



## CHAPITRE 9

# POLITIQUES TERRITORIALES

---

### 1. Les grandes étapes du volet territorial de la politique industrielle

#### 1.1. La déconcentration industrielle dans l'après-guerre

Après la guerre, l'État mène des politiques d'aménagement du territoire visant à rééquilibrer la carte industrielle française<sup>1</sup>, marquée par une très forte concentration des activités industrielles en région parisienne – « Paris et le désert français » selon Jean-François Gravier<sup>2</sup> – et une sous-industrialisation de l'Ouest et du Midi. Afin de corriger ces déséquilibres spatiaux, l'État agit d'abord via une direction de l'aménagement du territoire présente au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, puis à partir de 1963 via la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)<sup>3</sup>. Les mesures déployées comprennent un volet dissuasif qui limite de manière réglementaire l'expansion et la création d'entreprises industrielles en région parisienne, et un volet incitatif avec des primes au prorata du nombre d'emplois créés en région.

Entre 1955 et 1975, 500 000 emplois industriels sont ainsi créés en dehors de la région capitale au travers des procédures d'incitation, alimentant des pôles industriels émergents comme celui de l'aéronautique dans le Sud-Ouest<sup>4</sup>. Cette politique doit en grande partie son succès à la convergence des objectifs poursuivis par la puissance publique et les industriels franciliens qui faisaient face dès le milieu des années 1950 à une pénurie de

---

<sup>1</sup> CGET (2018), *Regards croisés sur les territoires industriels. Pour un dialogue entre fonction économique, capital social et héritage matériel*, Paris, la Documentation française.

<sup>2</sup> Gravier J.-F. (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion.

<sup>3</sup> Gros-Balthazard M. (2018), *L'avenir productif des territoires industriels. Analyse de la diversité des trajectoires économiques locales*, thèse de doctorat.

<sup>4</sup> Albertini J. B. (2006), « De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire » *Revue française d'administration publique*, (3), p. 415-426.

main-d'œuvre et de foncier<sup>1</sup>. La déconcentration de l'industrie, qui a d'abord bénéficié aux territoires proches de l'Île-de-France (Picardie, Normandie, Centre) avant de s'étendre à l'Ouest du pays<sup>2</sup>, s'est néanmoins accompagnée d'une division spatiale des tâches, avec une centralisation des fonctions de décision en région parisienne, en particulier dans les secteurs de l'automobile, de la mécanique et des industries de l'électricité et de l'électronique<sup>3</sup>. La concentration des centres de décision en Île-de-France, et leur relatif éloignement des sites de production<sup>4</sup> demeure un trait saillant de la géographie de l'industrie française<sup>5</sup>.

## 1.2. Le soutien aux reconversions industrielles

Dans les années 1970, les chocs pétroliers et l'épuisement des bassins charbonniers frappent très durement des industries lourdes (charbonnage, métallurgie, chimie, etc.) déjà en proie à une crise structurelle<sup>6</sup>. L'action publique ne consiste alors plus à mieux répartir l'activité industrielle et donc les fruits de la croissance, mais à sauvegarder l'emploi dans les territoires en crise. L'État introduit en 1982 la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui apporte une aide financière aux entreprises créant ou développant leur activité dans des zones identifiées comme prioritaires (les zones AFR). L'ampleur des restructurations le conduisent également à intervenir en soutien à 15 bassins d'activités spécialisés dans trois secteurs en crise : la sidérurgie, les chantiers navals et le charbonnage. La politique des pôles de conversion est ainsi lancée en 1984 et prévoit des programmes de développement technologique, de réaménagement de l'espace urbain et industriel, d'accompagnement des entreprises et de reconversion des salariés<sup>7</sup>.

Le décrochage industriel observé à partir du début des années 2000 conduit l'État à développer de nouvelles actions à destination des territoires en difficulté. Les deux dispositifs principaux sont :

- *L'obligation de revitalisation à la charge des entreprises* introduite par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Inspirée du principe « pollueur – payeur »,

---

<sup>1</sup> Wendeln M. (2015), « Freiner ou accroître le Grand Paris ? La décentralisation industrielle à l'épreuve des faits, années 1930 – années 1970 », sur [le site inventerlegrandaris.fr](http://le.site.inventerlegrandaris.fr).

<sup>2</sup> CGET (2018), *op. cit.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Selon Charnoz *et al.* (2018), la distance moyenne entre le siège social et les établissements des entreprises multi-établissements du secteur manufacturier est de 400 kilomètres. Voir Charnoz P., Lelarge C. et Trevien C. (2018), « Communication Costs and the Internal Organization of Multi-Plant Businesses: Evidence from the Impact of the French High-Speed Rail », *Economic Journal*, 128 (610).

<sup>5</sup> Vicard V. (2020), « Réindustrialisation et gouvernance des entreprises multinationales », *CEPII Policy Brief*, 35.

<sup>6</sup> CGET (2018), *op. cit.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

elle concerne les entreprises de plus de 1 000 salariés (ou appartenant à un groupe de plus de 1 000 salariés) qui procèdent à un licenciement économique collectif impactant l'équilibre d'un bassin d'emploi. Le dispositif les contraint à « contribuer à la recréation d'activité et au développement des emplois dans ces territoires, avec pour objectif de contribuer à recréer autant d'emploi qu'elles en ont supprimés »<sup>1</sup>. Notons qu'une part importante des 1 400 conventions de revitalisation signées entre 2002 et 2014, représentant un total de 717 millions d'euros de fonds privé, l'ont été par des entreprises industrielles (40 % en 2013)<sup>2</sup>.

- *Les contrats de site* lancés suite au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 26 mai 2003. Ces contrats de site ont d'abord concerné des territoires touchés par des restructurations soudaines et importantes, souvent le fait d'une grande entreprise sur un « site » précis (Metaleurop à Noyelles-Godault, Daewoo à Longwy, Matra à Romorantin, etc.)<sup>3</sup>. Ils ont ensuite été élargis aux territoires frappés par des sinistres industriels de moindre ampleur ou concentrant des activités sur un secteur en déclin, comme le textile. Conçu pour une durée de 3 à 4 ans, le contrat de site rassemble une diversité d'actions destinées à soutenir la création d'emploi et d'activité, avec un financement des collectivités territoriales et de l'État via notamment le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Les évaluations disponibles indiquent que l'obligation de revitalisation aurait contribué à recréer la moitié des emplois supprimés par les entreprises concernées « sans qu'un lien de causalité puisse toujours être invoqué avec certitude »<sup>4</sup>, soit entre 9 000 à 12 000 emplois créés annuellement sur la période 2002-2015<sup>5</sup>. Les contrats de site n'ont pas fait l'objet d'études d'impact mais auraient également eu un effet « plutôt positif » sur l'emploi<sup>6</sup>.

Pour compléter son arsenal en vue de la revitalisation des territoires, et face à la dégradation de l'emploi industriel consécutive à la crise de 2008-2009, l'État lance en 2009 le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT), conçu pour les entreprises de moins de 1 000 salariés et pour des restructurations d'un niveau inférieur au seuil exigé

---

<sup>1</sup><https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/accompagnement-des-mutations-economiques/obligation-revitalisation-territoire>

<sup>2</sup> Cour des comptes (2015), *Bilan des conventions de revitalisation*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 89p.

<sup>3</sup> Brassens B., Moulet S., Capdeboscq G., Leibetseder J., Dole P. et Lépine, C. (2007), *Les dispositifs de revitalisation territoriale - contrats de site, conventions de revitalisation*, Paris, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup><https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/accompagnement-des-mutations-economiques/obligation-revitalisation-territoire>

<sup>6</sup> Brassens B. et al. (2007), *op. cit.*

pour le recours à un contrat de site<sup>1</sup>. Il lance également l'Aide à la réindustrialisation (ARI) en 2010 dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA). Le rapport Maystadt (2016)<sup>2</sup> a néanmoins souligné que cette mesure n'avait qu'un lointain rapport avec les objectifs d'excellence et d'innovation du PIA. En effet, l'ARI visait au départ à soutenir les PME et ETI souhaitant relocaliser des activités en France, les projets éligibles devant créer des emplois, notamment dans les territoires en difficulté. Faute de projets de relocalisations en nombre suffisant, l'ARI est devenue *de facto* un soutien à l'investissement des entreprises, avec 40 % des 145 millions d'euros décaissés alloués de manière dérogatoire à des entreprises en crise. Le rapport ajoute que les autres projets financés par cette action, souvent très risqués, ont affiché un taux de mortalité élevé.

En 2009, l'État désigne des commissaires à la réindustrialisation, devenus commissaires au redressement productif en 2012, et depuis 2018 commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises. Ces commissaires localisés en région et rattachés auprès du Préfet et de la DIRECCTE sont chargés d'identifier et de résoudre le plus en amont possible les difficultés rencontrées par les entreprises, et le cas échéant de fournir un appui opérationnel à leur restructuration. La Direction générale des entreprises fait état de résultats extrêmement positifs : sur 4 emplois menacés dans l'industrie, l'action des commissaires aurait contribué à en sauver 3<sup>3</sup>.

### 1.3. La politique de clusters

À côté des politiques venant en aide aux territoires en crise, des politiques plus offensives de soutien au développement et au renforcement des écosystèmes territoriaux vont se développer au cours des années 1990. Elles s'inspirent notamment de l'expérience des districts industriels italiens, une mosaïque de microsystemes productifs de la « Troisième Italie », essentiellement constitués de PME et ayant connu dans les années 1970-1980 des succès en termes de croissance, d'emploi et d'exportation<sup>4</sup>. La redécouverte des districts italiens a alimenté une vague d'études visant à mettre en évidence des phénomènes similaires dans d'autres pays, qualifiés dans le cas français de « systèmes productifs locaux » (SPL)<sup>5</sup>, se caractérisant par « une concentration géographique des

---

<sup>1</sup> Vergnier M. (2012), *Politique des territoires*, Rapport spécial (annexe 35) au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

<sup>2</sup> Maystadt P. (2016), *Programme d'investissements d'avenir. Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, France Stratégie.

<sup>3</sup> Direction générale des entreprises, *Bilan d'activité 2018 des Commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises*.

<sup>4</sup> Voir Daumas J.-C. (2007), « Districts industriels : du concept à l'histoire. Les termes du débat », *Revue économique*, 2007/1, vol. 58, p. 131-152.

<sup>5</sup> Courlet C. et Pecqueur B. (1992), « Les systèmes industriels localisés en France: un nouveau modèle de développement », in *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, p. 81-102.

entreprises, une spécialisation autour d'un métier et/ou d'un produit ainsi que des coopérations qui se traduisent par une mutualisation des moyens, des outils et des savoir-faire mis en œuvre par les PME-PMI »<sup>1</sup>.

Depuis la fin des années 1990, trois dispositifs destinés à renforcer les clusters ont été mis en place. La DATAR lance en 1998 la politique des systèmes productifs locaux (SPL) avec deux appels à projet, conduisant à la labellisation de 96 SPL qui reçoivent une subvention très modeste (en moyenne 40 000 euros par projet)<sup>2</sup>. La subvention, qui bénéficie aux structures porteuses de projets et non directement aux entreprises, n'est toutefois qu'un prétexte au renforcement des démarches de collaborations entre les entreprises d'un territoire et d'un secteur donnés, dans le but d'accroître leurs performances<sup>3</sup>. Ces démarches peuvent prendre des formes très diverses : mise en place d'une marque commune, diagnostic sur les besoins communs en compétences, mutualisation des achats, etc. Une évaluation de Martin, Mayer et Mayneris (2008) conclut que la participation à un SPL n'a eu d'effet positif que sur la productivité des entreprises mono-établissement. Grâce aux SPL, ces firmes auraient ainsi pu compenser l'absence de réseaux internes dont bénéficient les établissements des grands groupes. L'effet est de court terme et quantitativement faible, mais les auteurs soulignent que le coût de cette politique a été, lui aussi, très faible. Les auteurs montrent par ailleurs que les entreprises parties prenantes à des SPL appartiennent à des secteurs et des départements en perte de vitesse. La politique des SPL aurait ainsi davantage relevé d'une politique d'aménagement du territoire traditionnelle qu'une politique plus offensive visant à accompagner la croissance de pôles moteurs.

À cette politique succèdent deux autres dispositifs destinés à promouvoir la mise en réseau et le regroupement géographique d'acteurs économiques : les grappes d'entreprises et surtout la politique des pôles de compétitivité (PPC). Lancés en 2004, ces pôles « visent à renforcer les « écosystèmes » regroupant entreprises, laboratoires publics de recherche et établissements d'enseignement et de formation, au sein d'espaces géographiques donnés et sur des spécialisations thématiques données, en stimulant les liens de coopération entre ces différents acteurs, toutes tailles confondues »<sup>4</sup>. La PPC découle notamment de la prise de conscience que les activités d'innovation se fondent en grande partie sur une logique de proximité géographique, porteuse d'interactions fertiles entre une

---

<sup>1</sup> CGET (2018), *op. cit.*

<sup>2</sup> Mayneris F. (2011), « Évaluation des politiques de clusters : sélection, autosélection et impact », *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome I(1), p. 109-115.

<sup>3</sup> Martin P., Mayer T. et Mayneris F. (2008), « Évaluation d'une politique de cluster en France : les systèmes productifs locaux », *Innovation et compétitivité des régions*, Paris, La Documentation française, p. 367-376.

<sup>4</sup> Harfi M. et Lallement R. (2016), *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, France Stratégie.

diversité d'acteurs complémentaires (voir chapitre 5). Par rapport à la politique des SPL, la PPC s'apparente plus clairement à une politique en faveur d'entreprises particulièrement performantes ou prometteuses<sup>1</sup>. Les évaluations disponibles trouvent des effets positifs sur les entreprises, les réseaux et les territoires. Elles montrent notamment que les subventions reçues dans le cadre de cette politique ont eu un impact positif sur les dépenses de R & D des PME, ainsi que sur les exportations des grandes entreprises et des ETI<sup>2</sup>.

Le dispositif des grappes d'entreprises a pour objectif de renforcer l'innovation sous toutes ses formes et s'est voulu davantage orienté vers les réseaux de TPE-PME dans des secteurs de basse à moyenne intensité technologique, dans une logique de complémentarité par rapport aux pôles de compétitivité. Les deux appels à projets lancés en 2010 et 2011 ont conduit à sélectionner au total 126 grappes d'entreprises. Le dispositif, qui a pris fin en 2014, a fait l'objet d'une évaluation en 2015 par les cabinets Erdyn et Technopolis<sup>3</sup>. Le rapport dresse un bilan globalement positif : les grappes se sont notamment révélées complémentaires aux pôles de compétitivité, et leurs membres ont nettement accru leurs collaborations.

#### 1.4. Le soutien aux « Territoires d'industrie »

En 2018 le gouvernement lance le programme « Territoires d'Industries », qui s'inscrit dans le cadre d'une « stratégie de reconquête industrielle »<sup>4</sup>. Le programme, qui dispose d'une enveloppe de 1,3 milliard d'euros, soutient les projets de 148 territoires labellisés, correspondant à des intercommunalités ou des groupes d'intercommunalités situés dans les campagnes, les espaces périurbains, les villes petites et moyennes (voir carte page suivante). La logique « ascendante » (*bottom-up*) et concertée dont relève le programme « Territoires d'Industries » est fortement mise en avant<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Mayneris F. (2011), *op. cit.*

<sup>2</sup> Se référer au chapitre 5 du présent rapport pour un bilan détaillé des évaluations disponibles de la politique des pôles de compétitivité.

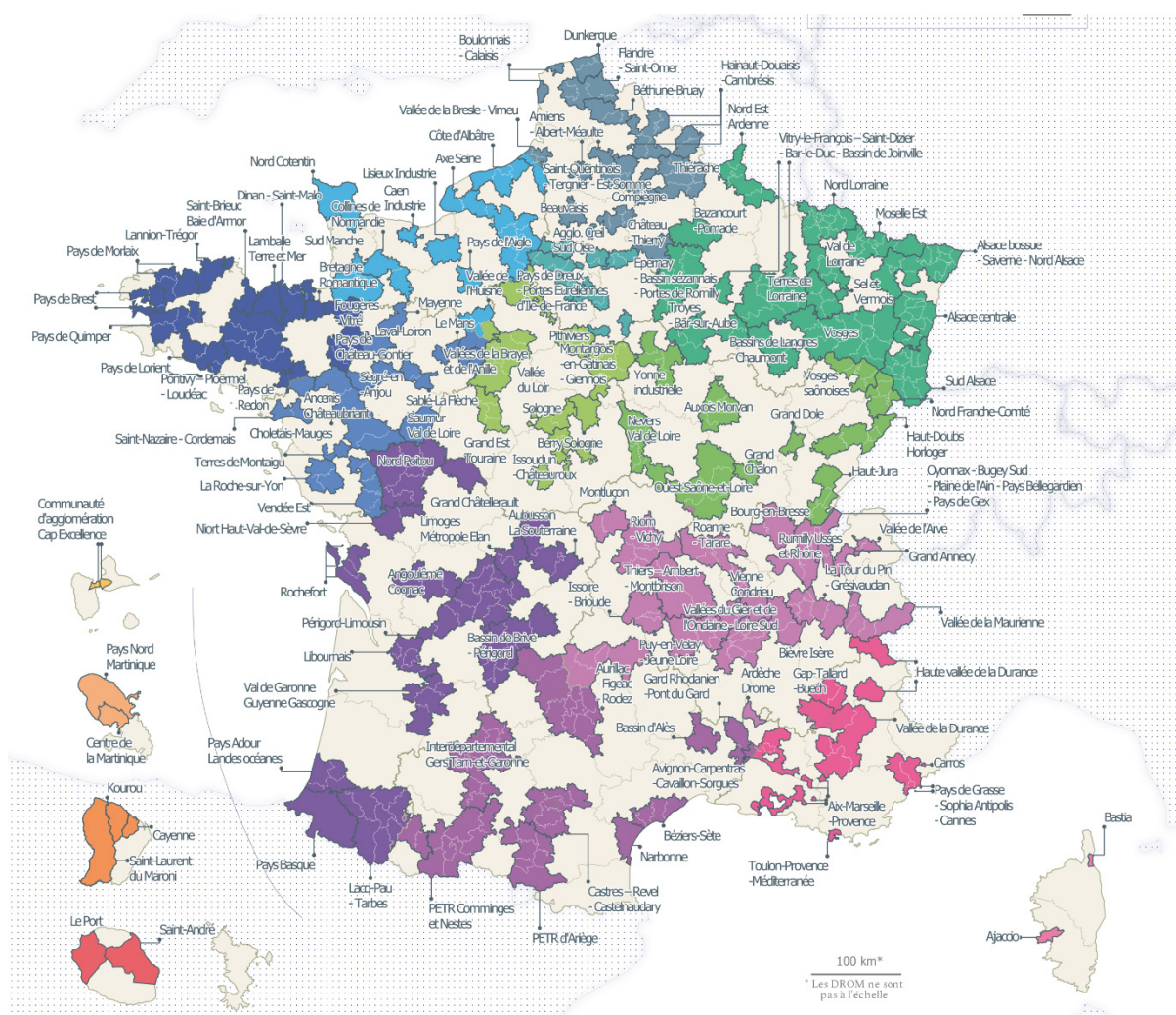
<sup>3</sup> *Évaluation de la politique des grappes d'entreprises*, rapport produit par les cabinets Erdyn et Technopolis, avril 2015.

<sup>4</sup> <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/territoires-dindustrie-44>

<sup>5</sup> Observatoire des Territoires d'industrie, Reconstruire l'industrie dans les territoires, Compte rendu de la séance inaugurale du 5 juillet 2019.



Carte 1 – Les 148 territoires d'industrie



Source : CGET

La gouvernance du programme s'articule sur trois niveaux<sup>1</sup> :

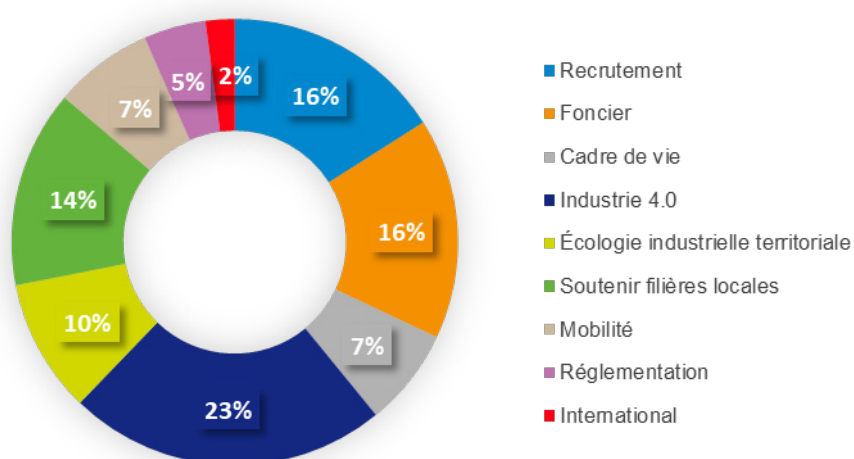
- Le dispositif est animé et piloté localement par un binôme constitué par un élu d'une intercommunalité et par un industriel reconnu par ses pairs pour son action sur le territoire. Le binôme est notamment chargé d'identifier les enjeux prioritaires pour le développement industriel du territoire, faire émerger des projets, et aboutir à un document opérationnel constitué de fiches actions.

<sup>1</sup> Voir [Territoires d'industrie – Foire aux questions](#).

- Les régions sont chargées du pilotage de la démarche au niveau régional. En particulier, elles valident les projets de territoires en s’assurant de leur cohérence avec les orientations stratégiques régionales.
- L’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la Direction générale des entreprises assurent la coordination du dispositif au niveau national. L’État définit les orientations nationales à travers quatre axes thématiques : renforcer l’attractivité du territoire ; favoriser les recrutements, notamment via le VTE (Volontariat territorial en entreprise) ; encourager l’innovation, en particulier dans les PME industrielles ; accélérer et simplifier les procédures administratives et réglementaires des entreprises innovantes. L’État et ses opérateurs contribuent à la mise en œuvre des actions proposées par les territoires en mettant à leur disposition un « panier de services » (subventions, financements, conseil et ingénierie, etc.).

Une analyse de 580 fiches actions de territoires menée par l’Assemblée des communautés de France (AdCF)<sup>1</sup> révèle que près d’un quart des fiches concernent l’industrie du futur, devant les enjeux liés à l’aménagement (friches, foncier, etc.), au recrutement, à l’organisation et au soutien des filières et à l’écologie industrielle territoriale (graphique 1). Les enjeux liés aux mobilités et à l’accessibilité, à l’attractivité territoriale, aux procédures administratives et à l’application des réglementations, ou encore à l’exportation et l’internationalisation apparaissent moins prioritaires.

**Graphique 1 – Répartition de 580 fiches actions par thématique**



Source : AdCF

<sup>1</sup> Territoires d’industrie : l’AdCF analyse près de 600 fiches actions.



S'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité du programme, des enquêtes<sup>1</sup> menées auprès d'acteurs au niveau communal et intercommunal suggèrent que son esprit convainc, en particulier les intercommunalités pour lesquelles « Territoires d'entreprises » représente une occasion d'affirmer l'exercice de leurs compétences en développement économique. Toutefois, de nombreux acteurs jugent que les moyens alloués ne sont pas à la hauteur des ambitions. D'une part, les 148 territoires ne peuvent en moyenne se voir attribuer que 8,8 millions d'euros chacun. D'autre part, il ne s'agit pas de moyens supplémentaires mais d'un fléchage en faveur de ces territoires de crédits existants provenant du programme d'investissements d'avenir, du Plan d'investissement compétences, ou encore de la Banque des territoires. En outre, ce dispositif se rajoute aux programmes déjà mis en œuvre par les régions où les intercommunalités, et peut ainsi jouer au détriment de la lisibilité des initiatives<sup>2</sup>.

## 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 industrielle<sup>3</sup>. 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 nouvelles<sup>4</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Achard A. (2019), *Analyse de la politique industrielle de la Région Nouvelle-Aquitaine: apports des méthodes quantitatives et qualitatives*, thèse de doctorat ; Durand-Raucher V., Luret-Cavada R., Schweitzer L. et Thomazo-Massignac G. (2020), *Les stratégies et politiques industrielles des Régions françaises*, rapport final réalisé pour Région de France.

<sup>2</sup> Achard A. (2019), *op. cit.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Marcou G. (2015), « Développement économique : la région, chef de file ? », *Revue française d'administration publique*, (4), p. 1037-1048.

les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional et au développement de l'économie solidaire<sup>1</sup>. 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 difficulté<sup>2</sup>.

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 FEDER<sup>3</sup>. 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.

## 2.2. Une diversité de contextes industriels régionaux

Pour mieux appréhender le contexte dans lequel s'inscrivent les stratégies industrielles des régions, il est utile d'analyser l'évolution et les spécificités des tissus industriels régionaux.

### ***L'érosion de l'emploi industriel a été plus marquée dans les régions du Nord-Est***

Entre 1990 et 2018, toutes les régions de France métropolitaine ont connu un recul de la part de l'industrie dans leur économie. L'érosion de l'emploi industriel a néanmoins été nettement plus marqué dans les régions du quart nord-est de la France (graphique 2). En moins de trente ans, la part de l'emploi industriel a été divisée par deux en Île-de-France et dans les Hauts-de-France, et a baissé de 40 % en Bourgogne-Franche-Comté et dans la région Grand-Est. Ces régions (à l'exception de la Bourgogne-Franche-Comté) concentrent cependant toujours une part importante de l'emploi industriel français, derrière la région Auvergne-Rhône-Alpes (graphique 3). L'ouest et le sud du pays ont mieux résisté et des analyses mobilisant des mailles géographiques plus fines (zones d'emploi)

---

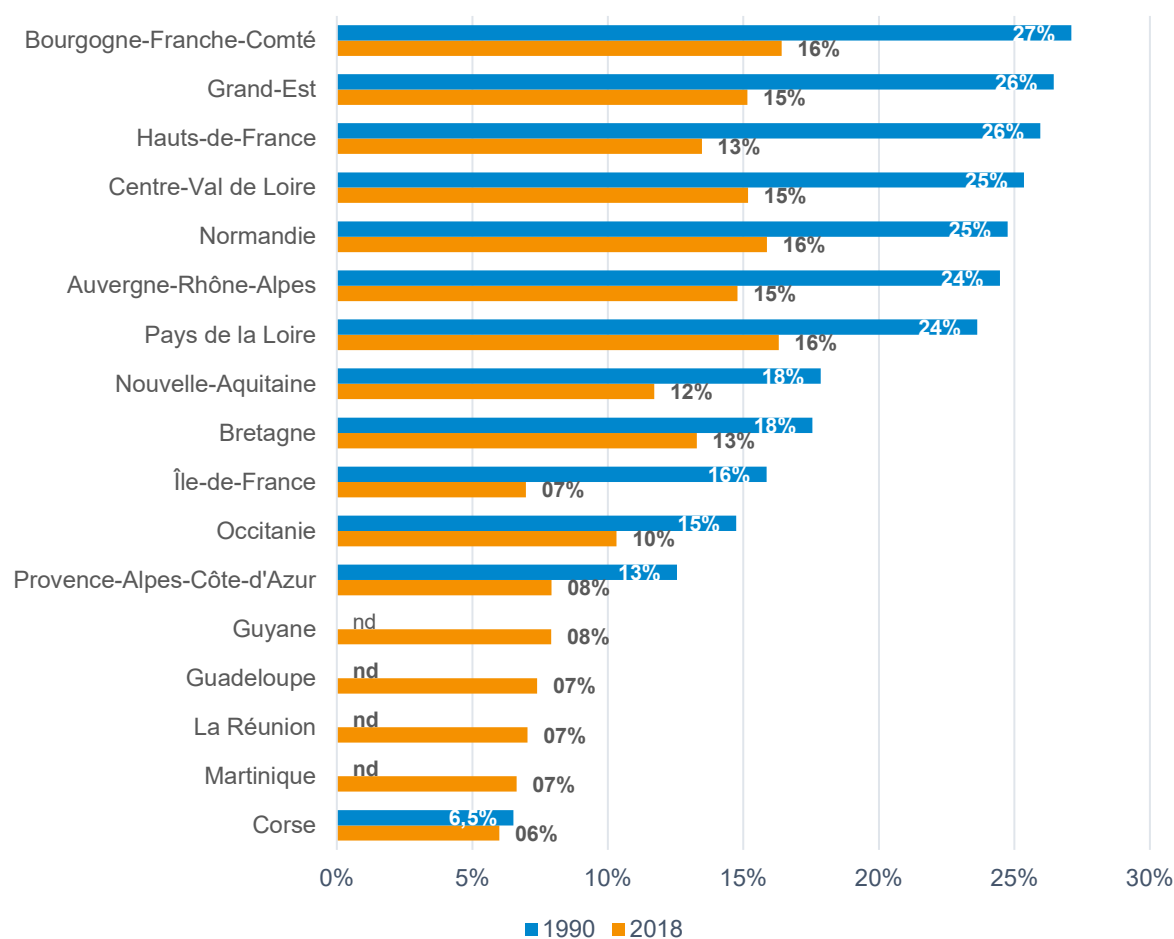
<sup>1</sup> <https://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/la-region-quelle-competence/>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Notons que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles a confié la gestion d'une partie des fonds européens aux Conseils régionaux.

indiquent qu'ils sont devenus les espaces privilégiés de la création d'emplois industriels<sup>1</sup>. Ces analyses territoriales mettent également en lumière une diversité des trajectoires industrielles au sein même des régions : certains territoires (Ambert, Chinon, Les Sables d'Olonne, Mont-Blanc, Salon-de-Provence, Saint-Malo, Saint-Nazaire, Toulouse, Vitré, etc.) ont connu dans la dernière décennie une croissance de l'emploi industriel alors que celui-ci a diminué au niveau national et dans toutes les régions.

**Graphique 2 – Part des emplois industriels dans le total de l'emploi régional en 1990 et 2018 (régions de France métropolitaine)**

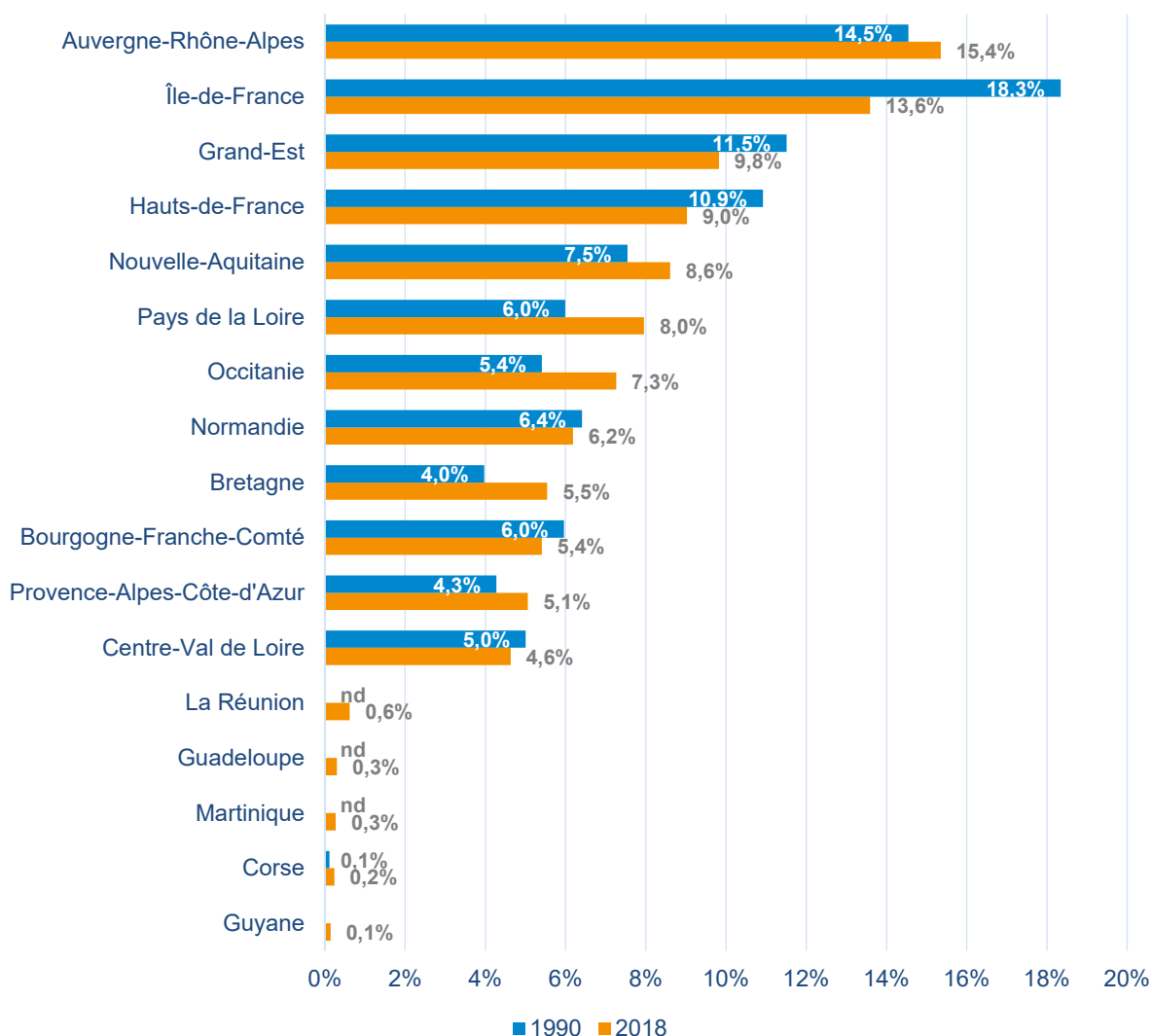


Lecture : l'emploi industriel en Bourgogne-Franche-Comté représentait 27,1 % de l'emploi total de la région en 1990 contre 16,4 % en 2018.

Source : Insee, estimations d'emploi. Calculs France Stratégie.

<sup>1</sup> Voir notamment CGET (2018), « L'industrie dans les territoires français : après l'érosion, quel rebond ? », Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires ; Carré D., Levratto N. et Frocraïn P. (2019), *L'étonnante disparité des territoires industriels. Comprendre la performance et le déclin*, Paris, Presse des Mines. Gros-Balthazard M. (2018), *op. cit.*

**Graphique 3 – Le poids de l’emploi industriel régional dans l’emploi industriel national**



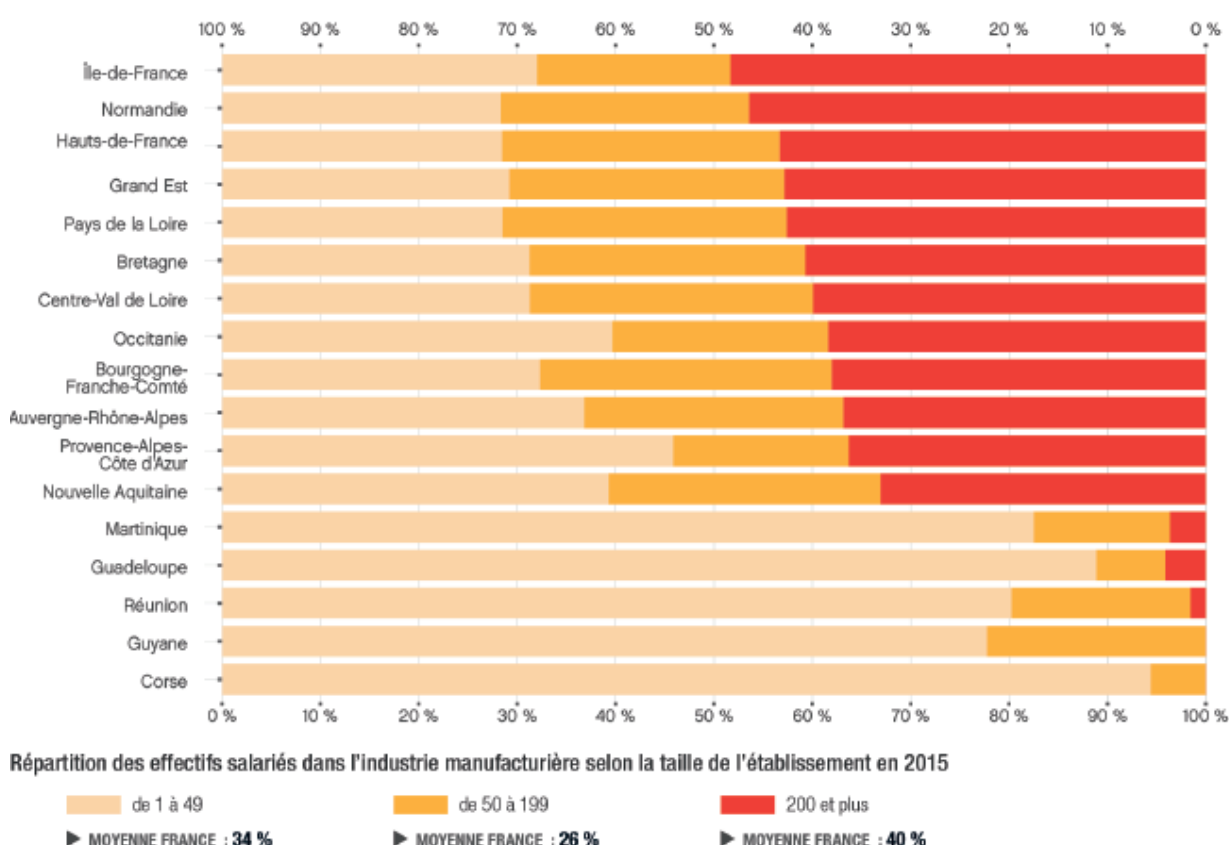
Source : Insee, estimations d’emploi. Calculs France Stratégie.

**Les régions diffèrent par leurs spécialisations sectorielles et la structure de leur tissu industriel**

Les territoires tendent à présenter des spécialisations, pour des raisons historiques – les activités sidérurgiques se sont développées à proximité des lieux de production de minerai de fer et de charbon – mais aussi parce que les activités industrielles ont intérêt à se concentrer géographiquement pour profiter d’économies d’échelle et d’agglomération, ou encore d’un accès aux infrastructures de transport. Les industries agroalimentaires sont par exemple très présentes en Bretagne, dans les Pays-de-Loire ainsi que dans le Sud-Ouest, c’est-à-dire à proximité des grandes zones d’élevage et de culture (voir cartes en

fin de chapitre). La cokéfaction et le raffinage, les industries chimiques et pharmaceutiques sont quant à elle très concentrées autour de l'Île-de-France et dans le quart sud-est du pays<sup>1</sup>. Ces différences de spécialisation expliquent par ailleurs en partie la présence d'une part plus importante de grands établissements industriels dans les régions du Nord-Est (graphique 4)<sup>2</sup>.

**Graphique 4 – Répartition des effectifs salariés dans l'industrie manufacturière selon la taille de l'établissement en 2015**



Source : Insee CLAP 2015, réalisation CGET 2018

Si ces caractéristiques structurelles façonnent la singularité des régions et influencent indubitablement leurs politiques industrielles, il convient néanmoins de ne pas leur accorder une importance démesurée. La spécialisation sectorielle des territoires dans des secteurs plus ou moins porteurs n'explique en effet qu'une partie, variable selon les

<sup>1</sup> CGET (2018), L'industrie dans les territoires français : après l'érosion, quel rebond ? Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires

<sup>2</sup> *Ibid.*



territoires, de leurs performances. Celles-ci dépendent d'une multiplicité de paramètres, dont l'efficacité des institutions et des coopérations entre acteurs du territoire<sup>1</sup>.

### 2.3. Des actions multiformes en faveur des entreprises

#### **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)<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>, leur poids demeure faible dans l'ensemble des interventions économiques en faveur des entreprises (175 milliards d'euros selon le périmètre 2, voir Chapitre 4).

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, graphique 5)<sup>4</sup>. 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)<sup>5</sup> 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 (graphique 6), 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

---

<sup>1</sup> Carré D., Levratto N., et Frocrain P. (2019), *op. cit.*

<sup>2</sup> Les chiffres clés des régions 2019, Régions de France.

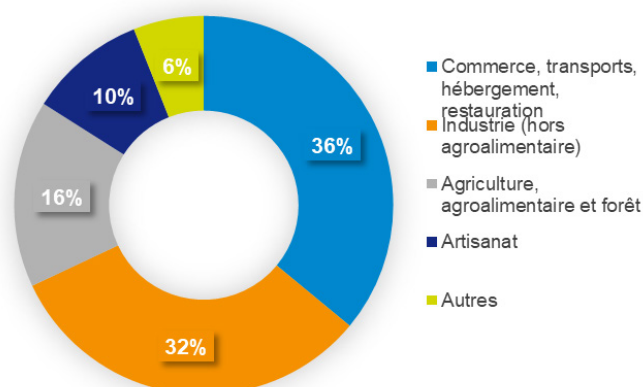
<sup>3</sup> Source : DGCL - DESL (budgets primitifs 2019).

<sup>4</sup> Marcel A. (2018), *Le rôle économique des Régions, de l'ambition à l'action*, Régions de France.

<sup>5</sup> Achard A. (2019), *op. cit.*

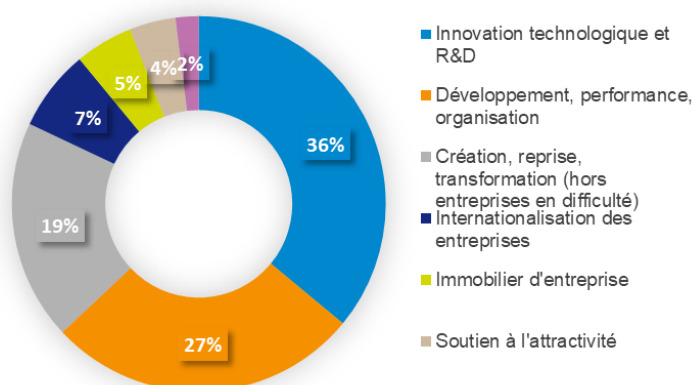
(27 %), et à l'entrepreneuriat (création-reprise-transmission, 19 %). Les dépenses d'actions économiques se concentrent également, mais dans une moindre mesure sur l'internationalisation des entreprises (7 %), l'immobilier d'entreprise (5 %), l'attractivité régionale (4 %) et les entreprises en difficulté (2 %).

**Graphique 5 - Ventilation des dépenses consacrées à l'action économique par secteur, en pourcentage**



Source : Marcel A. (2018), *Le rôle économique des Régions, de l'ambition à l'action*, Régions de France. Données 2016 issues de l'Observatoire des politiques régionales

**Graphique 6 - Ventilation des dépenses consacrées à l'action économique par objectif, en pourcentage**



Source : *Les chiffres clés des régions 2018*, Régions de France. Données 2016 issues de l'Observatoire des politiques régionales

### **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)<sup>1</sup>. 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 privés<sup>2</sup>. 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 développement<sup>3</sup>, 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 »<sup>4</sup>.

Un rapport de Régions de France sur *Les stratégies et politiques industrielles des Régions françaises*<sup>5</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Durand-Raucher V., Luret-Cavada R., Schweitzer L. et Thomazo-Massignac G. (2020), *op. cit.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> <https://www.connectup-centrevaldeloire.fr/>

<sup>4</sup> <https://adnormandie.fr/lagence/>

<sup>5</sup> Durand-Raucher V., Luret-Cavada R., Schweitzer L., et Thomazo-Massignac G. (2020), *op. cit.*

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 économique<sup>1</sup>. 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)<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Marcel A, (2018), *op. cit.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> 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.)<sup>1</sup>. 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 inadaptée<sup>2</sup>. 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 donnée<sup>3</sup>. 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 »<sup>4</sup>.

### *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 territoire<sup>5</sup>. 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 France<sup>6</sup> indique en outre que les régions peuvent manquer de capacité d'anticipation et souligne la nécessité de

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

<sup>2</sup> <https://www.hall32.fr/missions/>

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> IGA (2020), *Les régions et la connaissance du territoire*.

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



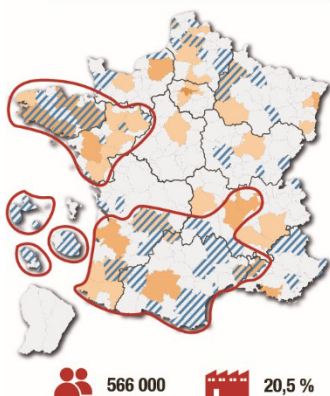
renforcer la réflexion sur les enjeux à moyen et long terme du développement industriel. Le rapport de l'IGA préconise ainsi de créer une approche commune de la donnée territoriale, de structurer une relation avec les conseils départementaux et les métropoles dans le domaine de la connaissance territoriale, 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

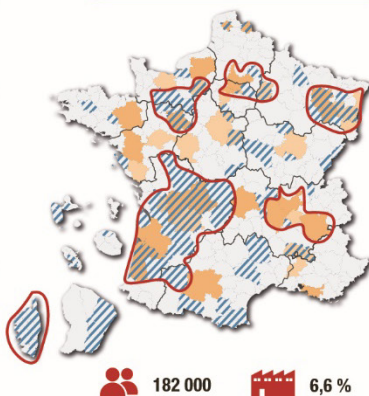
D'abord caractérisée par une volonté de rééquilibrer la carte industrielle française, l'intervention de l'État s'est inscrite, à partir des années 1970, dans une logique d'aide à la reconversion de territoires en proie à des difficultés industrielles structurelles. Au cours des vingt dernières années, 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.

### Cartes – Répartition spatiale de l'activité industrielle par secteur d'activité en 2015

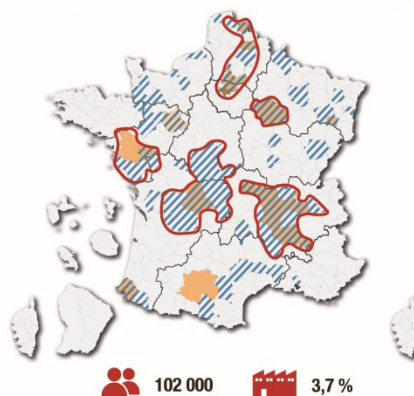
Fabrication de denrées alimentaires et de produits à base de tabac



Travail du bois, industries du papier et imprimerie



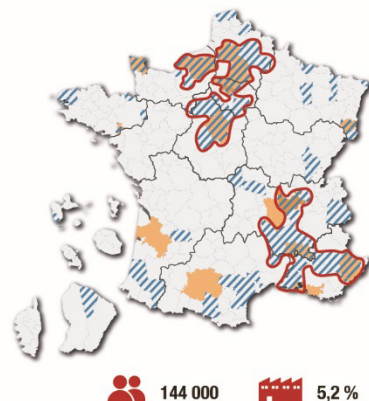
Fabrication de textiles, industries de l'habillement, industrie du cuir et de la chaussure



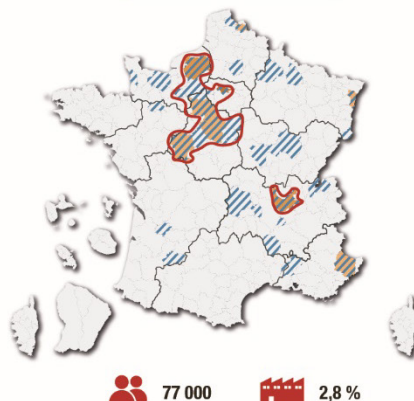
Cokéfaction et raffinage



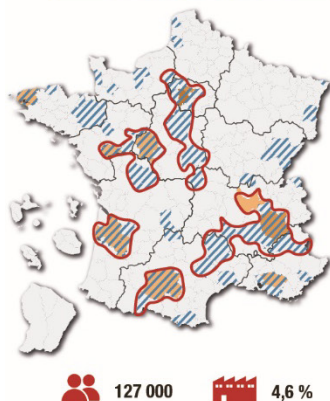
Industrie chimique



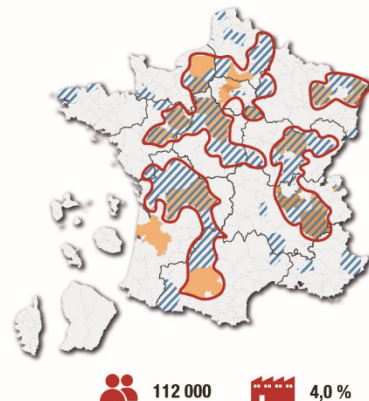
Industrie pharmaceutique



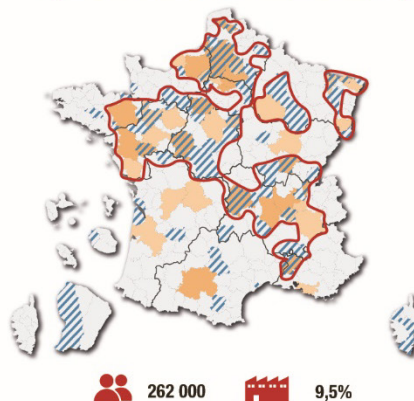
Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques

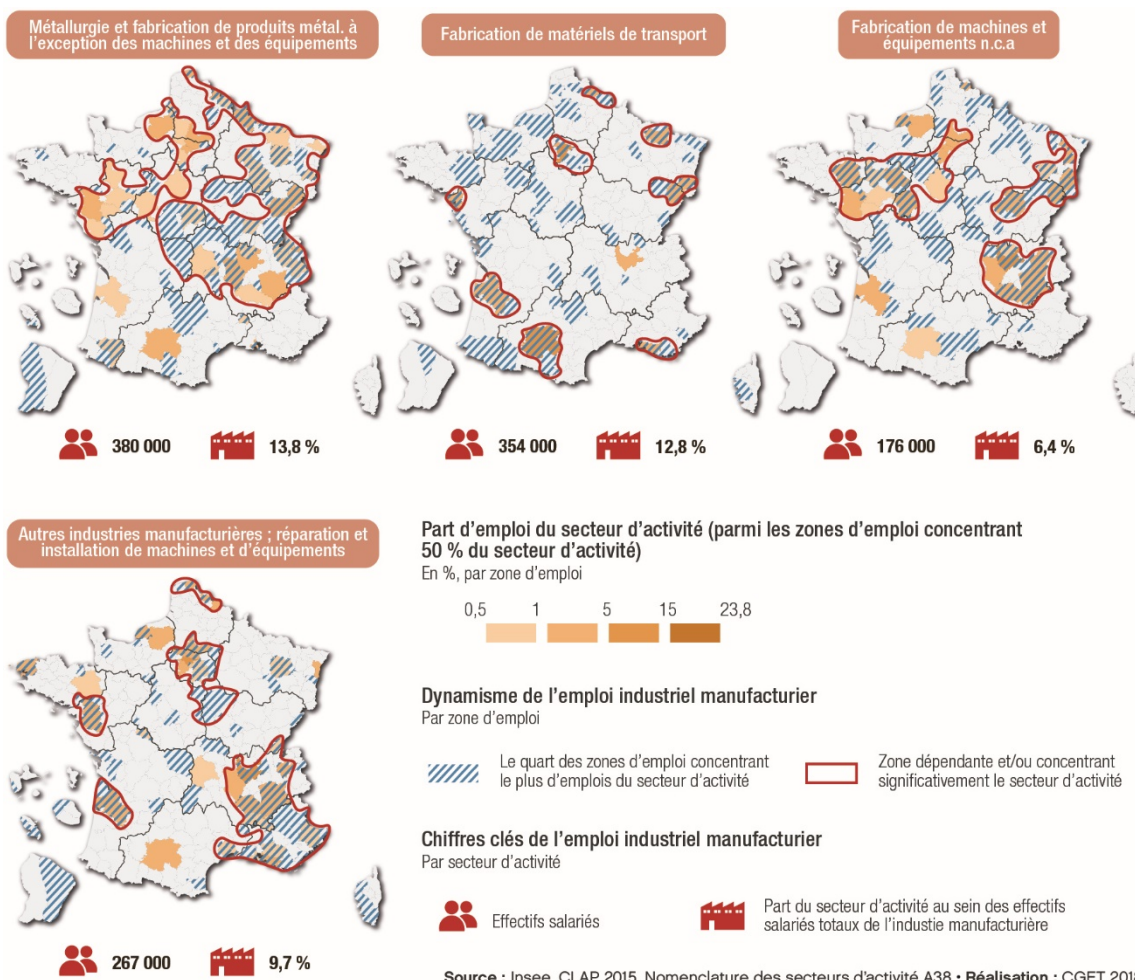


Fabrication d'équipements électriques



Fab. de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métal.





Source : ANCT



Directeur de la publication

**Gilles de Margerie, commissaire général**

Directeur de la rédaction

**Cédric Audenis, commissaire général adjoint**

Secrétaires de rédaction

**Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup**

Contact presse

**Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements**

**01 42 75 61 37, [matthias.lefur@strategie.gouv.fr](mailto:matthias.lefur@strategie.gouv.fr)**