

...le rapport d'information



LA NOUVELLE DONNE DE L'INGÉNIERIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

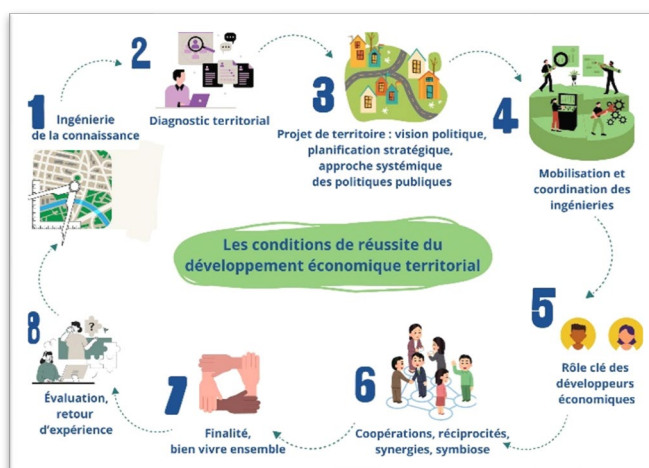
QUELS OUTILS ? QUELLES PRATIQUES ?

Daniel Guéret, Sonia de la Provôté,
Jean-Jacques Lozach, Céline Brulin,
rapporteurs

L'ingénierie est un sujet d'intérêt constant de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Après des travaux relatifs à l'ingénierie des petites communes, à l'ingénierie de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et à l'ingénierie de la transition environnementale des collectivités territoriales, la délégation s'est intéressée à la **nouvelle donne de l'ingénierie du développement économique des collectivités territoriales**, qui peut être définie comme l'ensemble des stratégies, méthodes et outils qui concourent au développement économique des territoires.

La nouvelle donne de l'ingénierie du développement économique des collectivités territoriales

Pourquoi ce contrôle ? Les crises auxquelles les collectivités territoriales sont aujourd'hui confrontées – conjoncture économique défavorable, contraintes budgétaires, défi de stopper la désindustrialisation et de réindustrialiser tout en décarbonant l'économie, enjeux de sobriété foncière tout en développant l'activité économique – les conduisent à revoir les modalités de leurs interventions économiques et à adapter l'ingénierie qu'elles mobilisent traditionnellement, pour donner davantage de sens à leur développement.



12
auditions
1 table-
ronde

29
personnes
entendues

18
contributions
écrites

16
focus

25
bonnes
pratiques

Ont été auditionnés les acteurs suivants : collectivités territoriales, structures de coopération territoriale, associations d'élus, fédérations professionnelles, acteurs privés et associatifs.

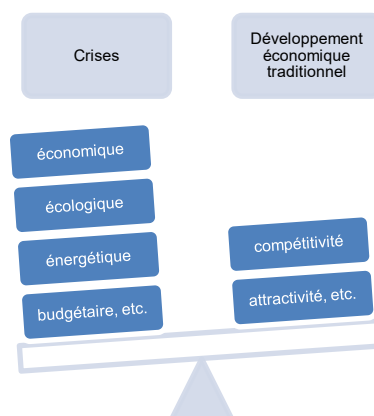
En s'appuyant sur le vécu des acteurs du terrain, le rapport entend démontrer la nécessité d'une **approche systémique du sujet** pour :



- **décrypter la mécanique** de l'ingénierie du développement économique territorial (hétérogénéité des acteurs publics et privés, efficacité relative de l'articulation des compétences, diversités des outils existants et des stratégies mises en œuvre, repli de l'ingénierie de l'État)
- **mettre en lumière les nouvelles dynamiques en jeu** (retrouver une maîtrise qualitative du foncier économique, renouer avec la prospective et la planification stratégiques, repenser le modèle industriel, engager la transition écologique des territoires)
- **identifier les conditions de réussite endogènes et exogènes** d'un développement territorial efficace et durable (structurer l'ingénierie de la connaissance, renforcer la prospective et la planification stratégique, mobiliser les outils juridiques et financiers adaptés, créer des synergies entre les acteurs, articuler les ingénieries publiques et privées, territorialiser l'action publique, impliquer davantage les citoyens, etc.).

1. FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX ÉMERGENT DES INGÉNIERIES MULTIFORMES ET MORCELÉES

Les approches traditionnelles du développement économique fondées sur la compétitivité, l'attractivité, la mondialisation et l'excellence ont connu de profondes mutations avec la **multiplication des crises** : écologique, économique, énergétique, budgétaire, sanitaire, foncière, etc. Pour y répondre, les collectivités territoriales ont dû adapter leurs outils, méthodes et stratégies de développement économique de leur territoire.



La **professionnalisation du métier de développeur économique territorial** en est l'exemple, avec l'exigence désormais d'une **approche à 360° du développement territorial** : économie, industrie, agriculture, commerce, tourisme, aménagement, urbanisme, foncier, immobilier d'entreprises, intelligence économique, numérique, transition écologique et sociale, transition démographique, etc. Pour autant, les tensions sur le marché de l'emploi des développeurs économiques locaux sont vives et la filière aurait intérêt à être mieux structurée autour d'un **référentiel commun**, avec davantage de **formations dédiées et certifiantes**, y compris pour les élus.



RECOMMANDATION n°1 : renforcer les métiers du développement économique territorial

- Mieux partager et diffuser le référentiel de compétences des développeurs économiques territoriaux réalisé par Intercommunalités de France.
- Renforcer et diversifier l'offre de formation pour les développeurs économiques territoriaux, mais aussi pour les élus locaux, sur le modèle de la formation certifiante mise en place par le Cnam.
- Développer la mutualisation des ressources et des compétences entre les collectivités territoriales.

Par ailleurs, la loi Notre de 2015 a opéré une **clarification nécessaire, mais insuffisante** de la compétence développement économique des collectivités territoriales :



Loi Notre : une clarification insuffisante de la compétence développement économique des collectivités

Les **enchevêtrements de compétences** et le **manque de lisibilité du qui fait quoi** appelle à **assouplir la loi Notre** sur le volet développement économique.

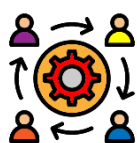


RECOMMANDATION n°2 : assouplir la loi Notre sur le volet développement économique

- Clarifier la répartition des compétences en matière de développement économique, en confirmant le couple région-intercommunalité.
- Expérimenter au cas par cas la possibilité pour les départements de se voir déléguer une partie de la compétence développement économique, si leur situation financière le permet.
- Une mission d'information du Sénat a par ailleurs été lancée le 2 avril 2025 pour faire le bilan des lois Maptam et Notre, dix ans après.

Pour répondre aux imprécisions de la loi Notre, les différents échelons de collectivités territoriales doivent **mieux coordonner leurs interventions en matière de développement économique**.

Renforcer les coopérations territoriales et favoriser les synergies entre acteurs du développement économique

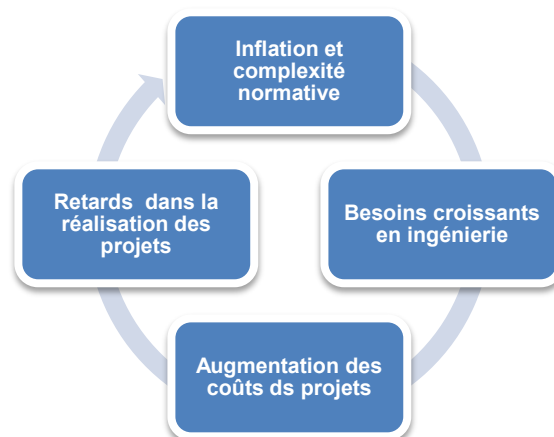


RECOMMANDATION n°3 : renforcer les coopérations territoriales et favoriser les synergies entre acteurs du développement économique territorial

- Organiser des Assises de l'ingénierie du développement économique territorial à l'échelle départementale, sous l'égide du préfet de département, délégué territorial de l'ANCT, pour mobiliser l'intelligence collective des acteurs du développement économique territorial en matière de gouvernance, de diagnostic, d'évaluation et de développement de projets.

Les auditions ont par ailleurs mis en relief **le repli de l'ingénierie de l'État à partir de 2015**. Repositionné en financeur et en facilitateur de projets, il a abandonné ses prérogatives de prospective et de planification stratégiques du territoire au profit d'une logique d'appels à projets. La technostructure déconcentrée conserve toutefois un **pouvoir de contrainte voire de blocage** des projets portés par les élus locaux. Si les interventions de l'État restent **trop verticales, ponctuelles et insuffisamment concertées**, les collectivités territoriales peuvent néanmoins s'appuyer sur **l'ingénierie technique et financière des opérateurs de l'État**¹, reconnus pour leur expertise, qui complète une ingénierie locale parfois manquante ou défaillante. Localement, les préfets ou les sous-préfets peuvent jouer un rôle important de **facilitation des projets**, mais disposent de **moyens trop faibles**.

Les acteurs du développement économique sont confrontés à la **prolifération normative** qui a des **conséquences en matière de coûts, de complexité et de retards dans la réalisation des projets**. C'est un cercle vicieux : les besoins croissants en ingénierie sont en partie générés par la nécessité de répondre à cette complexité normative française.



Les collectivités territoriales ne sont toutefois pas toutes en mesure de s'outiller en ingénierie pour répondre aux besoins de se développer. Le constat d'une **ingénierie à deux vitesses** témoigne de **fractures territoriales** entre collectivités de grande taille (régions, métropoles, communautés d'agglomération) et collectivités de plus petite taille, notamment dans les territoires ruraux, alors que l'urbain et le rural sont interdépendants, d'où **des solidarités et des réciprocitys à construire**.

Une ingénierie à deux vitesses, des fractures territoriales

Les **appels à projets** lancés par l'État et ses opérateurs sont représentatifs de cet **inégal accès à l'ingénierie**, qui peut générer de la **concurrence entre territoires** ou conduire à faire entrer des projets dans des cases, alors qu'il faudrait **partir des initiatives locales** et surtout **planifier le développement sur du long terme**.

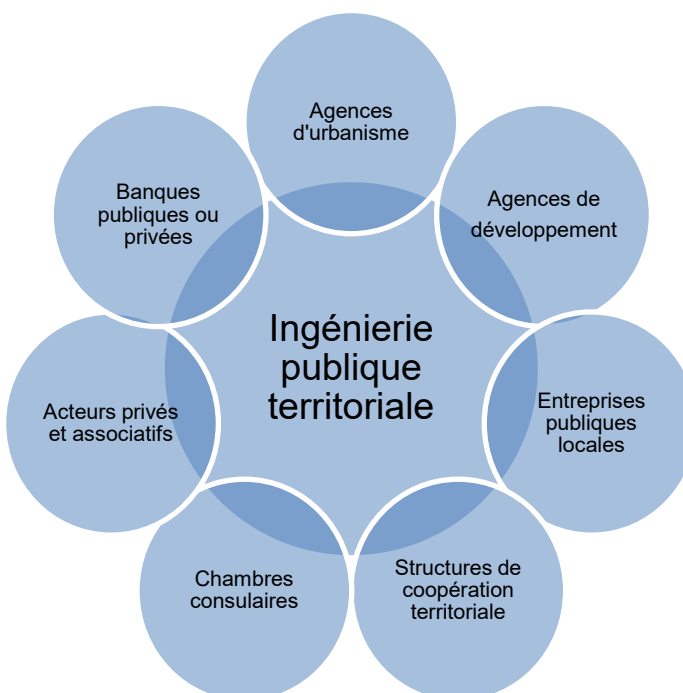


RECOMMANDATION n°4 : repenser les modalités d'interventions de l'État et de ses opérateurs

- Sortir de la logique systématique d'appels à projets ou de labellisation pour aller vers de la planification stratégique de long terme.
- Éviter de créer de la concurrence entre les territoires.
- Encourager les initiatives locales en territorialisant davantage l'accompagnement des collectivités territoriales, notamment des collectivités les moins outillées.

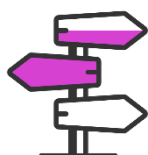
¹ CEREMA, agence de la transition écologique (ex-ADEME), agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), etc.

Si les collectivités territoriales ont développé leurs **ressources internes d'ingénierie** (91 % des intercommunalités sont aujourd'hui dotées d'un service de développement économique), elles s'appuient aussi sur des **structures externes : satellites ou agences qu'elles ont créés** (agences d'urbanisme, agences de développement, entreprises publiques locales), **structures de coopération territoriale** (pays, pôles d'équilibre territorial et rural, qui peuvent se voir confier des documents stratégiques comme les schémas de cohérence territoriale), **chambres consulaires** (commerce et industrie, métiers et artisanat, agriculture), **acteurs privés et associatifs, acteurs de l'ingénierie financière** (banques publiques ou privées).



L'hétérogénéité et le morcellement des acteurs de l'ingénierie du développement économique territorial **rendent difficilement lisible le qui fait quoi pour les entreprises** qui souhaitent être accompagnées.

Morcellement de l'ingénierie : qui fait quoi ?



RECOMMANDATION n°5 : orienter les entreprises vers l'interlocuteur compétent

- Systématiser la structuration des administrations déconcentrées de l'État, des collectivités territoriales, et de leurs opérateurs, en guichets ou réseaux pour permettre d'orienter les entreprises vers le bon niveau de collectivité territoriale ou vers l'opérateur compétent en matière de développement économique.
- Généraliser l'élaboration de guides ou cartographies des ressources d'ingénierie territoriale en matière de développement économique sur le modèle des guides élaborés par département sous l'impulsion de l'ANCT (interlocuteurs, missions, ressources, financements, contacts utiles, etc.).

Au-delà des constats sur le développement de ces **ingénieries multiformes** se pose la question de savoir comment les mobiliser efficacement pour permettre un **développement économique plus durable des territoires**.

2. MIEUX MOBILISER LES RESSOURCES D'INGÉNIERIE AU SERVICE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE DES TERRITOIRES

Si la **nouvelle donne de l'ingénierie du développement économique** apparaît complexe du fait de l'hétérogénéité des acteurs et de la diversité des outils, les auditions ont permis d'identifier de **nouvelles dynamiques** qui démontrent la nécessité d'une **approche systémique de l'ingénierie territoriale** afin de créer les conditions de réussite d'un **développement économique plus durable des territoires**.

Vers un développement économique plus durable des territoires

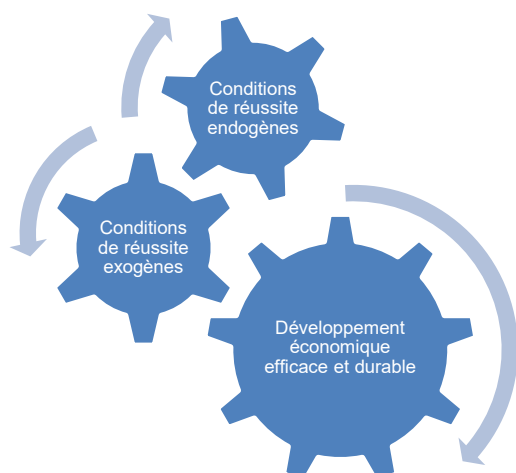
Dans le contexte du **zéro artificialisation net (ZAN)** et de la **raréfaction du foncier économique** pourtant nécessaire au développement des activités économiques, de nouvelles stratégies, outils et pratiques émergent pour **retrouver une maîtrise publique du foncier** et **élaborer des stratégies de planification**. Par exemple, l'outil du **bail à construction**, permet de privilégier des **projets plus qualitatifs et durables** pour l'emploi, l'économie et la société, et qui s'insèrent dans l'écosystème local.

La raréfaction du foncier économique conduit aussi à **repenser le modèle industriel**. Les collectivités territoriales incitent les industriels à reconsidérer les processus de production en **utilisant davantage la verticalité**, alors que les usines étaient traditionnellement pensées à l'horizontale.

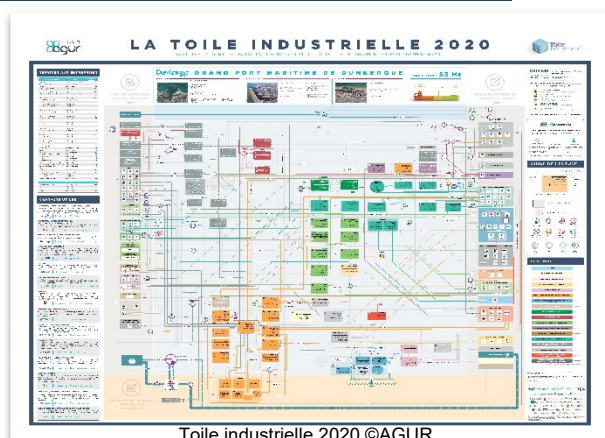
L'essor de l'**économie circulaire** et du **recyclage**, notamment dans le BTP, permet de réduire la consommation de foncier. La **commande publique responsable** est un levier efficace pour les collectivités territoriales.



Néanmoins, les réformes de la fiscalité locale engagées depuis 2018 ont **fragilisé le lien contributif entre les entreprises et les collectivités territoriales et intercommunalités compétentes en matière de développement économique**. Cette **déterritorialisation des impôts locaux** est un **frein pour le développement économique des territoires**, les collectivités étant moins incitées à accueillir de nouvelles activités.



Par ailleurs, les auditions ont révélé les **conditions de réussite endogènes et exogènes** à l'ingénierie du développement économique que les collectivités territoriales doivent réunir pour un développement économique efficace et durable de leur territoire.



Parmi les **conditions endogènes à l'ingénierie**, on peut relever l'importance de **développer et structurer l'ingénierie de la connaissance et de la prospective** : préalablement à tout projet de développement économique territorial, il importe de disposer en amont des connaissances, analyses et données utiles et nécessaires à la compréhension d'un territoire. L'approche écosystémique de la « **toile industrielle** » imaginée par l'agence d'urbanisme Flandre-Dunkerque est un exemple particulièrement inspirant.



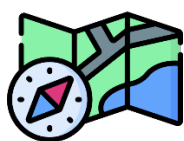
RECOMMANDATION n°6 : développer et structurer l'ingénierie de la connaissance

- Développer des outils de mesure de la santé économique du territoire (baromètre, indicateurs).
- Mettre en place des outils d'analyses et de prospective (observatoires, études, systèmes d'information géographique (SIG), « *toiles industrielles* »).
- Favoriser la mutualisation de ces outils entre collectivités territoriales.

En développant leurs outils d'observation, les collectivités territoriales structurent leur ingénierie pour **renforcer le poids de la prospective et de la planification stratégique** de long terme que l'État a délaissé au profit d'une logique d'appels à projets de court terme.

Passer d'une logique d'appels à projets à une planification stratégique de long terme

L'élaboration de documents ou schémas stratégiques (SRADDET, SCoT, PLUi) permet ainsi de planifier avec une vision de long terme le développement économique de leur territoire et de mettre en cohérence l'ensemble de l'écosystème par une **approche systémique et structurée des politiques publiques** : environnement, aménagement, habitat, mobilités, gestion de l'eau, gestion des déchets, emploi, formation, etc.



RECOMMANDATION n°7 : renforcer le poids de la prospective et de la planification stratégique du territoire

- Mobiliser davantage les outils de prospective et de planification stratégique (PLUi, SCoT, etc.) pour piloter l'aménagement et le développement économique des territoires sur le long terme.

Le choix d'**outils juridiques adaptés** est essentiel pour accompagner efficacement le développement économique des territoires. Recourir à une **entreprise publique locale (EPL)** offre par exemple plus d'agilité (facilités de financement, opérations complexes) tout en assurant aux élus un contrôle de la stratégie et de la gouvernance¹. L'effet levier peut être important : quand une collectivité territoriale investit un euro dans une EPL, le territoire et l'écosystème en retirent entre quatre et cinq euros de valeur ajoutée globale.

¹ Voir l'exemple de la transformation économique du territoire de Chartres Métropole grâce à son réseau d'entreprises publiques locales.

Entreprises publiques locales : l'effet levier peut être important

Créer une **société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)** permet de s'inscrire dans une logique d'activité économique et commerciale tout en impliquant fortement les acteurs du territoire (salariés, clients, fournisseurs, citoyens, etc.) dans une logique **d'économie sociale et solidaire**¹.

Le recours à la **contractualisation** est un moyen efficace de mieux articuler les ingénieries territoriales. En témoignent :

les 53 nouveaux **contrats de territoire** passés pour la période 2023-2025 entre la région Nouvelle-Aquitaine et des EPCI (cofinancement de postes d'ingénierie)

les **contrats de réciprocités** signés par l'Eurométropole de Strasbourg avec des intercommunalités rurales pour créer des solidarités territoriales, par exemple en vue de promouvoir la filière bois

Le choix des **outils financiers adaptés** compte aussi, avec la mobilisation de nouveaux outils innovants comme les fonds de capital-investissement, les produits d'épargne fléchée ou **l'éco-socio-conditionnalité des aides**.



RECOMMANDATION n°8 : mobiliser les bons outils juridiques et financiers pour conforter l'ingénierie publique territoriale

- Création et mise à disposition des collectivités territoriales par l'État d'une boîte à outils juridiques et financiers du développement économique territorial.
- Cette boîte à outils pourrait comprendre des fiches thématiques actualisées sur les principaux dispositifs juridiques et financiers mobilisables par les collectivités territoriales pour accompagner le développement économique de leur territoire (EPL, foncières, SCIC, baux à construire, contractualisation, outils et produits financiers, etc.).
- Les préfets de département pourront utilement relayer l'information auprès des collectivités les moins dotées en ingénierie.

Disposer d'une ingénierie du développement économique territoriale, c'est aussi **financer cette ingénierie**. Or, les collectivités territoriales qui ont le plus besoin d'ingénierie sont celles qui en sont moins bien dotées. Dans le contexte de **contraintes budgétaires** qui pèsent plus particulièrement sur les petites collectivités territoriales, en particulier en milieu rural, il apparaît important de trouver les moyens de **sécuriser le financement de l'ingénierie** mobilisable par ces collectivités pour **réduire les fractures territoriales**.

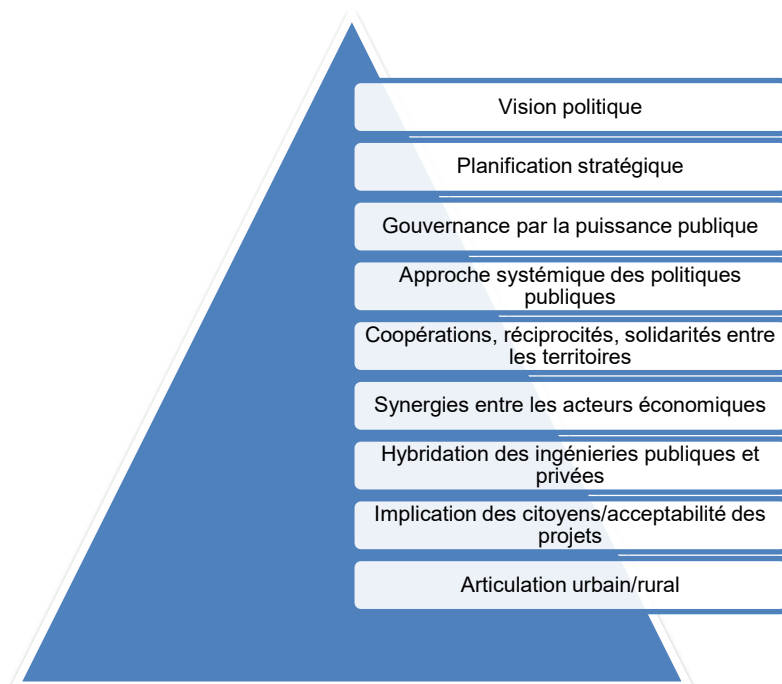
¹ Voir l'exemple de la transformation de l'office du tourisme de Strasbourg en SCIC pour tendre vers un tourisme responsable.



RECOMMANDATION n°9 : mettre en place le « 0,1 % ingénierie » pour financer l'ingénierie du développement économique des collectivités les moins outillées

- Le « 0,1 % ingénierie » prendrait la forme d'une contribution prélevée sur les dépenses d'investissement des collectivités territoriales.
- Cette contribution aurait un caractère redistributif en faveur des territoires moins outillés en ingénierie du développement économique.

S'agissant des **conditions exogènes** à l'ingénierie, les auditions ont mis en avant une série de bonnes pratiques indispensables pour structurer un développement économique durable :



CONCLUSION

La **nouvelle donne** de l'ingénierie du développement économique territorial, éclairée par les expériences inspirantes des personnes auditionnées et mises à contribution, souligne le **rôle essentiel de la puissance publique** pour **développer une** approche systémique des politiques publiques, **planifier la stratégie sur le long terme**, **articuler les compétences**, **coordonner les ingénieries**, qu'elles soient publiques ou privées, **favoriser les synergies et les réciprocités entre les acteurs économiques**, sans perdre de vue le principal : **donner du sens aux écosystèmes territoriaux** et permettre le développement de projets qui ont pour finalité de contribuer au **développement responsable et durable des territoires**.



LE PRÉSIDENT		LES RAPPORTEURS		
				
Bernard DELCROS <i>Président de la délégation Sénateur du Cantal (Union Centriste)</i>	Daniel GUÉRET <i>Sénateur d'Eure-et-Loir (Les Républicains)</i>	Sonia de la PRÔVOTÉ <i>Sénatrice du Calvados (Union Centriste)</i>	Jean-Jacques LOZACH <i>Sénateur de la Creuse (Socialistes, Écologistes, Républicains)</i>	Céline BRULIN <i>Sénatrice de la Seine-Maritime (CRCE - Kanaky)</i>
Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : https://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html Lien vers le rapport : https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-660-notice.html				