

AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Des relations partenariales à conforter

 **cner**

FÉDÉRATION DES AGENCES
D'ATTRACTIVITÉ, DE DÉVELOPPEMENT
ET D'INNOVATION

 **le pte**
INET

 **AdCF**
Assemblée
des Communautés
de France

 **ADGF**

ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS
DE FRANCE

 **RÉGIONS
DE FRANCE**

AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Des relations partenariales
à conforter

SOMMAIRE

ÉDITOS	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION - UNE ÉTUDE POUR IDENTIFIER LES BONNES PRATIQUES	11
1. Les agences de développement : des structures en évolution sur des territoires transformés.....	11
2. Une étude opérationnelle pour identifier les bonnes pratiques	13
3. Des enjeux importants pour le développement territorial	14
PARTIE 1 - AGENCES ET COLLECTIVITÉS : DES ACTEURS DISTINCTS AU SERVICE D'UN OBJECTIF PARTAGÉ	17
1. Une relation dépendante de la répartition des missions et du rôle de l'agence sur le territoire.....	17
2. Des structures proches des acteurs économiques	22
3. Quatre modèles de relations entre collectivité et agence de développement.....	24
PARTIE 2 - METTRE EN PLACE ET ENTRETENIR UN MODE DE TRAVAIL PARTENARIAL	27
1. La gouvernance : refléter le rôle de l'agence dans l'association des acteurs du territoire	27
2. Contrôler, suivre et évaluer les performances des agences	32
3. Un dialogue qui gagnerait à être renforcé par une culture, des projets et des outils communs...36	
CONCLUSION	41
ANNEXES	43
Annexe 1 : Liste des territoires du panel	43
Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées	44
Annexe 3 : Gestion de fait et associations transparentes	45
Annexe 4 : Bibliographie sélective	46
Annexe 5 : Les cinq élèves administrateurs territoriaux de l'INET	47

Rédaction : Linda Aguemoune, Ludvine Chauvet, Lise Coniel, François Guimbretiere,
Audrey Saunion – élèves administrateurs territoriaux, INET
Coordination : Clémence Binet – chargée de publication, CNER
Direction éditoriale : Antoine Angeard – délégué général, CNER

SYNTHÈSE

Les agences de développement sont des structures créées à l'initiative des acteurs locaux, dans l'objectif de contribuer à la mise en œuvre des stratégies locales de développement économique. La France en compte actuellement une centaine, dont les périmètres d'action varient (régionaux, départementaux ou intercommunaux). Ces agences s'inscrivent dans les écosystèmes économiques locaux, composés d'acteurs privés (entreprises), publics et parapublics (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, organismes consulaires, etc.). Ce paysage complexe a récemment évolué avec l'émergence des métropoles, les fusions de régions et d'intercommunalités, le retrait de la clause de compétence générale des départements mettant fin à leur intervention en matière de développement économique, ou encore la révision par l'État de son organisation territoriale.

La création par les collectivités territoriales d'organismes satellites pour faciliter la mise en œuvre de certaines de leurs politiques publiques pose nécessairement la question de la relation entre la ou les collectivité(s) « de tutelle » ou « de rattachement » et l'organisme ainsi créé. Celui-ci doit en effet bénéficier de son autonomie pour agir efficacement, tout en s'inscrivant pleinement dans l'action de la collectivité, qui œuvre au service de l'intérêt territorial. Dans une étude publiée en 2012, le CNER faisait le constat suivant : « 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. »

Pour mieux appréhender cet angle mort des travaux consacrés au développement économique local, le CNER, fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation, a demandé à cinq élèves administrateurs territoriaux de l'Institut national des études territoriales (Inet) d'établir un diagnostic des relations entre agences et collectivités. Il s'agit de déterminer comment celles-ci peuvent être améliorées, dans un souci d'efficacité des politiques économiques territoriales afin de répondre aux grands enjeux identifiés : partage d'une culture commune et développement d'une

confiance réciproque, établissement d'une relation structurée garantissant la sécurité juridique et conduite d'une politique publique efficace et lisible.

1. Agences et collectivités : des acteurs distincts au service d'un objectif partagé

La première partie de l'étude a pour objet de décrire les facteurs qui influent sur la relation entre les agences et leurs collectivités de rattachement, et identifie quatre grands modèles de relations réciproques.

Agences et collectivités partagent et concourent à un objectif commun – le développement économique de leur territoire – à travers des missions spécifiques.

Les agences exercent un socle de missions qui constitue leur cœur de métier (prospection et accompagnement à l'implantation, marketing territorial, accompagnement des entreprises du territoire, structuration et animation de réseaux d'entreprises) et qui se décline selon l'échelle géographique de leur intervention. Elles exercent également de nombreuses missions complémentaires, variables selon les configurations locales. Les collectivités locales, quant à elles, centrent leur action sur la définition et le pilotage de la stratégie de développement économique et sur la gestion de dispositifs (notamment aides aux entreprises).

Trois grandes logiques président à la répartition des missions entre une collectivité et son agence de développement dans un territoire donné : la distinction entre la conception de la stratégie et sa mise en œuvre opérationnelle, la dichotomie développement exogène/développement endogène (dont la frontière est néanmoins brouillée dans les faits, ce qui tend à faire évoluer la ligne de partage entre *front office* et *back office*) et la répartition selon une logique de filières. Dans la pratique, des principes régulateurs informels tels que le principe de subsidiarité ou le principe de la « première touche » permettent souvent de clarifier les rôles de chaque entité.

Si cette répartition des missions – souvent coutumière et pragmatique – est globalement peu source de tensions, davantage de formalisation serait souhaitable. L'absence de document formalisant la répartition des missions favorise en effet, outre les empiètements causant rivalités et illisibilité pour les tiers, la

AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES RELATIONS PARTENARIALES À CONFORTER

méconnaissance de l'action de l'autre. Une politique publique éminemment partenariale ne saurait être conduite de manière pleinement efficace dans ces conditions.

Trois rôles principaux joués par les agences au sein des écosystèmes territoriaux (idéaux-types)

- 1. L'agence ensemblière** : le lieu de la mise en relation et de la coordination entre les différents acteurs du développement économique du territoire.
- 2. L'agence guichet unique** : l'interlocuteur unique des entreprises, de la prospection à l'implantation puis à l'accompagnement sur le territoire.
- 3. L'agence opérateur du développement parmi d'autres** : l'interlocuteur des entreprises sur des thématiques précises, comme la recherche de foncier ou l'aide au recrutement.

Les agences de développement se différencient néanmoins des services économiques des collectivités par un mode de fonctionnement proche de celui du secteur privé.

D'une part, elles disposent d'une autonomie qui leur confère souplesse de gestion et réactivité dans leurs interactions avec les entreprises. D'autre part, leur culture professionnelle est proche de celle du monde de l'entreprise, notamment grâce aux profils variés de leurs salariés.

S'il s'agit là d'atouts facilitant leur relation avec les collectivités, ces spécificités peuvent aussi être à l'origine de dysfonctionnements dans cette relation (incompréhensions dues à des temporalités distinctes ou des divergences d'approche, voire rivalités et concurrence), alors même que les agences ont vocation à jouer un rôle d'interface entre deux sphères aux cultures professionnelles distinctes.

Quatre modèles d'agences selon le mode de relations entretenues avec la collectivité (idéaux-types)

- 1. La direction générale décentralisée** : malgré son statut autonome, l'agence fait partie intégrante de la collectivité du point de vue de son mode de fonctionnement.
- 2. Le bras armé de la collectivité** : l'agence est considérée comme un véritable outil au service de la politique économique de la collectivité, source quasi exclusive de son budget.
- 3. Le fournisseur d'ingénierie** : ce modèle porte sur les relations entre l'agence et les collectivités de son ter-

ritoire de rayonnement, non membres de son conseil d'administration ou minoritaires.

- 4. Une dérive, l'agence insulaire** : l'agence a acquis une grande autonomie dans son action, au point de n'en référer que très peu aux services économiques de la collectivité. Le contrôle opéré par la collectivité est restreint.

Les évolutions récentes (professionnalisation des services de développement économique des collectivités, désengagement d'autres organismes comme les chambres de commerce et d'industrie, etc.) tendent désormais à repositionner les agences comme de véritables bras armés des collectivités.

2. Mettre en place et entretenir un mode de travail partenarial

L'exercice de missions proches au service d'un objectif partagé, auquel s'ajoutent les différences organiques et culturelles qui existent entre agences et collectivités, font de la qualité de la relation entre ces deux acteurs un élément essentiel de la réussite de la politique de développement économique local. La deuxième partie de l'étude donne des pistes pour mettre en place et entretenir une coordination fluide et efficace, et ce à trois niveaux : la gouvernance, le contrôle et les relations de travail au quotidien.

L'enjeu principal relatif à la gouvernance consiste à ancrer le rôle de l'agence dans les modalités d'association des acteurs du territoire.

La gouvernance d'une agence présente une forte dimension partenariale, puisqu'elle vise à associer l'ensemble des partenaires de la vie économique locale. Elle se matérialise à travers des instances dont l'organisation et la composition varient selon les agences, mais qui regroupent souvent, outre les représentants de la ou des collectivités, des organismes consulaires et des entreprises.

Si la présidence de l'agence est souvent assumée par un élu de la collectivité, la proportion de présidents issus du monde de l'entreprise a considérablement augmenté, pour concerner 30% des agences adhérentes au CNER en 2018. L'étude propose une revue analytique de deux des principales configurations :

- 1. Le président est un élu de la collectivité de rattachement (voire souvent le président de la collectivité)** : cette configuration permet une cohérence entre la stratégie de l'agence et le projet de territoire, et un portage politique fort, mais elle est propice au risque de gestion de fait pour les agences sous forme associative ;

AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :
DES RELATIONS PARTENARIALES À CONFORTER

2. Le président est un chef d'entreprise : si la connaissance fine des entreprises et l'image de neutralité politique, propice pour fédérer les acteurs, sont des atouts essentiels, la coordination avec la collectivité de rattachement peut être plus complexe.

Pour les agences à rayonnement régional ou départemental, la gouvernance territoriale implique également de définir des modalités adaptées d'association des EPCI – souvent nombreux – du territoire. Des instances spécifiques peuvent être créées, mais le lien avec les territoires est souvent assuré au travers d'antennes locales, qui peuvent constituer un lieu d'échanges facilités avec les élus et services des intercommunalités.

L'association des entreprises du territoire est très variable, et prend des formes diverses. Les chambres consulaires, dont les représentants sont élus par les entreprises, sont fréquemment associées à la gouvernance des agences. Mais certaines agences intègrent directement les entreprises – généralement les entreprises structurantes du territoire ou dont les chefs d'entreprise sont impliqués dans la vie locale – dans leurs instances. Une telle démarche permet d'intégrer le point de vue du monde économique à la définition ou la déclinaison de la stratégie économique d'un territoire, et de mieux le mobiliser (d'où le concept de responsabilité territoriale des entreprises, dont les manifestations sont plus tangibles dans le monde anglo-saxon). Au-delà de leur participation aux instances, les entreprises peuvent également être sollicitées dans le cadre de l'élaboration d'un projet ou d'une marque de territoire.

Une autre dimension des relations entre agences et collectivités a trait au suivi et au contrôle de l'activité de l'agence par la collectivité.

Les collectivités territoriales, en tant que principaux financeurs des agences auxquelles elles ont délégué une partie de leurs missions, ont vocation à s'assurer que ces structures agissent conformément à leurs orientations. La légitimité d'un contrôle exercé par les collectivités a été unanimement reconvenue par les agences. Dans les faits, celui-ci est souvent restreint.

Le contrôle juridique et financier est exercé par les collectivités selon une intensité variable. Ses modalités varient selon le statut juridique de l'agence.

Si l'agence est une association loi 1901, elle est principalement financée par des subventions de ses membres, dont la collectivité de rattachement. Lorsque la subvention dépasse 23 000 euros, la collectivité doit signer une convention avec l'association. Aussi appelée convention d'objectifs, celle-ci précise notamment les conditions d'utilisation de la subvention. A ce titre, des contre-

parties peuvent être imposées à l'association (compte-rendu financier annuel pour les projets menés, etc.). Lors des dernières années, les rapports des chambres régionales des comptes pointaient fréquemment le non suivi des conventions d'objectifs par les collectivités. Elles constataient parfois l'absence d'objectifs formalisés dans lesdites conventions. Le plus souvent, les modalités de contrôle se limitent aux obligations légales, à l'image de la publication annuelle du rapport d'activité.

Si l'agence est une société publique locale, la collectivité a l'obligation d'exercer sur cette structure un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Elle passe des commandes à l'agence, selon un cahier des charges plus ou moins précis.

À ce jour, peu d'outils visant à opérer un contrôle plus qualitatif ont été développés. Pour autant, un mouvement dans ce sens s'observe : plusieurs collectivités tendent à déléguer un contrôle essentiellement juridique et financier au profit d'un contrôle par la fixation d'objectifs et un suivi de l'activité. La définition d'indicateurs d'activité et de performance (par exemple, taux de transformation d'actions de prospection en projets) permet ainsi de mieux piloter l'activité de l'agence. Par ailleurs, il convient de noter que de nombreuses agences ont, par le passé, conduit des démarches de certification qualité, centrées sur la satisfaction « client ».

Pour finir, l'évaluation de l'impact de l'activité des agences reste peu développée. De telles démarches, pourtant pertinentes, se heurtent en effet aux difficultés de l'évaluation d'une politique économique, éminemment partenariale et dont les effets se matérialisent sur le long terme. Une évaluation de la contribution de l'agence à la politique de développement économique du territoire est néanmoins souhaitable.

Enfin, au niveau opérationnel, le dialogue entre agents des collectivités et salariés des agences gagnerait à être renforcé par une culture, des projets et des outils communs.

Les réunions entre la direction de l'agence et celle de la collectivité sont essentielles pour la bonne coordination des deux acteurs (fixation d'un cap commun, détermination de positions partagées vis-à-vis de l'extérieur, arbitrages, impulsion de dynamiques qui favorisent le travail partenarial, etc.). Entre agents, les relations sont régulières et plutôt de bonne qualité. Les réunions visent à gérer certains dossiers en particulier, et évoquer d'éventuelles difficultés.

Afin de dépasser les incompréhensions et consolider une culture commune, deux leviers peuvent être mobilisés : favoriser

— ÉTUDES —
AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :
DES RELATIONS PARTENARIALES À CONFORTER

les rencontres informelles entre agents, pour faire naître des liens inter-personnels (moments de convivialité, proximité des lieux de travail, etc.) et engager des projets communs (par exemple, l'élaboration d'une marque de territoire). De telles démarches permettent la prise de conscience d'un travail de tous au service d'un même objectif, le développement du territoire.

Mais pour l'heure, toutes les collectivités et agences ne disposent pas d'outils communs, ce qui en limite la portée. Selon les agences, seules 60 % d'entre elles partagent un outil avec leurs collectivités. L'absence d'outils partagés génère pourtant

des dysfonctionnements (pertes d'informations, lenteur de la circulation de l'information, difficulté dans le suivi des dossiers communs, etc.). De nombreux projets émergent en ce sens, mais leur réalisation se heurte à des difficultés d'ordre financier, juridique (protection voire confidentialité des données) ou historico-organisationnel (réticences dans le partage des contacts, par exemple). La mise en place d'outils partagés entre agences et collectivités est une démarche à encourager, gage de fluidité et d'efficacité de la relation partenariale entre les deux acteurs.

L'étude a permis d'identifier 16 bonnes pratiques, autant de pistes qui s'adressent aux collectivités comme aux agences pour favoriser leurs relations de travail et œuvrer ensemble au développement de leurs territoires :

- **Bonne pratique n°1** : Formaliser la répartition des missions entre la collectivité et l'agence
 - **Bonne pratique n°2** : Mettre en place des outils pour guider les entreprises au sein de l'écosystème local du développement
 - **Bonne pratique n°3** : Constituer une assemblée spéciale des EPCI et favoriser leur représentation au conseil d'administration
 - **Bonne pratique n°4** : Organiser des revues de projets partenariales au niveau local
 - **Bonne pratique n°5** : Constituer des binômes chef d'entreprise/élu pour croiser les regards dans la gouvernance
 - **Bonne pratique n°6** : Mobiliser les entreprises dans le cadre d'une marque ou d'un projet de territoire
 - **Bonne pratique n°7** : Créer des groupes de travail pour écouter les entreprises en amont de la décision politique
 - **Bonne pratique n°8** : Formaliser des indicateurs de performance
 - **Bonne pratique n°9** : Mettre en place un suivi de l'activité de l'agence
 - **Bonne pratique n°10** : Engager une démarche de certification qualité
 - **Bonne pratique n°11** : Définir des indicateurs de mesure de l'influence
 - **Bonne pratique n°12** : Penser et organiser les rencontres entre les dirigeants de l'agence et de la collectivité
 - **Bonne pratique n°13** : Fluidifier les relations quotidiennes par des points de contacts plus lisibles et plus fréquents
 - **Bonne pratique n°14** : Encourager les rencontres informelles
 - **Bonne pratique n°15** : Constituer un réseau matérialisant l'écosystème local du développement
 - **Bonne pratique n°16** : Développer des outils communs pour l'échange de fichiers et le partage d'informations
-

RETROUVEZ L'ÉTUDE DANS SON INTÉGRALITÉ SUR
[LE SITE INTERNET DU CNER](#)

AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Des relations partenariales à conforter



COLLECTION
ÉTUDES

Les agences d'attractivité, de développement et d'innovation sont amenées à collaborer quotidiennement avec les services économiques des collectivités territoriales. Rien de plus naturel lorsque l'on sait que ces agences sont créées par les collectivités, dans un triple objectif : rendre attractif leur territoire, accompagner le développement des entreprises qui s'y trouvent et mettre en réseau les acteurs territoriaux participant à ces deux missions. Pourtant, les modalités des relations entre agences et collectivités sont parfois mal définies, mal connues voire mal comprises.

Quels sont les missions et objectifs respectifs de ces deux catégories d'acteurs ? leurs relations sont-elles complémentaires, formalisées, efficaces ? comment les améliorer et sur la base de quels exemples de réussite ?

Pour répondre à ces questions, la fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation (CNER), en partenariat avec Régions de France, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), a confié à cinq élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (INET) la réalisation d'une étude visant à décrypter les relations entre agences et collectivités.

Leur travail de près d'un an, fondé sur une analyse à la fois quantitative et qualitative, permet de dresser un état des lieux de la relation agence-collectivité dans différents domaines (gouvernance, financements, missions, évaluations), d'identifier de nombreuses bonnes pratiques et de formuler des pistes d'amélioration de cette relation, dans un souci partagé de renforcer l'efficacité des politiques économiques territoriales.



15€ TTC

ISBN 979-10-94385-03-6

FÉDÉRATION DES AGENCES
D'ATTRACTIVITÉ, DE DÉVELOPPEMENT
ET D'INNOVATION