

Note d'auteur

Territoires : le défi du dernier kilomètre

Olivier Luansi, professeur du Conservatoire national des arts et métiers

Octobre 2025



La Fabrique
de la Cité

Sommaire

Avant-propos	4
1. Territoires d'industrie : retour d'expérience sur une politique publique originale	6
1.1 Territoires d'industrie (2019-2024) : une innovation institutionnelle	6
1.2 Un projet qui s'appuie sur une réflexion institutionnelle et académique préexistante	7
1.3 Une évaluation ambivalente de la Cour des comptes	9
1.4 Une compréhension encore très partielle des mécanismes de succès	11
2. Quels déploiements pour la territorialisation de nos politiques publiques ?	15
2.1 Les politiques déjà « territorialisées » de l'État	15
2.2 Les nouvelles initiatives de territoires proactifs	20
2.3 Témoignages de territoires	23
3. Jusqu'où la territorialisation de nos politiques publiques peut-elle nous mener ?	31
3.1 Une territorialisation qui répond d'abord à une défaillance de l'État	31
3.2 Jusqu'où cette territorialisation peut-elle transformer notre organisation politico-administrative ?	33
3.3 Une vision collective émergente plutôt qu'une pensée globale ?	35
Glossaire de terminologies	37
Illustration de politiques publiques territorialisées	39
Remerciements	40
À propos de l'auteur	40

Note d'auteur

Territoires : le défi du dernier kilomètre

Olivier Lluansi,
Professeur du Conservatoire national des arts et métiers

Avant-propos

Territoires d'industrie, initiative lancée en 2018, a confirmé le potentiel des politiques publiques déclinées à l'échelle des bassins d'activité. Ce programme a en effet réussi la gageure de territorialiser notre politique industrielle, une politique publique longtemps considérée comme nécessairement centralisée et dont la gouvernance devait rester organisée en filières, pilotées par les grands donneurs d'ordre, « nos fleurons ».

À l'origine de ce programme, une question simple : comment accompagner les Petites et Moyennes Industries (PMI) dans leur digitalisation ? Certes nous pouvions les inciter à se digitaliser sous l'impulsion de leur filière, ce qui fut fait dans l'aéronautique ou l'automobile. Mais très rapidement, dès le deuxième ou troisième rang de sous-traitance, cette impulsion perdait grandement en efficacité.

En théorie nous pouvions mobiliser un autre levier : un site industriel, c'est aussi un lieu. Dès lors, il devenait possible d'envisager une sensibilisation par les territoires avec, par exemple, un camion-bus d'exposition qui les sillonne.

La digitalisation irait alors à la rencontre des dirigeants des PMI plutôt que l'inverse, en visitant des « démonstrateurs régionaux » ou de filière, parfois très éloignés de leurs propres sites.

L'idée séduisit les conseillers de l'Élysée. C'était avant la crise des Gilets Jaunes quand la sensibilité aux questions territoriales était déjà forte. Mais cette idée fut, dans un premier temps, repoussée par Bercy, qui préférait maintenir les approches classiques par filières.

Elle fut finalement sauvée par Matignon. Au cœur de l'été 2018, le cabinet d'Édouard Philippe nous convoqua pour rédiger une lettre de mission de préfiguration. Celle-ci ne limitait pas son périmètre aux seuls sujets de la digitalisation du tissu productif, mais l'étendait à l'ensemble des thématiques du développement industriel, positionnant ainsi les territoires au cœur de la prise d'initiatives.

Une fois lancée, la démarche fut qualifiée d'«OVNI politico-administratif», tant il s'affranchissait des cadres habituels des politiques industrielles. Imaginez! Nous nous rendions auprès des acteurs des territoires. Leur questionnement spontané était toujours le même: quelle serait l'enveloppe financière dont ils disposeraient ? Notre réponse l'était tout autant: «aucune», tout en nuancant car 1,4 milliards d'euros de crédits de droit commun, Banque des territoires, ADEME, Bpifrance, etc. avaient été déclarés comme «fléchés» sur cette initiative. Nous leur tendions alors une feuille blanche pour qu'ils y formalisent leur ambition industrielle et une demi-douzaine de projets emblématiques qui la soutiendraient.

Ainsi, pendant 18 mois, ce programme ne fut doté d'aucune enveloppe budgétaire, jusqu'à la crise du COVID-19 et les préfigurations de France Relance. Notre engagement consistait à offrir un «coupe-file» aux représentants des territoires, auprès des principaux opérateurs de l'État (Banque des territoires, Bpifrance, ADEME, etc.) afin de réduire les délais d'instruction.

C'est dire combien la promesse était «légère» et pourtant, le succès fut immédiat.

J'ai le souvenir précis de cette première réunion du 21 février 2019 à laquelle nous avons convié une vingtaine de territoires potentiellement préfigureurs. La salle avenue de Ségur était pleine à craquer. Tous étaient venus et d'autres aussi. Intéressés par la démarche, ils s'étaient invités et nous n'avions aucune raison de les refuser.

Nous n'avions alors pas anticipé ce qui allait suivre. En effet, en quelques mois une centaine de projets Territoires d'industrie allaient être formalisés, tandis qu'un recueil de plus de 2 000 fiches-actions serait établi, impossibles à classer tant elles reflétaient la diversité de leurs attentes ou de leurs besoins !

Olivier LLUANSI

Premier délégué aux Territoires d'industrie

1. Territoires d'industrie : retour sur une politique publique originale

1.1 Territoires d'industrie (2019-2024) : une innovation institutionnelle

Lancé lors du Conseil national de l'Industrie en novembre 2018, Territoires d'industrie est *de facto* le volet territorial de la politique de réindustrialisation de la France.

Entre 2019 et 2022, ce programme a connu successivement une phase pilote et puis une autre de déploiement. Au tout début 2019, le programme s'est concentré ainsi sur une vingtaine de « territoires pilotes », pour tester la contractualisation des premiers plans d'action. Rapidement, ce seront plus de 100 territoires parmi les 149 labellisés qui suivront et participeront au fléchage des 1,4 milliards d'euros promis à l'initiative.

Au début 2020, un premier bilan d'avancement est réalisé. L'offre de services évolue avec la mise en place du pack « Chocs industriels »¹, mais cette année représente surtout une rupture à cause de la crise du COVID-19.

Les plans d'action constitués dès 2019 dans la plupart des Territoires d'industrie permettent un premier recensement des projets industriels et le dimensionnement du volet territorial et industriel de France Relance. Le « fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires » lancé en septembre 2020, dispose alors d'une première enveloppe de 400 millions d'euros.

Ce fonds connaît dès le départ un grand succès. Il a l'avantage d'un fonctionnement réactif (décision régionale) et transversal (capacité d'intervenir sur tous les secteurs industriels, y compris ceux qui ne bénéficiaient pas d'appels à projets nationaux thématiques ou par filières). Le dispositif doit être réabondé à deux reprises, avec une sollicitation de cofinancements des conseils régionaux. L'enveloppe de l'État atteint finalement 710 millions d'euros sur trois ans.

Depuis, le programme connaît un plateau, voire une attrition. En 2022, quand les crédits se sont épuisés, seules les missions « Chocs industriels » ont été pérennisées dans le cadre de France 2030 et renommées « Rebonds industriels », formulation moins négative pour les territoires concernés. Une vingtaine de missions sont ainsi réalisées en 2022 et 2023, avec une forte capacité de détection de nouveaux projets. Notons que, entre 50 % et 65 % de ces projets n'étaient pas connus des acteurs publics.

1. Voir glossaire page 37

Après une longue période de gestation, le programme Territoires d'industrie continue de bénéficier de « moyens propres », sous forme d'un ciblage du Fonds vert, pour sa deuxième phase qui court de 2023 à 2027. Ceux-ci sont renforcés pour l'ingénierie territoriale. S'agissant des investissements, ils sont désormais exclusivement réservés aux Territoires d'industrie, mais ciblés uniquement sur des projets d'industrie verte ce qui rompt avec l'horizontalité de la période précédente.

Initialement dotée de 100 millions d'euros pour réaliser une cinquantaine de missions estampillées « Rebonds industriels », l'enveloppe est réduite à 57 million d'euros en décembre 2023 à la suite de coupes budgétaires du programme France 2030. À la rentrée 2025, les enveloppes budgétaires de l'année courante restent inconnues.

Pour aller plus loin :

Basset, G., Gueusquin, J.-B., Lluansi, O., Propos recueillis par Levratto, N., L'initiative Territoires d'industrie : une innovation institutionnelle. *Revue d'économie industrielle*, 181-182. (2023). https://shs.cairn.info/revue-d-economie-industrielle-2023-1-page-231?site_lang=fr

Berthet, M., Cardon, R., Loisier, A.-C., *Rapport d'information du Sénat relatif au programme Territoires d'industrie*. (décembre 2024). <https://www.senat.fr/rap/r24-217/r24-2171.pdf>

Assemblée des Communautés de France, *Note - Territoires d'industrie apports, priorités et devenir des territoires d'industrie*. (septembre 2021). <https://www.intercommunalites.fr/app/uploads/2022/10/2021-09-adcf-note-apports-priorites-devenir-territoires-industrie.pdf>

1.2 Un projet qui s'appuie sur une réflexion institutionnelle et académique préexistante

Cette idée originale n'aurait ni germé, ni prospéré sans un environnement propice. À partir du début des années 1980, les politiques industrielles sont délaissées au profit de politiques de concurrence. Plus précisément, des actions de communication ont été mises en place pour renforcer la compétitivité des territoires et y attirer des investissements mobiles ou « nomades ».

Il en a résulté une désindustrialisation, plus marquée en France que dans le reste de l'Europe. Ainsi, la part de l'industrie manufacturière dans notre création nationale de richesse a été divisée par deux et demi (de 25 % à 10 % entre 1975 et 2010). À l'époque, cela était salué comme la conséquence normale d'une tertiarisation de notre économie et comme la logique de l'évolution de notre tissu économique.

Cependant, les crises financières de 2008 jusqu'à la guerre en Ukraine ont démontré la fragilité des économies trop tertiarisées. Les pénuries qui ont résulté

du confinement par exemple, ont conduit à une prise de conscience renouvelée de la **nécessité d'un tissu productif local**. Concernant l'environnement et le dérèglement climatique, la question de la maîtrise de notre impact environnemental a hâté la prise de conscience que 50 % de notre empreinte carbone est le fait de produits importés². Les Gilets Jaunes ont rappelé enfin l'impératif de la cohésion territoriale.

Un consensus s'est ainsi dessiné sur la nécessité d'une réindustrialisation, mais ses objectifs et ses modalités sont restés un sujet de débat ouvert et notamment en ce qui concernait le choix du périmètre géographique approprié.

Les approches macro-économiques classiques ne traitent pas cette question. Elles préfèrent adosser leurs analyses à des éléments de contexte : politique fiscale, marché du travail... et donc privilégient *a priori* les périmètres nationaux voire européens.

C'est dans ce contexte qu'émerge, au milieu des années 2010, la recherche académique affirmant le concept de « *place-based policies* »³ pour les politiques industrielles. **Les territoires ne sont plus alors considérés comme un espace de déploiement d'une politique nationale**, mais celui des protagonistes de leur succès, notamment par la mobilisation de la coopération entre acteurs économiques territoriaux.

Cette approche s'appuie notamment sur les concepts de la « nouvelle géographie économique », héritée de Paul Robin Krugman, prix Nobel d'économie en 2008, soulignant le rôle des gains d'échelle au regard des gains de productivité. Ou encore sur ceux de la « socio-économie de la co-localisation » qui met en avant l'influence des facteurs culturels et historiques⁴.

C'est ainsi que sont également apparues des réflexions sur l'opportunité de gouvernances multi-niveaux s'agissant des politiques industrielles⁵.

Le programme Territoires d'industrie s'inscrit ainsi dans la continuité de ces réflexions académiques. Le centralisme français et les succès de plans gaullo-pompidoliens ont fait de la politique industrielle un outil national par excellence. Il a fallu attendre le développement des Schémas Régionaux de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) en 2015 pour que la dimension régionale s'impose progressivement.

Certes la dimension territoriale est présente dans la politique des « Systèmes Productifs Locaux » (SPL) ou celle des Pôles de compétitivité, ou encore lors du

2. Ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, site mis à jour le 22 juillet 2025, consulté le 23 juillet 2025

3. Neumark D., et Simpson H., *Place-based policies*, Handbook of Regional and Urban Economics, 2015. Voir glossaire page 37.

4. Scott A., *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production Competition, and Political Order*, Oxford University Press, 1998

5. Bellandi, M., & Caloffi, A. (2016). Industrial policies in a Marshallian-based multilevel perspective. *European Planning Studies*, 24(4), 687–703. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1125856>

lancement du Fonds National de Revitalisation des Territoires (FNRT). Toutefois, ces dispositifs restent pilotés par « le haut ».

Outre l'apport conceptuel sur le rôle des « *place-based policies* », c'est également la disposition des territoires eux-mêmes à s'emparer de cette évolution de gouvernance qui a fondé le succès de Territoires d'industrie.

Dès 2018, l'Assemblée des Communautés de France⁶ a publié un manifeste intitulé *Pour un pacte productif : les territoires s'engagent*. Ce manifeste soulignait le temps long de toute réindustrialisation et le rôle essentiel du capital immatériel, notamment des savoir-faire industriels. Leur reconstitution en France s'inscrit non seulement dans le long terme, mais aussi dans « *un modèle entrepreneurial, très impliquant pour les parties prenantes (actionnaires, management, salariés, banques, collectivités...)* ».

Les territoires en France qui se rapprochent le plus de ce modèle - largement développé en Allemagne, en Autriche, en Suisse ou dans les pays scandinaves - obtiennent les meilleures performances. Le manifeste cite entre autres des lieux comme Vitré, Les Herbiers, Sainte-Sigolène, Figeac, etc.

Ainsi, on peut dire qu'en 2018, non seulement la recherche académique ouvrait le chemin d'une gouvernance multi-niveaux de la politique industrielle, mais aussi que les territoires étaient prêts et mêmes parfois impatients de se saisir de cette opportunité.

**Territoires d'industrie
marque une rupture
conceptuelle
avec la tradition
descendante des
politiques industrielles
françaises.**

Pour aller plus loin :

Frigant, V., Levratto, N., Le territoire, une dimension renouvelée des politiques industrielles, *Revue d'économie industrielle*, 181-182, 11-23. (2023). <https://journals.openedition.org/rei/12045>

Carré, D., Levratto, N., Frocain, P., L'étonnante disparité des territoires industriels. Comprendre la performance et le déclin, *Presses des Mines*, (2019). https://www.la-fabrique.fr/wp-content/uploads/2019/10/LFI_note-30-web.pdf

Assemblée des Communautés de France, « Pour un pacte productif : les territoires s'engagent », mai 2018.

1.3 Une évaluation ambivalente de la Cour des comptes

L'intérêt suscité par Territoires d'industrie avec ses innovations de gouvernance a attiré naturellement l'attention de la Cour des comptes. Elle s'en est donc saisie pour une évaluation formelle, ce que le Sénat avait d'ailleurs déjà fait en rédigeant un rapport d'information.

6. ADCF, qui deviendra Intercommunalités de France.

Ce double regard a été une chance. Il a permis aux responsables politiques de prendre du recul et de s'interroger sur les améliorations possibles, justement en termes de gouvernance. On peut ainsi regretter que le temps II de Territoires d'industrie ait été mis en place sans attendre les conclusions de la Cour des comptes.

Son rôle est par essence d'être incisive mais juste : lorsqu'elle a déclaré que « *la logique initiale du programme [avait] démontré son efficacité, même si des ajustements significatifs [étaient] nécessaires pour mieux mobiliser les opérateurs* », cela a grandement satisfait celles et ceux qui avaient conçu et mis en œuvre ce programme.

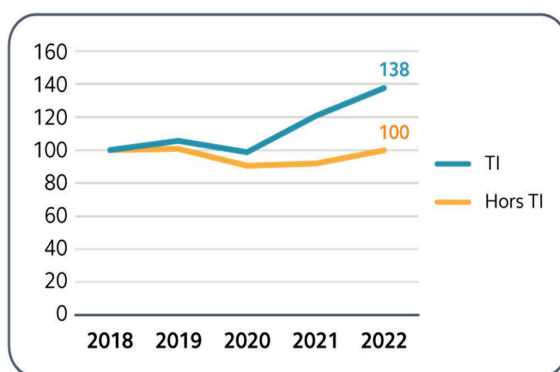
En effet l'objectif principal, celui d'animer des écosystèmes productifs locaux, était validé.

En revanche, la Cour a aussi constaté « *une absence d'effet mesurable sur l'emploi industriel dans les territoires* ». Celui-ci avait même crû moins vite, sur la période 2018-2022, dans les Territoires d'industrie que dans les autres territoires. Comment l'interpréter ? Était-ce une contre-performance ou effet d'une sélection trop exigeante ?

En réalité, les territoires sélectionnés en 2018 pour le programme étaient, en moyenne, déjà moins performants que les autres en termes de création d'emplois industriels. L'une des causes en était la prééminence historique de l'industrie dans leur économie, ce qui avait amplifié les effets de la désindustrialisation.

Il aurait alors fallu que le programme Territoires d'industrie permette d'inverser une tendance préexistante. Mais à nouveau, la conclusion de la Cour des comptes était claire : « *le programme n'a pas permis d'améliorer la performance ou n'a pas empêché que se poursuive une dégradation des performances des territoires labellisés* ».

C'était évidemment une déception pour les porteurs du programme, à qui il revenait d'entamer une réflexion. D'autant que la Cour s'était également penchée sur un autre indicateur, à savoir l'effet inattendu et massif que le programme avait eu sur la « valeur ajoutée » des entreprises concernées dans ces territoires.



Valeur ajoutée moyenne des entreprises manufacturières, base 100 en 2018. Lire Territoires d'industrie pour TI.

©Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

Selon qu'une entreprise industrielle était dans un Territoire d'industrie ou pas, sa valeur ajoutée moyenne (entre 2018 et 2022) s'était accrue de +40 % (38 % exactement) ou bien était restée stable.

Une explication possible : la localisation de la valeur ajoutée est grandement affectée par l'effet de siège. En effet, alors que très peu de grands groupes ont leur siège dans un Territoire d'industrie, la moitié des Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI) et la quasi-totalité des PMI qui y produisent y ont le leur. C'est la raison pour laquelle les **Territoires d'industrie rassemblent environ 55 % de l'emploi industriel**, mais **seulement 20 à 30 % de la valeur ajoutée industrielle** comptabilisée.

Ainsi ce constat positif venait à point nommé valider le projet de Territoires d'industrie. En d'autres termes, entre 2018 et 2022, la valeur ajoutée du secteur manufacturier en France est passée de 236 à 252 milliards d'euros (INSEE). Cette progression de 18 milliards d'euros serait donc essentiellement le résultat des Territoires d'industrie et, au sein de ceux-ci, celui principalement des PMI.

Cela signifierait donc que cette politique aurait rapporté à l'État 9 à 10 fois plus que ce qu'elle lui a coûté⁷. Cela voudrait également dire que les entreprises industrielles dans les Territoires d'industrie n'auraient pas créé plus d'emploi que les autres, mais qu'**elles auraient fait un saut de productivité incroyable**.

Soulignons là une incohérence, dans la mesure où la valeur ajoutée ne peut pas être autant décorrélée de l'emploi. Cette première évaluation de la Cour des comptes mériterait donc d'être approfondie.

Pour aller plus loin

Cours des comptes, *Rapport public thématique Évaluation de politique publique – Le Programme Territoires d'industrie 2018-2023*, (novembre 2024), <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-11/20241121-Programme-Territoires-d-industrie.pdf>

1.4 Une compréhension encore très partielle des mécanismes de succès

Les territoires sont très divers. C'est pourquoi, même si elle a permis de mobiliser, la démarche Territoires d'industrie a connu des résultats disparates. D'où la question : quels mécanismes ou quelles conditions prédisposent un territoire au succès ou à l'échec dans le cadre d'un tel projet ?

7. D'après la Cour des comptes, selon qu'une entreprise industrielle était dans un Territoire d'industrie ou pas, sa valeur ajoutée moyenne (entre 2018 et 2022) s'est accrue de +40 % (38 % exactement) ou est restée stable. La progression de la valeur ajoutée du secteur manufacturier (+ 18 milliards d'euros) serait donc le résultat essentiellement des Territoires d'industrie et, au sein de ceux-ci, celui principalement des PMI. Cela signifierait donc que cette politique aurait rapporté à l'État neuf à dix fois ce qu'elle lui a coûté : environ 880 millions d'euros versés (pour 1,7 milliards d'euros engagés) pour 9 à 10 milliards d'euros additionnellement perçus (avec pour taux moyen de prélèvements obligatoires 57 % de la valeur ajoutée).

D'abord, **ces territoires ont partagé une « envie d'industrie »**. L'identité des territoires est en effet profondément liée à la présence de sites productifs. Leur disparition avec la désindustrialisation a provoqué un vide. En termes économétriques, les analyses permettent d'établir une typologie des territoires⁸. Certains ont des économies essentiellement servicielles souvent attachées à leurs fonctions métropolitaines. Ils en côtoient d'autres, aux économies également servicielles, mais fondées sur une station balnéaire, une station de ski ou sur une concentration de résidences secondaires d'étrangers ou de nationaux disposant d'un large pouvoir d'achat.

Quelles sont les perspectives pour tous les autres territoires qui n'ont pas la chance d'avoir une économie métropolitaine, résidentielle ou touristique ? Nombre d'entre eux ont souffert de la désindustrialisation, quoique de manière hétérogène. En effet, comme l'a démontré l'économiste Laurent Davezies⁹ le « filet » de notre protection sociale en a largement modéré les effets.

Par ailleurs avec le « ras-le-bol fiscal » des années 2012-2013, une prise de conscience s'est opérée parmi les élus représentants ces territoires. De toute évidence le modèle redistributif territorial parvenait à ses limites.

D'où leur questionnement : comment « compenser » ces limites, pour les territoires qui ne disposaient ni d'une économie de centre urbain, ni d'une économie résidentielle ou touristique, sinon en redéveloppant une industrie ?

C'est sans doute ce qui explique le succès rencontré par le programme Territoires d'industrie dans plus de 180 bassins d'emplois en France.

Un autre facteur a pesé dans cette dynamique : celui de l'intelligence collective. Le décroisement symbolisé par Territoires d'industrie, et incarné localement par le binôme élus-industriels, a été *de facto* beaucoup plus ample que prévu. D'ordinaire, les politiques publiques sont pilotées par une personne ou une équipe locale, sous l'autorité d'un préfet ou d'un ministère. Ici, la composition des comités locaux de pilotage a permis d'associer des femmes et des hommes, dont le premier point commun était l'envie de travailler ensemble, indépendamment des institutions qu'ils représentaient. À titre d'exemple, dans certains territoires les Chambres de commerce et d'industrie étaient quasiment exclues, quand dans d'autres, elles en étaient le pivot. Ce n'était pas le statut mais la capacité à faire partie d'un collectif qui primait.

La différence est profonde et la puissance des collectifs ainsi constitués est souvent sous-estimée. Bien avant qu'ils soient formalisés par Territoires d'industrie, ce sont ces mêmes collectifs qui avaient permis le développement de projets

8. Davezies, L., & Talandier, M. (2014). *L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels: quelles interactions ?* La documentation française, Col. CGET. https://shs.hal.science/halshs-00841919/file/SPR_talandier.pdf

9. Davezies L., *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Métropoles, (2009). <http://journals.openedition.org/metropoles/3767>

industriels là où objectivement les conditions n'étaient pas réunies, notamment dans des contextes d'enclavement ou d'absence d'accès autoroutier, ferroviaire, portuaire ou fluviaux.

Ainsi des territoires qu'on pourrait qualifier « d'enclavés » réussissent aujourd'hui brillamment, comme Les Herbiers (Vendée) ou Figeac (Lot) par exemple. Tant et si bien que Territoires d'industrie a fait sien cet adage : « il n'y a pas de fatalité », une autre manière d'exprimer que la puissance d'une intelligence collective mobilisée pouvait surpasser le poids et les faiblesses des facteurs naturels pénalisants.

Cette constatation contredisait en partie une doctrine d'aménagement territoriale, notamment celle de l'ex-Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), qui privilégiait des concentrations industrielles, là où les facteurs naturels étaient les plus propices : zones portuaires, grandes plateformes connectées à des infrastructures de transport ou des pipelines, etc.

La puissance des collectifs ainsi constitués est souvent sous-estimée.

Toutefois, ces constats communs, fondés sur « l'envie d'industrie » et sur « l'intelligence collective »¹⁰, ne résolvent pas l'énigme, voire le mystère de la diversité des situations.

Les premières tentatives d'analyse se retrouvent dans les travaux de l'Observatoire des Territoires d'industrie¹¹ qui tente d'identifier les schémas de succès par une analyse « structure-comportement-performance », analyse utilisée pour les filières sectorielles. La piste est donc ouverte, mais le chemin académique qui reste à parcourir pour répondre à cette énigme, sera long et intimement lié à la manière dont ces territoires se sont constitués et fonctionnent.

Si les analyses ainsi initiées face à la très grande diversité de situations s'attachent d'abord à des facteurs endogènes (envie d'industrie, intelligence collective, organisation pour l'activer), l'observation en met un autre en valeur, complémentaire, exogène et indissociable de la nature humaine : **l'émulation entre les territoires.**

En effet, la réussite d'un territoire voisin est rapidement perceptible et visible. Elle génère de l'envie, parfois de la jalousie, rarement de l'indifférence. Elle est un facteur additionnel qui réveille les énergies. D'expérience, aucun territoire ne fait « la même chose » que l'autre, mais il s'en inspire et l'émulation est ainsi un facteur puissant de mobilisation.

10. Degremont-Dorville M., *Transitions énergétiques et politiques à l'orée du XXI^{ème} siècle : l'émergence en France d'un modèle territorial de transition énergétique*. Science politique. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, (2018). https://theses.hal.science/tel-03419499v2/file/2018IEPP0008_Degremont_Dorville_Marie.pdf

11. Notamment par l'application à quatre territoires pilotes d'une grille de lecture issue du paradigme structure-comportement-performance (SCP), originellement développé par Edward S. Mason en 1939 et par Joe S. Bain en 1959 pour analyser des performances sectorielles, puis adapté par D. Carré et N. Levratto (2011, 2020) pour décrire les déterminants des performances des territoires.

Quand un collectif territorial se saisit d'un sujet, par exemple la réindustrialisation, la puissance de l'intelligence collective qu'il mobilise l'invite à aborder d'autres enjeux. **Le mécanisme est ainsi « contagieux », géographiquement mais aussi thématiquement.**

Ces constats soulignent que toute idée nouvelle qui s'appuie sur les territoires est d'abord facteur de mobilisation, car elle fait de ses habitants les acteurs de leur destin.

Pour en savoir plus :

Granier C., *Refaire de l'industrie un projet de territoire*, Presses des Mines, (2023). https://www.la-fabrique.fr/wp-content/uploads/2023/03/n44-refaire-de-l-industrie-un-projet-de-territoire_web.pdf, ainsi que les autres travaux de l'Observatoire des Territoires d'industrie.

2. Quels déploiements pour la territorialisation de nos politiques publiques ?

En 2025 déjà, trois territoires ont sollicité l'auteur sur une possible candidature à l'accueil d'un petit réacteur nucléaire (SMR), en préfiguration des développements technologiques en cours, en anticipant un possible appel à candidatures de l'État dans plusieurs années. L'un pour se substituer au déploiement d'une ligne à haute tension contestée, l'autre comme une source de chaleur décarbonée et dédiée à un équipement agroindustriel très énérgo-intensif, le troisième pour briser la malédiction d'une quasi-insularité énérgétique.

Historiquement, seul l'État et ses opérateurs animaient de tels projets. Ces postures sont donc emblématiques et illustrent une double dynamique à l'œuvre.

D'abord, **les territoires sont dans une phase d'appropriation de nouveaux champs de réflexion et d'action**. Par exemple, nombre d'entre eux s'emparent du **sujet énérgétique** alors que cette politique est encore très peu territorialisée^{12 13}. De fait, notre système énérgétique est désormais instable en termes de tarifs et de services. Dès lors, constatant une anxiété de leurs citoyens et de leurs entreprises face à une réponse nationale défailante, les territoires se positionnent.

Jusqu'à un passé récent, l'État questionnait les territoires sur leurs projets et ceux-ci répondaient, notamment via des appels à manifestation d'intérêt. Dorénavant ce sont les territoires – du moins certains d'entre eux – qui sont proactifs et décident à sa place.

2.1 Les politiques déjà « territorialisées » de l'État

Pour plus de précision, nous avons tenté de recenser les politiques nationales dont la mise en œuvre aurait déjà été territorialisée. Cette catégorie concerne en effet des politiques affichant des objectifs nationaux et dont la mise œuvre sur un bassin d'activité ou d'emploi est réellement issue d'un travail concerté avec les collectivités locales.

12. Certes une multitude d'initiatives telles que les planifications PCAET, ZAER, SRADDET, etc. pourrait suggérer une forme de « territorialisation » de nos politiques énérgétiques. Ces tentatives d'intégration locale restent relativement peu coordonnées. Le cadre établi en 1946 a été bousculé par l'ouverture à la concurrence européenne, moins par la décentralisation

13. Poupeau, F.-M., Everything must change in order to stay as it is. The impossible decentralization of the electricity sector in France, *Renewable and sustainable energy reviews*, vol. 120, (2020). <https://shs.hal.science/halshs-02477203v1/document>

Définition, finalité et formalisation des politiques « territorialisées »

Ce que nous dénommons des politiques « territorialisées » concerne les bassins de vie, d'activité ou d'emploi¹⁴. Nous écartons donc, pour notre réflexion, les territorialisations à l'échelle départementale ou régionale, même si celles-ci restent évidemment des guides et des références pour la réflexion.

Nous n'incluons pas non plus des politiques publiques nationales mises en œuvre par un service public déconcentré. En revanche nous privilégions **celles dont l'exécution reflète les spécificités et la diversité de nos territoires** notamment en s'appuyant sur les collectivités locales.

Nous n'incluons pas non plus des politiques décentralisées qui laissent très peu de latitude aux collectivités locales pour les adapter à leur réalité. D'une certaine façon, elles deviennent exclusivement les opérateurs de l'État. C'est particulièrement perceptible pour les prestations sociales mises en œuvre par les Conseils départementaux.

Les finalités de la territorialisation d'une politique publique nationale sont relativement consensuelles : il s'agit d'éviter une simple juxtaposition de nos politiques publiques, de **valoriser la proximité et le pragmatisme dans leur mise en œuvre**¹⁵ et de renforcer la démocratie sociale.

Les publications du Conseil constitutionnel lui-même s'en font l'écho : *« Rompant avec la logique traditionnelle de sectorisation, les politiques publiques sont de plus en plus caractérisées par une exigence de transversalité : leur mise en œuvre suppose l'intervention d'un ensemble d'acteurs publics, dont la coopération sera formalisée dans un dispositif contractuel ; le contrat permet ainsi de contrebalancer les effets de la fragmentation des compétences induite par les textes. »*¹⁶

De très nombreuses publications explorent, et même délimitent parfois le rôle de cette contractualisation. Il en ressort toutefois que ce critère de « contractualisation avec les collectivités locales » ne peut être suffisant pour apprécier le caractère « territorialisé » d'une politique nationale. En effet, certaines de ces contractualisations sont formelles, laissant à nouveau peu de marge aux collectivités qui se trouvent dans l'obligation de « signer en bas de la page »¹⁷. Dès lors, les territoires et les collectivités locales deviennent à nouveau mais de manière contractuelle, des opérateurs d'exécution de l'État.

En outre, si la contractualisation est destinée à **organiser autour d'objectifs les moyens nécessaires pour les atteindre**, de manière pluriannuelle et

14. Espaces géographiques à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire – voir le glossaire page 37.

15. Agence Nationale pour la Cohésion de Territoires (ANCT), *Rapport sur la mise en œuvre des engagements de la CITE* (mai 2022), page 106. https://www.modernisation.gouv.fr/files/fileadmin-legacy/Book/Book_CITE_DEF.pdf

16. Chevallier J., « Loi et contrat dans l'action publique », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17, (mars 2005). <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/loi-et-contrat-dans-l-action-publique>

17. Assemblée nationale (députées Dupont S. et Taurine B.), Mission « flash » sur la contractualisation, (2020). <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/323322/3150063/version/1/file/Communication+ContractualisationDCTD.pdf>

transversale, la capacité de l'État à tenir ces engagements est pour le moins variable. La valeur juridique et donc contraignante de ces « contrats » est *de facto* contestable. Ainsi, l'effet d'annonce dont ils font souvent l'objet, peut parfois paraître se substituer à l'authentique territorialisation d'une politique publique.

De la sorte que, si la finalité et la formalisation par voie de contrat d'une territorialisation de politique nationale sont bien documentées, le champ d'application est dès lors encore moins aisé à circonscrire.

Entre les compétences décentralisées et celles détenues par la puissance publique nationale, il existe ainsi une zone grise mal cartographiée de politiques publiques nationales dont l'exécution est « territorialisée ».

Le ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation (juin 2024) propose une découverte des « *politiques publiques déployées dans [les] territoires. Numérique, ville, ruralité, montagne, littoral...* », dont la maquette est reprise dans l'encadré ci-dessous¹⁸.

18. Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation & ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche, *Territoires : découvrez les politiques publiques déployées*, (2024). <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/territoires-decouvrez-politiques-publiques-deployees>

Liste des politiques publiques de la cohésion des territoires

Accès au numérique pour tous

- Aménagement numérique des territoires
- Inclusion numérique : favoriser l'apprentissage du numérique et développer les usages
- Tiers-Lieux

Dynamiser les villes et métropoles

- Observatoire des territoires
- Action cœur de ville
- Revitalisation des centres-bourgs

Soutenir les territoires ruraux

- Engagement pour le renouveau du bassin minier
- Zonages d'aides aux territoires ruraux
- Territoires d'industrie
- Politique d'investissement de l'Union européenne
- Ateliers des territoires
- Petites villes de demain : accélérer les transitions dans les territoires ruraux
- France Services

Développer, moderniser et protéger les territoires de montagne

- Les territoires de montagne

Construire des dispositifs adaptés pour l'outre-mer

- Les outre-mer

Aménager et préserver le littoral

- Les communes littorales

Le résultat est déconcertant. D'abord, la classification interroge sur la compréhension même de ces initiatives. Par exemple, l'initiative Territoires d'industrie est affectée au soutien de territoires ruraux alors qu'elle concerne plutôt des villes petites et moyennes. Ensuite, cette présentation peut être assimilée à un *melting pot*, mélangeant des politiques publiques « globales », des outils d'observation et des zonages techniques. Enfin, le tiers des *items* concerne moins un objectif national territorialisé (e.g. la réindustrialisation pour Territoires d'industrie), qu'une politique privilégiant une géographie spécifique (montagne, littoral, outre-mer, etc.).

Chacune de ces composantes est légitime, mais leur mélange illustre le peu d'attention portée à la territorialisation, mécanisme pourtant reconnu et essentiel pour la mise en œuvre de l'action publique, alors même que la communication est portée par un ministère dédié.

Aussi avons-nous constitué notre propre sélection d'initiatives qui reflètent au mieux la définition proposée plus haut. À savoir un objectif de politique publique nationale dont les **modalités de mise en œuvre sont adaptées aux réalités et à la diversité des territoires**, de concert avec les collectivités locales¹⁹.

Traits distinctifs et maturité des politiques « territorialisées »

Prenons comme références Action cœur de ville, les contrats de transition écologique, Territoires d'industrie, que nous pouvons compléter par Territoires d'innovation, les Projets alimentaires territoriaux, la Revitalisation des centres bourgs, ou encore les Petites villes de demain.

Toutes ces initiatives ont été initiées par des appels à projets ou à manifestation d'intérêt, plus ou moins détaillés, mais c'est **l'État qui en a décidé la temporalité et défini le périmètre**. Certes, les appels à projets répondent en général à une problématique d'actualité voire une priorité politique du moment. Toutefois, les territoires n'ont pas eu la liberté de choisir quoi que ce soit, qu'il s'agisse des thèmes, du moment, de leur correspondance à leur propre dynamique, de leurs priorités.

Pour le programme Territoires d'industrie, certains territoires, parmi les plus dynamiques étaient d'ailleurs partis « lancés » : ils avaient déjà développé une réflexion sur leur développement industriel, mis en place des priorités, des actions, voire des modes de gouvernance spécifiques. Ce sont eux qui ont montré l'exemple et la voie à d'autres territoires, engagés plus tard dans la démarche. À partir de ce constat, il a été convenu d'instaurer une revue continue de la carte des Territoires d'industrie, sur proposition des territoires eux-mêmes et avec la validation du Comité de pilotage national.

19. Voir en annexe page 39 : illustration de quelques politiques publiques territorialisées.

La seconde caractéristique de toutes ces démarches de territorialisation est **l'incertitude qui pèse sur leur pérennité**. Prenons l'exemple de « Territoires d'innovation », la pérennisation de la démarche dans le temps long est l'un des défis, révélé lors de l'évaluation à mi-parcours. Cette inquiétude concernant la pérennisation renvoie également à la longue période de gestation de Territoires d'industrie, entre sa phase 1 et sa phase 2, presque douze mois pendant lesquels un véritable doute s'est installé sur la reconduction ou non de l'initiative.

Ainsi les dynamiques de développement territorial s'inscrivent dans le temps long, tandis que la territorialisation des politiques est soumise à une temporalité imposée par l'État et donc à l'alternance politique ou à la succession de priorités nationales. Ceci est une source d'inquiétude pour les territoires, voire un handicap pour leur développement.

C'est la raison pour laquelle, au cours du long laps de temps qui a séparé la fin de la phase 1 de Territoires d'industrie et le début de la phase 2, un certain nombre d'entre eux ont pris la décision de poursuivre leur démarche, sans attendre la confirmation nationale. Ainsi lors de la validation des contrats Territoires d'industrie en phase 2, l'État s'est-il parfois trouvé devant un « fait accompli », certains plans d'action étant déjà mis en œuvre depuis un an, voire davantage.

Troisième trait distinctif, **l'évaluation de cet effort de territorialisation** est pour le moment partielle, voire succincte. Si Territoires d'industrie a fait l'objet d'une évaluation par la Cour des comptes (cf. supra), aucun des autres programmes cités plus haut n'a été l'objet d'une attention aussi exigeante.

Il existe certes des « évaluations » parfois à mi-parcours mais qui relèvent davantage de l'auto-évaluation par les opérateurs ou les services de l'État, les mêmes qui mettent en œuvre ces initiatives.

On notera tout de même que la Cour des comptes aborde les Contrats de transition écologique dans son rapport sur les finances locales (2021), que les inspections générales en établissent un « point d'étape », que des parlementaires ont rédigé un rapport sur les Projets alimentaires territoriaux.

On reste donc dans des approches évaluatives thématiques, juxtaposées les unes aux autres, sans prise en compte de leur apport global à un projet de territoire. L'espoir que nous avons au lancement de Territoires d'industrie de faire de cette initiative le volet économique (par l'industrie) d'un projet plus large — celui d'un territoire — reste hypothétique. De toute évidence, la territorialisation reste encore principalement pilotée par les administrations nationales qui en ont la charge. Une démarche encore trop parcellaire, trop encadrée et descendante.

2.2 Les nouvelles initiatives de territoires proactifs

À ce jour, la territorialisation des politiques publiques n'est finalement que partiellement assumée.

Cela n'empêche pas les dynamiques d'intelligence collective mises en œuvre, par exemple dans le cadre de Territoires d'industrie mais également dans d'autres initiatives, d'être puissantes, comme nous l'avons souligné dans la partie précédente.

Face aux limites de l'action centralisée, les acteurs locaux qui les portent, élus, chefs d'entreprise, associations, continuent d'explorer des solutions, en contact direct avec les besoins des citoyens, autant que du tissu économique ou social.

Une exploration à l'ampleur insoupçonnée

Les questionnements de territoires sur l'installation de petits réacteurs nucléaires illustrent une démarche prospective bien plus vaste encore.

Voici quelques exemples de thèmes explorés par des territoires et qui illustrent l'ampleur du mouvement en cours. Nous prenons le parti d'en produire une liste, déjà longue, sans qu'elle ne soit pour autant exhaustive :

- innovation (notamment productive : robots, cobot, cybersécurité, etc.),
- énergie (énergie verte, déconcentrée mais aussi l'idée d'installer des Small Modular Reactor [SMR] nucléaires dans des territoires en péninsules énergétiques),
- gestion de ressources rares (par exemple la gestion de l'eau comme sur le Dunkerquois),
- besoins d'infrastructure (lignes haute tension comme au Havre, à Lacq ; routes et autoroutes à Fos-sur-Mer par exemple, etc.),
- environnement (écologie industrielle, circularité, cartes industrielles),
- logement (avec souvent deux enjeux, l'un pour les familles de cadres qui ont déserté ces territoires et qui souhaitent y revenir, l'autre pour les courts séjours pour l'apprentissage, la formation, etc.),
- programmation foncière (avec les contraintes du ZAN),
- enseignement supérieur (nécessité de mettre des formations supérieures dans les territoires comme à Chalon-sur-Saône),
- démocratie participative (consultation des populations, acceptabilité),
- dialogue social (notamment sur la formation),
- solidarités du quotidien (les « coups de pouce » entre acteurs économiques d'un territoire),
- mobilisation face aux crises (fermeture d'un des principaux employeurs comme à Béthune en 2020),
- récit collectif (narratif d'une histoire commune, appartenance, ancrage),
- alimentation (avec les circuits courts).

Cette liste déborde déjà très amplement celle des programmes de territorialisation institutionnalisés par l'État. Elle reflète simplement les besoins des territoires et leurs aspirations au développement.

Prenons l'exemple du « récit ». Le récit national est un sujet de science politique central dans notre démocratie. Celui des territoires est tout aussi essentiel pour raconter la manière dont ils vivent leur trajectoire, le constat sur leur « état de santé » actuel avec leurs forces et leurs faiblesses, les expériences et les meurtrissures passées, l'histoire qui affecte leur culture et forge leur identité. Plus encore ils doivent pouvoir expliquer la façon dont ils souhaitent se projeter dans un avenir incertain et dans une économie mondialisée.

Comment refuser à une communauté territoriale le droit de répondre à ces questions anxiogènes par un récit partagé et rassurant ? Et pourtant lorsque ce sujet est abordé au sein de nos administrations centrales, la réaction immédiate reste jacobine : construire un récit national sur la juxtaposition de récits territoriaux est irréalisable.

Le résultat de la comparaison de notre liste à l'inventaire des politiques publiques nationales est marquant. Sur une dizaine de politiques répertoriées comme « nationales », toutes sont concernées par notre liste, à l'exception de deux d'entre elles : la politique familiale et les politiques d'ordre public²⁰. Elles le deviennent néanmoins lorsqu'on ajoute les polices municipales et le « Beauvau de la sécurité » ou encore les politiques tarifaires des cantines scolaires, des contrats « enfance-jeunesse », qui ne figurent pas dans notre liste.

Autrement dit, la territorialisation « institutionnalisée » mise en place actuellement par l'État se concentre sur un nombre limité de politiques publiques nationales, ce qui serait peu favorable à l'émergence de projets globaux de territoire, tandis que *de facto* les territoires prennent des initiatives propres qui explorent la quasi-totalité du champ de l'action publique.

L'ingénierie, première étape de crédibilisation des territoires

La multitude des initiatives impulsées par les territoires est souvent raillée. « *La logique de territorialisation produit une inflation de dispositifs, chacun prétendant répondre à une spécificité locale, mais contribuant surtout à la complexification de l'action publique.* »²¹

Elles seraient surtout l'expression d'élus locaux ne disposant ni des compétences, ni des moyens nécessaires, ou parfois même démultipliant les annonces dans l'espoir de collecter des ressources nationales ou régionales (« *Mille projets commencés ne valent pas une œuvre terminée* » dit un proverbe populaire). La réalité est bien différente. Comme l'illustre Territoires d'industrie, ces initiatives se traduisent désormais par des **projets portés par un collectif associant le**

20. Ces dernières illustrent d'ailleurs l'incomplétude de notre recueil car elles sont déjà déclinées à l'échelon communal.

21. Maillard J., Douillet A.-C., *La territorialisation problématique de l'action judiciaire*. (2007). https://www.researchgate.net/publication/280818615_La_territorialisation_problematique_de_l'action_judiciaire

secteur privé et des élus locaux ce qui démultiplie l'impact de leurs actions au profit du territoire (cf. partie précédente).

Par ailleurs, si leurs projets sont souvent de taille modeste, ils présentent l'avantage d'être concrets. Certes la démarche reste expérimentale, mais en réalité, les territoires testent de nouvelles solutions, en relation avec leurs ressources, leur culture et leur bon sens. Ils s'inspirent souvent les uns des autres.

Notons aussi que le foisonnement d'initiatives n'est pas nécessairement plus important aujourd'hui qu'hier, les élus locaux ayant toujours eu à cœur de promouvoir leur territoire. En revanche les territoires gagnent aujourd'hui fortement en crédibilité, grâce aux ingénieries de projet qu'ils mettent en place.

Cela nous renvoie à notre étonnement au démarrage du programme Territoires d'industrie. À cette époque, les territoires étaient certes volontaires mais ne disposaient souvent d'aucune ingénierie. Or, la mise en place d'un projet territorial suppose non seulement une connaissance technique, mais également une concertation de tous les instants — afin de gérer des oppositions et des contradictions, d'assumer des phases d'émergence et d'autres de convergence.

Le pilotage d'un tel processus est un métier voire un art. Les Territoires d'industrie étaient pour la plupart dépourvus de toute ressource, tandis que personne n'avait cette compétence localement. En conséquence, ils n'avaient donc pas la capacité de transformer une volonté politique en projet.

Ce dénuement en « compétences » est une autre forme de paupérisation cachée de nos territoires.

S'agissant par exemple du programme Territoires d'industrie, l'idée s'est aussi très vite imposée qu'il était besoin, en sus de l'ingénierie de projet, d'une ingénierie de financement. Ceci pour agglomérer autour de projets des financements privés et publics — pour ces derniers souvent quatre à six administrations ou opérateurs qui affichaient d'ailleurs des attentes différentes. C'est un métier que de présenter un même projet sous ses différentes facettes afin qu'elles soient en miroir avec les attentes de financeurs potentiels. C'est pourquoi l'équipe de Territoires d'industrie avait alors identifié et recyclé des reliquats de budget inutilisés du FNRT (Fonds National de Revitalisation des Territoires) pour des ingénieries de projet. Ce fut d'ailleurs le premier budget propre de Territoires d'industrie. Tout un symbole.

Désormais le financement de l'ingénierie est au cœur du « bouquet de services » de Territoires d'industrie. On ne met pas à disposition un consultant ou un fonctionnaire national, mais un financement partiel : charge au territoire de trouver le complément, et surtout de recruter la compétence.

Cette solution présente plusieurs avantages. D'abord, elle reflète mieux les spécificités territoriales. Ensuite, elle permet de mutualiser les soutiens pour développer de véritables *pools* d'ingénierie territoriale, et ainsi reconcentrer

sur le terrain l'émiettement des soutiens en ingénierie proposés désormais par différentes politiques nationales²².

Lorsque les territoires se dotent, même progressivement, d'une ingénierie propre, ils s'offrent la possibilité de consolider une multiplicité de projets et surtout de mobiliser des moyens dépassant leurs seules ressources internes.

Dépourvus de leurs ingénieries, les territoires retourneront à l'état antérieur : certes capables de formuler des intentions, mais empêchés de les transformer en projets (ingénierie de projet). Et lorsque des projets émergent malgré tout, incapables d'en assembler les financements (ingénierie de financement). Ce mouvement de fond est encore peu perceptible dans les débats publics. Mais lorsque les territoires se dotent même progressivement d'une ingénierie propre, ils s'offrent la possibilité de consolider une multiplicité de projets et surtout de mobiliser des moyens dépassant leurs seules ressources internes. C'est ainsi que s'améliore réellement la qualité des projets locaux portés par des élus désireux de renforcer le dynamisme de leur territoire.

Pour en savoir plus :

Gaudin J-P., Gouverner par Contrat, Collection Références, Presses de Sciences Po, (2007). <https://www.pressesdesciencespo.fr/fr/book/?GCOI=27246100798460>

2.3 Témoignages de territoires

Il est toujours délicat d'avancer dans ce type de réflexions d'autant qu'elles s'appuient sur l'observation de tendances ou de phénomènes émergents. Elles se nourrissent d'une multitude d'indices, puisés dans des projets ou des initiatives territoriales. Une énumération exhaustive de ceux-ci serait impossible car cela supposerait un traitement statistique et la constitution d'une base de données considérable. Celle de Territoires d'industrie – Phase 2 constituerait une bonne base, mais son accès n'est pas libre. Toutefois, la porte n'est pas fermée pour une utilisation future. Cependant, il reste la possibilité d'illustrer la réflexion proposée par un certain nombre d'exemples, puisés dans le foisonnement des initiatives territoriales. Voici cinq cas dans lesquels un territoire se retrouve initiateur d'une politique publique.

22. Inspection générale des finances, *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale*, Rapport Inter-inspections, (juin 2025). La remise en cause de ces financements par un récent rapport des « inspections nationales » est nettement plus conséquente qu'il n'y paraît. https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2024-M-076-03%20Rapport_Inge%20c3%a9n%20territoire%20WEB.pdf

Lacq – un territoire pro-actif sur des infrastructures nationales

En complément de l'accompagnement individuel (projets d'entreprises, mobilisation de crédits France Relance ou France 2030), le Groupement d'Intérêt Public (GIP) CHEMPARC fondé en 2003 pour accompagner la revitalisation du Bassin industriel de Lacq, s'est interrogé, sous la houlette de sa directrice générale Audrey Le Bars, sur « *les choses qui relient* » ses acteurs et ses membres. C'est ainsi que début 2022, le constat a été établi d'un besoin collectif de sécurisation de ses infrastructures et en priorité celles de ses approvisionnements énergétiques, notamment en électricité. En effet, l'électrification est une composante essentielle du récit de ce territoire en mutation constante depuis une décennie pour s'émanciper de la ressource en gaz qui en a fait la richesse.

Les premiers éléments issus de la consultation publique du Réseau de transport d'électricité (RTE) du 1er trimestre 2024 sur son schéma directeur, démontrent que la puissance en électricité n'est pas suffisante pour répondre aux besoins additionnels prévus en 2030, ni aux projets déjà prospectés.

Le territoire formule dès lors sa propre contribution, puis profite du lancement de la Zone Industrielle Bas Carbone (ZIBaC) piloté par le GIP CHEMPARC où le mix énergétique et l'électrification sont au cœur des réflexions pour avancer ses positions : RTE, Enedis et le territoire représenté par le GIP, signent en octobre 2024 une convention de partage des informations confidentielles liées aux prospects de futures implantations. Une première pour RTE et Enedis qui découvrent ainsi le haut niveau des ambitions de ce territoire.

En matière d'infrastructure électrique, le régulateur sectoriel, la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), est l'ultime validateur. Un contact direct est donc organisé entre elle et le territoire pour adapter le schéma directeur à ses besoins. Audrey Le Bars fait remarquer que « *le territoire de Lacq avait été un peu oublié* » dans un schéma qui avait pourtant bien identifié les futures zones portuaires ou les grandes plateformes, comme la Vallée de la Chimie à Lyon. Une illustration parfaite de ces projets de territoire, qui passent sous les radars d'une vision nationale.

Le bénéfice essentiel pour le futur de Lacq est la nouvelle relation de confiance qui s'est instaurée entre le territoire, RTE et Enedis. Des réunions trimestrielles sont organisées pour suivre l'état d'avancement des porteurs de projet ; le foncier nécessaire au déploiement du poste source est identifié pour certains projets électro-intensifs ; RTE participe directement à la concertation préalable, etc.²³. Un autre chantier en découle pour le territoire : une négociation groupée avec le fournisseur historique EDF.

La réflexion sur « *les choses qui relient* » se poursuit. Les acteurs de ce territoire s'attachent désormais à développer d'autres infrastructures (notamment la

23. À noter également la forte implication désormais de RTE sur le territoire : partenariat avec les lycées professionnels, commandes auprès de la nouvelle école de production, etc.

logistique ferroviaire : voies, haltes, gares, etc.) et à identifier les besoins en logements, notamment de courte durée.

Béthune – rebondir face à un choc industriel majeur

Face au bouleversement du tissu économique provoqué par l'annonce brutale de la fermeture de l'usine Bridgestone, un des principaux employeurs industriels du territoire, l'ambition annoncée de réindustrialiser le territoire a été percutée de plein fouet. Les acteurs locaux avaient d'abord en mémoire la situation d'Amiens, où la fermeture de l'usine Goodyear s'était étirée sur de longues années, au détriment de la reconstruction de l'économie locale.

Toutefois l'histoire profite, comme le souligne Jérôme Brossier, directeur du Développement et des aménagements économiques, Communauté d'Agglomération de Béthune-Bruay & Artois Lys Romane., « *d'un alignement des planètes* » : la relation de proximité construite entre l'agglomération et son tissu industriel ; le rôle de *leader* du président de l'agglomération ; la crainte collective d'un Goodyear-bis ou même d'un Florange-bis ; et enfin le lancement de France Relance. À la sortie du COVID-19, un sondage auprès de 55 industriels du territoire de l'agglomération – soit un quart à un tiers du tissu industriel – fait remonter déjà 26 projets d'investissement alors que pour la décennie 2010-2020, la moyenne totale des projets sur l'ensemble du territoire était autour de 25-30 par an (soit en ratio trois à quatre fois moins).

L'État, décidé à montrer qu'il agit face à cette annonce de fermeture, met à disposition du territoire 150 jours de consultance pour une feuille de route. La réponse des autorités locales est immédiate : les utiliser pour faire du porte-à-porte, prendre contact avec les 165 sites industriels, détecter les projets dans les cartons.

Des contacts sont pris avec des PMI d'une trentaine de personnes en moyenne, sans capacité autonome pour monter un projet de subvention. Peu importe, l'agglomération et les consultants s'investissent. Résultat, alors qu'à la première relevée régionale de France Relance seul un projet sur 25 provenait de Béthune, ce sont bientôt 18 dossiers béthunois sur 50 qui sont sélectionnés, puis ensuite 65 sur 200 !

L'annonce de Bridgestone impliquait la disparition de 900 emplois industriels, presque le dixième de l'emploi industriel du territoire ! Pourtant, en juin 2025, cette perte est compensée par autant de créations d'emplois : pour une moitié via des projets endogènes au territoire, pour l'autre moitié via des projets exogènes, comme la localisation de Blackstar, un des premiers projets de rechapage industriel de pneus.

Si l'action du territoire était en grande partie classique (c'est-à-dire aller ferrer des « projets en recherche de localisation »), une autre partie était nettement plus originale car elle consistait à sortir les projets locaux de leurs cartons. Ainsi, pour Jérôme Brossier, « *France Relance aura permis d'accélérer sur une période de*

2 ans ce que le territoire aurait mis 10 ans à faire. Et les retours d'expériences des entreprises concernées sont depuis unanimement positifs ».

Ce territoire souhaite aussi entrer dans la politique de l'emploi à travers les Comités locaux pour l'emploi et la gestion prévisionnelle territorialisée des emplois-compétences. En effet, précise Jérôme Brossier « *même si l'emploi n'est pas une compétence de l'Agglomération... elle est centrale* ».

Les initiatives s'orientent désormais vers la décarbonation, la réalisation de Toile industrielle®, sur le modèle développé à Dunkerque²⁴, et la réutilisation de l'eau. Un acteur industriel du territoire consomme 1,3 millions de m³ d'eau par an, une station de traitement le jouxtant en rejette 1,5 millions de m³ par an. Il y a donc là quelque chose à creuser d'autant que cet industriel craint la répétition des arrêts Sècheresse.

Chalon-sur-Saône – un plan local de développement de l'enseignement supérieur

Une agglomération de sous-préfecture est-elle légitime pour piloter un plan de développement de l'enseignement supérieur ? Réponse, oui ! La preuve, depuis 2014, l'agglomération de Chalon-sur-Saône a inclus cette thématique dans ses priorités et l'a formalisée en 2020 dans son projet de territoire. Le postulat du territoire est que l'enseignement supérieur est un levier du développement économique.

Pour y parvenir, le territoire a recruté un chargé de mission enseignement supérieur. Cette capacité d'ingénierie lui a permis d'élaborer un *Schéma local dédié à l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation et la vie étudiante*. Adopté en 2024 avec le soutien du Rectorat de région académique et du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, il associe une centaine de partenaires de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche, des organisations professionnelles, des entreprises et des acteurs associatifs du territoire et enfin de la Région.

Historiquement, la distribution géographique de l'enseignement supérieur était favorable au Creusot, ce qu'illustre l'ouverture d'un Institut Universitaire de Technologie à Chalon, établissement secondaire de l'IUT du Creusot. Depuis 2001, l'IUT de Chalon a acquis son autonomie, accueillant environ 400 étudiants à chaque rentrée. La tendance s'est inversée : désormais Chalon dispose de 23 établissements, dispensant une centaine de formations dans le supérieur et réunissant entre 2 300 et 2 400 étudiants et apprentis par an ; tandis que Le Creusot en compte environ 1 600 et 6 établissements d'enseignement supérieur.

Il n'en reste pas moins, comme le soulignent les équipes du Grand Chalon, que le premier combat de Chalon-sur-Saône est de conserver ce dont il dispose

24. Voir glossaire page 37

comme postes d'enseignants-chercheurs sur son territoire, un ancrage local nécessaire pour sa politique.

Ceci conduit le territoire à une vigilante et constante attention sur les arbitrages concernant ses deux laboratoires de recherche : le LISPEN des Arts et Métiers – présent depuis plus de 20 ans et qui accueille environ 12 doctorants chaque année – et le Laboratoire Traitement des matériaux (LTm) rattaché à l'Université Bourgogne Europe – ICB et développant une expertise dans les domaines des matériaux et des contrôles non-destructifs, un atout différenciant par rapport à d'autres territoires.

Son second combat : le développement et le renforcement de l'offre de formation Bac+5 en ingénierie et développement industriel pour les filières métallurgie et nucléaire. Et pourquoi pas, à la clé, une chaire de recherche industrielle pour asseoir un nouveau poste d'enseignant-chercheur ?

De tels développements (Bac+5) ne se concrétisent que sur plusieurs années. L'association des industriels est essentielle pour assurer l'adéquation entre l'offre de formation et l'offre d'emplois. Toutefois, la différence de temporalité entre le développement de l'offre et les besoins du marché reste une véritable gageure, au point qu'elle génère parfois des incompréhensions avec des industriels qui ont besoin de cadres à court terme, notamment pour choisir la localisation de leurs projets d'investissement.

L'avenir de cette politique relative à l'enseignement supérieur passera par l'attractivité des métiers de l'industrie. L'amélioration en cours de l'image de ces métiers ne compense encore que partiellement la baisse démographique, tandis que les besoins des entreprises restent élevés.

Une autre extension originale pilotée par le territoire du Grand Chalon concerne la culture scientifique, avec des conférences de haut niveau à destination des industriels, des enseignants, des chercheurs et des étudiants, sur le nucléaire, la climatologie, les politiques publiques. Comme pour l'opération Viva Factory²⁵ ou les visites d'entreprise par les élèves du secondaire et leurs enseignants en partenariat avec la fondation CGénial²⁶, la recette est toujours la même : le territoire prend l'initiative et associe en amont la Région et le rectorat. L'agglomération est ainsi désormais reconnue comme légitime dans cette compétence.

Rocheft – un « Pacte de responsabilité territoriale » avec Airbus Atlantic

L'histoire de ce territoire peut sembler simple, même si elle recèle sa part de complexité, à savoir la substitution d'une activité touristique à une industrie en déclin. Cela semble limpide mais c'est en réalité trompeur. Aujourd'hui, le défi est de retrouver un équilibre. D'une part, en confortant la robustesse de l'économie territoriale et d'autre part en assurant une gestion équilibrée du

25. Voir le site : <https://www.legrandchalon.fr/evenements/viva-factory-le-programme/>

26. Voir le site : <https://www.cgenial.org/>

foncier entre l'habitat résidentiel et touristique et celui destiné aux activités économiques.

À l'origine, Rochefort disposait d'une zone d'activités à vocation industrielle qui d'année en année perdait en dynamisme. Certes, Airbus Atlantic y occupait 23 hectares en employant près de 1 000 collaborateurs, mais cette zone couvrait aussi une dizaine d'hectares en attente d'une nouvelle dynamique, dédiés à l'époque à des activités variées : artisanat, économie sociale et solidaire, culture... pour une cinquantaine d'emplois seulement.

Il a fallu plus de dix ans d'un travail porté par l'Agglomération pour voir s'opérer le redressement et le réinvestissement de ces espaces en déprise. Il s'agit là de la durée de référence pour un chantier d'aménagement. Or, comme le souligne Olivier Trégret, directeur général adjoint développement et attractivité territoriale, Communauté d'Agglomération Rochefort Océan : « *En 10 ans, on a mille fois le temps d'arrêter, d'abandonner, de bifurquer* ». Durant ces dix années, ce furent autant de procédures, de litiges et de recours. Ce fut aussi le temps de la mobilisation de tous les outils publics, locaux, nationaux ou régionaux par exemple l'Établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine, sans lequel le projet n'aurait jamais abouti.

À l'occasion de la crise de COVID-19, la filière aéronautique a montré des fragilités. Les élus ont douté et ce jusqu'au dernier mois : avec près de 10 millions d'euros investis dont 6,5 millions d'euros en déficit (alors que ces opérations foncières sont habituellement équilibrées), des expropriations (qui ne sont politiquement jamais neutres) et l'épée de Damoclès d'avoir « fait un cadeau » à Airbus... Néanmoins le territoire a persévéré, assumant toute sa responsabilité.

À l'arrivée, l'idée s'est même avérée pleine d'audace : un « Pacte de responsabilité territoriale » est en cours de finalisation avec Airbus Atlantic, le plus gros investisseur privé du territoire, mais aussi groupe international, membre du CAC 40. Cette démarche permet de mettre sur la table tous les sujets, y compris les plus sensibles, comme la captation des talents effectués par les « grands » chez les « petits » : package financier et social, marque employeur, etc... Il est souvent difficile pour un tissu de PMI de conserver ses talents face à l'attractivité des grands groupes.

Ce pacte concrétise et renforce aussi les engagements réciproques entre l'entreprise et les institutions publiques, et cela sur tous les sujets : logement, emploi, formation, mobilité pendulaire, offre de garderie, etc.

On ne réussit pas une telle démarche par hasard. Il y a encore quelques années cela aurait été impossible, car le développement économique concernait seulement la formation et le foncier. Désormais, à l'initiative de l'agglomération et dans le cadre de Territoires d'industrie, les chambres consulaires, les fédérations professionnelles, les opérateurs de l'État et les administrations déconcentrées travaillent de concert.

Ainsi pour amplifier la dynamique, certaines administrations ont même accepté de déménager – la Communauté d'Agglomération devrait ainsi

prochainement quitter ses locaux pour libérer du foncier et ainsi permettre d'accueillir de futurs projets de développement industriel.

Par ailleurs, les associations environnementales locales ont été consultées en amont ce qui a contribué au déploiement serein du projet. D'ordinaire, c'est l'État, par l'entremise du Préfet ou du Sous-Préfet, qui joue le « chef de file » et l'animateur des acteurs publics, surtout lorsque l'interlocuteur est un groupe de l'envergure d'Airbus. À Rochefort, c'est l'agglomération qui en a pris l'initiative !

Résultat, un investissement de près de 30 millions d'euros sur 2024 et la perspective de 40 millions d'euros supplémentaires d'ici 2027 notamment pour les activités de sous-traitance ou le développement de l'activité aménagement intérieur et 500 emplois potentiels. Dix hectares déjà aménagés et vingt-cinq autres à venir aux abords de l'aéroport de Rochefort - Charente-Maritime, avec la perspective de plusieurs centaines d'emplois additionnels. De nouvelles infrastructures liées aux qualifications technologiques et techniques (Maison des Industries, Centre de formation technologique et technique) cruciales pour accompagner les besoins, civils et militaires, d'aujourd'hui et de demain.

Un Pacte pour « *une nouvelle page de trente ans de développement économique du territoire avec l'une des filières industrielles stratégiques françaises* » espère Olivier Trégret.

Dunkerque – une dynamique entraînant d'écologie industrielle et territoriale

On connaît Dunkerque pour sa capacité d'attractivité, ses projets de giga-usines de fabrication de batteries, de développement de nouveaux réacteurs nucléaires, etc. Les médias s'en font régulièrement l'écho. Le territoire est devenu la vitrine de nos espoirs de réindustrialisation, avec la perspective de 20 000 emplois supplémentaires dans les dix ans à venir.

En 2023, dans le cadre du programme Territoires d'industrie phase 2 et face aux enjeux liés à cette attractivité croissante, deux territoires voisins – la Communauté de Communes de la Région d'Audruicq et l'Agglomération de Cœur de Flandre – ont souhaité s'associer à la démarche engagée antérieurement par la Communauté de Communes des Hauts de Flandre (CCHF) et Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD). Leur motivation était double : bénéficier du dynamisme économique, tout en anticipant les tensions à venir sur les ressources humaines, en particulier les compétences industrielles, rappelle Romain Lepez, chargé de projet Territoires d'industrie, Aa-Dunkerque-Flandre.

Mais ce rapprochement pourrait aussi avoir des conséquences insoupçonnées dans le domaine de l'écologie industrielle et territoriale, car Dunkerque est aussi connue pour cette spécialité. En effet, depuis 2001 et la création sur le bassin dunkerquois d'ECOPAL (ÉCOonomie et ÉCOlogie Partenaires dans l'Action Locale) – première association d'écologie industrielle territoriale de France – la

Communauté Urbaine de Dunkerque a développé une forte maturité sur ces sujets. C'est même devenu un marqueur, une singularité de cette ville.

Le comité de pilotage d'ECOPAL implique ainsi des grands groupes implantés dans le territoire : Suez, GRDF, ArcelorMittal, le Grand Port Maritime de Dunkerque, notamment, et l'approche de « troc industriel » est désormais déclinée par zone d'activités au plus près des installations.

On retrouve ainsi le déploiement de Toile industrielle®, qui depuis 2009 inventorie les intrants et les sortants des différentes activités industrielles du territoire pour mettre sur pied les opportunités de boucles locales : achat de CO₂ produit à proximité, eaux usées traitées et réinjectées dans d'autres processus industriels, réutilisation d'eaux chaudes issues des refroidisseurs pour en faire des sources d'énergie et valorisation de déchets qui deviennent des matières premières secondaires.

Ni la Communauté de Communes de la Région d'Audruicq, ni l'Agglomération de Cœur de Flandres, participant à Territoires d'industrie ne peuvent, pour l'instant, se prévaloir de cette culture d'écologie industrielle.

Toutefois, ce déséquilibre initial n'empêche pas l'émergence d'un travail commun ambitieux. Au contraire : il ouvre un espace d'apprentissage mutuel et d'acculturation progressive. Dans ce cadre, Dunkerque pourrait jouer un rôle de catalyseur, partageant son savoir-faire et son énergie autour de ces enjeux.

Cette ardeur entraînant du Dunkerquois autour de son ambition écologique ne répond à aucune injonction, ni nationale, ni régionale. L'agglomération pense que rapprocher les territoires sur ce sujet complexe de l'écologie industrielle et territoriale est peut-être la meilleure solution. Concrètement elle consistera à développer des ingénieries territoriales afin que tous les partenaires de ce Territoire d'Industrie disposent d'un accès à cet outil et de l'assurance d'une gestion raisonnée des ressources au profit de leur développement économique.

Dans cet esprit, nous pourrions décliner bien d'autres initiatives. Par exemple, les expériences de Aix-Marseille qui profitent du programme Territoires d'industrie pour créer un unique comité de suivi, inter-administration, d'une cinquantaine de projets industriels ou encore pour expérimenter une méthode novatrice d'évaluation continue de sa politique publique, dénommée SARE (acronyme issu de son processus en quatre phases : suivi – évaluation – redevabilité – apprentissage).

Signalons aussi les initiatives de Saint-Nazaire dans le domaine du logement ou celles de Lorient pour une filière innovante des matériaux composites.

3. Jusqu'où la territorialisation de nos politiques publiques peut-elle nous mener ?

3.1 Une territorialisation qui répond d'abord à une défaillance de l'État

Notre constat met en évidence à la fois des éléments de continuité et de rupture dans la chaîne des compétences des autorités publiques. Le fait que les collectivités locales, proches des citoyens, mènent une réflexion qui intègre la vie quotidienne est connu de longue date. Cela se traduit dans la législation par la clause dite de « compétence générale » du bloc communal.

Autrement dit, les mairies n'ont pas de limitation réglementaire s'agissant des sujets dont elles s'emparent. En revanche, les moyens financiers dont elles sont dotées constituent une limitation forte, d'autant plus que leur autonomie financière et leurs ressources propres sont de plus en plus restreintes.

Toutefois, des éléments nouveaux s'inscrivent aujourd'hui dans cette dynamique, notamment **l'émergence d'ingénieries locales de projet et de financement**. Ces ingénieries permettent de transformer une idée en un projet concret. Puis de passer du projet à la réalisation par la mobilisation de ressources tierces, notamment financières. En effet, l'un des grands enseignements issus de Territoires d'industrie est que « l'argent existe » : via des subventions ou aides de l'État, des Régions, de l'Europe, mais aussi via des partenariats avec les entreprises ou les banques, etc. Ce n'est donc pas notre richesse (collective) qui est en question, mais sa mobilisation.

Ces ingénieries de financement sont elles-mêmes épaulées par une ingénierie technique, par exemple lorsqu'un projet foncier passe par une réhabilitation complexe de friches industrielles. L'échelon local, longtemps moqué s'active désormais en se dotant de ces ingénieries. Celles-ci sont à sa portée, car il ne s'agit que de recruter quelques personnes, parfois hautement qualifiées. Mais **ces interventions produisent un effet levier considérable**, sans commune mesure. Nul hasard si le financement de ces ingénieries par l'État a été l'une des conditions *sine qua non* d'Intercommunalités de France lors de la négociation de la phase 2 du programme Territoires d'industrie. En effet, c'est désormais admis comme un passage obligé, car sans lui, les projets de territoire resteraient au stade de l'intention.

Ainsi de nombreux projets répondent désormais à des attentes locales, variant selon l'histoire des territoires, leurs situations économiques et géographiques, leurs capacités à générer un projet et à stimuler l'intelligence collective. Ces initiatives deviennent crédibles, parce qu'elles sont orchestrées par une ingénierie locale.

Si les territoires parviennent à développer ces projets, c'est certes grâce à leur initiative propre, c'est aussi dû au fait qu'un espace de la vie politique a été déserté. La lecture du rapport du Conseil d'État sur le « dernier kilomètre des politiques publiques » souligne combien leur mise en œuvre auprès de leurs bénéficiaires finaux, a été négligée durant les dernières décennies. Pour beaucoup d'élus locaux, « *la France des procédures tue la France des projets* ». En centrant son étude sur le *dernier kilomètre* de l'action publique, le Conseil d'État a cherché à renverser le regard habituel, qui part des acteurs publics vers les usagers, pour « *partir de l'usager* »²⁷. Car d'une certaine façon, **nous avons davantage débattu des idées et des concepts de nos politiques publiques, que de leur effectivité dans la vie réelle.**

Ces multiples projets locaux répondent donc à la fois à un besoin, mais aussi à un vide créé par une mise en œuvre défailante. On en a une preuve avec l'échec, récent et préoccupant, de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) : au lieu d'établir une référence, consensuelle ou non, elle a clivé de manière durable. On le voit aussi avec la déconnexion entre un objectif de politique industrielle « 15 % d'industrie manufacturière dans le PIB » et le volume des formations aux métiers industriels : il aurait fallu quadrupler immédiatement le nombre de personnes formées aux métiers industriels et entrant sur le marché du travail. Ce type de fragilité initiale discrédite toute politique à long terme et donc notamment une stratégie industrielle nationale, mais paradoxalement, ouvre plus d'espaces aux initiatives locales, fondées sur la réalité des territoires, leurs forces comme leurs espoirs.

Le constat est que des politiques publiques nationales sont élaborées, mais que leur corrélation à la réalité locale est souvent déficiente. Une déficience que les projets locaux viennent combler, à leur manière et partiellement. C'est le cas à Coëtquidan en Bretagne, où un entrepreneur et le territoire construisent 40 logements pour accueillir les futurs employés de leur nouvelle usine, alors que la politique du logement des opérateurs nationaux, régionaux et même départementaux est déficiente.

27. Conseil d'État, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique - Étude annuelle 2023*, (2023). <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique#anchor4> Lire aussi p. 17 : « [L']inflation normative tend à rendre le cadre juridique excessivement complexe au point de nuire à l'effectivité du dernier kilomètre [...]. Certaines normes se contredisent et donnent l'impression d'une "administration Shadock" (positions contradictoires prises par les services d'instruction et par l'autorité environnementale sur certains projets d'aménagement), d'autres donnent l'effet d'être des "usines à gaz", c'est-à-dire d'être impraticables ou incompréhensibles pour leurs destinataires (exemple des aides mises en place en janvier 2023 pour aider les petites entreprises face à la hausse du coût de l'énergie). D'autres ralentissent les projets, voire empêchent d'atteindre le dernier kilomètre. »

3.2 Jusqu'où cette territorialisation peut-elle transformer notre organisation politico-administrative ?

Une première observation dans le cadre du développement économique : les territoires et notamment leurs élus n'ont pas la volonté de prendre le pouvoir et moins encore de déstabiliser l'organisation politico-administrative.

Certes, ils souhaitent reprendre leur destinée en main, mais ils s'attendent à être confortés par la présence d'un État régalien ou la proximité d'un Conseil régional. Ils prennent leurs initiatives « par défaut », constatant les carences du « dernier kilomètre » des politiques publiques nationales ou les incohérences des visions proposées.

À l'extrême, cette carence a suscité le mouvement des Gilets Jaunes. Parmi les explications de ce mouvement social et politique — complexe et parfois violent — figure un constat légitime : une politique économique fondée sur les services favorise de facto les métropoles, lieu naturel de concentration des fonctions tertiaires à haute valeur ajoutée (banques, assurances, finances, avocats, etc.). Ceci explique que de nombreux territoires se soient sentis exclus du récit économique de la Nation. La détresse économique générant une détresse sociale, voire sociétale, une autre question a été posée par les manifestants : *« Si mon territoire est marginalisé dans le récit économique de la Nation, ne le suis-je pas moi-même ? »*

Cette attente déçue d'un appui national est perceptible à travers le programme Territoires d'industrie. À l'Europe, la protection face aux désordres économiques internationaux et la coordination des grands projets d'innovation. Aux États Membres, le cadre social et fiscal assurant compétitivité, fonctionnement optimal des infrastructures (énergie, santé, éducation) et redistribution de la richesse. Aux instances locales, les questions de fonciers et de formation. Tel devrait être l'équilibre à trouver. Ce n'est malheureusement pas le cas, d'où le fait que les territoires débordent de leur rôle « normal ».

La situation est plus contrastée pour les politiques territorialisées liées à l'environnement ou à l'énergie. À travers le lancement des « Territoires à Énergie POSitive » (TEPOS), dont l'objectif affiché est de produire plus d'énergie renouvelable que leur consommation énergétique, ce sont des volontés d'autonomie voire d'affranchissement des politiques nationales qui s'expriment. À la fois pour démontrer qu'une alternative existe ou bien alors pour en découdre politiquement avec « Paris » considéré comme lointain et dogmatique.

À ces nuances près, les territoires ne cherchent pas à redéfinir une politique en se confrontant à celles du national. **Leurs dynamiques de développement sont fondées sur du pragmatisme, des projets concrets** remplissant des « vides », et non pas sur de grands concepts ou de grandes idées suscitant des débats. Les responsables des territoires souhaitent avant tout répondre aux attentes locales, parfois prospectives telles que « mon territoire dans 50 ans » à Argentan (Normandie) par exemple.

Ainsi la question de la subsidiarité ne se pose finalement pas là où on l'attendait. Nous sommes moins confrontés à une volonté de redéfinir globalement ou localement des politiques, mais plutôt à celle de répondre concrètement à des attentes locales. Certes ces projets font écho à des problématiques globales : l'efficacité de l'économie de la coopération face à celle omniprésente de l'économie transactionnelle ; la résilience d'un territoire ; l'adaptation aux conséquences du changement climatique ; l'équilibre entre nos vies personnelles et professionnelles ; etc. Mais à ce stade, ils n'ont pas la prétention de faire « système ». Si une « République des territoires » est en train de naître, c'est plus une « République de projets dans les territoires ».

Le potentiel de cette démarche en est-il pour autant réduit ? Pas nécessairement. Michel Serres dans un podcast en 2019 soulignait l'échec de sa profession. Le « monde d'après » (l'expression n'avait pas encore l'ampleur qu'elle a aujourd'hui) et **notre « bifurcation » actuelle cherche encore ses repères philosophiques**. Aucun équivalent au *Contrat social* de Rousseau qui a guidé la révolution française ou à l'œuvre de Marx qui a fondé la révolution de 1917, ne permet aujourd'hui de penser globalement notre transition. Aujourd'hui, nous n'avons pas encore le matériel intellectuel pour penser l'avenir.

Dans ce contexte, l'émergence d'une multitude de projets territoriaux peut exercer une influence positive insoupçonnée. D'abord ils rentrent rarement dans les « cases » inventées par les administrations nationales ou leurs opérateurs. Au sein de l'équipe de Territoires d'industrie, le quotidien consistait à « faire rentrer des ronds dans des carrés ». **Les projets des territoires reflètent leur diversité**, tandis que les cadres nationaux pour les soutenir et les financer rassurent, en établissant une multitude de critères exclusifs. L'adéquation complète entre eux étant rare voire exceptionnelle, il fallait quasiment toujours « forcer les portes ».

Ce foisonnement peut-il faire craindre un dépassement, un débordement des politiques publiques nationales par les initiatives locales ? C'est peu probable. En effet les ressources, notamment financières, dont disposent les territoires restent limitées. Multiples certes, ces projets restent néanmoins de taille modeste. Dès lors, une addition de projets peut-elle faire une politique ? Non, mais ils peuvent néanmoins régénérer nos politiques nationales. Bien qu'une telle volonté délibérée ne soit pas perceptible dans ces dynamiques des territoires, leur multiplicité fait émerger de nouvelles références, voire de nouveaux « standards », témoins d'une transition en marche. Cette multiplicité peut aussi provoquer l'explosion des cadres de pensée dans la mesure où aucun de ceux qui existent ne permet de rassembler cette diversité dans une réflexion unique.

Pour aller plus loin :

Conseil d'État, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique - Étude annuelle 2023*, (2023). <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique#anchor4>

Estèbe P., Rossinot A., Stussi P., « *La République des territoires : La force des interactions* », Éditions de l'Aube, (2020). <https://bibliothequesv6-specialisees.paris.fr/ark:/73873/pf0002276616>

3.3 Une vision collective émergente plutôt qu'une pensée globale ?

Le terme de colère revient souvent aujourd'hui dans le débat public. L'une de ses premières manifestations fut sans doute celles des Bonnets Rouges puis des Gilets Jaunes.

Cette « colère » peut-elle conduire à une volonté de concrétiser des projets répondant aux questionnements d'un territoire et auxquels les politiques nationales ne répondent pas ou mal ? La question est d'actualité et mérite d'être posée.

En effet, les meilleurs remèdes à cette colère croissante sont l'écoute et le respect, en particulier envers ses projets locaux, ces initiatives territorialisées qui désormais couvrent l'ensemble des thèmes de nos politiques nationales. Avec peu de moyens, nos territoires inventent des solutions à des problèmes insolubles dans le cadre des contraintes nationales ou européennes.

Ils sont une source d'initiatives dont il conviendrait de s'inspirer, en se plaçant dans une position d'écoute respectueuse. En ne les considérant plus comme une source de complexité additionnelle, sous prétexte qu'il ne rentrent pas dans les cadres de nos politiques existantes.

Sommes-nous en France capables de nous affranchir de la « pensée unique » ? La verticalité de notre État centralisé, désormais en grande difficulté autant sur le plan des finances, des idées que des capacités à mobiliser, aura-t-il cette audace, contraire à son histoire séculaire et jacobine ?

En fait, a-t-il une autre alternative ? La femme ou l'homme d'État providentiel qui porterait la vision d'un « monde d'après », tout en ayant la capacité à mobiliser autour de la mise en œuvre d'un projet, n'est-il pas déjà un mythe usé qui est en train de mourir sous nos yeux ?

N'est-il pas urgent d'écouter les territoires ? En constatant qu'ils inventent des solutions pour faire face à la transition brutale que nous vivons. En nous demandant sincèrement en quoi ces solutions révèlent notre projet de société à venir. Et en quoi elles expriment nos espoirs collectifs ignorés par nos grandes politiques nationales.

Nous en viendrons sans doute à identifier celles de ces solutions qui pourraient devenir des références, avec le temps. Il ne s'agira pas de nouvelles « normes », mais plutôt d'une inspiration, d'approches ingénieuses ou de modalités innovantes pour faire face aux enjeux actuels. **Nous nous poserons alors différemment la question de la subsidiarité**, non pas dans le cadre d'un débat théorique, mais en portant un regard bienveillant sur ce qui marche réellement sur le terrain, jusqu'au « dernier kilomètre » pour reprendre l'expression du Conseil d'État.

S'impose une **attitude constructive et pragmatique pour appréhender ce phénomène de territorialisation**, perceptible à travers l'émergence d'une multitude de projets, qui individuellement pèsent peu, mais qui collectivement contribuent à la réforme de notre État et nos institutions.

Glossaire de terminologies

Territoires d'industrie

« *Place-based policies* »

Complémentaires des « *market-based policies* », politiques publiques notamment industrielles ou sectorielles, fondées sur une analyse d'un marché, les « *place-based policies* » s'appuient sur les facteurs locaux afin de favoriser par exemple un développement économique.

Territoires ou bassins de vie ou bassins d'emploi ou bassins d'activité

Ce sont des espaces géographiques à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lesquels les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

Ils constituent une réalité sociologique très structurante, car les Français ont une très faible mobilité. Pourtant, nombre de politiques publiques ne prennent que modérément en compte cet aspect.

Bottom-up et carte blanche

L'apport principal du programme Territoires d'industrie est de donner carte blanche aux élus locaux et aux industriels, en les incitant à faire émerger des projets *bottom-up* dans leur territoire, puis mettre les différents acteurs publics à leur service, y compris ceux de l'État.

Ce dernier se positionne ainsi en animateur et en soutien mais pas en prescripteur. Les Régions pilotent la sélection des projets pour éviter les doublons et garantir la cohérence.

Mode projet

La seconde originalité du programme Territoires d'industrie tient à son mode de pilotage. La Délégation aux Territoires d'industrie, équipe légère et dotée de très peu de moyens, a d'emblée fonctionné en mode projet. Au-delà de son statut de « délégation » qui est fondamentalement distinct d'une Direction de projet, elle était interministérielle et placée sous la double autorité du ministère de la cohésion des territoires et du ministère de l'industrie. La Délégation incarne ainsi une manière différente de faire.

Pour les acteurs de terrain, la rupture avec la logique verticale de filière fut un objet d'étonnement. La Délégation aux Territoires d'industrie était perçue comme un « OVNI administratif » qui permettait enfin d'accélérer les projets industriels tout en donnant la main aux territoires.

Pour l'administration centrale, ce fut l'occasion de démontrer la réalité d'un fonctionnement « en mode projet » avec ses bénéfices d'agilité et de réactivité.

Adaptabilité

Sans modifier la loi, Territoires d'industrie a positionné les intercommunalités comme niveau clé de la réindustrialisation, ce qui était en soi nouveau.

La formule a été conçue pour être très souple. Le programme a naturellement évolué en fonction de la conjoncture et les difficultés nouvelles. Celles-ci ont commencé avec la pandémie du COVID-19 qui a permis d'étendre la portée de l'initiative. Cela s'est poursuivi avec d'autres sujets comme la raréfaction du foncier industriel et le Zéro Artificialisation Nette.

Territoires : le défi du dernier kilomètre

À aucun moment, il n'y a de décision formelle à acter pour accompagner ces inflexions, voire ces ruptures. Le programme était conçu de manière à ce que les acteurs territoriaux en aient le pilotage et puissent adapter son format aux circonstances.

Potentiel inexploité

Les données extrapolées de l'initiative « Rebonds industriels » (soit environ 35 territoires pilotes) démontrent un potentiel insoupçonné de développement de notre tissu industriel.

Il serait de l'ordre de 450 000 emplois industriels en une décennie à rapprocher des 2,9 millions actuels. Pour activer ce potentiel, il faudrait disposer d'une enveloppe de l'ordre de 900 millions d'euros par an d'aides publiques, financée pour un tiers de l'État, un tiers des régions (cumul), un tiers des fonds européens²⁸.

« Choc industriel » devenu « Rebond industriel »

Accompagnement d'un territoire en cas de mutation de son tissu industriel, par exemple lors de la fermeture d'un site significatif de l'économie locale. L'objectif est alors d'identifier et de soutenir le potentiel endogène de réindustrialisation (nouveaux projets, souvent « cachés », c'est-à-dire inconnus de la sphère publique). Cette action est complémentaire à l'identification et à l'attraction de projets exogènes, dits « mobiles », qui pourraient s'installer sur le territoire. *Voir l'étude de cas de Béthune page 25.*

Pacte de responsabilité territoriale

Pacte entre les acteurs locaux et industriels du territoire permettant de renforcer la coopération de ses parties prenantes (collectivités, administrations, tissu économique, entreprises, société civile), dans un contexte notamment de raréfaction du foncier, de carence de talents et de préoccupation croissante autour des enjeux environnementaux.

Une étude de cas « Pacte de responsabilité territoriale » a été initiée par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) sur le Territoire d'industrie Rochefort-Royan-Marennes-Oléron. L'objectif : explorer les conditions permettant un développement harmonieux de l'industrie. L'étude propose un modèle répliquable à tous les Territoires d'industrie. *Voir étude de cas de Rochefort page 28.*

Toile industrielle®

Outil d'aide à la décision en matière de stratégie économique créé en 2009 par Jean-François Vereecke (économiste, directeur général adjoint) au sein de l'Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque (AGUR). À l'origine, il s'agit d'une représentation des principaux échanges et relations qu'ont développés les industries implantées sur le bassin d'emploi de Dunkerque. *Voir étude de cas de Dunkerque page 30.*

28. Lluansi, Olivier, *Réindustrialiser, le défi d'une génération*, Les Déviations, 2025.

Illustration de quelques politiques publiques territorialisées

Action Cœur de Ville

Lancé en 2018, le programme Action Cœur de Ville (ACV) est piloté par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Il répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement de leur territoire.

Contrats de Transition Écologique

Le Contrat de Relance et de Transition Écologique (CRTE) — aussi dénommé, dans les territoires ruraux, Contrat de Ruralité, de Relance et de Transition Écologique (CRRTE) ou encore contrat de réussite et de transition écologique — est un outil contractuel conçu pour accompagner les territoires dans leur projet de relance économique et de transition écologique.

Territoires d'industrie

Territoires d'industrie représente le volet territorial de la politique industrielle, qui donne carte blanche aux territoires les plus industriels du pays pour bâtir leur stratégie de reconquête industrielle.

Territoires d'Innovation

Territoires d'Innovation est une action du Grand Plan d'Investissement, adossée à la troisième vague du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA). Ce dispositif a pour objectif de faire émerger en France les territoires du futur et de nouveaux modèles de développement territorial.

Projet Alimentaire Territorial

Le Projet Alimentaire Territorial (PAT) est un outil contractuel qui vise à la fois à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs, à développer l'agriculture sur le territoire et à conforter la qualité de l'alimentation.

Revitalisation des centres-bourgs

Un contrat Bourg-Centre se matérialise par un contrat-cadre définissant une feuille de route jusqu'à fin 2021. Il cofinance des projets d'amélioration du cadre de vie, de mobilité, de transition énergétique et écologique, des équipements culturels, sportifs ou de loisirs, le développement économique et touristique.

Petites Villes de Demain

Le programme Petites Villes de Demain accompagne 1 600 villes et intercommunalités de moins de 20 000 habitants ayant une fonction de centralité dans leur territoire, pour élaborer leur stratégie de revitalisation.

Remerciements

Mes remerciements sont nombreux car ils reflètent la nature de cette publication.

Ainsi, je tiens à remercier tous ceux qui m'ont aidé en soutenant ce projet, et notamment Marie Dégremont, Guillaume Basset, Jacques Mazeau.

Je remercie également celles et ceux qui ont accepté de témoigner

- Adrien Blain, chargé de mission Transition écologique & décarbonation, Métropole Aix-Marseille-Provence ;
- Jérôme Brossier, directeur du développement et des aménagements économiques, Communauté d'Agglomération de Béthune-Bruay & Artois Lys Romane ;
- Audrey Le Bars, présidente directrice générale du GIP CHEMPARC et directrice de projet Territoires d'industrie Lacq-Pau-Tarbes ;
- Romain Lepez, chargé de projet, Territoires d'industrie Aa Dunkerque-Flandre ;
- Séverine Mackowiack, chargée de mission développement industriel, Communauté d'Agglomération Béthune Bruay ;
- Céline Rousseau, chargée de mission à l'Enseignement supérieur, Grand Chalon Agglomération ;
- Olivier Trégret, directeur général adjoint développement et attractivité territoriale, Communauté d'Agglomération Rochefort Océan.

Tout autant, je tiens à remercier les lecteurs et ceux qui suivent, commentent et enrichissent au fil de leurs commentaires, les réflexions que je conduis sur notre renaissance industrielle et sur les territoires.



À propos de l'auteur

Olivier Lluansi, ancien élève de l'école polytechnique, a eu un parcours varié, entre secteur public et secteur privé. Ingénieur du Corps des mines, il a commencé sa carrière à la Commission européenne, puis au Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais. Il a ensuite rejoint Saint-Gobain dont il a supervisé les activités en Europe centrale et orientale. Il a également été conseiller industrie et énergie à la Présidence de la République et il a mis en place l'initiative Territoires d'industrie lancée par le Premier ministre. Il est Professeur titulaire de Chaire au Conservatoire des Arts et Métiers, enseignant à l'École des Mines, et participe à plusieurs laboratoires d'idées, dont Le Lab Bpifrance, La Fabrique de l'industrie, le Lab des Forces françaises de l'industrie, qui lui permettent d'avoir une véritable vision de l'industrie de demain.

Olivier Lluansi a publié en 2024 Réindustrialiser, le défi d'une génération (Les Déviations), et en mai 2023 Les néo-industriels, l'avènement de notre renaissance industrielle (Les Déviations). Il est également co-auteur de Vers la renaissance industrielle (éditions Marie B, 2020).

Design graphique : Nicolas Taffin

Mise en page : Charlotte Simonneau

Image de couverture : Canal fluvial de Béthune ©CABBALR

Photographie portrait de l'auteur : Vincent Moucher

Territoires : le défi du dernier kilomètre

La Fabrique de la Cité est le think tank des transitions urbaines. Elle réunit acteurs et experts de toutes disciplines et de tous horizons géographiques pour identifier et comprendre les enjeux économiques, sociaux et écologiques des villes. Elle s'appuie sur les expertises des membres de son comité d'orientation pour définir un programme annuel de débats, de rencontres, d'études de terrain et de travail documentaire. Attentive aux meilleures pratiques françaises et internationales, La Fabrique de la Cité observe les équilibres

et les dynamiques propres aux territoires, met en lumière des initiatives inspirantes, clarifie les controverses et soumet au débat public des propositions de nouveaux modèles de développement des villes.

Créé en 2010 par le groupe VINCI, son mécène, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation et porte, à ce titre, une mission d'intérêt général. Toutes ses productions sont accessibles sur son site web.

Comité d'orientation

Étienne Achille, Inspecteur général, Ministère de l'agriculture · **Jean-Bernard Auby**, Professeur en droit public, Sciences Po · **Olivier Badot**, Professeur, ESCP Europe · **Isabelle Baraud-Serfaty**, Consultante et experte en économie urbaine, ibicity · **Pascal Berteaud**, Directeur général, Cerema · **André Broto**, Ancien directeur de la stratégie et de la prospective, VINCI Autoroutes · **Jean-Pierre Buffi**, Architecte-Ubaniste, BUFFI ASSOCIÉS · **Dominique Consille**, Directrice des programmes Action Coeur de Ville et Petites Villes de Demain, ANCT · **Julien Damon**, Professeur associé, Sciences Po · **Didier Deschanel**, Directeur délégué, VINCI Construction en France · **David Djaïz**, Haut fonctionnaire, ancien membre du CNR, DGA, Bonafide · **Pierre Duprat**, Directeur de la communication, VINCI · **Mathieu Flonneau**, Historien des mobilités et enseignant-chercheur, La Sorbonne · **Fabien Gantois**, Président, Conseil Régional de l'Ordre des architectes d'Île-de-France · **Stella Gass**, Directrice, Fédération Nationale des SCoT · **Diego Harari**, Directeur général adjoint stratégie

et transformation durable, VINCI Immobilier · **François-Brice Hincker**, Directeur de la communication, VINCI Autoroutes, Cofiroute et Fondation VINCI Autoroutes · **Armelle Langlois**, Directrice pôle performance durable, VINCI Construction en France · **Michèle Laruë-Charlus**, Conseil en projet urbain, Laruë-Charlus Conseil · **Anne Le Bour**, Directrice de la communication, VINCI Concessions · **Charles-Éric Lemaignan**, Premier vice-président, Assemblée des communautés de France · **Tim Lorenz**, Directeur général, VINCI Construction Deutschland · **Guillaume Malochet**, Directeur du marketing et de la communication, VINCI Construction · **David Mangin**, Architecte-urbaniste, Cabinet SEURA · **Ariella Masboungi**, Architecte-urbaniste, Grand Prix de l'urbanisme 2016 · **Marjolaine Meynier-Millefer**, Présidente, alliance HQE · **Nicolas Minvielle**, Professeur de marketing, design et création, Audencia Nantes · **Sandra Moatti**, Directrice générale, IHEDATE · **David Monteau**, Directeur Affaires économiques, culturelles et numériques, Métropole du Grand Paris · **Pierre Monlucq**,

Directeur du marketing stratégique, VINCI Construction Services Partagés · **Hélène Peskine**, DGA « coordination réseau territorial » et directrice des programmes, Cerema · **Denis Pingaud**, Président, Balises · **Nicolas Planteau du Maroussem**, DG pôle Infrastructures IDF Nord Est, VINCI Énergies France · **Ben Plowden**, Directeur de la stratégie et de la planification des transports de surface, Transport for London · **Manuel Salgado**, Maire-adjoint à l'urbanisme, Mairie de Lisbonne · **Yves-Laurent Sapoval**, Architecte et Urbaniste Général de l'État · **Lucile Schmid**, Vice-présidente, La Fabrique Écologique · **Isabelle Spiegel**, Directrice de l'environnement, VINCI · **Patrick Supiot**, Directeur général immobilier d'entreprise, VINCI Immobilier · **Arjan Van Timmeren**, Professeur en urbanisme, Université de technologie de Delft · **Laurent Vigneau**, Directeur de l'innovation, Artelia Ville & Transport · **Julien Villalongue**, Directeur, Leonard ·

La Fabrique
de la Cité

ISBN : 978-2-494692-19-0
Dépôt légal novembre 2025
Imprimé en France sur papier recyclé

La Fabrique de la Cité
6, place du colonel Bourgoïn
75012 Paris - France

contact@lafabriquedelacite.com
<https://lafabriquedelacite.com>
Linkedin @Fabriquelacite
Bluesky : @fabriquelacite.bsky.social