

Contexte

Après leur premier essor des années 1970-80 à l'occasion des plans de restructuration industrielle, les agences régionales de développement ont connu ces vingt dernières années une profonde diversification de leurs missions et métiers. Cet élargissement de leurs modes d'intervention a notamment répondu :

- à l'accompagnement du processus de régionalisation et de dévolution engagé au sein de nombreux Etats,
- à un renouvellement significatif des stratégies de développement économique des collectivités,
- à la sortie progressive des grands chantiers de reconversion.

De fait, l'exclusivité ou la priorité accordées naguère à la prospection et à l'accueil des investissements mobiles, stimulées le cas échéant par l'allocation de primes ou d'incitants fiscaux (*incentives*), se sont progressivement enrichies d'une offre d'interventions beaucoup plus complète.

Ce phénomène de diversification s'explique en outre par un rendement en général décroissant des efforts publics investis dans des stratégies banalisées d'attraction des capitaux mobiles. L'ouverture des marchés et l'internationalisation des économies a contribué à faire perdre à de nombreuses régions leur attractivité en termes de coûts des facteurs pour l'implantation d'activités manufacturières, riches en main d'œuvre. La concurrence des pays « low-costs », l'abaissement des barrières douanières et des coûts de transports ont érodé les capacités des régions les plus développées à concourir dans la seule catégorie de la « compétitivité-prix ».

La fin du « labour-using »

L'effondrement de pans entiers des industries manufacturières et même des unités d'assemblage final (usines-tournevis) ont imposé un redéploiement des stratégies de compétitivité en faveur d'activités à plus forte valeur ajoutée, fortement consommatrices de qualifications et de R&D, et pour lesquelles la part relative du coût du travail est moins déterminante¹. Ce redéploiement éclaire l'importance prise au sein des stratégies régionales de développement par des facteurs tels que l'environnement scientifique et technologique, l'intelligence économique, la formation professionnelle, la productivité des cadres et salariés, l'offre de services qualifiés, les infrastructures rapides de communication et de télécommunication...²

Les nouveaux facteurs de compétitivité

Simultanément, une attention croissante a été accordée aux capacités endogènes de développement des activités économiques locales et régionales. Stimulation de l'esprit entrepreneurial et appui à la création d'entreprises, incubation de PME innovantes à partir d'universités ou de laboratoires, transfert technologique et appui à l'innovation, prospection de marchés nouveaux pour les firmes locales, consolidation de leurs fonds propres (capital-

¹ . C'est également l'encadrement réglementaire des aides directes aux entreprises qui a conduit l'intervention publique ou parapublique à définir de nouveaux leviers d'action, parfois plus indirects, pour stimuler les dynamiques entrepreneuriales.

² . cf. Pierre Veltz, *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Aube, 2002.

investissement) et de leur accès bancaire (garanties), conseil aux entreprises, organisation et animation de réseaux d'entreprises, constitution de technopoles... se sont imposés comme des axes classiques d'intervention des pouvoirs publics et des agences de développement.

Dans ce contexte, la séparation conceptuelle entre développement exogène et développement endogène a progressivement perdu sa signification étant donné que :

- l'attractivité d'un territoire par rapport à des investissements mobiles est de plus en plus déterminée par son offre globale de facteurs, parmi lesquels figure le dynamisme de ses acteurs et la qualité de leur organisation collective,
- la pérennité d'une implantation exogène et ses effets induits sur l'économie locale doivent être optimisés par l'amélioration de son « ancrage » territorial (qualité de ses fournisseurs, partenariats de recherche...),
- l'investissement « mobile » s'opère de moins en moins en « green-field » (création ex nihilo) mais de plus en plus par le biais de prises de participations ou de rachats d'entreprises déjà implantées.

Cette nouvelle donne du développement territorial a par conséquent incité les agences de développement à élargir leur portefeuille d'activités et à rechercher de nouvelles formes de combinaisons entre des ressources territoriales diverses. Ce faisant, leurs registres d'intervention ont considérablement élevé leur niveau de technicité au sein des Etats développés.

A – Quels métiers ?

Par commodité, il est possible de regrouper par grands ensembles les missions les plus fréquemment exercées par des agences. Ces missions s'ajoutent au rôle général d'appui à la définition des stratégies régionales de développement qui peuvent, selon les situations, donner lieu à des exercices de prospective, de diagnostic participatif, de planification régionale.

❶ L'internationalisation des économies régionales :

- prospection, accueil et ancrage d'investisseurs (notamment internationaux),
- promotion à l'international,
- détection de marchés ou de partenaires,
- veille économique internationale,
- organisation de salons...

❷ L'ingénierie financière de la création et du développement des entreprises :

- primes et subventions,
- prises de participation,
- prêts,
- garanties,
- avances remboursables...

❸ L'appui à l'innovation :

- centres technologiques, technopoles,
- incubateurs de start up,
- programmes de R&D,

- synergies université/entreprises...

④ **L'action sur les ressources humaines :**

- programmes de formation professionnelle,
- requalifications de salariés et gestion des plans sociaux,
- mutualisation des compétences,
- mobilisation de consultants,
- services conseils aux PME...

⑤ **Le renforcement de l'organisation collective :**

- politiques de réseaux d'entreprises (clusters...),
- appui aux stratégies infra-régionales de développement,
- organisation de l'intercommunalité...

Cette forte évolutivité des métiers des agences et le haut niveau de technicité qu'ils exigent posent la question des qualifications qu'elles nécessitent. En tout état de cause, une grande souplesse dans les latitudes de recrutement, peu compatible avec des statuts de droit public, s'avère nécessaire pour mixer les cultures professionnelles, attirer des cadres dotés d'une expérience internationale et d'une solide connaissance du monde de l'entreprise. Une telle ambition appelle en contrepartie des grilles de rémunération attractives pour motiver et fidéliser des professionnels de haut niveau.

Quels sont les profils privilégiés ? Quelles sont les stratégies de recrutement et de gestion des ressources humaines au sein des agences ? Existe-t-il des lieux de formation dédiés ou des cursus universitaires privilégiés ? Comment s'organise la mobilité professionnelle au sein des agences régionales de développement ?

La diversification des métiers exercés par les agences régionales ne se traduit pas nécessairement par un accroissement de leur taille et de leurs mandats. Selon les cas de figure, certaines agences ont pu être conduites à une division en plusieurs entités afin de tenir compte d'un besoin de spécialisation plus élevé. De même, certaines agences initiées par les Etats centraux dans les années 1970-80 ont parfois été confrontées à la concurrence des services techniques des collectivités régionales ou au transfert d'une partie de leurs activités ; transfert qui a pu s'opérer aussi bien à travers une répartition des compétences par « thématiques » que par le biais d'une segmentation des « phases » d'intervention (animation/mise en œuvre ; amont/aval ; instruction de dossiers/gestion des aides et suivi...)

De ce point de vue, la mutation du paysage institutionnel affecte directement le fonctionnement des agences en leur imposant :

- des changements de donneurs d'ordre,
- un ajustement de leurs missions et objectifs avec ceux poursuivis par des institutions voisines,
- de stabiliser leurs nouveaux partenariats...

| |
|------------------------------------|
| B - Quels mandats publics ? |
|------------------------------------|

Le premier choix stratégique qui préside à la création (ou à la redéfinition du rôle) d'une agence tient ainsi au bornage de son champ d'intervention et à son mode d'insertion dans un environnement institutionnel souvent dense (organismes consulaires, services de l'Etat, collectivités...). Un arbitrage doit notamment être effectué entre :

- le recentrage sur un « cœur de métier » bien identifié, pour lequel l'agence pourra avoir une capacité d'intervention très opérationnelle et exclusive (de l'amont jusqu'à l'aval),
- ou le choix de missions beaucoup plus extensives visant à couvrir les différentes dimensions du développement territorial, ce qui imposera à l'agence des efforts de coordination interne et externe plus importants.

La première option (spécialisation sur un cœur de métier) permettra d'accroître la lisibilité de l'agence et sa légitimité dans un domaine d'action particulier (ex. prospection, capital-risque, transfert technologique...). Ce cantonnement peut avoir pour effet de susciter la création d'autres outils dédiés (éventuellement sous forme d'agences complémentaires) afin de couvrir les besoins non couverts. Cette segmentation des tâches entre diverses agences ou opérateurs nécessitera la création d'un effet-réseau et la définition de modes de coordination appropriés.

Dans le deuxième cas (missions extensives) l'agence régionale de développement peut répondre efficacement à un besoin d'intégration des politiques régionales et d'une multiplicité d'instruments d'animation économique. Mandatée pour « mettre en musique » une gamme complète d'interventions, le modèle de l'agence s'inscrit dans une logique de « transversalisation » de l'action publique et de décroisement des outils sectoriels. Un tel mandat ne nécessite-t-il pas alors un positionnement institutionnel adapté, une très forte légitimité et un pilotage resserré des donneurs d'ordre ?

***Quels sont les avantages et inconvénients respectifs de chaque modèle ?
Quels sont les pré-requis ou conditionnalités permettant d'optimiser leur fonctionnement ?***

Cette réflexion préalable sur l'étendue des thèmes d'intervention des agences doit également être croisée avec la définition de leur mode opératoire. On peut notamment distinguer deux idéaux-types :

① le modèle « opérateur » :

l'agence est délégataire d'importants moyens publics qu'elle met en œuvre directement

Dans ce cas de figure, l'agence consolide dans une seule entité les programmes et crédits publics que lui délèguent une ou plusieurs autorités publiques. Disposant d'une latitude importante pour combiner au mieux ces différents instruments, l'agence peut alors faire preuve d'une très forte réactivité et présenter une offre « globale ». Sa rapidité dans l'instruction des dossiers et la prise de décision est un atout vis-à-vis d'acteurs privés qui identifient un « guichet unique ». Le budget (fonctionnement + programmes d'intervention) de l'agence peut alors être très élevé.

② le modèle « animateur » :

l'agence est un « coordinateur » cantonné à des fonctions d'animation générale et de préparation de la décision

Conçue dans une logique de « mission », l'agence agit essentiellement en appui à la définition de stratégies et de politiques mises en œuvre par d'autres. Outil d'aide à la décision (diagnostics, orientations, évaluations...) ou d'assistance à maître d'ouvrage, l'agence peut éventuellement incorporer des missions de pré-instruction ou d'analyse de dossiers pour le compte de ses mandants (modèle français des agences d'urbanisme ou des comités d'expansion). Le budget de l'agence est alors essentiellement affecté à des moyens de fonctionnement.

Il est naturellement imaginable de combiner, selon les thèmes traités, ces différentes fonctions au sein d'une même agence mais l'on peut s'interroger sur leur compatibilité, notamment dans la durée.

i) Le modèle « opérateur » est par définition beaucoup plus impliqué dans la gestion et la mise en œuvre de programmes. Le profil des agences concernées s'en ressentira nécessairement en termes d'effectifs et de métiers³. ***L'importance des tâches de gestion administrative et opérationnelle n'est-il pas susceptible à tout moment de prendre le pas sur les préoccupations stratégiques et les efforts de coordination inter-institutionnelle ?***

ii) Un modèle « opérateur » multi-métiers, aux champs de compétences très étendus, ne sera-t-il pas confronté par ailleurs :

- ***à de forts enjeux internes de coordination transversale de ses services (reproduction de la segmentation sectorielle propre aux organismes bureaucratique) ?***

- ***aux accusations récurrentes de constituer un « démembrement administratif » ou une quasi-collectivité ?***

De fait le modèle « opérateur » peut sembler à première vue plus approprié pour des outils à objet social limité ou à durée temporaire : compétence spécialisée, territoire d'intervention ciblé (ex. : zone en reconversion) ou caractère « bio-dégradable » de la personne morale (ex. des groupements d'intérêt public en France). Il apparaît, sous cette réserve, comme le moyen efficace pour rassembler des compétences et moyens d'origines diverses (co-mandatement) lorsqu'il apparaît nécessaire de remédier à la balkanisation des compétences et des intervenants.

On peut en revanche s'interroger sur l'acceptabilité politique d'un outil opérationnel aux compétences extrêmement vastes dès lors que celui-ci cohabite, sur le même périmètre géographique, avec une collectivité de plein exercice.

L'expérience britannique des regional development agencies (RDA), qui agrègent de nombreuses fonctions d'intervention, est à mettre en regard de l'inexistence en Angleterre de collectivités régionales élues à l'échelle de leur périmètre d'intervention. La constitution récente d'assemblées autonomes au Pays de Galles et en Ecosse est de ce point de vue une expérience intéressante sur les nouveaux rapports que doivent et devront établir la Welsh development agency et la Scottish development agency tant avec les assemblées élues qu'avec leurs services administratifs.

Souvent présentées comme des modèles historiques d'agences, la WDA et la SDA sont-elles conduites à réajuster leurs modes d'intervention ? Ne s'apparentent-elles pas, par leurs prérogatives exorbitantes, davantage à des outils déconcentrés d'un Etat centralisé qu'au bras exécutant d'une collectivité ?

C – Quels supports juridiques ?

³ . L'étude réalisée par Bernard Bruhnes Consultants (cf. Acteurs n°47, mai 2002) compare ainsi les budgets d'agences comme WDA (Pays de Galles), ou IBH (Hesse) qui atteignent respectivement 440 M€ et 471 M€ avec ceux d'agences françaises comme Nord-pas-de-Calais développement, Midi-Pyrénées Expansion et ITP (Piémont) qui demeurent limités à 3 M€, 3 M€ et 1,5 M€. Cet écart considérable s'explique par la nature très différente des agences.

Le profil de l'agence, l'étendue de ses missions et le choix d'un modèle « opérateur » ou « animateur » ne seront pas sans incidence sur les caractéristiques de la personnalité juridique choisie pour lui servir de support. De même, la volonté d'ouvrir la possibilité pour une agence de délivrer aux collectivités ou aux entreprises des prestations marchandes appellera l'adoption de statuts et de « modèles économiques » adaptés.

Association de droit privé ou organisme public ?

Dans la situation française, le statut associatif qui peut être privilégié pour héberger une agence « animatrice » s'avère inapproprié pour servir de fondement à un instrument plus opérationnel, allouant directement des fonds publics. Le risque de « gestion de fait », qui interdit à une association de reverser des crédits d'origine publique, est de ce point de vue très limitatif.

Cette contrainte est-elle équivalente au sein des autres pays européens ? Quels sont les outils statutaires privilégiés dans ces pays ?

Par conséquent, une agence conçue sur un modèle « opérateur » devrait par conséquent adopter un support juridique plus lourd, tel que l'établissement public (EP) ou le groupement d'intérêt public (GIP). Un tel choix sera nécessairement plus contraignant :

- en exigeant une comptabilité publique,
- en imposant des règles de constitution et de fonctionnement beaucoup plus lourdes,
- en limitant les possibilités de recrutement,
- en restreignant les possibilités d'implication des partenaires privés (dans les seuls GIP)...

De surcroît, l'état actuel du droit positif français n'a pas encore consacré de formules d'EP ou de GIP appropriées au développement territorial. Les réflexions en cours sur la création éventuelle de GIP de développement du territoire, dans le cadre des lois de décentralisation, pourraient offrir des solutions mais nécessiteraient que le législateur déroge quelque peu au droit commun des GIP (possibilités de recrutement, rapidité de constitution, absence de commissaire du gouvernement, comptabilité privée...).

La transformation d'agences régionales sous forme d'organismes de droit public (EP, GIP...) peut-elle avoir un intérêt ? Sur quels types de sujets ? A quelles conditions ?

Le choix de l'entreprise publique locale

Dans plusieurs pays européens, des agences ont adopté un statut juridique de forme sociétaire (ex. en Italie avec les sociétés à but non lucratif⁴ ou les *non profit companies* au Royaume-Uni) qui permet l'implication d'acteurs privés dans un pacte d'actionnaires et qui autorise également l'agence à délivrer des prestations marchandes, facturées à ses « clients ». Ces sociétés mixtes par actions à but non lucratif peuvent avoir un objet social large (promouvoir le système productif local, améliorer la compétitivité de l'économie régionale...) l'autorisant à exercer des activités très diversifiées.

L'agence pour la promotion et le développement durable de l'aire métropolitaine du Nord de Milan (ASNM), souvent citée comme référence en Europe, est organisée sous cette forme et associe au capital des communes, la province de Milan, la chambre de commerce, la société financière FinLombardia (capital-risque) constituée par la région, la société financière de l'Etat SVI Lombardia ainsi qu'un important panel d'entreprises (Falck, ABB, Edilmarelli...). Son capital d'environ

⁴ . L'évolution juridique du service public local en Italie favorise la transformation d'anciens outils (comme les *aziende speciali* ou *consorzi*, organismes publics sans capitaux) en des formules sociétaires. La loi du 15 mai 1997 a facilité cette mutation.

un million d'€ est possédé pour 68% par les administrations publiques, 22% pour les organismes mixtes et 10% par les entreprises privées⁵.

Au Portugal, l'Agence pour la Modernisation de la Base Economique de Lisbonne (AMBELIS) est également organisée sous la forme d'une entreprise avec actionnariat mixte composé de participations communales (26%), de grandes entreprises nationales (28%), d'institutions financières (27%), d'associations de PME (7,5%), des universités (3,5%) et de structures diverses (8%)⁶.

En **Belgique**, deux outils publics d'intervention sont organisés sous forme sociétaire à travers :

- les sociétés de développement régional (SDR) régies par la loi de 1970 sur la planification et la décentralisation économique et détenues à 50% par la région et 50% par des acteurs privés. Ce sont essentiellement des outils de prospection et d'implantation d'investisseurs. La SDR wallonne a été dissoute et réintégrée au sein du gouvernement régional en 1983. 6 SDR demeurent à Bruxelles et à l'échelle des provinces flamandes.
- Les sociétés régionales d'investissement (SRI), créées en 1978, sont des sociétés anonymes d'intérêt public qui exercent trois missions de banques de développement (création et développement des entreprises), d'instituts de participation et d'exécution de la politique industrielle définie par les décrets des gouvernements régionaux. Elles sont organisées à l'échelle des trois régions (SRIB à Bruxelles, SRIW en Wallonie, GIMV en Flandre)

Dans la situation française, la société d'économie mixte pourrait éventuellement être le support d'un nouveau type d'agences de développement ; certaines SEM de développement, d'échelle départementale, s'en approchent. Un tel modèle permet en théorie de combiner des missions d'intérêt général déléguées par la puissance publique (gestion de programmes, conduite de projet, maîtrise d'ouvrage déléguée...) et des prestations concurrentielles rémunérées par des entreprises ou des collectivités. Pourtant, aucune agence régionale n'a revêtu en France la forme d'une entreprise. Quelles en sont les raisons ? Le cadre réglementaire français est-il plus contraignant que les autres ou est-ce dû à un manque d'attrait de ce modèle pour nos régions ?

La cohabitation d'activités de nature aussi différente est-elle saine ? Quelles sont les conditions qui doivent les encadrer ? Quelles contraintes juridiques pèsent sur les agences constituées sous une forme sociétaire (au regard du droit communautaire notamment) ?

D - Quels modèles de gouvernance ?

La nature des missions, du mode opératoire et du statut des agences exercera naturellement une influence capitale sur leur inscription dans le paysage institutionnel régional et leur « gouvernance ». Quel est le rôle offert aux entreprises privées ? Qui compose le « board » de l'agence ? Qui l'évalue et selon quels indicateurs ? Qui détient l'initiative de la créer, faire évoluer son schéma institutionnel et fonctionnel voire de la supprimer ? Comment compose-t-elle avec les acteurs-clefs de son environnement régional ou subrégional ?

Des réponses variées peuvent être apportées à ces différentes questions mais elles demeurent étroitement liées aux choix organisationnels évoqués précédemment.

❶ Quel pilotage de l'agence ?

⁵ . cf. Christian Lefèvre, *L'expérience britannique et italienne de nouveaux outils de développement territorial*, Rapport d'étape n°1.

⁶ . Cf. Etude DEXIA, *Les entreprises publiques locales dans les quinze pays de l'Union européenne*, p. 189, 1999.

Le fonctionnement de l'agence et son image externe seront en toute logique influencés par ce qui peut être appelé son « adossement » institutionnel. Peuvent ainsi être distingués :

- le modèle « satellite » :

C'est le cas de l'agence instituée à l'initiative unilatérale d'une collectivité régionale (ou un Etat fédéré), sur son périmètre géographique, afin de lui servir de « bras exécutant » ou d'interface avec le monde des entreprises. L'agence dispose d'un donneur d'ordre déterminant voire exclusif. Elle met en œuvre sa politique ou l'aide à la concevoir et se trouve, de fait, très identifiée à une autorité politique même lorsque d'autres acteurs sont membres de son conseil d'administration. Les agences régionales françaises sont le plus souvent situées dans cette catégorie.

- le modèle « pluraliste » :

L'agence est dans ce cas la résultante d'un rapprochement inter-institutionnel et d'un effort de coordination/mutualisation entre plusieurs autorités publiques (niveaux différents de collectivités, Etat, établissements publics, universités, organismes consulaires...). L'agence est ainsi co-mandatée par plusieurs institutions dont aucune ne détient une part prépondérante de la décision (éventuellement une minorité de blocage). Outil partagé, l'agence dispose a priori d'un pouvoir d'initiative et d'auto-saisine plus important et remplit des missions de coordination voire d'impulsion. Un sous-modèle pourrait être qualifié de modèle « tête de réseau », dans lequel l'agence régionale prend la forme d'une « agence d'agences » en confédérant au niveau régional l'ensemble des structures locales de développement.

- le modèle « législatif » :

L'agence régionale tire alors son origine d'une initiative étatique qui en définit précisément les missions, le cas échéant par voie législative ou réglementaire. Ses budgets de fonctionnement sont abondés par des dotations nationales. L'association des collectivités territoriales ou des entreprises à son fonctionnement ne peut guère influencer sur ses missions et cadres d'organisation.

Les Regional development agencies anglaises se situent dans ce modèle législatif « top-down ». Créées par la loi en 1998 à l'échelle des huit régions statistiques de l'Angleterre, ces agences sont des « Quangos » (Quasi non-governmental organisations) assimilables à des établissements publics. Emanations de l'Etat, elles sont composées et contrôlées par le gouvernement central. Leurs ressources proviennent de plusieurs départements ministériels et des fonds européens.

Le type de « gouvernance » de l'agence régionale sera ainsi profondément affecté par son processus de constitution (*agency building*). Son appropriation par les différents acteurs locaux et régionaux (collectivités, entreprises, organismes de développement...) et son insertion dans les réseaux de développement sera a priori plus aisée dans le cadre d'un modèle « pluraliste » : plus forte neutralité, moindre sentiment de tutelle, obligation d'agir en partenariat... En revanche, la stabilité de son fonctionnement sera sans doute plus fragile et très tributaire du consensus réunissant ses divers co-mandataires.

Les deux autres modèles d'agences bénéficieront d'une assise institutionnelle plus solide et d'un prescripteur bien identifié. La contrepartie négative sera de susciter des phénomènes de rejet ou de non-coopération. L'agence « satellite » ou l'agence « législative » pourront également être ressenties comme des démembrements des services techniques des régions ou des administrations ministérielles et produire, à ce titre, des rivalités. Le modèle « satellite » ne sera-t-il pas sous-optimal dans les situations de fort émiettement des compétences entre niveaux de collectivités et administrations, notamment avec les services de l'Etat si ceux-ci demeurent compétents en matière de développement économique régional ? Le modèle « législatif » n'est-il pas incompatible avec une véritable régionalisation politique ?

❷ Quel partenariat public-privé ?

La place détenue par les acteurs privés au sein de l'agence est a priori corrélée à l'intensité de leur présence dans son plan de financement (ou de son capital). Pour autant, de nombreuses agences régionales accordent un rôle aux entreprises proportionnellement bien supérieur à leur apport financier (parfois nul ou très faible). L'association des intérêts économiques au fonctionnement quotidien d'une agence régionale de développement est une des données élémentaires d'un tel outil mais sous quelle forme ?

Au-delà de leur présence ou non dans les structures de décision et le plan de financement, les entreprises peuvent être parties prenantes de la définition et de la mise en œuvre des programmes d'action, de leur évaluation. Cibles prioritaires des actions de l'agence, elles devront s'exprimer sur leurs besoins, l'adéquation de l'offre de prestations de l'agence... Mais qui représente les entreprises au sein de l'agence :

- les seules entreprises cotisantes ou actionnaires ?
- les représentants des syndicats professionnels ?
- les organismes consulaires ?
- les grandes entreprises motrices de l'économie régionale ?
- des clubs de PME ?...

Comment s'opère concrètement la mobilisation des acteurs économiques au sein de l'agence ? Quels sont les critères de représentativité (panel ? élections professionnelles ?) destinés à éviter la « capture » de l'agence par les intérêts sectoriels les mieux organisés (branches, grands donneurs d'ordre...) ?

Plusieurs niveaux de partenariat public-privé sont susceptibles d'être développés par les agences régionales :

- un partenariat stratégique : définir en commun les grandes orientations du développement économique régional,
- un partenariat opérationnel : mettre en œuvre et ajuster les programmes d'intervention publique délégués à l'agence (modèle « opérateur ») ou influencés par elle (modèle « animateur »),
- un partenariat « commercial » : développer une offre de services marchands ou semi-marchands aux entreprises.

La place occupée par les acteurs privés dans les instances dirigeantes de l'agence peut-elle être la même selon les registres d'intervention ? Quelles sont les règles déontologiques mises en place pour éviter les conflits d'intérêts ?

Le modèle d'organisation distinguant un directoire (ouvert à des chefs d'entreprises voire présidé par eux) et d'un conseil de surveillance (intégrant les financeurs publics) est-il la meilleure formule ? Le choix du « business-led » qui a conduit en Angleterre a imposé une majorité d'acteurs privés dans les « boards » des RDA, malgré leur financement intégralement public, peut-il être considéré comme un succès ? Quelles conditionnalités faut-il imposer pour qu'un tel choix soit acceptable ?

❸ Quelle évaluation ?

Engageant des budgets souvent très significatifs, les agences régionales sont naturellement tenues à des objectifs d'efficacité et d'efficience. Pour autant, la complexification de leurs missions, sa diversification à travers des actions de plus en plus immatérielles rendent le processus d'évaluation à la fois plus nécessaire et plus délicat. Chacun sait combien il peut s'avérer insuffisant voire malhonnête d'évaluer l'action d'une agence à travers l'indicateur du nombre d'emplois créés par les entreprises accueillies au sein du territoire (quel rôle effectif a joué l'agence dans la motivation des entreprises ?). Inversement, certaines interventions à forte valeur ajoutée se prêtent mal à des indicateurs

de résultats quantitatifs. Comment par conséquent définir une grille d'évaluation satisfaisante ? Quels sont les outils de reporting mis en place ? Quelle est la pratique des enquêtes qualitatives au sein des agences régionales ?

Au-delà des procédés de certification-qualité et des rapports d'activités ou tableaux de bord réalisés, les agences parviennent-elles à évaluer l'apport économique de leur action (sur la valeur ajoutée des entreprises, l'amélioration de leurs qualifications, la diffusion de l'innovation, le renforcement de réseaux d'affaires, la performance globale du système productif? ...) ?

Des systèmes et critères d'évaluation sophistiqués, adaptés à la réalité du travail des agences, ne sont-ils pas d'un autre côté irrecevables pour des donneurs d'ordre en recherche de résultats quantifiés et politiquement affichables ? Comment établir le compromis ?

La difficulté de mettre en place de tels outils d'évaluation plaide-t-elle pour favoriser l'évaluation par la demande des entreprises à travers le renforcement des prestations marchandes ?

④ Quel mode de coopération inter-institutionnelle ?

Comme on a pu le voir précédemment, la configuration d'une agence régionale de développement est étroitement dépendante du paysage administratif dans lequel elle s'insère et de son mode d'adossement public.

Tout comparatisme international ne peut à cet égard oblitérer l'environnement socio-institutionnel dans lequel s'inscrivent les différents modèles d'agences et qui sera caractérisé :

- par l'existence ou l'absence d'une collectivité publique élue à son échelle,
- par la plus ou moins grande densité des organismes de développement économique préexistants (tant à l'échelle régionale qu'infra-régionale),
- par le mode de répartition des compétences et la hiérarchie administrative qui régit l'architecture institutionnelle du pays (missions préservées de l'Etat, compétences des échelons régionaux et infra-départementaux, missions d'intérêt public des compagnies consulaires...),
- par les aptitudes juridiques et culturelles dont disposent les autorités publiques pour développer des partenariats avec les acteurs économiques privés.

Comment les agences régionales composent-elles avec cet environnement institutionnel ? Quelles sont les formes de répartition des rôles et d'organisation de la subsidiarité ? Les agences conçues sous forme de sociétés de prestation sont-elles confrontées à une concurrence plus forte ? Comment construisent-elles leur légitimité : par leur apport financier ? des prérogatives de puissance publique ? la reconnaissance juridique ou conventionnelle d'une exclusivité ?