

3^{ème} CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2024

Note de synthèse et de propositions soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

EPREUVE N° 9

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

La Métropole de X a été labellisée « territoire d'industrie ». Alors que ce territoire a subi fortement la désindustrialisation et a perdu des habitants, cette labellisation est l'occasion de relancer une politique de développement économique ambitieuse tout en veillant à atténuer son impact environnemental.

Vous avez été recruté(e) comme chargé(e) de mission au sein de la Direction du Développement Economique pour animer ce dispositif. Afin de faire valider le projet de plan d'actions aux élus du Bureau métropolitain, la Présidente de la Métropole vous demande une note présentant tous les enjeux de la réindustrialisation du territoire et des propositions d'actions mobilisant tous les acteurs de ce projet.

DOCUMENTS JOINTS

Document 1	Granier C. et Ellie P. mai 2021, Ces territoires qui cherchent à se réindustrialiser, Les Cahiers de la Fabrique de l'Industrie, 5 pages	Page 3
Document 2	Novembre 2020, Les politiques industrielles régionales, Les politiques industrielles en France, France Stratégie, (extraits) 5 pages (extraits)	Page 8

Document 3	Thloniat A. et Bouabdallah K., novembre 2006, L'intelligence économique territoriale et les pôles de compétitivité, Contours et enjeux d'une nouvelle politique industrielle territoriale, Centre de recherche économique de l'Université de Saint-Etienne, (extraits) 3 pages	Page 13
Document 4	Tendil M., Bataille avril 2023, Pour l'industrie verte, Localtis, 4 pages	Page 16
Document 5	Novembre 2022, Contribution à l'évolution du programme territoires d'industrie, Intercommunalités de France, 7 pages	Page 20
Document 6	Mouchel-Blaisot R. juillet 2023, Maitriser le foncier économique dans la durée, La stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel, 3 pages	Page 27
Document 7	Mars 2023, les compétences économiques des collectivités territoriales, Rapport annuel de la Cour des Comptes, 1 page	Page 30

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

CHAPITRE 5

Amorcer une transition écologique et impliquer la société civile

L'impératif environnemental, facteur de renouvellement des relations territoriales

Il existe une abondante littérature pour décrire comment les territoires, immergés dans une économie compétitive mondialisée, doivent absolument «tirer leur épingle du jeu» pour se prémunir du risque de déclassement (Torre et Zimmermann, 2015 ; Veltz, 2020). Une rivalité entre territoires serait en quelque sorte venue se superposer à la concurrence entre firmes, les premiers devant à tout prix attirer et retenir les secondes. En d'autres termes, la compétition articulée autour de firmes globales serait venue mettre à mal les «solidarités économiques objectives des territoires» (Giraud, 2015), qu'il s'agit pour la puissance publique de reconstituer.

La perspective change, pourtant, si l'on ne se place plus dans le cadre d'une mondialisation positive et infinie mais dans le cadre plus malthusien d'un environnement aux

ressources limitées. Le «local» devient alors un levier d'action environnementale et une réponse à la demande croissante des populations de «faire société», à tout le moins pour les responsables politiques. Cette intégration de la dimension socio-environnementale dans leurs projets territoriaux les pousse à faire émerger de nouvelles relations entre agents économiques, lesquels deviennent conscients que les conséquences sociales et environnementales de leurs comportements doivent être prises en compte, de même que les impératifs du marché.

Certains territoires s'organisent déjà en fonction de ces considérations : le port de Marseille-Fos, par exemple, accompagné d'autres acteurs locaux, réoriente sa stratégie autour de projets liés à la transition écologique. On voit y apparaître des démarches dites d'écologie industrielle qui permettent la «construction d'un territoire productif en vue de renforcer la soutenabilité des processus de production» (Beurain et Brullot, 2011). Il s'agit notam-

Encadré 3 - Éclairage sur les notions de transition écologique et d'économie circulaire

« Par transition écologique, on renvoie à la fois à l'enjeu de lutte contre le changement climatique, qui passe par le fait de réduire les consommations énergétiques mais aussi de recourir à des énergies moins carbonées, et à la transformation de notre rapport global au monde vivant qui, à mon sens, recouvre non seulement la biodiversité et les écosystèmes, mais aussi l'ensemble des ressources d'un territoire, qu'il s'agisse de matériaux, d'énergie, de ressources alimentaires, ou encore de ressources humaines, de patrimoine, de savoir-faire. » (Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA, Plan Urbanisme Construction Architecture)

Le concept d'économie circulaire « est né du constat que nous vivons et consommons au-dessus des moyens de la planète, que certaines ressources sont d'ores et déjà en situation de pénurie (cuivre, argent, zinc, nickel, et même le sable, sans parler des métaux rares), alors que nous les utilisons pour fabriquer toute sorte d'objets courants, et que ce modèle rend l'avenir de l'humanité de moins en moins viable. L'économie circulaire consiste à passer d'un système de production linéaire (on extrait de la matière première, on fabrique des produits, on les consomme puis on les jette) à un fonctionnement en boucle d'où la notion de déchet est absente. L'objectif est de produire des biens et des services en limitant fortement le gaspillage des matières premières et des énergies non renouvelables. L'économie circulaire a un avantage supplémentaire, le fait d'ancrer sur le territoire de nouvelles activités productives, puisque ce sont des ressources locales qui servent à produire de l'énergie. » (Sébastien Bourdin, professeur de géographie à l'EM Normandie)

ment d'économiser les flux de matière et d'énergie: le site de Marseille-Fos possède depuis 2017 un système de branchement électrique pour les bateaux, leur permettant de couper complètement les moteurs lorsqu'ils sont à quai. En outre, une fiche action déposée dans le cadre du programme Territoires d'industrie consiste à mettre en place un réseau de vapeur entre les industriels implantés sur le site de Caban-Tonkin, à Fos-sur-Mer, afin de valoriser la chaleur

dite fatale, c'est-à-dire la chaleur produite par des activités industrielles, qui n'était pas récupérée jusqu'alors. Un autre projet vise à utiliser le dioxyde de carbone des fumées industrielles pour cultiver des microalgues qui seront transformées en biocarburant. Sur le territoire de Vitry-le-François, Saint-Dizier, Bar-le-Duc, Bassin de Joinville, Carbo France a mis au point un prototype qui permet d'économiser du bois pour la fabrication de charbon de bois, d'utiliser

l'énergie résiduelle et de recycler ses propres déchets à travers une chaufferie biomasse en cogénération.

De manière plus générale, la transition écologique est un enjeu traité dans le cadre des projets portés par les Territoires d'industrie (cf. la note d'analyse de 80 fiches actions dédiées à l'écologie industrielle territoriale, AdCF, 2019). Comme le rappelle Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA, ces projets sont présents sur l'ensemble du territoire français. Elle énonce d'ailleurs, au sujet du programme de recherche dont elle a la charge: *«Si le PUCA a décidé de décentrer le regard vers les petites et moyennes villes, c'est que leurs réalisations passent souvent inaperçues. Il y a beaucoup de créativité un peu partout en France, et pas seulement dans les métropoles ou dans les grandes filières. Ces initiatives prennent des formes variées, souvent associatives ou coopératives, y compris entre entreprises d'une même filière. Il s'agit, par exemple, d'agriculteurs qui se réunissent autour d'un projet de méthanisation, ou encore de participation citoyenne à un projet d'énergie renouvelable. Beaucoup d'acteurs sont peu visibles médiatiquement, alors même que leurs projets aboutissent. Souvent, même, la réussite des projets est plus facile dans les petits territoires, car les interactions entre décideurs et parties prenantes sont beaucoup plus simples et rapides.»* On a ainsi appris que la première voiture fonctionnant à l'hydrogène et dotée du droit de rouler en France avait été créée par une PME, installée sur le territoire Nord

Franche-Comté, l'université de technologie de Belfort-Montbéliard et Michelin. Faute de demande, l'entreprise a toutefois dû fermer.

Toutefois, des tensions peuvent cependant émerger entre l'objectif d'essor industriel et ces préoccupations environnementales. Ainsi la voie ferrée qui desservait autrefois la zone d'Arques-la-Bataille (à côté de Dieppe) a-t-elle été transformée en piste cyclable, contre l'intérêt des industriels qui auraient préféré le réaménagement des voies ferrées pour le transport des marchandises.

Impliquer les citoyens dans la redynamisation des territoires industriels

Comme mentionné par Torre et Zimmermann (2015), on ne peut intégrer les considérations socio-environnementales à un projet de territoire sans y impliquer de nouvelles parties prenantes. Parallèlement, on saisit mieux l'évolution des territoires industriels si on prend la peine d'écouter ce qu'ont à en dire les interlocuteurs autres que les employés, les financeurs, les fournisseurs et l'Administration.

“ On ne peut intégrer les considérations socio-environnementales à un projet de territoire sans y impliquer de nouvelles parties prenantes. ”

La participation, au cours d'un séminaire dédié au projet de Marseille-Fos, d'un porte-parole d'une association de riverains est révélatrice de cette approche « extensive ». L'accès à l'eau, et plus généralement aux ressources environnementales, peut faire l'objet de conflits entre riverains, industriels et agriculteurs¹ sur un territoire ; une concertation peut alors se révéler nécessaire avant de trouver un arrangement entre les parties, et ce pour un développement pérenne des activités. Inversement, des projets industriels à vocation écologique peuvent se heurter à la résistance des habitants, qui devient alors un frein à la transition. En effet, ainsi que l'explique Sébastien Bourdin, professeur de géographie à l'EM Normandie, « *comme l'éolien, la méthanisation se heurte au phénomène NIMBY (Not In My BackYard). Les gens ne sont pas opposés aux énergies renouvelables et sont même désireux que leur territoire s'engage dans cette voie, mais la plupart d'entre eux ne veulent pas que les installations correspondantes soient implantées près de chez eux. Toutefois, dans le cadre d'un projet de recherche sur le déploiement de la méthanisation en France, nous avons constaté qu'il existe aussi des habitants qui, quoique riverains d'un projet de méthanisation, y sont favorables. Nous avons cherché à comprendre pourquoi et nous nous sommes rendu compte que l'établissement d'un dialogue et d'une relation de confiance en amont du projet jouait un rôle majeur dans*

la prise de position des riverains. Lorsque les porteurs du projet de méthanisation l'entourent de secret et ne l'annoncent que quelques mois avant le début de la construction, de peur de voir une association de riverains le faire échouer, ils créent toutes les conditions pour susciter de fortes oppositions. En vertu du principe selon lequel "Quand c'est flou, il y a un loup", les gens se demandent pourquoi on leur a caché des choses et s'arc-boutent contre le projet. »

On aurait cependant tort de penser qu'une telle implication « citoyenne » ne sert qu'à éviter ou à résoudre des conflits. L'indifférence des habitants pour leur environnement productif peut en effet se révéler plus coûteuse encore. C'est ainsi que Joseph Compérat, responsable des études économiques au conseil régional de Bourgogne Franche-Comté, parle de ce qu'il nomme la « part des anges » : « *Magali Talandier [NDLR professeure en urbanisme et en aménagement du territoire à l'université Grenoble-Alpes] a montré en 2014 que, d'un EPCI à l'autre, on constate de 55 à 95 % d'évaporation entre le total des revenus de la population et le total de la consommation locale. Ce n'est sans doute pas très grave, à condition que ce soit l'EPCI voisin qui en bénéficie.* » On mesure à l'aune de ces chiffres le rôle des consommateurs dans la prospérité du territoire et combien, pour les personnes qui en ont la charge, il peut être décisif de « rebrancher » production et

1. Voir par exemple Caron et Torre (2006).

consommation. Ce mouvement est déjà à l'œuvre dans le secteur agroalimentaire : le cas des associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP)² est désormais bien connu. Au sein de ces dernières, les consommateurs s'engagent à acheter des produits à un agriculteur du territoire et participent à l'élaboration du cahier des charges des produits, notamment la manière de produire. À lire certains auteurs, il n'est pas exclu que cette tendance s'étende à d'autres secteurs, s'il se confirme que la jeune génération constitue bien une force motrice dans la transition écologique, mue par de nouvelles valeurs (autonomie, réhabilitation du faire) et en «révolte générale contre l'abstraction» selon les mots de Pierre Veltz (ingénieur du corps des Ponts, sociologue et économiste, ancien PDG de l'établissement public Paris-Saclay et président du conseil scientifique de l'Institut des hautes études pour le développement et l'aménagement des territoires en Europe).

François Bost, professeur de géographie industrielle à l'université de Reims, l'a souligné en ces termes : « *Une sorte de "pensée magique" tend à faire du territoire un paradigme nouveau qui viendrait résoudre tous les problèmes, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux, dans une vision un peu romantique, ou du moins idéalisée de cette notion. En réalité, pour qu'un territoire révèle tout son potentiel, il faut que la population se l'approprié et prenne conscience de ce potentiel, ce qui demande souvent beaucoup de temps.* »

“ Pour qu'un territoire révèle tout son potentiel, il faut que la population se l'approprié et prenne conscience de ce potentiel, ce qui demande souvent beaucoup de temps. ”

Toutefois, une telle implication de la population dans des projets de territoire ne se décrète pas et, qui plus est, prend du temps.

2. Les AMAP fonctionnent de manière similaire aux teikei créés au Japon dans les années 1970 et aux Community Support Agriculture (CSA) aux États-Unis dans les années 1990.

(.../...)

2. Les politiques industrielles régionales en faveur de l'industrie

2.1. Une montée en puissance des politiques régionales

Pays historiquement centralisé, la France a connu dans les dernières décennies une montée en puissance des régions comme acteurs de la politique industrielle³. La loi Deferre de 1982, qui autorise l'intervention économique des collectivités locales, a marqué le premier grand acte du processus de décentralisation conduisant à transférer davantage de compétences aux régions. Plus récemment, la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015 a consacré, à la suite d'une succession de réformes intervenues depuis le milieu des années 1990, le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique et leur a octroyé des compétences nouvelles⁴.

Les régions sont en particulier devenues responsables de la stratégie de développement économique, à travers l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Le SRDEII, qui revêt un caractère prescriptif, définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation, ainsi que

les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional et au développement de l'économie solidaire¹. En outre, la région est désormais seule compétente pour définir les aides et les régimes d'aides générales (subventions, prêts, avances remboursables, etc.) en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques ou des entreprises en difficulté².

Ce mouvement de régionalisation de la politique industrielle a également été influencé par une tendance à la régionalisation de la politique économique européenne. L'impact de l'Union européenne sur les politiques industrielles régionales s'exerce aussi bien sur le plan financier, notamment via le fonds européen de développement régional (FEDER) créé en 1975, que sur le plan stratégique. En particulier, les régions ont dû élaborer une « stratégie de spécialisation intelligente » (aussi appelées S3 pour « smart specialisation strategy ») pour la période 2014-2020 afin de bénéficier de financements au titre du FEDER³. Le principe de la S3, qui s'inscrit dans la continuité des Stratégies régionales d'innovation (2007-2013), est que chaque région doit concentrer ses ressources sur les domaines d'innovation pour lesquels elle a les meilleurs atouts par rapport aux autres régions européennes. Il existe en effet d'importantes disparités régionales en termes de capacité d'innovation, de spécialisation sectorielle ou encore de structure du tissu productif.

Les moyens financiers (limités) de la politique industrielle régionale

En 2019, les régions ont consacré 2,6 milliards d'euros au développement économique de leurs territoires (un peu plus de 6 % de leur budget)². Ce chiffre montre à lui seul que la politique industrielle reste avant tout du ressort de l'État, même si les dépenses allouées au développement économique ont fortement augmenté (+29 % en dix ans), et qu'elles disposent d'une grande variété de leviers d'actions. Même si on y ajoute les dépenses des régions pour la formation professionnelle et l'apprentissage (4,4 milliards d'euros)³, leur poids demeure faible dans l'ensemble des interventions économiques en faveur des entreprises (175 milliards d'euros).

Si ces moyens financiers sont limités, ils semblent profiter assez largement à l'industrie. Une étude de Régions de France estime en effet que près d'un tiers des dépenses consacrées au développement économique par les régions bénéficient à l'industrie (hors agroalimentaire). Il n'existe toutefois pas de recensement détaillé des aides régionales à l'industrie. À notre connaissance, la seule étude ayant cherché à quantifier les aides régionales à l'industrie est celle d'Antoine Achard (2019)⁵ dans le cas de la région Nouvelle-Aquitaine. Plus précisément, l'étude se concentre sur les subventions directes allouées aux entreprises industrielles par la Direction de la performance industrielle (DPI) sur la période 2007-2016. L'auteur estime que la DPI a alloué un total d'aides aux entreprises industrielles d'environ 175 millions entre 2007 et 2016. Ce chiffre est partiel puisqu'il ne tient pas compte d'autres aides directes (comme celles allouées par la Direction de la recherche et de l'enseignement supérieur ou dans le cadre du FEDER) ni de l'ensemble des aides de nature horizontale qui bénéficient indirectement à l'industrie. Il semble néanmoins indiquer que le soutien financier direct aux entreprises industrielles est modeste, même dans une région connue pour sa politique industrielle volontariste.

En ventilant les dépenses consacrées à l'action économique par objectif, sans toutefois pouvoir isoler celles bénéficiant à l'industrie, on constate que la priorité est donnée à l'innovation et la R & D (36 % des dépenses), au développement des entreprises (27 %), et à l'entrepreneuriat (création-reprise-transmission, 19 %). Les dépenses d'actions économiques se concentrent également, mais dans une moindre mesure sur l'internationalisation des entreprises (7 %), l'immobilier d'entreprise (5 %), l'attractivité régionale (4 %) et les entreprises en difficulté (2 %).

Une multitude de leviers d'action

Il n'existe pas de travaux d'évaluation portant spécifiquement sur les politiques industrielles menées par les régions dans leur globalité et sur certains axes de ces politiques. En revanche, il existe des évaluations de dispositifs régionaux qui bénéficient directement ou indirectement à l'industrie, mais compte tenu de leur ciblage étroit, elles dépassent le cadre de ce rapport. Nous présentons ici les principaux leviers d'action des régions, afin d'illustrer leur rôle en tant qu'acteur de la politique industrielle.

La région dans un rôle d'animatrice, centralisatrice, facilitatrice et accompagnatrice

Les régions jouent un rôle important d'animation des territoires en favorisant, souvent par leurs agences de développement, la mise en réseaux d'acteurs privés et leur coopération. Ces actions peuvent concerner les acteurs d'une même filière, d'une thématique donnée (exportation, internationalisation, Industrie du futur), ou encore certaines catégories d'entreprises (entreprises exportatrices, ETI, startups)¹. Plusieurs régions, à commencer par la Nouvelle-Aquitaine qui en est à l'initiative, ont par exemple structuré des clubs d'ETI destinés à soutenir leur croissance en facilitant les échanges entre dirigeants autour de bonnes pratiques et de problématiques communes (innovation, financement, internationalisation, ressources humaines, etc.). Ce rôle de « facilitateur de relations » s'exprime également dans les relations entre administrations et acteurs privés². Dans une logique de « référent unique », les régions cherchent de plus en plus à assurer l'interface entre l'administration et les entreprises de leur territoire. Certaines, comme la région Centre-Val de Loire via son agence de développement³, ont mis en place des portails recensant l'ensemble des dispositifs financiers et non financiers dont peuvent bénéficier les entreprises, qu'ils soient proposés par la région ou d'autres administrations (services locaux, déconcentrés, Chambres de commerce et d'industrie). L'agence de développement de Normandie va même plus loin dans la simplification des procédures en se présentant comme un « guichet unique en matière de développement économique et d'aides individuelles ou collectives aux entreprises normandes »⁴.

Un rapport de Régions de France sur *Les stratégies et politiques industrielles des Régions françaises*⁵, fondé sur un travail d'enquête auprès d'acteurs régionaux publics et privés, souligne cependant que ces actions d'animation et de facilitation se heurtent à un problème de légitimité et de reconnaissance de l'échelon régional. Les industriels ont en

effet davantage pour habitude de dialoguer avec l'État, et l'offre de services des régions n'est pas toujours bien identifiée par les petites entreprises.

En complément d'aides financières de nature diverse (prêts, garanties, avances remboursables, subventions, prises de participation) dont nous avons caractérisé l'ampleur et les objectifs, outre les actions d'animation et de facilitation, les régions ont su développer une panoplie de services pour accompagner les entreprises. Le catalogue offert par les régions couvre un champ très large : diagnostic, accompagnement stratégique, programmes d'accompagnement thématiques (transition numérique et écologique, etc.), en faveur de certaines catégories d'entreprises (incubateurs de startups, accélérateurs PME, etc.) ou encore de filières jugées prioritaires. Il varie selon les priorités données à l'action régionale et les besoins spécifiques des entreprises du territoire, identifiés notamment à partir d'un travail diagnostic territorial et de remontées d'informations liées à l'insertion des régions dans les réseaux d'entreprises. Les modes d'action sont donc adaptés au contexte local, mais on peut identifier des thématiques communes aux régions (soutien à l'innovation, au développement, à l'entrepreneuriat, etc.), qui recouvrent assez largement celles identifiées à partir des dépenses consacrées à l'action économique¹. En particulier, dans le domaine industriel, toutes les régions développent des programmes de soutien à l'industrie du futur, et nombreuses sont celles qui en font un axe prioritaire de leurs politiques économiques (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Grand-Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire)². La modernisation de l'appareil de production passe en partie par un soutien financier et souvent aussi par une sensibilisation des industriels aux opportunités offertes par l'industrie du futur en termes de productivité, de différenciation, voire d'amélioration des conditions de travail (suppression de certaines tâches pénibles et répétitives). Elle passe également par un accompagnement dans la transformation des modes de production et d'organisation du travail induite par l'introduction des différentes briques technologiques de l'industrie du futur (internet des objets, robots collaboratifs, impression 3D, réalité augmentée, etc.). La région Pays de la Loire a par exemple lancé en 2017 un « Plan pour l'industrie du futur » doté de 253 millions d'euros (sur la période 2017-2022)³. Le Plan, qui a déjà permis l'accompagnement de près de 600 entreprises, s'articule autour de quatre axes : un programme de modernisation individualisé pour les PME (diagnostic et faisabilité, intégration et test, déploiement opérationnel) ; des programmes de progression collective (faire travailler conjointement des entreprises potentiellement concurrentes autour d'enjeux métier/marché communs) ; le renforcement de l'avance technologique des Pays de la Loire sur l'industrie du futur (lancement de Technocampus dédiés à la robotique et la cobotique, l'acoustique et l'électronique) ; et enfin la formation des opérateurs du futur

¹ Marcel A, (2018), *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Voir la présentation sur le site du conseil régional des Pays de la Loire.

(développement de l'apprentissage dans l'informatique et l'industrie, création d'une usine-école, etc.).

Les régions disposent en effet de plusieurs leviers dans le domaine de la formation aux métiers et aux compétences de l'industrie. Elles mènent aux côtés de l'État et d'autres acteurs territoriaux des actions de promotion des métiers de l'industrie, pour lesquels les difficultés de recrutement sont parfois structurelles (dessinateurs en mécanique et travail des métaux ; mécaniciens et électroniciens de véhicules ; régleurs ; tuyauteurs ; chaudronniers, tôliers, traceurs, serruriers, métalliers, forgerons, etc.)¹. La région Auvergne-Rhône-Alpes a par exemple contribué à la création d'un vaste centre de promotion des métiers industriels, Hall 32, qui informe, oriente et forme aux postes pour lesquels la main-d'œuvre est rare ou inadaptée². Les régions disposent par ailleurs de la compétence de formation professionnelle, et sont ainsi en capacité d'adapter l'offre de formation aux besoins des industriels du territoire. L'action des régions peut alors prendre la forme de plans de formation de grande envergure adaptés aux filières stratégiques du territoire, mais aussi de formations sur-mesure élaborées pour une entreprise donnée³. Les actions en faveur du développement des compétences sont toutefois menées par une pluralité d'acteurs (organes de l'État, branches professionnelles, syndicats, etc.), ce qui tend à induire des incohérences dans les orientations en matière de formation professionnelle. Selon Bourdu *et al.* (2014), ces difficultés s'expliquent en partie par « l'imbricatio des compétences entre l'État et la Région, les cloisonnements, le fonctionnement en silos de leurs administrations »⁴.

Des carences en matière de diagnostic territorial

Une bonne connaissance du tissu industriel régional est nécessaire au déploiement d'outils financiers et d'accompagnement, ou encore de stratégies de développement des compétences adaptées. La loi NOTRe a d'ailleurs confié aux régions la responsabilité de coordonner l'observation territoriale. Un récent rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) indique cependant que rares sont les régions qui ont mis en place une véritable stratégie d'analyse industrielle de leur territoire⁵. Seules deux régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne-France-Comté) sur les huit étudiées assurent un rôle de chef de file en la matière. Un rapport de Régions de France⁶ indique en outre que les régions peuvent manquer de capacité d'anticipation et souligne la nécessité de

¹ Dares (2020), « Les tensions sur le marché du travail en 2019 », *Dares résultats* n°032, octobre.

² <https://www.hall32.fr/missions/>

³ Durand-Raucher V., Luret-Cavada R., Schweitzer L. et Thomazo-Massignac G. (2020), *op. cit.*

⁴ Bourdu É., Dubois C. et Mériaux O. (2014), *L'industrie jardinière du territoire ou Comment les entreprises s'engagent dans le développement des compétences*, Paris, Presses des Mines.

⁵ IGA (2020), *Les régions et la connaissance du territoire*.

⁶ Durand-Raucher, V., Luret-Cavada, R., Schweitzer L. et Thomazo-Massignac G. (2020), *op. cit.*

renforcer la réflexion sur les enjeux à moyen et long terme du développement industriel. Le rapport de l'IGA préconise ainsi de créer une approche commune de la donnée territoriale, de structurer une relation avec les conseils départementaux et les métropoles dans le domaine de la connaissance territoriale, de développer une approche mutualisée de l'observation des territoires, de favoriser l'acculturation à l'observation dans les territoires, de résoudre la tension entre des approches privilégiant un point de vue institutionnel (la région comme collectivité) ou géographique (la région comme espace territorial) et de consolider le binôme État-région qui structure largement le champ de la connaissance territoriale.

Conclusion

D'abord caractérisée par une volonté de rééquilibrer la carte industrielle française, l'intervention de l'État s'est inscrite, à partir des années 1970, dans une logique d'aide à la reconversion de territoires en proie à des difficultés industrielles structurelles. Au cours des vingt dernières années, des politiques plus offensives de soutien au développement et au renforcement des écosystèmes territoriaux se sont développées, au côté de dispositifs venant en aide aux territoires en crise (obligation de revitalisation, contrats de site, FNRT) ou en prévention de désastres industriels (commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises). L'importance des interactions entre acteurs locaux a été reconnue, et a conduit à la mise en place d'une série d'instruments visant à les mobiliser et à les faire coopérer sur des projets, comme les « pôles de compétitivité » et les « territoires d'industrie ». En parallèle, un lent mouvement de décentralisation s'est traduit par une montée en puissance des régions comme acteurs de la politique industrielle. En complément d'aides financières de nature diverse (prêts, garanties, avances remboursables, subventions, prises de participation), les régions ont su développer une large palette de services leur donnant la capacité de s'adapter aux spécificités et aux besoins de leurs territoires. Le total des ressources financières qu'elles engagent reste néanmoins très inférieur à celui des interventions de l'État, ce qui limite naturellement la portée de leurs actions en matière de développement industriel.

2. L'intelligence économique territoriale et les pôles de compétitivité

L'intelligence économique territoriale est l'élaboration de stratégies de réseaux d'acteurs dans l'objectif de créer, d'orienter et de motiver les liens tissés entre des acteurs au service d'un projet commun. L'ambition des pôles de compétitivité est clairement stratégique dans la mesure où ils promeuvent une intelligence économique territoriale. En effet, la labellisation de 67 pôles de compétitivité répartis dans toutes les régions françaises peut être perçue comme une volonté politique pour la France de fortifier chaque territoire à partir de réseaux d'acteurs mobilisés autour d'objectifs de compétitivité et d'attractivité communs.

L'information est aujourd'hui facilement accessible par tout le monde et de manière très rapide par le biais notamment des NTIC.

Ce n'est donc plus son acquisition qui a de l'importance mais la capacité que l'on a à la traiter, à l'analyser pour la transformer en information stratégique, en connaissance. Il s'agit de l'intelligence économique territoriale. L'espace des connaissances n'est pas mondial comme celui de l'information, il est plus restreint dans la mesure où il repose sur la circulation des hommes. Il est donc la plupart du temps local. Aujourd'hui, l'intérêt réside bien dans la transmission de la connaissance en vue d'une meilleure prise de décision, et pas de l'information qui est banalisée.

Les pôles de compétitivité sont centrés sur la notion principale de réseaux : réseaux interentreprises (TPM, PME, grands groupes), réseaux entre le secteur privé (entreprises) et public (les collectivités locales, la recherche) et réseaux entre les entreprises, les centres de recherche et les organismes de formation. L'objectif clairement affiché depuis l'appel à projet est la collaboration de l'ensemble de ces partenaires autour de projets de coopération technologique en vue d'une meilleure compétitivité. C'est aussi cette coopération d'un réseau relativement dense qui permettra de rendre chaque pôle de compétitivité plus visible de l'extérieur et donc plus attractif.

Si les réseaux sont au centre d'une démarche d'intelligence économique territoriale, c'est parce que leur caractère informel génère des gains de productivité très importants. Ernst D., Kim L.,(2001) le montrent en expliquant que "The main purpose of the networks is to provide the flagship with quick

and low-cost access to resources, capabilities and knowledge that are complementary to its core competencies. the real benefits result from dissemination, exchange and outsourcing of knowledge and complementary capabilities". En effet, la créativité et l'innovation proviennent de la circulation fréquente et répétée des hommes qui diffusent les savoirs tacites. Ce sont les relations informelles ainsi que la proximité géographique des acteurs qui permettent de mettre en relation des partenaires issus de domaines différents autour d'objectifs fédérateurs. Les réseaux sont donc une nécessité pour les territoires; les pôles de compétitivité s'affirment comme étant des réseaux d'excellence de part leur richesse et leurs complémentarités.

Les pôles de compétitivité sont nés d'une volonté économique et technologique. Leur pilotage et leur portage relèvent de la responsabilité d'acteurs créateurs de valeur ajoutée à savoir les entreprises. Elles sont au cœur de ce dispositif. Les pôles de compétitivité sont structurés autour de projets de coopération technologiques sur lesquels doivent travailler, innover différents acteurs de chaque pôle. Les projets ont une orientation technologie / marché. Ainsi, l'intelligence économique territoriale des pôles de compétitivité conçue à partir de la mise en réseaux de tous ses acteurs va passer par plusieurs maillages.

Le Conseil Economique et Social Régional Rhône Alpes (2006) fait remarquer que les grandes entreprises en France représentent seulement moins de 3 % des entreprises qui font de la R&D mais qu'elles concentrent toutefois 69% des dépenses de R&D. Cela met donc en évidence le rôle non négligeable qu'ont les PME dans le processus d'innovation. En effet, les PME du fait de leur petite taille sont souvent les plus réactives et les plus flexibles face à des perturbations, leur structure étant moins contraignante que celle des grands groupes. De même, leur petite structure facilite la communication entre tous les agents de l'entreprise ce qui permet de travailler tous ensemble collectivement pour une même stratégie, et non pas de manière cloisonnée. Enfin, la multiplication des grappes d'entreprises en vue d'une mutualisation des moyens et des coûts de production permet également aux PME de répondre ensemble aux demandes des donneurs d'ordres. Par conséquent, les pôles de compétitivité étant majoritairement composés de PME, il est primordial d'encourager des relations fortes entre elles afin d'en assurer le succès. Il faut les préserver tout en les incitant à collaborer avec les grands groupes bien qu'elles manquent de stratégie, et avec les laboratoires bien qu'elles aient, originellement, de très faibles liens avec eux. Les universités ont également un rôle important au sein des pôles de compétitivité de par leur fonction de recherche et d'enseignement mais aussi parce qu'elles possèdent un mode de fonctionnement localisé tout en ayant un rayonnement international. Les organismes de formation vont avoir la possibilité de construire leurs parcours de formation à partir des besoins des pôles de compétitivité dont ils font partie, que ce soit la formation continue ou la formation initiale. Les centres de recherche veulent, quant à eux, produire de nouvelles connaissances de par leurs publications, séminaires directement liés aux thématiques des pôles de compétitivité et transférables vers les entreprises.

Ces multiples partenariats sont novateurs par rapport aux districts, clusters et SPL de par la multiplicité d'acteurs différents et de liens qui n'apparaissent pas comme étant évidents. Signalons par exemple qu'en matière de recherche, les grands groupes et les laboratoires travaillent déjà ensemble, mais que ce n'est pas le cas des PME. Cependant, il ne faut pas négliger l'importance de la gouvernance au sein de ces dispositifs. En effet, la multiplicité des agents publics, et privés, d'entreprises et de centres de recherche, ...est une richesse du point de vue de la complémentarité en vue d'objectifs communs, mais chaque agent conserve néanmoins ses propres intérêts d'où des risques d'antagonismes. Ce qui est absolument nécessaire au bon fonctionnement d'un pôle de compétitivité, c'est sa constitution autour d'un noyau territorial important auxquelles plusieurs ramifications nationales et internationales se rattachent. Selon LECOLE (2004) la dynamique initiale du réseau a besoin d'un chaudron pour prendre vie.

L'appel à projet mentionnait que 80% des acteurs du pôle de compétitivité devait se trouver à l'intérieur des zonages R&D de ce pôle, en d'autres termes, ces 80% correspondent au noyau dur, aux entreprises et centres de recherche locaux. On comprend dès lors l'importance de la mise en réseaux des acteurs locaux en tant que stratégie des pôles de compétitivité. Zimmermann (2002) a illustré cet argument en expliquant que "Les propriétés remarquables des Small world, qui apparaissent pour une dose modérée de relations globales et un maillage local significatif, correspondent à un bon équilibre et une forme de conciliation entre l'inscription spatiale des agents et leur bonne intégration dans des circuits à l'échelle globale". Le noyau dur favorise les relations de confiance entre acteurs issus d'un même territoire. Ensuite, il est bien sur souhaitable d'étendre le réseau au-delà de ces limites afin de le consolider en associant des entreprises et des centres de recherche internationaux, tout en conservant en majorité les acteurs locaux.

Bataille pour l'industrie verte : les territoires aux avant-postes

par Michel Tendil , Localtis

Publié le 4 avril 2023

Aménagement et foncier, urbanisme, Développement économique, Reconquête industrielle

"Une loi c'est bien, une loi votée c'est mieux." Après l'épreuve de la réforme des retraites, le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, entend emporter l'adhésion d'une majorité transpartisane autour de son projet de loi sur l'industrie verte dont on connaît à présent les contours. Lundi 3 avril, les cinq binômes (élus-industriels) qui planchent depuis trois mois sur ses différentes thématiques (fiscalité, financement, foncier, commande publique, compétences), sous la houlette du président de la commission des affaires économiques à l'Assemblée, le député d'Eure-et-Loir Guillaume Kasbarian (Renaissance), ont dévoilé leurs 29 propositions aux ministres concernés. Place à présent à une consultation publique (sur le site [make.org](https://www.make.org)) qui aboutira à la consolidation du texte pour première lecture prévue cet été dans les deux chambres. Un texte que Bruno Le Maire souhaite "simple et court", bâti autour d'une dizaine d'articles.

Chat échaudé craint l'eau froide : les intercommunalités étaient aux avant-postes afin de ne pas laisser passer leur chance, après la désillusion du plan France 2030. Et elles sont plutôt satisfaites de la tournure des événements. Car selon l'association Intercommunalités de France, "un grand nombre" de ses propositions remises au gouvernement le 1^{er} mars (voir [notre article](#) du 3 mars 2023) ont été reprises. "Nous sommes sur un véritable changement d'attitude du côté de Bercy. Il y a une prise de conscience du rôle central qu'ont les territoires dans la réindustrialisation du pays", a loué le président de l'association, Sébastien Martin, dans un communiqué lundi.

Le pari de ce texte consiste à réindustrialiser le pays sur une base nouvelle – l'industrie décarbonée – le tout sous le sceau de la sobriété foncière et avec le spectre de la concurrence accrue imposée par la Chine et les États-Unis. L'initiative française est concomitante avec le "Net Zero Industry Act" présenté par la Commission en mars (voir [notre article](#) du 20 mars 2023).

Vers une planification dans le Sraddet

Planification des implantations d'usines, adaptation des compétences... les propositions des groupes de travail font la part belle aux collectivités. Elles vont tout d'abord dans le sens d'une planification foncière régionale de l'industrie. Car si les EPCI sont responsables de l'urbanisme et de l'occupation des sols, et donc de l'implantation de zones industrielles, les sites de grande ampleur imposent des contraintes particulières. "C'est au niveau régional que s'élabore le Sraddet [schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires]", a fait valoir Marie-Claude Jarrot, maire de Montceau-les-Mines, copilote du groupe de travail sur les ouvertures d'usines, préconisant d'ajouter un volet industriel au schéma, comme c'est le cas de la logistique depuis la loi Climat et Résilience du 22 août 2021. Cela permettrait de donner une "meilleure attractivité de la région, sans nuire au zéro artificialisation nette". Une mesure jugée "encourageante" par Intercommunalités de France "à condition qu'elle donne lieu à des partenariats approfondis entre régions et intercommunalités".

Le groupe de travail plaide aussi pour une l'accélération de la dépollution des terrains industriels (avec désignation d'un "tiers demandeur" à la fin de l'ancienne activité) et la multiplication des

"sites clés en main" afin de réduire les délais d'implantation. Le site devra ainsi être bien desservi et connecté aux différents réseaux, "correctement dépollué" et purgé des procédures d'archéologie préventive. Plus généralement, le groupe de travail préconise de "paralléliser" les procédures en lançant simultanément les différentes instructions administratives.

Ramener les procédures d'autorisation de dix-huit à neuf mois

"Nous devons avoir des procédures environnementales robustes, sérieuses mais rapides", a abondé Bruno Le Maire, en se tournant vers le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Christophe Béchu. "Sinon c'est le climat qui est perdant car nos panneaux solaires viendront de pays où la décarbonation est moins avancée qu'en France. On peut conjuguer climat et vitesse", a-t-il argumenté. L'exécutif veut ainsi ramener les procédures d'autorisation de dix-huit à neuf mois. Prenant l'exemple de l'usine de batteries électriques ACC qui sera inaugurée au printemps dans le Pas-de-Calais, le ministre délégué chargé de l'industrie, Roland Lescure, a indiqué qu'il lui avait fallu sept mois entre l'autorisation et la pose de la première pierre. "Il faut que cette exception de vienne la règle."

Christophe Béchu a rappelé la mission confiée au préfet Rollon Mouchel-Blaisot qui "va faire un tour de France pour aller rencontrer les élus locaux" et établir une cartographie du foncier industriel disponible (voir [notre article](#) du 9 mars 2023), comme le recommande le groupe de travail.

L'autre copilote de ce groupe, la députée Marie-Agnès Poussier-Winsback (Horizons, Seine-Marieme) a préconisé de supprimer les garanties financières demandées aux industriels pour dépolluer les sites, difficiles à mettre en œuvre, et de les remplacer par une contribution alimentant le fonds friche.

La fiscalité locale épargnée

Autre sujet capital au regard de l'Inflation Reduction Act de Joe Biden et des risques de délocalisations qu'il fait craindre : la fiscalité. "Après consultation de l'ensemble des associations d'élus locaux", il a été décidé de ne pas proposer de modification de la fiscalité locale des entreprises, comme ce fut le cas avec le plan de relance, mais de recourir à des subventions directes ou, plus probablement, à des crédits d'impôts à la fois pour les entreprises qui s'engageraient dans la voie de la décarbonation ou pour toutes les filières stratégiques (batteries, électrolyseurs, pompes à chaleur, nucléaire de nouvelle génération, photovoltaïque et éolien, stockage du carbone, semi-conducteurs, réseaux électriques). Conformément au cahier des charges du ministre de l'Économie, l'impact de ces mesures doit être nul sur les finances publiques. Parmi leurs pistes de financement, les rapporteurs préconisent une hausse de certains taux réduits de TICPE ou encore du malus sur les véhicules les plus polluants et disent en revanche avancer d'une "main tremblante" sur le crédit impôt recherche (CIR). Ils proposent aussi une réallocation des crédits non utilisés du plan France 2030.

L'épargne privée pourrait également être mise à contribution avec la création d'un "livret Vert", en remplacement du livret de développement durable et solidaire (LDDS) et un "livret Climat" pour les mineurs. L'épargne retraite et l'assurance vie pourraient aussi permettre de "canaliser plusieurs milliards d'euros par an vers la réindustrialisation verte". "Toutes les propositions [de financement] me semblent intéressante, a déclaré Bruno Le Maire, évoquant un "Yalta de l'industrie verte". "Vous allez en prendre pour un demi-siècle", a-t-il déclaré pour mieux souligner les enjeux. Le ministre ne semble en revanche pas s'inquiéter outre-mesure de l'écart du prix de l'énergie entre la France et les Etats-Unis, prenant acte de la proposition de réforme du marché européen de l'électricité, pourtant bien moins ambitieuse que ce qu'il demandait.

Un nouveau label "triple E"

Afin de se prémunir du *greenwashing* et d'assurer un avantage compétitif aux entreprises qui produisent en France, les rapporteurs proposent la création d'un standard d'excellence environnementale, le "triple E" (pour "excellence environnementale européenne"). Il aurait vocation à s'appliquer pour la commande publique, sachant que moins de 20% des marchés publics intègrent aujourd'hui des considérations environnementales. Les demandes de soutien public pour des aides à la transition et à la décarbonation pourraient par ailleurs être conditionnées à la présentation d'un "Beges" (bilan carbone) et d'un plan de transition.

Enfin, dernière priorité : la formation aux compétences nouvelles induites par tous ces changements dont le coût humain pourrait être élevé (voir [notre article](#) du 22 mars 2023). En dehors de ce qui a été entendu maintes fois (lancement d'une campagne de communication, rendre les métiers de l'industrie "désirables", encourager leur "féminisation"...), les rapporteurs entendent doubler le nombre d'écoles de production et renforcer les Campus des métiers et des qualifications pour constituer un maillage d'"académies dans chaque territoire" au plus près des lieux de production. Une proposition qui répond à une demande d'Intercommunalités de France et qu'on retrouve aussi dans le Net Zero Industry Act européen. À la tête du Grand Chalon, Sébastien Martin est un fervent défenseur de ces académies. La communauté d'agglomération "s'implique depuis plusieurs années pour l'ouverture, au niveau local, de diplômes répondant aux besoins des entreprises industrielles grâce à des coopérations sur-mesure avec des partenaires de l'enseignement supérieur⁴ (UIMM, Cnam, Ensam...)", fait-elle valoir dans un communiqué du 3 avril.

• Les 29 propositions des groupes de travail

- 1 - Aider l'industrie à s'engager dans la décarbonation
- 2 - Soutenir la production verte par des crédits d'impôt
- 3 - Donner de la visibilité à l'industrie avec l'assurance de contrats de long terme d'énergie décarbonée
- 4 - Financer les mesures annoncées
- 5 - Renforcer la planification des implantations industrielles dans les territoires
- 6 - Préparer plus de sites "clefs en mains" pour réduire les délais d'implantation
- 7 - Accélérer la dépollution des terrains industriels
- 8 - Repenser les garanties financières pour dépolluer les terrains industriels
- 9 - Réduire les délais de la Commission nationale du débat public pour l'industrie verte
- 10 - Paralléliser et améliorer les procédures administratives pour accélérer la réindustrialisation
- 11 - Favoriser l'économie circulaire industrielle en France
- 12 - Sécuriser les porteurs de projets industriels et clarifier le cadre des contentieux environnementaux
- 13 - Créer un standard d'excellence environnementale : "le triple 3"
- 14 - Mieux accompagner les entreprises dans leur diagnostic de décarbonation et renforcer l'obligation de publication d'un Beges et d'un plan de transition
- 15 - Favoriser les produits verts dans les achats publics
- 16 - Garantir une stabilité des normes sur 5 ans pour donner de la visibilité aux porteurs de projets industriels
- 17 - Créer un label "industrie verte"
- 18 - Transformer le livret de développement durable et solidaire en "livret vert"
- 19 - Créer un "livret climat" pour les mineurs
- 20 - Accroître le financement des entreprises non cotées engagées dans la transition grâce à l'épargne retraite et l'assurance-vie
- 21 - Prioriser l'effet de levier en renforçant les mécanismes de la garantie verte
- 22 - Lancer une grande campagne de communication sur les métiers de l'industrie
- 23 - Faire découvrir les métiers de l'industrie dès le collège en impliquant les entreprises
- 24 - Rendre obligatoire l'affichage du taux d'emploi et des salaires en sortie de formation sur toutes les plateformes d'orientation

- 25 - Doubler le nombre d'écoles de production et renforcer les campus des métiers et des qualifications sur l'ensemble des territoires
- 26 - Renforcer les filières de production des lycées professionnels et leurs partenariats avec les entreprises
- 27 - Former plus aux métiers de l'industrie : augmenter le vivier industriel en école, à l'université et par la formation professionnelle
- 28 - Expérimenter l'introduction d'objectifs de féminisation dans les classes préparatoires scientifiques
- 29 - Renforcer l'adéquation entre la formation continue et la transition écologique dans l'industrie.

QUELLE FORME DONNER AU PROGRAMME ET COMMENT L'ALIMENTER DANS LA DURÉE ?

UN NOUVEL ATOUT POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE NATIONALE DONT LES PROGRÈS DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS

UN SOCLE INDUSTRIEL ESSENTIEL MAIS PEU VISIBLE AU NIVEAU NATIONAL

L'industrie revêt une importance essentielle pour l'économie française. Au niveau macro-économique, elle représente seulement 12,5 % du PIB et 13,3 % des emplois, mais elle constitue 74 % des exportations et 80 % des dépenses de recherche et développement (R&D). Un emploi industriel génère en moyenne 1,5 emplois indirects et trois emplois induits dans d'autres secteurs. Ces emplois sont mieux rémunérés comparativement aux autres secteurs.

Ces emplois sont également vecteurs d'un équilibre territorial. **En effet, 75 % de l'emploi industriel est situé hors des métropoles**, 71 % des investissements industriels étrangers sont réalisés dans des communes de moins de 20 000 habitants. De même, **68 % des employés du secteur travaillent dans des petites et moyennes entreprises ou dans des établissements de taille intermédiaire (TPE-PME-ETI)**, qui ensemble représentent 58 % de la valeur ajoutée industrielle.

TERRITOIRES D'INDUSTRIE, UN PROGRÈS POUR LES COLLECTIVITÉS, L'ÉTAT ET LES INDUSTRIELS

La première réussite des Territoires d'industrie est d'avoir mis en valeur cette France industrielle encore sous-estimée. Les 146 Territoires d'industrie (542 intercommunalités, 30 millions d'habitants) sont porteurs de croissance, d'emplois, d'innovations et contribuent à restaurer l'image et l'attractivité des métiers industriels.

La seconde réussite est d'avoir contribué à une organisation de cette France industrielle alternative et complémentaire aux politiques de filières. Cette organisation permet d'identifier directement les besoins des industriels, et d'y répondre au travers d'une mobilisation locale et transversale. Elle constitue un relais efficace des politiques industrielles portées par l'État et les Régions (plan de relance, pack rebond...).

En effet, le cœur de la « méthode Territoires d'industrie » repose sur des binômes élus-chefs d'entreprise qui portent des stratégies industrielles avec les acteurs du développement économique local (à l'échelle d'une ou de plusieurs intercommunalités). Les Régions et la délégation Territoires d'industrie (ANCT, DGE) coordonnent et soutiennent la démarche. Cette gouvernance permet :

- Une mobilisation territoriale définie et circonscrite, une meilleure connaissance des

Or cette France industrielle des petites entreprises est sous-représentée dans les filières nationales comme le Conseil national de l'industrie et les Comités Stratégiques de Filière. Elle peine à tirer parti des politiques industrielles traditionnelles (Plans Investissements d'Avenir, Crédits Impôt-Recherche). Selon un rapport parlementaire du député Jean-René Cazeneuve réalisé en octobre 2022 sur le programme France 2030, **60 % des crédits de France 2030 sont concentrés sur l'Île-de-France et l'Auvergne-Rhône-Alpes**. 682 projets lauréats de France 2030 sont situés en Île-de-France et 276 en Auvergne-Rhône-Alpes, contre 800 pour l'ensemble des autres régions.

tissus économiques par les décideurs locaux, un rapprochement entre entreprises et élus...

- Une structure en matière de politiques publiques, incarnée par le trio intercommunalité-Région-État, qui permet une meilleure articulation des enjeux et politiques de développement économique (foncier hérité de la loi NOTRe, recrutement, mobilité...), jusqu'à la formalisation de stratégies industrielles territoriales.
- Un éventail d'actions concrètes et opérationnelles en faveur de l'industrie, appuyé par l'État, ses services et ses opérateurs, autour des principaux besoins des industriels : la disponibilité et la qualité du foncier industriel, les réponses aux difficultés de recrutement (emploi, insertion, formation), la modernisation et la décarbonation du parc machine.

La troisième réussite de Territoires d'industrie tient dans le nombre de projets industriels recensés : 1 800, dont un tiers de projets nouveaux. Le succès des enveloppes territorialisées du plan de relance atteste de cette dynamique, avec en particulier un double abondement du fonds de soutien à l'investissement industriel dans les territoires (850 M€ : 80 % des lauréats du plan de relance sont des territoires prioritaires action "cœur de ville" ou "territoires d'industrie") et un triple réabondement du fonds friches (750 M€).

Le plan de relance a induit des financements nouveaux, avec des effets ambivalents sur le déploiement des programmes d'action locaux. Si près d'une intercommunalité sur deux compte un lauréat du plan de relance sur son territoire, un grand nombre d'intercommunalités a connu un ralentissement de la dynamique Territoire d'industrie, tout d'abord parce que la réponse à la crise sanitaire était devenue prioritaire, puis lorsque les services de développement économique des intercommunalités ont été monopolisés par le plan de relance dont les **nombreux appels à projets souffraient d'un déficit de coordination au niveau national.** Le renouvellement des exécutifs locaux et régionaux et le changement de contexte économique ont achevé de déstabiliser les binômes élus-industriels désignés en 2019.

Plutôt que la réponse aux appels à projets, **l'intérêt des Territoires d'industrie est leur capacité à animer, faire le lien avec les acteurs locaux et catalyser leurs projets dans des stratégies industrielles structurées,** transversales, soutenues par la puissance publique et répondant aux besoins concrets des entreprises.

Ce « ciment économique et institutionnel » a jusqu'ici fait défaut, pour plusieurs raisons :

- Un attachement excessif aux politiques verticales de filières et de nouvelles technologies ;
- Une priorité donnée par l'État à « l'excellence », privilégiant quelques territoires et secteurs d'activité ;
- Des réflexes d'uniformisation des dispositifs au niveau national.

Les Territoires d'industrie prennent l'absolu contrepied de ce modèle :

- La logique de filières laisse place à une logique de projet pour répondre directement aux besoins multiples et imbriqués des industriels (foncier, accessibilité, recrutement, équipements productifs) ;
- Le programme ne donne pas la priorité à « l'excellence » qui tend à privilégier toujours les mêmes territoires et les mêmes secteurs, mais privilégie les territoires de tradition industrielle dont les acteurs sont les plus motivés ;
- Chaque territoire organise une animation économique et des solutions qui lui sont propres (tantôt assumées par un PETR, le service d'une intercommunalité, une CCI, selon les enjeux et les thématiques).

Territoires d'industrie exploite ainsi pleinement les opportunités offertes par la décentralisation économique, notamment en matière de différenciation territoriale et d'expérimentation dans l'animation des bassins économiques. Cette « plus-value territoriale » ne saurait trouver son équivalent dans une politique industrielle uniquement portée par l'État : d'un point de vue humain en raison des moyens réduits de l'État déconcentré, d'un point de vue légal du fait du partage des compétences de développement économique avec les collectivités, et d'un point de vue pratique en raison des capacités d'impulsion, d'animation, et de transversalité des collectivités territoriales. En effet, une récente enquête d'Intercommunalités de France montre que 91 % des intercommunalités disposent d'un service de développement économique, soit des milliers d'agents quotidiennement en contact avec les entreprises, en mesure de cerner leurs difficultés, d'accompagner leurs projets, et de formaliser des solutions collectives.

Par conséquent les Territoires d'industrie 2.0 doivent se recentrer sur la « méthode TI originelle », qui n'a pas vocation à être un relais d'appels à projets nationaux ou une logique de guichet, et dont la plus-value principale est de fédérer les acteurs locaux, de proposer une stratégie commune répondant aux besoins des tissus industriels dans leur ensemble, et d'accompagner leur évolution dans la durée dans un cadre post-covid très mouvant.

À cet égard, les Territoires d'industrie constituent le complément indispensable au programme France 2030, qui concentre son intervention sur le segment le plus innovant de la chaîne de valeur industrielle, au risque de délaissier le reste du tissu productif⁴.

⁴ Comme le signale par exemple le rapport parlementaire, le gouvernement communique sur l'ouverture de trois usines fabriquant des batteries électriques à Douvrin, Douai et Dunkerque. Dans le même temps, plusieurs fonderies d'aluminium, produisant des pièces essentielles à la construction des voitures, sont mises en liquidation, ce qui conduit à importer des produits désormais fabriqués en Turquie ou en Espagne. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/116b0292-iii-a29_rapport-fond#_Toc256000026

CLARIFIER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES D'INDUSTRIE

Il s'agit en premier lieu de **retravailler la carte des Territoires d'industrie**, élaborée dans des délais contraints en 2018 : reconduire les territoires qui fonctionnent, intégrer les intercommunalités souhaitant rejoindre la démarche, et remanier les territoires qui peinent à structurer une démarche collective. Ce travail gagne à associer intercommunalités, Région et préfet afin de **mettre en cohérence les différentes échelles d'intervention publique**. Cette mise à plat facilitera l'articulation et la mobilisation des moyens des différentes stratégies locales, régionales ou nationales : schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), plan d'investissement dans les compétences (PIC), programme d'investissements d'avenir (PIA), contrats de relance et de transition écologique (CRTE)...

La gouvernance mérite aussi d'être revisitée. Concrètement, il s'agit de **renouveler les binômes élus-industriels** au regard des évolutions du programme. Les binômes doivent être investis dans l'animation du programme avec trois fonctions :

- Conception et suivi du plan d'action ;
- Relais auprès des industriels et des administrations ;
- Communication et valorisation du Territoire d'industrie.

Ce suivi local du programme doit être systématisé dans une logique de projet de territoire en lien avec les entreprises, les partenaires locaux du développement économique, mais aussi les services déconcentrés de l'État et les Régions. Le « comité de pilotage Territoires d'industrie local » doit se concentrer sur la stratégie territoriale et non sur le suivi budgétaire des appels à projets de l'État, ou leur communication (ex. des comités France Relance ou France 2030). Son seul objectif est d'enclencher une dynamique locale en faveur de l'industrie puis de suivre son avancement.

Au niveau régional, nombre de Régions attendent un nouvel élan afin de décider ou non de se réinvestir dans le programme. **Si les Régions sont pilotes des TI en théorie, elles doivent le devenir en pratique au travers d'une responsabilisation accrue**, qui doit nécessairement passer par une plus grande régionalisation du programme, par exemple avec des **paniers de services différenciés selon les régions**, ou un suivi transversal des opérateurs systématisé au niveau des préfetures de région. Un travail peut également être réalisé au niveau **des périmètres de contractualisation et de leur contenu**, afin d'initier un rapprochement entre les stratégies industrielles locales, régionales et nationales (TI, CRTE, SRDEII, France 2030).

Au niveau national, Intercommunalités de France fait part de multiples demandes d'acteurs de terrain concernant **la mise à disposition de cellules d'intelligence économique**. Il s'agirait de renforcer les capacités de sourcing de projets, mais aussi d'analyse et de prospective économique des équipes locales : contexte économique (Brexit, tensions sur une filière, difficultés d'approvisionnement, crise énergétique), opportunités, remontées des chaînes de valeur, aides publiques disponibles), réponses aux enjeux locaux (attractivité, transmission d'entreprise), veille technologique...

Cette intelligence économique pourrait passer par **la constitution au sein de la DTI d'un Pôle d'Intelligence Territoires d'Industrie, qui se nourrirait des remontées et enseignements des Tasks Forces "Choc Industriel"**. Sur le long terme, le PITI aurait vocation à se pérenniser afin d'éviter une dépendance structurelle aux cabinets de conseil. Ce **pôle concentrerait des savoirs industriels**, macro-économiques (évolutions technologiques, marchés porteurs) et de terrain (filiales et compétences présentes dans les territoires), **mais aussi des connaissances académiques** sur le modèle du Centre des Sociologies des Organisations (CSO). Il permettrait ainsi de nourrir les interventions de terrain d'éléments de comparaisons nationales et internationales (Allemagne, Chine, Corée), mais aussi de **reconstruire progressivement une théorie moderne de l'action industrielle**, indispensable après des décennies de désindustrialisation ayant mené à une disparition de la politique industrielle au profit de doctrines d'innovation.

Ce centre d'émulation intellectuelle autour de l'industrie pourrait par la suite servir à **structurer une offre de formation pérenne des chargés de missions économie des collectivités et de l'Etat aux politiques industrielles**. En ce sens, il répondrait aussi aux nombreuses demandes des chargés de mission Territoires d'industrie **de constituer un « club Territoires d'industrie »** au niveau national et/ou régional, qui permettrait de faciliter le partage de pratiques entre territoires.



RENOUVELER LES PLANS D' ACTIONS PAR UN OUTILLAGE SIMPLIFIÉ ET DES FINANCEMENTS PÉRENNES

Une fois ces gouvernances clarifiées, **les plans d'action des Territoires d'industrie devront être revisités** au regard du nouveau contexte économique (sécurisation des chaînes de valeur, tensions sur les matières premières, l'énergie, les pièces détachées et les composants électroniques, difficultés accrues de recrutement...) et des outils mis en place dans le cadre du plan de relance (Dataviz TI, Cartofriches). **Il ne s'agit pas de redéfinir l'ensemble des fiches actions mais plutôt «faire le point» sur les projets abandonnés, les projets à amender, et ceux émergents.** La création prochaine par la Banque des Territoires d'un outil DATAVIZ de remontée, de gestion, et de visualisation des fiches actions facilitera fortement ce travail.

Cette nouvelle interface est l'occasion de faciliter l'articulation entre stratégies territoriales et offre de services à disposition des TI. L'interface pourrait intégrer une logique de parcours du plan d'actions à la manière d'Urbanvitaliz, qui expose, selon les besoins et les enjeux présentés par l'utilisateur, des solutions thématiques et par étape. Ce changement de méthodologie implique de revoir et d'unifier l'offre de services à destination des Territoires d'industrie, pour que les collectivités disposent d'une **vue « en modules » des aides à leur disposition, selon leurs problématiques et degrés d'avancement.**

Cette «réactivation» de l'usine à projets pose la question des financements dédiés à l'animation du dispositif et aux projets formalisés. Pour le moment, **la prolongation du programme jusqu'en 2027 annoncée par le gouvernement est assortie de trop peu de moyens, avec une véritable incertitude sur le cofinancement des postes de chefs de projets**, qui pourtant ne représente pas une somme hors d'atteinte. En ce sens, un déséquilibre existe entre les dispositifs nationaux et territoriaux : 40 Mds€ liés à la transformation du CICE en baisse de charges, 20 Mds€ de baisses d'impôts de production, 6 Mds€ du Crédit Impôt Recherche, 56 milliards d'euros de France 2030...

Pourtant les Territoires d'industrie constituent une réelle opportunité industrielle, dans la mesure où **91 % des intercommunalités disposent d'un service de développement économique** selon notre récente enquête quinquennale sur l'action économique intercommunale². Ces services **sont en contact direct avec les chefs d'entreprises** du fait de leurs compétences foncières, et peuvent **faire remonter et accompagner les projets industriels locaux** « hors des radars » nationaux, évitant ainsi une concentration excessive des aides aux entreprises sur la région francilienne, alors même que la majorité des établissements industriels sont situés dans les territoires ruraux et les villes moyennes.

De cette façon, **Territoires d'industrie complète France 2030, à la fois dans sa méthode**, la dynamique territoriale bottom-up rencontre la priorisation technologique top-down, mais aussi dans ses objectifs car **si France 2030 joue un rôle important pour l'industrie de demain, Territoires d'industrie répond aux enjeux immédiats des industriels:**

- Répondre **aux besoins fonciers et immobiliers spécifiques** des industriels (recyclage de friches, modernisation de zones d'activités économiques, mutualisation d'espaces de travail et de production comme les salles blanches...);
- Faire face aux difficultés de **recrutement** (renforcer l'attractivité des métiers industriels et du territoire, former, faciliter les déplacements, héberger...);
- **Moderniser l'appareil industriel, à savoir numériser** (acquisition et mutualisation d'équipements productifs : robotisation, prototypage, impression additive, visualisation) et **décarboner le parc machine** (amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des procédés, mise en place de boucles d'écologie industrielle territoriale, accompagnement de filières vertes telles que l'hydrogène, le bois, l'agroalimentaire durable, etc.).

RECOMMANDATIONS

- Financer au niveau national des postes de chefs de projets Territoires d'industrie pour animer le programme
- Positionner le programme Territoires d'industrie comme le complément de France 2030, pour l'accompagnement de l'industrie «traditionnelle» dans les territoires
- Revenir à des stratégies territoriales de moyen terme en lieu et place des appels à projets: clarifier les périmètres des TI, refonder les binômes élu-industriel, renouveler les plans d'actions et les contractualisations
- Responsabiliser les Régions dans le pilotage du programme et déconcentrer les moyens mis à disposition de ce dernier
- Constituer par la DTI un Pôle Intelligence des Territoires d'industrie pour enrichir l'accompagnement des territoires et capitaliser sur leur expérience au niveau national

² <https://www.intercommunalites.fr/publications/etude-quinquennale-economie/>

PÉNURIES DE MAIN D'ŒUVRE, UN PROBLÈME MULTIFACTORIEL APPELANT DES INTERVENTIONS TERRITORIALISÉES

Les territoires industriels sont souvent victimes d'une triple limite : faible attractivité territoriale, faible attractivité des métiers de l'industrie, faible présence des centres de formation et d'enseignement supérieur. Cette situation se traduit par d'importantes difficultés de recrutement (une entreprise sur trois peine à recruter dans l'industrie).

Des solutions sont d'autant plus difficiles à trouver que **les problèmes sont multiples et les porteurs de solution atomisés** : Pôle Emploi, branches, opérateurs de compétences (OPCO), entreprises, collectivités... La réponse ne peut donc être unique au travers d'appels à projet standardisés, et doit varier selon les besoins spécifiques de recrutement des bassins d'emplois, leurs caractéristiques, mais aussi les structures susceptibles d'apporter des solutions localement, ou encore les dispositifs mobilisables (plans de revitalisation).

Les Territoires d'industrie doivent organiser un **« chaînage » des interventions** : favoriser le recrutement (insertion, offres d'emplois, french fab, semaine de l'industrie), former localement (écoles de production, CNAM dans les territoires,

campus connecté), améliorer l'image des métiers industriels (événements, travail avec l'éducation nationale : les professeurs, les conseillers en orientation, mais aussi les conseillers Pole-Emploi, les missions locales), attirer de l'extérieur (mobilité, communication territoriale). Le mode opératoire représente ainsi une double interface :

- Un rôle horizontal afin **d'assurer une cohérence et une continuité des dispositifs** : insertion, emploi, formation, attractivité des métiers et du territoire, gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GPECT)... Ce rôle horizontal renvoie à la **création de France Travail, qui est une occasion unique de coordonner l'ensemble des parties prenantes de l'emploi**, de l'insertion et du monde économique.
- Un rôle «vertical» de **continuités pédagogiques «Bac – 5 bac +5»** en mobilisant des solutions en matière de formation : Campus Connecté, CNAM, écoles de production...

OBSERVER LES COMPÉTENCES

Les GPECT restent un préalable essentiel à toute action d'ampleur en matière de compétences : paramétrer de nouvelles formations (taille des promotions, contenu), créer ou mobiliser des dispositifs d'insertion, candidater aux différents AMI... nécessite au préalable des capacités d'observation des compétences présentes et manquantes dans le territoire. **L'ingénierie de la BdT mise à la disposition des territoires pour financer des GPECT** est un premier pas pour nombre d'intercommunalités, et trouve en ce sens un véritable écho qu'il faudrait amplifier. Cette amplification est à réaliser en lien direct avec les autres parties prenantes de cette thématique (intercommunalités, services/opérateurs de l'Etat, Régions, et branches/OPCO2I), de façon à disposer d'une vision à la fois très générale et précise, mais surtout continue des tensions actuelles et à venir sur les métiers industriels.

Toutefois, si des études comme les GPECT sont menées, celles-ci doivent faire l'objet d'une véritable animation : il s'agit certes d'identifier les tensions, les besoins et les talents, mais surtout de trouver des solutions, notamment avec les entreprises, les acteurs de l'emploi, de l'insertion et de la formation tout au long de la vie.

Ces solutions doivent s'inscrire dans des feuilles de route régionales intégrant les spécificités de chaque bassin industriel, permettant de « faire atterrir » les multiples dispositifs d'emploi, d'insertion et de formation existants. En ce sens, des enveloppes doivent être débloquées afin de **mettre en place un maillage de GPECT dans tous les TI**, étroitement en lien, voire cofinancées, par les intercommunalités et les Régions (qui financent d'ores et déjà certaines initiatives de ce type, par exemple en Centre Val-de-Loire)

FAVORISER L'INSERTION ET L'ORIENTATION PAR LES MÉTIERS INDUSTRIELS

Nombre de bassins d'emplois se caractérisent par des difficultés d'appariement non négligeables, se traduisant par près de 13 % des jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) renforcés par la crise COVID, qui accentue les risques de décrochage scolaire. De multiples barrières sociales, scolaires, géographiques expliquent ce résultat. Cependant, les TI peuvent apporter quelques solutions pratiques facilitant **l'insertion par les métiers industriels, qui proposent des parcours avec des possibilités d'évolution**

importantes. La plupart du temps, il s'agit essentiellement de mobiliser des dispositifs ou des acteurs déjà existants mais méconnus ou peu appliqués aux métiers industriels.

Missions locales, Pôle emploi et agences d'intérim sont les principaux prescripteurs de main d'œuvre disponibles pour les entreprises. Si les collectivités ont, pour la plupart, l'habitude de travailler avec ces structures, il serait intéressant de proposer ou **valoriser de façon plus systématique des**

actions de sensibilisation et d'accompagnement de leurs publics vers les métiers industriels : modules de formation courte complémentaires, périodes de mise en situations professionnelles, tutorat, aides à la mobilité et au logement (freins importants à l'intégration professionnelle). Il serait là aussi intéressant de **mettre à disposition des collectivités un « parcours/panel » des différentes solutions possibles en matière d'insertion et d'orientation** afin de constituer des passerelles facilement entre politiques d'insertion et industries. **La création de France Travail est l'occasion d'initier cette gestion coordonnée à l'échelle des bassins de vie** des questions de l'insertion, de l'emploi, et de l'insertion, étroitement en lien avec les intercommunalités.

Un travail d'orientation est également à réaliser en orientant beaucoup plus massivement les jeunes, dès le collège, vers les métiers de l'industrie. Cette orientation doit se concrétiser par un **soutien aux actions d'orientation et de sensibilisation des jeunes aux opportunités et réalités des métiers industriels** (Classes apprenantes, visite d'entreprise, prise de parole d'ouvriers) entreprises par les collectivités et l'éducation nationale. **Elle peut également passer par un soutien budgétaire à l'équipement matières et filières professionnelles des collèges et lycée, de manière à rendre celles-ci plus attractives.** Ce soutien peut également se faire au travers de collaborations avec les tissus industriels locaux.

En parallèle, **un travail d'outillage des ressources humaines des entreprises petites et moyennes** pourrait également être mis en place. Des propositions pourraient en ce sens être faites afin **d'améliorer le pôle ressources humaines des entreprises** en interne (nouvelles techniques de recrutement notamment via les réseaux sociaux, valorisation des fiches de postes, transmission de compétences, avancement in-

AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS ET DU TERRITOIRE

Les difficultés d'attractivité des métiers et du territoire se jouent à deux niveaux : national/régional et local (dans le bassin d'emploi).

Concernant le premier niveau, il serait intéressant de bénéficier d'un **bilan des différentes politiques de communication en faveur de l'industrie et de ses métiers** mis en place (Usine extraordinaire, semaine de l'industrie...). Il est également nécessaire d'affiner notre **connaissance de la perception des métiers industriels** par les différents publics, notamment pour mieux convaincre et cibler les actions communicationnelles.

Entre-temps, **la tonalité positive vis-à-vis de ces métiers gagne à être poursuivie et amplifiée.** A l'heure où « le sens au travail » est redevenu primordial (écrits de David Graeber, contexte de confinement/télétravail), les métiers industriels offrent une alternative aux « bullshit jobs » qu'il convient de souligner, et ce d'autant plus que les formations intellectuelles n'offrent pas de meilleurs débouchés professionnels même si cette positivité ne doit pour autant tomber dans un certain angélisme. **La production de contenus vidéos valorisant l'industrie tout en permettant une certaine nuance** sont de plus en plus appréciés sur les réseaux sociaux et pourraient être réalisés pour renouveler l'image de l'industrie auprès du grand public, et tout particulièrement auprès des jeunes et des femmes, sous-représentés dans ce domaine. En lien avec ces contenus, **une offre de communication « clef en**

terne) ou en externe (prêts de main d'œuvre, mutualisation de postes, création de GEIQ ou de plateaux techniques internes). **Cet outillage peut également concerner des éléments plus matériels** : participations, intéressement, conditions de travail, rémunération, accueils d'apprentis/de stagiaires, ou encore promotions internes... Une attention particulière est à accorder à **l'accueil d'alternants et de stagiaires, pratique très courante chez les champions nationaux mais souvent moins habituelle car moins facile dans les TPE-PME** (pour des questions d'encadrement, de logement et d'accessibilité). Pourtant, les recrutements d'apprentis sont l'un des principaux moyens à la main des entreprises pour sécuriser leur main-d'œuvre (sous réserve de conditions de travail incitant à rester).

Dans les territoires plus urbains, **des liens sont à faire entre Territoires d'industrie et politique de la ville.** Les rapprochements entre industrie et des quartiers prioritaires sont une opportunité unique afin de redorer l'image de territoires autrefois fortement ouvriers, ayant des besoins de nombreuses créations d'emploi et nécessitant un horizon autre que les emplois serviciels faiblement rémunérés. Ils sont aussi une chance pour réintroduire un certain nombre de Territoires d'industrie urbains dans la démarche. L'initiative "quartiers productifs", qui incite les collectivités situées en quartiers prioritaires à développer des projets de développement économique local va en ce sens. **Un dispositif associant industrie, insertion et économie sociale et solidaire (ESS)** pourrait être mis en place pour favoriser ces rapprochements, d'ores et déjà incarnés au travers de projets de garages participatifs, de ressourceries, et de recycleries qui permettent progressivement d'orienter de nouveaux acteurs vers l'industrie.

main» pourrait être proposée par les opérateurs de l'Etat aux Territoires d'industrie qui l'adapteraient selon les filières industrielles présentes sur leur bassin d'emploi, tant pour attirer dans les métiers de l'industrie que dans le territoire.

Enfin, le volontariat territorial en entreprise (VTE) est loin d'avoir exploité toutes les opportunités qu'il ouvre, notamment à l'heure où les grandes métropoles perdent pour certaines, en attractivité. Après avoir incité quelques intercommunalités à travailler sur un panier de services à proposer aux jeunes, le VTE s'est rapidement essouffé du fait de la crise sanitaire. Il serait intéressant de redynamiser plus fortement ce dispositif : en faire une plus grande promotion, associer une enveloppe, l'élargir du BAC-5 au BAC+5 plutôt que le réserver aux seuls futurs cadres issus des grandes écoles. **Les intercommunalités pourraient travailler à une nouvelle stratégie et un panier de services facilitant l'arrivée des nouveaux entrants,** en considérant l'ensemble de ses besoins : logement, vie sociale, accompagnement du conjoint, garde d'enfant, mobilité, etc. L'idée étant de **créer ici des « postes clefs en main »,** c'est-à-dire avec un environnement d'ores et déjà pensé et aménagé pour les nouveaux arrivants. Ces offres d'accompagnement, comme pour l'insertion sociale, doivent être facilement visibles, compréhensibles et mobilisables/imitables par les collectivités au travers d'une plateforme unique montrant les différentes solutions et des exemples.

Pour ce qui est de former, **la réindustrialisation ne pourra se faire sans la pérennisation d'un maillage beaucoup plus dense d'universités, d'écoles et d'IUT** dans les villes moyennes et les territoires ruraux. Si des dispositifs de formation ponctuels ou professionnels sont une solution opportune pour répondre ponctuellement à des besoins ou tensions sur certains métiers, la réindustrialisation ne se fera pas sans une présence à grande échelle de structures d'enseignement supérieur et de recherche dans les villes moyennes et territoires ruraux, où se concentrent la majorité des activités industrielles, et donc des besoins en main d'œuvre diplômée, en R&D, et en partenariats technologiques.

En termes de dispositifs, le dispositif « Challenges industrie 4.0 » avec un objectif de 20 centres de formation financés, répond partiellement à ces besoins. Toutefois, face aux besoins, des solutions plus amples et pérennes doivent être trouvées, en réintroduisant les ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche dans la démarche afin de « territorialiser » leur action, en lien avec les intercommunalités et les Régions. **Les appels à manifestation d'intérêt Écoles de production, Campus connecté** (ouverture de salles de classe permettant de suivre à distance des cours, depuis une ville moyenne) et surtout le programme « Au cœur des territoires » du **CNAM** (création d'antennes locales) **ont connu un très fort succès**, à la fois quantitatif (nombre de candidatures) et qualitatif (types de formations proposées au regard des besoins). **Ces dispositifs répondent concrètement au manque de formations dans les territoires, ainsi qu'au besoin de réactivité de l'offre de formation face au calendrier court de entreprises, et sont à amplifier à terme.**

A rebours des doctrines de « métropolisation » de l'ESR, il convient par conséquent de **structurer une offre de diplomation complète dans les territoires**. Allant du CAP jusqu'au doctorat, **des académies industrielles et technologiques** pourraient s'implanter sur les Territoires d'Industrie, au plus près des activités. Ce mouvement permettrait de proposer un vivier de compétences et de technologies, tout en limitant l'exode éducatif des jeunes populations vers les grandes villes, souvent suivi d'une absence de retour ou d'un abandon de scolarité du fait des coûts induits de logement notamment. La crise covid, qui se traduit pour les cadres par une forte envie de « quitter Paris », est en ce sens une occasion unique pour accueillir ces personnes et leurs enfants dans les villes moyennes. Afin d'éviter de reproduire les mêmes erreurs, il convient d'initier de suite un travail de création d'offres de formation pour « ancrer » ces nouvelles populations, tout en travaillant sur l'offre d'accueil et la qualité de vie, en lien avec le programme ACV (cf. supra).

Au-delà de l'enseignement supérieur, la territorialisation de la recherche industrielle doit être pleinement intégrée à cette dynamique. Ces académies pourraient en ce sens accueillir les centres de recherche spécialisés sur les enjeux du bassin d'emploi où elles sont implantées.

Pour avancer de façon plus structurée sur ces questions, **les TI gagnent à intensifier leur travail avec les Régions, mais aussi les représentants des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur**, mobilisés trop ponctuellement (mis à part le CNAM). Leur implication permettrait d'identifier les filières aujourd'hui dispensées dans les métropoles à délocaliser dans les territoires d'industries et à terme, de donner aux entreprises d'un territoire, les compétences suffisantes pour monter en gamme et donc, gagner en compétitivité.

Face à l'enjeu du chômage chez les plus jeunes ou du chômage de longue durée, les bénéficiaires du RSA ou le public des jeunes décrocheurs pourraient également bénéficier de cette dynamique via les missions locales, les écoles de la deuxième chance, les EPIDE... Ces différents acteurs de l'insertion et de la formation seraient intégrés à la montée en puissance des académies afin qu'elles proposent une offre de formation adéquate et assurant l'accès/le retour à l'emploi.

De manière générale, le lien entre ces académies et le tissu industriel local serait fort. Impliquées dans l'offre d'enseignement et de formation proposée ainsi que les projets de recherche engagés par ces académies, des actions pourraient être systématisées : découverte des métiers industriels pour les étudiants qui y sont inscrits, expériences professionnelles dans les industries du territoire, mise à disposition d'équipements productifs pour permettre aux jeunes de découvrir, d'expérimenter, mise à disposition de chercheurs pour développer un nouveau produit...

RECOMMANDATIONS

- Profiter de la création de France Travail pour coordonner l'ensemble des acteurs de l'insertion, de l'emploi et de la formation au niveau des bassins de vie
- Généraliser les démarches de GPECT
- Rapprocher l'enseignement général, l'enseignement professionnel, et l'enseignement supérieur au travers d'un maillage d'académies industrielles dans les territoires
- Assurer la qualité et l'attractivité des campus dans les villes moyennes en faisant le lien entre TI, Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain, notamment grâce à de nouvelles vagues de labélisation Campus Connectés, CNAM dans les Territoires, Ecoles de Production
- Soutenir les actions intercommunales de sensibilisation des collégiens et lycéens aux métiers industriels, financer en collaboration avec les tissus industriels, les plateaux techniques au sein des lieux de formation initiale
- Développer le Volontariat Territorial en Entreprise et appuyer la constitution d'offres d'accueil et d'amélioration de la qualité de vie des ouvriers (mobilité, logement...)

*Maîtriser le foncier économique dans la durée,
La stratégie nationale de mobilisation pour le foncier
industriel*

(...)

5. Maîtriser le foncier économique dans la durée et anticiper les besoins futurs

De nombreux territoires sont confrontés à moyen terme (3 à 5 ans) à une pénurie de terrains sous maîtrise publique, prêts à l'emploi, pour accueillir des entreprises industrielles. Au-delà de cette échéance, il convient de soutenir le déploiement d'outils permettant de garantir dans la durée l'affectation industrielle des terrains spécialement aménagés et équipés pour ce faire.

5.1. Acquérir

De nombreux témoignages signalent des achats spéculatifs aboutissant à un renchérissement, décorrélés du marché du foncier économique et susceptibles d'entraîner soit de la rétention pour faire monter les enchères, soit de la vente à la découpe pour des gains rapides. Ces pressions rendent plus difficile l'adoption d'une planification foncière cohérente pour l'accueil de nouvelles activités industrielles. Le coût compétitif des terrains en France, tout comme celui de l'électricité, ont constitué un avantage comparatif significatif de notre

¹² *Build in My Back Yard*, littéralement « construire dans mon jardin », signifiant la découpe dans un terrain déjà bâti d'un ou plusieurs nouveaux lots à bâtir.

pays en Europe. Un suivi documenté par des études de parangonnage à l'échelle de l'Union européenne devrait être initié, sous l'égide de Business France.

Le droit de préemption renforcé des opérations de revitalisation de territoire (ORT) pourrait être opportunément activé et étendu. La généralisation des EPF demeure à cet égard indispensable et, pour les EPF existants l'augmentation de leurs ressources fiscales (TSE) afin de permettre l'élargissement effectif de leur objet, initialement centré sur le logement. Il serait utile qu'ils bénéficient d'une visibilité pluriannuelle des tutelles. A cet égard, la convention d'anticipation foncière à vocation économique entre l'EPF PACA et la métropole d'Aix-Marseille-Provence est une démarche intéressante.

Par ailleurs, l'usage plus systématique d'un sous-zonage « industrie » du zonage des zones d'activités dans les plans locaux d'urbanisme contribuerait à limiter l'envolée des prix du foncier industriel.

Une attention particulière devrait être également apportée aux cessions immobilières et foncières par les liquidateurs, lors de la liquidation d'entreprises, afin de raccourcir les délais procéduraux (souvent de longues années) et de prendre en compte l'utilité publique de récupérer un foncier utile pour le développement économique local.

Enfin, même si certains établissements publics fonciers ont une activité importante de production de foncier économique, souvent pour des raisons historiques, la mission principale de ces établissements est de produire du foncier pour le logement. Leur mobilisation en amont est indispensable pour gérer plus efficacement les phases de maîtrise des terrains et la couverture d'une partie des dépenses de préparation par mobilisation de la taxe spéciale d'équipement. Cette mobilisation doit être traitée à toutes les étapes : mise à jour de la mission sociale, association d'acteurs du développement économique à la gouvernance (tutelle, conseil d'administration), mobilisation des ressources financières et notamment de la taxe spéciale d'équipement, etc.

L'augmentation de l'investissement public et parapublic et l'engagement des partenaires habituels dans l'aménagement local dans les structures de portage foncier permettrait la concrétisation de cet objectif.

Préconisation 11

Faciliter l'acquisition, même coercitive, du foncier économique par les collectivités : préemption renforcée, intervention des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), SEM, SPL, avec le renforcement des moyens dédiés

5.2. Garder et gérer

Il convient de libérer des fonciers pour les besoins immédiats mais aussi de préparer ceux qui seront nécessaires demain. La gestion foncière de long terme nécessite la mise en place d'outils dédiés. Aussi, des dispositions juridiques, contractuelles et financières sont indispensables pour encourager les collectivités et propriétaires publics à ne pas brader les très grands terrains et contrer la spéculation foncière sur des terrains susceptibles d'accueillir des entreprises industrielles ou de grande logistique. Il s'agit d'engager une réflexion collective

pour permettre le développement et l'appropriation par l'ensemble de la filière des montages immobiliers dissociant le foncier du bâti.

Plus généralement, les collectivités sont de plus en plus enclines à conserver la propriété publique de leur foncier industriel, le cas échéant des bâtiments, à moyen et long terme, avec des outils juridiques variés : bail à construction, bail emphytéotique, construction/location de locaux, etc. Toutefois, les investisseurs nous ont fait part de souhaits d'améliorations, notamment pour éviter les effets pervers de l'échéance du contrat (cf. Fiche G – Faciliter l'acquisition, le portage et la gestion des fonciers et immobiliers industriels).

La décorrélation entre la propriété des murs et la propriété du sol telle que prévue par le bail réel solidaire d'activité (BRSA) est d'ailleurs déjà étudiée par certains territoires (EPT Grand Orly Seine Bièvre, Métropole du Genevois Français).

L'ensemble des acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) sont concernés pour assurer le portage à long terme des terrains, permettant leur mise à disposition par les outils cités ci-dessus. Outre le portage direct, toujours possible, la mobilisation des opérateurs d'aménagement (Etablissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, Etablissements publics d'aménagement) devrait rester la solution la plus courante. Conformément aux bonnes pratiques de gestion de risques très différents, les modalités de constitutions de filiales ad hoc pour assurer ce portage et la gestion des contrats de mise à disposition doit être facilitée. Le modèle économique souvent court termiste doit évoluer. Etat comme collectivités doivent pouvoir conserver le foncier à vocation économique, acquis souvent après de longues procédures, beaucoup d'efforts et d'argent public.

Pour rappel, les zones industrielles hébergeant, ou ayant hébergé, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) doivent être préservées. Cela nécessite donc un réel soutien financier et technique aux collectivités afin d'éviter la vente à la découpe de ces terrains ou l'arrivée de nouveaux services accueillant un public sensible à proximité de ces sites.

Par ailleurs, la mission préconise de réintégrer dans les dépenses éligibles au FCTVA les acquisitions foncières et les travaux d'aménagement des collectivités ainsi que les participations aux équipements qu'elles versent dans les concessions d'aménagement.

Plus généralement, il convient que les territoires accueillant des activités industrielles puissent bénéficier des retombées fiscales engendrées par celles-ci ; c'est l'objet de la mission « flash » IGA/IGF relative à la territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ses travaux, chargés d'identifier les critères de répartition susceptibles de garantir la territorialisation de la dynamique de TVA liée à l'attractivité économique locale, sont particulièrement attendus.

Préconisation 12

Faire évoluer les outils juridiques, contractuels et financiers indispensables pour encourager collectivités et propriétaires publics à conserver la maîtrise de leur foncier à moyen-terme, à ne pas brader les très grands terrains et à contrer la spéculation foncière.

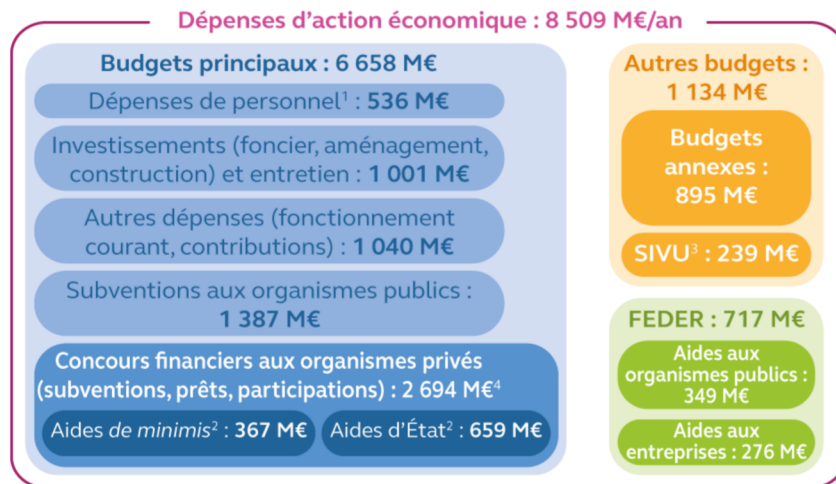
C - Une part minoritaire des dépenses consacrée aux aides aux entreprises

1 - Environ 8,5 Md€ de dépenses locales annuelles en faveur du développement économique

La Cour a évalué le montant des dépenses de développement économique des collectivités territoriales en recensant les dépenses fléchées vers cette politique publique et imputées sur les fonctions d'« action économique » et de « développement » de leurs budgets principaux et annexes. S'y ajoutent les dépenses programmées par les régions au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et qui contribuent à des actions similaires à celles financées sur leurs budgets.

Entre 2014 et 2020, les collectivités territoriales et les EPCI ont consacré en moyenne 8,5 Md€ par an au développement économique, dont 6,7 Md€ au titre de leur budget principal, 1,1 Md€ au titre des budgets annexes et des syndicats intercommunaux et 0,7 Md€ au titre du FEDER.

Schéma n° 1 : montant annuel moyen des dépenses de développement économique des collectivités territoriales (de 2014 à 2020, en M€)



Source : Cour des comptes, données des comptes de gestion de collectivités de 2014 à 2020, DGCL, ANCT (montants de FEDER programmés 2014-2020). Notes : (1) hors dépenses de personnel des régions. (2) aides hors régions d'outre-mer. (3) SIVU : syndicats intercommunaux à vocation unique. (4) Au 30 juin 2022, 53 % des aides FEDER programmées (5 Md€) ont été versées, soit un montant de 2,7 Md€.