

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE PROGRAMME « TERRITOIRES D'INDUSTRIE »

2018-2023

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Synthèse

Novembre 2024

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales.....	9
2 Un cadre d'évaluation à construire dans la perspective d'une reconduction du programme	15
Recommandations	17

Introduction

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

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

Le programme tirait aussi les conséquences de la montée en puissance des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique, en particulier des régions et des intercommunalités, et de la réduction simultanée des moyens des administrations déconcentrées de l'État dans un contexte de réorganisation de son action territoriale¹. Le besoin de coordination des acteurs s'en trouvait renforcé afin de lutter contre le risque d'éparpillement des interventions et de segmentation des activités.

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

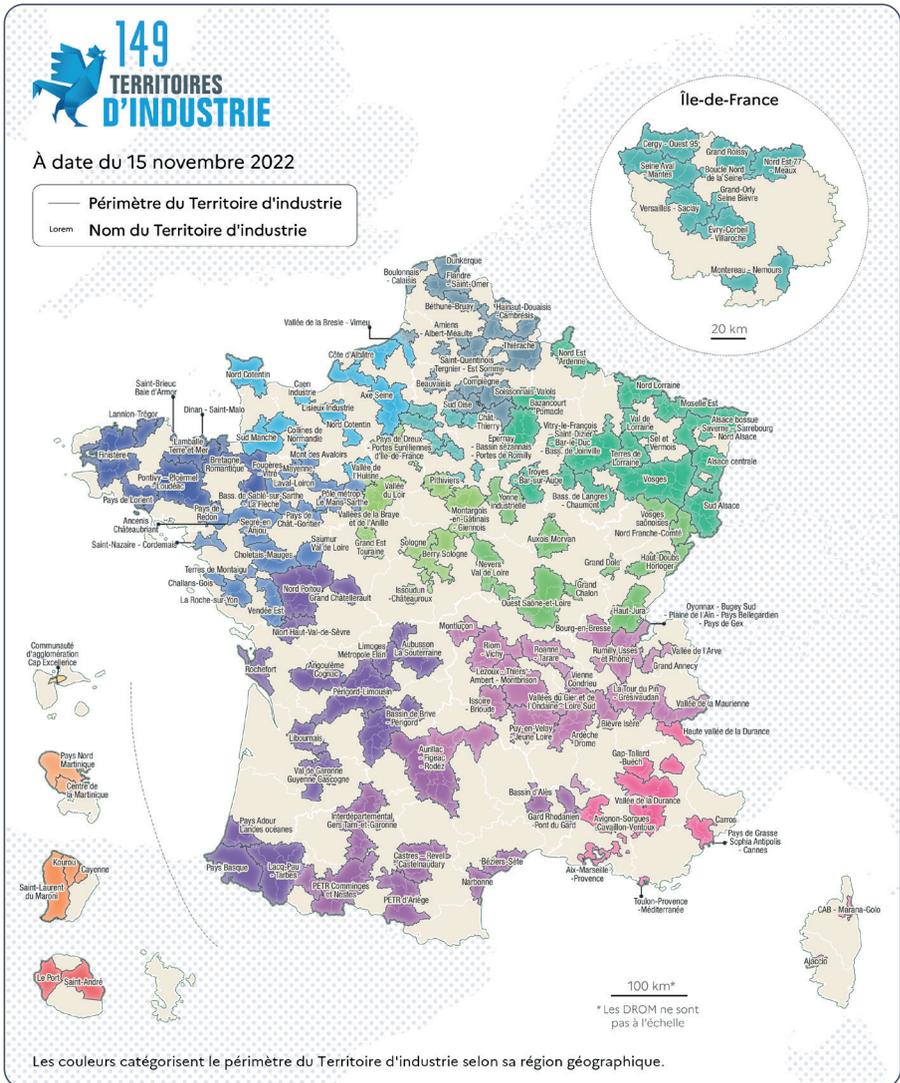
- la définition de bassins industriels, les 149 « territoires d'industrie » regroupant une ou plusieurs intercommunalités, qui étaient les cadres de coopération entre les entreprises, les collectivités territoriales et les services et opérateurs de l'État. Chaque territoire était animé par un binôme bénévole composé d'un élu et d'un industriel. Ces territoires réunissaient 48 % des entreprises industrielles, 54 % des emplois industriels et 44 % des intercommunalités ;
- un « panier de services » mais aussi de financements, géré par les services de l'État et, surtout, des opérateurs de l'État, en particulier Bpifrance, Business France et la Caisse des dépôts et consignations, auxquels s'est ajoutée, dans un second temps, l'Ademe pour inclure une dimension de transition écologique. Les opérateurs devaient prioriser les territoires d'industrie dans ce « panier » de dispositifs de droit commun afin de contribuer à réaliser les plans d'actions définis par chaque territoire ;

¹ Voir notamment Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, avril 2022 et *Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017.

Introduction

- une gouvernance spécifique à trois niveaux : local, régional et national. Le niveau national définissait la stratégie d'ensemble, sous la conduite du ministère chargé de l'économie et de celui chargé de la cohésion des territoires.

Les 149 Territoires d'industrie labellisés en 2022



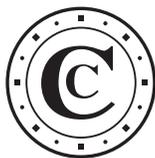
Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes

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

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

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

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



1 Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales

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

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

Pour cela, la Cour s'est appuyée sur :

- des entretiens avec une cinquantaine d'interlocuteurs des administrations centrales et déconcentrées, des opérateurs de l'État, des collectivités territoriales, d'organisations professionnelles, d'entreprises industrielles et d'universitaires. Des

questionnaires ont été adressés aux administrations de l'État, aux opérateurs et aux régions ;

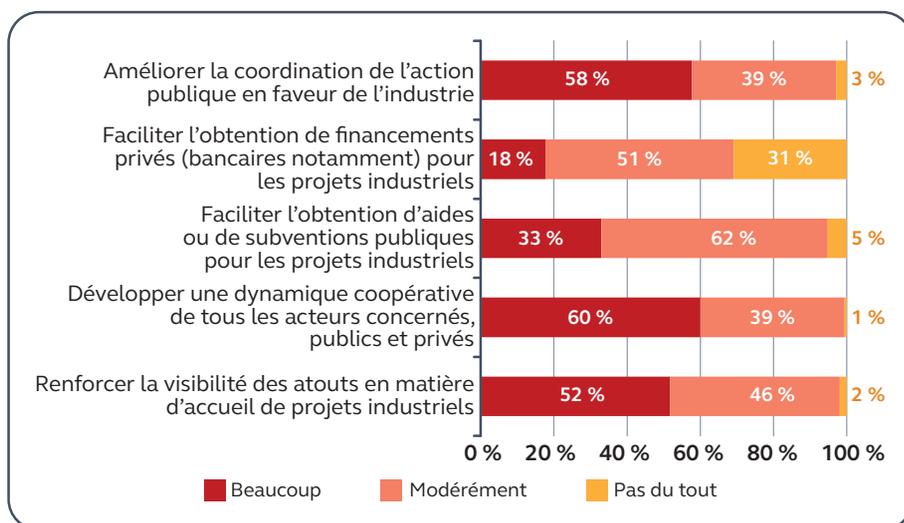
- les données financières et d'activité des administrations et des opérateurs de l'État couvrant la période ;
- les données statistiques et fiscales des territoires et des entreprises industrielles ;
- un double sondage réalisé auprès des référents élus et industriels des territoires d'industrie, auquel 77 % des territoires de la première phase ont répondu ;
- des déplacements et entretiens dans quatre territoires d'industrie présentant des caractéristiques différentes.

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

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

Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales

Réponses des référents industriels à la question « sur votre territoire, dans quelle mesure le programme contribue-t-il à ... » (en % de TI ayant répondu)



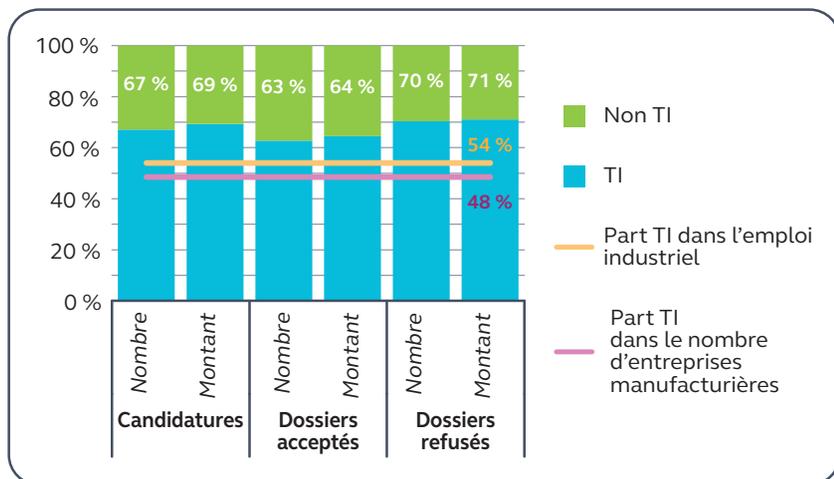
Source : Cour des comptes

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

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

Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales

Part des TI dans les dossiers du FAIT



Note : emploi industriel 2019 ; entreprises manufacturières 2019.
Source : Cour des comptes d'après des données Insee et fiscales

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

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

Le programme devait conduire à la priorisation et à la concentration des interventions de l'État, des quatre

principaux opérateurs concernés (Ademe, Bpifrance, Business France et Caisse des dépôts) et des collectivités territoriales (principalement régions et communes dans le cadre des intercommunalités).

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

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

Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales

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

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

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

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

acteurs locaux et à une déconcentration de l'instruction et de la décision.

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

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

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

Pour évaluer l'effet du programme Territoires d'industrie sur la situation socio-économique des territoires labellisés, la Cour a utilisé des indicateurs basés sur l'emploi industriel², à l'échelle nationale et territoriale, et analysé la situation financière des entreprises industrielles.

² Emplois dans les établissements de l'industrie manufacturière au sens de l'Insee, ce qui exclut les emplois induits et l'intérim.

Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales

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

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

Évolution de l'emploi industriel, base 100 en 2018



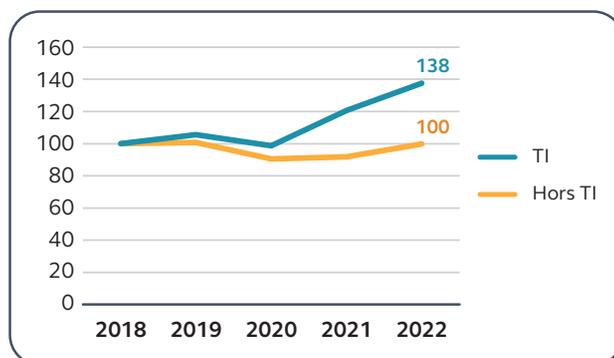
Source : Cour des comptes d'après des données Urssaf

Ces indicateurs socio-économiques à l'échelle des territoires sont complétés par une analyse de la situation financière des entreprises industrielles à partir de leurs déclarations fiscales (données sur la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation et le résultat de l'exercice). Il en ressort que le nombre d'entreprises industrielles diminue un peu moins

dans les territoires labellisés et que leur situation financière y est en moyenne meilleure que dans les autres territoires, en particulier depuis l'épidémie de covid 19. Cette amélioration pourrait être liée à une modernisation de l'appareil productif industriel, que de nombreux dispositifs publics nationaux et locaux visent à accompagner.

Une évaluation par la Cour du renforcement des dynamiques industrielles locales

Valeur ajoutée moyenne des entreprises industrielles manufacturières, base 100 en 2018



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

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

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



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

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

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

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

par des collectivités territoriales ou partagées avec elles.

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

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

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

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

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

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

Recommandations

1. Faciliter les échanges de bonnes pratiques et la remontée des propositions de simplification et d'accélération du traitement des procédures identifiées par les acteurs locaux (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Agence nationale de la cohésion des territoires*) ;

2. Utiliser au niveau central et régional le suivi de la mise en œuvre des plans d'action pour mesurer, et si nécessaire stimuler, le niveau de mobilisation des opérateurs (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Agence nationale de la cohésion des territoires*) ;

3. Élaborer un cadre harmonisé d'évaluation in itinere, mis en œuvre localement par les Territoires d'industrie et associant l'ensemble des parties prenantes, et préparer les conditions d'une évaluation *ex post* de la deuxième phase du programme (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Agence nationale de la cohésion des territoires*).