

...le rapport d'information relatif au programme

## TERRITOIRES D'INDUSTRIE

Le mercredi 18 décembre 2024, la commission des affaires économiques a adopté le rapport d'information de Mme Martine Berthet, M. Rémi Cardon et Mme Anne-Catherine Loisier sur le programme Territoires d'industrie.

Soucieux, dans une logique de **territorialisation de leur mission de contrôle**, de confronter les réalités de terrain aux bilans tirés par les pilotes et acteurs du programme au niveau national, les rapporteurs ont constaté la **dynamique très positive** – quoique inégale - **impulsée par le programme au niveau local**, malgré un soutien hétérogène de l'État et de ses opérateurs. **Cette démarche s'inscrit dans la logique de « contrôle sénatorial de proximité » souhaité par le Président du Sénat, visant à mieux évaluer l'impact des politiques publiques au niveau local.**

Afin d'**affermir la composante territoriale de l'effort national de réindustrialisation**, les rapporteurs proposent de pérenniser le programme, **peu coûteux pour les finances publiques**, en le **recentrant sur les territoires en capacité de développer une activité structurée autour de filières** industrielles. Ils recommandent en particulier de **mieux soutenir** les initiatives locales visant à renforcer de manière transversale **l'attractivité** des territoires pour l'industrie et d'**encourager le recours aux dérogations**, pour mieux s'adapter aux réalités et contraintes locales.



### 1. UN OUTIL DE POLITIQUE INDUSTRIELLE TERRITORIALISÉ TRÈS APPRÉCIÉ DES ACTEURS LOCAUX, MALGRÉ UNE MISE EN ŒUVRE ET DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES

#### A. UN INSTRUMENT ORIGINAL DE POLITIQUE INDUSTRIELLE TERRITORIALE

##### 1. Le facteur territorial, un puissant levier de réindustrialisation, longtemps ignoré

Lancé en 2018, le programme Territoires d'industrie **réintroduit la notion de territoires dans la stratégie de reconquête industrielle** engagée au mi-temps des années 2010, d'abord focalisée sur la réduction des coûts de production et le soutien aux grandes filières et à l'innovation. Il s'agissait de **construire, de manière proactive, le « facteur territorial »** à l'œuvre, par exemple, dans les districts italiens (constitué de « facteurs invisibles » tels que les relations entre acteurs, les traditions et expériences, la culture industrielle, ...), dont le poids dans les trajectoires industrielles a été récemment évalué par la littérature économique à pas moins de 40 %. Cette approche territoriale est d'autant plus pertinente qu'on estime que le tissu industriel déjà existant concentre **70% du potentiel de réindustrialisation** en France ; elle pourrait permettre, au total, la **création de plus de 400 000 emplois**.



Le poids estimé du facteur territorial dans les dynamiques industrielles

Au total, **183 Territoires d'industrie** ont été labellisés lors de la reconduction du programme, pour la période 2023-2027, rassemblant **630 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**.

## 2. Une architecture de gouvernance et des modalités de mise en œuvre novatrices

Conçu comme un **outil « biface » de cohésion sociale et territoriale et de politique industrielle, le programme**, piloté conjointement par la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), repose sur une **logique ascendante d'élaboration de projets** au niveau de chaque territoire d'industrie, piloté localement par un **binôme constitué d'un élu local et d'un industriel** du territoire, épaulé d'un comité de projet composé de l'ensemble des acteurs locaux pertinents en fonction des caractéristiques du territoire, ainsi qu'un représentant de l'État – généralement le sous-préfet. À l'origine, l'État et ses opérateurs soutiennent le programme uniquement *via* la priorisation vers les Territoires d'industrie d'outils de politiques publiques existantes, sans crédits supplémentaires.

---

« **L'objectif était de donner carte blanche aux territoires.** »

---

### B. UN BILAN LOCAL POSITIF, UN BILAN GLOBAL MITIGÉ

#### 1. Une mise en œuvre hétérogène portée par une implication inégale des acteurs à tous les niveaux

Cette architecture de gouvernance et cette carte blanche donnée aux industriels sont **plébiscitées par les élus et les industriels**, pour qui la principale plus-value du programme est de permettre le **développement d'une dynamique coopérative entre tous les acteurs concernés, publics et privés**, facilitée par l'animation des chefs de projets nommés dès la phase 1 dans certains Territoires d'industrie, et généralisée depuis 2023.

Le programme a cependant été **mis en œuvre de manière hétérogène dans les territoires**, d'autant que la première liste des Territoires d'industrie avait été désignée **sans concertation** avec les industriels et élus locaux. Malgré cela, 85 % des Territoires d'industrie de la phase 1 ont candidaté et ont été labellisés pour la phase 2.

En outre, **les régions n'ont pas été associées** par l'État au lancement du programme, malgré leur rôle de cheffes de file en matière de développement économique ; **l'implication des chambres de commerce et d'industrie (CCI) demeure globalement insuffisante.**

#### 2. Un bilan financier en trompe-l'œil

Reposant sur une **logique d'offre de services renforcée** - notamment en accompagnement et animation -, de la part des services et opérateurs de l'État, le programme était, **à l'origine, dépourvu de tout financement spécifique.** Si les Territoires d'industrie ont massivement bénéficié, comme les autres territoires, des mesures de soutien à l'activité économique déployées au moment de la crise de la covid puis *via* le plan France 2030, **les crédits récurrents** du programme, qui co-financent des postes de chefs de projet et de l'ingénierie dans les Territoires d'industrie, se montent seulement à **quelques millions d'euros par an.**



**Très peu coûteux pour les finances publiques**, le programme devrait donc **être pérennisé** et doté d'une **ligne de financement pluriannuelle** sécurisée pour ces missions. Dans un contexte d'austérité budgétaire, la présence des chefs de projets, un meilleur relais assuré par les CCI et une coordination régionale renforcée devraient **permettre aux acteurs industriels d'être mieux informés et accompagnés dans la recherche d'aides publiques**, y compris régionales et européennes.



## 2. RECENTRER LE PROGRAMME POUR MIEUX SOUTENIR LES PROJETS INDUSTRIELS DE TERRITOIRES

### A. RÉORIENTER LE PROGRAMME SUR LES FONDAMENTAUX DE L'ATTRACTIVITÉ

#### 1. Penser l'attractivité dans toutes ses dimensions

Les projets portés dans le cadre des Territoires d'industrie témoignent de la **pertinence** et de la **créativité des acteurs locaux pour lever les freins constatés au développement industriel**, quelle que soit leur nature. Le recentrage du volet « attractivité » sur son seul aspect foncier, lors du passage à la phase 2 du programme, a pu faire oublier que **l'attractivité industrielle doit être pensée comme un tout**. Parmi les points particulièrement cruciaux observés par les rapporteurs dans les Territoires d'industrie visités figurent :



l'**amplification de l'offre de logements abordables**, y compris pour les apprentis et alternants. En plus des actions menées par Action Logement, désormais partenaire du programme, toutes les solutions développées par les opérateurs de l'État, notamment l'ANCT *via* d'autres programmes nationaux de revitalisation des zones rurales et petites villes, doivent pouvoir être mobilisées à cet effet ;



le **développement de solutions de mobilité** pour l'accès aux lieux de production, véritable angle mort du programme ;



le **soutien au développement des compétences industrielles**, pénalisé en particulier par la **quasi-absence de dialogue**, au niveau national, **avec les ministères en charge de l'éducation, de la formation et de l'emploi**, qui se répercute sur les actions menées au niveau local. Le modèle des **écoles de production**, dont se sont emparés de nombreux Territoires d'industrie pour répondre rapidement aux besoins des entreprises - et dont le rôle de cohésion sociale doit aussi être souligné - doit être affermi, en **pérennisant la participation de l'État à leurs frais de fonctionnement** et en **levant les freins financiers à la scolarité** des publics les plus fragiles.

#### 2. Soutenir financièrement les collectivités qui investissent dans le foncier industriel et les infrastructures



Le **foncier** est identifié comme un **facteur clé pour la réindustrialisation**, pourtant **aucun soutien spécifique** n'est prévu dans le cadre du programme **pour les collectivités qui acquièrent, viabilisent et aménagent des zones industrielles** « clé en main », les laissant souvent démunies. Les crédits de l'ex Fonds friche s'étant révélés notoirement insuffisants, les rapporteurs recommandent, à enveloppe constante, la **sécurisation d'une ligne spécifiquement dédiée**, à cette fin, aux collectivités des Territoires d'industrie.

### B. MIEUX ADAPTER LE PROGRAMME AUX BESOINS DES TERRITOIRES

#### 1. Prioriser, cibler et diversifier les offres de service des opérateurs de l'État



Pour **donner de la valeur au label Territoires d'industrie**, ces derniers doivent bénéficier d'une véritable **priorisation dans l'accès aux dispositifs de droit commun** déployés par les opérateurs de l'État, conformément à la promesse faite au lancement du programme.

Six ans après son lancement, **un panier de services adapté** peut et doit en outre être élaboré, à partir des fiches projets élaborées par les Territoires d'industrie.

Afin de mieux adapter ces dispositifs aux problématiques identifiées sur le terrain, le programme doit faire l'objet d'**évaluations régulières** grâce à une meilleure prise en compte du périmètre des Territoires d'industrie dans les outils de « reporting » des services et opérateurs de l'État et des collectivités.

#### 2. Simplifier pour mieux prendre en compte les contraintes locales



Alors que le **thème de la « simplification »** est devenu l'un des axes forts de la politique économique, les Territoires d'industrie doivent être encouragés à se servir davantage des facultés de **dérogation** qui existent au niveau local, pour lever les freins à la réalisation de projets industriels (recours à France Expérimentation, pouvoir de dérogation préfectoral).

Sur ce sujet en particulier, les comités des Territoires d'industrie, aux prises avec les réalités locales, doivent devenir **force de proposition pour inspirer un nouvel acte de simplification des normes affectant le développement industriel**.

### 3. Privilégier la constitution de filières locales



Les visites de terrain ont montré combien est **profitable**, pour l'ensemble d'un territoire, **l'existence de filières industrielles locales qui structurent l'écosystème** et fédèrent les forces vives du tissu industriel, **au bénéfice de l'innovation et de la compétitivité**. Aussi, en complément de l'approche par filière développée à l'échelon national, les rapporteurs recommandent **de privilégier dans les Territoires d'industrie la constitution de filières**, en les rapprochant, là où ils existent, des clusters et pôles de compétitivité.

#### Les recommandations de la mission d'information

##### Axe 1 : Pérenniser le programme en réorientant ses priorités vers les principaux déterminants de l'attractivité industrielle

- Pérenniser le programme en le recentrant sur les territoires porteurs de véritables projets industriels et disposant d'aménités pour le développer.
- Réactiver le volet « attractivité », en développant notamment les actions relatives à l'accès au logement et aux mobilités, et renforcer l'axe « développement des compétences » en renforçant la collaboration avec les acteurs de la formation et de l'emploi au niveau local et au niveau national, et en affermissant le modèle des écoles de production.
- Réactiver le volet « simplification », pour encourager le recours aux dérogations au niveau local pour favoriser la réalisation de projets industriels.

##### Axe 2 : Rendre le programme plus opérationnel en améliorant la mobilisation des acteurs et en ciblant le financement

- Assurer une meilleure implication des CCI et des régions dans le programme.
- Pérenniser les financements du programme sur une ligne spécifique, pour une durée d'au moins quatre ans, pour assurer le co-financement des chefs de projet, le soutien en ingénierie et le financement de la détection de projets industriels et des écoles de production, et flécher spécifiquement des financements à destination des communes et EPCI pour l'aménagement foncier et le développement d'infrastructures à destination de l'industrie.

##### Axe 3 : Mieux s'adapter aux spécificités et aux besoins des territoires

- Prioriser l'accès des Territoires d'industrie aux programmes de droit commun développés par les opérateurs de l'État, et élaborer une offre de services spécifiquement dédiés aux Territoires d'industrie, sur la base des fiches-actions élaborées par ces derniers.
- Évaluer le programme, au niveau national et local, *a minima* à mi-parcours et en fin de phase.
- Privilégier la constitution de filières industrielles territoriales et encourager le développement de partenariats avec d'autres territoires industriels européens, dans une logique de filière.

##### Axe 4 : S'appuyer sur le retour d'expérience des Territoires d'industrie pour mieux calibrer les politiques industrielles

- Utiliser les Territoires d'industrie comme force de proposition en matière de politique industrielle.
- Créer un délégué interministériel à la réindustrialisation pour favoriser une approche transversale de la réindustrialisation.

## POUR EN SAVOIR +

- « [Réindustrialisation, : le potentiel caché de nos territoires](#) », O. Lluansi et G. Basset, fév. 2023
- « [Politiques industrielles territorialisées : enjeux et modalités](#) », Revue d'économie industrielle, n° 181-182, 2023
- [Publications](#) de l'Observatoire des Territoires d'industrie
- [Territoires d'industrie – une usine à projets au cœur de la relance – point d'étape à trois ans](#)
- [Rapport](#) Le programme 'Territoires d'industrie'. 2018-2023, rapport public thématique, Cour des Comptes, novembre 2024



**Dominique Estrosi Sassone**

Présidente  
de la commission  
Sénateur des  
Alpes-Maritimes  
(Les Républicains)



**Martine Berthet**

Rapporteuse  
Sénatrice  
de la Savoie  
(Les Républicains)



**Rémi Cardon**

Rapporteur  
Sénateur  
de la Somme  
(Socialiste,  
Écologiste  
et Républicain)



**Anne-Catherine Loisier**

Rapporteuse  
Sénatrice  
de la Côte-d'Or  
(Union Centriste)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone :  
01.42.34.23.20