

Dossier de presse

Agences de développement économique : état des lieux et perspectives

Une étude réalisée par le CNER, Katalyse et SNCF Développement

Une période d'incertitudes

Les agences de développement économique sont aujourd'hui confrontées à de nombreux défis liés à la conjoncture économique et au contexte institutionnel.

Tout d'abord, les **incertitudes actuelles sur la répartition des compétences entre collectivités**, exacerbées par la perspective d'un nouvel acte de décentralisation, soulèvent des questions majeures sur l'organisation future de l'action économique des collectivités et sur la place que les agences occuperont demain au sein de celle-ci.

Par ailleurs, dans un contexte de **contraction générale des budgets publics**, la baisse parfois conséquente du budget alloué par les collectivités à l'action économique provoque, sur certains territoires, une remise en cause des missions et de l'organisation même des agences de développement.

Enfin, la **réorganisation d'autres acteurs territoriaux**, au premier rang desquels les chambres consulaires, a entraîné une révision de leurs actions, source sur certains territoires de redondances entre leurs nouvelles missions et celles des agences de développement économique. Ces recoupements provoquent non seulement une perte de lisibilité de l'action économique, mais également des tensions, défavorables aux partenariats et complémentarités particulièrement nécessaires aujourd'hui dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques.

Face à ces enjeux majeurs et aux attentes qu'ils suscitent chez les agences de développement économique, une réponse du CNER était impérative.

Un triple objectif

Menée en partenariat avec Katalyse, SNCF Développement, et Brigitte Fouilland de Sciences Po, l'étude sur l'évolution des agences de développement économique répond à un triple objectif :

- analyser le rôle et le positionnement des agences de développement économique par rapport aux autres acteurs de leur territoire ;
- identifier les évolutions que connaissent actuellement les agences de développement économique ;
- proposer des scénarios d'évolutions envisageables pour chaque type d'agences identifié.

Une méthodologie rigoureuse

Une enquête de terrain sur trois régions

Afin d'appréhender au plus près la diversité des situations des agences de développement économique et d'analyser finement les interactions entre acteurs, une enquête de terrain a été effectuée par Katalyse sur trois territoires aux enjeux et caractéristiques différents : Bretagne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais.

En Bretagne et Midi-Pyrénées, on constate une montée en puissance du niveau régional. Celle-ci est toutefois contrebalancée par l'émergence d'agences au niveau d'agglomérations (par exemple, le projet de création d'une agence par l'agglomération toulousaine) et le maintien des agences départementales existantes sur des modèles économiques renouvelés, comme en atteste la fusion de l'agence départementale des Côtes d'Armor (CAD 22) avec le comité du tourisme, ou encore les articulations nouvelles entre agences départementales et intercommunalités (Aveyron Expansion).

En Nord-Pas-de-Calais, l'action économique est très structurée au niveau régional : 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. En outre, les CCI sont fortement impliquées dans les agences de développement économique, dont elles sont co-financeurs. Enfin, CCI et agences de développement se sont réparti les missions : aux premières, les actions endogènes, aux secondes les actions exogènes.

Dans chacune de ces régions, une quinzaine d'entretiens approfondis en face-à-face ont été réalisés auprès des agences de développement économique, d'entreprises, des chambres consulaires, des conseils régionaux et généraux, et des communautés d'agglomération.

Des situations contrastées

Ce travail de terrain, complété par une enquête du CNER auprès de l'ensemble de ses adhérents, a mis en évidence **une grande diversité de situations** ainsi que **de nombreuses évolutions**, qu'il s'agisse du rôle, de l'organisation ou du fonctionnement des agences de développement économique.

Une gouvernance ouverte

Si la grande majorité des agences de développement économique sont des associations loi 1901, on assiste à une **diversification de leurs statuts**. Certaines agences sont ainsi constituées sous forme de SEM (par exemple Vendée Expansion), de GIP (SEINARI, agence d'innovation de Haute Normandie, ou d'EPIC (agence régionale de Corse).

Le schéma classique de gouvernance d'une agence de développement est marqué par son aspect fortement partenarial : outre les collectivités financeurs, les instances comprennent en général des représentants des réseaux consulaires, des entreprises, voire des partenaires sociaux. Fait notable : les agences associent de plus en plus fréquemment à leur gouvernance des acteurs économiques des échelons territoriaux supérieurs ou inférieurs.

Une forte hétérogénéité de métiers, signe d'adaptation aux spécificités territoriales

Dépendant de multiples facteurs, en particulier du projet économique de ses financeurs, de la répartition des rôles avec les autres acteurs du territoire, et des besoins des entreprises, **les missions d'une agence de développement économique sont très diversifiées**.

Hormis quelques agences « généralistes », les agences régionales de développement sont spécialisées sur l'innovation et/ou l'international (prospection internationale et promotion). En complément, elles peuvent assurer des métiers relevant du développement endogène, comme la structuration et l'animation de filières régionales.

Du côté des agences départementales et locales, on constate une forte hétérogénéité de métiers, dépendant de l'histoire de chacune, des spécificités de son territoire et de son mode de travail avec les autres acteurs du territoire :

- accompagnement des entreprises endogènes : appui à la création d'entreprises, recherche de foncier et d'immobilier, conseil en développement, structuration de filières, etc. ;
- promotion du territoire et marketing territorial : communication, présence à des salons... ;
- prospection d'entreprises en France et à l'international ;
- observation et intelligence territoriale : réalisation d'études, bases de données sur les zones d'activités, bourses des locaux...

Outre ces missions, les agences départementales mènent également des actions de conseil, d'assistance technique, auprès des EPCI : réalisation d'études de faisabilité, travaux prospectifs...

Enfin, certaines agences intègrent à leurs missions le tourisme (CAD 22 dans les Côtes d'Armor), l'aménagement (Lot développement aménagement), l'urbanisme (Agence de développement et d'urbanisme de Montbéliard), ou animent des technopôles (Audelor à Lorient).

Loin d'être inquiétante, cette diversité reflète la capacité d'adaptation des agences aux spécificités de leur territoire.

Relations partenariales

Si les agences, du fait de leur mode de gouvernance, sont globalement perçues comme des lieux de débat « neutres », les interactions entre acteurs ne sont pas toujours évidentes.

Du côté des agences régionales, les relations avec les pôles de compétitivité et les clusters mériteraient d'être clarifiées, les actions de ces derniers pouvant être proches en matière de marketing territorial ou d'animation de filières. Au niveau départemental et local, sur certains territoires, l'absence de partage clair des missions avec les CCI est source de tensions. Enfin, la montée en puissance des agglomérations est cause d'inquiétude, la « métropolisation » de l'économie pouvant laisser craindre un abandon des territoires périphériques.

Un financement qui se diversifie

Le budget moyen d'une agence de développement économique est d'1,6 million d'euros, mais varie fortement selon les structures (de 457 000 euros à 6,36 millions selon la dernière enquête du CNER auprès de ses adhérents). Le financement des agences de développement économique françaises est quasi-exclusivement public et provient en majorité de la collectivité de tutelle. Il existe cependant des cas de financement conjoint par la CCI et la collectivité (Aderly à Lyon par exemple), et de financement par plusieurs collectivités (agences d'Alsace).

Certaines agences, en particulier départementales, ont vu leur budget fortement baisser ces cinq dernières années (jusqu'à -30 % en 5 ans).

Par conséquent, de nouvelles sources de financement émergent, notamment chez les agences départementales :

- le conventionnement avec les EPCI ;
- le développement de prestations payantes (encore rares) ;
- les conventions de revitalisation.

Typologie des agences de développement économique et évolutions envisageables

L'analyse a permis de dresser une typologie des agences de développement, en croisant leur champ géographique et leur champ technique.

S'il n'est ni possible ni souhaitable de proposer un modèle unique d'évolution pour les agences de développement économique, leur force tenant à leur capacité à proposer des modèles différents, adaptés au territoire sur lequel elles interviennent, des scénarios d'évolutions peuvent être envisagés pour chaque type d'agences, comme en attestent de nombreux exemples sur tout le territoire.

Typologie des agences de développement économique et répartition des adhérents du CNER

		Champ géographique		
		Territoire < 300.000 hab	Territoire > 300.000 hab	Région
Champ technique	Exogène	3	14	13
	Endogène spécialiste	0	1	0
	Endogène généraliste	20	24	8
	Endogène aux fonctions élargies	7	6	0

SPÉCIALISTES < 300 000 HAB (Exogène et Endogène spécialiste)
SPÉCIALISTES > 300 000 HAB (Exogène et Endogène spécialiste)
GÉNÉRALISTES HORS RÉGIONS (Endogène généraliste)
GÉNÉRALISTES RÉGIONALES (Endogène généraliste)

+ spécialiste (à l'extrémité supérieure de l'axe vertical)
+ généraliste (à l'extrémité inférieure de l'axe vertical)

Source : KATALYSE

Les spécialistes de moins de 300 000 habitants

Ces agences couvrent un territoire de moins de 300 000 habitants et interviennent sur une activité spécifique. Peu nombreuses, elles sont aujourd'hui toutes spécialisées sur l'exogène (promotion, prospection et accueil d'entreprises extérieures). Elles se caractérisent par leurs moyens financiers et humains restreints.

Leur situation paraît difficile à moyen terme, car elles couvrent un territoire insuffisamment grand pour mener seules des actions de prospection exogène, en particulier à l'international, qui réclament une certaine taille critique.

Deux formes de mutations sont ouvertes à ces agences : un élargissement de leurs compétences techniques ou de leur périmètre d'action.

Ainsi, Dunkerque Promotion, qui avait pour mission initiale la promotion et le développement exogène, s'est vu confier par la communauté urbaine de Dunkerque la tâche d'accompagner les PME vers l'innovation dans le cadre de son nouveau projet de territoire.

Les spécialistes de plus de 300 000 habitants

Il s'agit majoritairement d'agences ayant une activité exogène ou agissant dans le champ de l'innovation. Elles ont une équipe relativement importante (10 à 15 personnes en général) et bénéficient de moyens financiers conséquents.

Ces agences sont aujourd'hui confrontées au décalage qui peut être ressenti, dans un contexte économique difficile, entre les moyens – nécessairement constants – mis en œuvre pour la prospection exogène et les résultats obtenus – par nature variables car conjoncturels.

Les deux évolutions envisageables pour ce groupe sont la fusion d'agences intervenant sur un même champ et un même territoire, et l'élargissement des compétences techniques.

Par exemple, l'agence régionale de développement et l'agence régionale de l'innovation de Bretagne ont fusionné en 2011, donnant naissance à une nouvelle entité : Bretagne développement innovation.

Les généralistes hors régions

Ce sont les agences qui interviennent sur une commune ou un département et ont majoritairement des compétences endogènes (accompagnement des entreprises du territoire). Leurs moyens financiers et humains sont très variables.

Confrontées à la contradiction entre les besoins croissants des entreprises et la diminution des moyens financiers des collectivités, ces agences doivent aujourd'hui trouver un positionnement stratégique et identifier de nouvelles sources de financement.

La première évolution envisageable pour les généralistes hors régions consiste à diversifier leurs sources de financement. *Par exemple, l'agence départementale de l'Eure a conventionné avec les EPCI de son territoire et met à leur disposition un salarié 0,5 à 1 jour par semaine.*

L'élargissement des compétences techniques est une autre possibilité pour les généralistes hors régions : fusion avec l'agence d'urbanisme, avec le comité départemental du tourisme (*CAD 22, agence départementale des Côtes d'Armor*), action sociale par l'économique (*CDDE 65, agence départementale des Hautes Pyrénées*), écologie industrielle (*CAPEMM, agence départementale de Meurthe-et-Moselle*)... Toutefois, ces élargissements doivent répondre à une stratégie bien pensée pour porter tous leurs fruits.

Les généralistes régionales

Il s'agit des agences régionales ayant majoritairement une activité endogène : actions en direction des entreprises du territoire, marketing territorial, travail sur l'offre du territoire, conseil aux collectivités...

Elles doivent aujourd'hui conforter leurs liens avec les relais locaux pour asseoir leur légitimité et enclencher une véritable dynamique régionale. *Ainsi, Midi-Pyrénées Expansion a ouvert sa gouvernance aux territoires infra.*

Les propositions du CNER

Fort des conclusions de cette étude, et dans la perspective des prochains débats sur la décentralisation, le CNER portera devant ses instances les réflexions et propositions suivantes :

- les agences de développement économique 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 ;
- 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 rapprochements 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 aujourd'hui et des méthodes de management émergentes.

Créé en 1952, le CNER est la fédération nationale des agences de développement économique ainsi qu'un lieu de rencontres et d'échanges entre professionnels du développement économique. En tant que fédération, il assure quatre missions principales : représentation des agences auprès des pouvoirs publics ; animation du réseau d'agences ; formation des développeurs économiques ; information des agences et de leurs équipes.

SNCF Développement est la filiale de développement économique et de soutien à l'entrepreneuriat de SNCF. Elle a pour mission 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 des territoires ferroviaires. www.sncf-developpement.fr

Depuis 1990, KATALYSE accompagne les entreprises et les territoires dans leur stratégie de développement. Présents sur l'ensemble du territoire à travers 5 bureaux régionaux (Paris, Lyon, Nantes, Toulouse, Strasbourg) les consultants de Katalyse aident les collectivités à être les pilotes et les moteurs du développement territorial. Les missions de conseil de Katalyse relèvent aussi bien de la stratégie de développement (schémas régionaux, filières, innovation, emploi...) que de sa mise en œuvre ou de son évaluation. www.katalyse.com

Contacts

CNER

Raphaëlle Frija

06 79 18 66 33

rfrija@cner-france.com

Katalyse

Cécile Collot, Consultante Manager, KATALYSE Paris

01 39 20 80 10

ccollot@katalyse.com

SNCF Développement

Mélanie Depret-Bixio

ext.melanie.depret-bixio@sncf.fr