout en rationalisant leurs moyens. Cependant, le principal risque encouru est de créer une structure lourde, moins réactive et plus complexe à gérer. Une fusion réussie nécessite l'intégration complète des deux entités, opération souvent délicate à mener au regard des divergences de modèles (méthode de management, identité, fonctionnement, structure juridique, etc.).

Enfin, répétons-le, l'écueil majeur, notamment en cas de fusion de structures, est d'envisager cette dernière uniquement en termes d'économies, notamment sur les fonctions support. En effet, la fusion doit répondre à une réelle stratégie commune pour les structures, et non à une simple volonté de réduire les frais de fonctionnement. Si les premiers retours de la fusion de CAD22 et du comité départemental du tourisme de Côtes d'Armor sont plutôt positifs, c'est parce qu'un travail préalable sur l'intégration de l'économie touristique dans la stratégie économique globale de l'agence a été mené.

#### • L'élargissement du champ d'intervention géographique

Une autre option consisterait à élargir le champ d'intervention géographique des agences, au moyen d'accords avec les territoires voisins permettant de mutualiser des fonctions de développement économique.

Dans cette optique, l'action économique de l'agence peut bénéficier d'une meilleure lisibilité économique, avec une captation potentielle de projets de plus grande ampleur. De plus, des économies d'échelle peuvent être réalisées : mutualisation des moyens, regroupement des fonctions support...

Ce scénario peut paraître complexe à mettre en œuvre et se heurte souvent à l'opposition des collecti-

vités, qui ont le sentiment de perdre la maîtrise de leur outil de développement économique. Mais différents exemples illustrent le fait qu'une agence peut fonctionner à l'échelle de plusieurs EPCI. L'élaboration d'un accord politique entre les collectivités et la définition d'une stratégie commune entre les territoires voisins constituent bien entendu deux conditions nécessaires à la réalisation d'un tel scénario. Par exemple, SODA, agence de développement du Sud Oise, regroupe 4 communautés de communes.

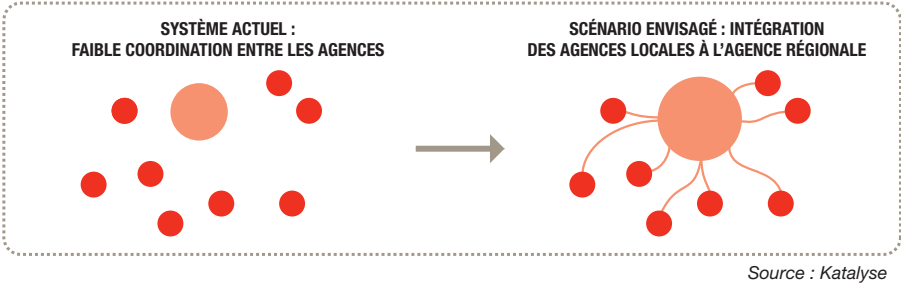
Les options présentées ci-dessus relèvent d'un repositionnement interne à l'agence, mais cette dernière peut aussi subir les conséquences de mutations externes dans le cadre d'une reconfiguration complète de l'écosystème régional. Elle deviendrait alors un des relais d'une structure plus importante.

Une telle reconfiguration permet de mettre en place une stratégie économique commune et coordonnée sur l'ensemble du territoire. Alors que l'agence régionale (structure « pilote ») est garante de la vision stratégique du territoire, les structures de proximité (les relais locaux) assurent le volet opérationnel. Cela permet là encore d'optimiser les moyens humains et financiers avec la mutualisation de nombreuses fonctions supports. Au-delà de l'optimisation des ressources, un tel scénario s'inscrit nécessairement dans la définition d'une stratégie commune appuyée sur un plan d'actions commun. Et le plus important se situe là !

Néanmoins, ce scénario implique le renforcement du rôle de l'agence régionale alors que les agences locales cèdent une part de leur indépendance (notamment dans l'élaboration de leur stratégie). Les collectivités locales devraient alors accepter l'idée que leur action en matière de développement économique ne peut plus être isolée mais a tout intérêt à être coordonnée avec les autres acteurs, même si une part des actions de leur outil propre se trouve contrainte.

Deux éléments conditionnent la réalisation de ce scénario : d'une part, l'existence d'une structure « tête de réseau » susceptible de prendre en charge la coordination des agences locales de la région et, d'autre part, un accord entre les structures locales et la structure « chef de file ». Ce qui suppose, bien sûr, un accord entre les « collectivités-mères ».

*Antenne d'une structure plus importante*



Bien que pertinent face aux enjeux actuels auxquels sont confrontées les agences, ce scénario semble aujourd’hui rarement envisagé et dépend largement de la future répartition des compétences entre collectivités. Certaines réflexions sont cependant menées en Midi-Pyrénées, où les agences départementales envisagent un rôle de coordination plus prégnant de la région.

**d/ Généralistes régionales : des modèles solides**

Pour rappel, les généralistes régionales regroupent les agences régionales avec des compétences « classiques », voire élargies (urbanisme, tourisme...). Des agences telles qu’Aquitaine Développement Innovation, l’ARD Ile-de-France, ou l’agence de développement économique de la Martinique appartiennent à ce type.

Le schéma ci-dessous synthétise l’ensemble des scénarios envisageables pour ces agences.

Ce type d’agence n’est pas très répandu parmi les adhérents du CNER, mais le *statu quo* semble tenable à long terme. L’agence intervient sur un territoire relativement vaste et dispose généralement de moyens humains et financiers suffisants pour mettre en place des projets ambitieux et être visible auprès des autres acteurs locaux.

L’un des principaux enjeux réside dès lors dans **l’ouverture de la gouvernance**. De fait, l’intégration d’autres partenaires économiques, et notamment des territoires, à la gouvernance de ce type d’agences accroît leur légitimité politique (c’est le cas par exemple en Midi-Pyrénées), ce qui permet de conforter leur rôle de coordinateur des agences locales et départementales

*Évolution des généralistes régionales*

<div>champ géographique</div> <div>champ technique</div>	TERRITOIRE < 300 000 HABITANTS	TERRITOIRE > 300 000 HABITANTS	RÉGION
	EXOGÈNE MAJORITAIRE		
ENDOGENE SPÉCIALISTE			
ENDOGENE MAJORITAIRE CLASSIQUE			Statu quo : ouverture de la gouvernance 1
ENDOGENE AUX FONCTIONS ÉLARGIES		3 Tête de réseau des antennes locales	2 Diversification : peu probable

(voir schéma précédent). De même, il semble important d'ouvrir davantage la gouvernance aux entreprises afin d'intégrer leur voix aux décisions de l'agence et de rester au plus près de leurs attentes.

Ces agences pourraient ainsi devenir tête de réseau des relais locaux et s'affirmer comme chef de file et coordinateur du développement économique de leur région.

À plus long terme, on peut également envisager la **diversification des fonctions**, c'est-à-dire l'intégration de nouvelles compétences, à l'image des agences belges ou britanniques évoquées précédemment.

## 2/ Conclusion

Face aux évolutions actuelles, qu'elles soient économiques ou institutionnelles, les agences de développement doivent une fois de plus faire la preuve de leur souplesse et de leur capacité d'adaptation. Cette évolution est d'autant plus importante aujourd'hui qu'il faut apprendre à faire plus (accroissement des besoins des entreprises dans un contexte économique en mutation) avec moins (restrictions budgétaires). Ces enjeux sont particulièrement marqués pour les agences locales et départementales, et ils posent la question de leur devenir et, pour certaines, de leur pérennité.

Toutefois, **il n'existe pas de « recette » applicable à tout territoire** qui permettrait de proposer une solution idéale concernant le devenir de son agence de développement. Les réflexions stratégiques doivent être menées **au cas par cas** sur chaque territoire afin d'identifier le modèle le plus adapté. Par ailleurs, la réflexion doit être globale et porter non seulement sur l'identification de nouveaux modes de financement, mais plus largement sur les métiers, la taille du territoire d'intervention et la gouvernance de l'agence. Elle doit être menée comme une étude de repositionnement d'une entreprise : quels sont les besoins de mes clients (entreprises et collectivité du territoire d'intervention) ?

Quels sont les acteurs qui interviennent (identification des autres acteurs du développement économique, de leur rôle et métier) ?

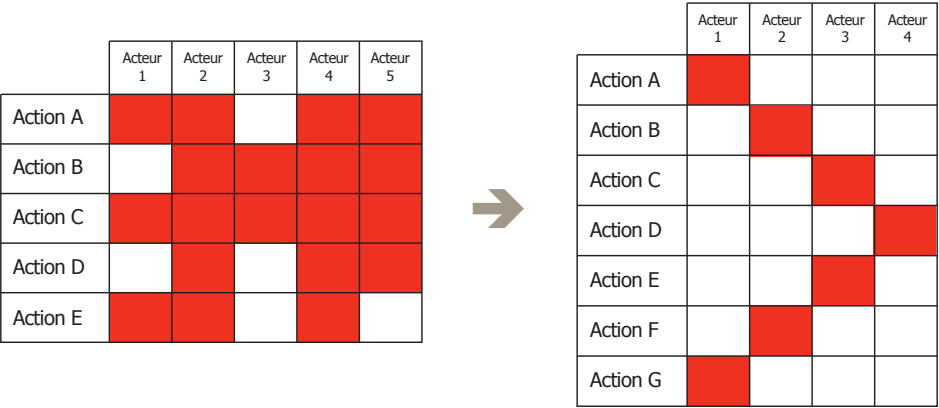
Ce travail de **coordination** avec les acteurs locaux doit être en particulier mené **entre les agences régionales et les agences départementales/locales** pour assurer à la fois expertise (plutôt le niveau régional) et opérationnalité (plutôt les échelles départementales et locales) des actions sur le territoire et efficience (« mieux avec moins »). Des réflexions pourront également amener à s'interroger sur le financement et la gouvernance des agences et à envisager par exemple une gouvernance croisée, permettant de garantir la cohérence entre les stratégies locales et régionales.

Par ailleurs, quels que soient le modèle d'agence et le scénario d'évolution envisagés, il paraît essentiel de veiller à une intégration plus effective des entreprises dans la gouvernance des agences (PME et grands groupes). Nous avons en effet observé une tendance au désengagement des entreprises (en particulier corrélée à la conjoncture économique), qui risque de générer une rupture entre le projet économique du territoire et les besoins réels des entreprises. Dans le cadre des réflexions stratégiques des agences, un travail spécifique sur la manière d'intégrer les entreprises (groupes de travail...) pourrait être mené avec profit. Par ailleurs, au-delà du seul projet économique, l'intégration des entreprises pourrait éventuellement permettre de capter des financements privés, à l'image des agences américaines.

Enfin, pour faire « plus avec moins » dans un environnement dans lequel les acteurs du développement économique se sont multipliés ces dernières années, il est essentiel de conforter les collaborations/partenariats entre les agences et les autres acteurs économiques du territoire. Les réflexions sur le devenir des agences doivent notamment se faire en concertation avec les CCI, qui mènent en parallèle une réflexion sur leur positionnement. Dans de nombreux territoires persistent des phénomènes de concurrence entre acteurs. Or, c'est un luxe que les territoires de France ne peuvent plus se permettre aujourd'hui.

Il est donc nécessaire sur chaque territoire d’entamer un travail sur la répartition des tâches, des budgets et des coûts. Le schéma ci-dessous permet d’illustrer

l’évolution idéale de l’offre territoriale en manière de développement économique : travailler ensemble et en concertation.



# Annexes

---

## Composition du comité de pilotage

**Pascal Allizard**, président, CNER

**Antoine Angeard**, délégué général, CNER

**Jean-Luc Bœuf**, responsable du pôle analyses et prospectives, département stratégie territoriale et partenariats, Caisse des Dépôts

**Michèle Cascalès**, directeur projets, division des collectivités territoriales, EDF

**Cécile Collot**, consultante manager, Katalyse

**Olivier Crépin**, responsable développement économique, transports et mobilités, Association des communautés de France

**Guillaume Denis**, directeur général adjoint, Association des départements de France

**Mélanie Depret-Bixio**, responsable des opérations financières, SNCF Développement

**Cyril Garnier**, directeur général, SNCF Développement

**Brigitte Fouilland**, responsable du master Stratégies territoriales et urbaines, Institut d'Études Politiques de Paris

**Sandy Fréret**, chargée d'études, Association des départements de France

**Raphaëlle Fria**, responsable communication, CNER

**Jean-François Lécole**, président-directeur général, Katalyse

**Éric Legrand**, délégué régional, La Poste Basse Normandie

**Claude Miqueu**, président, Comité départemental de développement économique des Hautes-Pyrénées

**Jean-Paul Pronost**, responsable animation du réseau, CNER

**Éric Rebiffé**, directeur général, Sanofi Développement

---

## Liste des personnes interrogées

### Bretagne

**Philippe Bretagne**, président-directeur général, CLEODE

**Loïc Cauret**, président, Lamballe communauté, président de la commission économique de l'AdCF

**Frédéric Duval**, délégué général, Medef régional

**Alain Even**, président, CESER Bretagne, président de CESER de France

**Marc Gillaux**, directeur, Bretagne International

**Bertrand Guilbaud**, directeur général, Images et Réseaux

**Rémi Heurlin**, chargé de mission économie, SGAR

**Pascal Janssen**, président-directeur général, ADEXIUM

**Ronan Marcel**, directeur, Quimper Cornouaille Développement

**Patrick Poupon**, directeur, Pôle Mer Bretagne

**Laurent Queffurus**, directeur, Agence de développement économique des Côtes d'Armor (CAD 22)

**Philippe Quintin**, directeur général, LABBE

**Andrea Ravarino**, directeur, Agence de développement économique d'Ille-et-Vilaine (Idea 35)

**Frédéric Rode**, directeur général, Bretagne développement innovation (BDI)

**François-Nicolas Sourdat**, adjoint au directeur général des services, chargé de la stratégie et de la prospective, Conseil régional de Bretagne

#### **Nord-Pas-de-Calais**

**Christophe Bolot**, directeur général adjoint, chargé du développement économique, Lille Métropole

**Jean-Pierre Boutonnet**, développement des entreprises, CCI Artois

**Sharon Cacheux**, chargé de mission développement économique, Valenciennes Métropole

**François Desprez**, président-directeur général, Florimond Desprez

**Luc Doublet**, président délégué, Nord France Invest

**Christian Fraud**, directeur général, Dunkerque Promotion

**Michel Gérard**, aménagement et promotion du territoire, CCI Artois

**Jean-Pierre Hanon**, directeur du développement économique, communauté d'agglomération Lens-Liévin

**Pascal Lardeur**, directeur de l'action économique, conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

**Bernard Lauverjat**, directeur, Cambrésis Développement Économique

**Valerian Pham Ngoc**, service développement de la compétitivité, des compétences, innovation et mutations économiques, DIRECCTE

**Yann Pitollet**, directeur général, Nord France Invest

**Jean-Alexis Souvras**, vice-président, Calais Promotion

#### **Midi-Pyrénées**

**Patrice Alozy**, adjoint au maire, chargé de l'action économique et de l'emploi, vice-président du Grand Montauban (Économie-TIC), communauté d'agglomération Grand Montauban

**Jean-Philippe Baklouti**, directeur général, agence de développement économique des Hautes-Pyrénées (CDDE 65)

**François Bedoussac**, chargé d'affaires Gers Développement à la CCI

**Hubert Calmettes**, directeur, Aveyron Expansion

**Vincent Coste**, directeur, agence de développement économique de Tarn-et-Garonne (ADE 82)

**Pascale Darre**, directrice générale, Gers Développement

**Alain Grenier**, président, Ariège Expansion

**Catherine Jeandel**, présidente et directrice de recherches au CNRS, Midi Pyrénées Innovation

**Didier Kuss**, directeur, Ariège Expansion

**Claude Miqueu**, président, agence de développement économique des Hautes-Pyrénées (CDDE 65)

**Stéphane Molinier**, directeur de l'action économique et de la recherche, conseil régional de Midi-Pyrénées

**Joël Neyen**, directeur général des services, conseil régional de Midi-Pyrénées

**Christophe Nicot**, directeur, Midi Pyrénées Innovation

**Marc Péré**, directeur général, Aerospace Valley

**Bernard Plano**, président, Midi-Pyrénées Expansion

**Nicolas Schaeffer**, directeur général, Midi-Pyrénées Expansion

**Éric Tardieu**, directeur général adjoint au développement économique, emploi, rayonnement international, agglomération du Grand Toulouse

**Daniel Thébault**, président, Medef Midi Pyrénées





