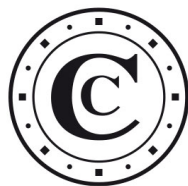


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE PROGRAMME « TERRITOIRES D'INDUSTRIE »

2018-2023

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Novembre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction.....	21
Chapitre I Un programme original associant politique industrielle et aménagement du territoire qui a évolué à l'occasion du plan de relance	23
I - Territoires d'industrie, un soutien au dynamisme industriel dans les aires des villes petites et moyennes	24
A - Une prise en compte des enjeux des territoires et de la décentralisation	24
B - L'identification de 124 territoires d'industrie, un choix du gouvernement	27
C - Une gouvernance pyramidale pour superviser le développement du programme.....	30
II - Le « panier de services » et de financements et son évolution.....	34
A - Le « panier de services » des opérateurs de l'État : des réponses aux attentes des industriels et des élus	34
B - À l'exception de la Caisse des dépôts, des engagements des opérateurs surtout fondés sur des dispositifs existants	36
C - Suite à l'épidémie de covid 19, des objectifs revus et un dispositif nouveau de subvention directe aux entreprises.....	38
D - Un bilan financier incomplet malgré une forte intervention de l'État et de ses opérateurs	43
Chapitre II Le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de favoriser le dynamisme industriel des territoires labellisés ?.....	47
I - Question évaluative n° 1 : le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de renforcer la coopération et la mobilisation des acteurs locaux ?	48
A - Des acteurs locaux mobilisés autour du programme	48
B - Des coopérations qui ont permis de mieux mobiliser le plan de relance.....	57
C - Réponse à la question évaluative n° 1	59

II - Question évaluative n° 2 : le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de prioriser et de concentrer les moyens et les interventions de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales en faveur de l'industrie ?	60
A - Une intervention directe de l'État limitée mais bien orientée vers les territoires d'industrie	60
B - Des opérateurs inégalement mobilisés et qui n'ont pas priorisé les territoires d'industrie	64
C - Une implication très variable des collectivités territoriales	81
D - Réponse à la question évaluative n° 2	88
III - Question évaluative n° 3 : le programme Territoires d'industrie a-t-il eu un impact sur l'emploi et la situation financière des entreprises industrielles des territoires labellisés ?	89
A - Une absence d'effet mesurable sur l'emploi industriel dans les territoires	89
B - Une situation financière plus favorable des entreprises industrielles dans les territoires d'industrie	101
C - Réponse à la question évaluative n° 3	105
Chapitre III Un cadre d'évaluation à définir nationalement et à appliquer localement pour renforcer le partage de bonnes pratiques	109
I - Le « point d'étape à trois ans » réalisé par le gouvernement	110
II - Le rapport de l'OCDE de 2023	111
III - Les travaux du comité stratégique du programme Territoires d'industrie	111
IV - La nécessité de mettre en place un cadre d'évaluation de la deuxième phase du programme	114
Liste des abréviations	119
Annexes	121

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques et de l'article L. 111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Le présent rapport, préparé par la première chambre de la Cour, porte sur le programme « Territoires d'industrie » mis en œuvre de 2018 à 2023. Après l'étude de faisabilité qui a conduit à engager cette évaluation, l'enquête a été notifiée à la direction générale des entreprises, au secrétariat général pour l'investissement, à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, à l'Agence de la transition écologique (Ademe), à Bpifrance, à Business France et à la Caisse des dépôts et consignations. Les associations d'élus locaux (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, Intercommunalités de France, Régions de France) ainsi que l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI, dénommée CCI France) en ont été informées.

Conformément à la méthodologie suivie pour les évaluations de politique publique, un comité d'accompagnement composé de personnalités qualifiées a été réuni trois fois pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'enquête (voir sa composition en annexe n° 1).

Les rapporteurs ont conduit des entretiens avec une cinquantaine d'interlocuteurs au sein des organismes notifiés ou informés ainsi qu'au sein de France cluster, France industrie, la fabrique de l'industrie, l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM), la Confédération des PME (CPME), le Conservatoire des arts et métiers (CNAM), le cabinet de conseil EY.

Des contacts ont été pris en région Val de Loire, Pays de la Loire, Grand Est, Hauts de France et Auvergne Rhône-Alpes (services déconcentrés de l'État et élus et services du conseil régional). Des déplacements ont été effectués dans quatre territoires d'industrie en rencontrant les acteurs du niveau local (intercommunalités, sous-préfectures, industriels) et régional (préfectures, conseils régionaux, opérateurs) : Béthune-Bruay, Grand-Est Touraine, Nord Loiret – Pithiviers, Saint Nazaire Loire Estuaire.

Des questionnaires ont été adressés aux organismes notifiés, ainsi qu'à l'ensemble des conseils régionaux.

Un sondage conçu par la Cour a été réalisé en janvier/février 2024 auprès des référents élus et industriels des 183 territoires d'industrie de la seconde phase du programme. Ce sondage comprenait des questions communes et des questions propres à chaque catégorie. 254 réponses ont été reçues, couvrant 76 % des territoires d'industrie actuels et 77 % des territoires de la période 2018-2023.

Des données financières ont été récupérées auprès de l'Ademe, Bpifrance, Business France et la Caisse des dépôts et des conseils régionaux. Elles ont été harmonisées par la direction du numérique de la Cour et croisées avec d'autres sources de données, notamment les données d'emploi des Urssaf et les données fiscales de la DGFIP pour analyser l'évolution des entreprises industrielles situées dans les territoires d'industrie.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 23 juillet 2024, par la première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Soubeyran, Tersen et Turenne, conseillers maîtres, et Mme Rosenwald, conseillère maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Richier, conseiller maître en service extraordinaire, et Sapène, conseiller référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître. Les travaux ont été menés avec le concours de MM. Brossard, vérificateur, et Veillon, *data scientist*.

Le projet de rapport a été examiné le 11 septembre 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Le programme Territoires d'industrie a été lancé en 2018 par le Gouvernement pour mettre en place un cadre coopératif de soutien à l'industrie hors des métropoles, autour des villes petites et moyennes et dans les zones rurales. Ces aires comptent de nombreuses entreprises ou unités de production, avec une part de l'industrie dans l'emploi local nettement supérieure au taux national, de l'ordre de 25 %.

Le programme visait à réconcilier la politique industrielle, centrée sur l'innovation et les stratégies de filières, et les objectifs de cohésion du territoire. Il s'agissait d'accompagner les projets locaux de réindustrialisation en favorisant l'accès prioritaire des entreprises et des collectivités aux services et aux financements proposés par l'État et les opérateurs publics.

Le programme tirait aussi les conséquences de la montée en puissance des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique, en particulier des régions et des intercommunalités, et de la réduction simultanée des moyens des administrations déconcentrées de l'État dans un contexte de réorganisation de son action territoriale². Le besoin de coordination des acteurs s'en trouvait renforcé afin de lutter contre le risque d'éparpillement des interventions et de segmentation des activités.

Élaboré fin 2018, Territoires d'industrie reposait sur trois piliers :

- la définition de bassins industriels, les 149 « territoires d'industrie » regroupant une ou plusieurs intercommunalités, qui étaient les cadres de coopération entre les entreprises, les collectivités territoriales et les services et opérateurs de l'État. Chaque territoire était animé par un binôme bénévole composé d'un élu et d'un industriel. Ces territoires réunissaient 48 % des entreprises industrielles, 54 % des emplois industriels et 44 % des intercommunalités ;

² Voir notamment Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, avril 2022 et *Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017.

- un « panier de services » mais aussi de financements, géré par les services de l'État et, surtout, des opérateurs de l'État, en particulier Bpifrance, Business France et la Caisse des dépôts et consignations, auxquels s'est ajoutée, dans un second temps, l'Ademe pour inclure une dimension de transition écologique. Les opérateurs devaient prioriser les territoires d'industrie dans ce « panier » de dispositifs de droit commun afin de contribuer à réaliser les plans d'actions définis par chaque territoire ;
- une gouvernance spécifique à trois niveaux : local, régional et national. Le niveau national définissait la stratégie d'ensemble, sous la conduite du ministère chargé de l'économie et de celui chargé de la cohésion des territoires.

Au lancement du programme, l'État avait annoncé la mobilisation de 1,4 Md€ au profit des territoires labellisés, correspondant à un ensemble de dispositifs de droit commun de l'État et de ses opérateurs. Les actions nouvelles – donc les crédits nouveaux – y étaient marginaux. Ce premier temps a été marqué par la mobilisation des intercommunalités pour élaborer des plans d'action validés par les services déconcentrés de l'État, dans un certain flou doctrinal et conceptuel. Les régions, qui n'avaient pas été associées à la conception et au lancement du programme mais étaient supposées en assurer le pilotage, se sont diversement impliquées dans cette première phase, à la fois pour des motifs de positionnement politique et parce qu'elles ne percevaient pas toujours sa plus-value par rapport à d'autres dispositifs.

L'épidémie de covid 19 a ouvert un deuxième temps dans la mise en œuvre du programme, durant lequel son contenu a sensiblement évolué. La mise en œuvre des plans d'action, qui venaient pour la plupart d'être adoptés, a été brutalement ralentie tandis que se déployaient des dispositifs supplémentaires dans le cadre du plan de relance, intéressant les territoires d'industrie mais qui ne leur étaient pas réservés. Ceci comprenait en particulier des subventions directes aux entreprises, à travers le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires (FAIT), doté de 712 M€ par l'État et de 242 M€ par les régions.

Malgré l'absence d'une évaluation globale du programme, le Gouvernement a décidé en 2023 de prolonger Territoires d'industrie jusqu'en 2027, tout en le faisant évoluer pour cette deuxième phase. C'est dans ce contexte que la Cour a réalisé une évaluation du programme, dont les principaux enseignements devront être pris en compte dans la perspective de sa reconduction.

Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales

La Cour a évalué dans quelle mesure le programme Territoires d'industrie a permis de dynamiser l'industrie dans les territoires sélectionnés sur la période 2018–2023. L'évaluation porte sur trois dimensions de ces dynamiques locales, à partir desquelles trois questions évaluatives ont été formulées :

- le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de renforcer la coopération et la mobilisation des acteurs locaux ? (question évaluative n° 1) ;
- le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de prioriser et de concentrer les moyens et les interventions de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales en faveur de l'industrie ? (question évaluative n° 2) ;
- le programme Territoires d'industrie a-t-il eu un impact sur l'emploi et la situation financière des entreprises industrielles des territoires labellisés ? (question évaluative n° 3).

Pour cela, la Cour s'est appuyée sur :

- des entretiens avec une cinquantaine d'interlocuteurs des administrations centrales et déconcentrées, des opérateurs de l'État, des collectivités territoriales, d'organisations professionnelles, d'entreprises industrielles et d'universitaires. Des questionnaires ont été adressés aux administrations de l'État, aux opérateurs et aux régions ;
- les données financières et d'activité des administrations et des opérateurs de l'État couvrant la période ;
- les données statistiques et fiscales des territoires et des entreprises industrielles ;
- un double sondage réalisé auprès des référents élus et industriels des territoires d'industrie, auquel 77 % des territoires de la première phase ont répondu ;
- des déplacements et entretiens dans quatre territoires d'industrie présentant des caractéristiques différentes.

**Question évaluative n° 1 : le programme Territoires d'industrie
a-t-il permis de renforcer la coopération et la mobilisation
des acteurs locaux ?**

Le sondage réalisé par la Cour auprès des référents élus et industriels des Territoires d'industrie met en lumière l'effet positif du programme sur la coopération locale et les dynamiques de collaboration. Depuis son lancement, le programme a su mobiliser les acteurs et créer un espace d'échange sur les enjeux industriels, ce qui a été largement salué par les parties prenantes locales.

Cependant, le succès du programme est tributaire de l'engagement des acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés, sur une base à la fois volontaire et partenariale. L'État intervient principalement dans un rôle d'animation. Pour garantir la pérennité du programme, il est essentiel de démontrer sa valeur ajoutée, qui ne doit pas se limiter à l'organisation d'un espace d'échanges et de concertation. L'effet perçu sur les financements, tant publics que privés, est positif mais limité, ce qui confirme le constat d'une mobilisation inégale des opérateurs (question évaluative n° 2) et l'importance du facteur temps dans les processus d'investissement.

Lancé dans le cadre du plan de relance en 2020, le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires a renforcé le programme Territoires d'industrie et s'est appuyé sur les coopérations développées au niveau local. Sa montée en charge rapide illustre le potentiel de mobilisation pour faire émerger des projets d'investissements de qualité. Alors qu'ils ne regroupaient que 48 % des entreprises industrielles, les territoires d'industrie ont représenté plus des deux tiers des projets bénéficiaires du fonds.

Cet acquis du programme, qui a su impulser des dynamiques locales de coopération, pourrait être davantage mis à profit, notamment pour identifier les difficultés des acteurs locaux dans le développement de projets industriels. C'est pourquoi la Cour recommande de s'appuyer sur le programme pour faciliter les échanges de bonnes pratiques et la remontée des propositions de simplification et d'accélération du traitement des projets identifiées par les acteurs locaux.

**Question évaluative n° 2 : le programme Territoires d'industrie
a-t-il permis de prioriser et de concentrer les moyens
et les interventions de l'État, de ses opérateurs
et des collectivités territoriales en faveur de l'industrie ?**

Le programme devait conduire à la priorisation et à la concentration des interventions de l'État, des quatre principaux opérateurs concernés (Ademe, Bpifrance, Business France et Caisse des dépôts) et des collectivités territoriales (principalement régions et communes dans le cadre des intercommunalités).

L'objectif annoncé au lancement du programme était de mobiliser 1,4 Md€ dans les territoires labellisés. Cet objectif n'a pas donné lieu à un suivi financier mais à des communications gouvernementales visant principalement à promouvoir le programme.

Il ressort de l'évaluation réalisée par la Cour que la priorisation des Territoires d'industrie que le Gouvernement annonçait en 2018 n'a pas eu lieu, ni dans le nombre et le montant des interventions, ni dans les délais d'instruction des dossiers. De manière générale, les opérateurs n'ont pas intégré la géographie du programme dans leur activité et n'ont pas fait évoluer leurs modalités d'intervention.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a analysé les 18 dispositifs de soutien aux projets industriels mis en œuvre par les quatre principaux opérateurs de l'État (nombre de dossiers financés, répartition géographique, montants engagés et payés, délais d'instruction).

Sur la période 2019-2023, ces outils représentent 1,7 Md€ de crédits engagés et 794 M€ effectivement versés. Ces montants, qui remplissent en apparence les objectifs affichés au lancement, ne sont atteints qu'en ajoutant les aides de l'Ademe et les crédits du plan de relance de 2020 aux dispositifs initialement identifiés. Ces derniers représentent au final moins de 20 % du total.

Alors que la loi a renforcé le rôle des régions en matière de développement économique, l'État ne les a pas associées ou même consultées lors de la conception et du déploiement du programme, dont il leur a pourtant donné le pilotage. C'est donc avec réserve voire réticence qu'elles ont accueilli ce qui pouvait être considéré comme une volonté de l'État de déployer un programme sans moyen supplémentaire et dont la gestion opérationnelle reposerait sur les collectivités territoriales. Il en est résulté un suivi et une coordination régionale très inégaux parmi les territoires d'industrie.

La crise consécutive à l'épidémie de covid 19 a contribué à davantage impliquer les régions, notamment au travers de leur cofinancement du Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, qui a fortement bénéficié aux Territoires d'industrie grâce à une mobilisation des acteurs locaux et à une déconcentration de l'instruction et de la décision.

La loi a fait du bloc communal (communes et intercommunalités) l'échelon de proximité du développement économique, doté de compétences importantes en matière d'aménagement et d'immobilier d'entreprises notamment. Signe de leur implication, les collectivités labellisées ont notablement augmenté leurs dépenses d'action économique sur la période 2018-2023 (+ 16 %) alors que ces dépenses diminuaient (- 8 %) dans les autres territoires.

L'évaluation montre par conséquent que, malgré une mobilisation publique importante, les principaux opérateurs chargés de la mise en œuvre du programme n'ont pas donné de priorité particulière aux Territoires d'industrie. Face à cette situation, la Cour recommande que l'État renforce la coordination et le pilotage de ses opérateurs, au niveau national comme local, en s'appuyant sur le suivi des plans d'action des territoires d'industrie.

Question évaluative n° 3 : le programme Territoires d'industrie a-t-il eu un impact sur l'emploi et la situation financière des entreprises industrielles des territoires labellisés ?

Pour évaluer l'effet du programme Territoires d'industrie sur la situation socio-économique des territoires labellisés, la Cour a utilisé des indicateurs basés sur l'emploi industriel³, à l'échelle nationale et territoriale, et analysé la situation financière des entreprises industrielles.

Le lancement du programme en 2018 a coïncidé avec une inversion de tendance et la fin des destructions d'emplois industriels à l'échelle nationale. Cependant, contrairement aux autres territoires, de nombreux territoires d'industrie ne sont pas parvenus à enrayer le déclin des années précédentes et ont continué à détruire des emplois industriels, ce qui a accentué le déséquilibre territorial : entre 2018 et 2023, les territoires d'industrie ont concentré 44 % des créations d'emplois industriels mais 71 % des destructions.

³ Emplois dans les établissements de l'industrie manufacturière au sens de l'Insee, ce qui exclut les emplois induits et l'intérim.

L'analyse des dynamiques locales en matière d'emploi industriel montre aussi l'inertie des trajectoires et l'incidence des chocs économiques passés. Les indicateurs d'emploi industriel rendent compte de la situation particulière et difficile des territoires labellisés, dont les performances en matière d'emploi industriel sont inférieures aux autres territoires.

Ces indicateurs socio-économiques à l'échelle des territoires sont complétés par une analyse de la situation financière des entreprises industrielles à partir de leurs déclarations fiscales (données sur la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation et le résultat de l'exercice). Il en ressort que le nombre d'entreprises industrielles diminue un peu moins dans les territoires labellisés et que leur situation financière y est en moyenne meilleure que dans les autres territoires, en particulier depuis l'épidémie de covid 19. Cette amélioration pourrait être liée à une modernisation de l'appareil productif industriel, que de nombreux dispositifs publics nationaux et locaux visent à accompagner.

Ces constats mettent en évidence des corrélations mais ne permettent pas d'établir des causalités. Non seulement les effets du programme s'inscrivent dans la temporalité longue des projets industriels mais ils ne peuvent être distingués d'autres facteurs d'évolution conjoncturels (croissance économique) et structurels (coût du travail, fiscalité, environnement économique, etc.).

L'évaluation réalisée révèle une moindre diminution du nombre d'entreprises industrielles dans les Territoires d'industrie et une amélioration relative de la situation financière moyenne des entreprises industrielles qui y sont localisées. Il n'est cependant pas possible d'établir des liens de causalité avec ce programme.

Un cadre d'évaluation à construire dans la perspective d'une reconduction du programme

La nouvelle phase de Territoires d'industrie (2023-2027) a été lancée sans qu'une évaluation de la première phase n'ait été préalablement réalisée. Comme précédemment, aucun dispositif d'évaluation ni indicateur spécifique n'a été établi pour mesurer l'atteinte des nouveaux objectifs fixés par l'État.

La logique initiale du programme, qui visait notamment à territorialiser les politiques industrielles de l'État en se reposant davantage sur les coopérations locales et les initiatives des entreprises, a démontré son efficacité, même si des ajustements significatifs seraient nécessaires pour mieux mobiliser les opérateurs. Les décisions sur l'avenir du programme devraient cependant s'appuyer sur une évaluation de ses effets, quasi inexistante aujourd'hui.

C'est pourquoi il est essentiel que la méthodologie d'évaluation, qui reste à mettre en place, soit robuste et associe l'ensemble des parties prenantes, y compris les acteurs privés. Cela implique notamment pour l'État et ses opérateurs de mieux prendre en compte la dimension territoriale dans la réalisation et le suivi de leurs interventions en matière de politique industrielle. Cette évolution des esprits comme des outils serait en cohérence à la fois avec les orientations politiques du programme et avec la décentralisation de certaines compétences désormais exercées par des collectivités territoriales ou partagées avec elles.

Concentrée sur les effets du programme sur le dynamisme industriel des territoires labellisés, l'évaluation réalisée par la Cour a mis en évidence trois principaux enseignements, qui devraient être pris en compte dans le cadre de la prolongation du programme jusqu'en 2027 annoncée par le Gouvernement.

D'abord, le programme présente un intérêt particulier tenant à sa capacité à créer et renforcer des dynamiques coopératives au niveau local, contribuant à réduire les difficultés liées à la multiplicité des acteurs publics et à mieux coordonner leurs interventions. La réussite du programme se mesurera notamment dans sa capacité à entretenir ces dynamiques pour les inscrire dans la temporalité forcément longue des enjeux industriels.

Ensuite, l'évaluation indique que les territoires d'industrie n'ont pas bénéficié d'une priorisation ou d'une concentration particulière de ces moyens par rapport aux autres territoires. La capacité des opérateurs à localiser précisément les projets qu'ils soutiennent est encore limitée et devrait être développée afin de donner une image plus fidèle de leurs interventions dans le cadre du programme.

Enfin, l'évaluation montre que les effets propres du programme sur l'emploi industriel et sur la situation financière des industries des territoires labellisés ne pourront être mesurés que dans la durée avec un recul suffisant.

Considérant les résultats déjà constatés et les limites rencontrées à une évaluation complète du programme, la Cour recommande d'élaborer un cadre harmonisé d'évaluation *in itinere*, mis en œuvre localement par les Territoires d'industrie et associant l'ensemble des parties prenantes.

Récapitulatif des recommandations

1. Faciliter les échanges de bonnes pratiques et la remontée des propositions de simplification et d'accélération du traitement des procédures identifiées par les acteurs locaux (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Agence nationale de la cohésion des territoires*) ;
2. Utiliser au niveau central et régional le suivi de la mise en œuvre des plans d'action pour mesurer, et si nécessaire stimuler, le niveau de mobilisation des opérateurs (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Agence nationale de la cohésion des territoires*) ;
3. Élaborer un cadre harmonisé d'évaluation *in itinere*, mis en œuvre localement par les Territoires d'industrie et associant l'ensemble des parties prenantes, et préparer les conditions d'une évaluation *ex post* de la deuxième phase du programme (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Agence nationale de la cohésion des territoires*).

Introduction

Le programme Territoires d'industrie est un dispositif original mis en place en 2018-2019 pour rapprocher la politique industrielle, centrée sur les grandes filières, et la politique de cohésion des territoires, afin d'y créer ou y accroître des dynamiques industrielles. En effet, les zones situées autour des villes petites et moyennes et les zones rurales continuent d'abriter une part significative de l'emploi industriel français même si elles ont été touchées par la désindustrialisation. Dans ces territoires éloignés des grandes aires urbaines, la part de l'industrie dans l'emploi local y est nettement supérieure à ce qu'elle est dans les aires métropolitaines.

Ce programme novateur reposait sur de nouveaux principes : d'abord l'approche territoriale avec la définition de 149 « territoires » présentant de forts enjeux industriels ou ayant l'ambition de s'industrialiser ; ensuite l'organisation de la coopération entre l'État, les acteurs publics locaux – aux compétences renforcées par les récentes lois de décentralisation – et les acteurs économiques de ces territoires autour d'un projet industriel fondé sur des actions concrètes ; enfin la mobilisation des opérateurs de l'État (Bpifrance, Caisse des dépôts-Banque des Territoires, Business France, Pôle emploi, Ademe) afin qu'ils mettent en œuvre de manière concentrée et prioritaire leurs dispositifs de soutien. Un montant de 1,37 Md€ a été annoncé en 2018, sans nouveaux crédits budgétaires de l'État.

Les concepteurs du programme se sont appuyés sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pour délimiter les nouveaux « territoires d'industrie », mobiliser les acteurs et mettre en œuvre les moyens publics. Les conseils régionaux, récemment dotés de compétences renforcées sur les aides aux entreprises, avaient vocation à jouer un rôle important dans la coordination et la mobilisation des moyens. L'ensemble était piloté au niveau central par la direction générale des entreprises (DGE) et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec une petite structure *ad hoc*, la délégation aux territoires d'industrie (DTI).

Au fil des cinq premières années du programme, la méthode et les objectifs ont évolué. En 2023, le gouvernement a décidé de prolonger le dispositif selon de nouvelles modalités, qui préservent l'idée initiale de s'appuyer sur des dynamiques locales à l'échelle des EPCI mais font sensiblement évoluer les contours du programme.

La Cour des comptes a réalisé une évaluation de la première phase du programme Territoires d'industrie, achevée en 2023. Pour répondre à la question suivante : « le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de favoriser le dynamisme industriel des territoires labellisés ? », la Cour a développé trois axes d'analyse correspondant à autant de questions évaluatives :

- question évaluative n° 1 : le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de renforcer la coopération et la mobilisation des acteurs locaux ?
- question évaluative n° 2 : le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de prioriser et de concentrer les moyens et les interventions de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales en faveur de l'industrie ?
- question évaluative n° 3 : le programme Territoires d'industrie a-t-il eu un impact sur l'emploi et la situation financière des entreprises industrielles des territoires labellisés ?

Pour cela, la Cour a exploité plusieurs indicateurs et sources de données :

- un sondage réalisé auprès des référents élus et industriels des TI ;
- l'analyse de la répartition des demandes au fonds de soutien mis en place dans le cadre du plan de relance post-crise covid ;
- les données de quatre opérateurs de l'État concernant 18 dispositifs depuis 2018 ;
- les données budgétaires de l'État et des collectivités territoriales ;
- la répartition de l'emploi industriel depuis 2006 ;
- l'analyse de la situation financière des entreprises industrielles

**

Le présent rapport met en évidence l'originalité de la première phase du programme Territoires d'industrie et les différentes évolutions opérées au fil de sa mise en œuvre (1). Il détaille ensuite les réponses aux trois questions évaluatives et propose des pistes permettant de renforcer son efficacité et son évaluation pour la suite (2).

Chapitre I

Un programme original associant politique industrielle et aménagement du territoire qui a évolué à l’occasion du plan de relance

Le programme Territoires d’industrie, lancé en 2018, soutient l’industrie dans les villes petites et moyennes et les zones rurales, qui abritent de nombreuses entreprises avec une part importante de l’emploi local dans le secteur industriel. Il associe politique industrielle et cohésion territoriale, facilitant l’accès des entreprises et collectivités aux financements publics. Le programme tient compte du rôle accru des collectivités territoriales dans le développement économique et met en avant la coordination des acteurs pour éviter la fragmentation des interventions.

I - Territoires d'industrie, un soutien au dynamisme industriel dans les aires des villes petites et moyennes

Le programme gouvernemental « Territoires d'industrie » est un dispositif mis en place pour cinq ans en 2018-2019 afin de compléter la politique industrielle, centrée sur les grandes villes, les filières stratégiques et l'innovation, par un volet territorial prenant en compte les enjeux de cohésion des territoires. Il s'inscrivait également dans le contexte de la décentralisation qui a confié aux régions la compétence de chef de file en matière de développement économique et a donné de nouvelles responsabilités aux intercommunalités⁴. Il visait à créer ou accroître des dynamiques industrielles dans les zones rurales ou situées dans les aires des villes petites ou moyennes.

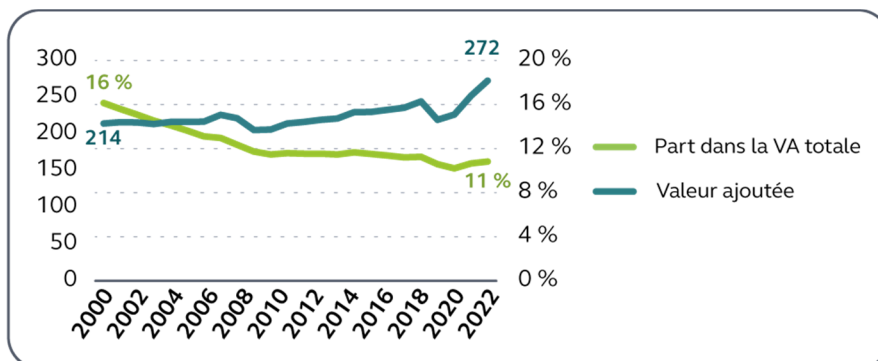
A - Une prise en compte des enjeux des territoires et de la décentralisation

Le constat de départ était celui d'un net recul de l'industrie en France. Au cours des dernières décennies, la valeur ajoutée produite par l'industrie manufacturière⁵ n'a que faiblement progressé, conduisant à une diminution de sa part dans la valeur ajoutée totale, qui est passée de 21 % en 1980 à 16 % en 2000 et 11 % en 2022.

⁴ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi Maptam » a confié aux régions un rôle de « chef de file » des collectivités territoriales pour le développement économique. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRe » a conféré aux régions des compétences étendues dans le domaine économique, ainsi qu'aux intercommunalités.

⁵ Industrie hors industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution.

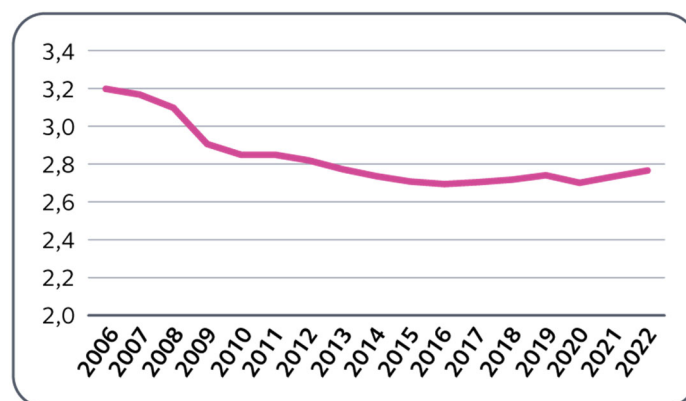
Graphique n° 1 : valeur ajoutée (VA) produite par l'industrie manufacturière (en Md€ et en %)



Source : Insee

L'emploi industriel a suivi la même tendance : depuis 2006, la France a détruit 431 000 emplois dans l'industrie manufacturière, en particulier dans les zones rurales et péri-urbaines.

Graphique n° 2 : évolution du nombre d'emplois dans l'industrie, en millions



Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

Afin d'enrayer cette désindustrialisation, l'État a mis en œuvre des politiques de réduction des coûts de production, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, remplacé progressivement par des allègements de charges sur les bas salaires, ainsi que des mesures de réduction de la fiscalité des entreprises avec la trajectoire de diminution de l'impôt sur les sociétés et l'allègement des impôts de production.

En matière de compétitivité hors coût, les gouvernements ont cherché à améliorer l'environnement des affaires et l'investissement dans les compétences. Ce furent par exemple l'élargissement de la base du crédit d'impôt recherche, les soutiens à l'innovation avec les pôles de compétitivité, la création des programmes d'investissements d'avenir (PIA), le Grand plan d'investissement de 2017, l'engagement en faveur de la *French tech* et la création de la banque publique d'investissement (Bpifrance).

À compter de 2010, ces politiques horizontales ont été complétées pour l'industrie par des stratégies de filières développées avec le conseil national de l'industrie, puis par les plans de la « nouvelle France industrielle » (2014) et leurs successeurs, les grandes entreprises constituant généralement les « têtes de filière ».

Malgré leur désindustrialisation, les zones rurales et celles situées autour des villes petites et moyennes restaient attractives⁶ et conservaient encore en 2019 44 % de l'emploi industriel national. Les emplois industriels représentaient en moyenne 25 % des emplois⁷ de ces zones.

Pour conforter et développer cet atout industriel, le dispositif Territoires d'industrie s'appuyait sur deux nouveaux principes :

- la définition de « territoires » à partir d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) présentant un caractère industriel. Le but était d'y mobiliser les acteurs locaux, élus et chefs d'entreprises en particulier, autour d'un projet industriel collectif ;
- la mobilisation coordonnée d'opérateurs de l'État (Bpifrance, Caisse des dépôts - Banque des territoires, Business France, Pôle emploi, puis l'Ademe) afin qu'ils mettent en œuvre, de manière concentrée et prioritaire dans ces territoires, certains de leurs dispositifs de soutien existants.

⁶ Le Premier ministre soulignait dans son discours du 20 novembre 2017 sur les grandes orientations de la politique industrielle : « *Aujourd'hui, quand une usine s'installe en France et il y en a eu une centaine depuis le début de l'année, il y a deux chances sur trois qu'elle s'installe à proximité de petites et de moyennes villes. Précisément là où on en a le plus besoin. Alors que quand une activité de services s'installe, elle a neuf chances sur dix de s'installer dans une métropole...* ».

⁷ Cf. annexe n° 4, d'après Gros-Balthazard et Talandier (2023), *Réindustrialiser les territoires, la revanche des villes petites et moyennes ?* EchoGéo (63).

L'ensemble était supervisé au niveau central par la direction générale des entreprises (DGE) et par l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) avec une petite structure commune *ad hoc* créée pour ce programme, la délégation aux territoires d'industrie (DTI)⁸.

Le Premier ministre a présenté le programme Territoires d'industrie, élaboré par une mission de préfiguration composée de cinq personnalités qualifiées⁹, le 22 novembre 2018, en parallèle de l'événement « l'Usine extraordinaire » organisé au même moment au Grand Palais.

Ont été annoncés :

- une première liste de 124 territoires retenus ;
- une gouvernance associant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les conseils régionaux ;
- quatre objectifs dénommés « besoins » : renforcer l'attractivité, développer les compétences, renforcer l'innovation, simplifier les procédures ;
- et la mobilisation d'un « panier de services » des opérateurs de l'État (principalement la Caisse des dépôts - Banque des Territoires, l'Ademe, Bpifrance, Business France), évalué à 1,37 Md€. Ce panier correspondait à la mobilisation d'aides existantes, sans attribution de crédits budgétaires supplémentaires.

B - L'identification de 124 territoires d'industrie, un choix du Gouvernement

Les « territoires d'industrie » ont été conçus et identifiés par le gouvernement et la mission de préfiguration à partir d'un EPCI ou d'un regroupement d'EPCI. Trois critères ont été retenus : une part importante de l'industrie dans l'emploi local ; l'engagement de l'écosystème d'acteurs (entreprises, élus, habitants, etc.) en faveur de l'essor du tissu industriel ; et l'existence d'un potentiel important de développement des entreprises industrielles.

⁸ Sur le fonctionnement et les activités de l'ANCT, voir le rapport de la Cour des comptes, *L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*, février 2024.

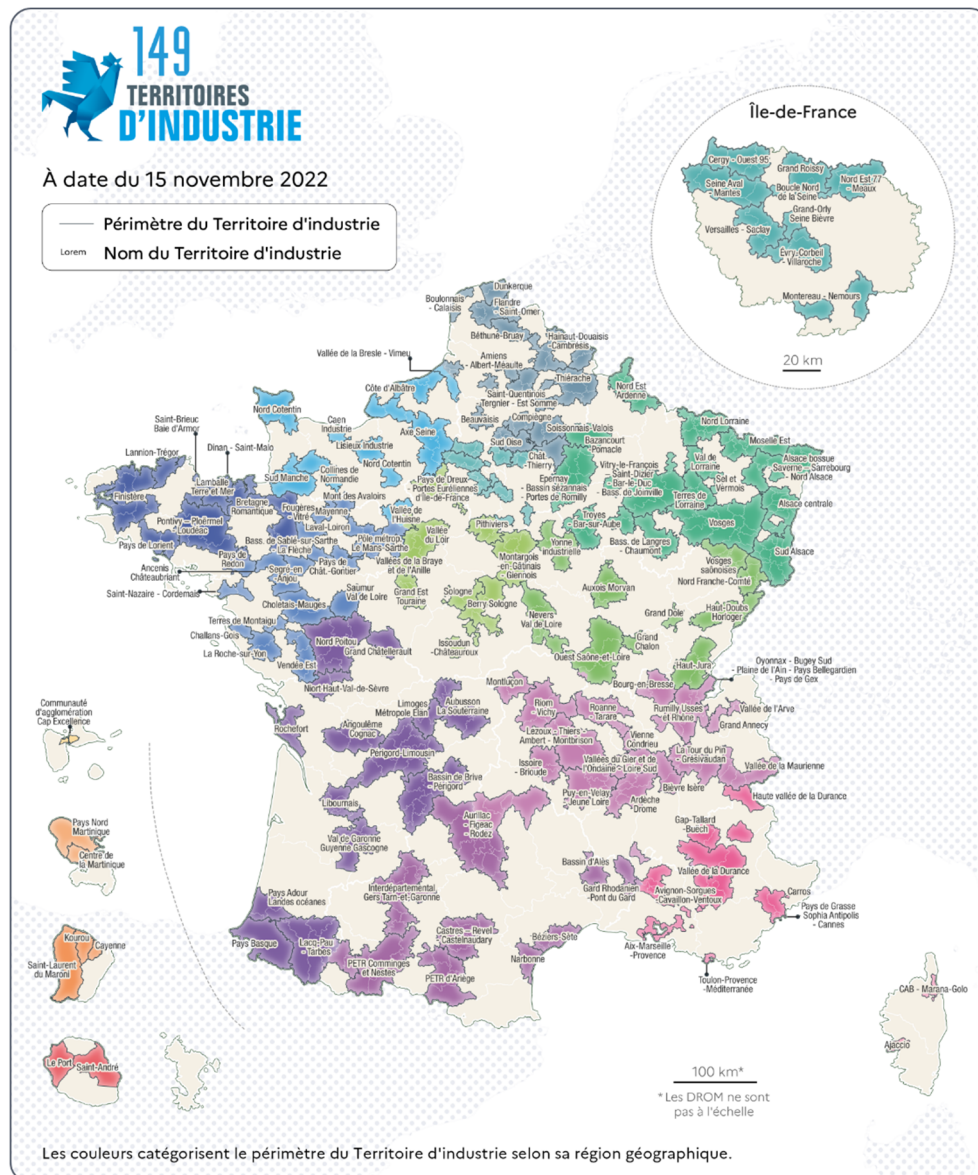
⁹ Lettre de mission du 20 septembre 2018. Elle était composée de : M. Bruno Bonnell, député, ancien dirigeant d'entreprise, M. Harold Huwart, vice-président de la région Centre-Val de Loire chargé du développement économique, Mme Valérie Carolo, maire de Port-Jérôme sur Seine (Seine Maritime), Mme Clémentine Gallet, présidente de Coriolis composites, une entreprise de robotique dans le Morbihan, M. Olivier Lluansi, associé dans le cabinet EY, conseil en transformation du secteur public et ancien conseiller industrie et énergie à la Présidence de la République.

Les membres de la mission de préfiguration ont bénéficié du concours des préfets de région, qui ont proposé chacun une dizaine de candidats potentiels, après avoir conduit une concertation avec les collectivités concernées (régions, EPCI) et les industriels de ces territoires, au cours du mois d'octobre 2018. Au démarrage du programme, la contribution des régions a été limitée et inégale en raison du manque de concertation en amont sur le principe et les modalités avec ces collectivités qui disposent pourtant désormais de la compétence de chef de file en matière de développement économique. Certains des EPCI ont également appris tardivement, et sans avoir été formellement sollicités, qu'ils étaient inclus dans un territoire d'industrie.

Au terme du processus de sélection, une liste de 124 territoires a pu être présentée par le Premier ministre le 22 novembre 2018. Les EPCI sélectionnés correspondaient en général à des bassins d'emplois industriels situés dans les aires des petites villes ou des villes moyennes, dans des zones péri-urbaines ou des zones rurales (hors aires d'attraction des villes), et répartis dans toute la France, y compris les territoires ultra-marins.

Pour autant, la liste n'était pas fermée et des candidatures d'autres territoires ont été intégrées au programme après novembre 2018. Au terme de la première phase du programme, en 2023, on dénombrait 149 territoires d'industrie, recouvrant 53 % de l'emploi industriel national, 44 % des EPCI et 42 % de la population.

Carte n° 1 : les 149 Territoires d'industrie labellisés en 2022



Source : ANCT, 2022, DGE, 2022, IGN, 2022 – Réalisation Cartographie ANCT (décembre 2022)

Parmi les territoires labellisés début 2022, 57 étaient spécialisés dans les activités à forte intensité en connaissances, 43 étaient orientés vers l'amont des filières de production¹⁰, 46 étaient dominés par les activités liées à la production de produits finis¹¹.

C - Une gouvernance pyramidale pour superviser le développement du programme

La gouvernance du programme a été précisée par une instruction des ministres du 11 février 2019 adressée aux préfets de région et de département.

Dans chaque territoire d'industrie, un « comité de projet » a été mis en place, présidé et animé par un binôme de volontaires non rémunérés, composé d'un élu d'une des intercommunalités du territoire d'industrie et d'un industriel du ressort. Un représentant de l'État (généralement le sous-préfet territorial) y siégeait aux côtés des élus locaux, de représentants du conseil régional et des opérateurs de l'État, des industriels intéressés, et le cas échéant toute personnalité ou organisme utile.

C'est sur cet échelon *supra* communal et *infra* départemental que les concepteurs de Territoires d'industrie comptaient pour réunir les partenaires autour d'intérêts partagés, et créer un environnement relationnel dynamique au service de la réindustrialisation. Cet objectif a été résumé par une personnalité engagée dans le projet : « *Ce qui importe, c'est avant tout de mettre les gens autour de la table* ».

Le rôle de ce comité a d'abord été d'élaborer un « projet de territoire », comportant des « fiches actions » associées à un ou plusieurs des quatre objectifs du programme, et des projets associés. Après un examen par les services de l'État, un « contrat de territoire » était formalisé, reprenant les engagements des différentes parties prenantes. Ces contrats pouvaient être éventuellement précédés de protocoles d'accord. Des modèles de fiche action, de contrat et de protocole ont été diffusés.

Les contrats de territoire ont identifié les enjeux industriels du territoire, énoncé ses ambitions en matière industrielle, fait état des paramètres d'attractivité, d'accès aux compétences et à l'emploi, d'adaptation de l'offre de formation, des dispositifs d'animation

¹⁰ Segment d'une filière industrielle produisant des composants utilisés ensuite dans le cours du processus de fabrication de produits finis.

¹¹ Note du comité stratégique, estimation faite par la délégation aux territoires d'industrie, avril 2022.

économique, des souhaits en matière de simplification administrative. Ils ont enfin présenté le plan d'actions et des modalités de pilotage et de suivi du contrat. Ce document a été co-signé par les industriels concernés, les opérateurs concernés, les présidents des EPCI, le préfet, le président de conseil régional.

Le « projet de territoire » : exemple du TI Grand Est Touraine

Un projet de territoire intègre une liste de « fiches actions » sur les différents axes du programme (attirer, recruter, innover et simplifier), avec un diagnostic de la situation, les objectifs et les actions proposées, le budget prévisionnel (indiquant la répartition des engagements par partenaire) et le calendrier.

Cette démarche peut être illustrée par le plan d'action du territoire d'industries « Grand Est Touraine », situé en périphérie de la métropole tourangelle et qui regroupe quatre intercommunalités – Touraine-Est Vallées, Val d'Amboise, Castelrenaudais et Bléré Val-de-Cher – soit 106 000 habitants répartis sur 55 communes.

Un plan d'action a été élaboré en 2019 et régulièrement actualisé par les acteurs du territoire. Il comprenait 13 axes déclinés en une ou plusieurs actions, parmi lesquels :

- la mise en place d'une « plateforme RH » d'accompagnement des PME-TPE industrielles dans le cadre d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPECT), qui a donné lieu au recrutement d'une animatrice, à l'organisation de rencontres avec les entreprises pour partager des bonnes pratiques et à la création d'une « box RH » à destination des entreprises, proposant des éléments pour faciliter le recrutement et l'intégration des salariés ;
- le développement d'une meilleure connaissance de l'industrie par les jeunes. Ce territoire d'industries a notamment favorisé des actions réalisées par les lycées professionnels, financé le déplacement de collégiens et lycéens dans un salon « *Made in Val de Loire* » et organisé un forum des savoirs-faire et des métiers à destination des lycéens ;
- des actions en faveur de la transition écologique, notamment le lancement d'une démarche d'économie circulaire sur l'une des zones d'activité du territoire, la réalisation d'une étude sur les mobilités avec la région et des événements de sensibilisation.

Une vingtaine de territoires pilotes a été identifié pour tester et démarrer le processus de contractualisation.

L'État s'est fixé dans un premier temps un objectif chiffré de signature des contrats à la fin du premier semestre 2019, objectif qui a été révisé en avril 2019 pour porter sur « *une majorité de contrats* ».

Dans certains territoires, un chef de projet local a été désigné pour assurer la fonction de secrétaire du comité de projet. Il devait assister ce dernier dans l'élaboration du contrat de territoire et assurer ensuite le suivi de sa mise en œuvre, notamment en mobilisant les opérateurs et les services de l'État. En pratique, la mise en place de ces chefs de projets a pris du temps et seuls les territoires s'appuyant sur des EPCI déjà structurés pour l'action économique ont pu en identifier rapidement.

Au niveau régional et central, deux instances de pilotage étaient prévues, calquées sur le même modèle mais avec des rôles spécifiques.

Le « comité de pilotage régional », présidé par le président du conseil régional, en présence du préfet de région, rassemblait à échéances régulières les binômes des territoires d'industrie de la région, les directions régionales des opérateurs, des représentants de l'industrie régionale (représentant régional de France industrie, ambassadeur régional pour l'industrie du futur etc.). Ce niveau de coordination était chargé d'assurer la cohérence régionale, notamment à travers l'élaboration, sous l'égide du comité de pilotage, d'une stratégie régionale Territoires d'industrie et le cas échéant, proposer des évolutions de la carte des territoires. Il participait aussi à la « *mobilisation coordonnée des outils et moyens de l'État, des opérateurs et du conseil régional* ». Il pouvait s'appuyer sur les services chargés du développement économique régional, qui étaient en général chargés du suivi des territoires d'industrie.

Les préfets de région (en général représentés par le secrétaire général à l'action régionale) ont reçu instruction de s'assurer que le programme se déployait bien selon les lignes prévues : organisation d'un premier comité de pilotage régional, constitution des binômes élu/industriel et réunion des comités de projets, large publicité donnée au programme pour associer de nombreux acteurs. Les préfets devaient désigner au sein des services préfectoraux, un « référent Territoires d'industrie » chargés du suivi, de la mobilisation des opérateurs et des services de l'État et d'assurer la cohérence des actions avec les politiques de développement industriel, nationale et locale. Un guide méthodologique sur la mobilisation des moyens de l'État et de ses opérateurs ainsi que sur le processus de contractualisation a été adressé aux préfetures début 2019.

Après le lancement en 2019, l'interruption due à l'épidémie de covid 19 a modifié les priorités et, souvent, a été fatale à ce comité. Le suivi par les services régionaux et les SGAR s'est poursuivi avec des niveaux variables d'intensité selon les régions.

Au niveau central, un « comité de pilotage national » co-présidé par le ministre chargé de l'industrie d'une part et par celui en charge de la cohésion des territoires d'autre part a été institué. Il prévoyait la participation de représentants de Régions de France et de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)¹², des opérateurs de l'État et de France industrie¹³, d'autres administrations concernées. Il devait définir les orientations stratégiques, suivre les progrès de la contractualisation et lui aussi, s'assurer de la mobilisation des opérateurs. À compter de fin 2021, le comité a bénéficié des conseils d'un organe consultatif composé de neuf experts, chercheurs et universitaires, dénommé « comité stratégique ».

Ce niveau de pilotage a été réuni trois fois avant l'épidémie de covid 19 et trois fois ensuite.

En soutien, une petite équipe interministérielle, la délégation aux territoires d'industrie (DTI), créée pour assurer le suivi de ce programme, a été placée auprès du directeur général des entreprises et du commissaire général à l'égalité des territoires (CGET)¹⁴. Elle a été localisée dans les bureaux de ce dernier. La délégation était composée en 2019 de six personnes, deux venant du CGET et quatre des administrations économiques et financières. En 2020, à l'occasion du plan de relance, l'équipe a été portée à 10 ETP.

Cette délégation assurait le secrétariat du comité de pilotage national et l'animation du programme. Elle avait vocation à s'assurer du bon déroulement du processus de contractualisation. Elle devait aussi veiller à la mobilisation des ministères et des opérateurs au niveau central et tenir à jour un tableau de bord alimenté par eux. Aucun texte n'a formalisé la création de cette structure. Les délégués ont reçu des lettres de mission des ministres, lettre qui prévoyait notamment la mise en place d'indicateurs d'évaluation du programme.

¹² Devenue depuis Intercommunalités de France.

¹³ France industrie est depuis 2018 l'organisation professionnelle représentative de l'industrie. Elle rassemble 50 grandes entreprises privées ou publiques et 31 fédérations sectorielles de l'industrie.

¹⁴ Devenu depuis l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT). Le premier délégué a été Olivier Lluansi, l'un des préfigureurs. Il a exercé ses fonctions jusqu'en décembre 2019, avant d'être remplacé en janvier 2020 par son adjoint Guillaume Basset, passé par Régions de France puis le CGET.

Cette gouvernance pyramidale devait permettre d'associer les différents acteurs à tous les niveaux et de s'assurer de leur mobilisation autour du programme, en particulier au cours des premiers mois. Elle a été naturellement perturbée par l'épidémie de covid 19. Au fil du temps, l'échelon intercommunal, opérationnel, a le plus souvent suscité l'adhésion des acteurs locaux, dont il facilite la concertation et la mobilisation. L'échelon régional de pilotage a montré un dynamisme inégal, dont les causes sont diverses (malentendus initiaux avec les régions, peu d'intérêt pour le programme, situation politique etc.). L'échelon central s'est peu réuni au total, ce qui a évité le micro management des projets. Toutefois, son impulsion a manqué sur certains sujets, notamment en matière de suivi et de mobilisation des opérateurs (cf. ci-après). La taille restée modeste de la délégation aux territoires d'industrie mérite d'être signalée.

II - Le « panier de services » et de financements et son évolution

A - Le « panier de services » des opérateurs de l'État : des réponses aux attentes des industriels et des élus

Pour « *soutenir et développer [les] entreprises industrielles dans les villes moyennes et petites* », un ensemble de dispositifs étaient proposés par les services de l'État et ses opérateurs.

Dix-sept dispositifs, désignés comme des « engagements » ont été associés aux quatre objectifs (les « besoins ») assignés au programme par Premier ministre dans son discours du 22 novembre 2018 (cf. annexe n° 2).

Ces dispositifs étaient de natures très variables, le plus souvent préexistants, parfois mal connus. Ils ont été identifiés comme répondant aux quatre « besoins » : sept concernaient l'attractivité, quatre les compétences, quatre l'innovation, et deux la simplification. Ils s'inscrivaient dans le cadre de procédures hétérogènes, propres à chaque intervenant qui était soit un service de l'État (ministère de l'industrie, ANCT, préfectures), soit ses opérateurs, en particulier ceux appartenant au groupe Caisse des dépôts.

L'intervention de l'État et de ses opérateurs devait permettre de « *flécher prioritairement* »¹⁵ une enveloppe d'1,367 Md€ sur les territoires labellisés, sans cependant que des moyens supplémentaires fussent attribués au programme. Le chiffrage a été établi en additionnant les montants attendus des principaux dispositifs concernés¹⁶.

**Tableau n° 1 : origine et chiffrage des moyens à flécher
prioritairement vers les TI (annonces 2018), en M€**

	Administrations / opérateurs impliquées	Montant
<i>Appels à projets « ingénierie de formations professionnelles innovantes » du PIA régionalisé</i>	CDC-BDT et régions	112
<i>Appel à projets « préparations opérationnelles à l'emploi collectives »</i>	Pôle Emploi	100
<i>Mobilisation du dispositif « Territoires d'innovation »</i>	CDC-BDT	330
<i>Mobilisation du volet « filières » du PIA régionalisé</i>	CDC-BDT, Bpifrance et régions	185
<i>Priorisation de l'accès aux diagnostics « industrie du futur »</i>	SGAR, Dreets, régions	80
<i>Mobilisation de la Banque des territoires pour appuyer les projets</i>	CDC-BDT	500
<i>Promotion et facilitation de l'accès aux « accélérateurs »</i>	Bpifrance	60
Total		1 367

Source : dossier de presse du Conseil national de l'industrie du 22 novembre 2018

¹⁵ Discours du Premier ministre devant le Conseil national de l'industrie, 22 novembre 2018.

¹⁶ Les montants ou les coûts marginaux de quelques autres actions ne figurent pas dans ce décompte afin de simplifier la présentation.

Cet objectif de ciblage et de priorisation a été réitéré dans le document de référence du programme, publié par la délégation aux territoires d'industrie en février 2019. Il posait comme principes « *une action ciblée sur des territoires de tradition industrielle* » et « *la priorisation de moyens administratifs, techniques, humains et financiers, avec plus d'un milliard d'euros mobilisés* »¹⁷.

B - À l'exception de la Caisse des dépôts, des engagements des opérateurs surtout fondés sur des dispositifs existants

Quatre opérateurs avaient été identifiés, avec lesquels le gouvernement a conclu en mars 2019 des conventions-cadres « *de mobilisation pour la mise en œuvre du programme Territoires d'industrie* », pour une durée de quatre ans : Caisse des dépôts et consignations (CDC), Banque publique d'investissement (Bpifrance, membre du groupe Caisse des dépôts), Business France et Pôle emploi (depuis renommé France Travail). Dans un second temps, courant 2019, deux opérateurs ont été ajoutés pour des prestations supplémentaires, sur la base d'une simple « feuille de route » : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et Action logement (organisme paritaire intervenant dans le secteur du logement social).

Ces conventions-cadres présentaient la teneur des engagements pris pour la période 2019-2022 par ces opérateurs, décrits comme des « modalités de soutien », qui devaient être déclinées dans le cadre de chaque contrat de territoires d'industrie, puis mises en œuvre.

La convention-cadre la plus substantielle et la plus précise était celle de la Caisse des dépôts-Banque des territoires. Elle présentait cinq types de dispositifs d'aides ou de services qui s'inscrivaient dans le cadre des procédures et activités habituelles de la CDC et était la seule à faire figurer des montants consacrés au programme :

- le soutien en ingénierie pour un montant de 26 M€ (sur fonds propres) pour des cofinancements à 50 % avec des collectivités ou des entreprises (études générales, études de planification ou de préfiguration ou pour un projet identifié, concernant le montage juridique et financier) ;

¹⁷ *Territoires d'industrie – accélérer le développement des territoires à forte dimension industrielle*, février 2019.

- des investissements dans des projets d'équipement des collectivités (foncier, numérique, énergie, mobilités, etc.) à hauteur de 100 M€ par an sur fonds propres ;
- des prêts à long terme sur les fonds d'épargne, sans enveloppe particulière, aux collectivités territoriales (prêts « Gaïa territorial ») pour financer des projets en lien avec l'industrie, comme le réaménagement de friches, la création de zones d'activités économiques ou l'extensions de parcs d'activité ;
- des offres de services bancaires aux acteurs publics ;
- les financements de projets sur crédits budgétaires dans le cadre de mandats de gestion pour le compte de l'État du « grand plan d'investissement » de 2017 ou du Programme d'investissements d'avenir (PIA), dès lors que ces dispositifs concouraient aux objectifs de Territoires d'industrie (« Territoires d'innovation », « ingénierie de formations professionnelles innovantes »).

Pour sa part, dans sa convention-cadre, Bpifrance prévoyait d'instaurer un contact régulier avec les entreprises pour présenter le catalogue des « solutions Bpifrance », correspondant à ces actions habituelles (garanties, trésorerie, financement, investissement, export etc.). La seule mention se rapprochant de l'idée de « *priorisation* » était l'accès « *favorisé* » aux outils « accélérateurs » opérés par Bpifrance, sur financement de l'État et de la Banque des territoires. S'y ajoutait le dispositif nouveau du volontariat territorial en entreprises (VTE).

Pour sa part, Pôle emploi intervenait sur le développement des compétences et mettait à disposition des territoires d'industrie ses différents services : outils de diagnostic du marché du travail et des besoins en compétence, services de recrutement ou d'orientation vers les formations financées par des crédits du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Au titre des mesures nouvelles étaient prévues la nomination d'un « référent » pour chaque territoire et la formation des personnels des agences Pôle emploi localisés dans des territoires d'industrie¹⁸.

Enfin, Business France proposait des services dans les limites strictes de ce qui avait été agréé dans son contrat d'objectifs et de moyens 2019-2022 qui fixait le montant de la subvention de l'État : la mise en place d'un « *coach* international », référent export – en pratique identifié au sein de la « *Team France export* » (TFE) régionale¹⁹ – pour un appui

¹⁸ Cette formation aux emplois industriels a été confiée à l'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM).

¹⁹ La Team France export rassemble dans les régions les moyens et services de soutien à l'exportation de Bpifrance, Business France et des chambres de commerce et d'industrie, les services des conseils régionaux et ceux de l'État.

personnalisé au développement des exportations à raison de 40 territoires d'industrie puis de 60 ; offre de diagnostics d'attractivité de la « *Team France invest* » (TFI)²⁰ pour 20 territoires d'industrie par an plus un à cinq autres pour un niveau supérieur de prestation. Business France était le seul opérateur à fixer des objectifs quantitatifs, qui constituaient en fait des plafonds liés à son contrat d'objectifs et de moyens.

Ces actions devaient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation qui n'ont pas été assurés.

Au terme du programme, en 2023, les conventions n'ont été ni reconduites, ni modifiées. Pour la deuxième phase de territoires d'industrie, une « charte » unique a été signée avec les différents opérateurs sans engagements chiffrés, qui organise de manière souple les relations entre les acteurs (cf. chapitre II, partie IV).

C - Suite à l'épidémie de covid 19, des objectifs revus et un dispositif nouveau de subvention directe aux entreprises

Les conséquences économiques de l'épidémie de covid 19 ont conduit le gouvernement à apporter un soutien direct et massif aux entreprises, sous forme de subventions. Ce contexte s'est traduit par un changement majeur pour les entreprises des Territoires d'industrie, qui bénéficiaient de cette décision

Un fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires (FAIT) a été créé à cet effet dans le cadre du plan de relance, avec l'objectif de « *soutenir des investissements à dimension industrielle, susceptibles de démarrer rapidement et ayant des retombées socio-économiques fortes pour le territoire.* »²¹ Présenté comme la « *déclinaison opérationnelle du dispositif d'accélération des projets industriels dans le cadre du programme Territoires d'industrie* »²², il n'était cependant pas réservé aux projets situés dans des territoires labellisés.

²⁰ Même concept, mais pour favoriser les investissements étrangers dans les régions.

²¹ FAIT, règlement d'intervention du fonds, 2020.

²² Communiqué de presse du gouvernement du 4 septembre 2020, Lancement du dispositif d'accélération des investissements dans les territoires d'industrie.

Le fonds visait à soutenir des investissements à dimension industrielle, susceptibles de démarrer rapidement et ayant des retombées sociales et économiques pour les territoires²³. Tous les territoires y étaient éligibles même si une priorité était affichée en faveur des territoires d'industrie. Les porteurs de projets pouvaient être des entreprises, des associations, des groupements d'employeurs, des établissements de formation.

La sélection des projets reposait sur des critères de pertinence du projet industriel, notamment par rapport à la stratégie de développement économique du territoire et de la région, aux retombées économiques et sociales et en fonction de la maturité et de la faisabilité du projet.

Le montant initialement annoncé par le gouvernement était de 400 M€, dont 150 M€ sur 2020. Il a cependant fait l'objet de plusieurs abondements ultérieurs dans le cadre du plan France relance, portant le financement de l'État sur 2020 et 2021 à 712 M€.

À partir de 2021, les régions métropolitaines se sont associées au fonds dans le cadre de cofinancements à parité : chaque euro d'aide accordée par l'État pouvait donner lieu à un financement équivalent par la région. 242 M€ de cofinancements ont été annoncés par les régions à compter de 2021.

Le total de l'enveloppe disponible annoncée par l'État et les régions s'élevait donc à 954 M€.

**Tableau n° 2 : montants des financements annoncés par l'État
et les régions dans le cadre du fonds d'accélération
des investissements industriels dans les territoires, en M€**

<i>Calendrier des annonces</i>	Septembre 2020	Mars 2021	Septembre 2021	Total
<i>État</i>	396	174	142	712
<i>Régions</i>	0	142	100	242
Total	396	316	242	954

Source : ANCT

²³ Les projets éligibles étaient définis largement comme tout investissement dans des actifs corporels et incorporels « se rapportant à du développement industriel », ce qui pouvait recouvrir le financement d'infrastructures, de foncier, mais aussi d'immobilisations incorporelles comme des logiciels, brevets et licences ou encore des dépenses d'amélioration des outils de production.

Le fonds a également contribué au financement de deux appels à manifestation d'intérêt (AMI)²⁴ :

- l'AMI « écoles de production », pour financer des projets d'ouverture et d'extension d'écoles de production, lancé en mai 2021 et doté d'une enveloppe de 5 M€ ;
- l'AMI « Territoires d'industrie 4.0 : anticiper les compétences de demain », lancé en novembre 2021 et doté de 12 M€ pour financer des projets collectifs consacrés à la formation professionnelle et l'apprentissage pour les métiers industriels en tension et des filières considérées comme prioritaires.

1 - Une réorientation opérée à l'occasion de la crise covid : le « *pack* rebond »

Dès juillet 2020, en amont du plan de relance, les ministres ont présenté un « *pack* rebond », ensemble d'engagements censés renforcer le soutien aux projets industriels. Toutes les entreprises étaient susceptibles de bénéficier de ce dispositif, qu'elles soient ou non situées dans les Territoires d'industrie. Quatre objectifs étaient définis à cette occasion, qui recoupaient largement ceux qui avaient été arrêtés en 2018 pour les territoires d'industrie (les ex « besoins ») qui incluaient également de nouvelles dimensions.

En revanche, le « besoin » de « simplification » des procédures a disparu²⁵ en tant que tel des objectifs affichés même s'il a inspiré à partir de 2020, les « sites industriels clés en mains ».

²⁴ Avec cofinancement de la Caisse des dépôts - Banque des territoires.

²⁵ Suite à un appel à projets de France expérimentation » qui n'a reçu les réponses espérées de la part des acteurs des Territoires d'industrie.

Tableau n° 3 : objectifs (ex « besoins ») du programme Territoires d'industrie et du « pack rebond »

<i>Discours de novembre 2018</i>	Pack rebond juillet 2020	
	Objectifs	Actions à mettre en œuvre
<i>Développer les compétences</i>	Préserver les savoir-faire et développer les compétences	Développer le volontariat territorial en entreprise (Bpifrance) Ouvrir de nouvelles formations industrielles (Pôle emploi / France compétences / régions) Transformer des centres AFPA en tiers-lieux (France compétences / régions) Encourager la mise en réseau des acteurs industriels
<i>Renforcer l'innovation</i>	Accélérer les transitions industrielle et écologique	Financer des « sites pilotes » en matière de transitions (CDC-BDT)
<i>Renforcer l'attractivité</i>	Attirer de nouveaux investisseurs et relocaliser	Déployer des sites « clés en main » (DGE/ DTI) Financer des études (Caisse des dépôts)
	Accélérer les projets des collectivités et des industriels	Faciliter l'accès aux accélérateurs de Bpifrance Financer des études (ANCT/DTI)
<i>Simplifier</i>	Supprimé	

Source : ANCT, Cour des comptes

2 - Les missions « chocs industriels » puis « rebond industriel »

Un dispositif particulier d'accompagnement des territoires considérés comme fragilisés a été déployé à partir de la fin 2020, sous le nom de « chocs industriels ». Dans un premier temps, il a été expérimenté sur le territoire de Béthune-Bruay, à la suite de l'annonce de la fermeture du site de production de Bridgestone (septembre 2020) avant d'être déployé dans d'autres territoires.

Jugé satisfaisant et répondant à un besoin, le dispositif a été renommé « Rebond industriel » et pérennisé dans le cadre du plan France 2030, sous la forme d'un appel à manifestations d'intérêt ouvert en août 2022. Son objectif était d'accompagner la redynamisation des territoires fortement touchés par les mutations, en particulier dans l'industrie des transports, notamment automobile. Il s'agissait de soutenir des projets structurants qui n'auraient pas trouvé de financements publics dans le cadre des aides de droit commun de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales.

Les missions étaient réalisées en deux temps :

- un cabinet de conseil procédait au recensement des projets industriels des entreprises du territoire. En lien avec les collectivités concernées, il établissait une « feuille de route industrielle » ;
- les projets prioritaires pouvaient ensuite bénéficier d'un accompagnement spécifique, notamment pour mobiliser des financements publics.

À son lancement, « Rebond industriel » bénéficiait d'une enveloppe pluriannuelle de 100 M€. Des missions « Rebond industriel » pouvaient par ailleurs être lancée hors AMI, sur des financements de l'ANCT²⁶.

3 - Les sites clés en main

Lancé en janvier 2020, le dispositif des « sites industriels clés en main » était notamment inspiré par un rapport du député Guillaume Kasbarian visant à simplifier et accélérer les installations industrielles²⁷, remis au Premier ministre en septembre 2019. Pour être retenus et labélisés, les sites devaient être insérés dans un « écosystème » de sous-traitants, de fournisseurs et de services, être accessibles par des infrastructures de transport adaptées à l'industrie et offrir un environnement favorable en termes de disponibilité de main d'œuvre et de capacité de formation, de recherche et de développement.

Les 12 premiers sites identifiés par l'État et les collectivités territoriales ont été annoncés en janvier 2020. 66 sites supplémentaires ont été ajoutés en juillet 2021 et 49 en septembre 2021, portant le total à 127. Bien que les territoires d'industrie n'aient pas été particulièrement visés, plus des trois quarts de ces sites étaient situés dans un territoire d'industrie (cf. annexe n° 8).

Le dispositif a changé de nom en 2023, devenant « Sites clés en main France 2030 » sans toutefois bénéficier d'un financement du plan « France 2030 ». Cette évolution s'est accompagnée d'une adaptation de la méthode de sélection. Les sites doivent désormais être disponibles à court ou moyen terme et répondre à un objectif de sobriété foncière et de non artificialisation des sols. Les porteurs de sites pourront solliciter les services de l'État, les régions et les opérateurs concernés.

²⁶ Cette enveloppe a été réduite en 2023 par le gouvernement à 57 M€.

²⁷ Guillaume Kasbarian, *5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles*, rapport de mission gouvernementale auprès de M. le Premier ministre, septembre 2019.

À la suite d'un appel à candidatures (cinq à 10 sites par région), 55 « Sites clés en main France 2030 » ont été identifiés en avril 2024, dont 30 friches complètes ou partielles, représentant une surface de 3 342 hectares. Certains figuraient déjà dans la première génération de sites. 48 sont situés dans un territoire d'industrie (85 %). Ils peuvent bénéficier de soutiens en ingénierie, pour les procédures administratives (préfectures) et des financements (prêts, investissements de la CDC-BDT).

En raison des proximités existant entre ce dispositif et Territoires d'industrie, son pilotage, auparavant assuré par la direction générale des entreprises, a été transféré en 2023 à la délégation aux territoires d'industrie.

D - Un bilan financier incomplet malgré une forte intervention de l'État et de ses opérateurs

Un point d'étape a été réalisé par le gouvernement en 2021 et a donné lieu à la publication d'un rapport d'activité faisant état de financements publics à hauteur de 2 Md€, dont 1,37 Md€ engagés par l'État et ses opérateurs et 569 M€ par les régions. Il inclut les financements apportés par l'Ademe, à compter de fin 2019 quand elle s'est jointe aux autres opérateurs, et du fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, à compter du plan de relance post-covid.

Il est apparu qu'aucun suivi précis n'a été réalisé durant la première phase pour consolider les données des différents intervenants, qu'il s'agisse de l'État, de ses opérateurs ou des collectivités territoriales.

Sur la période 2019-2023, la Cour a identifié les interventions financières qui peuvent être localisées dans un territoire d'industrie : elles se sont élevées à 1,775 Md€ en engagements et 883 M€ en montants effectivement versés.

Tableau n° 4 : montants annoncés, engagés et payés par l'État et ses opérateurs dans les TI y compris le plan de relance de 2020 (en M€)

	Administration/ opérateur	Annonces 2018	Bilan 2021	2019 -2023	
				Engagé	Payé
<i>AAP « Ingénierie de formations professionnelles innovantes » du PIA régionalisé</i>	CDC	112		7	7
<i>AAP « préparations opérationnelles à l'emploi collectives »</i>	France Travail	100	10	n.c.	n.c.
<i>Territoires d'innovation PIA</i>	CDC	330	145	11	9
<i>Volet « filières » du PIA régionalisé</i>	Bpifrance	185		38	14
<i>10 000 diagnostics « industrie du futur »</i>	DGE	80		n.c.	n.c.
<i>Financements de la Banque des territoires</i>	CDC	500	162	73	45
<i>Accélérateurs de Bpifrance</i>	Bpifrance	60	22	3	3
<i>Volontariat territorial en entreprise</i>	Bpifrance		4	1	1
<i>Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires</i>	Bpifrance		700	442	342
<i>Financements Ademe</i>	Ademe		287	1 111	374
<i>DSIL, DETR, FNADT</i>	DGCL		35	n.c.	n.c.
<i>Rebond industriel</i>	ANCT, Bpifrance et CDC			81	81
<i>Cofinancement chefs de projets</i>	ANCT			8	8
Total		1 367	1 365	1 775	883

Source : Cour des comptes

Note : n.c. : non connu ; DSIL : dotation de soutien à l'investissement local ; FNADT : fonds national d'aménagement et de développement du territoire ; DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux.

L'Ademe et le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, ajouté fin 2020, représentent 81 % des montants versés dans les territoires d'industrie.

Les autres dispositifs gérés par d'autres opérateurs et figurant dans le périmètre initial de 2018 sont en net retrait par rapport aux montants annoncés. C'est aussi le cas par rapport aux montants figurant dans le « bilan » de 2021. Autrement dit, si l'Ademe n'était pas intervenue à partir de fin 2019 et si la crise sanitaire n'avait pas conduit à mettre en place dans

l'urgence les aides directes du Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, les engagements de l'État n'auraient pu être tenus sur la période des quatre ans.

In fine, l'État et ses opérateurs ont bien apporté des financements importants aux entreprises et aux collectivités des territoires d'industrie, mais selon des modalités et pour des objectifs différents à bien des égards de la vision et des annonces de départ. La mobilisation des opérateurs initiaux, mesurée en termes de financements engagés ou décaissés, est restée en net retrait par rapport aux objectifs du programme.

La deuxième phase du programme Territoires d'industrie (2023-2027)

En mai 2023, le Président de la République a annoncé le lancement d'une deuxième phase du programme, pour les années 2023-2027. Plusieurs évolutions importantes ont été opérées, en particulier :

- la sélection des territoires a été effectuée sur la base d'un appel à candidature et non plus d'une désignation. Les métropoles pouvaient y prendre part, sous certaines conditions ;
- la désignation d'un chef de projet est fortement encouragée. En contrepartie, les EPCI peuvent solliciter un cofinancement de l'ANCT ;
- le pilotage régional est partagé entre l'État et les régions ;
- un financement spécifique est mis en place dans le cadre du Fonds vert²⁸ : une enveloppe de 100 M€ est destinée à soutenir les projets des entreprises liés à la transition écologique et énergétique dans les territoires d'industrie.

La mise en place de financements réservés aux projets des territoires d'industrie répond à une demande de nombreux acteurs. Elle marque toutefois un changement dans la philosophie du programme par rapport à sa conception initiale et s'inscrit dans la continuité des évolutions intervenues depuis 2020, notamment en revenant à la fois à une logique classique de subvention et à un mécanisme d'appel à projets.

²⁸ Le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « Fonds vert », a été créé en août 2022. Il vise à financer des projets publics ou privés en matière de performance environnementale, d'adaptation du territoire au changement climatique et d'amélioration du cadre de vie. Son attribution est déconcentrée aux préfets.

CONCLUSION

Malgré le processus de désindustrialisation, les zones rurales et les aires des petites et moyennes villes conservent une part significative de l'emploi industriel national et l'industrie représente près du quart des emplois existant dans ces territoires. C'est pour répondre à cet enjeu de développement industriel, à bien des égards particuliers et qui n'était pas pris suffisamment en compte par les politiques de compétitivité ou de filières, que leur a été ajouté un volet territorial.

Le programme Territoires d'industrie (2018-2023), conçu par le gouvernement dans le contexte de mise en œuvre des récentes lois de décentralisation, a été novateur. Il a été fondé sur les aspirations et les dynamiques locales qu'il cherchait à encourager autour d'un projet industriel. Il a misé sur les EPCI, à partir desquels les territoires d'industrie ont été dessinés, et sur le soutien des régions. Enfin, il a voulu mobiliser les opérateurs de l'État pour financer prioritairement à hauteur de 1,4 Md€ les projets de ces territoires. L'ensemble a été adossé à une gouvernance pyramidale, au niveau local, régional et central, qui a surtout prospéré au niveau local, en favorisant la concertation entre les acteurs.

Ce programme a réussi à initier ou stimuler des dynamiques de coopérations locales dans 149 « Territoires d'industrie », malgré les perturbations entraînées par l'épidémie de covid 19. Les priorités ont été adaptées après la crise sanitaire. Un dispositif de subvention directe aux entreprises, le Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, non prévu à l'origine, a été ajouté dans le contexte du plan de relance. Par ailleurs, la mobilisation des opérateurs a été inégale. L'objectif financier n'aurait pas été atteint si un opérateur, l'Ademe, et le dispositif du FAIIT n'avaient été déployés en plus de ceux prévus à l'origine.

Sur cette base, le gouvernement a annoncé en 2023 une deuxième phase des Territoires d'industrie, marquée par une évolution de la gouvernance, l'affectation de crédits budgétaires dédiés et une extension aux métropoles.

Chapitre II

Le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de favoriser le dynamisme industriel des territoires labellisés ?

Le programme Territoires d'industrie a été lancé sans qu'un dispositif d'évaluation soit prévu pour en mesurer les effets et n'a pas donné lieu à une évaluation durant ou à l'issue de sa première phase. Aucun indicateur n'a été défini pour mesurer l'atteinte des objectifs fixés.

La Cour des comptes a entrepris une évaluation visant à répondre à la question suivante : « Le programme TI a-t-il permis de favoriser le dynamisme industriel des territoires labellisés ? ». Trois axes ont été définis pour analyser les dynamiques industrielles locales, donnant lieu à autant de questions évaluatives :

- le dynamisme mesuré par la coopération des acteurs locaux en faveur des projets industriels. Cet axe a été évalué à l'aide d'un sondage réalisé par la Cour auprès de l'ensemble des référents industriels et des élus des territoires labellisés. En outre, l'étude des projets industriels candidats au fonds de soutien mis en place durant la crise covid a également été prise en compte pour mesurer les effets de cette coopération (question évaluative n° 1) ;
- le dynamisme mesuré par la mobilisation des acteurs publics et la priorisation de leurs interventions. Pour cela, la Cour a étudié les données d'activité de quatre opérateurs et de dix-huit dispositifs, ainsi que la répartition dans le temps et l'espace de leurs interventions. Cette

analyse a également inclus les interventions de l'État dans le cadre du programme Territoires d'industrie ainsi que les dépenses d'action économique des collectivités territoriales (question évaluative n° 2) ;

- le dynamisme mesuré par l'évolution de l'emploi industriel et de la situation financière des entreprises industrielles. La Cour s'est appuyée sur des données de l'Urssaf et de l'Insee, ainsi que sur les déclarations fiscales des entreprises (question évaluative n° 3).

I - Question évaluative n° 1 : le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de renforcer la coopération et la mobilisation des acteurs locaux ?

La première question évaluative portait sur la mobilisation des acteurs locaux autour des enjeux industriels, que le programme Territoires d'industrie visait à renforcer. La Cour a réalisé un sondage auprès de l'ensemble des référents élus et industriels de la première phase du programme afin de connaître leur appréciation sur certains de ses aspects : intérêt du programme, relations avec les financeurs publics et privés et effet du programme sur les investissements publics et privés (cf. annexe n° 5). Le nombre et l'origine des réponses reçues permettent de couvrir une majorité des territoires (77 % de la phase 1 et 76 % de la phase 2) et assurent un poids relativement équilibré des deux populations interrogées, élus et industriels.

Les pourcentages indiqués correspondent à la proportion parmi les territoires ayant répondu à chacune des questions (certains peuvent ne pas avoir répondu à toutes les questions).

A - Des acteurs locaux mobilisés autour du programme

La perception par les référents des enjeux et besoins de leurs territoires illustre la diversité des situations et la nécessité d'adapter l'action publique. Pour une très grande majorité (62 %), leur territoire est déjà doté d'un maillage de sites industriels qu'il s'agit de renforcer pour faire croître les entreprises. Le besoin de réorientation et de diversification des activités pour rester un territoire industriel compétitif est considéré comme l'enjeu prioritaire par 30 % des référents et 8 % se considèrent comme étant sur un territoire à industrialiser ou à réindustrialiser du fait d'une tradition industrielle inexistante ou disparue.

1 - Un effet positif sur la coopération et la connaissance mutuelle

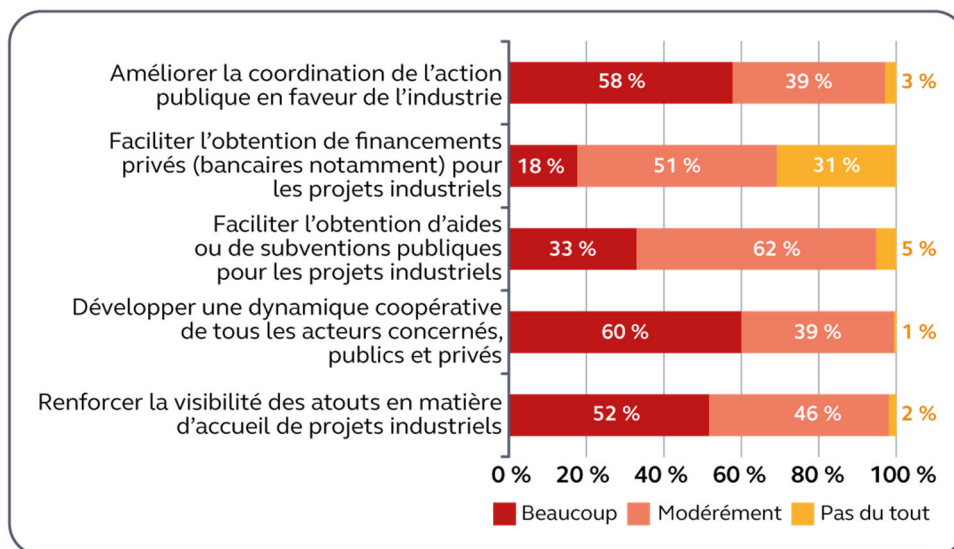
Le premier point fort du programme mis en avant est sa capacité à créer ou renforcer des dynamiques locales entre institutions publiques et entreprises industrielles, jugée très positivement par les référents élus : seuls 11 % des territoires considèrent que le programme n'a pas rempli cet objectif ; 46 % estiment qu'il a permis de créer une dynamique et 43 % qu'il a renforcé une dynamique préexistante.

Ce jugement est partagé par les référents industriels, pour lesquels les principaux résultats du programme ont été le développement d'une dynamique coopérative de tous les acteurs concernés, publics et privés, et l'amélioration de la coordination de l'action publique en faveur de l'industrie.

Dans certains territoires comme celui de Saint-Nazaire Loire Estuaire (Loire-Atlantique), le programme a été d'autant mieux accueilli qu'il s'inscrivait dans un contexte de forte coopération entre les acteurs publics et les industriels locaux. Le tissu industriel local, relativement concentré et historiquement marqué par les filières navale et aéronautique, avait déjà mené des projets communs, comme l'illustre la démarche « Compétences 2020 » copilotée par l'État et la région et associant les principales industries du territoire afin d'identifier leurs besoins et de mettre en place les dispositifs de formation, d'orientation et d'accompagnement pour y répondre. Le programme Territoires d'industrie (TI) a alors permis de renforcer la visibilité des enjeux industriels, en servant de cadre dans lequel inscrire des projets et de lieu d'échange et de partage entre tous les acteurs du territoire.

D'autres territoires, comme celui de Grand Est Touraine (Indre-et-Loire), partaient de plus loin en matière de mobilisation sur les thématiques industrielles. Le territoire n'avait d'ailleurs pas été retenu par les services de l'État dans la liste initiale des 124 territoires d'industrie et n'a rejoint le programme qu'en 2019, grâce à la mobilisation des élus locaux. Les quatre intercommunalités qui le composent partageaient des enjeux liés au manque de compétences humaines, à la rareté du foncier économique et au déficit d'attractivité des industries du territoire, constituées notamment de sous-traitants de l'automobile, du ferroviaire et de la métallurgie. Le programme a ouvert un espace de dialogue entre les élus et les dirigeants d'entreprises industrielles qui a permis d'élaborer 21 fiches actions.

**Graphique n° 3 : réponses des référents industriels à la question
« sur votre territoire, dans quelle mesure le programme
contribue-t-il à... » (en % de TI ayant répondu)**



Source : Cour des comptes

Les acteurs publics considérés par les référents élus comme les plus impliqués dans le soutien aux projets industriels sont l'État (26 %) et ses opérateurs²⁹ (22 %), la région (25 %) et les intercommunalités (18 %). L'État et ses opérateurs sont d'ailleurs mentionnés par une majorité d'élus (51 %), comme ayant activement contribué à l'élaboration ou au suivi des fiches actions, en participant à leur rédaction ou à la conception des actions et en étant présents aux comités techniques et de pilotage.

2 - Un effet positif mais limité sur les financements publics et surtout privés

Le programme n'a pas pleinement convaincu sur sa capacité à rapprocher des aides publiques les entreprises qui en étaient auparavant éloignées, ce qui faisait pourtant partie de ses objectifs : 49 % des territoires apportent une appréciation positive, plutôt chez les élus (56 %) que parmi les industriels (41 %). Lorsqu'il a eu lieu, le rapprochement a surtout été permis par une meilleure information des entreprises et par une

²⁹ Caisse des dépôts (9 %), Bpifrance (7 %), l'Ademe (6 %) et Business France (1 %).

implication plus forte des administrations publiques, notamment de l'État (citation d'un référent élu : « *les services de l'État [ont été] plus proches des entreprises dans le cadre TI* »).

Si le programme n'est pas perçu comme ayant eu un effet déterminant sur les financements publics, il est considéré par une grande majorité des territoires comme ayant contribué à renforcer les investissements publics ou à mobiliser les aides publiques, plus encore parmi les référents industriels (74 %) que chez les élus (66 %). Ainsi le programme a notamment « *permis de mobiliser des aides ou d'orienter les industriels vers des pistes qu'ils ne connaissaient pas* » et a « *fait ressortir la nécessité de penser en commun l'industrie et les aides publiques en les orientant sur le territoire* ».

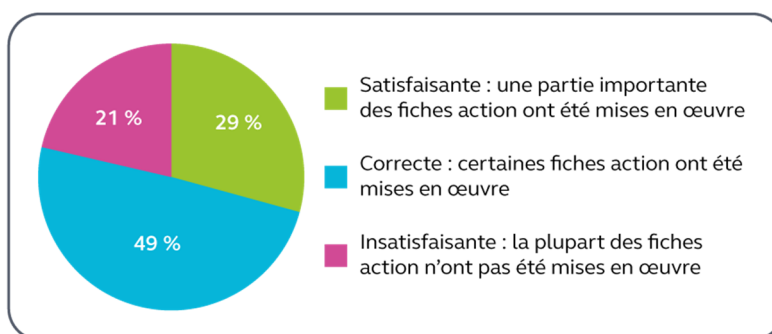
En entrant dans le détail des financements publics mobilisés, l'effet de la labellisation Territoire d'industrie sur l'obtention de certaines aides de l'État est perçu diversement : 32 % d'entre eux indiquent ne pas être en capacité de savoir si cette labellisation a eu un impact sur l'obtention d'aides étatiques et seuls 14 % disent avoir constaté une facilitation. Les trois quarts mentionnent les aides du plan de relance.

L'effet sur les financements privés, qui n'était pas en tant que tel parmi les objectifs du programme, est plus nuancé même si la moitié des territoires indique que la labellisation a pu contribuer à leur mobilisation. Cette appréciation est davantage partagée par les industriels (55 %) que par les référents élus (43 %). Parmi les effets mentionnés, les industriels soulignent que le programme génère un « *effet de levier* », qu'il permet de « *dérisker une partie du processus d'implantation d'un projet industriel* » et de développer « *la confiance des investisseurs privés* ». Chez les élus le programme est notamment reconnu pour apporter plus de « *visibilité* » et permettre de « *cibler rapidement les entreprises ayant des projets matures pouvant bénéficier d'aides publiques* ».

3 - L'identification de facteurs clefs de réussite

Le sondage demandait aux référents élus d'évaluer le degré de mise en œuvre des fiches actions élaborées par les territoires, qui ne font pas l'objet d'un suivi harmonisé par des instances régionales ou nationales. La très grande majorité considère que la mise en œuvre a été satisfaisante (29 %) ou correcte (49 %).

**Graphique n° 4 : réponses des référents élus à la question
« Si votre territoire était déjà labellisé dans la première phase
du programme, comment jugez-vous la mise en œuvre des fiches
action qui avaient été formalisées ? » (en % des TI)**



Source : Cour des comptes

Le jugement porté sur la mise en œuvre des plans d'action est corrélé à plusieurs caractéristiques qu'il est utile de détailler. D'une part, les territoires d'industrie dont le périmètre géographique n'a pas évolué lors de la deuxième phase ont davantage mis en œuvre leurs plans d'action que les autres : 88 % de mise en œuvre satisfaisante ou correcte contre 63 % pour les territoires ayant changé de périmètre. La définition d'un périmètre sans concertation préalable dans la première phase a donc eu un effet négatif sur l'efficacité du programme. L'organisation d'un appel à candidature dans la deuxième phase, sur la base de périmètres définis par les territoires, visait à répondre à cette difficulté.

**Tableau n° 5 : mise en œuvre des plans d'action
selon l'évolution ou non du périmètre en phase 2**

	Mise en œuvre satisfaisante	Mise en œuvre correcte	Mise en œuvre insatisfaisante
TI n'ayant pas changé de périmètre en phase 2	30 %	58 %	12 %
TI ayant changé de périmètre en phase 2	25 %	38 %	37 %

Source : Cour des comptes

Le TI Boulonnais-Calais est une illustration de territoire dont le périmètre géographique, décidé sans concertation préalable avec les élus locaux, a posé des difficultés tout au long de la première phase. D'une part, les deux communautés d'agglomération constitutives (Calais et Boulogne-sur-Mer) n'étaient pas contiguës. D'autre part, les deux agglomérations n'affichaient pas de véritables thématiques communes en matière de développement industriel. Les difficultés liées à ce périmètre ont conduit les deux agglomérations à présenter des candidatures séparées à l'occasion de la deuxième phase du programme.

Les territoires qui déclarent avoir créé un poste de chef de projet pour animer le programme sont 88 % à constater une mise en œuvre satisfaisante ou correcte des plans d'action contre 65 % qui ne se sont pas dotés de moyens spécifiques. Ce facteur de réussite a été pris en compte dans la deuxième phase du programme, qui encourage la désignation d'un chef de projet en contrepartie d'un cofinancement du poste par l'État.

**Tableau n° 6 : mise en œuvre des plans d'action
selon la création ou non d'un poste de chef de projets**

	Mise en œuvre satisfaisante	Mise en œuvre correcte	Mise en œuvre insatisfaisante
<i>Création d'un poste de chef de projets</i>	50 %	38 %	12 %
<i>Pas de création de chef de projets</i>	51 %	14 %	35 %

Source : Cour des comptes

Dans le TI Grand Est Touraine (Indre-et-Loire), la volonté de structurer une coopération jusqu'alors limitée entre les quatre EPCI constitutifs a conduit à la création en juin 2021 d'un poste de chef de projet chargé des thématiques de ressources humaines, employé par la chambre de commerce et d'industrie et cofinancé par la région Centre-Val de Loire dans le cadre de ses dispositifs de droit commun en faveur de l'emploi. Un second poste de chef de projets consacré spécifiquement au programme a été créé en août 2022, cofinancé à hauteur de 80 % par la DTI. Le reste du financement est partagé entre les intercommunalités dans le cadre d'une convention permettant le remboursement des charges supportées par l'EPCI employeur.

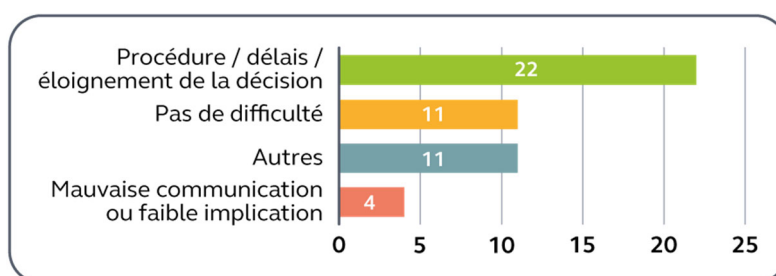
De son côté, le TI Nord Loiret, constitué autour de Pithiviers, a fait le choix de ne pas créer de poste pour l'animation du programme. La labellisation du territoire est intervenue dès le lancement du programme, sans concertation avec les élus locaux mais en raison notamment de la part importante de l'industrie dans l'emploi (26 %). Les trois EPCI qui le composent étaient alors en phase de consolidation après le regroupement de sept EPCI opéré en 2016. Une « entente », forme de coopération très souple prévue par le code général des collectivités territoriales, avait été créée pour mutualiser leurs actions économique et dotée de trois postes. Des 15 fiches action proposées par le territoire, portant notamment sur des facteurs d'attractivité et sur l'agriculture, seules quatre ont finalement été retenues dans le protocole d'accord conclu sous l'égide de la région, ce qui a contribué à une relative démobilitation des acteurs industriels et des élus locaux, accentuée par la rotation trop rapide du représentant de l'État (trois sous-préfets d'arrondissement en cinq ans). Par conséquent, le territoire a davantage investi l'entente économique, portant sur toutes les thématiques, que le programme.

Enfin, le sondage montre une forte corrélation entre le niveau de coordination et d'implication des acteurs publics et la mise en œuvre des plans d'action : les territoires où les élus soulignent une mobilisation de l'État et de ses opérateurs sont 89 % à déclarer une mise en œuvre satisfaisante ou correcte des fiches action contre 70 % pour les autres.

4 - Des limites et pistes d'évolution

Interrogés sur leurs relations avec les acteurs publics (État, opérateurs, collectivités, etc.), un quart des référents élus déclare ne pas avoir rencontré de difficulté. La moitié cite des problèmes liés notamment aux procédures, aux délais d'instruction et à l'éloignement de la décision. Parmi les difficultés citées, certaines concernent des « interlocuteurs visiblement plus enclins à freiner qu'à accélérer les projets », « des réponses [qui] ne sont pas toujours adaptées car réfléchies à une échelle nationale » et des « difficultés entre la réglementation mise en place [...] et la réalité du terrain où les collectivités territoriales parviennent de moins en moins à répondre aux demandes des entreprises ».

**Graphique n° 5 : réponses des référents élus à la question
« quelles sont les difficultés rencontrées
dans les relations avec les acteurs publics
(État et ses opérateurs, collectivités territoriales) ? »
(en nombre de TI)**



Source : Cour des comptes

Les besoins prioritaires auxquels le programme pourrait contribuer à répondre relèvent principalement de deux thématiques : d'une part, l'attractivité du territoire, le développement industriel et le financement (27 % des répondants) et, d'autre part, les ressources humaines, les compétences, le recrutement et l'attractivité des métiers (25 % des répondants).

Les territoires qui n'ont pas été candidats à la deuxième phase

Treize territoires n'ont pas, à périmètre inchangé, présenté de candidature à la deuxième phase du programme. Dix ont été sollicités par la Cour par voie de questionnaire et quatre ont répondu.

Les motifs pour lesquels ils n'ont plus souhaité participer au programme sont très divers et tiennent parfois à des circonstances locales. Globalement, les acteurs considèrent que le programme n'a pas fait ses preuves et justifié d'une valeur ajoutée par rapport à d'autres programmes et dispositifs nationaux ou locaux.

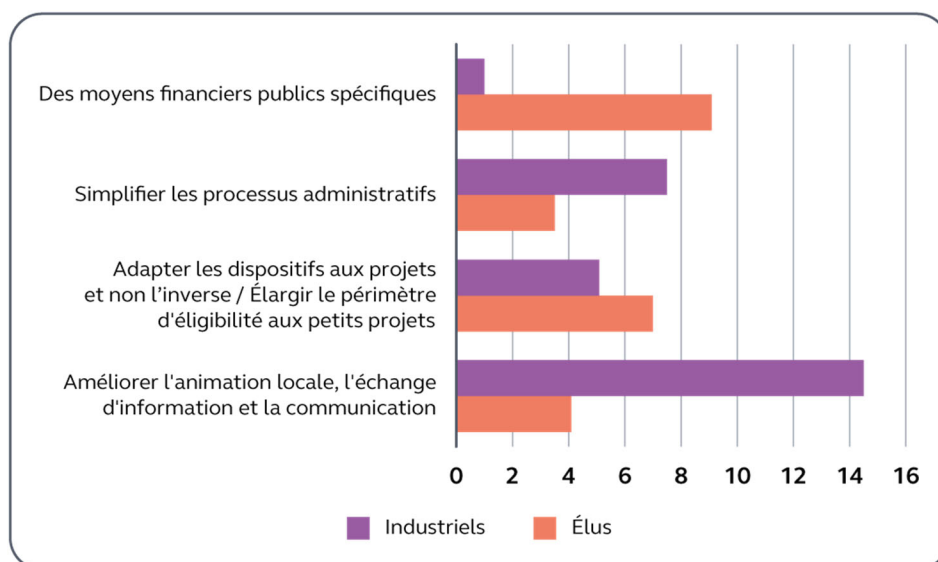
Le principal point faible cité est l'absence de financements spécifiques, qui auraient pu constituer une incitation à participer et faciliter la coopération autour de projets communs.

Les périmètres définis par l'État durant la première phase sont aussi souvent mis en cause : territoires trop grands ou relevant de bassins de vie différents, hétérogénéité des besoins des industriels, etc..

Il est toutefois reconnu au programme d'avoir créé un nouveau lieu de communication et d'échanges entre élus et industriels et entre intercommunalités sur les besoins et les projets des entreprises.

De nombreuses pistes sont évoquées pour améliorer l'efficacité du programme. Quelques grandes thématiques se dégagent cependant, qui ne sont pas les mêmes pour les élus et pour les industriels : les élus appellent notamment de leurs vœux des moyens financiers spécifiques tandis que les industriels se concentrent sur l'amélioration de l'animation et la coopération locale.

Graphique n° 6 : principales pistes d'amélioration proposées par les référents élus et industriels (nombre de TI)



Source : Cour des comptes

La simplification était un des objectifs affichés du programme à son lancement en 2018, abandonné par la suite au profit de l'objectif de soutien à l'activité dans le cadre du plan de relance. Il s'agit pourtant d'une préoccupation partagée par les entreprises et les administrations confrontées à la complexification des normes et des procédures. Cette préoccupation est plus fréquente chez les industriels (14 % des répondants) que chez les élus (8 % des répondants).

L'abandon de l'axe « simplifier » pour concentrer les efforts sur les problématiques foncières

La simplification était le quatrième axe du programme lors de son lancement en 2018. Malgré des attentes fortes exprimées, la DTI ne recensait fin juin 2019 que 34 fiches actions sur 330 portant sur ce thème. Deux éléments d'explication étaient avancés :

- la difficulté des porteurs de projets à émettre des propositions d'action dans ce domaine, conduisant à une autocensure ou à un refus de la part des services déconcentrés de l'État ;
- un écart entre les attentes des acteurs locaux et les moyens mis en œuvre. En particulier l'appel à projet France expérimentation, le certificat de projet et le rescrit fiscal limité aux sujets liés aux agences de l'eau et à la fiscalité environnementale étaient considérés comme trop limités.

Faute d'une définition préalable, l'objectif de simplification a fait l'objet d'incompréhension et de déceptions, en particulier pour les acteurs publics et privés qui l'entendaient comme une possibilité de déroger à des dispositions réglementaires ou légales. Cela a conduit à abandonner l'axe « simplifier » en 2020, lorsque le programme a été revu dans le cadre du plan de relance, pour concentrer les travaux sur les problématiques liées au foncier.

Ces efforts ont notamment donné naissance au concept des « sites clés en main » (cf. *supra*). Le transfert à la DTI du pilotage de ce dispositif témoigne d'une évolution de la démarche auparavant orientée principalement vers les investisseurs internationaux et portant sur des surfaces relativement importantes.

B - Des coopérations qui ont permis de mieux mobiliser le plan de relance

L'effet du programme Territoires d'industrie sur les liens entre acteurs publics et privés peut être mesuré par la mobilisation par les entreprises des soutiens publics. Le programme vise en effet à rapprocher les sphères publiques et industrielles, ce qui peut notamment se traduire par une meilleure connaissance des possibilités de soutien public par les acteurs privés. Les administrations ou opérateurs sont susceptibles d'y avoir gagné une meilleure visibilité des projets industriels leur permettant de les solliciter pour mieux faire connaître les dispositifs de soutien et leurs modalités d'intervention.

Le Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires apporte donc un éclairage intéressant sur la mobilisation des acteurs industriels. De 2020 à 2023, 4 202 dossiers ont été déposés auprès de Bpifrance pour bénéficier du fonds, parmi lesquels 2 819 portés par des acteurs situés dans des territoires d'industrie, soit 67 % du total. Ces dossiers représentaient 69 % des montants d'aides sollicitées. Ces proportions sont nettement supérieures aux différents indicateurs permettant de mesurer la part des Territoires d'industrie dans le paysage industriel.

Tableau n° 7 : part des TI dans les candidatures au FAIIT et dans plusieurs indicateurs industriels

	Part des TI
<i>Candidatures au FAIIT (2020-2023)</i>	67 %
<i>Montant des soutiens demandés au FAIIT (2020-2023)</i>	69 %
<i>Emploi industriel en 2019</i>	54 %
<i>Nombre d'entreprises manufacturières fin 2019</i>	48 %

Source : Cour des comptes d'après des données Insee et fiscales

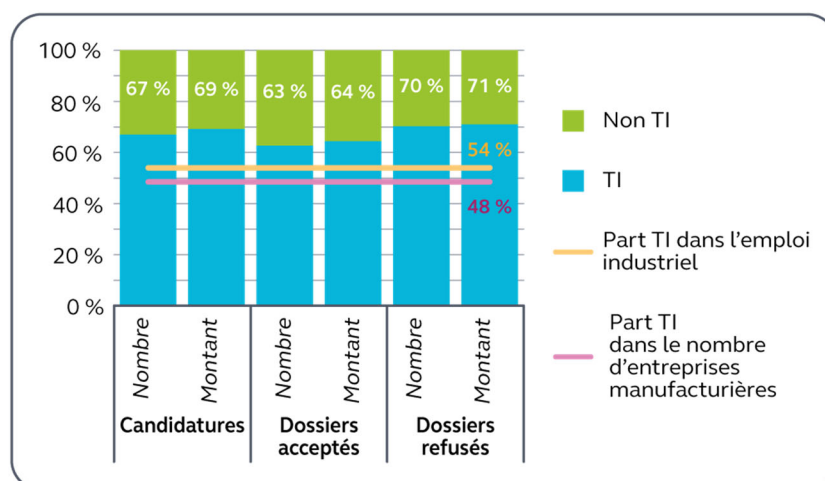
Les entreprises des territoires labellisés ont donc, en proportion plus importante que les autres, sollicité le bénéfice du fonds. Le programme pourrait avoir contribué à une meilleure information de ces entreprises et à une meilleure identification de leurs projets par les acteurs publics.

Au total, 1 784 projets ont été soutenus dans le cadre du fonds, soit un taux de sélection de 42 % des dossiers présentés. Cette proportion est plus faible dans les Territoires d'industrie (40 %) que dans les autres territoires (48 %).

Les dossiers présentés par des entreprises des Territoires d'industrie représentaient 67 % du total mais 63 % des dossiers sélectionnés et 70 % des dossiers refusés. En montant, les aides attribuées représentent 685 M€, soit 27 % des 2,538 Md€ d'aides sollicitées. Dans les Territoires d'industrie, seuls 25 % des montants sollicités ont fait l'objet d'un accord de financement (442 M€ sur 1,759 Md€).

En nombre comme en montant, le taux de succès des projets portés par des entreprises situées dans un Territoire d'industrie a donc été plus faible qu'en dehors de ceux-ci. Il reste cependant plus élevé que la part de ces Territoires dans l'emploi industriel et dans le nombre d'entreprises industrielles.

Graphique n° 7 : part des TI dans les dossiers du FAIT



Note : emploi industriel 2019 ; entreprises manufacturières 2019.

Source : Cour des comptes d'après des données Insee et fiscales

Cette performance, à mettre au crédit des entreprises avant tout, illustre la mobilisation des acteurs publics et privés dans ces territoires.

C - Réponse à la question évaluative n° 1

La première question évaluative portait sur la mobilisation des acteurs locaux autour des enjeux industriels, que le programme Territoires d'industrie visait à renforcer. Le sondage réalisé par la Cour montre que cet objectif a été atteint et que les acteurs privés et publics se sont emparés du label et de la démarche pour structurer ou accentuer leur coopération. Depuis son lancement, le programme a su mobiliser les esprits et créer un espace d'échange sur les défis industriels, un aspect largement salué par les parties prenantes locales.

Le Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires illustre le potentiel de mobilisation locale. Créé dans l'urgence du plan de relance, il a bénéficié des travaux réalisés antérieurement par les territoires d'industrie, qui ont permis d'identifier et de faire émerger rapidement de nombreuses candidatures de qualité.

Le programme repose toutefois quasi exclusivement sur l'engagement des acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés. Pour assurer sa pérennité, il est donc crucial qu'il démontre sa valeur ajoutée, qui ne peut se limiter à la création et l'organisation d'un espace d'échanges formels. Le programme pourrait s'affirmer comme un espace d'identification des difficultés rencontrées par les acteurs locaux dans le développement de projets industriels. La coordination entre l'ensemble des acteurs publics et l'interface local/national assuré par la DTI pourrait faciliter l'évolution des procédures publiques (opérateurs, collectivités territoriales, État) et contribuer à la réduction de la complexité et des délais d'instruction, qui font partie des obstacles identifiés à la réalisation de projets industriels.

II - Question évaluative n° 2 : le programme Territoires d'industrie a-t-il permis de prioriser et de concentrer les moyens et les interventions de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales en faveur de l'industrie ?

La mise en œuvre du programme Territoires d'industrie reposait notamment sur une mobilisation des acteurs publics nationaux et locaux pour prioriser les territoires labellisés dans leurs interventions et concentrer leurs moyens. C'est pourquoi la deuxième question évaluative porte sur l'analyse des interventions financières de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales depuis le lancement du programme.

A - Une intervention directe de l'État limitée mais bien orientée vers les territoires d'industrie

La plupart des dispositifs mis en place par les opérateurs le sont pour le compte de l'État, qui en assure totalement ou partiellement le financement dans le cadre de mandats de gestion. S'y ajoutent des moyens directement consacrés par l'État au programme.

1 - Le cofinancement de postes de chefs de projets

À partir de 2019, l'État a proposé à certains Territoires rencontrant des difficultés particulières et aux moyens limités de cofinancer un poste de chef de projet consacré à l'animation du programme. Cette modalité de soutien a rapidement été plébiscitée par les acteurs, publics comme privés, car elle permettait d'allouer des moyens à l'animation du territoire, à la préparation des instances de gouvernance et au suivi des projets.

Les recrutements ont parfois été compliqués par la spécificité des profils recherchés, le manque de formation dans ce domaine et la concurrence avec des besoins similaires sur d'autres programmes publics (Action cœur de ville par exemple). À cela s'ajoutaient pour certains territoires un déficit d'attractivité et un vivier très réduit de personnes disposant des compétences requises. Enfin, le statut de contractuel de courte durée proposé par beaucoup de Territoires, cohérent avec la durée du cofinancement de l'État, pouvait constituer un frein au recrutement.

Les Territoires d'industrie n'ayant pas de personnalité juridique, les recrutements ont été réalisés dans le cadre de montages juridiques divers : par un EPCI qui refacturait les charges aux autres EPCI membres du Territoire, par la chambre de commerce et d'industrie locale, par une structure intermédiaire comme un syndicat mixte, etc..

Le nombre de postes de chefs de projets cofinancés a augmenté de manière régulière depuis 2019 pour atteindre 54 à l'issue de la première phase du programme, fin 2023, soit 36 % des Territoires.

Les cofinancements de la DTI étaient versés par le biais du Fonds national d'aménagement et de développement des territoires (FNADT). Ils représentaient un total de 8 M€ sur la période 2018-2023.

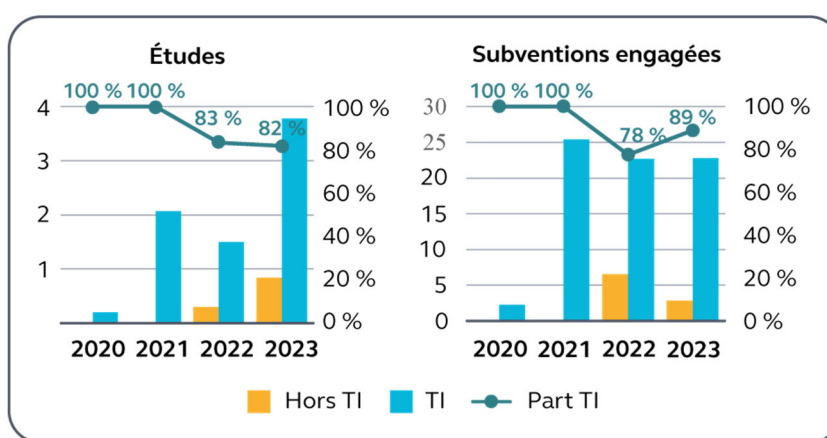
2 - Les missions « choc industriel » et « rebond industriel »

Le dispositif « choc industriel » puis « rebond industriel » a été lancé fin 2020. Depuis 2022, chaque mission est constituée du financement d'études (réalisées par un cabinet de conseil) et d'une enveloppe de subventions pour financer des projets industriels.

Entre octobre 2020 et décembre 2023, 44 missions ont été réalisées, pour un coût d'études de 8,7 M€ (197 k€ en moyenne par mission). De plus, 82,5 M€ de subventions ont été engagées à l'issue de ces missions pour soutenir des projets.

Les missions réalisées les deux premières années concernaient uniquement des Territoires d'industrie. D'autres territoires en ont bénéficié les années suivantes, de façon marginale, tant en nombre qu'en montants engagés (études et subventions).

Graphique n° 8 : montant des études et des subventions engagées en fonction de l'année de lancement de la mission (en M€)



Source : DTI

Bien qu'elles n'aient pas été réservées aux Territoires d'industrie mais aient pu être déployées dans d'autres territoires lorsque les besoins le justifiaient, les missions « rebond industriel » participaient pleinement de la dynamique du programme et permettaient une concentration des moyens dans le temps et dans l'espace.

3 - Les dotations et financements de l'État

L'État peut intervenir dans le financement de projets portés par des collectivités territoriales *via* la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Ces dotations, figurant dans le programme 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements, représentent 549 M€ pour la DSIL et 916 M€ pour la DETR en loi de finances initiale pour 2024.

Le fonds national d'aménagement et de développement des territoires (FNADT) est doté de 118 M€ en loi de finances initiale pour 2024. Il permet à l'État de soutenir une grande diversité de projets portés par des acteurs locaux, publics et privés.

Les circulaires fixant les modalités d'attribution de ces financements, dont les enveloppes sont partiellement ou totalement déléguées au niveau régional ou départemental, invitent les préfets à accorder une attention particulière aux projets portés dans le cadre de démarches contractuelles, parmi lesquelles le Programme Territoires d'industrie.

Sur la période 2018-2023, la part de ces trois financements attribuée aux Territoires d'industrie (TI) a légèrement augmenté, passant globalement de 48 % en 2018 à 50 % en 2023. Elle stagne toutefois entre 2019 et 2023.

**Tableau n° 8 : part des TI dans les montants versés
au titre de la DETR, de la DSIL et du FNADT**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018-2023
DETR	48 %	48 %	48 %	48 %	47 %	47 %	48 %
DSIL	48 %	52 %	51 %	48 %	53 %	53 %	51 %
FNADT	46 %	55 %	49 %	52 %	54 %	51 %	51 %
Global	48 %	50 %	49 %	48 %	49 %	50 %	49 %

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

France 2030 et Territoires d'industrie

France 2030 est un plan d'investissement lancé en 2021, auquel devaient être consacrés 54 Md€ sur cinq ans. Dix objectifs ont été définis pour le développement de secteurs jugés prioritaires (énergies nucléaire et renouvelables, automobile, aéronautique, agro-alimentaire, production de médicaments, etc.). La moitié des financements devait bénéficier à des acteurs émergents et l'autre moitié à des actions de décarbonation.

Si l'industrie fait partie des enjeux désignés dans le plan et se retrouve dans ses principaux objectifs, une seule articulation a été prévue avec le programme Territoires d'industrie : l'appel à manifestation d'intérêt « rebond industriel », qui bénéficie en grande partie aux Territoires d'industrie est financé par France 2030.

Le plan France 2030 se distingue du programme Territoires d'industrie moins par sa géographie que par ses modalités d'intervention (appels à projets nationaux), la concentration des financements (28 projets concentrent 80 % des financements) et par la taille des projets financés et donc le montant des aides accordées.

En 2022 et 2023, 1 140 projets ont bénéficié d'un financement de France 2030, pour un total de 7,836 Md€ engagés. Près de la moitié (49 %) de ces projets sont situés dans un Territoire d'industrie, correspondant à 43 % des crédits engagés.

France 2030 et Territoires d'industrie suivent des logiques distinctes mais dans une certaine mesure complémentaires : le premier est doté de financements spécifiques attribués dans le cadre d'appels à projets nationaux gérés par les opérateurs de l'État, tandis que le second vise à partir des projets des entreprises industrielles pour en faciliter la réalisation. Il en résulte des niveaux de concentration des crédits très différents, par exemple, de celles du FAIT et des PIA :

- le montant moyen des financements de France 2030 est de 6,9 M€ contre 384 k€ pour le FAIT et 272 k€ pour les PIA 3 et 4 ;
- trois projets³⁰ représentent 56 % des financements de France 2030 (4,4 Md€) alors que les 496 plus gros projets financés par le FAIT représentaient 50 % des montants. De même, les 122 plus gros projets financés par les PIA représentaient 50 % des montants.

B - Des opérateurs inégalement mobilisés et qui n'ont pas priorisé les territoires d'industrie

Parmi les opérateurs qui participaient directement à la première phase du programme, quatre ont été étudiés dans le cadre de l'enquête : l'Ademe, Bpifrance, Business France et la Caisse des dépôts.

Dans le cadre de la présente évaluation, les données d'activité relatives à 18 dispositifs de soutien aux entreprises ou aux projets industriels ont été analysés, de nature et de montants très divers. Il s'agit des principaux dispositifs de ces opérateurs participant au programme, identifiés comme tels dans la communication du gouvernement et des opérateurs. Lorsque les données disponibles le permettaient, les indicateurs suivants ont été examinés pour chaque dispositif :

- le nombre de dossiers ou de projets soutenus et leur répartition entre Territoires d'industrie ou non, sur la période 2019-2023³¹, de manière globale mais aussi en dynamique ;
- les montants engagés et payés et leur répartition ;
- les délais d'instruction des dossiers selon que le projet était ou non situé dans un Territoire d'industrie.

³⁰ Deux sur la production de puces électroniques et un sur la production de batteries.

³¹ Annoncé fin novembre 2018, le programme est progressivement monté en charge à partir de 2019.

La nécessité de localiser les projets soutenus par les opérateurs se heurte au manque d'information dans leurs outils métiers. Cette difficulté est commune à la plupart des dispositifs de soutien public, qui ne prennent que très imparfaitement en compte la dimension territoriale³². À titre d'illustration, parmi les quatre opérateurs étudiés, seule l'Ademe renseigne précisément la localisation de ses projets. La territorialisation des politiques publiques, notamment en matière industrielle, nécessiterait pour les opérateurs comme pour l'État de disposer des moyens d'en suivre l'exécution et les effets.

À défaut d'une information plus précise, l'indication du Siret ou de la commune de l'établissement dans les outils métiers des opérateurs permet de localiser le bénéficiaire de l'intervention mais ne renseigne pas sur la localisation effective du projet. Par convention, le projet est considéré comme ayant été réalisé dans la commune de l'établissement bénéficiaire.

Cette méthode, rendue nécessaire par le besoin de traiter les données en masse pour déterminer le rattachement des projets au programme à partir des informations saisies dans les outils métiers des opérateurs, comporte plusieurs limites :

- elle exclut les projets dont le porteur ne serait pas identifié dans les outils métiers. C'est notamment le cas d'une part significative des investissements de la CDC, dont les bénéficiaires ne sont renseignés qu'à l'occasion d'un premier versement ;
- elle exclut les projets réalisés sur un Territoire d'industrie mais portés par un acteur situé hors du périmètre labellisé ;
- elle inclut les projets réalisés hors d'un Territoire d'industrie mais portés par un acteur situé dans le périmètre labellisé.

Pour les dispositifs bénéficiant à des collectivités territoriales, le projet soutenu est considéré comme ayant été réalisé sur le territoire de la collectivité concernée.

À titre de référence, les Territoires d'industrie représentaient 53 % de l'emploi industriel et 48 % des entreprises industrielles en 2022.

³² Voir notamment France Stratégie, *Où le plan France relance s'est-il déployé ?*, juillet 2024.

Tableau n° 9 : synthèse des dispositifs et indicateurs analysés

<i>Dispositif - opérateur</i>	Montant dans les TI (M€)		Part des TI dans le...		
	Engagé	Payé	Montant engagé	Montant payé	Nombre de projets
<i>Fonds chaleur - Ademe</i>	817	265	40 %	45 %	43 %
<i>Fonds économie circulaire - Ademe</i>	294	109	35 %	31 %	29 %
<i>FAIIT - Bpifrance</i>	442	342	64 %	64 %	63 %
<i>Volet filières du PIA - Bpifrance</i>	38	14	32 %	25 %	31 %
<i>VTE TI - Bpifrance</i>	1	1	100 %	100 %	100 %
<i>Accélérateurs - Bpifrance</i>	3	3			
<i>Ingénierie de formation prof. - CDC</i>	7	7	51 %	51 %	42 %
<i>Ingénierie territoriale - CDC</i>	7	4	42 %	44 %	66 %
<i>Investissements - CDC</i>	49	25	15 %	12 %	37 %
<i>Prêts Gaïa territorial - CDC</i>	17	17	49 %	49 %	62 %
<i>Territoires d'innovation - CDC</i>	11	9	36 %	55 %	44 %
<i>Ateliers d'info. - Business France</i>					30 %
<i>Accompagnement B2B - Business Fr.</i>					32 %
<i>eExport - Business France</i>					33 %
<i>Accompagnement individuel - Business France</i>					37 %
<i>Pavillon France - Business France</i>					37 %
<i>VIE - Business France</i>					23 %
<i>Autres événements Business France</i>					30 %
Total	1 686	794			

Source : Cour des comptes

1 - Les dispositifs de l'Ademe

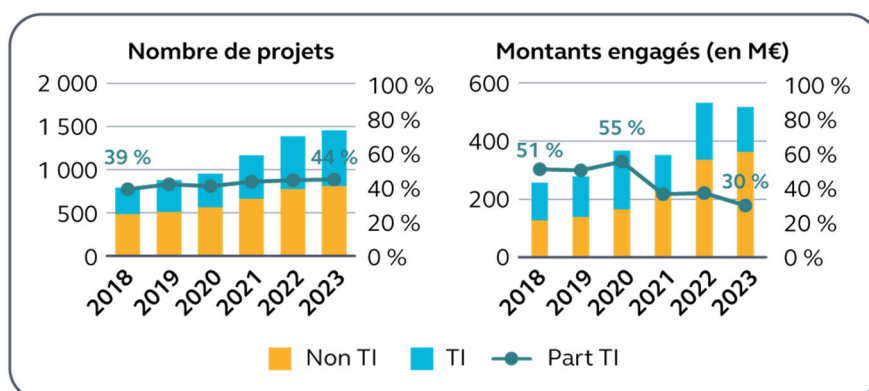
Deux dispositifs de l'Ademe sont considérés comme relevant de la dynamique Territoires d'industrie. Pour les besoins de la présente enquête, seuls les projets pouvant être localisés dans une commune ou une intercommunalité ont été examinés :

- le fonds « chaleur », géré par l'Ademe depuis 2009, vise à soutenir financièrement la production de chaleur et de froid à partir d'énergies non fossiles. Il est destiné à l'habitat collectif, aux collectivités territoriales et aux entreprises ;
- le fonds « économie circulaire » vise à accompagner financièrement la mise en œuvre de la politique nationale sur les déchets et l'économie circulaire par les collectivités territoriales.

a) Le fonds « chaleur »

Entre 2019 et 2023, 2,046 Md€ ont été engagés au titre de ce fonds, dont 817 M€ dans les Territoires d'industrie, et 594 M€ effectivement dépensés, dont 265 M€ dans les Territoires d'industrie, qui représentaient 43 % des dossiers, 40 % des montants engagés et 45 % des montants payés.

La montée en charge du fonds « chaleur » a conduit à une augmentation du nombre de projets financés entre 2019 et 2023 (+ 66 %). Cette croissance a été plus importante dans les Territoires d'industrie (+ 77 %) que dans les autres territoires (+ 58 %). Les montants engagés ont presque doublé (+ 87 %) mais ils n'ont que faiblement progressé dans les Territoires d'industrie (+ 11 %) alors qu'ils ont connu une hausse de 162 % dans les autres territoires.

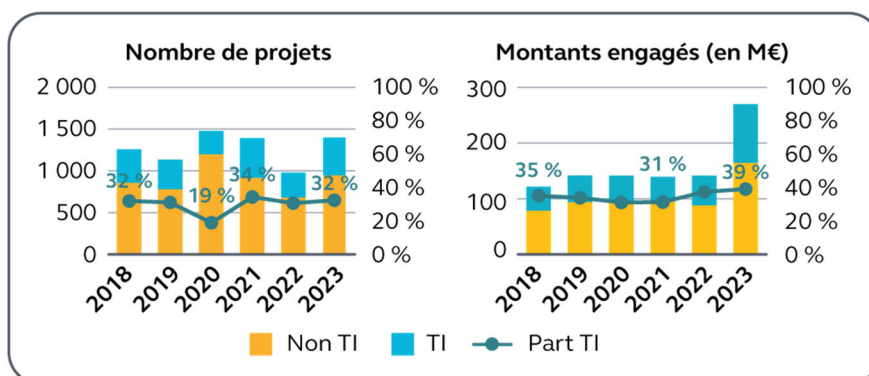
Graphique n° 9 : le fonds « chaleur »

Source : Cour des comptes d'après des données Ademe

b) Le fonds « économie circulaire »

Entre 2019 et 2023, 833 M€ ont été engagés au titre de ce fonds, dont 294 M€ dans les Territoires d'industrie, et 356 M€ effectivement dépensés, dont 109 M€ dans les Territoires d'industrie, qui représentaient 29 % des dossiers, 35 % des montants engagés et 31 % des montants payés.

Le nombre de projets financés a progressé entre 2019 et 2023, dans des proportions relativement proches dans les Territoires d'industrie (+ 29 %) dans les autres territoires (+ 21 %). Les montants engagés ont presque doublé sur la période (+ 90 %) et cette croissance a été encore plus forte dans les Territoires d'industrie (+ 120 %).

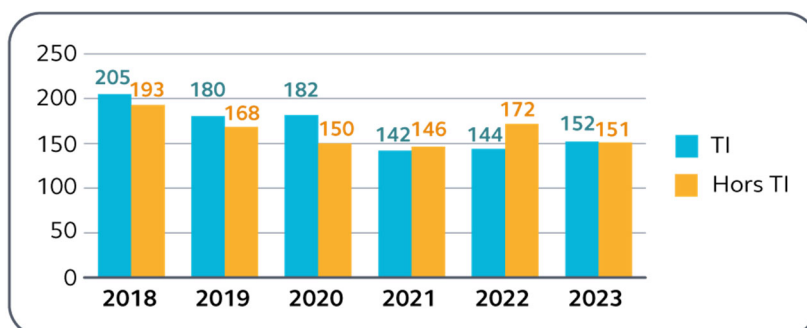
Graphique n° 10 : le fonds « économie circulaire »

Source : Cour des comptes d'après des données Ademe

c) Les délais d'instruction des dossiers

La moitié des dossiers financés a fait l'objet d'une instruction (entre la date de réception de la demande et la notification de la décision de financement) en 111 jours ou moins. Les dossiers provenant d'un Territoire d'industrie n'ont pas fait l'objet d'un traitement plus rapide que les autres.

Graphique n° 11 : délais moyens d'instruction des accords notifiés, en jours calendaires



Source : Cour des comptes d'après des données Ademe

2 - Les dispositifs de Bpifrance

Quatre dispositifs opérés par Bpifrance dans le cadre de conventions avec l'État sont identifiés comme participant au programme Territoire d'industrie :

- les « accélérateurs », programmes d'accompagnement des dirigeants d'entreprises ;
- le volontariat territorial en entreprise (VTE) ;
- les financements visant à structurer des filières dans le cadre du volet territorialisé des troisième et quatrième programmes d'investissements d'avenir (« PIA 3 » et « PIA 4 »)³³ ;
- le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, mis en place dans le cadre du plan de relance en 2020. Celui-ci ayant été cofinancé par l'État et les régions, il est analysé *infra*, avec la mobilisation des collectivités territoriales.

³³ Les PIA 3 et PIA 4 comprenaient un volet national et un volet territorialisé, ce dernier étant lui-même composé de financements destinés aux filières et de financements « *bottom-up* » destinés à soutenir des projets innovants.

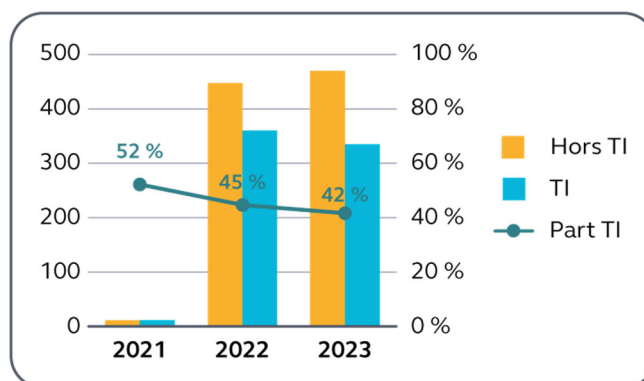
a) Les programmes « accélérateurs »

Ces prestations, lancées par Bpifrance en 2015, visent à accompagner les entreprises et leurs dirigeants aux différents stades de leur développement, par la participation à un collectif, des échanges et des formations. Ils peuvent être nationaux, régionaux voire internationaux, sectoriels ou thématiques³⁴.

Dans le cadre du programme Territoires d'industrie, les entreprises situées dans les territoires labellisés bénéficient d'une réduction d'un montant variable selon la nature de l'accélérateur et la taille de l'entreprise, financée par des subventions de l'État et de la Caisse des dépôts.

Depuis fin 2021 et la mise en place de cette réduction à destination des Territoires d'industrie (TI), 1 635 entreprises ont participé à un programme « accélérateur », parmi lesquels 707 localisées dans un Territoire (43 %). Sur cette période, 409 entreprises industrielles ou de services à l'industrie ont bénéficié d'une réduction de prix, d'un montant total de 2,9 M€.

Graphique n° 12 : nombre et part des entreprises participant à un programme « accélérateur » situées dans TI



Source : Cour des comptes d'après des données Bpifrance

Le manque de recul fait obstacle à une analyse sur la durée du programme. Sur la période disponible, il ne se dégage pas une priorisation particulière des entreprises implantées dans ces territoires.

³⁴ Sur les accélérateurs de Bpifrance, voir notamment le rapport de la Cour des comptes sur Bpifrance publié en juin 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/bpifrance>

b) Le volontariat territorial en entreprise (VTE)

Ce dispositif vise à aider les petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire du secteur industriel des territoires labellisés à recruter de jeunes actifs, par le biais d'une subvention de 4 000 € versée pour le recrutement d'un jeune diplômé. Il est géré par Bpifrance dans le cadre d'une convention signée fin 2021 avec l'État et financé par l'État et la Caisse des dépôts.

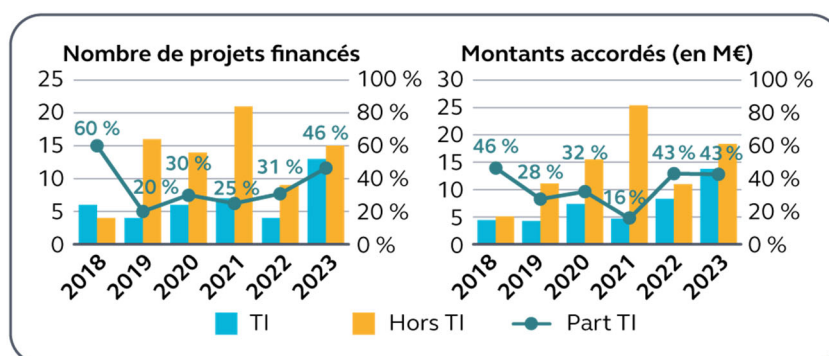
En 2022 et 2023, 177 subventions ont été versées à 175 entreprises, pour un montant de 708 000 €. Il s'agissait, par définition, d'entreprises localisées dans un Territoire d'industrie.

c) Le volet filières du PIA régionalisé

Les Plans d'investissements d'avenir (PIA) ont été conçus et financés par l'État mais leur gestion opérationnelle est en partie déléguée à des opérateurs. Le volet régionalisé du PIA est ainsi financé et les aides attribuées par l'État et les régions, tandis que Bpifrance assure l'instruction des dossiers dans le cadre d'appels à projets. Ces financements bénéficient à des entreprises mais aussi à des acteurs publics dans le domaine de la recherche et de l'innovation (universités, centres de recherche, centres de formation, etc.).

Sur la période 2019-2023, 109 projets ont été financés, dont 34 dans les Territoires d'industrie (TI), correspondant à 119 M€ de financements engagés (38 M€ dans les TI) et 54 M€ versés (14 M€ dans les TI). Les Territoires d'industrie représentaient 31 % des projets, 32 % des montants engagés et 25 % des montants payés.

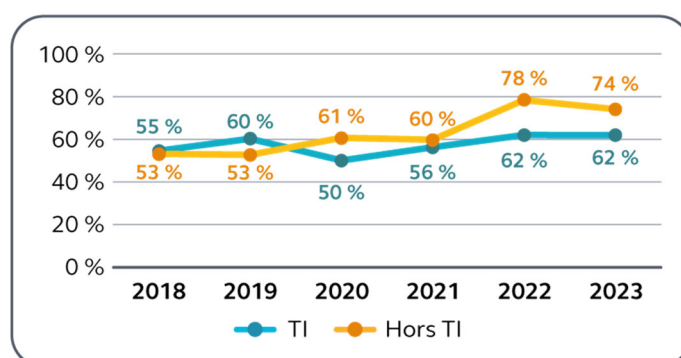
Graphique n° 13 : le volet filières du PIA régionalisé



Source : Cour des comptes d'après des données Bpifrance

La nature des financements dépend notamment de la taille du projet concerné. La répartition entre subventions et avances remboursables diffère entre Territoires d'industrie et autres territoires : alors que 59 % des aides accordées dans les Territoires d'industrie ont pris la forme de subventions, cette proportion était de 65 % dans les autres territoires.

Graphique n° 14 : évolution de la part des financements accordés sous forme de subvention

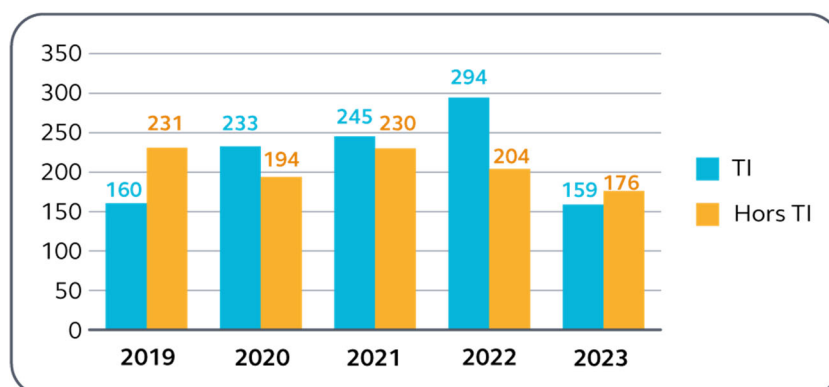


Source : Cour des comptes d'après des données Bpifrance

Sur la période considérée, la moitié des 109 dossiers financés ont été traités en 180 jours ou moins entre le dépôt de la demande et la notification de l'accord. Ce délai médian était inférieur pour les dossiers émanant d'un territoire d'industrie (166 jours). Seuls 20 % des dossiers ont fait l'objet d'un accord notifié en quatre mois ou moins (26 % pour les TI et 17 % pour les autres territoires). De plus, 10 projets (9 %) ont fait l'objet d'un accord notifié plus d'un an après le dépôt de la demande, une proportion égale entre Territoires d'industrie et autres territoires.

Ces délais d'instruction se sont nettement dégradés entre 2019 et 2022, en particulier pour les dossiers émanant de territoires d'industrie, pour lesquels le délai moyen a presque doublé, avant de connaître une amélioration en 2023.

**Graphique n° 15 : délais moyens d'instruction des accords notifiés,
en jours calendaires**



Source : Cour des comptes d'après des données Bpifrance

En conclusion, les territoires d'industrie étaient sous-représentés dans les projets financés au titre des PIA 3 et 4, ce qui peut notamment s'expliquer par certains appels à projets régionaux antérieurs au programme, qui ne pouvaient donc intégrer cette géographie dans les cahiers des charges. Les projets situés dans un territoire d'industrie étaient par ailleurs plus fréquemment soutenus sous forme d'avances remboursables plutôt que de subventions. Enfin, leurs délais d'instruction ne témoignaient pas d'une priorité donnée.

3 - Les dispositifs de Business France

Afin de mesurer l'intervention de Business France, sept dispositifs ont été analysés dans le cadre de l'enquête :

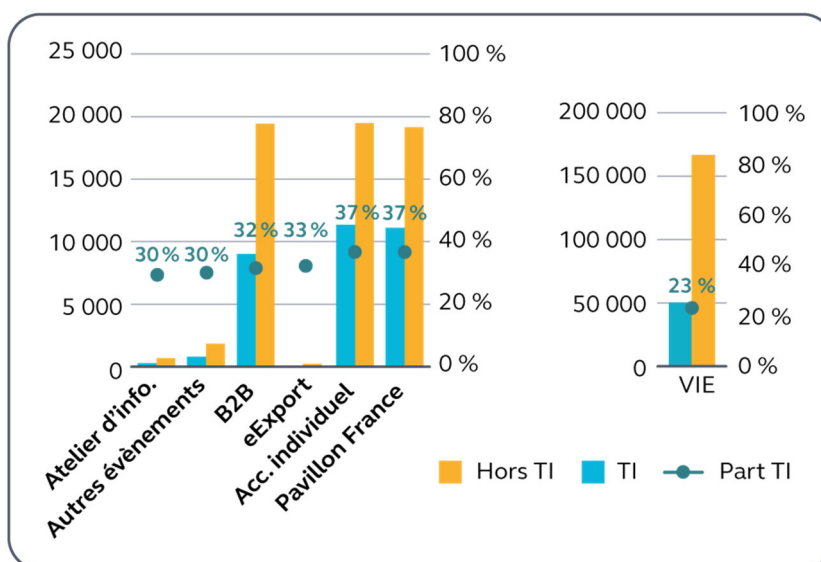
- les « ateliers d'information », événements collectifs visant à informer des entreprises sur la situation économique d'un marché national ou régional et à aborder les thématiques liées à l'export ;
- eExport, programme de soutien à l'export par l'usage du numérique ;
- les « B2B », opérations collectives destinées à présenter à des entreprises des acheteurs et partenaires étrangers ;
- l'« accompagnement individuel » prend la forme de services de prospection, d'analyse de marché et de conseil ;
- la mise à disposition d'un espace aménagé, individuel ou collectif, sur le « Pavillon France » d'un salon professionnel international ;

- le volontariat international en entreprise (VIE) est un dispositif de soutien au recrutement à l'étranger de personnes de moins de 29 ans dans une entreprise française ou dans le cadre d'un partenariat avec la France ou avec une entreprise française ;
- les « autres événements » sont principalement des opérations collectives de prospection, d'information ou de valorisation, organisées en France ou à l'étranger.

Au titre de son contrat d'objectifs et de moyens, Business France s'est engagé par ailleurs à accompagner chaque année 40 territoires « prioritaires » dans leurs démarches d'attractivité internationale. La liste de ces territoires a été révisée chaque année avec la DGCL et a pris en compte les programmes d'intervention de l'ANCT, dont le programme Territoires d'industrie. Sur la période 2019-2023, 44 territoires ont été identifiés comme prioritaires, parmi lesquels 33 territoires labellisés Territoires d'industrie (75 %).

Business France n'est pas en mesure de valoriser financièrement ses différentes interventions au profit des entreprises. Les données fournies, qui ne remontent qu'à 2019, se limitent donc à des données d'activité.

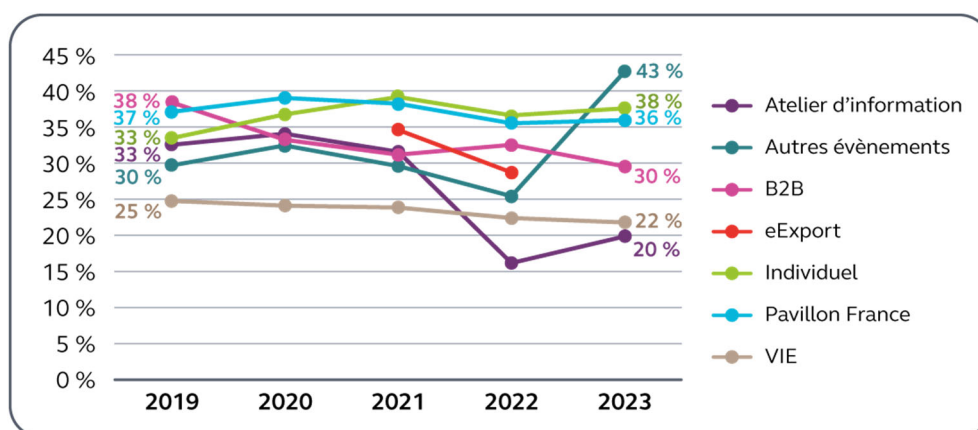
Graphique n° 16 : les dispositifs de Business France, en nombre de projets



Source : Cour des comptes d'après des données Business France

La part des clients situés dans un territoire d'industrie (TI) dans l'activité de l'opérateur était plutôt stable voire en recul sur la période 2019-2023.

Graphique n° 17 : part des TI dans les dispositifs de Business France



Source : Cour des comptes d'après des données Business France

L'absence de données financières limite fortement les possibilités d'analyse, tous les dispositifs ne pouvant être considérés comme équivalents. Les données d'activité fournies témoignent à la fois de la place réduite des entreprises situées dans un territoire d'industrie et de l'absence d'amélioration significative de cette situation depuis le lancement du programme.

4 - Les dispositifs de la Caisse des dépôts

Cinq modalités d'interventions ont été mobilisées par la Caisse des dépôts dans le cadre du programme Territoire d'industrie, dont deux relevaient du mandat de gestion de la Caisse au titre du PIA :

- les appels à projets « ingénierie de formations professionnelles innovantes » dans le cadre du PIA régionalisé, qui visaient à soutenir les projets de création d'offre de formation et l'élaboration d'outils de formation et d'accompagnement des entreprises ;
- le programme Territoires d'innovation, lancé en novembre 2018 dans le cadre du PIA pour soutenir des projets porteurs d'innovations de rupture dans plusieurs thématiques définies (transition numérique, énergies non fossiles, mobilités, etc.) ;

- le cofinancement d'études d'ingénierie territoriale pour formaliser une feuille de route sur un secteur d'activité ou un territoire, aider au développement et au montage juridique et financier de projets ;
- les investissements dans certains secteurs (foncier industriel, numérique, énergie, transport, formation), qui peuvent notamment prendre la forme de participations au capital de sociétés d'économie mixte, de prises de participations dans des entreprises ou de soutiens à la création de structures de formation ;
- la distribution de prêts long terme aux collectivités territoriales (prêts « Gaïa territorial ») pour financer des projets en lien avec l'industrie, comme le réaménagement de friches, la création de zones d'activités économiques ou l'extensions de parcs d'activité.

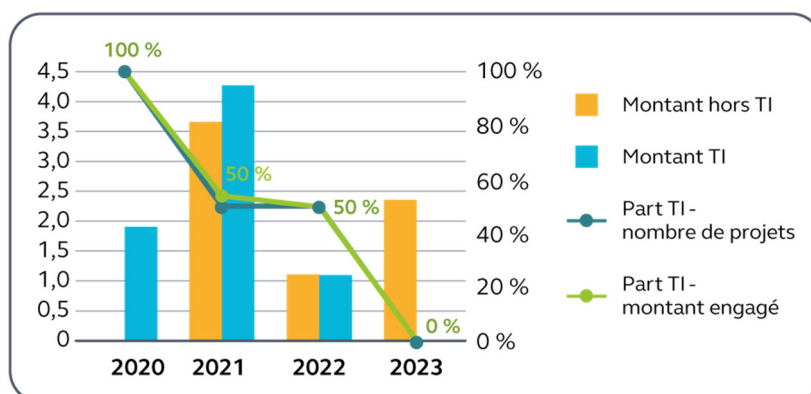
L'antériorité des données disponibles est limitée du fait notamment des évolutions intervenues dans les systèmes d'information de l'opérateur.

a) Le soutien à l'ingénierie de formation professionnelle

Ce dispositif est marqué par le faible nombre de projets financés dans le domaine industriel : 12 projets sur la période 2020-2023 pour un montant de 14,4 M€, dont cinq portés par un acteur situé dans un Territoire d'industrie (7,2 M€ au total).

La CDC considère de son côté que l'ensemble des 14 projets financés ou en cours d'engagement fin 2023, pour un total de 17 M€, relevaient du programme, sans distinction de localisation du projet ou de son porteur.

Graphique n° 18 : soutien à l'ingénierie de formation professionnelle, en M€ et en %

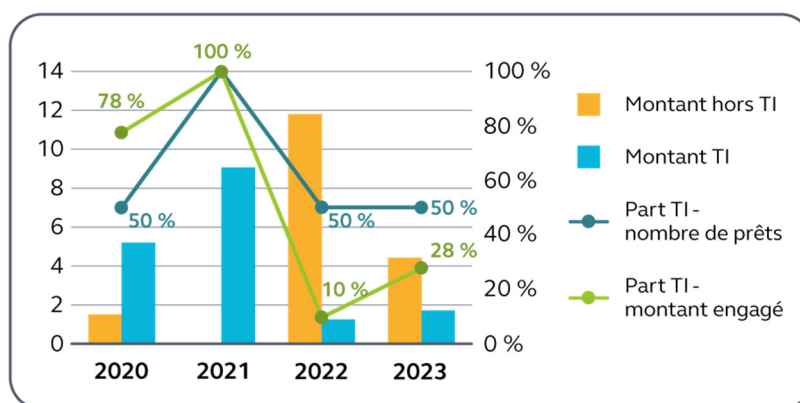


Source : Cour des comptes d'après des données Caisse des dépôts

b) Les prêts Gaïa territorial

Sur la période 2020-2023, 13 prêts long terme « Gaïa territorial » ont été accordés à des collectivités territoriales pour des thématiques liées à l'aménagement industriel, pour un total de 35 M€. Bien que la CDC considère que tous ces prêts participent du programme Territoires d'industrie, seuls huit ont été accordés à des collectivités membres d'un de ces Territoires et peuvent donc être directement rattachés au programme, soit 62 % des prêts pour un montant de 17 M€ (49 % du total).

Graphique n° 19 : prêts Gaïa territorial, en M€ et en %

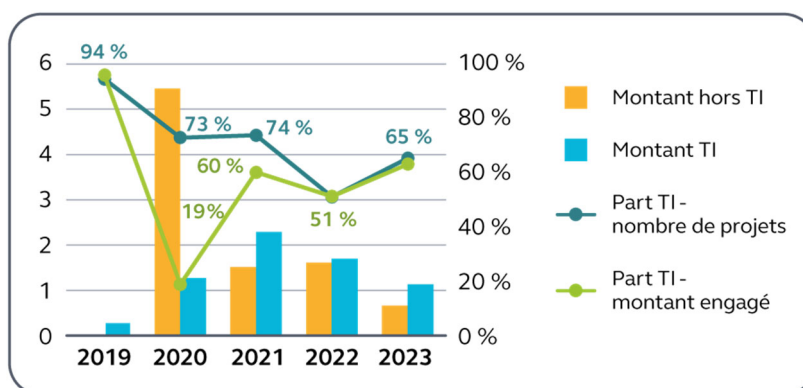


Source : Cour des comptes d'après des données Caisse des dépôts

c) Le cofinancement d'ingénierie territoriale

Lancé fin 2019, le dispositif est très rapidement monté en puissance en 2020 pour soutenir l'investissement local. 355 missions ont été cofinancées entre 2019 et 2023, pour un montant engagé de 17 M€. Les données de la CDC ne renseignent sur l'identité du bénéficiaire (en général une collectivité territoriale) que pour 303 projets représentant 16 M€ de cofinancements engagés. Sur ce périmètre, 66 % des projets et 42 % des montants engagés ont bénéficié à des porteurs de projets situés dans un Territoire d'industrie.

Graphique n° 20 : cofinancement de prestations d'ingénierie territoriale, en M€ et en %

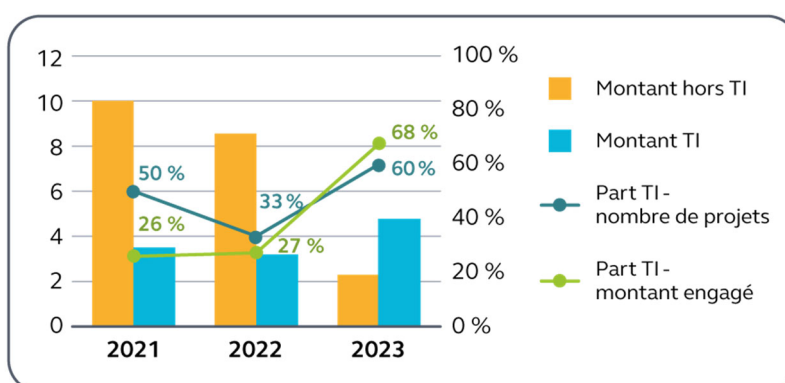


Source : Cour des comptes d'après des données Caisse des dépôts

d) Le programme Territoires d'innovation

Ce programme, qui fonctionnait sur le principe d'appels à projets pluriannuels, est marqué par le faible nombre de projets financés : 28 entre 2020 et 2023 pour un total de 57 M€. Seuls 16 bénéficiaires sont identifiés dans les données de la CDC, pour un total engagé de 32 M€, parmi lesquels sept sont situés sur un Territoire d'industrie (44 %), représentant 11 M€ engagés (36 %).

Graphique n° 21 : territoires d'innovation, en M€ et en %



Source : Cour des comptes d'après des données Caisse des dépôts

e) Les investissements de la Caisse des dépôts

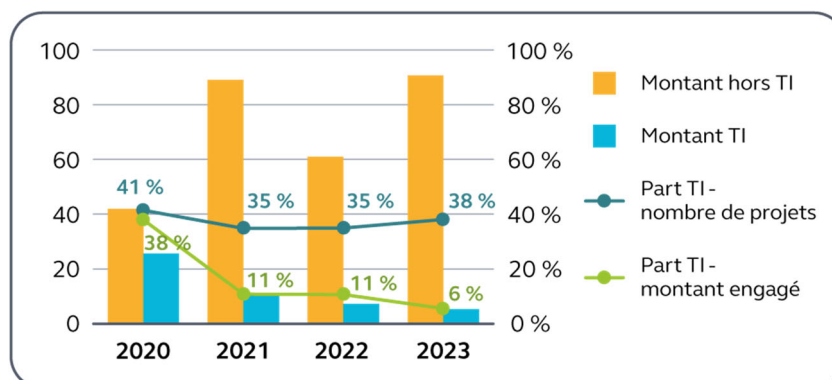
La CDC indique avoir investi dans 289 projets industriels sur la période 2020-2023, correspondant à un montant engagé de 865 M€ sur l'ensemble du territoire. L'opérateur considère que 137 projets représentant 389 M€ seraient situés dans un Territoire d'industrie. Cette information est renseignée dans l'outil métier lors de la saisie du dossier, sans qu'il soit possible d'en vérifier la validité.

Les données extraites par la Caisse des dépôts de ses outils métiers sont en effet très partielles en ce qui concerne les bénéficiaires des investissements : sur la période 2020-2023, 48 % des bénéficiaires ne sont pas identifiés, proportion qui s'élève à 62 % pour les projets validés en 2023. La CDC ne renseigne en effet l'identité du bénéficiaire dans son outil métier que lors du premier versement.

Parmi les 137 projets industriels que la CDC déclare avoir soutenus dans les Territoires d'industrie, 64 sont concernés par l'absence d'information sur l'identité du bénéficiaire (47 %), représentant 220 M€ sur les 389 M€ identifiés par la CDC (57 %). Cinq de ces projets représentent à eux seuls 185 M€, en particulier un projet d'investissement de 150 M€ pour la création d'une usine de batteries électriques.

Les données fournies par l'opérateur permettent de localiser 151 bénéficiaires représentant 332 M€ d'investissements de la CDC. Sur ce périmètre, 56 porteurs de projets (37 % du total) ayant bénéficié de 49 M€ d'investissements engagés (15 %) sont situés dans un Territoire d'industrie.

Graphique n° 22 : investissements de la CDC, en M€ et en %



Source : Cour des comptes d'après des données Caisse des dépôts

Pour les raisons évoquées précédemment, ces chiffres sont inférieurs, en valeur absolue comme en proportion, au périmètre que la CDC identifie comme relevant du programme Territoires d'industrie : 389 M€ (45 % des investissements engagés) pour 137 projets (47 % des projets financés).

5 - Une absence de priorisation des interventions des opérateurs de l'État

Au lancement du programme Territoires d'industrie, le gouvernement avait fait le pari de ne pas créer de nouveaux dispositifs spécifiques aux territoires labellisés mais de davantage orienter les dispositifs de droit commun des opérateurs vers ces territoires.

Aucun suivi n'a cependant été mis en place depuis 2018 pour évaluer cette priorisation et la mobilisation des opérateurs. Ces derniers n'ont pas intégré la géographie des territoires d'industrie dans leurs outils de suivi. L'analyse réalisée par la Cour se heurte à l'incomplétude de certaines données, en particulier concernant la localisation des projets soutenus, seule l'Ademe ayant mis en place ce suivi fin.

La capacité à localiser les interventions est pourtant le corollaire du déploiement de politiques territorialisées comme Territoires d'industrie. Pour les opérateurs qui font encore prévaloir une logique par secteur économique ou par dispositif, un changement d'approche doit être engagé pour mieux prendre en compte la décentralisation de certaines politiques publiques et la territorialisation croissante des dispositifs de l'État.

De manière générale, il ne se dégage pas de l'analyse des données une priorisation des territoires d'industrie ou une concentration des moyens des opérateurs, ni dans l'absolu sur la durée du programme ni dans la dynamique. La part des territoires d'industrie dans leurs interventions est globalement inférieure à leur poids dans l'industrie et n'a pas sensiblement progressé depuis 2018.

De même, les données disponibles concernant les délais d'instruction montrent que les opérateurs n'ont pas donné une priorité ou réalisé d'effort d'accélération dans le traitement des projets portés par des entreprises situées dans un territoire d'industrie. La multiplication des géographies prioritaires et des programmes territoriaux de l'État peut expliquer en partie cette absence de priorisation.

C - Une implication très variable des collectivités territoriales

Les dépenses d'action économique des collectivités (dont une part non identifiée va au soutien à l'industrie) ont progressé à mesure que leurs compétences augmentaient. Elles sont passées de 7,5 Md€ en 2013 à 8,9 Md€ en 2022, en voie de stabilisation après une année 2020 marquée par l'épidémie de covid 19 (9,4 Md€).

Dans cet ensemble, le bloc communal³⁵ est l'acteur prédominant avec près de 4,7 Md€ en 2022, devant les régions (2,9 Md€) et les départements (1,3 Md€). Les interventions économiques des seuls groupements de communes à fiscalité propre (dont EPCI) ont nettement progressé entre 2013 et 2022, passant de 1 7 à 2,4 Md€³⁶.

1 - Un bloc communal de plus en plus investi dans le développement économique

Le lancement du programme Territoires d'industrie est intervenu dans un contexte de montée en charge des intercommunalités sur les sujets économiques, permise notamment par la loi NOTRe votée en 2015. Elles sont notamment compétentes en matière d'aides à l'immobilier d'entreprises, qui prennent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables. Par ailleurs, le bloc communal peut intervenir en complément de la région, par convention, sur les aides économiques.

Sur le périmètre de l'évaluation³⁷, les dépenses d'action économique³⁸ ont représenté 16,831 Md€ entre 2019 et 2023, dont 46 % dans les Territoires d'industrie (TI). La légère hausse globale enregistrée entre 2018 et 2023 (+ 2 %) masque en réalité une augmentation de 16 % dans les Territoires d'industrie et un recul de 8 % dans les autres territoires.

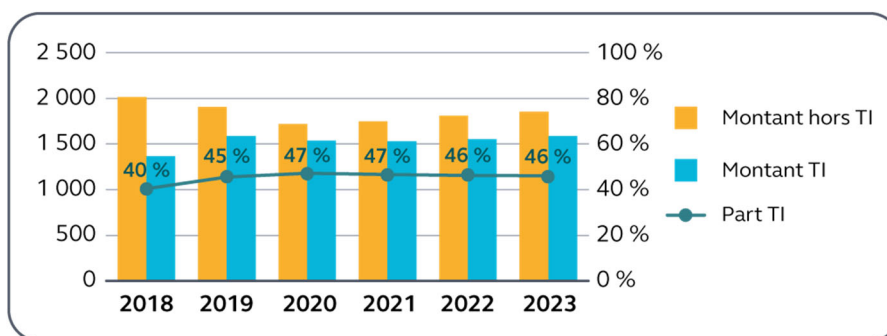
³⁵ Communes de 3 500 habitants et plus, groupements de communes à fiscalité propre, syndicats intercommunaux à vocation unique et leurs budgets annexes.

³⁶ Cour des comptes, *Les compétences de développement économique des collectivités territoriales*, Rapport public annuel 2023.

³⁷ La nécessité de localiser les dépenses et de comparer des collectivités comparables conduit à ne retenir que les communes, communautés de communes, d'agglomérations et urbaines et métropoles. Sont notamment exclus les syndicats à vocation unique ou multiple, la ville de Paris, la métropole de Lyon et les collectivités uniques.

³⁸ « Action économique » : fonction 9 de la nomenclature M14 et fonction 6 de la nomenclature M57.

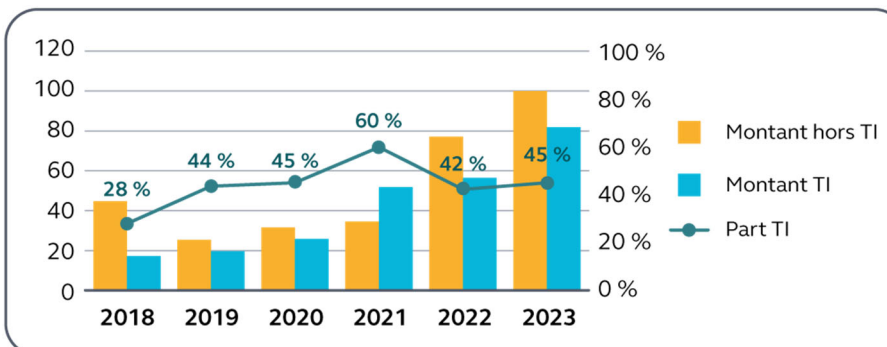
Graphique n° 23 : évolution des dépenses d'action économique du bloc communal (en M€) et part des TI (en %)



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Les dépenses consacrées plus spécifiquement à l'industrie ne peuvent pas être isolées dans la nomenclature comptable des collectivités. La catégorie la plus fine³⁹ inclut notamment les actions en faveur du commerce, de l'artisanat et du secteur de l'énergie. Ces dépenses ont triplé depuis 2018 et représentaient 504 M€ sur la période 2019-2023, dont 47 % dans les Territoires d'industrie. Les communes et intercommunalités de ces Territoires ont augmenté leurs dépenses nettement plus fortement (+ 374 %) que les autres (+124 %), ce qui a augmenté leur part dans le total.

Graphique n° 24 : évolution des dépenses du bloc communal en faveur de l'industrie, du commerce, de l'artisanat etc. (en M€) et part des TI (en %)



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

³⁹ Sous-fonction 93 « Aides à l'énergie, aux industries manufacturières et au bâtiment et travaux publics » de la nomenclature M14 et rubrique 632 « Industrie, commerce et artisanat » de la nomenclature M57.

2 - Des régions qui ont accueilli diversement le programme et dont le rôle de pilotage fut hétérogène

a) Un accueil réservé de la part de certaines régions

Après la loi Maptam du 27 janvier 2014 qui confiait aux régions un rôle de « chef de file » des collectivités territoriales pour le développement économique⁴⁰, la loi Notre du 7 août 2015 leur a conféré des compétences étendues en matière de développement économique⁴¹. Les régions disposent notamment de compétences mobilisables pour le soutien direct et indirect à l'industrie : une compétence exclusive parmi les collectivités territoriales pour la définition des aides aux entreprises⁴², la gestion des fonds européens de la politique de cohésion et des possibilités d'intervention pour le financement des entreprises par le biais de l'ingénierie financière et de la prise de participations dans des sociétés commerciales.

Entre 2018 et 2020, les régions se sont impliquées très diversement dans le programme Territoires d'industrie, perçu comme en décalage avec la montée en charge de ces collectivités dans le domaine économique et qui ne tenait pas compte des dispositifs régionaux déjà existants.

Le plan « industrie du futur » de la région Pays-de-la-Loire

Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation adopté fin 2016 par le Conseil régional des Pays-de-la-Loire visait à conforter le tissu industriel régional et soulignait l'importance du développement des PME. En mars 2017, le Conseil régional a adopté un « plan pour l'industrie du futur » ayant notamment pour objectif d'améliorer la compétitivité des PMI ligériennes et de favoriser la création d'emploi et la réalisation d'investissements dans la région.

⁴⁰ Cette fonction, prévue par l'article 72 de la Constitution, exclut l'exercice d'une tutelle sur les autres collectivités.

⁴¹ Elles élaborent notamment un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le SRDEII organise la complémentarité entre les aides aux entreprises des régions et celles des autres collectivités.

⁴² Ces aides comprennent le soutien à la création et à l'extension de l'activité des entreprises, aux organismes qui participent à la reprise ou à la création d'entreprises, aux entreprises en difficulté.

Dans le cadre de ce plan, la région propose aux entreprises un soutien financier pour couvrir les trois phases de la réalisation d'un projet de modernisation :

- le diagnostic, par la réalisation d'une étude de faisabilité ;
- l'intégration et le test, en finançant la preuve de concept et l'expérimentation d'un projet de modernisation ;
- le déploiement opérationnel du projet, en ayant recours aux dispositifs régionaux d'ingénierie financière (garanties, prêts, fonds propres, etc.).

Le plan s'appuie aussi sur la mobilisation des entreprises par filière économique au sein de « technocampus », plateformes de recherche collaboratives. Il s'intègre enfin dans les différentes stratégies régionales en matière de formation, de soutien à l'export et de développement numérique.

Cette situation a évolué à l'occasion de la crise covid, qui a renforcé la collaboration entre les acteurs publics au service de la relance économique. Les régions ont en particulier cofinancé à partir de 2021 les interventions du Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires (FAIIT), qui a participé à crédibiliser le programme Territoires d'industrie.

*b) Le fonds d'accélération des investissements industriels
dans les territoires*

Créé dans le cadre du plan de relance en 2020, le FAIIT a en effet profité pour près des deux tiers aux entreprises des territoires d'industrie, qui représentaient 63 % des projets et 64 % des montants engagés et payés. Entre 2020 et 2023, 442 M€ y ont été engagés pour soutenir 1 119 projets. Fin 2023, 342 M€ avaient été effectivement versés.

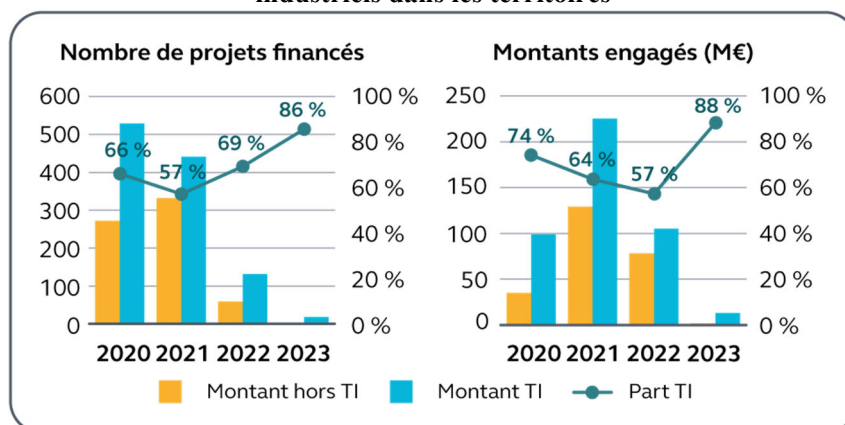
Les candidatures, déposées sur une plateforme internet, étaient sélectionnées par l'État et les régions avant d'être orientées vers Bpifrance qui en assurait l'instruction financière et réalisait les diligences réglementaires⁴³. La décision de financement était prise par la préfecture de région et le conseil régional, sous réserve de l'accord de la DGE et de la DTI qui, dans les faits, n'ont que très rarement exercé de veto.

⁴³ Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, lutte contre la corruption, respect des sanctions économiques.

L'analyse de la sélection montre que 40 % des dossiers présentés par des entreprises situées dans un territoire d'industrie ont fait l'objet d'un accord, alors que cette proportion était de 48 % pour les autres entreprises.

Cet écart pourrait s'expliquer de multiples façons, notamment par la qualité des dossiers, appréciée lors du processus de sélection. Il n'est donc pas possible de statuer sur la réalité de la priorité qui devait être accordée aux entreprises des territoires d'industrie.

Graphique n° 25 : le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires

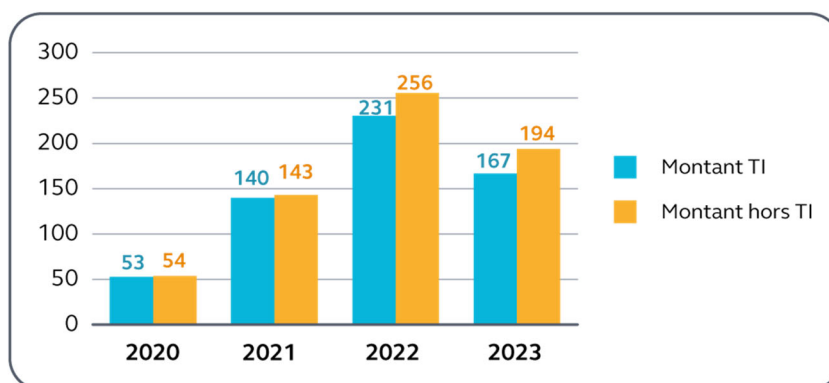


Source : Cour des comptes d'après des données Bpifrance

Bpifrance indique avoir réalisé l'instruction de la plupart des dossiers en 10 jours ouvrés dès lors qu'ils étaient complets mais explique les délais constatés par la temporalité des abondements du fonds : les dossiers jugés prioritaires faisaient l'objet d'une décision positive et d'une notification tandis que les autres projets remplissant les conditions pouvaient être mis de côté en attendant un éventuel ré-abondement du fonds. Cette pratique, critiquée par certains interlocuteurs locaux, a conduit à mettre des dossiers en suspens pendant des mois et donc à laisser les entreprises dans l'attente d'une hypothétique réponse, positive ou négative.

Ces délais d'instruction se sont fortement accrus depuis le lancement du dispositif. Les dossiers portés par des entreprises situées dans un territoire d'industrie et validés en 2022 avaient ainsi été déposés 7,5 mois auparavant (231 jours). S'agissant d'un fonds d'urgence qui n'avait pas vocation à être pérennisé, cela peut traduire une réduction progressive et normale des moyens mis en œuvre pour l'instruction des dossiers mais entre en contradiction avec la vocation d'urgence du fonds.

**Graphique n° 26 : délais moyens d’instruction des accords notifiés,
en jours calendaires**



Source : Cour des comptes d’après des données Bpifrance

En conclusion, les territoires d’industrie ont relativement plus bénéficié du FAIT que les autres territoires. En proportion, les projets émanant des territoires d’industrie ont cependant été moins fréquemment sélectionnés et financés que les autres. Il n’est donc pas possible de conclure sur l’éventuelle priorité donnée aux territoires d’industrie dans la sélection des projets.

*c) Des interventions régionales qui n’ont pas été suivies
à l’échelle des territoires d’industrie*

Contactées dans le cadre de l’évaluation, les régions n’ont pas été en mesure de détailler les montants de leurs différentes interventions sur les territoires labellisés Territoires d’industrie⁴⁴, à l’exception des aides directes aux entreprises. La géographie particulière du programme, qui n’est ni administrative ni celle des politiques régionales, n’a pas été intégrée dans le suivi des interventions régionales, faute notamment de la mise en place d’un dispositif concerté à son lancement pour identifier les besoins de suivi et de collecte d’information.

⁴⁴ La demande portait sur les dépenses sur tout ou partie des thématiques suivantes : développement économique, formation professionnelle, mobilités, aide à l’export, logement, éducation, fonds européens, numérique.

Le déploiement d'un programme reposant sur les collectivités territoriales pour sa mise en œuvre locale et son pilotage régional aurait nécessité une concertation préalable sur les objectifs, les moyens et le suivi. Territoires d'industrie est un programme par essence collaboratif qui met à l'épreuve la capacité des acteurs publics à communiquer entre eux et à partager l'information, à rebours de certaines habitudes de travail segmentées des administrations et des opérateurs.

Les régions considèrent que l'absence de communication claire et préalable sur les attendus a généré des incompréhensions sur le sens et le contenu des plans d'action demandés aux territoires labellisés. Certaines régions se sont engagées par délibération à soutenir des projets que les services déconcentrés de l'État n'ont finalement pas retenus dans le cadre des plans d'action Territoires d'industrie, mettant en question la sincérité de l'objectif de coordination des acteurs publics visée par le programme.

La mise en œuvre du FAIIT a souffert de l'éparpillement des acteurs et du manque de culture de partage de l'information : les intercommunalités se sont plaintes de ne pas être informées des candidatures déposées par les entreprises de leurs territoires et de n'avoir aucun retour sur les dossiers qu'elles soutenaient, tandis que les services déconcentrés de l'État et les régions étaient tributaires des informations transmises par Bpifrance et de la validation des décisions par les services centraux (DGE et DTI). Les autres opérateurs de l'État ne participaient généralement pas aux « revues régionales d'accélération des projets » qui réunissaient l'État, Bpifrance et les régions et ont cessé de fonctionner après la crise covid.

Dans le cadre de la prolongation du programme Territoires d'industrie jusqu'en 2027, l'État a mis en œuvre les conditions d'une meilleure implication des régions : il a notamment institué un copilotage avec les régions et les a consultées pour la sélection des territoires labellisés. Afin de renforcer les capacités d'animation, la DTI a ouvert la possibilité de cofinancer un poste de coordinateur régional, selon des modalités d'organisation et de rattachement définies dans chaque région.

Le FAIIT n'a pas été pérennisé mais l'État a annoncé la mobilisation d'une fraction du « fonds vert » en faveur des projets portés par des entreprises des territoires d'industrie, sans cofinancements régionaux (cf. *infra* partie IV). Comme le FAIIT, ce fonds a vocation à être géré de manière déconcentrée par l'Ademe, en lien avec les services de l'État, ce qui implique une évolution dans la culture de l'opérateur, habitué à une instruction relativement centralisée de ses dispositifs.

D - Réponse à la question évaluative n° 2

La mise en œuvre du programme Territoires d'industrie impliquait notamment une mobilisation des acteurs publics nationaux et locaux pour prioriser les territoires labellisés dans leurs interventions et concentrer leurs moyens. L'analyse des interventions financières de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales montre cependant que la priorisation et la concentration des moyens voulue par le gouvernement au lancement du programme n'a pas eu lieu.

Cette situation s'explique principalement par, d'une part, la faiblesse du pilotage des opérateurs de l'État, auxquels aucun objectif quantifié n'avait été fixé, d'autre part, par la nature du programme qui reposait principalement sur la mobilisation des collectivités territoriales sans les avoir consultées au préalable et, enfin, la priorité donnée à la relance économique après la crise covid.

La géographie Territoires d'industrie n'a pas été intégrée par les acteurs publics nationaux et régionaux dans leurs interventions, comme en témoigne l'absence de données fiables sur la localisation des projets. Dans un contexte de multiplication des géographies prioritaires et des programmes territoriaux de l'État, les principaux enjeux sont, d'une part, d'améliorer le partage de l'information entre acteurs publics et, d'autre part, d'assurer leur bonne mobilisation, en particulier s'agissant des opérateurs, pour accompagner la réalisation des projets industriels.

L'État est seul à même de coordonner et d'orienter la mobilisation des opérateurs, sans pour autant leur assigner des objectifs quantifiés qui s'ajouteraient aux multiples géographies prioritaires et programmes territoriaux déjà existants. Il doit par conséquent en assurer le pilotage, au niveau national (DTI) comme local, en particulier régional (préfets de région). Afin de ne pas développer une strate supplémentaire de collecte et de centralisation de données, l'État peut s'appuyer sur l'outil de suivi de l'avancement des plans d'action, mis à la disposition des territoires d'industrie dans la deuxième phase et qui devra être alimenté par les chefs de projet.

La Cour recommande que ce suivi des projets de territoires et de leurs fiches actions soit notamment utilisé pour mesurer *in itinere* la dynamique de mobilisation des opérateurs, au niveau régional comme national, afin de pouvoir rapidement stimuler leur potentiel si cela s'avérait nécessaire.

Le FAIIT donne l'exemple d'un dispositif dont le financement a été partagé entre l'État et les régions et dont la gestion a été organisée de manière déconcentrée, par opposition à la gestion centralisée de la plupart des dispositifs des opérateurs examinés.

Le pari de la proximité, qui était au fondement du programme Territoires d'industrie, peut donc porter ses fruits dès lors que les interventions publiques sont conçues conformément à cet objectif, c'est-à-dire pas nécessairement différenciées mais mises en œuvre localement, en s'appuyant sur la force des écosystèmes que le programme vise à encourager.

III - Question évaluative n° 3 : le programme Territoires d'industrie a-t-il eu un impact sur l'emploi et la situation financière des entreprises industrielles des territoires labellisés ?

Le programme Territoires d'industrie visait à encourager et soutenir les projets industriels des entreprises. C'est pourquoi la Cour a procédé à l'analyse d'indicateurs basés sur l'emploi industriel et sur la situation financière des entreprises, qui permettent de dégager des corrélations mais ne suffisent pas à affirmer des causalités. Les effets du programme Territoires d'industrie ne peuvent pas être isolés des très nombreux facteurs externes susceptibles d'affecter les résultats des territoires comme des entreprises : la conjoncture économique nationale et internationale, les autres politiques publiques, les facteurs locaux etc.

Par ailleurs, l'emploi fait partie des rares données statistiques qu'il est possible de localiser avec une certaine précision dans la mesure où les déclarations réalisées par les employeurs auprès de l'Urssaf sont faites par établissement (numéro Siret) et non à l'échelle du groupe (numéro Siren) le cas échéant.

A - Une absence d'effet mesurable sur l'emploi industriel dans les territoires

Les dynamiques d'emploi obéissent à de très nombreux facteurs comme la compétitivité des entreprises sur leurs marchés, les prélèvements fiscaux et sociaux sur les salaires et les projections des décideurs privés. L'évolution de l'emploi, fut-ce sur un territoire, ne peut donc être attribuée à une politique en particulier, *a fortiori* à un programme relativement souple et léger comme Territoires d'industrie. Des corrélations peuvent être mises en lumière, en comparant les évolutions entre territoires.

Plusieurs indicateurs peuvent être construits à partir de l'emploi industriel afin de répondre à quatre questions :

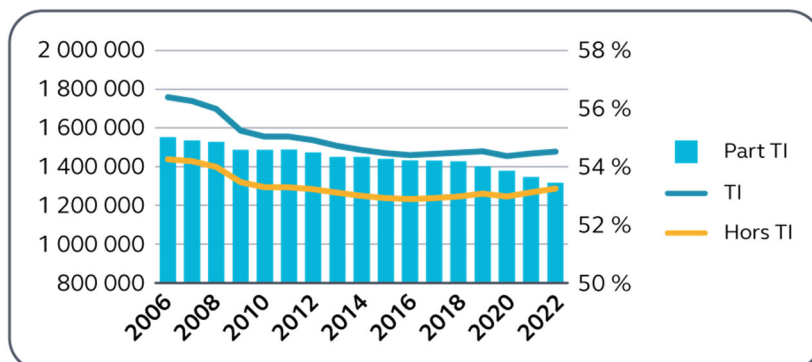
- à l'échelle globale, la croissance de l'emploi industriel est-elle plus forte dans les territoires d'industrie que dans les autres territoires ?
- à une échelle plus fine, la proportion des territoires d'industrie enregistrant une croissance de l'emploi industriel supérieure à la moyenne nationale augmente-t-elle depuis le lancement du programme ?
- le programme parvient-il à contrebalancer l'inertie des dynamiques industrielles locales en réduisant la dépendance aux performances passées ?
- les territoires labellisés enregistrent-ils davantage de créations nettes et moins de destructions nettes d'emplois industriels que les autres ?

1 - Au niveau global, le programme n'a pas permis de résorber l'écart de performance en défaveur des territoires d'industrie, qui tend même à s'accroître

Entre 2006 et 2022, les entreprises industrielles françaises ont perdu 431 610 emplois, soit 13 % du total des emplois industriels. Cette tendance, très marquée à la fin des années 2000, ne s'est inversée qu'à partir de 2017, l'année 2020 faisant exception.

Les territoires correspondant au périmètre des Territoires d'industrie (TI), qui représentaient 55,0 % de l'emploi industriel en 2006, ont été les plus fortement touchés par les destructions d'emplois. L'emploi industriel y a reculé de 16 % contre 10 % dans les autres territoires. Ils ne représentaient plus que 53,4 % de l'emploi industriel en 2022.

Graphique n° 27 : évolution du nombre d'emplois industriels, dans les TI et hors TI

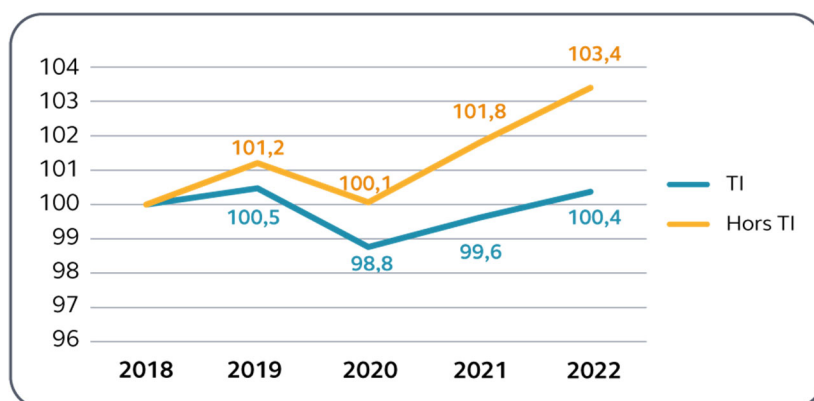


Source : Urssaf

Sur les 36 876 emplois détruits chaque année dans l'industrie entre 2006 et 2018, 60 % (22 032 emplois) l'ont été dans des territoires correspondant au périmètre des Territoires d'industrie. Ces territoires ont non seulement été plus marqués par la désindustrialisation mais ils ont aussi plus faiblement profité de la reprise des créations d'emplois, ce qui a accentué le déséquilibre entre territoires. Depuis 2018, année de lancement du programme, l'industrie a créé 47 782 emplois, situés pour 89 % hors des territoires d'industrie, qui n'ont bénéficié que de 5 445 créations nettes d'emplois.

Alors que l'emploi industriel a progressé en moyenne de 0,4 % par an entre 2018 et 2022, il n'a augmenté que de 0,1 % par an dans les territoires labellisés, contre 0,8 % dans les autres territoires.

Graphique n° 28 : évolution de l'emploi industriel, base 100 en 2018



Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

2 - Des territoires relativement moins performants en matière d'emploi industriel

L'efficacité du programme pourrait notamment être mesurée à l'aune de sa capacité à améliorer la performance relative des territoires labellisés, c'est-à-dire à faire mieux que les autres territoires en matière d'emplois industriels. Les indicateurs sont calculés à l'échelle de l'EPCI.

Entre 2006 et 2018, 47 % des intercommunalités enregistraient une croissance de l'emploi industriel inférieure à la croissance nationale, parmi lesquelles 51 % des EPCI du périmètre Territoires d'industrie et 44 % des autres territoires.

Sur les 282 intercommunalités du périmètre Territoires d'industrie affichant une croissance inférieure à la moyenne nationale entre 2006 et 2018, les deux tiers (183 soit 65 %) sont restés en situation de sous-performance sur la période suivante. Cette proportion n'est que de 54 % pour les territoires non labellisés (164 sur 307).

À l'inverse, sur les 271 intercommunalités Territoires d'industrie où l'emploi industriel a augmenté plus vite que la moyenne, seuls 53 % ont maintenu leur surperformance entre 2018 et 2022, tandis que 63 % des 391 territoires non labellisés sur-performants ont conservé une avance.

**Tableau n° 10 : répartition des EPCI
selon leur sur- ou sous-performance**

	TI	Non TI	Total
<i>EPCI sous-performants sur 2006-2018</i>	51 %	44 %	47 %
<i>Part des EPCI sous-performants sur 2006-2018 qui le sont restés sur 2018-2022</i>	65 %	53 %	59 %
<i>EPCI sur-performants sur 2006-2018</i>	49 %	56 %	53 %
<i>Part des EPCI sur-performants sur 2006-2018 qui le sont restés sur 2018-2022</i>	53 %	63 %	59 %

Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

Comme la littérature économique l'a documenté⁴⁵, les trajectoires industrielles locales sont marquées par une forte inertie. Dans une note publiée en mars 2024⁴⁶, France stratégie constatait que les zones les plus fortement touchées par la crise de 2008-2009 en termes d'emplois montraient « *des séquelles durables, qui s'accroissent au fil des ans* ». Dans ces zones, chaque emploi détruit pendant la crise de 2008-2009 s'est traduit par 1,6 emploi en moins en 2020 par rapport aux autres territoires. Ce décrochage durable est toutefois vrai en moyenne mais pas de manière individuelle pour toutes les zones étudiées.

Bien que la situation de départ des territoires soit très diverse, les territoires peuvent être classés en six groupes selon leur performance par rapport à la moyenne, des plus performants (groupe 1 : croissance annuelle d'au moins quatre points supérieure à la moyenne nationale) au moins performants (groupe 6 : croissance annuelle d'au moins quatre points inférieure à la moyenne nationale).

⁴⁵ Voir notamment Nadine Levratto, Mounir Amdaoud « Territoires d'industrie : hétérogénéité et convergence ? », *Revue d'économie industrielle*, n° 181, 2023.

⁴⁶ France stratégie, *Quel rebond local après des pertes d'emplois massives ?*, mars 2024.

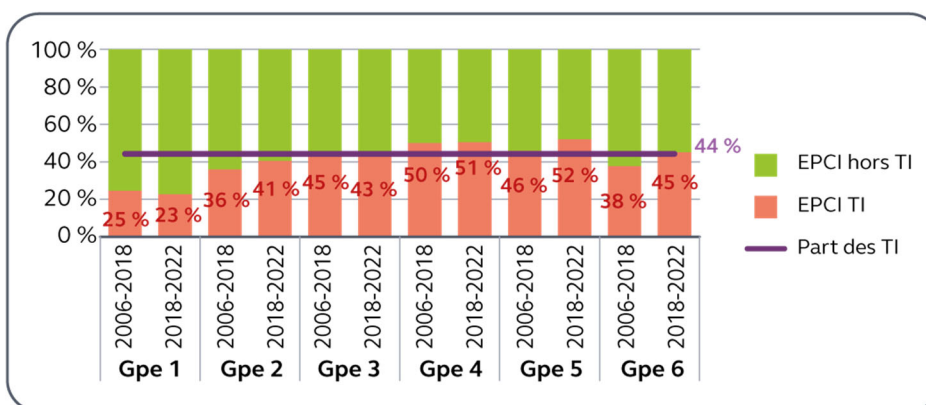
Sur la période 2006-2018, 5 % des intercommunalités appartenaient au premier groupe, mais seulement 3 % des territoires du périmètre Territoires d'industrie et 6 % des autres territoires. L'écart s'est accentué par la suite puisque ce groupe des territoires les plus performants représentait 10 % de l'ensemble des intercommunalités sur la période 2018-2022 mais seulement 5 % des territoires d'industrie contre 14 % des autres territoires.

Tableau n° 11 : répartition des EPCI dans six groupes de performance en matière d'emploi industriel

<i>Groupe</i>	Performance par rapport à la croissance nationale moyenne	2006-2018		2018-2022	
		TI	Non TI	TI	Non TI
1	Supérieure d'au moins 4 points	3 %	6 %	5 %	14 %
2	Supérieure de 2 à 4 points	10 %	15 %	11 %	12 %
3	Supérieure de moins de 2 points	36 %	35 %	27 %	29 %
<i>Sous-total EPCI plus performants que la moyenne nationale</i>		49 %	56 %	44 %	56 %
4	Inférieure de moins de 2 points	35 %	27 %	33 %	26 %
5	Inférieure de 2 à 4 points	13 %	12 %	16 %	12 %
6	Inférieure d'au moins 4 points	3 %	5 %	7 %	6 %
<i>Sous total EPCI moins performants que la moyenne nationale</i>		51 %	44 %	56 %	44 %

Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

Les territoires d'industrie, qui représentent 44 % des intercommunalités, sont globalement sur-représentés dans les groupes les moins performants et sous-représentés dans les plus performants.

Graphique n° 29 : composition des groupes de performance

Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

Le programme n'a donc pas permis d'améliorer la performance ou n'a pas empêché que se poursuive une dégradation des performances des territoires labellisés.

Cette conclusion est confirmée par l'analyse de l'évolution de la situation relative des territoires entre les périodes 2006-2018 et 2018-2022. Au global, celle-ci montre une répartition en trois tiers : un tiers (30 %) des territoires est resté dans le même groupe de performance, un deuxième tiers (35 %) a rejoint un groupe de territoires plus performants et le troisième tiers (35 %) a rétrogradé dans un groupe moins performant. En proportion, les territoires d'industrie ont cependant plus souvent enregistré une stabilité (33 %) voire une dégradation (37 %) de leurs performances relatives.

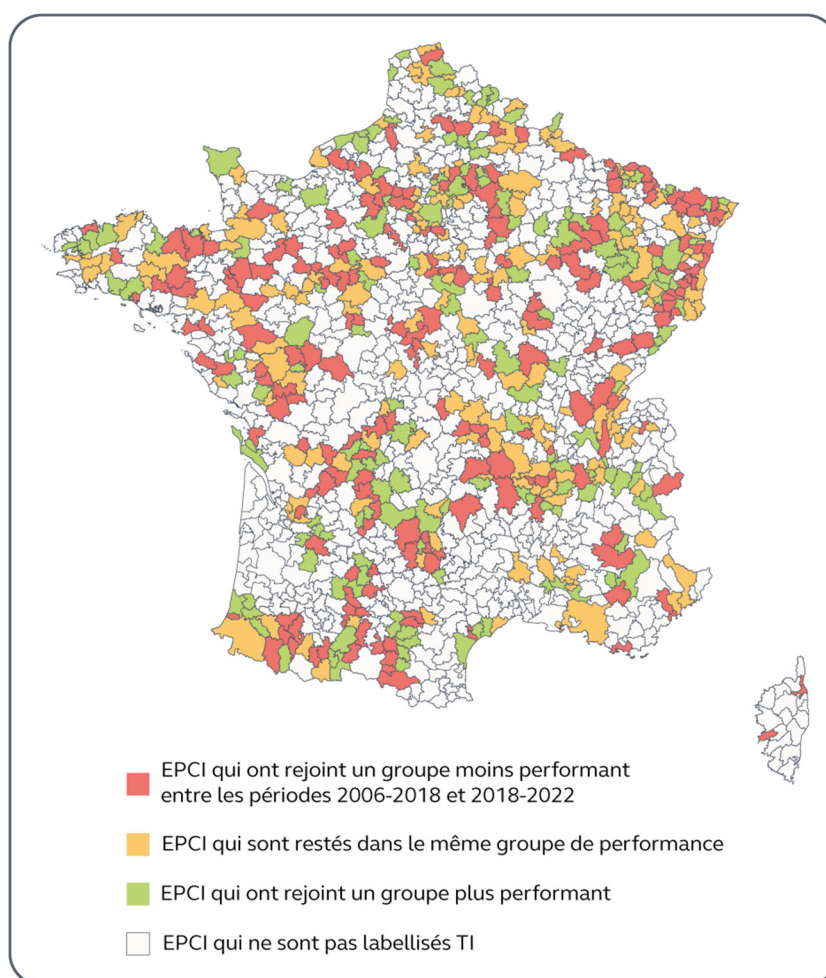
Tableau n° 12 : évolution des EPCI entre groupes de performance entre les périodes 2006-2018 et 2018-2022

	TI	Non TI	Total
Dégradation (passage vers un groupe moins performant)	37 %	34 %	35 %
Stabilité (pas de changement de groupe de performance)	33 %	28 %	30 %
Amélioration (passage vers un groupe plus performant)	30 %	38 %	35 %

Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

La répartition géographique des EPCI labellisés Territoires d'industrie selon qu'ils ont ou non rejoint un groupe plus performant entre les périodes 2006-2018 et 2018-2022 ne témoigne pas d'un tropisme particulier.

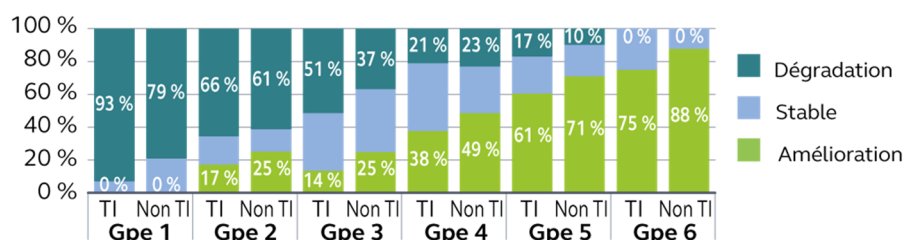
Carte n° 2 : carte de l'évolution des EPCI TI entre groupes de performance entre les périodes 2006-2018 et 2018-2022 (hors outre-mer)



Source : Cour des comptes

Cette tendance générale se vérifie au sein de chacun des groupes de performance, dans lesquels les EPCI non labellisés ont davantage progressé que les EPCI Territoires d'industrie.

Graphique n° 30 : répartition de l'évolution des EPCI selon le groupe de performance

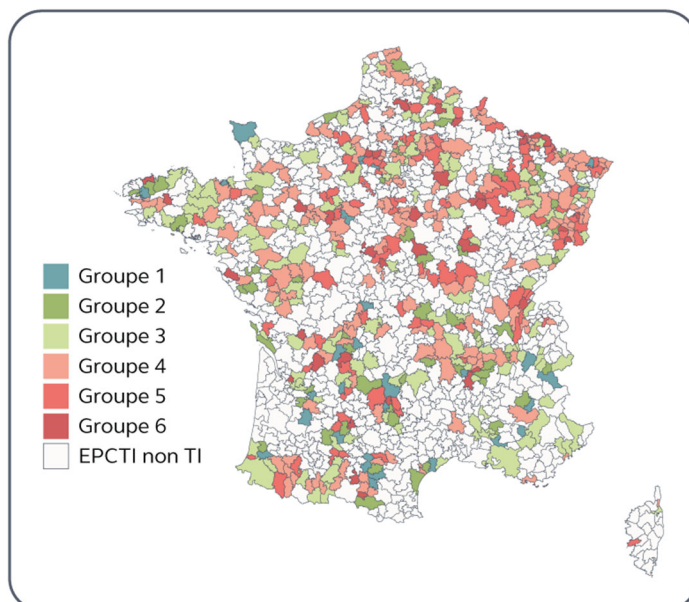


Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

3 - La géographie des Territoires d'industrie selon l'évolution de l'emploi industriel

La géographie des groupes de performances constitués précédemment témoigne d'une relative concentration des EPCI les moins performants (5 et 6) dans le nord et l'est de la France tandis que les plus performants (1 et 2) sont principalement situés dans la moitié sud du pays.

Carte n° 3 : EPCI selon leur groupe de performance (2018-2022)

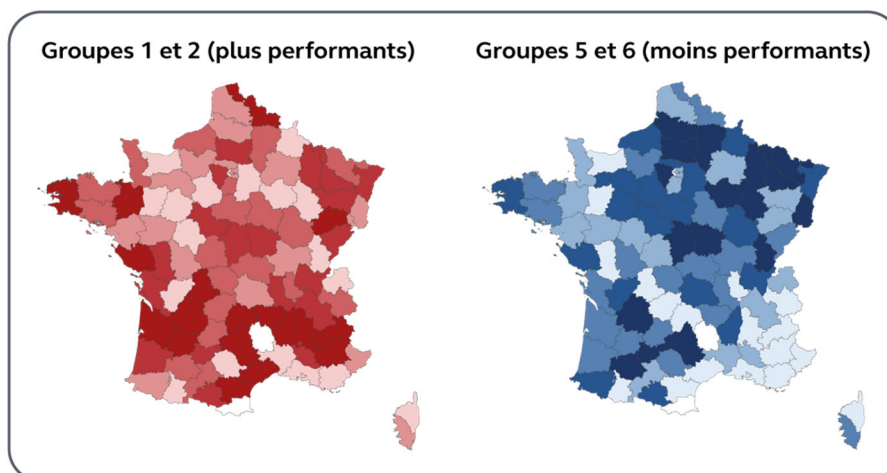


Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

À l'échelle départementale, dix départements⁴⁷ concentrent 31 % des EPCI les plus performants (groupes 1 et 2) alors qu'ils ne représentent que 13 % des EPCI. À l'opposé, dix départements⁴⁸ concentrent 33 % des EPCI des groupes les moins performants (5 et 6) alors qu'ils représentent 18 % des EPCI.

Les départements qui comptent le plus d'EPCI Territoires d'industrie des groupes 1 et 2 (quel que soit le nombre d'EPCI Territoires d'industrie dans le département) sont concentrés sur la moitié sud-ouest de la France, tandis que les départements surreprésentés dans les groupes 5 et 6 sont concentrés au nord et à l'est de la France.

**Carte n° 4 : poids des départements dans les groupes extrêmes
(hors outre-mer)**



Légende : la teinte est fonction de la part de chaque département dans les groupes extrêmes (1-2 et 5-6). Plus la couleur est foncée, plus le département est représenté dans ces groupes. En blanc, les départements qui ne comptent aucun TI (Lozère et Pyrénées-Orientales).

Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

En utilisant la répartition des EPCI labellisés Territoires d'industrie dans les groupes de performance, il est possible de calculer une note qui reflète la performance moyenne des EPCI labellisés Territoires d'industrie d'un département. Cette note va de 0 (tous les EPCI du département sont dans le groupe le moins performant) à 3 (tous les EPCI du département sont dans le groupe le plus performant).

⁴⁷ Finistère, Haute-Vienne, Vendée, Hautes-Alpes, Haute-Loire, Dordogne, Aude, Ardèche, Aveyron et Alpes-de-Haute-Provence.

⁴⁸ Moselle, Dordogne, Meurthe-et-Moselle, Aisne, Nièvre, Aveyron, Oise, Meuse, Jura et Haut-Rhin.

La note moyenne et médiane est de 1,5⁴⁹ mais dix départements ont une note moyenne inférieure à 1, marquant la prépondérance des groupes les moins performants (groupes 5 et 6) sur leur territoire. À l’opposé, dix départements⁵⁰ ont une note moyenne supérieure 2, indiquant des EPCI majoritairement classés dans les groupes les plus performants (groupes 1 et 2).

Tableau n° 13 : départements ayant les notes moyennes les plus basses et les plus élevées

<i>Département</i>	Nombre d'EPCI TI dans le département	Note moyenne
<i>90 - Territoire de Belfort</i>	3	0,2
<i>2A - Corse-du-Sud</i>	1	0,6
<i>39 - Jura</i>	6	0,8
<i>86 - Vienne</i>	2	0,9
<i>08 - Ardennes</i>	4	0,9
<i>11 - Aude</i>	4	2,3
<i>05 - Hautes-Alpes</i>	4	2,3
<i>973 - Guyane</i>	3	2,4
<i>974 - La Réunion</i>	2	2,4
<i>971 - Guadeloupe</i>	1	2,4

Note : plus la note moyenne est proche de 3, plus les EPCI du département appartiennent au groupe le plus performant (groupe 1).

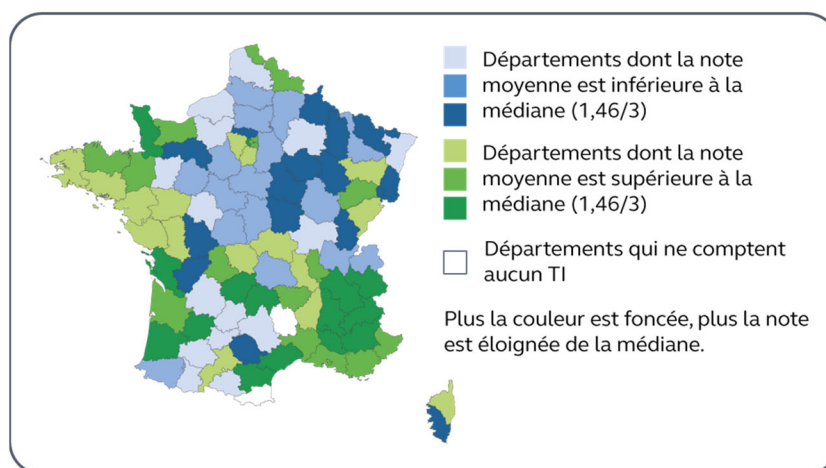
Source : Cour des comptes d’après des données Urssaf

Hors outre-mer, les départements qui comptent majoritairement des EPCI parmi les plus performants sont principalement situés sur la façade ouest et la moitié sud de la France.

⁴⁹ Identique en incluant ou non les EPCI d’outre-mer.

⁵⁰ Dont trois départements d’outre-mer, qui sont caractérisés par un faible nombre d’EPCI labellisés.

**Carte n° 5 : cartes des départements selon leur note moyenne
(hors outre-mer)**



Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

4 - Des destructions d'emplois industriels qui se poursuivent dans les Territoires d'industrie

L'écart de performance entre les territoires d'industrie et les autres territoires s'explique notamment par leur difficulté à créer des emplois industriels, ce qui se vérifie sur la durée. Sur la période 2006-2018, 26 % des intercommunalités ont réalisé des créations nettes d'emplois industriels, dont 21 % des futurs territoires d'industrie et 30 % des autres territoires. Alors que le périmètre Territoires d'industrie représentait 44 % des intercommunalités en 2018, seuls 35 % des EPCI créateurs nets d'emplois industriels sur 2006-2018 appartenaient à ce périmètre.

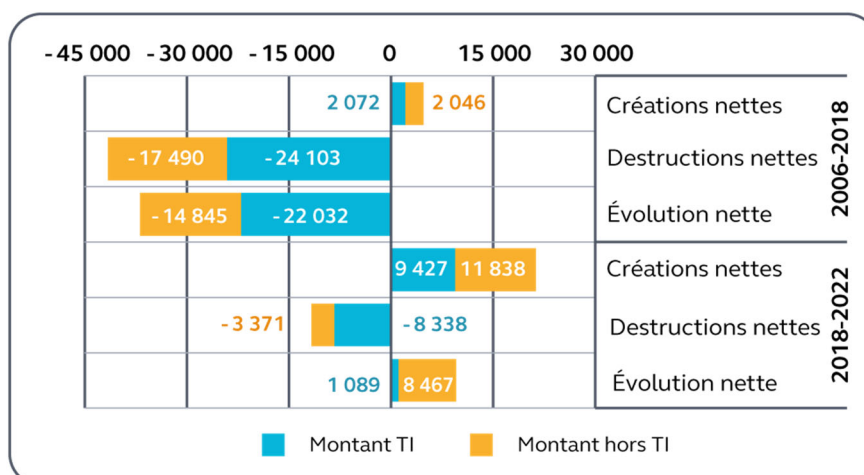
Ce décalage s'est accentué depuis 2018 et le changement de tendance : 59 % des EPCI ont été créateurs nets d'emplois industriels sur la période 2018-2022 mais seulement 53 % des territoires d'industrie (63 % des autres territoires). De plus, 70 % des territoires créateurs nets d'emplois industriels pendant la période 2006-2018 ont continué à l'être sur 2018-2022, une proportion similaire entre les territoires d'industrie (70 %) et les autres territoires (71 %).

Cette dépendance aux performances passées est encore plus forte en matière de destruction d'emplois : les territoires labellisés ont eu tendance, davantage que les autres, à poursuivre les dynamiques de destruction nette d'emplois industriels. Moins de la moitié (49 %) des territoires d'industrie qui détruisaient des emplois industriels entre 2006 et 2018 sont parvenus à en créer dans la période suivante, alors que cette proportion est de 61 % pour les autres territoires.

La répartition des créations nettes d'emplois industriels entre territoires n'a pas évolué entre les périodes 2006-2018 et 2018-2022 : 44 % des créations nettes d'emplois étaient dans les territoires d'industrie et 56 % dans les autres territoires, un ratio globalement inverse de celui de leur poids dans l'emploi industriel.

A contrario, la répartition des destructions nettes d'emplois pèse fortement sur les territoires d'industrie et s'est accentuée : les EPCI Territoires d'industrie représentaient 58 % des destructions nettes d'emplois entre 2006 et 2018 mais 71 % entre 2018 et 2022.

Graphique n° 31 : répartition des créations et destructions nettes annuelles d'emplois industriels



Note : sur la période 2006-2018, les EPCI TI ont connu en moyenne 2 072 créations nettes d'emplois industriels et 24 103 destructions nettes, soit une évolution annuelle de -22 032.

Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

Les territoires labellisés n'affichent pas de performances notablement différentes des autres si ce n'est une plus grande inertie dans les dynamiques locales qui se traduit notamment par la poursuite des destructions d'emplois industriels dans un contexte où les autres territoires ont profité d'une inversion de la tendance depuis 2018.

Les territoires d'industrie ont cependant été choisis en 2018 justement du fait de leurs caractéristiques socio-économiques, en particulier la part de l'emploi industriel et l'évolution dégradée de celui-ci sur la période précédente, ce qui limite la possibilité de les comparer avec les autres territoires. Certaines catégories de territoires, comme les métropoles, avaient par ailleurs été exclues de la première phase du dispositif.

B - Une situation financière plus favorable des entreprises industrielles dans les territoires d'industrie

Le programme Territoires d'industrie visait aussi à l'amélioration de la compétitivité des entreprises industrielles. L'évolution du nombre d'entreprises de l'industrie manufacturière et de leur situation financière renseigne sur l'état du tissu industriel et permet de comparer la trajectoire financière des entreprises selon leur localisation.

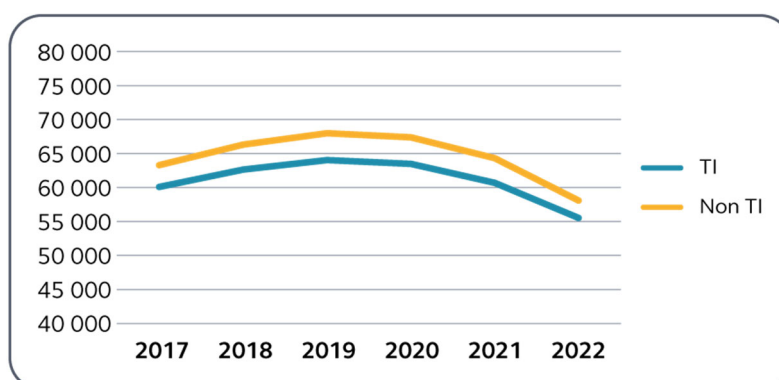
Dans cette partie, l'unité d'analyse est l'entreprise industrielle, identifiée par son numéro Siren, y compris lorsqu'elle comporte plusieurs établissements (identifiés par leur numéro Siret).

Comme précédemment, les constats dressés relèvent de la corrélation mais ne peuvent permettre d'établir de lien de causalité.

1 - Une évolution du tissu industriel comparable dans les territoires d'industrie et les autres territoires

Le nombre d'entreprises de l'industrie manufacturières (unités légales identifiées par leur numéro Siren, hors microentreprises) a augmenté jusqu'en 2019 avant de reculer ensuite. Au total, il a diminué de 11,9 % entre 2018 et 2022, la situation s'étant un peu moins dégradée dans les territoires d'industrie (- 11,4 %) que dans les autres territoires (- 12,4 %).

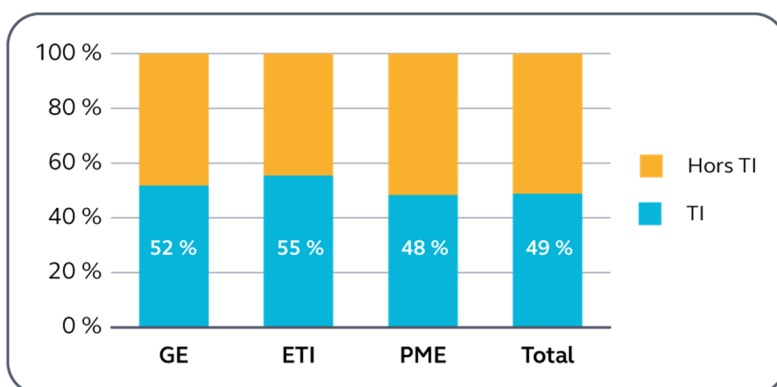
**Graphique n° 32 : évolution du nombre d'entreprises
manufacturières**



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Environ 49 % de ces entreprises sont situées dans un territoire d'industrie, une proportion stable entre 2018 et 2022 mais légèrement plus importante pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire que pour les petites et moyennes entreprises.

Graphique n° 33 : répartition au sein de chaque catégorie d'entreprises



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

La composition du paysage des entreprises industrielles en fonction de leur taille est aussi très stable et relativement similaire dans les territoires, qu'ils soient labellisés ou non.

Tableau n° 14 : répartition des entreprises manufacturières selon leur taille

	2018		2022		Évolution du nombre d'entreprises entre 2018 et 2022	
	TI	Non TI	TI	Non TI	TI	Non TI
GE	1,3 %	1,1 %	1,3 %	1,2 %	- 5,8 %	- 7,1 %
ETI	6,0 %	4,7 %	6,4 %	4,9 %	- 6,4 %	- 9,0 %
PME	92,7 %	94,2 %	92,3 %	93,9 %	- 11,8 %	- 12,6 %

Note : GE = grande entreprise, ETI = entreprise de taille intermédiaire, PME = petite ou moyenne entreprise.

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

L'évolution du nombre d'entreprises selon leur taille témoigne d'une meilleure résistance de chaque catégorie dans les Territoires d'industrie par rapport aux autres territoires.

2 - Une progression de la valeur ajoutée des entreprises industrielles plus importante dans les Territoires d'industrie

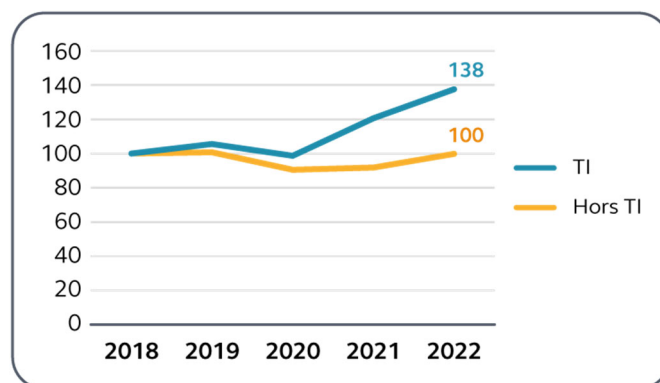
La valeur ajoutée d'une entreprise correspond à la différence entre son chiffre d'affaires et ses consommations intermédiaires. Elle exprime la création de richesse brute liée à l'activité de l'entreprise.

La Cour a procédé à l'analyse de la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises manufacturières sur la période 2017-2022 par le biais de leurs déclarations fiscales. Ces données ne sont disponibles qu'à l'échelle de l'unité légale (numéro Siren), dont le siège peut être localisé sur un autre territoire que les établissements, en particulier pour les grandes entreprises, ce qui constitue une limite à l'analyse de cet indicateur.

La valeur ajoutée totale des entreprises industrielles manufacturières a progressé de 15 % entre 2017 et 2022, malgré un net recul en 2020 du fait de la crise covid.

La valeur ajoutée moyenne a plus fortement progressé (+ 18 %) du fait notamment de la réduction du nombre d'entreprises considérées évoquée *supra*. La crise covid en 2020 marque cependant un point d'inflexion à partir duquel les trajectoires diffèrent selon les territoires : la valeur ajoutée moyenne a rapidement augmenté dans les territoires d'industrie tandis qu'elle n'est pas tout à fait revenue à son niveau pré-crise dans les autres territoires.

Graphique n° 34 : valeur ajoutée moyenne des entreprises industrielles manufacturières, base 100 en 2018



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

3 - Une augmentation du résultat de l'exercice et de l'excédent brut d'exploitation plus rapide dans les Territoires d'industrie

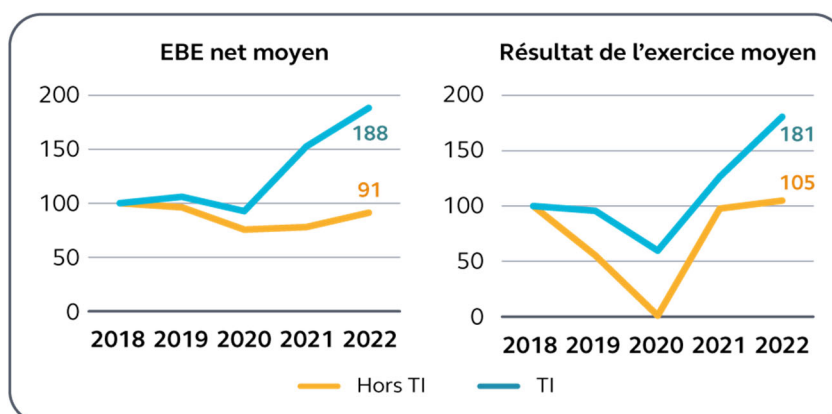
L'analyse des déclarations fiscales des entreprises manufacturières permet de connaître leur situation financière sur la période récente. Deux agrégats sont calculés :

- l'excédent brut d'exploitation (EBE) permet de déterminer la ressource tirée de l'exploitation de l'entreprise, avant prise en compte de ses modalités de financement. Il informe sur la rentabilité brute d'une entreprise. L'indicateur utilisé ici est l'EBE « net », retraité des éventuelles subventions d'exploitation reçues par l'entreprise ;
- le résultat de l'exercice correspond aux bénéfices ou aux pertes de l'entreprise sur l'exercice.

Comme pour la valeur ajoutée, ces données ne sont disponibles qu'à l'échelle des groupes (numéro Siren) et non de leurs établissements (Siret), ce qui limite la capacité d'analyse de leur localisation.

La crise covid marque une rupture à partir de laquelle les entreprises suivent des trajectoires financières différentes selon les territoires : la reprise a été rapide dans les territoires d'industrie, où les entreprises ont enregistré une augmentation de 88 % de leur EBE net moyen et de 81 % de leur résultat moyen par rapport à 2018, tandis que les entreprises situées hors Territoires d'industrie ont vu leur EBE net moyen dégradé par rapport à 2018 et leur résultat moyen en très faible progression.

**Graphique n° 35 : évolution de l'EBE net
et du résultat de l'exercice moyens, base 100 en 2018**



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

C - Réponse à la question évaluative n° 3

La réponse à la troisième question évaluative aurait nécessité la définition en amont d'un cadre d'évaluation en fonction d'objectifs spécifiques au programme Territoires d'industrie. Deux indicateurs peuvent toutefois être utilisés : d'une part, l'emploi industriel et, d'autre part, la situation financière des entreprises. L'emploi est en effet l'un des rares indicateurs socio-économiques pouvant être localisés avec une relative précision et une certaine profondeur historique.

L'analyse des données d'emploi depuis 2006 montre que, de manière générale, les territoires d'industrie ont, comme d'autres territoires, inversé la tendance à partir de 2017 en recréant des emplois industriels après en avoir détruit lors de la période précédente. Cependant, les créations sont nettement plus nombreuses dans les territoires non labellisés.

La proportion des territoires d'industrie dans lesquels le taux de croissance de l'emploi industriel a été inférieur à la moyenne nationale est plus élevée que pour les autres territoires. Les territoires d'industrie ayant créé moins d'emplois que la moyenne nationale entre 2006 et 2018 sont également restés majoritairement sous cette moyenne durant la période 2018-2022, plus que les autres territoires.

Ces observations corroborent les analyses économiques sur l'inertie des trajectoires locales en matière d'emploi, notamment dans les territoires ayant subi un choc particulièrement fort lors de la crise de 2008-2009. L'analyse de la performance relative des intercommunalités en matière

d'emploi industriel montre que les territoires d'industrie ont, plus que les autres, maintenu ou dégradé leur position entre 2006-2018 et 2018-2022. Aucune tendance géographique particulière ne se dégage.

Cet écart de performance s'explique principalement par le fait que les territoires d'industrie ont continué à détruire des emplois industriels récemment, dans une proportion nettement plus élevée que dans les autres territoires. Les intercommunalités Territoires d'industrie qui créaient des emplois industriels avant la mise en place du programme ont continué à le faire, tandis que les autres n'ont pour la plupart pas inversé la tendance baissière.

Ces indicateurs d'emploi industriel ne permettent pas de tirer de conclusion nette sur les effets du programme Territoires d'industrie. Il n'y a pas de différence de performance notable ; les territoires d'industrie avaient été choisis justement en raison de leurs enjeux industriels particuliers, notamment une part plus importante de l'emploi industriel, les exposant plus fortement aux variations. Les effets d'une politique industrielle se manifestent sur le long terme et ne peuvent être isolés des autres facteurs influençant l'emploi industriel.

Le but d'une politique industrielle n'est pas uniquement de maintenir ou de créer des emplois, mais aussi de renforcer la compétitivité. L'évolution du nombre d'entreprises industrielles dans et hors Territoires d'industrie est relativement similaire sur la période récente, marquée par une diminution. En se basant sur les déclarations fiscales, la Cour a analysé plusieurs indicateurs financiers susceptibles d'informer sur la situation de ces entreprises. Que ce soit la valeur ajoutée moyenne, l'excédent brut d'exploitation net moyen ou le résultat de l'exercice moyen, tous les indicateurs montrent une situation financière nettement plus favorable pour les entreprises situées dans un territoire d'industrie.

Cette situation, mise en regard de la réduction du nombre d'entreprises et d'emplois industriels, peut notamment être liée à une modernisation de l'appareil productif, soutenue par les dispositifs publics mis en œuvre par l'État, ses opérateurs et les collectivités territoriales. Les constats établis à partir des indicateurs économiques susmentionnés relèvent de corrélations sans établir de liens de causalité.

CONCLUSION

L'évaluation réalisée par la Cour visait à répondre à trois questions évaluatives.

La première portait sur le renforcement de la coopération et de la mobilisation des acteurs locaux. L'évaluation a montré que le programme Territoires d'industrie avait contribué à davantage mobiliser les acteurs locaux, publics et privés, et à renforcer leur coopération en faveur des enjeux et projets industriels.

La deuxième question évaluative portait sur la priorisation et la concentration des moyens et des interventions de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales en faveur de l'industrie. L'évaluation met en lumière une situation très contrastée : l'État a mis en place des dispositifs ciblés mais très limités dans leur ampleur ; les opérateurs, qui représentent la plus grande partie des interventions publiques, n'ont pas fait évoluer leurs dispositifs de droit commun et n'ont pas donné de priorité particulière aux territoires labellisés ; les régions ont accueilli le programme très diversement et de manière générale avec une certaine réserve tandis que les communes et intercommunalités participant au programme ont notablement augmenté leurs dépenses d'action économique.

La troisième question évaluative portait sur les effets du programme Territoires d'industrie sur l'emploi industriel et la situation financière des entreprises. L'évaluation souligne la situation particulière et difficile des territoires labellisés, plus fortement marqués par la désindustrialisation et dont les performances en matière d'emploi industriel sont inférieures aux autres territoires. Cependant, le nombre d'entreprises industrielles diminue un peu moins dans les territoires labellisés et leur situation financière y est en moyenne plus favorable que dans les autres territoires.

Chapitre III

Un cadre d'évaluation à définir nationalement et à appliquer localement pour renforcer le partage de bonnes pratiques

La mise en œuvre du programme n'a pas été précédée d'une étude d'impact ou de l'identification d'indicateurs susceptibles d'en permettre l'évaluation, ce qui rend difficile la réalisation d'une évaluation *ex-post*⁵¹. Des tentatives, plus ou moins exhaustives, d'évaluation *in-itinere*⁵² ont été réalisées.

⁵¹ Évaluation effectuée à la fin, ou après la fin, d'une action, d'une intervention publique.

⁵² Évaluation effectuée tout au long du déroulement d'une politique, d'un programme ou d'une action.

I - Le « point d'étape à trois ans » réalisé par le Gouvernement

En octobre 2021, le gouvernement a publié un « point d'étape à trois ans »⁵³. Pour mesurer l'efficacité du programme et l'adhésion des acteurs locaux, le document s'appuie sur un sondage réalisé à l'été 2021, auquel 60 % des Territoires d'industrie ont répondu. Il en ressort notamment que « *près de la moitié des projets ont été construits spécifiquement dans le cadre du programme* » et que le programme a permis « *le rapprochement entre les acteurs et le renforcement de la mobilisation des pouvoirs publics* ».

Les principaux apports du programme identifiés dans le cadre du sondage sont :

- le développement des liens entre les collectivités et les industriels ;
- la valorisation de l'image de l'industrie ;
- la coordination des acteurs locaux, régionaux et nationaux ;
- la priorité mise par les acteurs locaux sur les projets industriels ;
- le soutien prioritaire dans le cadre de France relance.

Ces résultats recoupent les conclusions du sondage réalisé par la Cour début 2024 (cf. *supra*).

Le document mentionne par ailleurs les principaux enseignements tirés d'un retour d'expérience réalisé par La Fabrique de l'industrie sur huit territoires d'industrie. Cette étude, reposant sur un faible échantillon, illustre les situations initiales hétérogènes mais ne fournit pas une information susceptible de caractériser le programme dans son ensemble de manière fiable et systématique.

Enfin, le document détaille quatre retours d'expérience de projets industriels, censés illustrer la contribution du programme. Il met aussi en avant des interventions publiques correspondant à chacun des quatre axes du programme (attirer, innover, recruter et simplifier).

Ce point d'étape ne fournit pas d'élément d'évaluation du programme et constitue davantage un document de communication sur son contenu et son ambition.

⁵³ « Territoires d'industrie – une usine à projets au cœur de la relance - point d'étape à trois ans ».

II - Le rapport de l'OCDE de 2023

En 2023, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié un rapport portant sur l'avenir de l'industrie rurale, étudiant notamment le programme Territoires d'industrie⁵⁴. Deux territoires d'industrie, sélectionnés en collaboration avec l'ANCT, ont été étudiés : le territoire d'industrie interdépartemental Gers/Tarn-et-Garonne et celui du Haut-Jura.

Le rapport s'est appuyé notamment sur l'évolution, entre 2000 et 2020, d'agrégats consolidés à l'échelle départementale : évolution sectorielle de la part de la contribution à la valeur ajoutée brute, évolution de la part de l'emploi par secteur et productivité du travail. Ces éléments de description des dynamiques territoriales ne suffisent toutefois pas à évaluer les effets du programme. Le rapport a formulé 22 recommandations (cf. annexe n° 6) portant sur :

- la gouvernance du programme (évaluation, suivi, encadrement) ;
- l'animation et l'accompagnement des entreprises, notamment par la mise en place de guichets uniques ;
- la généralisation du dispositif « rebond industriel » ;
- le recrutement et l'accès aux compétences ;
- l'attractivité des territoires et des entreprises ;
- l'innovation et la coopération au sein des territoires d'industrie.

III - Les travaux du comité stratégique du programme Territoires d'industrie

Fin 2021, un comité stratégique composé principalement d'universitaires a été établi pour apporter un soutien méthodologique au comité de pilotage national. Dans un rapport réalisé en avril 2022, ce comité a formulé plusieurs constats et recommandations visant à alimenter la « *nouvelle feuille de route stratégique du programme* ».

Le comité recommandait la construction d'une « *méthodologie robuste pour l'évaluation du programme* » dans la perspective de sa reconduction et dégageait pour cela plusieurs lignes directrices.

⁵⁴ OCDE, *The future of rural manufacturing*, octobre 2023.

La première portait sur l'enjeu du renouvellement de la connaissance sur l'industrie et les dynamiques industrielles locales, considérée comme trop segmentée et sectorielle. La dimension territoriale du programme a en effet révélé une vitalité locale insoupçonnée qui fait écho à la notion de « *champions cachés* » forgée par Hermann Simon en 1989⁵⁵ et qu'il s'agit de mieux appréhender.

Le second axe de travail proposé par le comité était la mise à disposition d'outils de diagnostic des territoires permettant aux décideurs locaux de mieux connaître leurs ressources et dynamiques, par exemple en matière de foncier. À titre d'illustration, l'outil « Dataviz » mis en place par la Caisse des dépôts permet, à l'échelle de chaque territoire d'industrie, la visualisation et la cartographie de données comme l'offre de transport et la situation du marché du travail. De même, la plateforme « France foncier + » développée par la CDC et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement a vocation à donner une vision globale du foncier économique disponible, en complément et consolidation des observatoires locaux mis en place par certaines régions.

Enfin, le comité appelait à mettre en place au niveau national un cadre méthodologique d'évaluation sur le long terme et identifiait pour cela plusieurs approches et méthodes :

- l'évaluation de la gouvernance locale, centrée sur les facteurs déterminants de succès qui ont été identifiés : fonctionnement du binôme de référents, organisation de la structure administrative, animation des comités de pilotage, autonomie laissée aux équipes des territoires d'industrie, qualité de la relation avec l'État, etc. ;
- l'analyse de la performance des territoires appréciée par la variation de l'emploi ;
- s'inspirer des méthodologies d'évaluation *in itinere* qui ont pu être mises en place localement, en faisant contribuer l'ensemble des parties prenantes (pas uniquement les administrations) sur le temps long.

⁵⁵ Voir notamment Hermann Simon, *Hidden Champions. Lessons from 500 of the world's best unknown companies*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.

Le plan d'action du Territoire d'industrie « Saint-Nazaire Loire Estuaire »

Le Territoire d'industrie « Saint-Nazaire Loire Estuaire » recouvre la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et la communauté de communes d'Estuaire et Sillon, soit 168 000 habitants. L'industrie y représente 24 % de l'emploi total. Ces éléments lui ont permis de figurer parmi les 124 Territoires d'industrie identifiés au lancement du programme en 2018. Le périmètre décidé par l'État, jugé cohérent par les acteurs locaux, n'a pas été modifié par la suite.

Une trentaine d'actions déclinaient les cinq axes définis par le Territoire d'industrie :

- la production des nouvelles énergies et l'hybridation des modes de propulsion ;
- la performance, l'innovation et l'émergence d'entreprises industrielles ;
- les infrastructures au service de la compétitivité ;
- l'attractivité des métiers et le développement du capital humain ;
- la transition écologique des entreprises et des espaces industriels.

Un contrat a été signé en janvier 2021 entre les parties prenantes (État, opérateurs, collectivités territoriales) et plus de 60 partenaires publics et privés mobilisés dans le cadre de la démarche.

Lors d'un bilan réalisé en mai 2023, le Territoire d'industrie a constaté que 21 des 31 actions avaient été engagées ou réalisées, trois étaient toujours au stade de la faisabilité et 7 avaient été abandonnées.

Malgré ce rapport et les travaux du comité stratégique, aucun dispositif d'évaluation n'a été mis en place dans le cadre de la deuxième phase du programme.

La délégation aux territoires d'industrie (DTI) indique avoir tenu un tableau de bord de déploiement du programme avec un suivi des engagements des opérateurs. Ceux-ci l'ont alimenté avec des données de volumes (nombre d'actions et montants de financement), utilisées lors des différents points d'étape du programme. Mais la DTI n'a pas été en mesure de fournir ces données et certains opérateurs indiquent n'avoir pas identifié dans leur suivi d'activité les actions réalisées dans les territoires d'industrie.

Les indicateurs de suivi et d'évaluation n'ont pas été formalisés dans un document particulier mais mis en place progressivement et adaptés pour tenir compte de l'évolution du programme, avec le cas échéant des bases de données spécifiques (par exemple pour le suivi du fonds d'accélération en lien avec Bpifrance). Cette méthode de suivi a été jugée peu efficace par la DTI et remplacée en 2024 par un outil *ad hoc* de suivi de l'avancement des plans d'action des territoires d'industrie, jugé mieux adapté pour mesurer leurs dynamiques et qui pourrait donner lieu à la publication d'un bilan périodique.

La DTI soutient par ailleurs des travaux d'analyse et de recherche de l'association « La fabrique de l'industrie » pour la mise en œuvre d'un Observatoire des territoires d'industrie, et d'Intercommunalités de France pour la réalisation d'une thèse sur le programme. Les travaux issus de ces recherches contribuent au suivi du programme par la DTI.

IV - La nécessité de mettre en place un cadre d'évaluation de la deuxième phase du programme

À l'issue de la première phase du programme, la communication gouvernementale a fait état de quelques chiffres en guise de bilan :

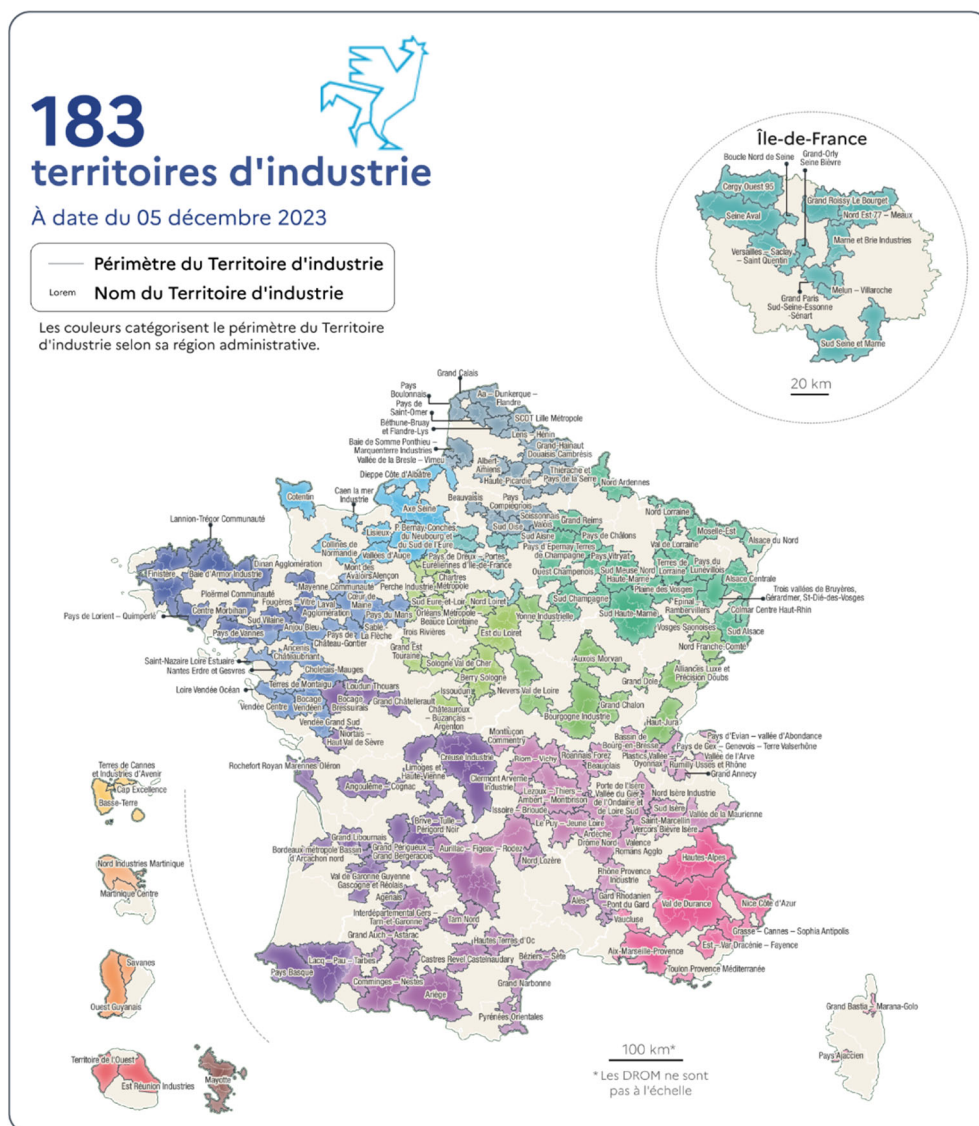
- 149 Territoires d'industrie regroupant 550 intercommunalités ;
- 1 800 à 2 000 « projets industriels » ou « actions concrètes » identifiés et accompagnés ;
- 44 000 ou 50 000 emplois en cours de création ;
- plus de 2 Md€ engagés par l'État, ses opérateurs et les collectivités territoriales, y compris les crédits du FAIIT qui ont bénéficié à 2 400 entreprises⁵⁶ dans le cadre du plan de relance.

Les travaux réalisés par la Cour ont montré que ces éléments relevaient uniquement de la communication et ne pouvait être considérés comme un bilan.

Le Président de la République a annoncé en mai 2023 une deuxième phase du programme pour la période 2023-2027. Un appel à candidatures a donné lieu à la labellisation de 183 territoires en novembre 2023.

⁵⁶ Y compris des entreprises situées hors des TI.

Carte n° 6 : carte des 183 TI de la deuxième phase



Source : ANCT

Les objectifs de la première phase sont devenus quatre « axes » auxquels contribuent des opérateurs. Les objectifs de soutien à l'innovation et au développement des compétences sont conservés et accompagnés d'objectifs relatifs à la transition écologique et énergétique et à la mobilisation du foncier industriel.

La gouvernance associe désormais l'État, trois « partenaires » (Régions de France, Intercommunalités de France et France Industrie) et six opérateurs (Action Logement, Ademe, Bpifrance, Business France, CDC et Pôle Emploi). Le système des conventions individuelles de 2019 a été supprimé au profit d'une « charte collective »⁵⁷, qui ne comporte aucun engagement chiffré des opérateurs, contrairement à certaines conventions de la première phase. De même, les opérateurs ne sont plus tenus de prioriser les territoires d'industrie dans leurs interventions.

Les opérateurs et les partenaires se sont engagés à participer au suivi du programme en communiquant régulièrement des données sur leurs actions. La définition d'indicateurs partagés de suivi, d'impact et de résultat est évoquée, comme dans la première phase où elle n'avait pas été opérée.

Dans la perspective d'une poursuite du programme, son suivi implique notamment la localisation précise des projets soutenus par les opérateurs afin de dépasser la limite méthodologique liée à la domiciliation des bénéficiaires des aides et soutiens.

La mobilisation de moyens, publics et privés, financiers et non-financiers, pour le déploiement du programme implique d'en évaluer les effets. La pérennité du programme ne peut en effet reposer uniquement sur l'engagement individuel de ceux qui en sont aujourd'hui les acteurs clés : les référents élus et industriels. Les dirigeants d'entreprises, en particulier, ne continueront d'y contribuer que s'ils y trouvent un intérêt. À défaut, le risque est de transformer ce programme en une structure administrative et politique supplémentaire, mobilisant des moyens de fonctionnement et générant une complexité inutile.

La mise en place d'une évaluation *in itinere* doit tenir compte de l'originalité du programme, qui repose sur les territoires et les acteurs locaux. Pour être harmonisé, le cadre d'évaluation doit être défini à l'échelle nationale, par la DTI, qui doit aussi mettre à la disposition des acteurs locaux les moyens de l'appliquer par des outils et des indicateurs. La DTI suggère d'ailleurs de prendre en compte l'emploi qualifié, éventuellement par filière, ainsi que l'appropriation du programme par les acteurs locaux. L'évaluation doit quant à elle être opérée localement, par les territoires d'industrie et alimenter un suivi national du programme facilitant les comparaisons et le partage de bonnes pratiques.

Considérant le caractère collaboratif du programme, le cadre d'évaluation pourrait associer l'ensemble des parties prenantes, c'est-à-dire ne pas se limiter aux seules administrations mais faire contribuer les acteurs locaux privés.

Ce cadre méthodologique devra préfigurer une évaluation *ex post* de la deuxième phase du programme.

⁵⁷ Signée à Chalon-sur-Saône le 9 novembre 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La deuxième phase du programme a été lancée en 2023 sans qu'une évaluation ait été faite de la première phase. Rien n'a d'ailleurs été prévu pour mesurer l'atteinte des objectifs en cours de programme et à son issue, ce qui l'expose au risque d'épuisement des dynamiques locales et de désengagement des acteurs.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. faciliter les échanges de bonnes pratiques et la remontée des propositions de simplification et d'accélération du traitement des procédures identifiées par les acteurs locaux (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, agence nationale de la cohésion des territoires) ;*
 - 2. utiliser au niveau central et régional le suivi de la mise en œuvre des plans d'action pour mesurer, et si nécessaire stimuler, le niveau de mobilisation des opérateurs (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, agence nationale de la cohésion des territoires) ;*
 - 3. élaborer un cadre harmonisé d'évaluation in itinere, mis en œuvre localement par les Territoires d'industrie et associant l'ensemble des parties prenantes, et préparer les conditions d'une évaluation ex post de la deuxième phase du programme (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, agence nationale de la cohésion des territoires).*
-

Liste des abréviations

ANCT.....	Agence nationale de la cohésion territoriale
Arcep.....	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDC-BDT	Caisse des dépôts et consignations – Banque des territoires
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DITP	Délégation interministérielle à la transformation publique
DGE	Direction générale des entreprises
Dreets	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local
DTI.....	Délégation aux territoires d'industrie
EBE	Excédent brut d'exploitation
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
FAIT	Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement des territoires
GE	Grandes entreprises
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PME	Petites et moyennes entreprises
SGPI.....	Secrétariat général pour l'investissement
TI.....	Territoires d'industrie
VTE.....	Volontariat territorial en entreprise

Annexes

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement	122
Annexe n° 2 : les quatre « besoins » et les 17 actions du programme TI en 2018	123
Annexe n° 3 : exemple de Territoires d'industrie étudiés durant l'évaluation.....	125
Annexe n° 4 : la répartition territoriale de l'emploi industriel	132
Annexe n° 5 : méthodologie et résultats du sondage	134
Annexe n° 6 : recommandations formulées par l'OCDE (octobre 2023)	148
Annexe n° 7 : données utilisées dans le cadre de l'évaluation	150
Annexe n° 8 : carte des 55 « sites clés en main France 2030 » et des périmètres TI	158

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement

- Mme Nadine Levratto, économiste, directrice de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;
- M. Laurent Troglic, président de la communauté de communes du Bassin de Pompey, secrétaire national d'Intercommunalités de France ;
- M. Harold Huwart, vice-président du Conseil régional Centre-Val de Loire ;
- Mme Stéphanie Pernod, première vice-présidente du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes ;
- M. Jean-Philippe Thierry, directeur « innovation et industrie du futur » de France Industrie.

Annexe n° 2 : les quatre « besoins » et les 17 actions du programme TI en 2018

<i>Actions</i>	<i>Administrations / opérateurs impliqués</i>
Besoin « Recruter / Compétences »	
<i>Expérimenter un « volontariat territorial en entreprise »</i>	Bpifrance / Caisse des dépôts
<i>Mobiliser le « plan d'investissement dans les compétences » (PIC) du GPI</i>	SGPI / Haut-commissariat aux compétences et à l'inclusion / Dreets / Caisse des dépôts
<i>Privilégier les projets des TI dans le cadre des appels à projets « Ingénierie de formations professionnelles innovantes » du PIA 3 (volet régionalisé)</i>	CDC et régions
<i>Cibler l'appel à projet « ingénierie de préparations opérationnelles à l'emploi collective » (POEC) sur les TI</i>	Pôle Emploi
<i>Privilégier les projets des TI dans le cadre des appels à projets « Ingénierie de formations professionnelles innovantes » du PIA 3 (volet régionalisé)</i>	CDC et régions
<i>Cibler l'appel à projet « ingénierie de préparations opérationnelles à l'emploi collective » (POEC) sur les TI</i>	Pôle Emploi
Besoin « Innover »	
<i>Mettre en place dans les TI des antennes locales des « centres d'accélération » pour accompagner la transformation des PME vers l'industrie du futur</i>	Non connu
<i>Mobiliser le dispositif « Territoires d'innovation » du PIA 3 pour la transformation des PME en industries du futur (ex-Territoires de grande ambition / TIGA)</i>	CDC-BDT
<i>Mobiliser le volet « filières » (volets « « projets d'innovation » et « accompagnement et transformation des filières ») du PIA3 (volet régionalisé)</i>	CDC-BDT, Bpifrance et régions
<i>Prioriser l'accès des entreprises des TI au programme État-région de 10 000 diagnostics « industrie du futur » pour les PME</i>	DGE, SGAR et Dreets, régions

<i>Actions</i>	<i>Administrations / opérateurs impliqués</i>
Besoin « Attirer »	
<i>Mobiliser les crédits d'aide à l'ingénierie financière pour structurer les projets des Territoires d'industrie (co-financements à 50 %)</i>	CDC-BDT
<i>Appui pour des diagnostics d'attractivité et participation à la définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'attractivité</i>	Business France- Team France Invest
<i>Inscrire pleinement la campagne de communication « French Fab » dans le cadre des territoires d'industrie (tour de France de la French Fab en 2019)</i>	Bpifrance
<i>Mobiliser des aides pour les projets immobiliers des TI</i>	CDC-BDT
<i>Intégrer les besoins d'accès à Internet très haut débit fixe des TI dans des programmes de déploiement de réseaux non encore contractualisés ; accélérer la couverture mobile dans les TI</i>	DGE / Arcep
<i>Mettre en place un « coach international » référent pour des diagnostics pour l'exportation</i>	Business France- Team France export
<i>Promouvoir le programme « accélérateur » et prendre en compte l'implantation dans un TI parmi les critères de sélection</i>	Bpifrance
Besoin « Simplifier »	
<i>Lancer un appel à projets « France expérimentation » pour la facilitation des demandes de dérogations administratives et réglementaires ; instruction accélérée, accompagnement particulier.</i> <i>Mise en œuvre par les préfets de dérogations aux délais des procédures dans les TI</i>	DGE, DITP
<i>Mettre en œuvre prioritairement dans les TI le « rescrit environnemental » et le « certificat de projet » du code de l'environnement (décret N°2018-1227 du 24 décembre 2018) pour accroître la sécurité et la prévisibilité des projets dans les TI</i>	État

Source : dossier de presse du Conseil national de l'industrie du 22 novembre 2018

Note : Drets = directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités ; Arcep = Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, DITP = direction interministérielle de la transformation publique.

Annexe n° 3 : exemple de Territoires d'industrie étudiés durant l'évaluation

Les rapporteurs ont effectué des entretiens suivis, dans la mesure du possible, de déplacements dans cinq Territoires d'industrie.

Le Territoire d'industrie de Béthune-Bruay

Le territoire d'industrie de Béthune-Bruay est composé de la seule communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane, qui représente près de 276 000 habitants répartis sur 100 communes. Les TI sont en principe constitués de plusieurs intercommunalités mais la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay est le résultat de la fusion de trois communautés de communes ou d'agglomération, créée juridiquement en 2017 et dans les faits en 2020.

Le territoire a une longue tradition industrielle, marquée notamment par les secteurs de la métallurgie, de la fabrication de matériels de transport et de matériaux plastiques, qui représentent la moitié des emplois industriels. Il figurait parmi les 124 TI annoncée en novembre 2018 au lancement du programme.

Dans les faits, la coopération sur les thématiques industrielles entre l'ancienne communauté d'agglomération constituée autour de Béthune et les deux anciennes communautés de commune autour de Lens et de Hénin n'a jamais véritablement fonctionné, faute notamment de liens préexistants. C'est l'une des raisons pour lesquelles aucune gouvernance ou structure particulière n'a été mise en place dans le cadre du programme. En l'absence d'un chef de projets spécifique, l'animation du programme a été réalisée par la direction du développement des entreprises de la communauté d'agglomération.

Le territoire a été marqué par l'annonce en septembre 2020 de la fermeture de l'usine de fabrication de pneus Bridgestone à Béthune, qui employait 864 travailleurs au cœur d'une ville de 25 000 habitants. Face à cette fermeture, la Communauté a pu bénéficier d'une mission « choc industriel », dispositif visant à engager une revitalisation du tissu industriel par l'identification et le financement rapide de projets industriels portés par les entreprises. Cette mission de quatre mois fut confiée à un cabinet de conseil qui a rencontré sur le terrain l'ensemble les acteurs industriels du bassin d'emploi avec l'intermédiation de la communauté d'agglomération. Cette méthode, qui constituait une innovation, a été unanimement approuvée pour sa capacité à rendre plus visible et amener directement l'offre de services des opérateurs publics à des investisseurs souvent désorientés face à la diversité des dispositifs de soutien et des acteurs qui les portent. Elle a également débouché sur l'élaboration d'une feuille de route plus globale pour le développement du Territoire d'industrie, centrée sur le développement de la formation dans un contexte de tension des filières et des transports pour renforcer la liaison avec la métropole lilloise.

L'absence de coopération entre EPCI, pourtant au cœur du programme TI, a été en partie compensée par le très fort engagement de l'État dans la conduite des projets industriels de la région et la visibilité apportée par le label « Territoires d'industrie » auprès des acteurs industriels. Un projet d'école de production a ainsi été porté par des professionnels issus d'entreprises manufacturières.

La réussite du programme a également été permise par l'engagement des élus locaux en faveur de la réindustrialisation. Le TI a par exemple fortement bénéficié du fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, grâce notamment à la mobilisation des acteurs publics et privés pour promouvoir le fonds auprès des entreprises et aider au montage de projets.

A l'occasion de la deuxième phase, le territoire d'industrie a été étendu à la communauté de communes Flandre Lys qui regroupe huit communes et 40 000 habitants.

Le Territoire d'industrie du Grand-Est Touraine

Le territoire d'industrie du Grand-Est Touraine, situé en périphérie de la métropole tourangelle regroupe quatre intercommunalités - Touraine Est Vallées, Castelrenaudais, Val d'Amboise et Bléré Val de Cher – soit 106 000 habitants répartis sur 55 communes. Le territoire accueille 580 entreprises industrielles⁵⁸. Ce bassin n'avait initialement pas été retenu dans la liste des 124 TI annoncée au lancement du programme en novembre 2018, les services de l'État n'ayant pas informé les élus de la démarche et ayant jugé que le territoire ne répondait pas aux critères du programme. C'est l'intervention du député de la circonscription, auparavant maire de Bléré, qui a permis une mobilisation des acteurs locaux autour d'une candidature qui a abouti à la labélisation du territoire en 2019.

Le programme a rapidement été perçu comme un moyen de répondre à certaines des principales difficultés du tissu industriel local. Le territoire est en effet confronté au manque d'attractivité, de compétences et de disponibilité foncière pour l'industrie. L'activité, axée sur la sous-traitance dans les secteurs de l'automobile, du ferroviaire et de la métallurgie, ne correspond que peu aux enjeux ciblés par les programmes nationaux comme le plan France 2030, qui privilégient le soutien aux projets d'innovation technologique.

⁵⁸ <https://centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/Territoires-d-industrie-le-Grand-Est-Touraine-montre-l-exemple>

L'élaboration des 21 fiches actions a pu faire l'objet de tensions avec la sous-préfecture, notamment parce que les exécutifs d'EPCI ont critiqué l'imposition de certains enjeux nationaux qui ne correspondaient pas à leur perception des enjeux locaux, comme la constitution d'une fiche action sur la promotion des femmes dans l'industrie. Pour la deuxième phase, les quatre EPCI se sont assemblées avant de rencontrer le sous-préfet avec l'objectif de réduire le nombre de fiches actions.

La création du Territoire d'industrie est parvenue à faciliter les discussions portant sur l'industrie et à les porter à un niveau supérieur, entre les intercommunalités. La difficulté posée par la non-concordance du périmètre du TI avec certaines instances existantes (notamment le Comité de développement en matière d'emploi, où un EPCI se retrouve isolé des autres) a été partiellement surmontée par le volontarisme des participants. En amont de leur participation au programme, les quatre EPCI présentaient en effet déjà des habitudes communes de travail et un degré assez élevé de coopération.

Grand-Est Touraine s'est doté tardivement de moyens consacrés au programme TI, pour lesquels un lien a été fait avec les politiques régionales : un poste de chef de projets chargé des thématiques « ressources humaines » a été créé en juin 2021 et co-financé par la région dans le cadre de ses dispositifs de droit commun en faveur de l'emploi. Un autre poste de chef de projets a été créé en août 2022, cofinancé à hauteur de 80 % par la DTI. Grâce à ces moyens, l'animation du programme est jugée satisfaisante par les acteurs : les comités de pilotage consacrés au suivi des projets sont organisés régulièrement et le TI dispose d'une communication propre avec un site internet et un compte sur les réseaux sociaux professionnels alimenté régulièrement.

L'absence de moyens, notamment financiers, consacrés spécifiquement par l'État et les collectivités au programme TI a pu constituer un élément démobilisateur, particulièrement dans l'association des industriels aux instances de pilotage. Malgré cela, le programme a permis de renforcer la connaissance et les contacts entre acteurs publics et industriels tant au niveau local que régional, lien que la réduction des moyens des services de l'État en région pouvait avoir affaibli.

Une autre limite du programme soulignée par les exécutifs intercommunaux a été la faible prise en compte des enjeux du foncier dans le cadre de l'objectif de « zéro artificialisation nette des sols », difficulté particulièrement forte dans un territoire dont une part non négligeable est classée en zones humides, limitant d'autant les possibilités d'aménagement et d'industrialisation.

Malgré ses points aveugles, le dispositif a été unanimement approuvé par les EPCI membres, dont la candidature pour la deuxième phase a été retenue. Afin de simplifier la gestion administrative et financière du programme, les EPCI envisagent désormais la formation d'une « entente ».

Le territoire d'industrie de Pithiviers

Le bassin d'emploi de Pithiviers, zone située dans le nord du Loiret, regroupant trois intercommunalités – Pithiverais, Pithiverais-Gâtinais et Plaine du Nord Loiret- et environ 65 000 habitants pour 76 communes, a été retenu dans les 124 premiers territoires d'industrie du programme en novembre 2018. Les élus n'ont pas été consultés et au mieux informés tardivement. Ce label pouvait paraître peu évident dans un territoire à dominante agricole, pourtant les données statistiques pouvaient plaider pour cette labellisation : l'industrie y constitue 26 % de l'emploi, 36 % pour le seul emploi privé.

Le tissu industriel est toutefois très hétérogène – il y a bien quelques lignes de force dans l'industrie agro-alimentaire et l'imprimerie mais les autres activités de production sont très diversifiées allant de la petite métallurgie aux dispositifs médicaux en passant par l'équipement automobile ou la dernière production française de bougies – et très dispersé : sans être très étendu mais dépassant les 70 km d'un point extrême à l'autre, le territoire est en son sein mal relié et les entreprises ne forment pas de « cluster » et sont sans habitude de travail en commun.

Les trois EPCI qui était en pleine phase d'une consolidation consécutive à la loi NOTRe – il y avait jusqu'en 2016 sept intercommunalités sur ce même territoire – et qui avaient constitué une petite structure de développement économique commune animée par trois personnes (l'Entente économique du nord Loiret), ont néanmoins accepté de tenter l'expérience du programme TI. L'industriel référent choisi était le dirigeant d'un établissement de logistique, dont l'appartenance au monde industriel pouvait être discutée même si son établissement réalise des travaux de conditionnement pour le compte de ses clients.

En juin 2019, un protocole d'accord TI a été signé par les présidents des trois EPCI, le président de région, la sous-préfète d'arrondissement, les représentants de la Banque des territoires, de Bpifrance, de Pôle emploi et le référent industriel. Les EPCI ont décidé de ne pas se doter d'un chef de projets spécifique et de confier à l'Entente économique du nord Loiret le soin de porter le programme. Après une phase de concertation avec les réseaux d'entreprises locaux dont l'antenne pithivérienne de la CCI du Loiret, le territoire a élaboré 15 fiches projets. Leur examen au niveau

régional en novembre 2019 a conduit au rejet de trois fiches et au renvoi pour travail complémentaire de huit d'entre-elles. Seules quatre ont été acceptées pour faire l'objet d'une contractualisation. Par ailleurs, trois fiches ont été imposées par le niveau régional. Cette réception tiède des propositions du territoire a été perçue comme une forme de désaveu et a généré une désillusion par rapport au programme. Elle a conduit à une mise en quasi-sommeil du projet, la crise du covid 19 venant accentuer cette prise de distance.

Les raisons de cette expérience non aboutie sont multiples. Elles ont une dimension politique : aucun des élus impliqués n'a de sensibilité particulière aux thématiques industrielles. Les programmes « action cœur de ville » ou « petites villes de demain » sont plus proches de leurs préoccupations. Aucun n'est élu de la ville de Pithiviers, la plus importante et la plus industrielle du territoire. Sur un plan économique, les industriels ne constituent pas un écosystème. Beaucoup de responsables d'établissements relèvent de centres de décision situés hors du territoire et n'ont pas d'attache particulière avec ce dernier. Les enjeux pour le territoire se situent largement dans le domaine de l'attractivité au sens large (déserts médicaux, formation, difficulté à faire venir les conjoints) et des problématiques d'accès (transports) qui ne sont pas au cœur des solutions proposées par le programme. De plus, les sujets liés à l'agriculture ont fait l'objet d'un rejet du conseil régional, ce qui a suscité là encore des déceptions et incompréhensions.

L'absence de financement spécifiques attachés au programme a également constitué un élément démobilisateur. Par ailleurs la rotation rapide des représentants de l'État – trois sous-préfets d'arrondissement en cinq ans – a été jugée préjudiciable.

À l'instigation du nouveau sous-préfet arrivé à Pithiviers en mai 2023, les présidents d'EPCI ont finalement décidé de postuler pour la phase 2 du programme. La candidature a été déposée le 23 septembre 2023, date limite pour pouvoir prétendre à une nouvelle labellisation. Les sujets d'écologie industrielle et de formation ont été mis en avant dans la nouvelle candidature.

Le Territoire d'industrie de Saint Nazaire Loire Estuaire

Le TI Saint-Nazaire Loire Estuaire recouvre la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et la communauté de communes d'Estuaire et Sillon, soit 168 000 habitants. L'industrie y représente 24 % de l'emploi de l'emploi total. Ces éléments lui ont valu de figurer parmi les 124 TI identifiés au lancement du programme en 2018. Le périmètre décidé par l'État, jugé cohérent par les acteurs locaux, n'a pas été modifié par la suite.

Le territoire d'industrie est fortement marqué par l'enracinement historique des filières navales et aériennes qui ont structuré et porté sa dynamique productive. Le port constitue un facteur d'attractivité puissant pour les entreprises fabriquant ou assemblant des produits de grande dimension et explique aussi que 80 % des entreprises locales soient tournées vers l'export. Saint-Nazaire était ainsi, sur la période 2009-2017, l'un des territoires français créant le plus d'emplois industriels. Cependant, la prépondérance de ces activités a pu être source de fragilité pour le territoire compte tenu de leur caractère cyclique et de leur forte exposition à la concurrence internationale. Ce diagnostic a conduit les acteurs locaux à diversifier leur structure productive et à développer de nouvelles filières.

Au-delà des thématiques industrielles, le territoire cherche à développer son attractivité en se positionnant sur les secteurs résidentiels et du tourisme afin d'attirer les profils hautement qualifiés demandés par les entreprises locales.

Le programme TI a été très bien accueilli par les acteurs locaux, qui ont participé activement aux premiers comités. Le tissu économique local, relativement concentré, présente une forte habitude et appétence pour la coopération à l'échelle du territoire. À titre d'illustration, une démarche dénommée « Compétences 2020 » avait associé trois des principaux donneurs d'ordres du territoire, qui avaient communiqué leurs perspectives de recrutement pour servir de support, en particulier à la Région, pour mettre en place des programmes de formations adéquats.

Les engagements pris dans le cadre de TI ont fait l'objet d'une contractualisation en 2021 associant industriels, État et Région dans lequel 31 fiches projets ont été établies.

Le TI participe à la deuxième phase du programme, sans changement de périmètre.

Le Territoire d'industrie Sud Meuse Nord Haute-Marne

Le TI Sud Meuse Nord Haute-Marne était initialement constitué de sept EPCI : deux communautés d'agglomérations (« Grand Saint-Dizier » et « Meuse grand sud ») et cinq communautés de communes (« Portes de Meuse », « Siammiellois », « Vitry, Champagne et Der », « Commercy, Void, Vaucouleurs » et « Pays de Revigny-sur-Ornain »). Une sixième communauté de communes (« Bassin de Joinville en Champagne ») lui a été rattaché durant la première phase du programme pour faire correspondre son périmètre à celui du projet « Cigeo » (centre de stockage profond des déchets radioactifs dans la commune de Bure). Il regroupait au total 180 000 habitants. Le plus petit EPCI comptait 7 100 habitants et le plus grand 56 400.

À l'occasion de la deuxième phase, le périmètre du TI a été nettement réduit et recentré sur quatre EPCI (CA « Grand Saint-Dizier », CA « Meuse grand sud », CC « Portes de Meuse » et CC « Bassin de Joinville en Champagne »), soit 119 000 habitants.

Le TI a la particularité – maintenue dans la deuxième phase – d'être à cheval sur trois départements : Meuse, Haute-Marne et Marne, ce qui a rendu son pilotage très complexe, notamment en l'absence de désignation d'un sous-préfet référent pour l'État.

Le territoire a élaboré neuf fiches actions, qui ont fait l'objet d'une contractualisation en novembre 2019.

Au global, la dynamique du TI a été jugée plutôt positive par ses acteurs, qui estiment qu'elle a favorisé la mise en œuvre de trois des neuf fiches actions. Ils soulignent pour le reste les grandes difficultés à progresser sur les autres fiches, notamment en raison de l'absence d'un chef de projets consacré à l'animation du programme. L'absence d'habitudes de collaboration entre les EPCI du fait des découpages administratifs a également constitué un point de blocage.

Annexe n° 4 : la répartition territoriale de l'emploi industriel

La part de l'emploi industriel manufacturier dans l'emploi local est plus élevée dans les aires des petites villes et des villes moyennes que dans les concentrations urbaines, où les services dominent. Une grande partie des zones dans lesquelles l'emploi industriel reste important est située dans les espaces de faible densité, formant une diagonale allant du sud-ouest au nord-est⁵⁹.

Une estimation réalisée à partir de la notion d'aire d'attraction de l'Insee, qui permet de prendre en compte les continuités géographiques, conforte cette analyse.

Dans les zones rurales « hors aires » et dans les aires des petites villes la part des emplois qui y sont situés dans l'emploi total est certes faible, de l'ordre de 16 % (cf. colonne de droite), mais localement, la part des emplois industriels manufacturiers dans l'emploi global, est particulièrement élevée : respectivement 25 % et 24 %. Elle est encore de 19 % dans les aires des villes moyennes (cf. colonne de gauche).

L'ensemble des zones hors aires métropolitaines⁶⁰ compterait 64 % de l'emploi industriel français et pour les zones hors aires des métropoles et des aires des grandes villes, ce chiffre est encore de 44 % ⁶¹ (cf. colonne centrale).

⁵⁹ Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, décembre 2021.

⁶⁰ Les aires métropolitaines regroupent 700 000 habitants ou plus.

⁶¹ Dans son rapport annuel 2021, la DGE affichait même des chiffres de 75 % d'emplois industriels hors métropole et de 71 % des investissements industriels d'origine étrangère localisés dans les villes de moins de 20 000 habitants.

Tableau n° 15 : la part de l'emploi industriel par aire d'attraction (2019⁶²)

	Part de l'emploi industriel dans l'emploi total de chaque aire d'attraction	Part dans l'emploi industriel français	Part dans l'emploi total français
<i>Espaces ruraux hors aires d'attraction</i>	25 %	6 %	3 %
<i>Aires des petites villes (moins de 50 000 hab.)</i>	24 %	17 %	10 %
<i>Aires des villes moyennes (50 000 à 200 000 hab.)</i>	19 %	21 %	16 %
<i>Aires des grandes villes (200 000 à 700 000 hab.)</i>	14 %	20 %	21 %
<i>Aires métropolitaines (plus de 700 000 hab.)</i>	12 %	20 %	23 %
<i>Aire de Paris</i>	8 %	16 %	28 %
<i>France</i>	14 %	100 %	100 %

Source : Gros-Balthazard et Talandier (2023) : réindustrialiser les territoires, la revanche des villes petites et moyennes ? EchoGéo (63) adaptation Cour des comptes

Deux territoires d'industrie visités pour ce rapport illustrent bien cette particularité :

- le TI « Nord Loiret » autour de Pithiviers (Loiret), une ville de 10 000 habitants dans un environnement plutôt rural, compte 26 % d'emplois industriels (36 % des emplois privés) ;
- le TI « Saint Nazaire Loire Estuaire » (Loire Atlantique), centré sur une ville de 70 000 habitants de tradition industrielle et portuaire, atteint 24 % d'emplois industriels.

⁶² Y compris industries extractives, l'énergie et la gestion de l'eau et des déchets.

Annexe n° 5 : méthodologie et résultats du sondage

Les référents élus et industriels des territoires d'industries ont été, par voie de sondage, sollicités par la Cour afin de recueillir leurs appréciations sur certains aspects passés, actuels ou souhaités portant sur le programme TI. Les élus et les industriels ont reçu des questionnaires différents (cf. *supra*) dont six questions étaient communes. Les sondages ont été, *via* une plate-forme numérique dédiée, accessible du 29 janvier au 19 février 2024.

328 référents élus et 336 référents industriels ont été contactés sur la base des coordonnées indiquées à l'ANCT, couvrant 174 TI⁶³. Les questions s'adressaient aux référents des TI labélisés phase 2, présents ou non en phase 1⁶⁴.

À partir de ces données, la Cour a envoyé les sondages à 635 adresses courriels (315 élus et 322 industriels)⁶⁵. Au sein de chaque région de France, au moins un référent, élu ou industriel, a été destinataire d'un sondage.

Les 254 réponses recueillies (116 pour les élus, 138 pour les industriels) couvrent 139 des 183 TI de la seconde phase, soit 76 %. Elles couvrent 77 % des TI de la première phase.

Les taux de réponses⁶⁶ sont de 40 % au niveau individuel, 80 % au niveau des TI et 94 % au niveau des régions.

L'analyse des réponses a été réalisée afin de donner, à chaque TI un poids identique dans l'analyse globale. Ainsi, au sein d'un TI donné, chaque réponse, en provenance d'un élu ou d'un industriel, est pondérée d'un coefficient permettant d'assurer que la somme du nombre de réponses de ce TI soit égale à 1.

⁶³ Les courriels des élus couvrent 169 TI. Ceux des industriels, 166.

⁶⁴ Un questionnaire plus court a été adressé aux référents des TI de la phase 1 n'ayant pas candidaté lors de la seconde phase.

⁶⁵ Deux TI présentent, une même adresse courriel pour le référent élu et le référent industriel. L'écart entre le nombre de courriels disponibles et les personnes destinataire d'un sondage est lié à des courriels non reconnus.

⁶⁶ Part (en %) des entités ayant répondues par rapport aux entités sollicitées.

Liste des questions⁶⁷ du sondage envoyé aux référents élus :

Organisation du territoire d'industrie :

QE1⁶⁸ : Votre territoire d'industrie :

- était déjà labellisé dans la phase 1, sans changement dans la phase 2 ;
- était déjà labellisé dans la phase 1, changement de périmètre dans la phase 2 ;
- n'était pas labellisé dans la phase 1 ;
- autre.

<i>Réponses des référents élus (99 réponses individuelles couvrant 81 TI)</i>				
<i>TI non labellisé en phase 1</i>	TI labellisé en phase 1		Autre	Total
	Avec changement de périmètre en phase 2	Sans changement de périmètre		
21,5	33,2	26,1	0,3	81
26,5 %	40,9 %	32,2 %	0,3 %	100 %

QE2 : Si votre territoire était déjà labellisé dans la première phase du programme (2018-2023), étiez-vous globalement satisfait de la configuration de votre TI (nombre d'EPCI, cohérence économique et politique, à cheval sur plusieurs départements, spécialisation industrielle, etc.) ?

<i>Réponses des référents élus⁶⁹ (65 réponses individuelles couvrant 59 TI)</i>			
<i>Oui</i>	Non	Autre	Total
40,5	15,5	3	59
68,9 %	26,3 %	5,1 %	100 %

⁶⁷ Les questions soulignées sont communes aux deux questionnaires.

⁶⁸ Grille de lecture : « QE1 » : 1^{ère} question du sondage des élus ; « QI3 » : 3^{ème} question du sondage des industriels ; « QC2 » : deuxième question commune aux deux sondages.

⁶⁹ Pour faciliter l'exploitation des réponses, celles-ci ont été classées en trois familles (oui, non, autre).

Dans le cas contraire, avez-vous, vous-même ou des acteurs du territoire, jugé souhaitable de procéder à une reconfiguration de votre TI (avant ou à l'occasion de la 2e phase) ? Pourquoi, et avez-vous pu aboutir ?

QE3 : Si votre territoire était déjà labellisé dans la première phase du programme, comment jugez-vous la mise en œuvre des fiches action qui avaient été formalisées⁷⁰ ? Commentaire libre.

Réponses des référents élus⁷¹ (60 réponses individuelles couvrant 53 TI)			
<i>Correcte : certaines fiches action ont été mises en œuvre</i>	Satisfaisante : une partie importante des fiches action ont été mises en œuvre	Insatisfaisante : la plupart des fiches action n'ont pas été mises en œuvre	Total
26,2	15,5	11,3	53
49,4 %	29,2 %	21,4 %	100 %

QC6 : D'une manière générale, diriez-vous que votre TI est caractérisé par (plusieurs réponses possibles) :

- l'existence d'un maillage de sites industriels dynamiques qu'il s'agit de renforcer pour faciliter les projets des entreprises ?
- des traditions industrielles qui persistent en partie mais votre TI doit se réorienter et se diversifier pour rester un territoire industriel compétitif ?
- une volonté d'industrialiser un territoire qui n'a pas de tradition industrielle significative, ou qui en a eu dans le passé, mais qui a disparu ?

Commentaire libre.

⁷⁰ Réponses possibles : satisfaisante (une partie importante des fiches action ont été mises en œuvre) ; correcte (certaines fiches action ont été mises en œuvre) ou insatisfaisante (la plupart des fiches action n'ont pas été mises en œuvre).

⁷¹ Pour faciliter l'exploitation des réponses, celles-ci ont été classées en 3 familles différentes (correct, satisfaisante, insatisfaisante).

Réponses des référents : Élus : 87 réponses individuelles couvrant 74 TI Industriels : 122 réponses individuelles couvrant 90 TI (209 réponses individuelles couvrant 129 TI)				
	L'existence d'un maillage...	Des traditions industrielles...	Une volonté d'industrialiser ...	Total
<i>Élus</i>	37,7	15	3,3	56,1 ⁷²
	67,3 %	26,8 %	5,9 %	100 %
<i>Industriels</i>	42,3	23,6	7	72,9
	58 %	32,4 %	9,6 %	100 %
Total	80	39	10	129
	62 %	30 %	8 %	100 %

QE5 : Avez-vous créé un poste de chef de projets / chargé de mission pour animer la démarche Territoires d'industrie ? (Réponses possibles : Oui/Non)

Réponses des référents élus (87 réponses individuelles couvrant 74 TI)		
<i>Oui</i>	Non	Total
46,8	27,2	74
63 %	37 %	100 %

- Si oui, à quelle date a-t-il été pourvu et quel bilan en tirez-vous ? Citer un ou plusieurs exemples de projet qui ont été rendus possibles ou ont mieux progressé grâce à un chef de projets (QE5 (s1)).
- Si non, planifiez-vous d'en créer un ? Pour quelles raisons ? (QE5 (s2))

⁷² Le total des réponses n'est pas un nombre entier car cette question apparaît aussi dans le questionnaire envoyé aux référents industriels. La méthode employée afin de formuler la réponse globale d'un TI peut, lorsque plusieurs individus répondent, générer des contributions partielles complémentaires (exemple : au sein d'un TI où 3 élus et 2 industriels ont répondu, chaque réponse individuelle pèse pour 20 % (1/5) de la réponse totale). Cela explique pourquoi le total est de 56,1 alors qu'il y a 87 réponses individuelles des élus.

Appréciation de l'intérêt du programme

QE6 : Estimez-vous que la démarche engagée dans le cadre de Territoires d'industrie :

- a permis de créer une dynamique locale entre institutions publiques et entreprises industrielles ;
- a renforcé une dynamique préexistante ;
- n'a pas permis de créer ou de renforcer une dynamique locale.

Illustrer si possible par un ou plusieurs exemples. (Q6 (suite)).

Réponses des référents élus (78 réponses individuelles couvrant 69 TI)			
<i>A permis de créer...</i>	A renforcé ...	N'a pas permis ...	Total
32	29,3	7,7	69
46,4 %	42,5 %	11,1 %	100 %

QE7 : Identifiez-vous un ou plusieurs projets qui a été engagé ou a abouti grâce au programme Territoires d'industrie ?

QC3 : Le programme « Territoires d'industrie » a-t-il permis de rapprocher des dispositifs d'aides publiques les entreprises qui en étaient auparavant éloignées ?

Réponses des référents : Élus : 61 réponses individuelles couvrant 59 TI Industriels : 61 réponses individuelles couvrant 60 TI (122 réponses individuelles couvrant 101 TI)				
	Avis « positif »	Avis « faible ou aucun impact »	Ne se prononce pas ou trop tôt pour se prononcer	Total
<i>Élus</i>	28,2	15	7	50,2
	56,1 %	29,9 %	14 %	100 %
<i>Industriels</i>	21	12,5	17,3	50,8
	41,3 %	24,6 %	34,1	100 %
Total	49	28	24	101
	49 %	27 %	24 %	100 %

QC4 : Quelles évolutions vous sembleraient utiles pour améliorer l'efficacité du programme ?

Réponses des référents : Élus : 56 réponses individuelles couvrant 54 TI Industriels : 77 réponses individuelles couvrant 63 TI (133 réponses individuelles couvrant 99 TI)				
	Élus	Industriels	Total	
	En nombre	En nombre	En nombre	En %
<i>Améliorer l'animation locale, l'échange d'information, la communication.</i>	4,1	14,5	19	19 %
<i>Adapter les dispositifs aux projets, et non l'inverse / Élargir le périmètre d'éligibilité (PME et PMI)</i>	7	5,1	12	12 %
<i>Simplifier les processus administratifs</i>	3,5	7,5	11	11 %
<i>Plus de moyens financiers publics dédiés</i>	9,1	1	10	10 %
<i>Améliorer la communication des aides proposées par les opérateurs / Rendre visible les aides qui ne sont pas du droit commun</i>	3,5	0	4	4 %
<i>Structurer des réseaux de TI aux échelles régionales et nationales.</i>	1	2	3	3 %
<i>Faciliter l'accès au foncier</i>	0	3,5	4	4 %
<i>Maintenir ou amplifier les échanges public/privé</i>	0	2	2	2 %
<i>Actions proposées en phase II</i>	3,5	1,2	5	5 %
<i>Meilleure gouvernance</i>	0	2	2	2 %
<i>Miser sur les enjeux de la transition énergétique et du développement durable</i>	2,5	0	3	3 %
<i>Diffuser et mettre à jour une cartographie exhaustive des dispositifs d'aides publiques industrielles</i>	0	2,3	2	2 %
<i>Mise en place d'un guichet unique TI</i>	1	0	1	1 %
<i>Autre ou ne se prononce pas</i>	4	6	10	10 %
<i>Pas assez de recul</i>	5	7,8	13	13 %
Total	44,2	54,8	99	100 %

Relations avec les financeurs publics⁷³ et privés

QE10 : Parmi les acteurs publics précités (État et ses opérateurs, collectivités territoriales), quels sont les plus impliqués dans le soutien aux projets industriels de votre territoire ?

<i>Réponses des référents élus (73 réponses individuelles couvrant 62 TI)</i>		
<i>Entités mentionnées dans les réponses</i>	Occurrence dans les réponses	En %
<i>État</i>	39	26 %
<i>Région</i>	38	25 %
<i>EPCI</i>	27	18 %
<i>Banque des territoires</i>	13	9 %
<i>Bpifrance</i>	10	7 %
<i>Ademe</i>	9	6 %
<i>CCI</i>	5	3 %
<i>ANCT</i>	2	1 %
<i>Business France</i>	1	1 %
<i>Département</i>	1	1 %
<i>Divers</i>	6	4 %
Total	151⁷⁴	100 %

⁷³ Financeurs publics concernés : l'État (niveau national et services déconcentrés), opérateurs de l'État (Bpifrance, Banque des territoires, Ademe, Business France), conseils régionaux, conseils départementaux, communes et EPCI.

⁷⁴ Le total est supérieur au nombre de TI car des réponses mentionnent plusieurs acteurs publics.

QE11 : Quelles sont les difficultés rencontrées dans les relations avec les acteurs publics précités (État et ses opérateurs, collectivités territoriales) ? Si possible, illustrer par un ou plusieurs exemples.

Réponses des référents élus (48 réponses individuelles couvrant 48 TI)		
	En nombre	En %
<i>Procédure / animation / délai d'instruction ou de réponse / Éloignement avec le centre de décision (du national à l'arrondissement)</i>	22	46 %
<i>Information ou implication faible</i>	4	8 %
<i>Autre</i>	7	15 %
<i>Non applicable pour le moment</i>	4	8 %
<i>Pas de difficultés</i>	11	23 %
Total	48	100 %

QE12 : Dans quelle mesure l'État et ses opérateurs (Ademe, Bpifrance, Banque des territoires, Business France) ont-ils répondu aux fiches actions élaborées par votre territoire ?

Réponses des référents élus (53 réponses individuelles couvrant 52 TI)		
<i>Présents</i>	26,5	51 %
<i>Trop tôt pour formuler un avis</i>	12	23,1 %
<i>Très peu ou inadéquation entre les fiches et les dispositifs des opérateurs</i>	5,5	10,6 %
<i>Uniquement sur la base de dispositifs de droit commun</i>	3	5,8 %
<i>Autre et sans objet</i>	5	9,6 %
Total	52	100 %

QC1 : Dans quelle mesure estimez-vous que le programme TI est un instrument efficace pour renforcer les investissements publics ou mobiliser des aides publiques dans votre territoire ?

Réponses des référents : Élus : 47 réponses individuelles couvrant 47 TI Industriels : 59 réponses individuelles couvrant 58 TI (106 réponses individuelles couvrant 92 TI)					
	Positif	Faible ou sans impact	Ne se prononce pas	Trop tôt pour formuler un avis	Total
<i>Élus</i>	26,5	4	5	5	40,5
	65,4 %	10 %	12,3 %	12,3 %	100 %
<i>Industriels</i>	38	1	6	6,5	51,5
	73,8 %	1,9 %	11,7 %	12,6 %	100 %
Total	65	5	11	12	92
	70 %	5 %	12 %	13 %	100 %

QC2 : Dans quelle mesure estimez-vous que le programme TI est un instrument efficace pour faciliter les investissements industriels privés dans votre territoire ?

Réponses des référents : Élus : 53 réponses individuelles couvrant 51 TI Industriels : 79 réponses individuelles couvrant 64 TI (132 réponses individuelles couvrant 99 TI)					
	Positif	Faible ou sans impact	Ne se prononce pas	Autre ou trop tôt pour formuler un avis	Total
<i>Élus</i>	18,3	8,9	8,3	6,8	42,4
	43,3 %	20,9 %	19,7 %	16,1 %	100 %
<i>Industriels</i>	31,2	9	9,1	7,3	56,6
	55,1 %	15,9 %	16,1 %	12,9 %	100 %
Total	50	18	17	14	99
	50 %	18 %	18 %	14 %	100 %

QE15 : Concernant la formation, avez-vous des échanges, des concertations ou des coopérations avec les services de l'éducation nationale et en charge de la formation professionnelle (État et Région) ?

<i>Réponses des référents élus (66 réponses individuelles couvrant 62 TI)</i>			
<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>NSPP</i>	Total
46,5	11	4,5	62
75 %	17,7 %	7,3 %	100 %

Remarques complémentaires

QC5 : Avez-vous des observations dont vous souhaitez faire part à la Cour des comptes concernant le programme Territoires d'industrie ?

Liste des questions⁷⁵ du sondage envoyé aux référents industriels :

QC6 : D'une manière générale, diriez-vous que votre TI est caractérisé par (plusieurs réponses possibles) :

- l'existence d'un maillage de sites industriels dynamiques qu'il s'agit de renforcer pour faciliter les projets des entreprises ?
- des traditions industrielles qui persistent en partie mais votre TI doit se réorienter et se diversifier pour rester un territoire industriel compétitif ?
- une volonté d'industrialiser un territoire qui n'a pas de tradition industrielle significative, ou qui en a eu dans le passé, mais qui a disparu ?

Commentaire libre.

→ Voir le tableau figurant dans la partie dédiée aux réponses des élus.

⁷⁵ Les questions soulignées sont communes aux deux questionnaires.

Q12 : Dans quelle mesure la répartition des rôles et des responsabilités entre acteurs publics dans le cadre du programme Territoires d'industrie vous semble-t-elle claire et satisfaisante ?

<i>Réponses des référents industriels (82 réponses individuelles couvrant 67 TI)</i>			
<i>Claire et satisfaisante</i>	<i>Amélioration nécessaire ou en cours</i>	<i>Autre ou trop tôt</i>	Total
31,3	20,7	15	67
46,8 %	30,8 %	22,4 %	100 %

Appréciation de l'intérêt du programme

Q13 : Quels sont vos besoins prioritaires et dans quelle mesure « Territoires d'industrie » pourrait-il permettre d'y répondre ?

<i>Réponses des référents industriels (86 réponses individuelles couvrant 69 TI)</i>		
<i>Attractivité du territoire/développement industriel/Financement</i>	18,6	26,9 %
<i>Compétence/RH/recrutement/ attractivité des métiers</i>	17,1	24,8 %
<i>Foncier</i>	8,8	12,8 %
<i>Transition écologique</i>	5,8	8,3 %
<i>Modernisation/compétitivité/i nnovation</i>	2,8	4,1 %
<i>Logement / déplacements</i>	3	4,3 %
<i>Autres</i>	12,9	18,7 %
Total	69	100 %

QC3 : Le programme « Territoires d'industrie » a-t-il permis de rapprocher des dispositifs d'aides publiques les entreprises qui en étaient auparavant éloignées ?

→ Voir le tableau figurant dans la partie dédiée aux réponses des élus.

QI5 : Dans quelle mesure le programme contribue-t-il en particulier à :

- renforcer la visibilité des atouts de votre territoire en matière d'accueil de projets industriels ?
- développer une dynamique coopérative de tous les acteurs concernés, publics et privés
- faciliter l'obtention d'aides ou de subventions pour les projets industriels
- faciliter l'obtention de financements privés (bancaires notamment) pour les projets industriels
- améliorer la coordination de l'action publique en faveur de l'industrie

(réponses possibles : pas du tout (Pdt) / modérément (Mod) / beaucoup (Bcp))

NB_Ind (*)	Nombre de TI couverts		Réponses des référents industriels			
			Bcp	Mod	Pdt	Total
95	77	Renforcer la visibilité, etc.	39,8	35,7	1,5	77
96	77	Développer une dynamique, etc.	46,2	30,3	0,5	77
93	77	Faciliter l'obtention d'aides, etc.	25,4	47,6	4	77
90	74	Faciliter l'obtention de financements, etc.	13,1	38,1	22,8	74
94	77	Améliorer la coordination, etc.	44,4	30,3	2,3	77

(*) : NB_Ind : nombre de réponses individuelles.

QC4 : Quelles évolutions vous sembleraient utiles pour améliorer l'efficacité du programme ?

➔ Voir le tableau figurant dans la partie dédiée aux réponses des élus.

Relations avec les financeurs publics et privés⁷⁶

QC1 : Dans quelle mesure estimez-vous que le programme TI est un instrument efficace pour renforcer les investissements publics ou mobiliser des aides publiques dans votre territoire ?

➔ Voir le tableau figurant dans la partie dédiée aux réponses des élus.

QC2 : Dans quelle mesure estimez-vous que le programme TI est un instrument efficace pour faciliter les investissements industriels privés dans votre territoire ?

➔ Voir le tableau figurant dans la partie dédiée aux réponses des élus.

QI9 : Dans quelle mesure estimez-vous que le programme TI est un instrument efficace pour compléter les autres politiques et dispositifs de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales ?

Réponses des référents industriels (70 réponses individuelles couvrant 56 TI)		
<i>Aide à la coordination ou la complémentarité ou à une meilleure compréhension des besoins.</i>	19,5	34,8 %
<i>Orienté industries et/ou territoire</i>	14	25 %
<i>Aide mais les acteurs publics sont trop nombreux et/ou les dispositifs trop complexes</i>	6,8	12,2 %
<i>Pas assez de recul</i>	7,8	14 %
<i>Autre ou ne se prononce pas</i>	7,8	14 %
Total	56	100 %

QI10 : Si votre entreprise a bénéficié d'une ou plusieurs aides de l'État depuis 2019, lesquelles ? Dans quelle mesure la labellisation de votre Territoire d'industrie a-t-elle facilité son obtention ?

⁷⁶ Financeurs publics concernés : État (niveau national et services déconcentrés), opérateurs de l'État (Bpifrance, Banque des Territoires, Ademe, Business France), conseils régionaux, conseils départementaux, communes et EPCI

Remarques complémentaires

QC5 : Avez-vous des observations dont vous souhaitez faire part à la Cour des comptes concernant le programme Territoires d'industrie ?

Taux de réponse des sondages et poids respectifs des populations élus et industrielles

Les taux de réponse du sondage adressé aux référents industriels sont plus élevés que ceux constatés sur la population des référents élus :

- au niveau des individus : 43 % (contre 37 %) ;
- au niveau de la couverture
- des TI : 61 % (contre 57 %) ;
- des régions : 89 % (contre 83 %).

Tableau n° 16 : taux de réponses des sondages

		Entités contactées (a)	Entités ayant répondues (b)	Taux de réponse (a)/(b)
Deux sondages	Individus	632	254	40,2 %
	TI	174	139	79,9 %
	Régions	18	17	94,4 %
Sondage « élus »	Individus	315	116	36,8 %
	TI	168	95	56,5 %
	Régions	18	15	83,3 %
Sondage « industriels »	Individus	322	138	42,9 %
	TI	163	99	60,7 %
	Régions	18	16	88,9 %

Source : Cour des comptes

L'identification du nombre de référents élus et de référents industriels, qui sur les questions communes (celles envoyées simultanément aux 2 populations) ayant répondu permet d'avoir une première appréciation du poids respectifs des populations⁷⁷ dans les réponses aux questions communes. Sur ces questions, la population industrielle contribue pour environ 55 % des réponses. L'influence des deux populations aux réponses des questions communes est assez bien équilibrée.

⁷⁷ L'analyse des réponses a été réalisée afin de donner, à chaque TI un « poids identique » dans l'analyse globale. Ainsi, au sein d'un TI donné, chaque réponse, en provenance d'un élu ou d'un industriel, est pondérée d'un coefficient permettant d'assurer que la somme du nombre de réponses soit égale à 1.

Annexe n° 6 : recommandations formulées par l'OCDE (octobre 2023)

Renforcer l'évaluation, le suivi et l'encadrement du programme TI	Favoriser la mise en place d'un système d'évaluation du programme TI
	Poursuivre le déploiement d'outils de suivi opérationnel du programme TI
	Favoriser l'élaboration d'un plan d'actions TI formalisé dans tous les territoires
	Encourager un portage plus mixte des projets
	Renforcer le pilotage et promouvoir l'encadrement des séances de dialogue organisées dans le cadre du programme TI
	Favoriser l'ingénierie à travers le recrutement d'un chef de projets dans tous les TI
Encourager l'animation et la création de guichets uniques pour mieux informer et mieux accompagner	Favoriser une mutualisation des informations par la mise en place de guichets uniques
	Renforcer les dispositifs d'accompagnement pour les jeunes entrepreneurs du secteur industriel
Renforcer la démarche Rebond Industriel pour favoriser la création d'emploi industriel	Généraliser le dispositif Rebond Industriel par un système similaire à celui de France Relance
Répondre au défi du recrutement et des compétences dans les TI	Renforcer l'adéquation des formations pour les métiers de l'industrie
	Étendre le périmètre du dispositif « Passerelles Industries » à une échelle régionale
Œuvrer à l'amélioration de l'attractivité des territoires et de ses entreprises	Améliorer la « marque employeur » des entreprises et combattre les idées préconçues
	Promouvoir des campagnes d'attractivité des métiers en tension dans les TI
	Promouvoir des visites d'entreprises auprès des étudiants et des candidats pendant le processus de candidature

Renforcer l'évaluation, le suivi et l'encadrement du programme TI	Favoriser la mise en place d'un système d'évaluation du programme TI
	Poursuivre le déploiement d'outils de suivi opérationnel du programme TI
	Favoriser l'élaboration d'un plan d'actions TI formalisé dans tous les territoires
	Encourager un portage plus mixte des projets
	Renforcer le pilotage et promouvoir l'encadrement des séances de dialogue organisées dans le cadre du programme TI
	Favoriser l'ingénierie à travers le recrutement d'un chef de projets dans tous les TI
	Renforcer l'attractivité des TI via une offre de crèches en entreprise
Favoriser l'innovation et la coopération dans les TI	Promouvoir une stratégie de clusters dans les TI
	Favoriser un développement des technologies de pointe dans le secteur manufacturier
	Envisager la création d'une plateforme numérique pour un échange systématique d'informations et de projets entre la recherche et l'industrie dans les domaines clés du TI
	Renforcer les liens entre les entreprises industrielles et les pôles de compétitivité
Autres recommandations spécifiques sur l'industrie en France	Simplifier les demandes d'aides en ligne face à la hausse des prix de l'électricité
	Soutenir les innovations de production pour faire face à la hausse des prix de l'énergie
	Renforcer les coopérations avec les territoires voisins

Source : OCDE (« L'avenir de l'industrie manufacturière rurale, étude de cas française » - 2023)

Annexe n° 7 : données utilisées dans le cadre de l'évaluation

Identification des zones couvertes par le programme

La principale action à mener dans le cadre du contrôle du programme Territoires d'industrie fut de déterminer l'appartenance d'un projet, d'une commune ou d'une collectivité à un territoire couvert par le programme lors de sa première phase allant de 2018 à 2023. La liste des communes et des EPCI couverts est indiquée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires⁷⁸. La commune constitue l'échelle la plus fine permettant d'identifier parfaitement les contours des territoires d'industrie. En effet, la plupart des Territoires d'industrie sont composés d'EPCI, mais huit d'entre eux contiennent des communes ou des établissements publics territoriaux (EPT) dont les EPCI correspondants dans leur ensemble n'appartiennent pas au programme. Pour les communes appartenant au programme Territoires d'industrie dont l'EPCI correspondant n'appartient pas au programme, entre 1 et 8 % seulement des communes constituant ces EPCI appartiennent au programme.

Pour les besoins de la partie III-A, les EPCI ont été considérés comme TI dès lors que la plupart des communes les constituant étaient labélisés, notamment pour le calcul et la représentation cartographique des performances à l'échelle des départements. Pour la partie III-A-4, les EPCI dont la totalité des communes n'étaient pas labélisées TI n'ont pas été considérés comme TI afin de localiser plus finement les créations et destructions d'emplois et d'éviter les biais liés à certains territoires particulières (en particulier les grands centres urbains).

L'appartenance ou non d'une commune, d'un établissement ou d'une entreprise à un territoire d'industrie se fait à partir de la correspondance entre la commune ou l'EPCI correspondant et la liste des communes et EPCI couverts par le programme. Si l'échelle utilisée est celle des EPCI, seuls les EPCI dont l'entièreté des communes appartiennent au programme Territoires d'industrie sont considérées comme appartenant au programme.

⁷⁸ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/programme-territoires-dindustrie/#resources-panel>

Utilisation des données des opérateurs de l'État

Les dispositifs identifiés

Pour chacun des quatre principaux opérateurs de l'État impliqués dans le programme Territoires d'industrie, des dispositifs ont été identifiés comme relevant de la dynamique Territoires d'industrie. Les données des différents acteurs privés bénéficiaires de ces dispositifs ont ensuite été collectées dans le cadre du contrôle. Les dispositifs concernés par la demande ont été les suivants :

- *Ademe* : le fonds chaleur et le fonds économie circulaire
- *Bpifrance* : les programmes « accélérateurs », le volontariat territorial en entreprise, le fonds accélération des investissements industriels dans les territoires et les programme d'investissements d'avenir (PIA) 3 et 4
- *Caisse des dépôts* : les appels à projets « ingénierie de formations professionnelles innovantes », le programme Territoires d'innovation, le cofinancement d'études d'ingénierie territoriale, les investissements dans certains secteurs (foncier industriel, numérique, énergie, transport, formation) et les prêts « Gaïa territorial »
- *Business France* : interventions

L'ensemble de ces opérateurs à l'exception de Business France ont également versés des aides dans le cadre du plan France 2030, dont les données ont été fournies par le SGPI.

Les indicateurs demandés

Pour chacun des dispositifs identifiés, une liste d'indicateurs a été demandé aux différents opérateurs pour chaque projet bénéficiaire :

- Le SIREN et le SIRET (si disponible) de la société bénéficiaire
- La commune du site objet de l'intervention (sinon, d'enregistrement de la société)
- Le type d'intervention
- Le détail du projet (à la discrétion de l'opérateur)
- Le montant (en €) demandé (le cas échéant)
- Le montant (en €) attribué
- Éventuels notes ou avis attribués au projet
- La date de la décision d'intervention
- D'éventuels remarques/indicateurs estimés utiles pour l'analyse

Les données ont été demandées pour la période couvrant les exercices 2017 à 2023, en fonction de la date de lancement des dispositifs.

Certains indicateurs n'ont pu être collectés que pour certains dispositifs, notamment les numéros SIRET et les identifiants de commune des sites.

D'autres indicateurs ont été demandés uniquement pour certains dispositifs. Les dates de dépôt des dossiers ont ainsi été obtenues pour le Fonds chaleur et le fonds économie circulaire opérés par l'Ademe, et le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires et les PIA 3 et 4 opérés par Bpifrance. La différence entre les dates de dépôt et les dates de décision d'intervention ont permis de mesurer les délais d'instruction des dossiers. Les montants payés par projet ont également été collectés pour l'ensemble des dispositifs à l'exception du volontariat territorial en entreprise opéré par Bpifrance et des interventions de Business France.

La localisation dans les territoires d'industrie

À partir des données obtenues auprès des différents opérateurs, un traitement fut opéré afin de déterminer si la localisation du projet se situait dans une zone appartenant à la première phase (2018-2023) du programme Territoires d'industrie ou non. Les périmètres des différents territoires d'industrie ne peuvent être définis qu'à partir des codes Insee des communes ou des numéros SIREN des EPCI qui les constituent. L'enjeu principal de l'exploitation des données fut donc d'obtenir pour chaque projet bénéficiaire d'un dispositif un de ces deux indicateurs, afin de permettre de l'associer à un territoire d'industrie ou non. Pour cela, différentes méthodes ont été utilisées selon les dispositifs.

- Ademe

Pour les dispositifs de l'Ademe, chaque projet bénéficiaire du fonds chaleur et du fonds économie circulaire est caractérisé par le type de territoire bénéficiaire de l'aide (commune, département, EPCI, parc naturel régional, pays, région, zone internationale). Seuls les projets bénéficiant à une commune ou un EPCI ont été retenus pour l'enquête. Les autres projets ciblent des territoires trop étendus pour être rattachés à un éventuel territoire d'industrie.

L'Ademe est le seul opérateur pour lequel la localisation des projets a été définie en fonction de leurs territoires d'application, indépendamment de la localisation des tiers coordinateurs correspondants. Les projets qui bénéficient à un territoire plus important qu'un EPCI ont ainsi pu être écartés de l'étude, ce qui ne fut pas le cas pour les dispositifs des autres opérateurs pour lesquels la localisation des projets a été définie comme étant la localisation des entreprises ou des établissements porteurs de projet correspondants.

- Bpifrance

La localisation des projets bénéficiaires du programme « accélérateurs » a été réalisée en utilisant les codes postaux et les noms de ville renseignés pour les différents projets bénéficiaires. Une méthode de *matching* a permis d'effectuer un appariement entre ces deux indicateurs et un fichier de correspondance entre les codes postaux et les codes commune Insee⁷⁹, afin d'obtenir les codes communes Insee des différents projets. Un nouvel appariement a ensuite été réalisé avec la liste des communes appartenant à la première phase du programme afin de déterminer quels projets pouvaient être associés au programme Territoires d'industrie.

Les projets du dispositif volontariat territorial en entreprise ont été localisés en utilisant les numéros SIRET renseignés des établissements porteurs de projets. Les codes Insee des communes des établissements ont été obtenus à partir de ces numéros SIRET en utilisant la base Sirène⁸⁰ de l'Insee. Les codes Insee des communes obtenus ont ensuite été appariés avec la liste des communes Territoires d'industrie de la première phase.

Pour le fonds accélération des investissements industriels dans les territoires, la localisation a été déterminée à partir des SIRET des établissements de R&D des entreprises bénéficiaires transmis par Bpifrance. Les codes communes Insee correspondants à ces SIRET ont été obtenus à partir de la base Sirène et ont ensuite été appariés avec la liste des communes Territoires d'industrie de la première phase.

Pour les PIA 3 et 4, les indicateurs transmis par Bpifrance afin de localiser les projets sont les SIREN des entreprises bénéficiaires et les codes postaux des lieux d'exécution des projets. L'exploitation de la base Sirène à partir de ces deux indicateurs a permis d'identifier les codes Insee des communes qui correspondent aux établissements d'exécution des projets, qui ont ensuite été appariés au périmètre des Territoires d'industrie.

- Caisse des dépôts

Les projets retenus dans le cadre des dispositifs ingénierie de formation professionnelle, Territoires d'innovation, cofinancement d'études d'ingénierie territoriale et les investissements dans les secteurs du foncier industriel, du numérique, de l'énergie, du transport et de la formation ont été localisés à partir des SIRET des porteurs de projet avec la même méthode que pour le dispositif volontariat territorial en entreprise de Bpifrance.

⁷⁹ <https://public.opendatasoft.com/explore/dataset/correspondance-code-insee-code-postal/table/>

⁸⁰ <https://www.sirene.fr/sirene/public/accueil>

La localisation des bénéficiaires des prêts « Gaia territorial » a été effectuée à partir des codes commune Insee des différents porteurs de projet qui étaient directement renseignés dans les données transmises.

- Business France

Les projets ayant bénéficié d'une intervention de Business France ont été localisés en utilisant les numéros SIRET des établissements correspondants, qui ont permis d'identifier les codes Insee des communes correspondants à partir de la base Sirène.

- France 2030

Les données des projets bénéficiaires du plan d'investissement France 2030 fournies par le SGPI ont été regroupées en un seul fichier pour l'ensemble des opérateurs du plan. Les identifiants des porteurs de projets transmis étaient des numéros SIREN ou SIRET. Lorsqu'il s'agissait d'un numéro SIRET, le projet a été localisé dans la commune correspondante de l'établissement, et lorsqu'il s'agissait d'un numéro SIREN le projet a été localisé dans la commune du siège de l'entreprise correspondante. La structure des données ne permettait donc pas une localisation précise et parfaitement comparable des différents projets sélectionnés.

Élaboration et utilisation des données relatives à l'emploi industriel

Les indicateurs relatifs à l'emploi industriel utilisés ont été obtenus en utilisant la base de données *Nombre d'établissements employeurs et effectifs salariés du secteur privé, par commune x APE (2006-2022)* mise en ligne par l'URSSAF⁸¹. Cette base de données recense pour chaque commune le nombre d'établissements employeurs et les effectifs salariés par activité principale exercée selon la nomenclature d'activités française⁸². Dans le cadre de ce rapport, l'emploi industriel est défini comme étant l'emploi appartenant à la section C de la NAF correspondant à l'industrie manufacturière. Les codes Insee de chaque commune permettent de déterminer l'appartenance d'une commune au programme Territoires d'industrie.

⁸¹ <https://open.urssaf.fr/explore/dataset/etablissements-et-effectifs-salaries-au-niveau-commune-x-ape-last/table/>

⁸² <https://www.insee.fr/fr/information/2406147>

La base de données de l'URSSAF ne contient pas l'ensemble des communes françaises. Certaines sont manquantes et correspondent aux communes pour lesquelles il n'y a pas eu d'établissement employeur du secteur privé durant la période considérée. La base de données constituée a donc été enrichie de ces communes manquantes, qui ont été identifiées à partir de la base de données des populations légales 2020 de l'Insee⁸³ qui contient l'ensemble des communes françaises. Pour ces communes, les nombres d'emplois et d'emplois industriels ont été indiqués comme étant nuls.

D'autres indicateurs ont été ajoutés afin d'approfondir l'étude de l'emploi industriel, avec notamment l'identification des communes appartenant à une métropole ainsi que la classification des communes selon la grille communale de densité de l'Insee⁸⁴. Ces indicateurs ont permis de comparer de manière plus précise les communes appartenant au programme Territoires d'industrie avec celles qui n'y appartiennent pas, en permettant l'identification de différents types de communes.

Utilisation des données issues du Répertoire des entreprises et des établissements (REE)

La répartition des entreprises et des établissements entre les zones appartenant au programme Territoires d'industrie et celles n'y appartenant pas a été effectuée en exploitant les Répertoires des entreprises et des établissements⁸⁵ produit par l'Insee, de 2006 à 2021. Les bases de stocks issues des répertoires permettent d'obtenir les codes Insee des communes de chaque établissement ainsi que leur code APE et leur effectif. Pour cette enquête, les établissements étudiés sont ceux dont le code APE correspond à une activité de l'industrie manufacturière (section C de la NAF).

Utilisation des données issues des liasses fiscales des entreprises manufacturières

L'exploitation des déclarations fiscales des entreprises manufacturières (section C de la NAF) a permis d'analyser leur situation financière. L'appariement entre la commune d'implantation de l'entreprise renseignée dans la déclaration et la liste des communes appartenant au programme Territoires d'industrie a permis d'identifier les entreprises manufacturières considérées comme appartenant au programme et celles considérées comme n'en faisant pas partie. Trois indicateurs ont ainsi été

⁸³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6683037#documentation-sommaire>

⁸⁴ <https://www.insee.fr/fr/information/6439600>

⁸⁵ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1346>

extraits pour les entreprises manufacturières : le résultat de l'exercice, l'EBE et les subventions d'exploitation. À partir de l'EBE et des subventions d'exploitation, une mesure est faite de l'EBE net des subventions d'exploitation. L'appartenance ou non de l'un des projets retenus à un territoire d'industrie a été déterminée à travers l'appariement de la liste des codes communes Insee et des SIREN des EPCI bénéficiaires avec la liste des communes et EPCI appartenant à la première phase du programme.

Le périmètre de l'industrie

Les emplois, les établissements et les entreprises sélectionnés au sein des données de l'Urssaf, du Répertoire des entreprises et des établissements et des liasses fiscales appartiennent à l'industrie manufacturière, la section C de la nomenclature d'activité française (NAF). L'Insee définit cette section comme étant constituée des activités qui procèdent à « la transformation physique ou chimique de matériaux, substances ou composants en nouveaux produits »⁸⁶. Comme indiqué par l'étude de Bpifrance sur l'Industrie et les Territoires publiée le 15 mai 2024⁸⁷, c'est cette définition de l'industrie qui est retenue par le Gouvernement dans ses objectifs de réindustrialisation. Certains secteurs traditionnellement rattachés à l'industrie sont ainsi exclus du périmètre de l'industrie utilisé pour cette enquête, à savoir les industries extractives (section B), la production et la distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (section D), et la production et la distribution d'eau ; l'assainissement, gestion des déchets et dépollution (section E).

Il existe d'autres périmètres de l'industrie qui peuvent être utilisés et qui s'affranchissent des périmètres « classiques » de l'industrie définis par la NAF. Ces nouvelles définitions de l'industrie se justifient notamment par une porosité croissante entre le secteur des services et celui de l'industrie⁸⁸.

⁸⁶ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/nafr2/section/C>

⁸⁷ <https://presse.bpifrance.fr/comment-gagner-la-bataille-de-la-reindustrialisation-regards-croises-entre-territoires-industriels-et-societe-civile>

⁸⁸ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/politiques-industrielles-france-evolutions-comparaisons-internationales>

Utilisation des données de dotations de l'État et des collectivités

Trois dispositifs ont été identifiés comme relevant de dotations et de financement de l'État : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et le fonds d'aménagement et de développement des territoires (FNADT). Pour chaque intervention, un indicateur a été ajouté indiquant l'appartenance ou non du bénéficiaire à un Territoire d'industrie. Cet indicateur a été obtenu à partir des codes Insee des communes issus des numéros SIRET des établissements bénéficiaires.

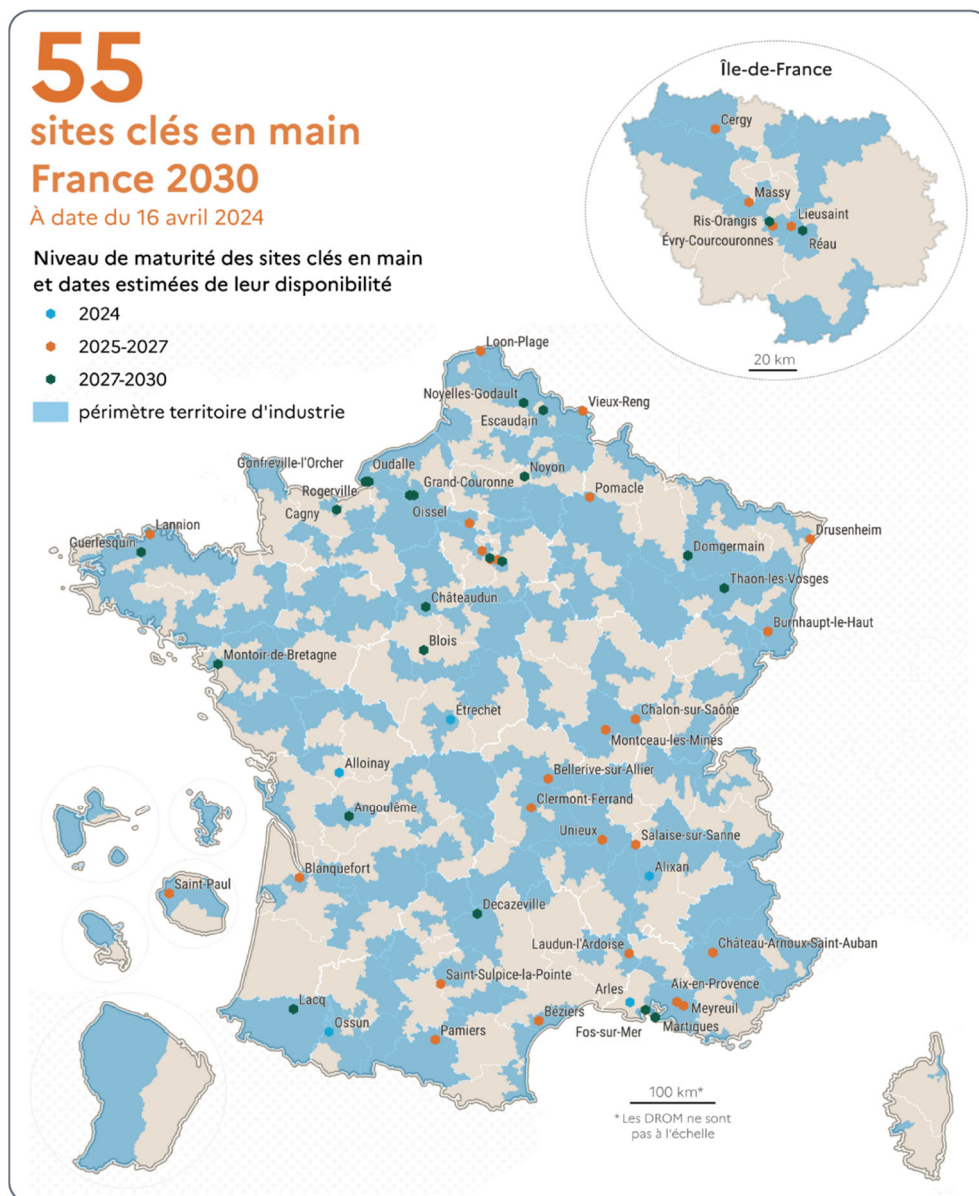
Un procédé identique a été employé pour les dépenses d'action économique (fonction 9 de la nomenclature M14 et fonction 6 de la nomenclature M57) du bloc communal (communes et intercommunalités).

Tableau n° 17 : table des données traitées

<i>Base</i>	Producteur(s) de données	Année	Variables utilisées
<i>Liste des territoires d'industrie 2018-2023</i>	ANCT	2018-2023	Identifiant territoire d'industrie, code commune Insee, Siren EPCI
<i>Bénéficiaires des dispositifs des opérateurs</i>	Ademe, Bpifrance, caisse des dépôts, Business France	2018-2023	SIREN/SIRET, code commune Insee, délais d'instruction, montant dépensé
<i>Établissements employeurs et effectifs salariés du secteur privé, par commune x APE</i>	Urssaf	2006-2022	Identifiants géographiques, identifiants NAF, nombre d'établissements, effectifs salariés
<i>Stocks Établissements : Stocks d'établissements</i>	Insee	2006-2021	Code commune, identifiants NAF, effectifs
<i>Liasses fiscales Entreprises</i>	DGFIP	2017-2022	Résultat d'exercice, EBE, subventions d'exploitation, taille
<i>Dotations et financement de l'État (DSIL, DETR, FNADT)</i>	DGFIP	2018-2023	SIREN/SIRET, montants versés
<i>Dépenses d'action économique du bloc communal (communes et intercommunalités)</i>	DGFIP	2013-2021	SIREN/SIRET, dépenses effectuées
<i>Bénéficiaires France 2030</i>	SGPI	2022-2023	SIREN/SIRET, opérateur, montant de l'aide

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : carte des 55 « sites clés en main France 2030 » et des périmètres TI



Source : ANCT