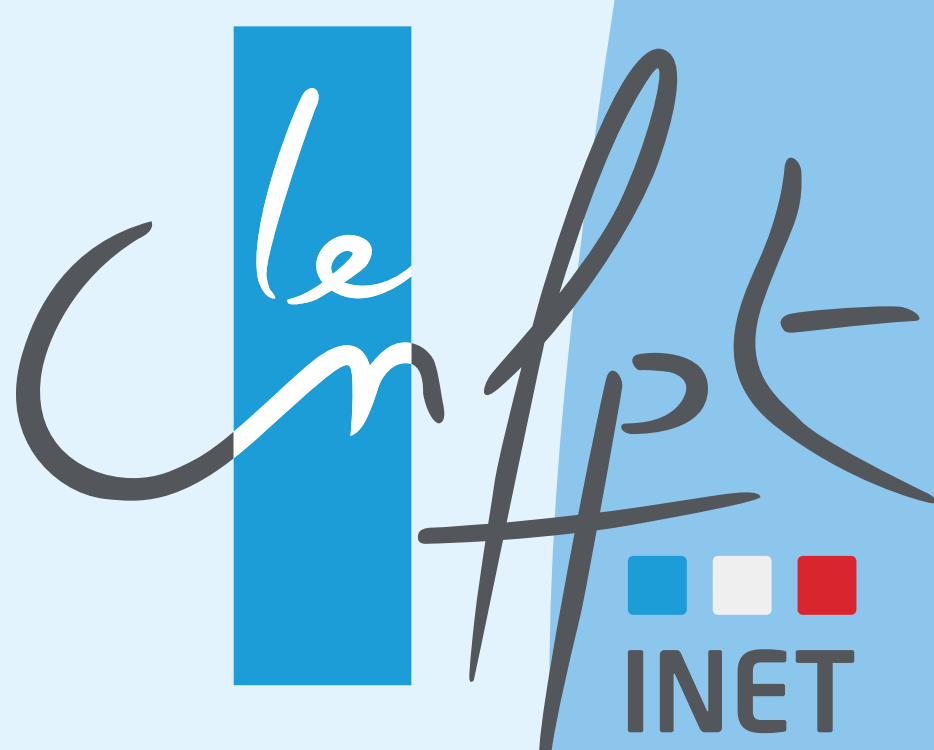


DÉFINITION D'UNE GOUVERNANCE COMMUNE ENTRE LES AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE OU D'ATTRACTIVITÉ ET LEURS EPCI

DESSINER DES CONVERGENCES
AU-DELÀ DES PARTICULARITÉS TERRITORIALES

Une étude réalisée
par les élèves de l'INET
2022-2023



Adrien BARBAUD

Laurence CAILLOL

Claire PIECUCH

Bénédicte SUDRIE

Thomas RICARD

SOMMAIRE

1. DE L'INTÉRÊT D'UN BENCHMARK SUR LA GOUVERNANCE ENTRE LES EPCI ET LEURS AGENCES D'ATTRACTIVITÉ

1 - Méthodologie

2 - Sélection des entités et des personnes auditionnées

2. DES PARTICULARITÉS TERRITORIALES FORTES ET DE GRANDES ORIENTATIONS COMMUNES

1 - Répartition des compétences : entre compétences invariables et particularités territoriales

2 - Importance de la formalisation : gouvernance, répartition des missions, fréquence de réunions

3 - Suivi de l'action de l'agence par la contractualisation et la définition d'indicateurs de suivi et d'évaluation

4 - Importance du partage de l'information

5 - Ressources des agences d'attractivités

3. SYNTHÈSE

BIBLIOGRAPHIE

I. DE L'INTÉRÊT D'UN BENCHMARK SUR LA GOUVERNANCE ENTRE LES EPCI ET LEURS AGENCES D'ATTRACTIVITÉ

Afin de travailler au mieux à la proposition d'une bonne gouvernance entre ces acteurs, le présent benchmark a été mené au niveau national. Au-delà de ce cas d'étude particulier, la réalisation de la présente étude offre l'opportunité de venir questionner les organisations, éventuellement conforter certaines orientations et peut-être inspirer quelques bonnes pratiques.

Lors de sa réalisation, la mission collective au sein de Sète Agglopôle Méditerranée a été confronté à un cas particulier de création récente d'agence économique locale sur deux EPCI.

1. MÉTHODOLOGIE

Les entretiens se sont décomposés en deux parties : une première phase de présentation de l'EPCI ou de l'agence, suivie dans un second temps de questions ciblées sur la gouvernance économique, notamment sur les relations entre agence et EPCI. Chaque entretien a duré environ une heure.



Le tableau ci-dessous reprend les questions systématiquement posées aux différents acteurs rencontrés. L'objectif étant d'avoir de manière objective et sans orientation, des bonnes pratiques dans la gouvernance entre les agences et les EPCI.

N*	QUESTION	OBJECTIF
1	Dans quel contexte l'agence de développement économique ou d'attractivité a-t-elle été créée + date ? Quels sont les partenaires impliqués ? Quel est le rôle de chacun ?	Dresser le panorama des partenaires et des objectifs de l'entité
2	L'agence dispose-t-elle d'une feuille de route / une stratégie ? Est-elle formalisée ? Si oui, sous quelle forme (délibération, contrat, objectifs qualitatif/quantitatif, ...) ?	Cadrage de l'action de l'agence
3	Quelle est la gouvernance de l'Agence (instances, acteurs) ? Cette gouvernance est-elle formalisée ? Une contractualisation régit-elle les relations entre les acteurs ?	Gouvernance
4	Comment se déploie la stratégie sur le territoire : relations entre les acteurs (qui fait quoi) ? Ce qui fonctionne bien / moins bien ?	Identifier bonnes pratiques et axes d'améliorations

N*	QUESTION	OBJECTIF
5	Quels sont les grands axes de la stratégie ? - filières ? économie circulaire ? transition ? - conseils scientifiques ? - déploiement outils (pépinières, incubateurs, autres ?)	Déclinaison de la stratégie et évaluation de celle-ci
6	Quels sont les moyens dédiés à l'Agence (RH / budget / outils) ?	Chiffres comparatifs
7	Qu'est-ce qui est important pour vous au sein d'une agence ?	Bonnes pratiques et objectif long terme

2. SÉLECTION DES ENTITÉS ET DES PERSONNES AUDITIONNÉES

15 acteurs répartis sur 13 territoires différents de France métropolitaine ont été interviewés. L'objectif consistait à échanger avec des agences de développement et des EPCI sur l'ensemble de la France. Compte tenu du fort degré d'adaptation au contexte territorial, notamment concernant la taille des agences, en lien avec les compétences qui leur sont confiées, la mission s'est concentrée sur les EPCI et agences de développement de métropoles et grandes agglomérations.

Des interlocuteurs avec des fonctions diverses ont été contactés et ont permis de varier les points de vue et les expertises pour constituer un solide retour d'expérience.

Le tableau ci-dessous liste l'ensemble des agences et EPCI rencontrés, leur territoire ainsi que la liste des personnes rencontrées et leur fonction.



Métropole de Lille

Agence Hello Lille

François Navarro,

Directeur de l'agence

Métropole de Reims

Métropole de Reims

Simon Cossiez,

Directeur du développement économique

Métropole de Metz

Agence Metz Inspire

Pierre Jean Guerra,

Directeur du Bureau des Congrès

Communauté urbaine de Caen

Agence Caen Normandie Développement

Romain Chevalier,

Directeur développement économique.

Hélène Legrand,

chargée de mission prospection, emploi, ESS

Agglomération d'Angers Loire Métropole

Agence Angers Loire Développement

Marc Bianchini,

Adjoint au directeur général de l'agence

Métropole de Nantes et Agglomération de Saint-Nazaire

Agence Nantes Saint-Nazaire développement

Fabrice Joubert,

Directeur adjoint

Aire métropolitaine de Lyon

*Agence pour le développement économique
de la région lyonnaise (Aderly) Invest in Lyon*

Thierry Perraud,

SPL Lyon Part-Dieu Responsable Prospective,
Développement Durable et Innovation

Métropole de Saint-Etienne

Métropole de Saint-Etienne

Julien Fraysse,

Directeur adjoint innovation, Enseignement supérieur, entrepreneuriat et gouvernance économique

Métropole de Grenoble

Métropole de Grenoble

Caroline Bouvard,

DGA attractivité métropole de Grenoble

Métropole Grenoble et CC du Grésivaudan

Agence Grenoble Alpes

Cyril Laily,

Directeur de l'agence

Communauté de communes du Grésivaudan

Communauté de communes du Grésivaudan

Joris Benelle,

DGS

Métropole de Toulouse

Invest in Toulouse : agence d'attractivité

Silvia Ferrari,

Directrice adjointe

Département des Pyrénées Orientales

CCI des Pyrénées Orientales

Laurent Gauze,

Président CCI

Métropole Aix-Marseille

Agence One Provence

Hugues De Cibon,

Directeur Délégué

France entière

CNER

Antoine Angeard,

Directeur du CNER

Parmi environ 50 agences locales de développement en France, et par souci de représentativité, le choix a été de consulter des agences relevant de différents types de gestion.

Ainsi, les agences de type associatif apparaissent comme les plus fréquentes. Ont été également consultées des agences intercommunales sous forme de SPL (Invest in Toulouse, Angers Loire Développement).

Au delà de la gouvernance, il a paru intéressant de cibler quelques agences rassemblant plusieurs EPCI, à l'instar de Blue Invest à Sète et Agde :

Invest in Lyon (Aderly), Grenoble Alpes et Nantes Saint-Nazaire Développement, ALDEV.



II. DES PARTICULARITÉS TERRITORIALES FORTES ET DE GRANDES ORIENTATIONS COMMUNES

1. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES : ENTRE COMPÉTENCES INVARIABLES ET PARTICULARITÉS TERRITORIALES

Les agences locales d'attractivité présentent de nombreuses orientations communes, malgré des différences fortes issues de l'histoire, du territoire et de choix politiques propres. Aussi, l'ensemble des agences sollicitées sont en charge des missions suivantes :

- la prospection d'entreprises (95 % selon le rapport du CNER 20191) ;
- l'accompagnement à l'implantation des entreprises sur leur territoire (100%) ;
- le renforcement de l'attractivité : marketing territorial, participation à des salons professionnels (100 %) ;
- l'exercice d'une mission d'accompagnement des entreprises dont l'aide au développement des entreprises, la structuration et l'animation des réseaux d'entreprises.

Les particularités territoriales, historiques et politiques conduisent à l'élaboration d'agences d'attractivité avec des missions « à la carte » mais qui reposent tout de même sur un socle commun. Une différence majeure observée dans l'agence ayant toujours la charge de la prospection exogène mais pas forcément de la prospection endogène.

Cette particularité est à relier avec une attractivité forte du territoire : l'agence doit alors sélectionner les candidats et les entreprises à accueillir, tandis que l'EPCI s'assure davantage du maintien des acteurs économiques clefs sur le territoire. Enfin, il arrive que l'office de tourisme soit intégré au sein de l'agence de développement économique.

PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION **COMPLÉMENTAIRE DES AGENCES**

**GESTION DE L'OFFRE
IMMOBILIERE À VOCATION
ÉCONOMIQUE**

**APPROCHE
PAR FILLIÈRE**

**ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR ET
RECHERCHE**

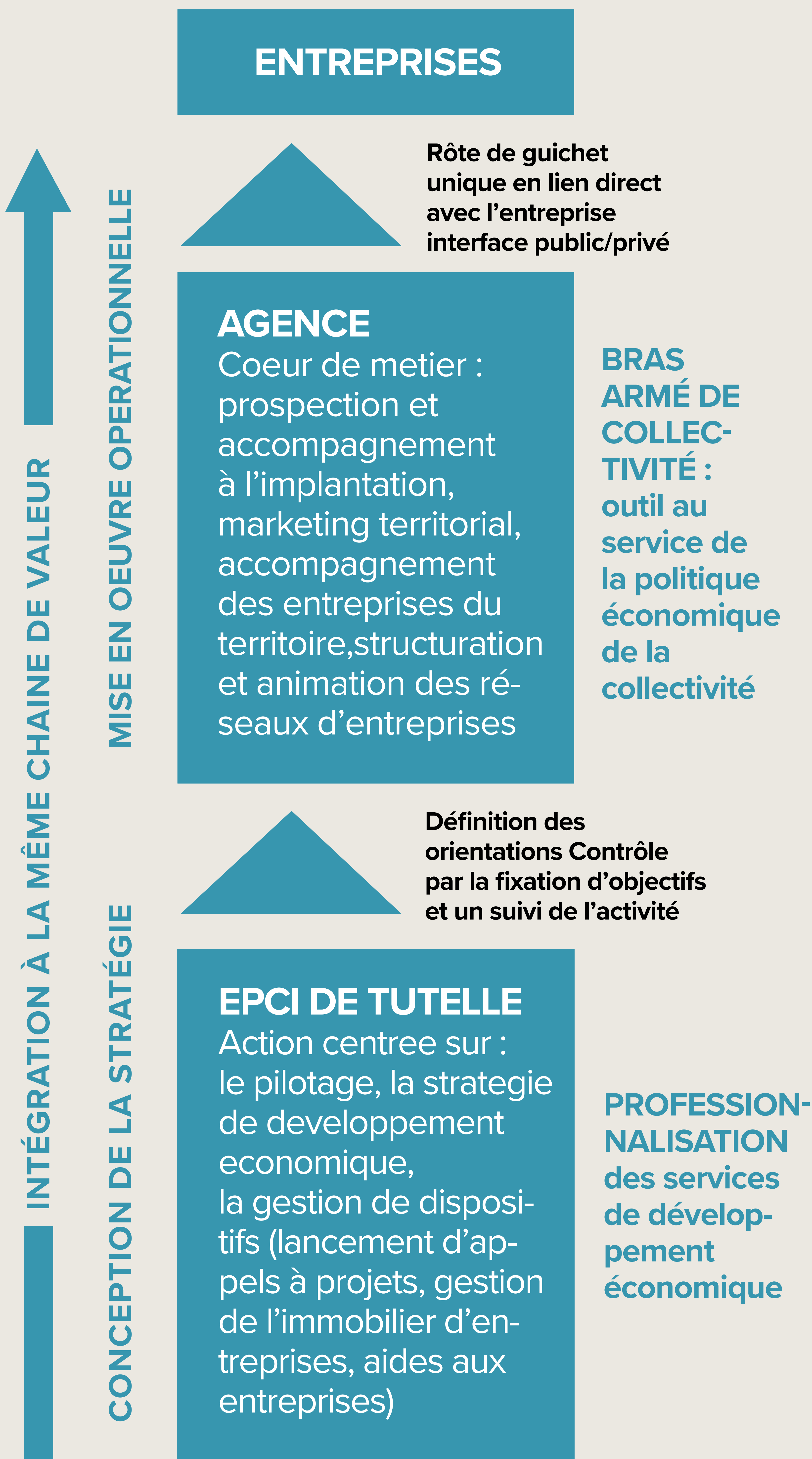
URBANISME

INNOVATION

TOURISME

**ACCOMPAGNEMENT À
LA MOBILITÉ PROFESSION-
NELLE DES COLLABORATEURS**

RÉPARTITION DES MISSIONS FONDAMENTALES ENTRE EPCI ET AGENCE





2. IMPORTANCE DE LA FORMALISATION : GOUVERNANCE, RÉPARTITION DES MISSIONS, FRÉQUENCE DE RÉUNIONS

La gouvernance des agences évolue dans le sens de l'intégration du monde économique. Aussi, pour la totalité des EPCI rencontrés, l'agence ne doit pas être un outil politique. Le (ou la) président(e) de l'agence doit répondre à un choix fédérateur, qu'il s'agisse d'un élu (ou plusieurs pour des agences sur plusieurs EPCI), du président de la CCI ou d'un président issu du monde de l'entreprise (30% selon l'étude CNER 2019). Dans tous les cas, la présidence doit être adaptée au modèle de l'agence.

La gouvernance de l'agence en elle-même reflète le rôle de celle-ci dans l'association des acteurs du territoire et notamment du monde économique.

Ces particularités ainsi que l'obligation de travailler en lien avec les EPCI ont conduit les acteurs territoriaux à co-construire des documents généraux qui clarifient la répartition des missions entre EPCI et agence. L'objectif du reporting de l'agence et du découplage du développement économique reste donc primordial.

Cependant cette formalisation écrite n'existe pas systématiquement et concerne environ 61% des agences. Des témoignages de bon fonctionnement ont été également recueillis

entre agence et métropole sans formalisation, fonctionnement basé sur le « bon sens » et « l'habitude ».

La formalisation de la répartition des missions est d'une importance capitale pour la lisibilité de l'action de chacun, pour la sécurité juridique des actes ainsi que pour le pilotage pérenne de l'agence par les EPCI, au-delà du turnover des équipes. En outre, en cas de changement politique majeur, la formalisation permet d'objectiver l'action de l'agence. Malgré son importance politique, le développement économique constitue une compétence à part entière, avec une professionnalisation croissante, une approche scientifique du développement économique.

La formalisation de la répartition des missions peut être inscrite dans :

- les statuts de l'agence ;
- les commandes passées par la collectivité à son agence (SPL) ;
- la convention de subventionnement passée entre l'agence et la collectivité ;
- une contractualisation ad hoc.

La formalisation peut, outre les missions, concerner les relations entre les acteurs et notamment la tenue des réunions. Ainsi, 90%³ des agences et des EPCI ont formalisé la structuration des réunions sans que cela ne soit forcément contraignant. À rebours de ce chiffre, nous avons observé lors de

notre mission de nombreux EPCI qui ont recours très fréquemment à des réunions (cf. tableau ci-dessous) sans que cela ne soit forcément formalisé.

Types de réunion	Fréquence estimée
Revue de projets techniques (hors point d'information et échanges quotidiens)	Mensuel à bimestriel
Réunions stratégiques (hors CA et AG de l'agence de développement)	3 à 6 fois par an

3. SUIVI DE L'ACTION DE L'AGENCE PAR LA CONTRACTUALISATION ET LA DÉFINITION D'INDICATEURS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

La contractualisation entre les EPCI et leur agence est absolument nécessaire pour coordonner l'action des acteurs sur le territoire. Elle peut se traduire par :

- une convention cadre fixant les grands axes, objectifs, indicateurs (quantitatifs et qualitatifs). Celle-ci peut être annuelle ou pluriannuelle (ex : 3 ans pour Invest in Toulouse) ;
- la rédaction de comptes-rendus d'activités détaillés (RA, bilan annuel, tableau de bord synthétique annuel⁴) ;
- l'appui du contrôle de gestion de l'EPCI pour conseiller l'agence (ex : Angers Loire Métropole) ;
- la création d'une feuille de route pour l'agence⁵, adossée à la feuille de route économique des EPCI sur la partie attractivité. Celle-ci doit être co-écrite par l'agence et les EPCI, afin d'être compatible avec la stratégie de développement économique du territoire.

Afin d'évaluer l'action économique menée sur le territoire, les acteurs économiques rencontrés possèdent de multiples indicateurs. Dans tous les cas, ces indicateurs ont été déterminés à partir de la stratégie de développement économique afin de pouvoir mesurer au mieux l'atteinte des objectifs. Par sa nature très transversale et par la liberté d'installation des acteurs économiques, l'action économique des EPCI et des agences est difficilement objectivable dans son intégralité. Il est donc nécessaire de faire preuve de retenue sur les indicateurs quantitatifs qui reviennent le plus souvent.

INDICATEURS QUANTITATIFS

IMPLANTATION VACANCES
CA CREATION €PARDOSSIEREMPLOIS
CRM RESULTAT
EMPLOIS OCCUPATION
COMMERCIALISATION

Afin de mesurer au mieux l'état du territoire, certains acteurs se projettent dans la mise en place d'un observatoire qui permettrait d'obtenir un panorama complet de la santé du développement économique, en mêlant créations d'emploi, commercialisations, taux de vacances, état du marché de l'immobilier et suivi des secteurs d'activités stratégiques (ex : Reims Métropole).

Des bonnes pratiques peuvent également être observées par le recours à des indicateurs qualitatifs. C'est ainsi le cas de l'agence ' Nantes Saint-Nazaire développement ' qui a mis en place un suivi qualitatif avec le ciblage d'une cinquantaine d'entreprises à implanter sur son territoire, en cohérence notamment avec les filières porteuses. Il y a donc ici (et chez d'autres acteurs rencontrés) un changement de paradigme : les EPCI et agences refusent désormais des acteurs économiques sur le territoire au bénéfice soit d'une cohérence du hub économique du territoire (ex : Le Grésivaudan), des filières, soit au regard de l'impact environnemental négatif du porteur de projet privé (ex : Nantes Saint-Nazaire développement) ou encore de sa faible densité en emplois au vu de la pression foncière.



Bien entendu ces indicateurs fonctionnent aujourd'hui sur des territoires très attractifs. Finalement, est préconisée une sélection d'indicateurs pertinents avec la stratégie de développement économique d'un point de vue quantitatif et la définition d'indicateurs qualitatifs qui permettront de mesurer, d'objectiver des orientations plus précises.

4. IMPORTANCE DU PARTAGE DE L'INFORMATION

Outre la contractualisation, la garantie sine qua non d'une bonne gouvernance entre les EPCI et leur agence réside dans la création, la mise à jour et le partage d'outils communs pour l'échange de fichiers et la mise en commun de l'information.

Aussi, 60%⁶ des agences partagent un outil avec leur EPCI. Cela prend par exemple la forme, entre Rouen Normandy Invest et Rouen Métropole, du partage d'un logiciel de gestion de relations clients (customer relationship management ou CRM).

Cet outil permet d'échanger sur le pilotage des dossiers et les besoins des entreprises de façon instantanée. Les supports qui ressortent comme étant particulièrement intéressants à partager sont les suivants :

- le CRM ;
- les plans de visites des entreprises ;
- les tableaux de bord d'avancement des projets.

Malgré l'émergence de cette tendance au partage de l'information, plusieurs dysfonctionnements subsistent et de nombreux projets émergent pour les corriger :

- gestion de la perte d'informations ;
- augmentation de la rapidité de circulation de l'information ;
- coopération pour faciliter le suivi des dossiers communs.

Enfin, il est absolument nécessaire pour chacun de ces documents partagés de s'interroger collectivement aux questions :

- de droits d'accès ;
- de consultation,
- d'écriture ;
- de validation ;
- d'obligations RGPD.

5. RESSOURCES DES AGENCES D'ATTRACTIVITÉS

Des informations sur les ressources lors de la réalisation des entretiens ont été recueillies afin de compléter ce benchmark. Les comparaisons sont présentées à titre purement indicatif car il est difficile de comparer deux agences qui n'exercent pas les mêmes compétences sur des territoires différents.

6 M €

INVEST IN TOULOUSE

4 M €

AGENCE GRENOBLE ALPES

4 M €

METZ INSPIRE

3,7 M €

NANTES SAINT NAZAIRE DVP

2,7 M €

HELLO LILLE

2,4 M €

CAEN NORMANDIE DVP

2M €

BUDGET MEDIAN AGENCES LOCALES

1,7 M €

ONE PROVENCE

1 M €

MARNE DVP

70 ETP

INVEST IN TOULOUSE

44 ETP

AGENCE GRENOBLE ALPES

40 ETP

METZ INSPIRE

34 ETP

NANTES SAINT NAZAIRE DVP

20 ETP

HELLO LILLE

16 ETP

CAEN NORMANDIE DVP

8 ETP

EFFECTIF MEDIAN AGENCES LOCALES

8 ETP

ONE PROVENCE

6 ETP

MARNE DVP

Les agences de développement économique sont essentiellement financées par les subventions (collectivités) ou cotisations (entreprises, partenaires divers) de leurs adhérents, membres du conseil d'administration.

Face au retrait des CCI, le poids des collectivités a globalement augmenté dans le budget des agences. Un point notable réside dans l'émergence de nouvelles sources de financement, comme le développement de prestations payantes, ce qui est particulièrement incité dans un contexte général de contraction des budgets publics.



III. SYNTHÈSE

Le tableau ci-dessous reprend l'essentiel des éléments du benchmark. Ainsi malgré des périmètres très différents, la gouvernance économique entre les EPCI et leurs agences repose tout de même sur des invariants : compétences de base, contractualisation, indicateurs dédiés à la stratégie portée par l'EPCI et partage régulier d'informations pour assurer le suivi et la transparence.

Format/statut de l'agence

Des formats et périmètres d'intervention des agences très variés : levée de fonds hors EPCI, implication différenciée des chefs d'entreprises dans le pilotage, intégration ou non de l'office du tourisme, périmètres géographiques parfois plus larges que l'EPCI.

Compétences dévolues à l'agence

De manière quasi-automatique, les agences sont en charge :

- du marketing territorial (avec ou sans marque territoriale) ;
- du prospect exogène (voire international) ;
- de la communication et de l'évènementiel sur le territoire.

Il arrive que les agences et services du développement économique soient pleinement intégrés : regroupement des équipes.

Contractualisation entre l'agence et les EPCI

La contractualisation est obligatoire lors de la création de l'agence. Cependant la répartition des missions entre les agences et le(s) EPCI n'est pas toujours très formalisée (y compris sur des grandes métropoles). Si la clarification des champs d'intervention des uns et des autres est largement partagée, il revient de confier un certain degré de liberté d'action à l'agence dans le cadre de son mandat pour favoriser son agilité et sa réactivité sans y plaquer inutilement la technostucture administrative.

Formalisation de la feuille de route de l'agence

Certaines agences déclinent leur propre feuille de route, avec des objectifs agence qui s'inscrivent dans la stratégie de(s) EPCI.

Indicateurs de suivi et d'évaluation

Les indicateurs découlent logiquement de la stratégie des EPCI. Or, cette stratégie a pu largement évoluer (rapport CNER 2019) car les contextes économiques et politiques ont fortement changé. Aussi, certaines agences deviennent des agences de développement responsable (exemple d'objectif d'implantation d'entreprises à valeur ajoutée). La rareté du foncier, la réindustrialisation, le contexte de croissance économique et l'annonce du ZAN, aboutissent à un changement de paradigme : des agences et EPCI refusent de plus en plus d'entreprises sur leurs territoires (densification en emplois, raisonnement de cohérence des filières, création de hubs, entreprises responsables).

Relation au niveau stratégique entre les parties

Il est souvent plus aisé quand l'agence travaille avec des EPCI de la même sensibilité politique. Cependant, en cas de désalignement, l'enjeu principal revient à dépolitiser les orientations en matière d'action économique et de mettre en lumière les bénéfices croisés de coopérations pérennes. Il reste cependant des concurrences fortes dans ce domaine. Un haut degré de confiance entre acteurs semble fondamental.

Outils de partage d'information entre les EPCI et les agences.

Accès à l'intranet de l'EPCI et partage des mêmes outils informatiques (courriel, réseau, ...) CRM,, Revues de projets.



BIBLIOGRAPHIE

CNER, Rapport 2019, Agences de développement et collectivités territoriales : des relations partenariales à conforter.

CNER, Rapport 2018, Les agences de développement économique en 2018. Synthèse de l'enquête

CNER. Rapport 2012, Agences de développement économique : état des lieux et perspectives.

REMERCIEMENTS

Nous remercions Sète Agglopôle Méditerranée, et en particulier Jérôme LENOIR, directeur général des services, ainsi que Jean-Jacques Taillade et Marina Ribeyrolles, respectivement directeur général délégué et directrice du développement économique, pour la confiance qu'ils nous ont accordée en nous proposant de réaliser cette étude.

Nous remercions activement l'ensemble des personnes qui ont pris le temps d'échanger avec nous, parfois dans des délais courts de prévenance. La qualité des échanges, leur disponibilité ont été précieuses.

Nous tenons également à remercier le CNER, et en particulier Antoine Angeard, directeur général, pour nous avoir transmis des ressources et accordé du temps pour mener à bien cette étude.

Enfin, nous souhaitons remercier l'INET pour nous avoir permis de réaliser notre projet collectif au sein de Sète Agglopôle Méditerranée et en inter-filières, entre administrateurs et élèves ingénieurs en chef territoriaux. Cette diversité représente la richesse de la formation à l'INET en nous amenant à travailler ensemble et à croiser nos bonnes pratiques issues de parcours et de formations très différentes mais qui mènent à des trajectoires professionnelles partagées.



PROMOTION
**GEORGES
BRASSENS**
ÉLÈVES ADMINISTRATRICES ET
ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX
INET 2022-2023



Promotion
**Antoine de
Saint-Exupéry**
Élèves Ingénieur.e.s en chef territoriaux
INET 2022-2023