



Évaluation des fonds mutualisés de revitalisation



Rapport définitif

Laurent CAILLOT

Frédéric LALOUE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales



2023-047R
Février 2024

SYNTHESE

À la demande du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, l'IGAS a évalué les fonds mutualisés de revitalisation recueillant des abondements issus de plusieurs conventions de revitalisation dans un même territoire. Ces fonds territoriaux constituent une des modalités de mise en œuvre de l'obligation de revitalisation des territoires (ORT) instituée par les lois du 17 janvier 2002 et du 28 janvier 2005 à la charge des entreprises de plus de 1000 salariés lorsqu'elles procèdent à des licenciements économiques donnant lieu à un plan de sauvegarde de l'emploi ou une rupture conventionnelle collective. L'entreprise assujettie à cette obligation par l'Etat en raison de l'impact territorial de la restructuration peut alors conclure avec le préfet de département une convention de revitalisation prévoyant des actions visant à « *contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi* » (article L. 1233-84 du code du travail).

La convention de revitalisation peut prévoir l'abondement d'un fonds mutualisé de revitalisation. Celui-ci est défini par la circulaire interministérielle du 12 juillet 2012 comme « *un tiers qui centralise et/ou coordonne tout ou partie des opérations de revitalisation afférentes à plusieurs conventions* » et un « *instrument financier chargé de collecter et de gérer les contributions issues de la revitalisation* ».

Piloté par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ce dispositif s'inscrit dans le cadre normatif très souple de la revitalisation et ne fait pas l'objet de mesures réglementaires spécifiques. L'IGAS a été chargée d'analyser les apports, les risques et les difficultés des pratiques locales et de formuler des recommandations.

Le rapport s'appuie sur l'examen approfondi d'un échantillon de sept fonds mutualisés reflétant la diversité de ceux-ci, ainsi que sur une enquête réalisée auprès de l'ensemble des services déconcentrés chargés de l'emploi pour recenser et caractériser les fonds mutualisés existants.

Le recours aux fonds mutualisés se développe depuis la mise en place de l'obligation légale de revitalisation des territoires en 2002. Les 49 fonds mutualisés en activité, couvrant 46 départements, dépensent près de 10 M€ par an.

Les sept fonds mutualisés étudiés par la mission révèlent des situations qui sont marquées par une très grande diversité : en termes de ressort géographique, d'orientation sectorielle, ou encore de statut des opérateurs retenus (chambres consulaires, associations, services déconcentrés ou sociétés commerciales). La composition de leur gouvernance est également contrastée, avec une place souvent prépondérante des décideurs publics (préfet de département, sous-préfets, service déconcentré chargé de l'emploi, collectivités territoriales, chambres consulaires) et parfois dominante des acteurs privés. Les types d'aide de revitalisation qui sont attribuées par les fonds mutualisés comprennent des subventions à l'emploi, des prêts ou avances remboursables et plus rarement des prises de participation dans des fonds d'investissement. Les modes de gestion des sommes maniées sont très disparates selon les opérateurs et les règles du fond mutualisé. Le volume d'aides attribuées et les encours disponibles varient fortement, certains fonds mutualisés jouant un rôle modeste alors que d'autres sont des instruments financiers conséquents,

pratiquant le recyclage de leurs ressources au moyen d'aides remboursables et dont le produit est ensuite réutilisé. La lisibilité comptable des opérations des fonds mutualisés est souvent insuffisante, ce qui ne facilite pas leur suivi par les services de l'État.

Pris dans leur ensemble, les fonds mutualisés de revitalisation fournissent un travail conséquent et démontrent une utilité à plusieurs titres, dans des proportions qui vont au-delà de la modicité des enjeux financiers estimés au plan national. Ce procédé facilite la coordination, plutôt que la juxtaposition, des opérations de revitalisation et l'élargissement du périmètre des territoires bénéficiaires. Les opérateurs des fonds mutualisés gèrent les abondements qu'ils reçoivent en capitalisant sur leur métier d'origine (le soutien au développement économique, à la création d'entreprises ou d'emplois ou à l'innovation) et leur fine connaissance du territoire. Ils inscrivent la revitalisation dans la durée, en particulier lorsqu'ils allouent des aides remboursables qui leur permettent de financer ensuite de nouveaux engagements. Pour les entreprises assujetties, les services de l'Etat et les partenaires des territoires concernés, les fonds mutualisés offrent une modalité intéressante de mise en œuvre de la revitalisation, cohérente dans la durée et apportant une valeur ajoutée par rapport au recours aux prestations ponctuelles fournies par les cabinets de conseil en revitalisation, qui se reposent en fait largement sur les acteurs locaux pour identifier des projets susceptibles d'être aidés.

L'analyse de risque menée avec le concours des experts juridiques de la DGEFP, de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères sociaux et de la direction générale des entreprises (DGE), a conduit à pondérer ces risques compte tenu de la diversité des fonds mutualisés. Le risque de requalification des financements accordés par les fonds mutualisés en aides d'État au sens du droit communautaire apparaît largement connecté à la finalité et la gouvernance de ces fonds. Il en est de même des risques juridiques de gestion de fait et de méconnaissance du droit de la commande publique ou de la délégation de service public lors du choix de l'opérateur. Les autres risques qui méritent vigilance sont celui de conflit d'intérêt pour l'opérateur du fonds mutualisé et ceux d'irrégularités du point de vue du droit des opérations de crédit et des obligations comptables et fiscales.

Pour ces raisons, le rôle des fonds mutualisés doit être mieux encadré par les conventions de revitalisation. Les engagements doivent pouvoir être retracés en référence à l'abondement d'origine. Surtout, l'instance décisionnaire des aides de revitalisation doit se composer d'une majorité d'acteurs privés, dont les entreprises contributrices au titre de leur obligation de revitalisation.

Par ailleurs, des risques de nature opérationnelle tiennent à l'efficacité économique des opérations réalisés, mais aussi à la fragilité des équipes chargées de leur gestion et leur outillage insuffisant.

Pour pallier ces risques et difficultés tout en visant le maintien d'une souplesse de gestion utile et nécessaire, la mission formule 15 recommandations destinées à définir un socle juridique pour les fonds mutualisés et faciliter leur pilotage. Il s'agit de conserver une large marge de manœuvre aux décideurs locaux : préfets de département, détenteurs de la compétence légale, entreprises assujetties à la revitalisation et services déconcentrés de l'État, partenaires locaux tels que collectivités territoriales, chambres consulaires, organisations patronales et associations.

En premier lieu, les fonds mutualisés de revitalisation devraient faire l'objet d'une reconnaissance au niveau réglementaire. Le décret devrait en outre prévoir certaines des modalités de mise en œuvre des fonds mutualisés : le choix de l'opérateur n'interviendrait qu'après une procédure de

mise en concurrence et la conclusion d'une convention-cadre de partenariat la composition du comité d'engagement, instance décisionnaire des aides de revitalisation à consacrer désormais par décret, devrait garantir la prépondérance des membres d'origine privée. Enfin, une comptabilité en partie double devrait être tenue et certifiée au-delà d'un seuil.

Par ailleurs, plusieurs principes de transparence de gestion pourraient relever de la circulaire : précision de la convention de revitalisation quant aux objectifs de l'abondement du fonds mutualisé et participation effective de l'entreprise contributrice au comité d'engagement, principe de stricte séparation entre les fonctions d'opérateur de fonds mutualisé et de prestataire de conseil en revitalisation, composition du comité d'engagement limitant la place de l'État pour que cette dernière ne soit pas prépondérante, information publique sur le fonds mutualisé et définition à l'avance du sort de l'actif net en cas de clôture du fonds mutualisé.

Enfin, le pilotage national des fonds mutualisés par la DGEFP, ainsi que l'appui par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) pourraient être renforcés. Le contenu des services apportés par la Caisse des dépôts et consignations pourrait être amélioré et faire l'objet d'une négociation nationale. De même, l'Agence de services et de paiement pourrait être sollicitée en appui aux opérateurs des fonds mutualisés.

Enfin, si les recommandations du présent rapport concernent les fonds mutualisés, certaines sont extrapolables à l'ensemble de la politique de revitalisation.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Autorité responsable	Échéance
Recommandations juridiques, de niveau réglementaire			
1	Consacrer sur le plan réglementaire l'existence d'un fonds mutualisé territorial de revitalisation, caractérisé par la gestion commune, au moyen d'un même opérateur, de d'abondements issus de plusieurs conventions de revitalisation	DGEFP	2024
2	Prévoir par voie réglementaire qu'un fonds mutualisé est confié à un opérateur acteur du développement économique, distinct des services de l'État et des collectivités territoriales, après une procédure réglementaire transparente et souple de mise en concurrence des candidats potentiels	DGEFP	2024
3	Systematiser par décret la conclusion d'une convention-cadre pluriannuelle de partenariat entre le ou les préfets compétents et l'opérateur du fonds mutualisé et prévoir par circulaire que la convention-cadre est complétée par un règlement technique	DGEFP	2024
4	Prévoir par voie réglementaire que fonds mutualisé assure la traçabilité de la primo-utilisation de chaque abondement reçu en termes d'engagements et d'impact sur l'emploi	DGEFP	2024
5	Prévoir que les décisions d'aide des fonds mutualisés sont prises par un comité d'engagement associant notamment les entreprises contributrices dont la convention de revitalisation est en cours d'exécution, et l'autorité préfectorale. Le comité d'engagement devra en tout état de cause être composé de manière à assurer aux acteurs privés un rôle prépondérant dans les décisions d'aide	DGEFP	2024
6	Rendre obligatoire la tenue d'une comptabilité en partie double du fonds mutualisé de revitalisation, la réalisation des opérations de caisse sur un compte dédié et la certification des comptes au-delà d'un seuil	DGEFP	2024
Recommandations juridiques, de niveau circulaire			
7	Prévoir explicitement les objectifs de la contribution aux fonds mutualisés dans les conventions de revitalisation, ainsi que la participation effective de l'entreprise assujettie aux décisions d'aide mobilisant les sommes qu'elle a apportées	DGEFP	2024

n°	Recommandation	Autorité responsable	Échéance
8	Rendre incompatibles les fonctions d'opérateur d'un fonds mutualisé et de prestataire conseil en revitalisation pour les entreprises en restructuration contribuant au fonds mutualisé ou pour les entreprises bénéficiaires des actions financées par ce dernier	DGEFP	2024
9	Renforcer la transparence des décisions du comité d'engagement en retraçant les avis de chaque membre sur chaque dossier candidat au financement, en identifiant l'apporteur d'affaires et en organisant son départ lors de la délibération sur le projet concerné	DGEFP	2024
10	Développer l'information publique par chaque préfecture sur le recours au fonds mutualisé : convention-cadre de partenariat, bilan annuel, modes de gestion choisis par les entreprises assujetties	DGEFP	2024
11	Prévoir les règles de dévolution de l'actif net du fonds mutualisé dans la convention-cadre de partenariat en cas de clôture du fonds, en privilégiant le versement au budget de l'État	DGEFP	2024
Recommandations sur le pilotage			
12	Renforcer l'animation nationale de la revitalisation, notamment en promouvant l'usage de plateformes d'échanges de documents, et compléter les fonctionnalités du SI Revit en y intégrant les fonds mutualisés	DGEFP	2024
13	Améliorer la qualité des services rendus par la Caisse des dépôts et consignations en matière de tenue des comptes de consignation en engageant une contractualisation nationale dédiée	DGEFP	2024
14	Intégrer dans la convention entre la DGEFP et l'Agence des services de paiement une offre de services complète permettant une prise en charge de la gestion administrative et comptable de des fonds mutualisés de revitalisation par l'opérateur	DGEFP	2024
15	Formaliser l'appui fonctionnel des DREETS en matière de revitalisation, en particulier pour expertiser les opérations d'aide les plus significatives	DGEFP	2024

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	2
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	5
RAPPORT	10
1 LES FONDS MUTUALISES DE REVITALISATION CONSTITUENT UNE MODALITE SIGNIFICATIVE DE MISE EN ŒUVRE DE L’OBLIGATION DE REVITALISATION DONT L’ENCADREMENT EST MINIMAL	11
1.1 LES CONVENTIONS DE REVITALISATION, PREVUES PAR LA LOI DE MODERNISATION SOCIALE DE 2002, BENEFICIENT D’UN CADRE JURIDIQUE RELATIVEMENT SOUPLE AU SEIN DU CODE DU TRAVAIL.....	11
1.2 LES CONVENTIONS DE REVITALISATION REPRESENTENT DES FINANCEMENTS D’ENVIRON 50 MILLIONS D’EUROS PAR AN	12
1.3 LES FONDS MUTUALISES DE REVITALISATION SONT UNE DES MODALITES POSSIBLES DE LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS DE REVITALISATION NON ENCADREE PAR LA REGLEMENTATION	13
1.4 LA CINQUANTAINE DE FONDS MUTUALISES RECENSES AU NIVEAU NATIONAL REPRESENTE UNE DEPENSE MOYENNE DE 10 MILLIONS D’EUROS PAR AN	14
1.4.1 49 fonds mutualisés sont en activité, dont les deux tiers départementaux.....	14
1.4.2 Les opérateurs des fonds mutualisés sont principalement des CCI ou des associations	15
1.4.3 Les types et volumes d’aides accordés et les niveaux de réserves.....	15
1.4.4 Les fonds mutualisés occupent, dans les territoires qu’ils couvrent, une place significative au sein de la revitalisation	15
2 LES FONDS MUTUALISES DE REVITALISATION ETUDIES PAR LA MISSION SE CARACTERISENT PAR LEUR EXTREME DIVERSITE EN TERMES D’ORIENTATION, DE TYPE D’OPERATEUR ET D’USAGE DES SOMMES	16
2.1 LA MISSION A ETUDIE DE MANIERE DETAILLEE DE SEPT FONDS MUTUALISES DE REVITALISATION ET ANALYSE LA SITUATION SPECIFIQUE DU FONDS REGIONAL FRANCILIEN	16
2.1.1 Le fonds de l’arrondissement de Châlons-en-Champagne.....	17
2.1.2 Le fonds mutualisé généraliste de l’Oise.....	18
2.1.3 Le fonds iTerra dédié à l’innovation dans l’Oise	18
2.1.4 Le fonds de l’ADIE dans les Bouches-du-Rhône	19
2.1.5 Le fonds Aix-Marseille-Provence Amorçage (AMPA) – Bouches du Rhône.....	19
2.1.6 Le « fonds 2 » de la SAS Aire urbaine investissement, sur le bassin Belfort-Montbéliard-Delle-Héricourt	20
2.1.7 Le fonds de revitalisation des bassins d’emploi de l’Ille-et-Vilaine	20
2.1.8 Le fonds mutualisé francilien Revital’Emploi.....	21
2.2 LES SEPT FONDS MUTUALISES DE REVITALISATION ETUDIES PAR LA MISSION SE CARACTERISENT AVANT TOUT PAR LEUR TRES GRANDE DIVERSITE DE CONCEPTION, DE ROLE ET DE FONCTIONNEMENT	22
2.2.1 Dans la conception du fonds mutualisé.....	22
2.2.2 Dans le rôle dévolu au fonds mutualisé	24
2.2.3 Dans la mise en œuvre opérationnelle des aides	26
2.2.4 Dans le suivi comptable et de caisse	28

3	LES FONDS MUTUALISES SONT UN DISPOSITIF APPRECIÉ ET UTILE POUR LES TERRITOIRES, PAR LEUR ASSISE LOCALE ET LEUR DURABILITÉ	29
3.1	UN FONDS MUTUALISÉ FACILITE LA COORDINATION DES REVITALISATIONS ET L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DU TERRITOIRE BÉNÉFICIAIRE.....	29
3.1.1	<i>Le fonds mutualisé apporte une solution de gestion coordonnée plutôt juxtaposée d'actions de revitalisation</i>	29
3.1.2	<i>Le recours à un fonds mutualisé s'accompagne le plus souvent d'un élargissement du territoire bénéficiaire des revitalisations</i>	30
3.2	LES OPÉRATEURS DES FONDS MUTUALISÉS GERENT LES ABONDEMENTS REÇUS EN CAPITALISANT SUR LEUR MÉTIER D'ORIGINE ET LEUR CONNAISSANCE DU TERRITOIRE.....	30
3.2.1	<i>Les opérateurs des fonds mutualisés sont des acteurs du développement économique, de l'aide à la création d'emplois et du soutien à l'innovation.....</i>	30
3.2.2	<i>Les fonds mutualisés ont l'avantage déterminant d'être gérés par des acteurs durablement ancrés dans leur territoire.....</i>	31
3.3	LES FONDS MUTUALISÉS INSCRIVENT LA REVITALISATION DANS LA DURÉE, EN PARTICULIER LORSQU'ILS ALLOUENT DES AIDES REMBOURSABLES	31
3.3.1	<i>Le partenariat à l'origine d'un fonds mutualisé est, par construction, davantage inscrit dans la durée qu'une convention de revitalisation.....</i>	31
3.3.2	<i>Le caractère durable des fonds mutualisés est plus marqué encore lorsque leurs opérateurs allouent des aides remboursables, par la suite réutilisables pour de nouveaux projets.....</i>	32
4	LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS DES FONDS MUTUALISÉS DE REVITALISATION REÇE DES RISQUES JURIDIQUES ET OPERATIONNELS	33
4.1	LA MISSION A ÉTUDIÉ LES RISQUES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ASSOCIÉS À CERTAINS DES CARACTÈRES IDENTIFIÉS DANS LES FONDS MUTUALISÉS	33
4.1.1	<i>Le risque de requalification des aides versées aux bénéficiaires en aides d'État.....</i>	34
4.1.2	<i>Le risque de gestion de fait.....</i>	35
4.1.3	<i>Le risque de méconnaissance du droit de la commande publique ou de la délégation de service public</i>	35
4.1.4	<i>Le risque de conflit d'intérêts pour l'opérateur au titre de ses différents rôles en matière de revitalisation.....</i>	36
4.1.5	<i>Le risque d'une irrégularité au titre des opérations de crédit</i>	37
4.1.6	<i>Le risque d'une irrégularité au titre des obligations comptables ou fiscales.....</i>	37
4.2	CERTAINS CARACTÈRES DES FONDS MUTUALISÉS IMPLIQUENT DES RISQUES OPERATIONNELS RECURRENTS.....	38
4.2.1	<i>L'efficacité économique des fonds mutualisés est un axe de progrès de ces dispositifs.....</i>	38
4.2.2	<i>Les équipes chargées de la gestion des fonds mutualisés sont réduites et parfois fragiles.....</i>	38
4.2.3	<i>L'outillage comptable des fonds mutualisés est globalement insuffisant.....</i>	39
4.2.4	<i>La qualité des services financiers offerts aux fonds mutualisés pourrait être améliorée</i>	39
5	LA CRÉATION D'UN PREMIER NIVEAU DE CADRE JURIDIQUE ET DE PILOTAGE POURRAIT AMÉLIORER LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DES FONDS MUTUALISÉS TOUT EN MAINTENANT LEUR ADAPTABILITÉ AUX CONTEXTES LOCAUX.....	39
5.1	REFONDER LE CADRE JURIDIQUE DES FONDS MUTUALISÉS DE REVITALISATION	40
5.1.1	<i>Les conditions générales de mise en place des fonds mutualisés territoriaux de revitalisation devraient désormais être fixées par décret.....</i>	40
5.1.2	<i>Des principes de fonctionnement des fonds mutualisés destinés à sécuriser les opérations devraient être précisés par circulaire.....</i>	43
5.2	RENFORCER LE PILOTAGE DES FONDS MUTUALISÉS.....	44

5.2.1	<i>Améliorer les échanges d'information autour des fonds mutualisés</i>	44
5.2.2	<i>Développer les prestations d'appui administratif, comptable et de caisse</i>	45
5.2.3	<i>Mieux éclairer l'analyse des projets candidats à une aide de revitalisation</i>	46
LISTE DES ANNEXES		47
ANNEXE 1 : ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUETE GENERALE SUR LES FONDS MUTUALISES DE REVITALISATION		48
1	OBJET ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE	48
2	EVOLUTION DE L'ACTIVITE GENERALE DE REVITALISATION DEPUIS 2020	49
3	PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES FONDS MUTUALISES FIN 2023	51
3.1	CARTE SYNOPTIQUE.....	51
3.2	PAR ANNEE DE CREATION	51
3.3	PAR RESSORT GEOGRAPHIQUE	52
3.4	PAR VOCATION SECTORIELLE	52
3.5	PAR TYPE D'OPERATEUR CHARGE DE LA GESTION	53
3.6	PAR MODE D'ALIMENTATION	53
3.7	PAR TYPE D'USAGE DES SOMMES GEREES	54
3.8	PAR MONTANT DES ENGAGEMENTS DE DEPENSES	55
3.9	PAR ENCOURS DISPONIBLE ENTRE 2020 ET 2022	55
3.10	RAPPORT ENTRE L'ENCOURS DISPONIBLE ET LE RYTHME D'ENGAGEMENT DE DEPENSES	56
3.11	PART DES FONDS MUTUALISES AU SEIN DE L'ENSEMBLE DE LA REVITALISATION.....	57
ANNEXE 2 : COMPARAISON DES 7 FONDS MUTUALISES EXAMINES		59
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES		62
1	INTERLOCUTEURS NATIONAUX	62
2	INTERLOCUTEURS TERRITORIAUX	64
SIGLES UTILISES		69
LETTRE DE MISSION		72

RAPPORT

Introduction

Par lettre de mission en date du 12 juin 2023, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a demandé à l'IGAS d'évaluer les fonds mutualisés de revitalisation (FMR). Ces fonds territoriaux constituent une des modalités de mise en œuvre de l'obligation de revitalisation des territoires (ORT) à la charge des grandes entreprises assujetties par l'État en raison de l'impact territorial des restructurations auxquelles elles procèdent. Le présent rapport fait également suite à celui remis par le cabinet *Ernst & Young* à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en septembre 2022 qui a porté, d'une manière générale, sur l'évaluation de l'ORT.

L'évaluation par la présente mission a porté sur le fonctionnement général des fonds mutualisés : raisons du recours à ce dispositif, gouvernance, financement et gestion du fonds, suivi des actions menées, valeur ajoutée des fonds mutualisés. Dans le contexte d'un cadre normatif très souple, elle avait pour objectif de formuler des recommandations susceptibles de rationaliser et de sécuriser les pratiques des fonds mutualisés en fonction des risques ou difficultés constatés. Les résultats obtenus par les FMR en termes de création d'emplois ou de développement de l'activité économique n'ont été abordés que sur la base des éléments réunis par les instances des fonds eux-mêmes.

La mission a, tout d'abord, rencontré les interlocuteurs nationaux, en particulier le cabinet du ministre commanditaire, la DGEFP, les têtes de réseau des principaux types d'opérateurs de fonds mutualisés, les principaux cabinets conseils prestataires en revitalisation ainsi qu'à titre de test une direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités, celle du Rhône.

La mission a conduit ses investigations à partir d'un échantillon de 7 fonds mutualisés, diversifié en termes de ressort territorial, de types d'opérateurs et d'orientation sectorielle, et auprès desquels elle a mené des vérifications approfondies. Il s'agit du fonds de l'arrondissement de Châlons-en-Champagne, des deux fonds départementaux de l'Oise, de deux fonds opérant dans les Bouches-du-Rhône, du fonds interdépartemental de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt et du fonds départemental d'Ille-et-Vilaine. Chacun de ces fonds a fait l'objet d'une analyse approfondie, qui a donné lieu à l'exercice d'une procédure contradictoire avec le représentant de l'État dans le département et la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ou de la direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)¹, d'une part, et avec la présidence ou la direction de l'opérateur concerné d'autre part. Ces analyses sont reprises dans le présent rapport sans toutefois en exposer le détail afin de respecter le secret des affaires.

La mission a complété ses travaux en analysant de manière transversale les autres fonds mutualisés au moyen d'une enquête réalisée auprès de l'ensemble des services déconcentrés chargés de l'emploi, qui a permis d'en dresser un tableau exhaustif. Elle a par ailleurs étudié la situation particulière du fonds mutualisé régional d'Ile-de-France.

¹ Dans les départements de moins de 400.000 habitants, sauf exception (Marne).

Le présent rapport est construit en cinq parties :

- la première présente les fonds mutualisés comme modalité de gestion de la revitalisation et dresse le panorama général des fonds mutualisés ;
- la deuxième résume le diagnostic de la mission sur les fonds échantillonnés et analyse la diversité des fonds mutualisés ;
- la troisième explique les avantages procurés par les fonds mutualisés ;
- la quatrième analyse les risques et difficultés identifiés dans le recours aux fonds mutualisés ;
- la cinquième présente les recommandations visant à pallier ces risques et difficultés.

1 Les fonds mutualisés de revitalisation constituent une modalité significative de mise en œuvre de l'obligation de revitalisation dont l'encadrement est minimal

1.1 Les conventions de revitalisation, prévues par la loi de modernisation sociale de 2002, bénéficient d'un cadre juridique relativement souple au sein du Code du travail

Les lois du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et du 28 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ont institué l'obligation de revitalisation du territoire. Les entreprises (hors redressement ou liquidation judiciaire) de 1 000 salariés et plus qui procèdent à des licenciements collectifs pour motif économique ou à une rupture conventionnelle collective sont assujetties par le préfet de département à une contribution obligatoire qui ne peut être inférieure à 2 SMIC mensuels par emploi supprimé, lorsque ces licenciements collectifs affectent, par leur ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels ces entreprises sont implantées. La contribution de revitalisation doit être consacrée au financement d'actions « *pour contribuer à la création d'activités, au développement de l'emploi et pour atténuer l'effet du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi* ». Une convention conclue en ce sens entre l'entreprise assujettie et le préfet prévoit des objectifs de création d'emplois, directs ou par équivalence, qui doivent être atteints en 24 mois, durée extensible à 36 mois, pour que l'entreprise soit libérée de son obligation, par l'obtention d'un quitus. L'entreprise a également la faculté de conclure un accord collectif à la place d'une convention de revitalisation et qui en tient lieu sauf désaccord de la DDETS(PP).

Le cadre législatif (articles L. 1233-84 à L. 1233-90-1 du code du travail) et réglementaire (articles D. 1233-37 à D. 1233-48 du code du travail) est à la fois succinct et très souple. Il repose sur le principe selon lequel la revitalisation est financée par une contribution de l'entreprise qui en détermine l'emploi dans le cadre posé par la convention : il ne s'agit pas de fonds publics mais de fonds privés qui sont la propriété de l'entreprise assujettie. Celle-ci est habilitée à conclure un accord collectif en substitution de la convention avec le préfet. En l'absence de respect de ces

obligations, l'entreprise doit s'acquitter d'un versement au Trésor public à hauteur du plafond d'assujettissement (4 SMIC par emploi supprimé et qui est versé au budget général de l'État).

La circulaire interministérielle (DGEFP-DGCIS-DATAR) du 12 juillet 2012 précise la typologie des mesures finançables par les contributions de revitalisation ; la DGEFP a diffusé aux services déconcentrés des fiches de doctrine, en particulier sur le contenu des conventions.

La revitalisation peut financer :

- un très large éventail de mesures : actions pour la reconversion de site ; aides à l'emploi et au développement d'activités économiques ; appui-conseil aux très petites entreprises et petites et moyennes entreprises (TPE-PME) ; développement des compétences et valorisation des ressources humaines ; soutien à l'insertion par l'activité économique et à l'économie sociale et solidaire du territoire ; appui à l'innovation, au transfert de savoir-faire et à la mise en réseau des acteurs économiques locaux ; réalisation d'études et appui à l'ingénierie locale de développement ; octroi de prêts (participatifs, sans garantie, à taux bonifiés) ;
- selon des modalités également très variées : subventions (mise en place d'un fonds de subventions), prêts ou avances remboursables, valorisation de moins-values de cessions immobilières, valorisation de la mise à disposition de compétences, apports en capital...

Depuis la loi du 8 août 2016, lorsque la revitalisation d'une entreprise concerne au moins 3 départements, la DGEFP peut conclure avec elle une convention-cadre nationale pour orienter l'emploi de la contribution de revitalisation dans certains territoires (y compris dans des bassins d'emploi peu ou pas impactés), afin de concentrer les efforts au lieu de les disperser, sans remettre en cause la logique prédominante de réparation des bassins d'emploi les plus touchés.

Selon la circulaire précitée de 2012, les conventions de revitalisation peuvent être élaborées et mises en œuvre par l'entreprise assujettie avec l'appui d'un ou plusieurs intervenants. Les prestations peuvent consister en un conseil à la négociation et au suivi de la convention et/ou à la mise en œuvre de certaines actions. Dans ce deuxième cas, l'opérateur peut gérer un fonds de subventions et/ou de prêts et/ou réaliser une action financée par la revitalisation. La circulaire interministérielle de 2012 précise que « *le choix du prestataire relève de la seule compétence de l'entreprise* ». L'entreprise peut également mettre en œuvre elle-même la convention de revitalisation, donc en gestion directe.

1.2 Les conventions de revitalisation représentent des financements d'environ 50 millions d'euros par an

Entre 2020 et 2023, le nombre de conventions de revitalisation signées dans les départements a oscillé entre une centaine en 2020 et plus de 160 en 2022. Ces conventions peuvent être strictement locales, ou constituer des déclinaisons locales de conventions passées au niveau national. Les montants en jeu sont de l'ordre de 50 millions d'euros par an, avec un pic de restructurations post période épidémique en 2021, à 70 millions d'euros. Le montant moyen des conventions de revitalisation oscille entre 300.000 et 500.000 euros sur la période considérée.

Tableau 1 : Conventions de revitalisation France entière (2020-2023)

France entière	2020	2021	2022	2023 (fin octobre)
Nombre de conventions de revitalisation signées dans le département	94	151	166	98
Dont nombre de conventions locales déclinant une CCN	40	29	66	48
Dont nombre de conventions locales sans CCN	54	122	100	50
Montant cumulé des contributions prévues par ces conventions de revitalisation	48,3 M€	70,0 M€	50,0 M€	38,4 M€
Dont montants de conventions locales déclinant une CCN	27,6 M€	19,6 M€	25,7 M€	18,2 M€
Dont montants de conventions locales sans CCN	20,9 M€	50,4 M€	24,3 M€	20,2 M€
Montant moyen par convention locale de revitalisation	514 708 €	463 573 €	301 205 €	391 759 €

Source : Mission, enquête réalisée auprès des DREETS et DDETS(PP)

Selon l'évaluation de la politique de revitalisation menée en 2022 par Ernst & Young, les contributions obligatoires dues par les entreprises assujetties à l'obligation de revitalisation des territoires entre 2015 et 2019 ne représentaient qu'un apport très modeste rapporté aux deux autres principales interventions territorialisées. En effet, les contributions annuelles de revitalisation équivalaient en moyenne à 2 % des budgets de soutien au développement économique des régions et à 4 % du programme Territoires d'industrie développé par l'ANCT.

1.3 Les fonds mutualisés de revitalisation sont une des modalités possibles de la mise en œuvre des conventions de revitalisation non encadrée par la réglementation

Les fonds mutualisés de revitalisation sont un des modes possibles de gestion déléguée de l'obligation de revitalisation. Dans certains territoires, l'État a mis en place par convention avec un ou plusieurs partenaires un fonds mutualisé de revitalisation abondé par tout ou partie de l'enveloppe de plusieurs conventions de revitalisation.

La Code du travail ne prévoit pas l'existence de ces fonds mutualisés, ni au niveau législatif, ni au niveau réglementaire. Seule la circulaire de 2012 intègre la possibilité de mutualisations : « la mutualisation des conventions de revitalisation consiste à faire appel à un tiers qui centralise et/ou coordonne tout ou partie des opérations de revitalisation afférentes à plusieurs conventions ».

La circulaire définit le fonds mutualisé territorial de revitalisation comme « un instrument financier chargé de collecter et de gérer les contributions issues de la revitalisation. Il est alimenté par les contributions de revitalisation versées directement, en partie ou en totalité. Le solde disponible des conventions arrivées à échéance peut également alimenter le fonds mutualisé. Les fonds privés des entreprises assujetties sont alors regroupés dans une caisse commune. ».

Les fonds mutualisés sont également mentionnés dans les fiches doctrine de la DGEFP, seulement diffusées aux services déconcentrés.

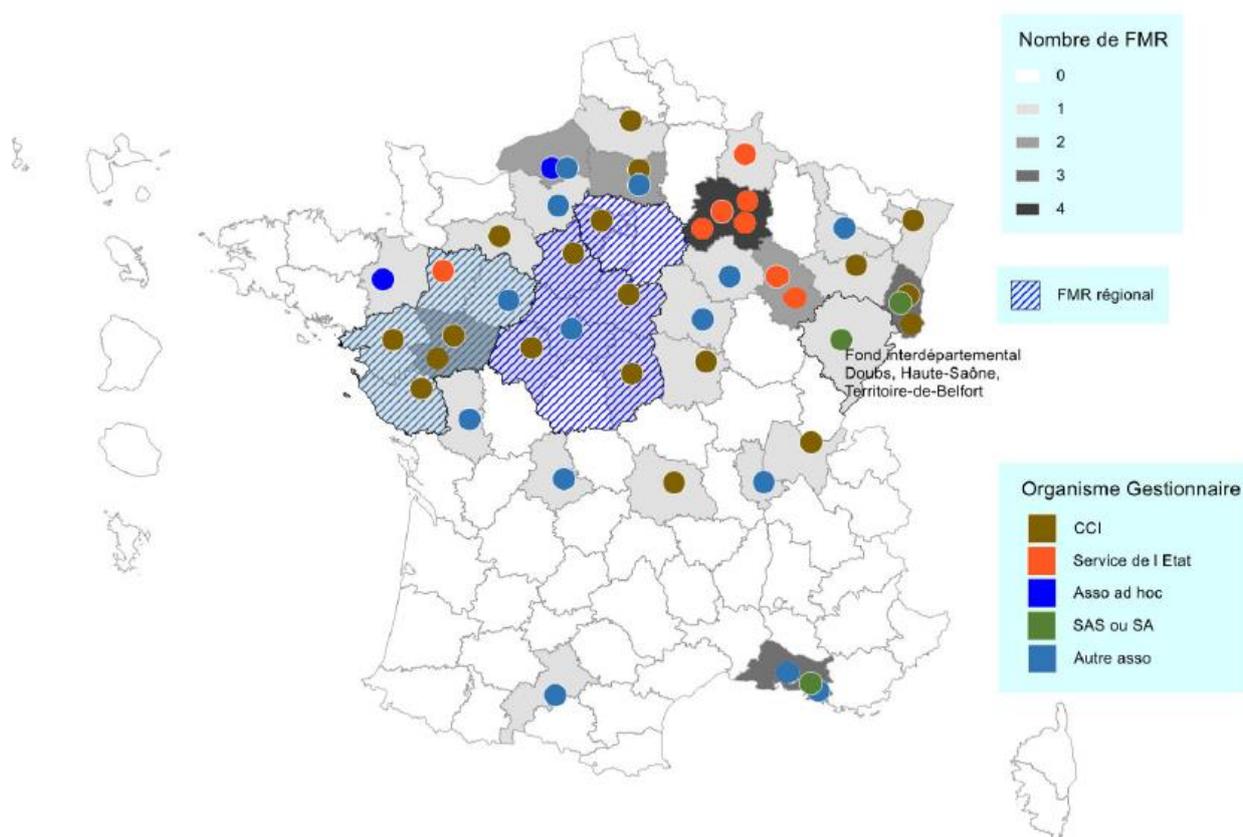
1.4 La cinquantaine de fonds mutualisés recensés au niveau national représente une dépense moyenne de 10 millions d’euros par an

1.4.1 49 fonds mutualisés sont en activité, dont les deux tiers départementaux

L’enquête exhaustive réalisée par la mission (cf. annexe 1) permet de dénombrer 49 fonds mutualisés au niveau national. Leur rythme de création est stable depuis 2005, entre 2 et 3 par an, y compris ces dernières années. Les deux tiers (32) des fonds mutualisés sont départementaux, les autres étant infra-départementaux (13), plus rarement régionaux (3) ou interdépartemental (1). La région comportant le plus de fonds mutualisés (14, dont 9 infra-départementaux) est Grand Est.

Compte tenu de leurs ressorts territoriaux, les fonds mutualisés couvrent au total 46 départements. Il s’agit de départements davantage concernés par les revitalisations, puisqu’ils ont concentré 61,6 % des contributions de revitalisation en moyenne sur 2020-2022. La carte des fonds mutualisés existants est reproduite ci-après :

Carte 1 : Carte des 49 fonds mutualisés de revitalisation existant en novembre 2023



Source : Enquête IGAS auprès des services déconcentrés

La plupart des fonds mutualisés (40) ne bénéficient de nouveaux apports que par la revitalisation. Une légère majorité (27) de fonds mutualisés reçoit des abondements initiaux, issus des conventions initiales ou de leurs avenants ; une forte minorité (22) est récipiendaire à la fois d’abondements initiaux et reliquats destinés à solder une convention de revitalisation.

En termes d'orientation sectorielle, les deux tiers (31) des fonds mutualisés ont une vocation généraliste et une dizaine est centrée sur l'industrie ou l'innovation. L'économie sociale n'est ciblée que par 3 fonds.

1.4.2 Les opérateurs des fonds mutualisés sont principalement des CCI ou des associations

Les opérateurs mandatés pour gérer les FMR se répartissent en trois catégories principales : à parité (19 chacun), les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des associations ; dans une moindre mesure, les services déconcentrés de l'État (8 fonds) et plus rarement, des sociétés anonymes (3 fonds). Parmi les associations, on relève plusieurs types : associations *ad hoc*, réseau Initiative France, réseau France active, associations de développement économique liées à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

1.4.3 Les types et volumes d'aides accordés et les niveaux de réserves

A partir des sommes qu'ils gèrent, près de la moitié (23) des fonds mutualisés n'accordent que des subventions ; près d'une autre moitié (24) octroie des prêts ou des avances remboursables, généralement à côté des subventions (seuls 3 fonds pratiquent exclusivement des prêts ou avances remboursables). L'usage sous forme de prise de participation est rarement répandu (4), qu'il soit exclusif ou combiné avec d'autres formes d'aide.

La dépense annuelle moyenne en 2020-2022 d'un fonds mutualisé est de 204 k€, avec de fortes variations entre 0 et 1 M€ : près de 2 fonds mutualisés sur 5 engagent moins de 100 000 € par an, un tiers des fonds mutualisés entre 200 000 et 399 000 € par an.

Les encours ou réserves financières des fonds mutualisés (fin 2022) sont encore plus disparates, leur moyenne étant de 557 468 € : moins de 100 000 € pour 16 fonds et plus de 4 M€ pour 3 fonds.

L'encours moyen d'un fonds mutualisé représente 2,73 années d'engagement de dépenses au titre de la revitalisation. Cette moyenne recouvre des situations très disparates : 12 fonds ont moins d'un an d'engagement en réserve et 11 ont 5 années ou plus de réserve.

1.4.4 Les fonds mutualisés occupent, dans les territoires qu'ils couvrent, une place significative au sein de la revitalisation

La mission a recueilli auprès des services déconcentrés le nombre et le montant des conventions locales de revitalisation conclues depuis 2020, ce qui permet d'analyser le poids des dépenses et des réserves des fonds mutualisés par rapport au flux des nouvelles contributions.

Le flux annuel d'engagements des fonds mutualisés (10,0 M€) équivaut en moyenne à 29,2 % des flux de nouvelles contributions de revitalisation (34,3 M€) dans les 46 départements couverts par au moins un fonds mutualisé et à 17,8 % de ces contributions (56,1 M€) dans l'ensemble du territoire. Ces résultats font apparaître un poids 4 fois plus des fonds mutualisés que les données 2015 à 2019 issues du système d'information Revitalisation – incomplètement renseigné – traitées par *Ernst & Young*, selon lesquelles la mutualisation concernait 7 % du total des montants engagés pour la revitalisation. En 2020-2022, dans leur ressort géographique, la moitié des fonds mutualisés

engage l'équivalent de moins d'un quart du flux de nouvelles contributions et 6 fonds mutualisés engagent au moins 75 % de ce flux.

Les réserves des fonds mutualisés (27,3 M€) représentent l'équivalent de près de la moitié d'une année de nouvelles contributions de revitalisation (56,1 M€) dans l'ensemble du territoire national.

2 Les fonds mutualisés de revitalisation étudiés par la mission se caractérisent par leur extrême diversité en termes d'orientation, de type d'opérateur et d'usage des sommes

L'absence de cadre juridique a conduit les acteurs territoriaux à retenir des principes d'organisation et de fonctionnement extrêmement variables, en fonction de leurs besoins. Ces caractéristiques sont succinctement reprises pour chacun des fonds étudiés par la mission, puis analysées critère par critère.

2.1 La mission a étudié de manière détaillée de sept fonds mutualisés de revitalisation et analysé la situation spécifique du fonds régional francilien

La mission a approfondi ses investigations auprès de sept fonds mutualisés à l'échelon départemental (y compris infra-départemental et interdépartemental) et a également rencontré les représentants de l'un des fonds mutualisés régionaux, celui d'Ile-de-France (Revital'Emploi). Les sept fonds mutualisés ont été sélectionnés par la mission de manière à être représentatifs de la diversité des opérateurs existant sur le plan national. En effet, l'étude menée auprès des services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi montre que l'échantillon est représentatif des 49 FMR identifiés en France.

Tableau 2 : Comparaison entre l'échantillon retenu par la mission et l'ensemble des fonds mutualisés existants

Caractéristique	Nombre de fonds mutualisés	Composition de l'échantillon
Ressort territorial	49	7
Départemental	32	5
Infradépartemental	13	1
Interdépartemental	1	1
Régional	3	-
Vocation sectorielle	49	7
Généraliste (sans restriction)	31	3
Axé sur l'innovation ou la technologie	4	2
Axé sur l'industrie et services à l'industrie	5	1
ESS ou entrepreneurs fragiles	3	1
Mixte entre ces catégories	6	-

Type d'opérateur de gestion	49	7
Chambre de commerce et d'industrie (CCI)	19	1
Association <i>ad hoc</i>	4	2
Association de développement économique ou interconsulaire	4	1
Autres associations	11	1
Société anonyme (SA) ou société par action simplifiée (SAS)	3	1
Service déconcentré de l'État	8	1
Type d'usage des sommes gérées	49	7
Subventions	23	3
Prêts ou avances remboursables	3	1
Subvention et prêts ou avances remboursables	19	2
Prises de participation	2	-
Toutes ces catégories	2	1

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

2.1.1 Le fonds de l'arrondissement de Châlons-en-Champagne

Le fonds mutualisé de l'arrondissement de Châlons-en-Champagne a été créé en 2007, quasi simultanément aux trois autres fonds d'arrondissements de la Marne. Leur pilotage relève des autorités préfectorales, en particulier des sous-préfets d'arrondissement ; il associe les partenaires locaux. La gestion des 4 fonds mutualisés repose entièrement sur la DDETSPP, qui s'appuie depuis 2015 sur un compte unique de consignation. Le fonds de Châlons-en-Champagne, qui attribue uniquement des subventions, a engagé 195 K€ en moyenne annuelle sur 2020-2022 et son encours disponible était de 75 K€ fin 2022.

Les contributions de revitalisation sont fléchées par l'État, dans la Marne, depuis une quinzaine d'années vers le fonds mutualisé, sauf résistance forte de l'entreprise assujettie. Cette conception dirigiste tranche avec le cadre national libéral qui a été posé pour l'usage de la contribution des entreprises assujetties et pourrait compromettre la nature privée des aides financées par la revitalisation. **Il importe de revenir à une approche facultative de l'abondement à un fonds mutualisé.**

Si elle est perçue comme utile et peu coûteuse par les services de l'État, la gestion directe du fonds mutualisé par la DDETSPP correspond à une charge administrative importante pour celle-ci. Surtout, elle génère des difficultés majeures : absence de cadre comptable adapté (ni compte de tiers, ni contrôle interne traçable), fragilité des outils de gestion, aggravée par le niveau de prestation de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; risque de gestion de fait eu égard à la place de l'État dans ce fonds mutualisé. En réponse, **la mission propose de confier la gestion à un opérateur, d'améliorer la traçabilité des opérations (un compte de consignation par fonds mutualisé) et de repositionner les services de l'État vers le pilotage et le suivi.**

2.1.2 Le fonds mutualisé généraliste de l'Oise

Le fonds départemental de revitalisation de l'Oise (FDRO) est géré par la CCI. Il a été créé en 2022, après la mise en sommeil du dispositif précédent en 2018, dont la gouvernance n'avait pas permis d'éviter des sur-engagements massifs. Le fonds actuel est alimenté par les reliquats de conventions de revitalisation. Le FDRO intervient dans les domaines jugés prioritaires par l'État, qui apparaissent évolutifs et s'adaptent aux besoins évalués par ses services (Jeux olympiques, transition énergétique, stress hydrique).

Les règles de fonctionnement du FDRO sont étroitement fixées par la convention constitutive, ce qui peut alourdir les conditions de gestion quotidienne, par ailleurs assurée de manière rigoureuse par l'opérateur. La CCI gestionnaire du fonds perçoit une rémunération à ce titre, mais elle peut également être financée par les conventions de revitalisation en tant que prestataire de services pour les entreprises bénéficiaires, et plus rarement comme cabinet de conseil auprès de l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation.

La mission recommande de compartimenter strictement les domaines d'intervention et de prévoir une incompatibilité entre les missions effectuées en contrepartie d'un tarif et celle de gestion du fonds mutualisé. La mise en œuvre de cette recommandation s'accompagnera logiquement d'une revalorisation des frais de gestion consentis à l'opérateur. **Par ailleurs, la convention constitutive pourrait être raccourcie et complétée par un règlement intérieur, afin d'assouplir les conditions de gestion du fonds par l'opérateur.**

2.1.3 Le fonds iTerra dédié à l'innovation dans l'Oise

En mars 2022, le préfet de l'Oise a souhaité scinder en deux fonds l'ancien fonds mutualisé confié à la CCI, dont l'activité avait été arrêtée en 2018. Il a institué un premier fonds généraliste géré par la CCI (cf. supra) et un second, dédié à l'innovation, géré par l'association iTerra, incubateur et accélérateur, basée dans le cluster technologique de Compiègne. Chacun des deux nouveaux fonds mutualisés a été doté de la moitié des réserves de l'ancien fonds. Le fonds iTerra a attribué, en un an et demi, 183 K€ de subventions à des start-ups et avait fin septembre 2023 des réserves importantes (513 K€), justifiant l'absence provisoire de nouvel abondement.

Le recours à iTerra a permis de diversifier les formes d'aide financées par la revitalisation et de bénéficier du savoir-faire de cette association labellisée comme plate-forme d'innovation par la région Hauts-de-France et qui étend progressivement son soutien dans le département de l'Oise. Si l'essentiel des projets soutenus émane logiquement des créateurs d'entreprise accompagnés par iTerra, deux points de progrès sont apparus. **D'une part, l'opérateur devrait améliorer la consistance des dossiers de demande de financement, y compris pour les candidats qu'il connaît. D'autre part, la perception par iTerra du reversement des subventions aux parcours d'accélération, en plus de frais de gestion forfaitaires, n'apparaît pas comme une situation souhaitable.** Les accompagnements ont en effet vocation à être financés par les collectivités territoriales et le mécénat, sauf à imaginer une aide de revitalisation à visée d'aménagement du territoire.

Dans la perspective du renouvellement du partenariat accordé au départ pour deux ans, il serait utile, pour accélérer l'utilisation des sommes confiées à iTerra, d'accorder une visibilité pluriannuelle à l'opérateur, d'assouplir les conditions et barèmes des aides, d'autoriser l'octroi de

prêts d'honneur ou d'avances remboursables (à l'instar d'autres fonds mutualisés « innovation ») et d'élargir le champ des bénéficiaires aux associations pour ne pas limiter le soutien aux sociétés et favoriser les projets d'ingénierie territoriale.

2.1.4 Le fonds de l'ADIE dans les Bouches-du-Rhône

Le fonds mutualisé de l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) dans les Bouches-du-Rhône a été institué fin 2021 pour contribuer, par la revitalisation, au financement d'entrepreneurs fragiles. Il a également pour objectif de rééquilibrer les aides de revitalisation vers les territoires ruraux du département, en particulier l'arrondissement d'Arles situé hors de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (MAMP), dotée d'un fonds mutualisé dédié lui à l'innovation (cf. *infra*) et vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'ADIE a attribué, en un an et demi de fonctionnement, 134 K€ de subventions (primes), en complément des micro-crédits ou de prêts qu'elle finance elle-même et d'une manière à la fois rapide, souple et lisible. Les processus de décision et de gestion du fonds mutualisé sont calqués sur ceux de l'ADIE, bénéficiant du professionnalisme de ce réseau en termes d'accompagnement des bénéficiaires, d'octroi des aides et de maniement des sommes. La direction régionale PACA de l'ADIE ne perçoit pas de frais de gestion en tant qu'opérateur du fonds mutualisé.

Si le fonds mutualisé permet déjà d'enrichir la palette des aides à la disposition de l'ADIE vers un public fragile pour lequel la subvention est utile, **l'opérateur de ce fonds mutualisé pourrait être autorisé à accorder à l'avenir aussi des prêts d'honneur et des avances remboursables en utilisant les futurs abondements de revitalisation qu'il recevrait.**

2.1.5 Le fonds Aix-Marseille-Provence Amorçage (AMPA) – Bouches du Rhône

Le fonds Aix-Marseille-Provence Amorçage (AMPA) a été créé en 2019, par succession des dispositifs destinés à l'accompagnement des restructurations du bassin minier provençal. Il est aujourd'hui géré par l'association Pays d'Aix développement (PAD), dont le ressort s'étend à la métropole, et en totalité dédié à l'aide au lancement de projets de création d'entreprises technologiques et innovantes, par le versement d'avances remboursables pouvant aller jusqu'à 40.000 € par projet. Le fonds présente la particularité de cumuler des recettes majoritairement issues de subventions des collectivités territoriales et minoritairement de la revitalisation. Il finance moins de 15 opérations par an, soit entre 250 et 450 K€ d'interventions.

Le fonds AMPA est performant et la compétence des équipes de l'association PAD est démontrée pour l'étude de dossiers complexes de financement de l'innovation technologique. Les projets sont sélectionnés par le premier filtre d'un comité d'experts avant de faire l'objet d'une décision en comité d'engagement. Si cette procédure fait consensus, **un renouvellement périodique et partiel des experts sollicités pourrait être utilement étudié, si besoin en examinant l'hypothèse de les défrayer à l'avenir. Par ailleurs, en l'état, la gouvernance du fonds fait une place insuffisante aux entreprises contributrices et plus généralement aux acteurs privés, comme l'ont confirmé les analyses de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires sociales (Cf. *infra*). Ce point devrait être corrigé afin de sécuriser le fonds.**

La trésorerie disponible, nette des engagements, atteint 1,2 M€ fin 2022, soit environ 4 années de fonctionnement, ce qui devrait conduire les parties prenantes à **ouvrir une réflexion sur le**

périmètre d'activité et/ ou une revalorisation des avances remboursables consenties. Si la gestion apparaît sérieuse et n'appelle pas d'observation, **le cadre comptable appliqué par l'association ne facilite pas la lecture des documents financiers par la gouvernance de l'association ; il pourrait être repensé dans un objectif de simplification.**

2.1.6 Le « fonds 2 » de la SAS Aire urbaine investissement, sur le bassin Belfort-Montbéliard-Delle-Héricourt

Le « fonds 2 » géré par la société par actions simplifiée (SAS) Aire urbaine investissement (AUI) est un fonds mutualisé de revitalisation qui intervient sur un territoire à cheval sur les départements du Territoire-de-Belfort, du Doubs et de la Haute-Saône, mais dont certaines interventions peuvent s'étendre sur l'ensemble du territoire régional. Il s'agit d'un fonds généraliste, qui intervient selon trois modalités : des subventions, des avances remboursables et, plus rarement, des prises de participation via des fonds communs de placement.

La question du financement de la SAS occupe une place majeure parmi les enjeux territoriaux, du fait de la raréfaction des conventions de revitalisation intégrées dans le fonds mutualisé. La mission estime que le financement de la structure n'est pas menacé à court terme, et insiste sur la **nécessité de mener une réflexion quant au positionnement stratégique du fonds et de son opérateur.** Si l'existence d'AUI est le fruit d'une initiative partagée des grands industriels du territoire, ceux-ci paraissent se désengager progressivement de la structure. Par ailleurs, les pouvoirs publics maîtrisent mal les paramètres de la gestion d'une institution qui est pourtant essentiellement financée par la revitalisation. En outre, le fonctionnement de la structure repose sur l'engagement individuel de deux personnes seulement.

Il importe d'ouvrir une réflexion sur l'avenir du fonds, en envisageant un adossement d'AUI à une structure plus large et disposant de moyens humains plus étendus. Dans ce cadre, l'État devra prendre une place mieux établie qu'actuellement. La récente nomination d'une sous-préfète chargée de l'aire urbaine du nord Franche-Comté sera un atout indéniable. La direction de la structure devra s'appliquer à rendre compte de sa gestion de manière claire et exhaustive vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes.

2.1.7 Le fonds de revitalisation des bassins d'emploi de l'Ille-et-Vilaine

Le fonds de revitalisation de l'Ille-et-Vilaine a été créé dans sa forme actuelle en 2014. Il est géré par l'association Finéa 35, qui présente la particularité d'être composée uniquement d'organisations patronales du département. Le fonds intervient par des primes à l'embauche et des prêts à taux zéro, sur l'intégralité du territoire départemental. Il cible l'industrie et les services associés.

La gouvernance exclusivement patronale de l'association pose question : c'est le bureau-conseil de l'association qui décide *in fine* de l'attribution des aides sur avis non-liant du comité consultatif où les services de l'État sont présents. Par ailleurs, l'association ne compte aucun salarié. Sa gestion est assurée par une salariée du Mouvement des entreprises de France d'Ille-et-Vilaine (MEDEF 35) dont le temps de travail est refacturé à l'association. De la même manière, les organisations patronales membres facturent à l'association le temps d'instruction des dossiers émanant des entreprises des secteurs concernés. Enfin, si les dossiers et la comptabilité sont tenus

de manière rigoureuse, les frais de gestion de l'association paraissent élevés au regard de la réalité des missions exercées par l'association (plus de 15 % des recettes, alors même que le « sourcing » des entreprises bénéficiaires est assuré par ailleurs).

La mission recommande l'engagement d'une réflexion autour de la gouvernance du fonds. Les aides devraient être accordées par un comité d'engagement où l'État co-décide effectivement. Le travail de l'opérateur devrait être recentré sur la gestion du fonds, et impliquer l'emploi direct d'un ou plusieurs salariés chargés à la fois de la gestion et de l'instruction des demandes d'aides.

2.1.8 Le fonds mutualisé francilien Revital'Emploi

La mission s'est, par ailleurs, entretenue avec la direction de l'association ad hoc Revital'Emploi, le secrétaire général de la préfecture de Paris et d'Ile-de-France et le directeur de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS). Le fonds Revital'Emploi a été institué en 2010 par les services de l'État, la région Ile-de-France et la CDC en vue de placer des abondements de revitalisation dans des fonds d'investissement. Il est géré par une association *ad hoc* dont la gouvernance comprend une majorité d'entreprises. Son ressort est régional ; l'unité départementale de Paris de la DRIEETS (ex-DIRECCTE) a été à l'origine de l'initiative et la moitié des 37 abondements reçus fin 2022 proviennent de Paris. Si les autres départements ont initialement contribué, l'alimentation de Revital'Emploi s'est ralentie (3,7 % des contributions de revitalisation en 2020-2022) et est uniquement parisienne depuis 2020. Depuis l'origine, les emplois créés se situent pour un tiers en petite ou grande couronne.

Revital'Emploi a engagé en moyenne 295 K€ sur les années 2020 à 2022. Les abondements de revitalisation recueillis par Revital'Emploi sont investis dans 31 fonds favorisant l'innovation technologique, pour une participation globale de 11,4 M€ qui représente 1,2 % de l'encours (932 M€) de ces fonds d'investissement. Selon une méthode approuvée à l'unanimité par les membres fondateurs en avril 2011, Revital'Emploi décompte les créations d'emplois induites par ses financements sans proratiser les créations générées les fonds d'investissements eux-mêmes. Le niveau des réserves atteint 5 années d'engagement, du fait du modèle reposant sur la réception d'apports sans droit de reprise, des prises de participation génératrices de restitutions et une faible dépréciation (12 %) par rapport aux immobilisations financières.

Le schéma initial marque un essoufflement à plusieurs titres. La valeur ajoutée de Revital'Emploi n'est plus guère perçue par les services déconcentrés chargés de l'emploi, dans un marché de capital investissement très développé. La création récente (2022-2023) d'un fonds mutualisé dans les Yvelines illustre la gestion départementale de la revitalisation. Cela conduit les services déconcentrés et l'opérateur à réfléchir à l'évolution de Revital'Emploi vers les besoins prioritaires actuels de l'État, notamment la modernisation des opérateurs de l'insertion.

2.2 Les sept fonds mutualisés de revitalisation étudiés par la mission se caractérisent avant tout par leur très grande diversité de conception, de rôle et de fonctionnement

Les caractéristiques des sept fonds mutualisés de revitalisation étudiés de manière approfondie par la mission apparaissent extrêmement variables, tant dans la conception du fonds que dans la mise en œuvre opérationnelle des aides et dans le suivi comptable et financier.

2.2.1 Dans la conception du fonds mutualisé

- Formalisation de l'existence du fonds

La pratique majoritaire est l'appui sur une convention de partenariat et/ou un arrêté préfectoral actant l'existence, le périmètre et les règles du fonds mutualisé. Parfois, un règlement technique complète le dispositif formel. Toutefois, ces cadres ne sont pas obligatoires. L'ouverture d'un compte de consignation requiert quant à elle un arrêté préfectoral.

- Nature de l'opérateur chargé de la gestion opérationnelle du fonds

Les opérateurs chargés de la gestion des fonds peuvent relever du secteur privé lucratif (société commerciale), du secteur privé non lucratif (associations), d'établissements publics (chambre consulaire) ou des services de l'État (DDETS-PP).

- Niveau de dilution du fonds mutualisé au sein de fonds de financement du développement économique plus larges

Certains fonds mutualisés ne concentrent que les abondements de la revitalisation, d'autres voient ces financements combinés avec d'autres ressources comme des subventions de collectivités territoriales pour réaliser les mêmes opérations d'aides économiques.

- Etendue géographique du fonds

Le fonds mutualisé de revitalisation est un procédé dont l'effet est toujours d'élargir le périmètre d'application spécifique des conventions de revitalisation prises une à une, en emportant l'application un périmètre prédéfini. Ce périmètre peut être plus ou moins large, mais il est le plus souvent d'une nature administrative et non économique : ressort d'un EPCI, arrondissement, département, voire région (dans le cas de fonds mutualisés régionaux). Par exception, ce périmètre peut être celui d'une aire urbaine, située sur le territoire de plusieurs départements.

- Modalités de détermination du contenu des actions finançables par les aides économiques délivrées par le fonds

Pour certains fonds mutualisés de revitalisation, le contenu des actions finançables est très précisément déterminé par les services de l'État, conformément aux objectifs de ce dernier. Pour d'autres, le contenu est totalement ouvert sans thématique prédéterminée, tout en restant conforme aux objectifs de revitalisation.

- Modalités de calcul des coûts de gestion

Selon les cas, la gestion du fonds mutualisé peut faire l'objet de frais de gestion versés à l'opérateur, ou non. Lorsqu'ils existent, ces budgets de fonctionnement peuvent être forfaitaires, proportionnels aux sommes gérées ou assis sur les remboursements d'avances remboursables.

Tableau 3 : Ressort, opérateur et gouvernance du fonds mutualisé

Fonds mutualisé	Etendue géographique des interventions	Nature de l'opérateur	Formalisation de l'existence du FMR	Rôle de l'État dans la définition des secteurs aidés	Modalités de calcul des coûts de gestion
Châlons-en-Champagne	Arrondissement	Service de l'État (DDETSPP)	Convention de partenariat et règlement technique d'application	Majeur	Pas de frais de gestion
CCI de l'Oise	Départementale (Oise)	CCI	Convention de partenariat très précise	Majeur à travers la convention de partenariat	30.000€ forfaitaire par an
iTerra (Oise)	Départementale (Oise)	Association (de soutien à l'innovation)	Convention de partenariat très précise	Majeur à travers la convention de partenariat	30.000€ forfaitaire par an
ADIE	Zones rurales et quartiers de la politique de la ville définis dans le département (Bouches-du-Rhône)	Association avec mission d'organisme financier	Convention de partenariat	Modéré	Pas de frais de gestion
AMPA	Infra-départementale mais étendue (Métropole Aix-Marseille-Provence)	Association (agence de développement économique)	Convention de partenariat	Modéré	Pas de frais de gestion pour le FMR (pris sur subventions EPCI)
Aire urbaine investissement (AUI)	Interdépartementale (Territoire-de-Belfort, Doubs, Haute-Saône)	Société par actions simplifiée	Limitée (mention dans les statuts de l'association AUI et l'arrêté de consignation)	Limité	2/3 cotisations actionnaires et 1/3 budget sur remboursements avances remboursables + ICNE
Finéa 35	Départementale (Ille-et-Vilaine)	Association ad hoc (fédérations patronales)	Convention de partenariat	Limité	15 % des recettes (abondements, remboursements de prêts)

Source : Mission

2.2.2 Dans le rôle dévolu au fonds mutualisé

- Niveau d'engagement de l'entreprise dans la gouvernance des instances des fonds mutualisés

Dans une majorité de fonds mutualisés, les entreprises contributrices ne participent pas aux instances de décision, tout en ayant la possibilité d'indiquer les restrictions qu'elles souhaitent voir apporter à l'utilisation des sommes qu'elles confient (pour éviter de financer un concurrent par exemple). Dans certains fonds mutualisés, les entreprises contributrices participent effectivement aux comités d'engagement qui concernent les sommes qu'elles ont apportées.

- Propriété des sommes versées au fonds mutualisé par l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation

Certains documents-cadres de fonds mutualisé prévoient expressément le transfert de propriété des fonds apportés aux fonds mutualisés, ce qui implique l'octroi du quitus à l'entreprise contributrice, mais dans la majorité des situations, le sujet n'est pas tranché par les textes constitutifs du fonds. Or le dépôt d'un abondement chez un tiers opérateur d'un instrument financier n'emporte pas nécessairement pour conséquence de transférer la propriété de cet actif. En revanche, le devenir des autres recettes du FMR à partir des abondements (remboursements de prêts, d'avances remboursables ou de prises de participation, intérêts financiers notamment de consignation) est le plus souvent réglé par une dévolution au fonds mutualisé mais dans des termes souvent peu rigoureux (par exemple, il peut être indiqué que le remboursement est « acquis à la revitalisation »).

- Types et montants des aides économiques délivrées par le fonds

Plusieurs modalités existent (aide directe à l'emploi, avances et prêts, interventions en capital) et les montants des interventions au profit de tel ou tel bénéficiaire peuvent aller de 3.000 à plus de 200.000 euros.

- Niveau d'implication des opérateurs de gestion dans des opérations susceptibles d'être financées

Dans un certain nombre d'hypothèses, la rémunération des opérateurs des fonds mutualisés par des frais de gestion peut être cumulée avec le bénéfice direct ou indirect de subventions décidées dans le cadre du fonds mutualisé par le biais d'expertises rémunérées, ou encore avec la rémunération de prestations de conseil délivrées aux entreprises assujetties à l'obligation de revitalisation.

Tableau 4 : Rôle du fonds mutualisé

Fonds mutualisé	Origine des sommes gérées	Types d'aides accordées	Propriété des sommes gérées	Engagement des entreprises contributrices
Châlons-en-Champagne	Conventions de revitalisation uniquement	Aides à l'embauche 3000€ par emploi	Plutôt transfert de propriété au FMR (mais ambigu)	Possible mais limité
CCI de l'Oise	Conventions de revitalisation uniquement	Aides à l'embauche et aides au projet d'investissement (montants divers)	Maintien de propriété à l'entreprise contributrice (mais peu lisible)	Possible mais inexistant
iTerra (Oise)	Conventions de revitalisation uniquement	Aides au financement de projets	Maintien de propriété à l'entreprise contributrice (mais peu lisible)	Possible mais inexistant
ADIE	Conventions de revitalisation uniquement	Primes à la création d'entreprise (4000 € max) et prêts d'honneurs (6000 € max)	Transfert de propriété au FMR (abondement = subvention)	Non prévu
AMPA	Conventions de revitalisation et subventions des collectivités locales	Prêts d'honneur (40.000€ max)	Plutôt maintien de propriété de l'entreprise contributrice (mais peu explicite)	Possible mais inexistant
Aire urbaine investissement (AUI)	Conventions de revitalisation uniquement (pour le « fonds 2 » d'AUI)	Prêts d'honneurs (3000 € par emploi), aides à l'embauche (3000 € par emploi) et fonds d'investissement	Transfert de propriété au FMR dans des termes différenciés	Réel à travers la gouvernance maintenue des conventions
Finéa 35	Conventions de revitalisation uniquement	Aides à l'embauche 2500 € par emploi et prêts à taux zéro 10.000 € par emploi (avec plafond de 200.000 €)	Transfert de propriété au FMR	Possible mais limité

Source : Mission

2.2.3 Dans la mise en œuvre opérationnelle des aides

- Niveau de contrainte imposé aux entreprises en ce qui concerne l'orientation de leurs financements vers le fonds mutualisé

Les entreprises peuvent être incitées fortement à diriger les sommes de la revitalisation vers le fonds mutualisé, au point que, dans certains cas, la quasi-totalité de leurs financements se concentrent sur ce dernier. Dans ce cas, le choix de l'entreprise est non-seulement contraint mais aboutit en outre à une position de quasi-monopole pour le FMR. Le choix de participer au fonds mutualisé peut également être au contraire effectué sur une base beaucoup plus ouverte et volontaire.

- Niveau de traçabilité des dépenses du fonds mutualisé au regard de la convention de revitalisation d'origine

Dans certains fonds mutualisés, les instances de gouvernance sont distinctes convention par convention de revitalisation. Dans certains autres, les instances sont communes mais les aides attribuées sont tracées convention par convention. Dans d'autres cas encore, cette traçabilité n'empêche pas le gestionnaire de substituer, selon ses besoins, les ressources d'une convention à celles d'une autre, lorsqu'il rencontre un obstacle sur la seconde (opposition de l'entreprise assujettie à l'aide économique projetée), ou encore lorsqu'il entend cumuler les ressources de plusieurs conventions de revitalisation pour financer une même opération d'aide économique. Un des fonds mutualisés retrace la primo-utilisation des sommes mais globalise ensuite leur réutilisation dans un fonds dit de recyclage). Enfin, certains fonds mutualisés gomment totalement l'origine conventionnelle des aides attribuées, l'ensemble des financements ayant été confondus au sein du fonds mutualisé. Il faut enfin noter que pour l'ensemble des fonds de prêts et avances remboursables, la traçabilité convention / aide économique versée est le plus souvent effacée lorsque de nouvelles aides sont accordées en recyclant les remboursements assurés par les premiers bénéficiaires. Les sommes sont alors totalement détachées de leur origine conventionnelle, et ne peuvent être reliés à une entreprise assujettie.

- Modalités de délivrance du quitus

Les quitus peuvent être donnés aux entreprises assujetties dès le versement de leur contribution au fonds mutualisé, mais ils peuvent aussi n'être attribués qu'au terme des opérations de création d'emploi.

- Modalités de communication sur les actions du fonds mutualisé

Pour certains fonds mutualisés, il n'y a pas de communication publique ; pour d'autres, la communication publique est articulée autour du fonds lui-même, sans précision nette quant à l'identité des entreprises contributrices. Pour d'autres fonds mutualisés enfin, la communication est essentiellement celle du préfet.

Tableau 5 : Mise en œuvre opérationnelle des aides

Fonds mutualisé	Possibilité de financement des activités de l'opérateur (hors frais de gestion)	Réalité de la capacité de choix des entreprises assujetties	Traçabilité des dépenses du fonds mutualisé au regard de l'origine des contributions	Modalités de délivrance du quitus	Modalités de communication autour des actions du fonds mutualisé
Châlons-en-Champagne	Non	Très limitée	Oui	Après créations d'emploi	Rôle prééminent de l'État
CCI de l'Oise	Oui, prévu dans la convention de partenariat	Limitée mais reliquats des conventions de revitalisation	Non	Dès la consignation	Peu de communication
iTerra (Oise)	Oui, prévu dans la convention de partenariat	Limitée mais reliquats des conventions	Non	Dès la consignation	-
ADIE	Non	Négociée	Oui (le FMR a attribué à ce stade uniquement des primes)	Dès le versement au fonds mutualisé	-
AMPA	Non	Négociée	Non	Dès le versement au fonds mutualisé	Centrée sur le fonds
Aire urbaine investissement (AUI)	Oui	Négociée	Oui (y compris la réutilisation de sommes issues de remboursements d'avances remboursables)	Dans le cadre de la gouvernance propre à chaque convention de revitalisation	Peu de communication
Finéa 35	Oui	Négociée	Oui, en partie. Traçabilité des sommes engagées en primo-utilisation (proratisées aux conventions de revitalisation actives). Pas d'imputation des sommes réutilisées après remboursements (de prêts ou de subventions) (« fonds de recyclage »)	Pas de quitus, mais entreprises libérées des obligations dès le versement au fonds mutualisé	Peu de communication

Source : Mission

2.2.4 Dans le suivi comptable et de caisse

- Modalités de tenue de la comptabilité du fonds mutualisé

Beaucoup de fonds mutualisés ne disposent pas d'une comptabilité au sens strict, et sont suivis sur des tableaux Excel associés à un compte bancaire ou de consignation. Certains fonds mutualisés font l'objet d'une comptabilité pleine et entière (comptabilisation des opérations en partie double, production d'un bilan et d'un compte de résultats), plus ou moins lisible, au sein des documents comptables de la structure gestionnaire (association ou SAS).

- Modalités de tenue des opérations de caisse

La gestion de caisse des contributions de revitalisation peut être adossée à un ou plusieurs comptes de consignation tenus pas la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Elle peut aussi être adossée à un ou plusieurs comptes bancaires. S'agissant de l'ADIE, les sommes sont directement intégrées dans les disponibilités de l'organisme qui réalise par ailleurs des opérations de crédit à titre habituel.

Tableau 6 : Suivi comptable et de caisse

Fonds mutualisé	Comptabilité du fonds mutualisé	Tenue de la caisse du fonds mutualisé
Châlons-en-Champagne	Fichier Excel	Consignation
CCI de l'Oise	Fichier Excel	Consignation
iTerra (Oise)	Fichier Excel	Consignation
ADIE	Dans les outils de l'organisme financier	Dans les disponibilités de l'association organisme financier
AMPA	Retracé dans la comptabilité de l'association + CAC	Compte bancaire
Aire urbaine investissement (AUI)	Retracé dans la comptabilité de la SAS + CAC	Consignation
Finéa 35	Retracé dans la comptabilité de l'association + CAC	Compte bancaire

Source : Mission

3 Les fonds mutualisés sont un dispositif apprécié et utile pour les territoires, par leur assise locale et leur durabilité

Les constats opérés par la présente mission corroborent et précisent les avantages liés aux fonds mutualisés qui ont déjà été identifiés par les rapports de référence disponibles (IGAS² 2006, 2008 et 2009, IRES³ 2011, Cour des comptes⁴ 2015, Ernst & Young⁵ 2022). Le développement important des fonds mutualisés depuis 20 ans en témoigne : alors que 22 départements étaient concernés en 2011 selon l'IRES, ils sont 49 fin octobre 2023. Le cas récent de l'Oise montre aussi que l'État est susceptible de fermer un fonds mutualisé, mais pour en ouvrir d'autres destinés à lui succéder. Dans un autre département, un fonds mutualisé a été clôturé sans que le relai soit pris par un autre.

Les avantages représentés par les FMR dépassent largement la question du montant des sommes qu'ils manient, c'est-à-dire environ 10 M€ par an de dépenses au niveau national. Ces outils permettent à la fois l'élargir le périmètre d'intervention de la revitalisation, de bénéficier d'une capitalisation de l'expérience des acteurs territoriaux et de s'inscrire dans une certaine durée.

3.1 Un fonds mutualisé facilite la coordination des revitalisations et l'élargissement du périmètre du territoire bénéficiaire

3.1.1 Le fonds mutualisé apporte une solution de gestion coordonnée plutôt juxtaposée d'actions de revitalisation

La première raison de la création et du maintien d'un fonds mutualisé est d'offrir aux services de l'État et aux entreprises en restructuration la possibilité de confier à ce FMR des abondements issus de plusieurs contributions de revitalisation. Un fonds mutualisé facilite, par l'unité de gestion ainsi obtenue, la mise en œuvre d'actions de revitalisation qui seraient sinon menées de manière dissociée, en particulier lorsqu'un territoire est concerné par plusieurs conventions simultanées de revitalisation. La concomitance des revitalisations est souvent à l'origine de la mise en place d'un fonds mutualisé. Le recours à un fonds mutualisé réduit ainsi le risque d'une concurrence dans la détection et le soutien aux projets créateurs d'emplois candidats à une aide de revitalisation et permet une approche plus coordonnée sur les plans géographique et sectoriel.

Lorsque plusieurs fonds mutualisés coexistent sur un même territoire, une gouvernance commune constitue un facteur de coordination, comme dans l'Oise où le comité de pilotage et le comité

² *Les dispositifs de revitalisation territoriale - contrats de site, conventions de revitalisation (2006) ; Rapport du groupe de travail sur les outils en matière de revitalisation et d'accompagnement territorial des mutations économiques (2008) ; L'anticipation des restructurations, l'accompagnement et la gestion des plans de sauvegarde de l'emploi, la mise en œuvre des conventions de revitalisation (2009).*

³ *L'obligation de revitalisation des bassins d'emplois de la loi du 18 janvier 2005, Rapport IRES-Amnyos-Ponts ParisTech-CES pour la DATAR et la DGEFP, juillet 2011.*

⁴ *Bilan des conventions de revitalisation, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale (2015).*

⁵ *Évaluation relative au dispositif « Obligation de revitalisation des territoires », Rapport à la DGEFP (2022).*

d'engagement sont commun aux deux fonds, et dans les Bouches-du-Rhône où les trois fonds partagent le même comité de pilotage.

Cet avantage de coordination procuré par un fonds mutualisé est toutefois à relativiser :

- le versement d'un abondement au fonds mutualisé demeure une faculté, sauf situation atypique : l'entreprise assujettie reste libre d'orienter une partie, voire la totalité, de sa contribution de revitalisation vers un, voire plusieurs, fonds mutualisés. Sur un même territoire, la gestion mutualisée de la revitalisation coexiste avec la gestion classique, de nature bilatérale, entre les services de l'État et l'entreprise souvent conseillée par un cabinet spécialisé en revitalisation ;
- le recours à un, voire plusieurs fonds mutualisés, ne supprime pas la responsabilité globale qui repose, côté État, sur le préfet et les services déconcentrés placés sous son autorité. La coordination des opérations de revitalisation peut aussi être assurée par la DDETS(PP) elle-même, même en l'absence de fonds mutualisé.

3.1.2 Le recours à un fonds mutualisé s'accompagne le plus souvent d'un élargissement du territoire bénéficiaire des revitalisations

Les abondements versés aux fonds mutualisés sont utilisés sur l'ensemble du ressort de ceux-ci, sauf clause restrictive contenue dans la convention de revitalisation de telle ou telle entreprise assujettie. Une valeur ajoutée appréciée des fonds mutualisés est précisément de rayonner sur l'ensemble de leur périmètre.

Cela permet d'accorder des aides financières à des projets émanant d'autres bassins d'emplois au sein d'un même département, voire d'une même région. Cette faculté d'élargir le périmètre, qui apparaît analogue à celle des conventions-cadres nationales de revitalisation qui définissent parfois des départements bénéficiaires autres que ceux affectés par la restructuration, n'est cependant pas de nature à remettre en cause l'ancrage local de la revitalisation.

Cet avantage peut être moindre lorsque le fonds mutualisé a un ressort infra-départemental, restreint à un arrondissement. Dans la Marne, la faculté de redéployer des capacités de financement entre fonds mutualisés d'arrondissement n'a jamais été utilisée. Pour autant, le bon niveau de mutualisation géographique fait fréquemment l'objet de débats et n'est pas toujours convergent selon les interlocuteurs de la mission.

3.2 Les opérateurs des fonds mutualisés gèrent les abondements reçus en capitalisant sur leur métier d'origine et leur connaissance du territoire

3.2.1 Les opérateurs des fonds mutualisés sont des acteurs du développement économique, de l'aide à la création d'emplois et du soutien à l'innovation

Les opérateurs de fonds mutualisés sont soit dans la plupart des cas des organismes spécialisés dans le soutien au développement économique, à la création d'entreprises et d'emplois (CCI, associations de développement économique dépendant d'EPCI, plateformes d'initiative locale,

structures favorisant l'innovation...), soit plus rarement, des associations ou sociétés commerciales *ad hoc*.

La gestion mutualisée d'abondement de revitalisation entre en synergie avec leur métier d'origine des fonds mutualisés ; leurs deux pans d'activité s'appuient l'un sur l'autre. Ainsi, une CCI bénéficie de la capillarité de son réseau de conseillers entreprises pour identifier des projets finançables et les aides de revitalisation enrichissent la palette de son offre. Il en est de même pour une association qui accompagne et finance des créateurs d'entreprise comme l'ADIE dans les Bouches-du-Rhône ou pour un incubateur comme iTerra dans l'Oise. Enfin, un fonds mutualisé tel que celui de l'Ille-et-Vilaine s'appuie sur les compétences des organisations d'employeurs (MEDEF, métallurgie, agroalimentaire) qui le constituent et sur l'identification de projets dans les territoires par les EPCI partenaires.

3.2.2 Les fonds mutualisés ont l'avantage déterminant d'être gérés par des acteurs durablement ancrés dans leur territoire

Les opérateurs des fonds mutualisés territoriaux sont systématiquement des acteurs implantés dans ces territoires et qui en connaissent le tissu économique, les partenaires institutionnels et les acteurs universitaires et de recherche. Cette expertise de terrain est une valeur ajoutée essentielle des fonds mutualisés territoriaux, recherchée par les services de l'État et par les entreprises qui leur confient des abondements de revitalisation.

L'action des opérateurs des fonds mutualisés se différencie, à ce titre, fortement de celle de nombre de cabinets spécialisés en revitalisation, lesquels accompagnent les entreprises en restructuration et parfois gèrent directement tout ou partie de la contribution de revitalisation. Les investigations menées tant auprès des principaux cabinets de revitalisation que ces acteurs locaux (services de l'État et opérateurs des fonds mutualisés) confirment que les cabinets s'appuient très largement sur les acteurs locaux pour le « *sourcing* » des projets finançables et donc l'usage des contributions de revitalisation.

3.3 Les fonds mutualisés inscrivent la revitalisation dans la durée, en particulier lorsqu'ils allouent des aides remboursables

3.3.1 Le partenariat à l'origine d'un fonds mutualisé est, par construction, davantage inscrit dans la durée qu'une convention de revitalisation

Instruments financiers locaux susceptibles de recevoir plusieurs abondements successifs, les fonds mutualisés déploient leur action dans la durée prévue par la convention-cadre de partenariat, pluriannuelle avec un terme défini à l'avance et / ou tacitement reconductible. Ils associent selon des configurations variables leurs partenaires locaux (gouvernance et coopération pour la détection de projets), eux aussi attachés au développement de leur territoire : chambres consulaires, EPCI, associations, entreprises.

Le rythme d'utilisation des sommes gérées par les fonds mutualisés est variable et dépend principalement du nombre et de la qualité des projets retenus pour être financés. Dans tous les fonds mutualisés examinés, la sélectivité des projets validés par les comités d'engagement ou leur

équivalent apparaît satisfaisante. Pour certains fonds, le taux d'utilisation annuelle relativement faible tient surtout à l'importance des abondements reçus, nettement supérieurs à la capacité d'usage ; cela devrait inciter les services de l'État et les entreprises en restructuration à être davantage attentifs au montant des réserves des fonds mutualisés.

L'inscription dans la durée des fonds mutualisés, destinataires de plusieurs abondements issus d'entreprises différentes, peut avoir pour conséquence un déploiement moins rapide des actions de revitalisation par rapport à la logique classique consistant pour une entreprise en restructuration d'achever son opération de revitalisation en 24 à 36 mois. Toutefois :

- les conventions de revitalisation sont elles-mêmes parfois prolongées par un ou plusieurs avenants – notamment lorsqu'un projet finançable est retardé ou abandonné –, ce qui peut les amener à dépasser la durée légale ;
- le modèle économique des cabinets prestataires de revitalisation, qui consiste à concentrer la consommation de la contribution de l'entreprise assujettie sur 24 mois au maximum, période sur laquelle la prestation est rémunérée, n'est pas exempt de biais contraires, poussant à une consommation rapide, et parfois moins pertinente, des enveloppes ;
- le versement d'abondements initiaux de revitalisation aux fonds mutualisés s'accompagne, dans la plupart des cas examinés par la mission, de l'octroi d'un quitus à l'entreprise assujettie pour la partie apportée au FMR. Le rythme d'utilisation des sommes allouées est alors sans impact sur l'accomplissement par l'entreprise de son obligation ;
- près de la moitié des fonds mutualisés sont récipiendaires de reliquats, c'est-à-dire de la fraction non encore dépensée de la contribution de revitalisation au terme de la période contractuelle fixée par la convention de revitalisation. Ils apportent ainsi une solution qui facilite la clôture de la convention de revitalisation ;
- la durabilité des fonds mutualisés est de nature à faciliter la diversification des actions de revitalisation, par rapport à la formule de la subvention à l'embauche.

3.3.2 Le caractère durable des fonds mutualisés est plus marqué encore lorsque leurs opérateurs allouent des aides remboursables, par la suite réutilisables pour de nouveaux projets

La moitié des fonds mutualisés (24⁶) octroie des prêts ou des avances remboursables et une minorité (4) prend des participations dans des fonds d'investissement.

Certes, les enveloppes de revitalisation qui sont gérées de manière classique, sans recours à un fonds mutualisé, peuvent comporter des « *fonds de prêts* » qui financent des prêts ou des avances remboursables, mais c'est alors par le truchement d'un établissement bancaire prêteur, la revitalisation finançant le coût ou le surcoût de l'accès à ce crédit. Cela suppose une ingénierie dans laquelle interviennent les cabinets prestataires de revitalisation.

⁶ Sur 49 d'après l'enquête opérée par la mission auprès des DREETS et des DDETS(PP), France entière.

A l'inverse, le recours à un fonds mutualisé permet à celui-ci de consentir directement ce type d'aides remboursables et d'en percevoir ultérieurement le remboursement, générant ainsi un cycle de dépenses et de recettes. Il est de même pour les prises de participation dans des fonds d'investissement. Le fonds mutualisé récupère ainsi l'essentiel des sommes allouées – le taux de perte oscille entre 10 et 20 % – et peut ensuite les recycler sous la forme de nouvelles aides, subventions, prêts ou avances remboursables, d'autant que les sommes remboursées n'appartiennent plus à l'entreprise contributrice mais au fonds de revitalisation. Il en résulte un mécanisme original par lequel des obligations de revitalisation du territoire viennent en partie nourrir un instrument financier local durable.

4 La diversité des situations des fonds mutualisés de revitalisation recèle des risques juridiques et opérationnels

4.1 La mission a étudié les risques susceptibles d'être associés à certains des caractères identifiés dans les fonds mutualisés

L'extrême diversité des configurations et des caractères individuels de chaque fonds mutualisé de revitalisation complexifie l'analyse juridique. Selon les cas, telle ou telle caractéristique au regard d'un critère, et surtout la diversité des combinaisons possibles implique de raisonner en termes d'analyse de risques. Certains risques se retrouvent dans les conventions de revitalisation, d'autres sont spécifiques aux seuls FMR⁷.

La mission a identifié plusieurs risques, en demandant le concours de la DGEFP, de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères sociaux et de la direction générale des entreprises (DGE) pour estimer leur probabilité et leurs implications potentielles. Les risques juridiques apparaissent largement connectés à la finalité et la gouvernance des fonds mutualisés au regard de l'obligation de revitalisation pesant sur les entreprises assujetties qui les alimentent. Le rôle des fonds mutualisés dans la mise en œuvre des conventions de revitalisation doit être bien encadré par celles-ci ; les engagements doivent pouvoir être retracés en référence à l'abondement d'origine et, surtout, l'instance décisionnaire des aides de revitalisation doit se composer d'une majorité d'acteurs privés, dont les entreprises en cours de revitalisation. Par ailleurs, des risques de nature opérationnelle tiennent à l'efficacité économique des opérations réalisés, mais aussi à la fragilité des équipes chargées de leur gestion et leur outillage insuffisant.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel établit une distinction claire entre la situation d'une obligation de revitalisation donnant lieu à conventionnement avec l'État, qui s'analyse comme une dépense obligatoire contribuant à la création d'activité et au développement de l'emploi, des versements effectués en l'absence de conventionnement, qui peuvent être assimilés à des recettes fiscales pour l'État. Si la mutualisation n'est pas exclue dans son principe, il importe que la convention individuelle passée par chaque entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation soit suffisamment précise, et exclut tout montage qui conduirait à définir le fonds mutualisé comme un acteur indépendant de la répartition des fonds des entreprises : la convention de

⁷ Certaines des recommandations de la mission peuvent d'ailleurs s'appliquer aux conventions de revitalisation et non seulement aux FMR – Cf. *infra*.

revitalisation doit prévoir, même en cas d'abondement d'un fonds mutualisé, la nature, les modalités de mise en œuvre des actions financées, et implique d'associer les entreprises contributrices, chacune pour ce qui la concerne, afin que leurs contributions puissent être regardées comme des dépenses obligatoires à leur charge.

4.1.1 Le risque de requalification des aides versées aux bénéficiaires en aides d'État

Le risque de requalification de flux financiers en aides d'État concerne des régimes d'aide économique non notifiés à la Commission et dont la compatibilité avec les traités pourrait être discutée⁸.

D'après les experts consultés par la mission, les aides accordées par les FMR à partir d'abondements de revitalisation versés par les entreprises assujetties, dans le cadre d'objectifs contractualisés par convention avec l'État, ne sont *a priori* pas assimilables à des aides d'État. En effet, celles-ci doivent provenir des ressources de l'État, État entendu largement à l'ensemble des personnes morales publiques : il faut que la mesure affecte un budget public et représente une charge ou une diminution de recettes pour ce dernier. En conséquence, une mesure financièrement neutre pour un budget public n'est pas une aide d'État.

Il peut néanmoins exister un risque de requalification de sommes privées. Ce risque est plus important lorsque la participation de l'État à la décision d'attribution, dans le cadre de la gouvernance d'un fonds mutualisé, est prépondérante, ce qui éloigne le fonds mutualisé d'une logique de gestion privée en le rapprochant d'une logique de répartition par les pouvoirs publics.

Il importe donc de se prémunir de ce risque en évitant de concentrer la décision d'attribution des aides entre les mains des services de l'État ou des entités assimilées (dont les collectivités territoriales et leurs groupements), en prévoyant que les entreprises contributrices du fonds mutualisé sont membres de l'instance décisionnaire et en s'assurant d'un équilibre suffisant avec les acteurs privés du territoire.

Par ailleurs, le risque est plus important lorsque le fonds mutualisé réunit des sommes provenant à la fois de la revitalisation et de subventions publiques, comme c'est le cas du fonds AMPA (Cf. *supra*), ce qui implique de veiller à l'association des entreprises contributrices à la gestion du fonds mutualisé pour ce qui concerne leurs contributions.

Enfin, la réutilisation des fonds en cas de remboursement de prêts crée une incertitude sur le statut des sommes : le fait que la source originelle de ces financements soit privée peut-il leur conférer un caractère privé de façon immuable ? Il semblerait utile de préciser ce caractère dans le droit positif, afin d'éviter toute ambiguïté à ce sujet.

⁸ Conformément à l'article 107.1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* »

4.1.2 Le risque de gestion de fait

La gestion de fait est définie à l'article L. 131-15 du code des juridictions financières, comme l'ingérence dans le maniement de fonds publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public⁹.

Le risque est écarté dès lors que les sommes maniées par les fonds mutualisés ne constituent pas des fonds publics. Si ce risque apparaît relativement limité pour les experts juridiques consultés par la mission, car les sommes maniées par les fonds mutualisés ne sont ni des recettes ni des valeurs appartenant à des organismes publics, il sera d'autant plus élevé que les modalités de gestion de ces fonds se rapprocheront de la gestion publique (quasi-obligation de contribuer au fonds mutualisé pour une entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation, coexistence de sommes provenant de la revitalisation et de subventions publiques au sein d'un même fonds mutualisé, pilotage et décision prépondérante par les services de l'État ou les autres entités publiques, gestion par les services déconcentrés de l'État, communication articulée autour de l'action du préfet, etc.). Lorsqu'un fonds mutualisé gère d'autres ressources que celles issues d'abondements de revitalisation, il importe donc de pouvoir retracer l'usage de ceux-ci.

4.1.3 Le risque de méconnaissance du droit de la commande publique ou de la délégation de service public

Le fait de confier la gestion du fonds mutualisé de revitalisation à un opérateur pose le sujet de l'applicabilité du droit de la commande publique. Selon la DAJ, la gestion d'un fonds mutualisé par un opérateur peut constituer un marché public dès lors que cet opérateur « *exerce sa mission en réponse à un besoin d'une personne publique* » et « *est rémunéré* ».

La première condition, la finalité du fonds mutualisé, s'apprécie au regard du « *degré de responsabilisation des entreprises* » assujetties à la revitalisation et abondant le fonds mutualisé « *dans la détermination et la mise en œuvre des actions de revitalisation* » et de degré de responsabilisation « *dépend de la gouvernance et de l'origine des ressources des fonds mutualisés* ». La gouvernance renvoie essentiellement à la composition du comité d'engagement, décisionnaire pour l'attribution des aides de revitalisation. Ce comité d'engagement doit donc intégrer explicitement les entreprises contributrices au titre de la revitalisation. Il importe aussi de retracer l'origine des ressources issues des abondements versés au fonds mutualisé.

⁹ « Art. L. 131-15. Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste est, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, passible des sanctions prévues à la section 3 au titre de sa gestion de fait.

Le comptable de fait est en outre comptable de l'emploi des fonds ou valeurs qu'il détient ou manie irrégulièrement et, à ce titre, passible des sanctions prévues à la section 3 en cas de commission d'une infraction mentionnée aux articles L. 131-9 à L. 131-14.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. »

La seconde condition est la réalisation de prestations en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent et se limite aux situations où le fonds mutualisé est rémunéré pour exercer « *une mission répondant principalement aux besoins de personnes publiques* ». Si la question se pose de la mise en concurrence préalable au choix de l'opérateur gestionnaire du fonds mutualisé. Une note de la direction de la législation fiscale transmise par la DGEFP¹⁰, sur le sujet connexe de l'assujettissement à la TVA d'une CCI gestionnaire d'un fonds mutualisé, indiquait que la gestion des fonds est exercée dans des conditions juridiques identiques à celles d'opérateurs économiques privés. Dans la mesure où la puissance publique désigne l'opérateur d'un fonds mutualisé de revitalisation et puisque cette note rappelle que ces opérateurs peuvent être indifféremment publics ou privés, cela pose effectivement la question des modalités de sélection.

Par ailleurs, le rôle d'attribution d'aides aux entreprises d'insertion par l'activité économique ou de soutien à l'innovation pourrait s'apparenter à une mission de service public confiée à un opérateur à qui est confié le soin de gérer un fonds mutualisé. Si ce point n'a pas fait l'objet de développements dans les analyses de la DAJ, il pourrait constituer un risque susceptible de justifier, y compris en l'absence d'application du droit de la commande publique, de passer par une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable des potentiels gestionnaires de FMR. L'ensemble de ces éléments, ainsi que les analyses supra portant sur la question de l'application du droit des aides d'État, incitent la mission à proposer l'adoption d'un mode de sélection des gestionnaires de fonds mutualisés respectueux des principes de publicité et de libre concurrence.

4.1.4 Le risque de conflit d'intérêts pour l'opérateur au titre de ses différents rôles en matière de revitalisation

Dans certains cas, les opérateurs gestionnaires des fonds mutualisés sont aussi bénéficiaires directs des aides versées par ces mêmes fonds (rémunération d'expertises économiques ou dans le champ de l'innovation). Plus rarement, ils peuvent aussi intervenir comme conseil auprès des entreprises assujetties à l'obligation de revitalisation, et se trouver rémunérés à ce titre.

Le cumul de ces rôles peut poser question du fait de la position privilégiée de l'opérateur dans l'instruction des dossiers, qui sont ainsi susceptibles de lui bénéficier. Il est toutefois à noter qu'aucune des structures concernées ne poursuit un but lucratif.

Une séparation plus stricte des rôles de gestionnaire de fonds mutualisés d'une part, et de conseil en revitalisation auprès des entreprises contributrices ou bénéficiaires du fonds mutualisé d'autre part, serait de nature à éviter tout risque de conflit d'intérêts.

¹⁰ Note DLF à la DGEFP du 12 janvier 2022.

4.1.5 Le risque d'une irrégularité au titre des opérations de crédit

La plupart des opérations de prêts se traduisent par des avances remboursables accordées à titre individuel aux entrepreneurs, mais ces opérations peuvent aussi prendre la forme de prêts à taux zéro souscrits par les entreprises elles-mêmes.

Si la dérogation au principe d'interdiction posé par l'article L.511-5 du Code monétaire et financier¹¹ semble résulter de l'application du 5 de l'article L.511-6¹² du même code, la situation d'une SAS effectuant des prêts devrait sans doute être analysée, de même que les conditions prudentielles attendues quel que soit le statut du prêteur.

4.1.6 Le risque d'une irrégularité au titre des obligations comptables ou fiscales

Une question pourrait avoir trait à la mise en cause de la responsabilité des opérateurs, voire des services de l'État, du fait de l'application des normes minimales de tenue d'une comptabilité pour les associations ou les entreprises gestionnaires de fonds mutualisés de revitalisation, en fonction des seuils applicables. Ainsi, s'agissant des associations, l'obligation d'appliquer le plan comptable s'impose aux structures percevant plus de 153.000€ par an de concours publics (ce qui n'est pas le cas des sommes issues de la revitalisation), ainsi qu'à celles qui exercent une activité commerciale fiscalisée (ce qui peut être probablement discuté dans un certain nombre de situations).

En ce qui concerne les obligations fiscales, certains fonds mutualisés s'attachent à n'actionner que des comptes de tiers s'agissant des abondements perçus, afin de ne pas être imposés sur leur résultat. En ce qui concerne la TVA, la note précitée de 2022 de la DLF à la DGEFP concernant une CCI indique que, s'agissant d'une structure dont l'activité est identique à celle d'un autre type de fonds, il convient d'assujettir la structure.

La mission n'a pu étudier ces aspects en détail avec l'appui juridique spécifique que ces questions comptables et fiscales mériteraient. La mise en place d'un statut réglementaire spécifique pour les fonds mutualisés de revitalisation (Cf. *infra*) mériterait d'intégrer ces questions afin de supprimer toute ambiguïté à ce sujet.

¹¹ « Il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel.

Il est, en outre, interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit de recevoir à titre habituel des fonds remboursables du public ou de fournir des services bancaires de paiement.

¹² L'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique pas : (...) 5. Aux associations sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique accordant sur ressources propres et sur ressources empruntées des prêts pour la création, le développement et la reprise d'entreprises dont l'effectif salarié ne dépasse pas un seuil fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques. (...) »

4.2 Certains caractères des fonds mutualisés impliquent des risques opérationnels récurrents

4.2.1 L'efficacité économique des fonds mutualisés est un axe de progrès de ces dispositifs

Si les fonds mutualisés font consensus auprès des acteurs territoriaux, l'impact économique des sommes attribuées est très rarement mesuré, au-delà des observations simples sur la durabilité des emplois créés ou le succès des projets financés.

Cette situation ne pose pas de difficulté s'agissant de financements modiques, même s'il est permis d'interroger l'ampleur de l'effet d'aubaine associé à une simple aide à l'embauche.

La participation des fonds mutualisés à des projets d'ampleur peut être plus problématique et impliquer de mobiliser une expertise économique que les services départementaux de l'État n'ont plus.

De même, l'écriture des conventions constitutives des fonds mutualisés pourrait requérir un avis régional sur les filières et les territoires à privilégier.

Aujourd'hui, l'appui des DREETS est parfois sollicité par les DDETS(PP) en matière de revitalisation, mais essentiellement sur des questions juridiques d'assujettissement. Il pourrait être utile que les DREETS soient demain davantage actionnées pour leur expertise économique (service économique en région, service d'études statistiques), soit au moment de la conception d'un fonds mutualisé, afin d'identifier les cibles les plus pertinentes pour les interventions économiques, soit au cas par cas en appui de l'analyse d'un projet d'intervention, lorsque ce dernier est susceptible de mobiliser des sommes significatives.

4.2.2 Les équipes chargées de la gestion des fonds mutualisés sont réduites et parfois fragiles

Les équipes chargées des fonds mutualisés sont généralement très réduites :

- Au sein des services de l'État, ce sont soit les services de la DDETS(PP) soit ceux de la préfecture qui supervisent l'activité des opérateurs gestionnaires des fonds mutualisés. Cette activité repose généralement sur une ou deux personnes pour une partie seulement de leur temps de travail ;
- Au niveau des opérateurs, les équipes sont également très réduites (une ou deux personnes), sauf lorsque l'activité de gestion de fonds mutualisé est intégrée par une structure dont les activités sont plus diversifiées (chambre consulaire, association de développement économique par exemple).

La fragilité de ces équipes réduites a été signalée à de multiples reprises à la mission. Les enjeux financiers parfois importants pourraient justifier de sécuriser les organisations.

4.2.3 L'outillage comptable des fonds mutualisés est globalement insuffisant

Le risque de mauvaise gestion (erreurs, doubles paiements, etc.) voire de fraudes paraissent accentués en cas d'absence de cadre comptable défini et d'intervention de professionnels du chiffre (experts comptables, commissaires aux comptes).

Si les opérations vérifiées par la mission n'ont pas mis en évidence d'erreurs significatives pour les sept fonds étudiés de manière approfondie, le risque existe et devrait être pris en considération. Les contrôles de correspondance entre le compte de disponibilité et la comptabilité, qui se résument parfois à un ou plusieurs tableaux Excel, ne sont pas faits sur une base régulière. L'existence d'une comptabilité en partie double n'est pas systématique. Aucune démarche formalisée de contrôle interne n'a pu être identifiée chez les gestionnaires.

4.2.4 La qualité des services financiers offerts aux fonds mutualisés pourrait être améliorée

Un certain nombre de fonds mutualisés s'appuient sur un compte de consignation tenu par la CDC. Or, beaucoup de gestionnaires ont souligné quelques difficultés à ce titre :

- Les relevés des comptes de consignation ne sont pas adressés de manière régulière aux gestionnaires, qui doivent en faire la demande formelle préalable ; en outre, ces relevés ne comportent pas de balance d'entrée, ce qui perturbe les opérations de rapprochement avec les opérations du fonds mutualisé ;
- Les services préposés de la CDC ne permettent pas la mise en place de flux dématérialisés de documents entre les gestionnaires et le teneur de compte, ce qui oblige les premiers à des flux de documents papiers parfois très lourds ;
- Des cas d'erreurs récurrentes ont été détectés dans le compte de consignation de l'un des FMR étudiés.

Les services offerts par les banques apparaissent plus classiques, mais n'offrent pas les garanties légales des consignations (neutralité, gratuité, déchéance trentenaire, etc.).

5 La création d'un premier niveau de cadre juridique et de pilotage pourrait améliorer les conditions de fonctionnement des fonds mutualisés tout en maintenant leur adaptabilité aux contextes locaux

En réponse aux risques identifiés, les recommandations formulées par la mission s'articulent en deux ensembles, le premier axé sur le cadre juridique et le second sur les modes de gestion. Elles se limitent à ce qui apparaît comme strictement nécessaire pour sécuriser et conforter le recours aux fonds mutualisés tout en ménageant une latitude suffisante aux acteurs locaux et en permettant aux fonds mutualisés existants de continuer à fonctionner dans des conditions proches ou identiques à la situation actuelle. La base législative de la revitalisation apparaît

suffisamment souple pour autoriser les changements de règle ci-après recommandés par décret. Les nouvelles dispositions réglementaires afférentes aux fonds mutualisés pourraient être regroupées dans un nouveau paragraphe du Code du travail, à l'instar de celles relatives aux conventions-cadres nationales de revitalisation.

5.1 Refonder le cadre juridique des fonds mutualisés de revitalisation

5.1.1 Les conditions générales de mise en place des fonds mutualisés territoriaux de revitalisation devraient désormais être fixées par décret

Les incertitudes juridiques devraient conduire l'État à sécuriser l'existence des fonds mutualisés en consacrant sur le plan réglementaire cette modalité de gestion de l'obligation de revitalisation territoriale et ses conditions générales de mise en place. Le recours à une circulaire publiée et, *a fortiori*, à des fiches doctrine diffusées aux services déconcentrés n'apparaît pas suffisant. Il en est de même pour quatre autres aspects qui devraient aussi être encadrés par voie réglementaire : le recours à un opérateur distinct des services de l'État, choisi après mise en concurrence ; la conclusion d'une convention-cadre de partenariat avec cet opérateur ; la traçabilité de la primo-utilisation de chaque abondement reçu ; la composition du comité d'engagement pour garantir la prépondérance des membres d'origine privée ; la tenue obligatoire d'une comptabilité séparée, éventuellement certifiée, chez l'opérateur.

Tout d'abord, la nécessité d'un encadrement juridique des fonds mutualisés entraîne celle de leur consécration réglementaire en tant que mode possible de gestion partielle voire totale de la revitalisation, caractérisé par la gestion commune d'abondements issus de plusieurs conventions de revitalisation sur un même territoire et par le respect des autres conditions essentielles de mise en place (cf. recommandations 2 à 6).

La circulaire d'application de la réforme préciserait que :

- l'abondement d'un fonds mutualisé devrait rester facultatif, à l'appréciation conjointe de l'entreprise assujettie et du préfet de département ;
- plusieurs fonds mutualisés à la vocation complémentaire pourraient coexister au sein d'un même département.

Recommandation n°1 Consacrer sur le plan réglementaire l'existence d'un fonds mutualisé territorial de revitalisation, caractérisé par la gestion commune, au moyen d'un même opérateur, de d'abondements issus de plusieurs conventions de revitalisation.

L'opérateur du fonds mutualisé devrait être distinct des services déconcentrés de l'État, en particulier de ceux chargés du travail et de l'emploi et qui sont responsables du pilotage du dispositif, afin de minimiser le risque de requalification des sommes maniées en fonds publics. Il est également essentiel que le choix de l'opérateur soit précédé d'une procédure transparente et souple de publicité et de mise en concurrence tel qu'un appel à projets permettant de susciter des candidatures en réponse à un cahier des charges rendu public. Cet appel à projets devrait être compatible avec la réglementation européenne des aides d'État.

L'opérateur devrait être un acteur du développement économique (chambre consulaire, association de développement économique, fondation, société commerciale, association ad hoc). Lorsque d'un fonds mutualisé existant est géré en régie par un service déconcentré, son transfert à un opérateur externe devrait être organisé à moyen terme aux soins du préfet de département en lien avec les acteurs locaux.

Recommandation n°2 Prévoir par voie réglementaire qu'un fonds mutualisé est confié à un opérateur acteur du développement économique, distinct des services de l'État et des collectivités territoriales, après une procédure réglementaire transparente et souple de mise en concurrence des candidats potentiels.

Dans un contexte de gestion du fonds mutualisé par un opérateur, les règles essentielles de constitution et de fonctionnement du fonds ont vocation à figurer dans une convention-cadre pluriannuelle de partenariat conclue entre le ou les préfets territorialement compétents et l'opérateur du fonds. La convention-cadre devrait être complétée, en cas de recours à la consignation, par un arrêté préfectoral cadre de consignation.

La circulaire d'application pourrait recommander qu'un règlement technique vienne préciser les règles applicables, ce qui permettrait de les faire évoluer à la main du comité de pilotage de manière plus souple qu'au moyen d'un avenant à la convention-cadre. Elle devrait préciser le contenu obligatoire de la convention-cadre, en particulier sur le plan de la gouvernance du fonds mutualisé, et comporter en annexe un canevas type de convention-cadre, d'arrêté préfectoral de consignation et de règlement technique.

Recommandation n°3 Systématiser par décret la conclusion d'une convention-cadre pluriannuelle de partenariat entre le ou les préfets compétents et l'opérateur du fonds mutualisé et prévoir par circulaire que la convention-cadre est complétée par un règlement technique.

Les relations entre l'entreprise assujettie et le fonds mutualisé devraient faire l'objet d'un encadrement réglementaire. L'alimentation du fonds mutualisé par une entreprise assujettie pourrait provenir d'un abondement initial (convention de revitalisation), ultérieur (avenant à cette convention) ou résiduel (reliquat non consommé) au terme de la période conventionnelle de revitalisation, permettant dans ce dernier cas de clôturer la revitalisation par l'octroi du quitus préfectoral à l'entreprise assujettie. L'entreprise abondant ainsi le fonds mutualisé pourrait participer à la gouvernance de celui-ci, sans y être tenue.

Le fonds mutualisé devrait retracer les dépenses qu'il effectue au titre de la première utilisation des abondements reçus, y compris lorsqu'un projet financé donne lieu à un remboursement partiel ou total à la suite d'une sous-réalisation ou d'une annulation. Il apparaît en revanche inutilement complexe que cette traçabilité soit maintenue au-delà, c'est-à-dire appliquée aux aides attribuées dans le cadre du fonds mutualisé à partir de la restitution de prêts ou d'avances remboursables ou d'intérêts de placement (consignation, comptes d'épargne ou prises de participation). La règle de traçabilité systématique des dépenses de revitalisation posée à l'article D. 1233-42 du code du travail¹³ devrait être aménagée en ce sens.

¹³ Il prévoit que « Pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de revitalisation des bassins d'emploi, il est institué un comité présidé par le ou les préfets dans le ou les départements concernés, associant l'entreprise, les collectivités territoriales intéressées, les organismes consulaires et les partenaires sociaux membres du ou des observatoires d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation du ou des départements concernés. Le comité se réunit au moins une fois par an, sur la base du bilan, provisoire ou définitif, transmis préalablement

Recommandation n°4 Prévoir par voie réglementaire que le fonds mutualisé assure la traçabilité de la primo-utilisation de chaque abondement reçu en termes d'engagements et d'impact sur l'emploi.

La composition du comité d'engagement ou de l'instance équivalente compétente pour attribuer les aides de revitalisation devrait comprendre non seulement chaque entreprise en cours de revitalisation et ayant abondé le fonds mutualisé mais aussi une part non prépondérante de membres de représentants de l'État au sens du droit communautaire (État proprement dit, collectivités territoriales et leurs démembrements). Elle devrait donc être modifiée en ce sens pour éviter le risque de requalification des aides de revitalisation en aides d'État dans la plupart des fonds mutualisés analysés par la mission. Cela impliquerait de consacrer sur le plan réglementaire d'une manière générale l'existence du comité d'engagement, à l'instar de celui du comité de pilotage qui fait l'objet de l'article D. 1233-42 du code du travail.

L'objectif à atteindre est bien de garantir un équilibre voire une prépondérance des voix au bénéfice de personnes privées, le cas échéant en sollicitant pour y siéger des représentants d'organisations patronales et syndicales, des associations spécialisées dans la création d'entreprise ou d'emploi ou dans l'insertion professionnelle ou encore des personnalités qualifiées. Pour autant, il importe de faire en sorte que le préfet de département et plus généralement les services de l'État soient présents dans cette instance de décision, la revitalisation constituant une politique publique partenariale et les services déconcentrés devant veiller à ce que les aides de revitalisation soient attribuées à des bénéficiaires en règle avec leurs obligations.

Recommandation n°5 Prévoir que les décisions d'aide des fonds mutualisés sont prises par un comité d'engagement associant notamment les entreprises contributrices dont la convention de revitalisation est en cours d'exécution, et l'autorité préfectorale. Le comité d'engagement devra en tout état de cause être composé de manière à assurer aux acteurs privés un rôle prépondérant dans les décisions d'aide.

Sur le plan du suivi comptable du FMR, il est indispensable de sécuriser le fonctionnement en prévoyant des obligations de tenue de comptes en partie double pour les fonds mutualisés, d'une part, et la certification de ces comptes par un commissaire aux comptes au-delà d'un seuil de sommes maniées. Ainsi, le décret ou l'instruction relatifs aux fonds mutualisés de revitalisation devraient-ils prévoir :

- la réalisation des opérations de caisse sur un compte dédié (bancaire ou de consignation) distinct de celui utilisé pour les autres activités de l'opérateur ;
- la tenue d'une comptabilité complète (compte de résultats, bilan, grand livre) par l'opérateur ;
- la certification des comptes de l'opérateur intégrant les opérations du fonds mutualisé, à partir d'un seuil d'activité à définir (il pourrait par exemple être aligné sur celui qui prévaut en ce qui concerne les associations bénéficiant de fonds publics, soit 153.000 € annuels).

par l'entreprise au ou aux préfets et justifiant de la mise en œuvre de son obligation. Le bilan définitif évalue notamment l'impact sur l'emploi des mesures mises en œuvre et comprend les éléments permettant de justifier le montant de la contribution de l'entreprise aux actions prévues. »

Recommandation n°6 Rendre obligatoire la tenue d'une comptabilité en partie double du fonds mutualisé de revitalisation, la réalisation des opérations de caisse sur un compte dédié et la certification des comptes au-delà d'un seuil.

5.1.2 Des principes de fonctionnement des fonds mutualisés destinés à sécuriser les opérations devraient être précisés par circulaire

Plusieurs principes de fonctionnement méritent d'être affirmés par voie de circulaire pour sécuriser le recours aux fonds mutualisés : la nécessaire précision des objectifs de la contribution dans la convention de revitalisation signée par chaque entreprise assujettie, la différenciation entre opérateur de fonds mutualisé et prestation de conseil en revitalisation, la traçabilité des décisions d'octroi des aides, l'information publique sur le fonds mutualisé et le sort de l'actif net en cas de clôture du fonds mutualisé.

En premier lieu, les analyses de la DAJ montrent que si l'existence d'un FMR n'est pas exclue dans son principe, il est indispensable que les conventions de revitalisation soient précises quant aux objectifs de l'abondement et quant aux modalités de l'utilisation qui pourra en être faite. De même, chaque convention doit explicitement prévoir que l'entreprise contributrice participe à la gouvernance du fonds mutualisé pour ce qui la concerne.

Recommandation n°7 Prévoir explicitement les objectifs de la contribution aux fonds mutualisés dans les conventions de revitalisation, ainsi que la participation effective de l'entreprise assujettie aux décisions d'aide mobilisant les sommes qu'elle a apportées.

Afin de s'assurer de la neutralité de l'opérateur du fonds mutualisé, susceptible de gérer des abondements versés par des entreprises assujetties, et d'éviter toute confusion dans les modes de rémunération, il importe de bien différencier la gestion d'un fonds mutualisé par rapport à celle d'un prestataire conseil, que ce conseil soit dispensé à l'attention de l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation ou à l'attention d'une entreprise bénéficiaire d'une action financée par le fonds mutualisé. Pour cette raison, ces deux fonctions devraient être rendues incompatibles.

Recommandation n°8 Rendre incompatibles les fonctions d'opérateur d'un fonds mutualisé et de prestataire conseil en revitalisation pour les entreprises en restructuration contribuant au fonds mutualisé ou pour les entreprises bénéficiaires des actions financées par ce dernier.

Au sein du comité d'engagement d'un fonds mutualisé ou de l'instance qui en tient lieu, une traçabilité accrue doit pouvoir être apportée de deux manières : lors de la présentation et de la délibération sur les projets candidats aux aides de revitalisation et en termes de précision sur les bénéficiaires des aides engagées.

Les conventions-cadres de mutualisation devraient rendre obligatoire :

- la traçabilité de l'avis donné par chaque membre du comité d'engagement à propos de chaque dossier présenté ;
- l'indication de l'apporteur d'affaires dans les dossiers de candidature au financement par le fonds mutualisé et dans le relevé de décision du comité d'engagement ;
- le déport de l'apporteur d'affaires par rapport à la délibération sur la candidature au financement qu'il a suscité.

Recommandation n°9 Renforcer la transparence des décisions du comité d'engagement en retraçant les avis de chaque membre sur chaque dossier candidat au financement, en identifiant l'apporteur d'affaires et en organisant son départ lors de la délibération sur le projet concerné.

Le choix de recourir à un fonds mutualisé de revitalisation devrait faire l'objet d'une information publique, dans un contexte où la communication par les services de l'État sur la revitalisation en général reste parcellaire comme le montrent les rubriques DDETS(PP) des portails internet des préfectures. Cette rareté n'est pas de nature à favoriser les candidatures aux aides de revitalisation, en dehors des circuits classiques (chambre consulaire, EPCI, associations spécialisées...). Il serait de bonne pratique de publier la convention-cadre de partenariat avec un fonds mutualisé, le bilan annuel de celui-ci et des indications sur les modes de gestion retenus par les entreprises assujetties pour remplir leur obligation de revitalisation.

Recommandation n°10 Développer l'information publique par chaque préfecture sur le recours au fonds mutualisé : convention-cadre de partenariat, bilan annuel, modes de gestion choisis par les entreprises assujetties.

En outre et pour le cas où le préfet décide de mettre fin au fonds mutualisé ou d'en transférer la gestion à un autre opérateur, il importe d'organiser à l'avance la dévolution de l'actif net du fonds, dans la convention-cadre de partenariat. Les reliquats disponibles et non transférés seraient alors versés au budget de l'État.

Recommandation n°11 Prévoir les règles de dévolution de l'actif net du fonds mutualisé dans la convention-cadre de partenariat en cas de clôture du fonds, en privilégiant le versement au budget de l'État.

5.2 Renforcer le pilotage des fonds mutualisés

5.2.1 Améliorer les échanges d'information autour des fonds mutualisés

Le pilotage national des fonds mutualisés de revitalisation pourrait être conforté par un renforcement de l'intervention du réseau de l'État chargé des politiques de l'emploi, tant au niveau national (DGEFP) que régional (DREETS).

Au niveau national, l'appli SI Revit n'est généralement pas alimenté de manière régulière par les services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi. L'animation de cet outil pourrait être utilement relancée, et ses fonctionnalités complétées d'un *item* permettant le suivi des fonds mutualisés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

De même, l'utilisation de plateformes d'échanges de documents (du type Resana) est un facteur de transparence et de partage des décisions entre les acteurs territoriaux impliqués par les fonds mutualisés de revitalisation. Lors de ses investigations de terrain, la mission a constaté à plusieurs reprises que cet outil permettait un engagement mieux partagé des parties prenantes, utile dans le cadre d'un dispositif par nature partenarial. La DGEFP pourrait dans le cadre de son animation nationale favoriser la diffusion de ces outils.

Recommandation n°12 Renforcer l'animation nationale de la revitalisation, notamment en promouvant l'usage de plateformes d'échanges de documents, et compléter les fonctionnalités du SI Revit en y intégrant les fonds mutualisés.

5.2.2 Développer les prestations d'appui administratif, comptable et de caisse

La DGEFP pourrait également contribuer à faciliter la gestion opérationnelle des fonds mutualisés, en assurant à son niveau des initiatives voire une contractualisation nationale permettant le développement de prestations de qualité dans les territoires.

Le recours à la consignation, service public gratuit, est une modalité fréquente de tenue de compte pour les fonds mutualisés qui peut être déclenchée par arrêté préfectoral. Les prestations de la Caisse des dépôts et consignations en la matière pourraient être améliorées sur plusieurs plans (détail et fiabilité des relevés des comptes de consignation, dématérialisation des flux, information sur les possibilités d'utilisation des intérêts courus non échus). Ces éléments devraient être négociés au niveau national entre la DGEFP et la CDC, afin de permettre aux services déconcentrés de bénéficier de prestations de meilleure qualité lorsqu'ils font le choix de recourir à un compte de consignations. En cas de service rendu médiocre, les fonds mutualisés peuvent recourir à des solutions alternatives auprès des banques.

Recommandation n°13 Améliorer la qualité des services rendus par la Caisse des dépôts et consignations en matière de tenue des comptes de consignation en engageant une contractualisation nationale dédiée.

Par ailleurs, l'une des difficultés liées à la tenue des fonds mutualisés de revitalisation tient à la lourdeur des tâches administratives associées : traitement des dossiers de demande d'aide, collecte des pièces justificatives auprès des entreprises bénéficiaires, décaissements, tenue de la comptabilité, rapprochement entre les opérations comptables et les opérations de trésorerie, etc. Or, ces missions, qui représentant une charge administrative importante pour les opérateurs, ne représentent pas une réelle plus-value pour le territoire, et divertissent des capacités d'action qui seraient probablement mieux employées à identifier des projets de développement économique ou à construire des partenariats locaux.

La mission a rencontré la direction de l'Agence des services de paiement (ASP), opérateur de l'État qui intervient de longue date pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques de l'emploi. L'ASP pourrait utilement être mobilisée sur une chaîne d'activités de gestion qui interviendrait en appui des acteurs locaux, à la demande de ces derniers.

Cette activité pourrait, après instruction par les services de la DGEFP et ceux de l'ASP, être intégrée aux services prévus par la convention nationale entre les deux entités. Ainsi l'ASP pourrait-elle proposer une gamme de services complète, allant de l'instruction des demandes d'aides à la tenue des comptes et au décaissement des sommes, permettant aux acteurs locaux de bénéficier de l'expérience et de la technicité de l'opérateur national en la matière, et d'être ainsi déchargés de tâches de gestion moins intéressantes localement. L'identification et la construction de partenariats, comme le « sourcing » des entreprises potentiellement bénéficiaires des fonds mutualisés, devraient rester naturellement de la compétence des acteurs territoriaux, et non délégués à l'ASP. Ce mode de fonctionnement ne serait d'ailleurs pas inédit, puisqu'il a été

mis en œuvre entre 2009 et 2014 par le fonds départemental de revitalisation d'Ille-et-Vilaine, lorsque ce dernier était piloté par l'association départementale Idéa.

Recommandation n°14 Intégrer dans la convention entre la DGEFP et l'Agence des services de paiement une offre de services complète permettant une prise en charge de la gestion administrative et comptable de des fonds mutualisés de revitalisation par l'opérateur.

5.2.3 Mieux éclairer l'analyse des projets candidats à une aide de revitalisation

Enfin, l'un des axes d'amélioration de la revitalisation, et singulièrement des fonds mutualisés, concerne l'analyse de la pertinence économique des projets financés, qui n'est pas systématique y compris lorsqu'il s'agit de projets engageant des sommes importantes. Sur ce plan, la compétence des services de l'État dans le département implique des moyens parfois insuffisants d'expertise sur les projets d'aide économique les plus importants, ou de contre-expertise des propositions des opérateurs. C'est en effet le niveau régional des DREETS qui assure cette compétence depuis la réforme de l'organisation des services déconcentrés de l'État en avril 2021.

Or, à ce jour, les connexions entre les DREETS et les DDETS(PP) ne sont que très peu développées s'agissant de la mobilisation des aides liées à la revitalisation. La création des nouvelles entités administratives, qui ne sont plus placées dans un *continuum* hiérarchique, a pu contribuer à l'éloignement entre la compétence régionale en matière de développement économique et la compétence départementale en matière de revitalisation.

Une réflexion mériterait d'être engagée sur le cadre de l'animation fonctionnelle de la revitalisation par les DREETS, impliquant la possibilité de mobiliser la capacité d'analyse de ces dernières quant à l'efficacité des aides dispensées dans la logique de compensation des pertes d'emploi ayant déclenché la procédure de revitalisation.

Cet appui devrait toutefois être mesuré aux enjeux réels (les FMR manient 10M€ par an au niveau national), et ne saurait être systématique.

Recommandation n°15 Formaliser l'appui fonctionnel des DREETS en matière de revitalisation, en particulier pour expertiser les opérations d'aide les plus significatives.

Pour finir, même si le mandat de la présente mission se limite à la gestion des fonds mutualisés, plusieurs de ses recommandations seraient susceptibles d'être étendues à l'ensemble de la revitalisation (recommandations n°9, 10, 13 et 15) et la recommandation n°5 implique de consacrer l'existence du comité d'engagement pour l'ensemble de la revitalisation.

Laurent CAILLOT

Frédéric LALOUE

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Enseignements de l'enquête générale sur les fonds mutualisés de revitalisation

Annexe 2 : Comparaison des 7 fonds mutualisés examinés

ANNEXE 1 : Enseignements de l'enquête générale sur les fonds mutualisés de revitalisation

1 Objet et déroulement de l'enquête

La mission a réalisé une enquête exhaustive auprès des services territoriaux de l'État chargés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, pour un double objet :

- 1) contextualiser l'analyse des fonds mutualisés en collectant les données de cadrage relatives à l'activité de revitalisation depuis 2020, auprès de l'échelon départemental : nombre et montants de contribution des conventions locales de revitalisation, par année et département, en distinguant les déclinaisons locales de conventions-cadres nationales (CCN) et les conventions seulement locales. Ces informations ne sont plus recueillies par la DGEFP depuis que les services territoriaux sont invités à enregistrer les conventions de revitalisation sur une base de données nationale, incomplètement renseignée ;
- 2) fiabiliser les informations relatives aux fonds mutualisés existant sur le territoire national, au-delà de l'échantillon d'examen approfondi (7 fonds) qui avait été retenu par la mission sur la base des informations disponibles au moment du cadrage des travaux. L'enquête a recensé les fonds mutualisés existants et recueilli leurs principales caractéristiques auprès de l'échelon départemental pour ce qui est des FMR départementaux, infradépartementaux ou interdépartementaux et auprès de l'échelon régional s'agissant des FMR régionaux.

Les caractéristiques recueillies des fonds mutualisés ont porté sur le ressort géographique de chaque fonds, sa vocation sectorielle, l'opérateur en charge de sa gestion, le mode d'alimentation par les contributions de revitalisation, l'existence d'autres abondements, le type d'usage des sommes collectées, le montant des engagements de dépenses et l'encours disponible entre 2020 et 2022 (ou le cas échéant plus récemment).

Il a également été demandé aux services déconcentrés, afin de pouvoir recouper les informations essentielles, de fournir, le cas échéant, la convention-cadre de partenariat et ses avenants, l'arrêté préfectoral d'ouverture du compte de consignation du fonds mutualisé, le règlement technique du fonds mutualisé et le bilan du fonds mutualisé présenté au comité de pilotage ou d'engagement le plus récent.

L'enquête a été annoncée dans son principe, dans le Flash Info Emploi du 8 septembre 2023 envoyé par la DGEFP à son réseau déconcentré. L'avis de la mission FNE de la DGEFP a été recueilli au sujet de l'enquête.

Les maquettes d'enquête respectivement destinées aux échelons départemental et régional ont été administrées aux services déconcentrés qui n'ont pas été visités par la mission dans le cadre de ses déplacements. Cela a concerné :

- au niveau départemental : les DDETS et DDETSPP, les UD de la DRIETS Ile-de-France, les DEETS, la DGCOPOP (Guyane) et la DCSTEP (Saint-Pierre-et-Miquelon) ;
- au niveau régional : les DREETS.

L'enquête a été lancée le 26 octobre 2023 pour une date souhaitée de réponse au plus tard le 17 novembre 2023. Elle a fait l'objet de deux relances auprès des services non-répondants, le 20 puis le 27 novembre et le 5 décembre 2023, ainsi que de relances ciblées pour demander des précisions ou compléments relatifs à la réponse reçue.

La totalité des 102 services départementaux (ou régionaux s'agissant de l'outre-mer) et des 13 régions métropolitaines ont répondu à l'enquête. Celle-ci permet de chiffrer l'activité générale de revitalisation et de repérer et caractériser les fonds mutualisés existants.

La mission a adressé une synthèse des données recueillies au réseau des DREETS et DDETS(PP) par mail du 11 décembre 2023.

2 Evolution de l'activité générale de revitalisation depuis 2020

Pour analyser la place des FMR, il est apparu nécessaire de recueillir directement auprès des services déconcentrés les nombres et montants des conventions locales de revitalisation, le rapport Ernst & Young d'évaluation de l'obligation de revitalisation des territoires, en date du 20 septembre 2022, ayant souligné l'absence de chiffrage fiable disponible sur la base des seules conventions déposées sur le système d'information Revitalisation de la DGEFP.

Tableau 1 : Nombre et contribution des conventions locales de revitalisation

France entière	2020	2021	2022	2023 (fin octobre)
Nombre de conventions locales de revitalisation signées	94	151	166	98
Dont nombre de conventions locales déclinant une CCN	40	29	66	48
Dont nombre de conventions locales sans CCN	54	122	100	50
Montant cumulé des contributions prévues par ces conventions de revitalisation	48 382 580 €	69 999 503 €	50 000 008 €	38 392 415 €
Dont montants de conventions locales déclinant une CCN	27 530 828 €	19 604 422 €	25 610 441 €	18 193 075 €
Dont montants de conventions locales sans CCN	20 851 752 €	50 395 081 €	24 339 567 €	20 199 340 €
Montant moyen par convention locale de revitalisation	514 708 €	463 573 €	301 205 €	391 759 €

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.
 NB : l'année 2021 a été marquée par une convention locale (sans convention-cadre nationale) de 16 M€ (Bridgestone) dans le Pas-de-Calais.

Par comparaison, les données plus anciennes disponibles sont issues :

- du rapport précité d'Ernst & Young, pour les années 2015 à 2019, à partir de l'exploitation des conventions de revitalisation enregistrées sur le SI Revitalisation ;
- du bilan annuel 2015 des conventions de revitalisation, le plus récent disponible, réalisé par la DGEFP, pour les années 2002 à 2015, à partir d'une enquête exhaustive auprès des services déconcentrés.

Tableau 2 : Nombre et montants des conventions de revitalisation entre 2015 et 2019

France entière	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de conventions de revitalisation	59	123	148	83	69
Montant des contributions de revitalisation	24,7 M€	53,8 M€	61,5 M€	33,5 M€	65,3 M€

Source : *Rapport Ernst & Young d'évaluation de l'obligation de revitalisation des territoires, 20 septembre 2022.*

Tableau 3 : Nombre et montants des conventions de revitalisation entre 2002 et 2015

France entière	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de conventions de revitalisation	4	17	45	69	107	100	123
Montant des contributions de revitalisation	4 M€	47 M€	51 M€	44 M€	51 M€	40 M€	57 M€

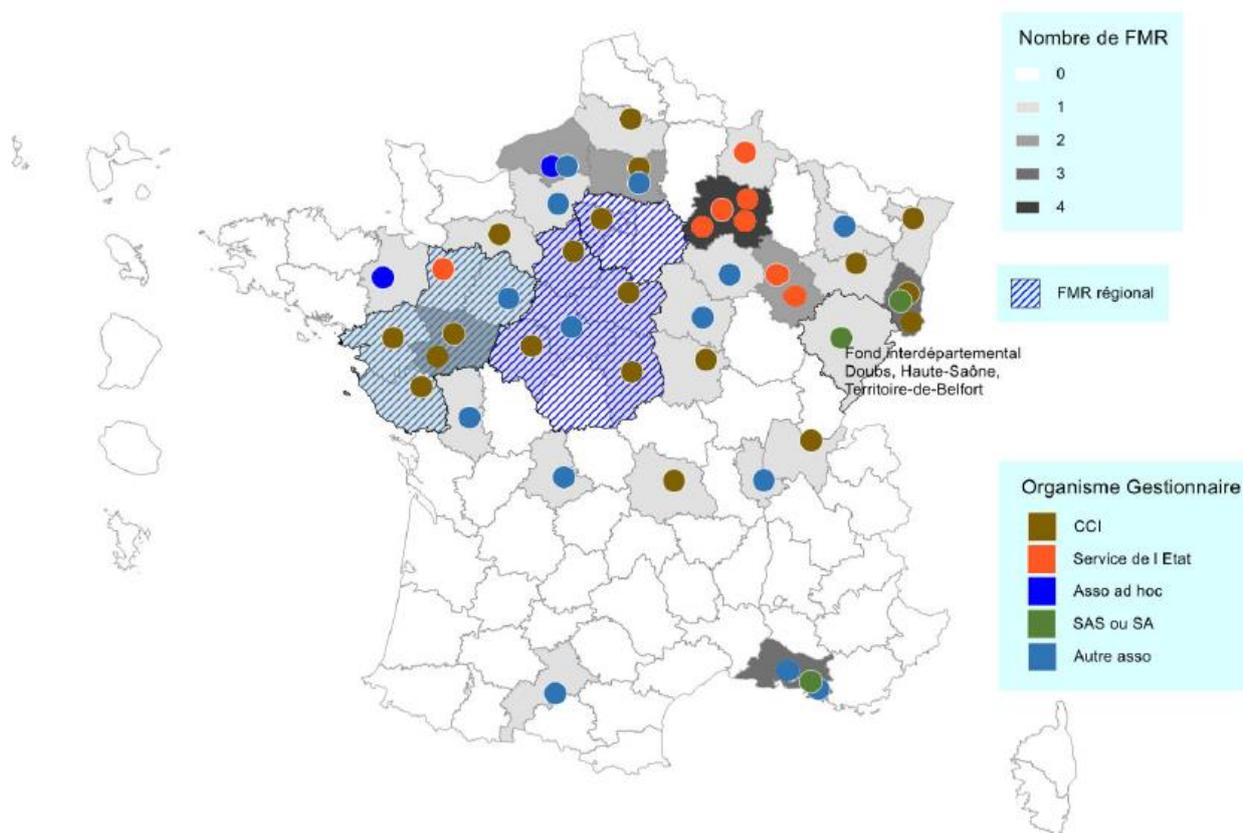
France entière	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de conventions de revitalisation	142	239	186	127	116	143	165
Montant des contributions de revitalisation	82 M€	117 M€	74	42	50	64	62

Source : *Bilan DGEFP 2015 des conventions de revitalisation.*

3 Principales caractéristiques des fonds mutualisés fin 2023

3.1 Carte synoptique

Carte 2 : Carte des 49 fonds mutualisés de revitalisation existant en novembre 2023



Source : Enquête IGAS auprès des services déconcentrés

3.2 Par année de création

Tableau 4 : Répartition des fonds mutualisés existants par année de création

Année de création	Nombre de fonds mutualisés
Entre 2005 et 2009	12
Entre 2010 et 2012	9
Entre 2013 et 2015	8
Entre 2016 et 2018	7
Entre 2019 et 2021	6
Depuis 2022	7
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Le rythme de création de fonds mutualisés est demeuré stable depuis 2005, à raison de 2 à 3 nouveaux fonds par an. Il ne fait pas apparaître d'essoufflement. Le paysage des fonds mutualisés est marqué par l'évolutivité des situations. Quelques fonds mutualisés ont été mis en extinction par les services déconcentrés, ne recevant plus d'abondement et étant destinés à être clôturés.

3.3 Par ressort géographique

Tableau 5 : Répartition des fonds mutualisés existants par ressort géographique

Ressort	Nombre de fonds mutualisés
Départemental	32
Infradépartemental	13
Interdépartemental	1
Régional	3
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Les deux tiers des fonds mutualisés sont de ressort départemental. 10 des 13 fonds infradépartementaux sont situés dans l'ex-région Champagne-Ardenne. Le seul FMR interdépartemental est celui de l'Aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle (25-70-90). Les 3 fonds mutualisés régionaux couvrent l'Île-de-France, le Centre-Val de Loire et les Pays de la Loire.

Compte tenu de leurs ressorts géographiques, les fonds mutualisés couvrent 46 départements. Ces 46 départements ont reçu globalement 61,6 % des contributions de revitalisation apportées par les conventions locales de revitalisation entre 2020 et 2022 (cf. 3.10 *infra*).

3.4 Par vocation sectorielle

Tableau 6 : Répartition des fonds mutualisés existants par vocation sectorielle

Vocation sectorielle	Nombre de fonds mutualisés
Généraliste (sans restriction)	31
Axé sur l'innovation ou la technologie	4
Axé sur l'industrie et services à l'industrie	5
ESS ou entrepreneurs fragiles	3
Mixte entre ces catégories	6
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Près des deux tiers des fonds mutualisés ont une vocation généraliste. Les autres sont majoritairement axés sur l'industrie et l'innovation. 3 fonds mutualisés sont dédiés à l'économie sociale ou à l'insertion par l'activité économique.

3.5 Par type d'opérateur chargé de la gestion

Tableau 7 : Répartition des fonds mutualisés existants par type d'opérateur chargé de sa gestion

Type d'opérateur de gestion	Nombre de fonds mutualisés
CCI	19
Association ad hoc	4
Association de développement économique ou interconsulaire	4
Association du réseau Initiative	3
Association France Active	3
Association (autre)	5
<i>Sous-total associations</i>	<i>19</i>
Société anonyme (SA) ou société par action simplifiée (SAS)	3
DDETSPP	7
DDFiP	1
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Les deux catégories d'opérateurs qui dominent, gérant au total les près de 4 fonds mutualisés sur 5, sont d'une part les CCI (19) et d'autre part les associations (19), parmi lesquelles quelques associations ad hoc. Les DDETSPP gèrent 7 fonds mutualisés, dont 6 infradépartementaux. Enfin, 3 fonds mutualisés sont gérés par des sociétés anonymes ou des sociétés par actions simplifiées.

3.6 Par mode d'alimentation

Tableau 8 : Répartition des fonds mutualisés existants par mode d'alimentation issu de la revitalisation

Mode d'alimentation par la revitalisation	Nombre de fonds mutualisés
Abondements initiaux (convention initiale, avenant)	27
Reliquats	0
Abondements initiaux et reliquats	22
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Les fonds mutualisés sont tous alimentés par des abondements issus des conventions initiales de revitalisation ou de leurs avenants. Dans près d'un cas sur deux, ils sont également récipiendaires de reliquats non dépensés à l'issue de la période conventionnelle de revitalisation. Aucun fonds mutualisé n'est alimenté par les seuls reliquats.

Tableau 9 : Répartition des fonds mutualisés existants par existence ou non d'abondements hors revitalisation

Mode d'alimentation hors revitalisation	Nombre de fonds mutualisés
Non	40
Oui	5
Non précisé	4
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

4 fonds mutualisés sur 5 ne sont alimentés que des sommes issues de la revitalisation. Dans 5 cas, le fonds mutualisé reçoit également d'autres financements, en provenance d'un ou plusieurs EPCI ou d'entreprises.

3.7 Par type d'usage des sommes gérées

Tableau 10 : Répartition des fonds mutualisés existants par type d'usage des sommes gérées

Type d'usage des sommes gérées	Nombre de fonds mutualisés
Subventions	23
Prêts ou avances remboursables	3
Subvention et prêts ou avances remboursables	19
Prises de participation	2
Toutes ces catégories	2
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

A partir des sommes qu'ils gèrent, les fonds mutualisés se répartissent en deux parts égales :

- la moitié d'entre eux n'accordent que des subventions ;
- la moitié d'entre eux octroient des prêts ou des avances remboursables, généralement à côté des subventions (seuls 3 fonds pratiquent exclusivement des prêts ou avances remboursables).

L'usage sous forme de prise de participation est rarement répandu, qu'il soit exclusif ou combiné avec d'autres formes d'aide.

3.8 Par montant des engagements de dépenses

Tableau 11 : Répartition des fonds mutualisés existants par montant annuel moyen d'engagement de dépenses entre 2020 et 2022

Strate de dépenses annuelle moyenne	Nombre de fonds mutualisés
Jusqu'à 99 000 €	21
Entre 100 000 € et 199 999 €	8
Entre 200 000 € et 399 999 €	13
Entre 400 000 € et 599 999 €	6
Entre 600 000 € et 999 000 €	1
1 000 000 € ou plus	0
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

L'enquête a porté sur le montant des engagements de dépenses entre 2020 et 2022 ou, le cas échéant, plus récemment, pour tenir compte de certains fonds mutualisés de création récente.

La répartition par strate de dépenses annuelle moyenne fait apparaître une grande diversité de taille. Près de 2 fonds mutualisés sur 5 engagent moins de 100 000 € par an. Un tiers des fonds mutualisés engagent entre 200 000 et 399 000 € par an.

Tableau 12 : Montant global et moyenne par fonds mutualisé des engagements de dépenses entre 2020 et 2022

Montant d'engagement de dépenses	Valeur
Engagements de dépenses des fonds mutualisés	30 024 086 €
Dépense annuelle moyenne des fonds mutualisés	10 008 029 €
Nombre de fonds mutualisés	49
Dépense annuelle moyenne par fonds mutualisé	204 245 €

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Pris globalement, les 49 fonds mutualisés ont engagé sur la même période 30,0 M€, soit une dépense annuelle de 10,0 M€. La dépense annuelle moyenne est de 204 245 € par fonds mutualisé.

3.9 Par encours disponible entre 2020 et 2022

L'enquête a porté sur le montant de l'encours disponible fin 2022 ou, le cas échéant, plus récemment, en tenant compte des restes à payer.

Tableau 13 : Répartition des fonds mutualisés existants par strate d'encours fin 2022

Strate d'encours	Nombre de fonds mutualisés
Jusqu'à 99 000 €	16
Entre 100 000 € et 199 999 €	4
Entre 200.000 € et 499 000 €	13
Entre 500.000 € et 999 000 €	10
Entre 1 000 000 € et 1 999 000 €	3
Entre 2 000 000 € et 2 999 000 €	0
Entre 3 000 000 € et 3 999 000 €	0
4.000.000 € ou plus	3
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

L'hétérogénéité de taille des fonds mutualisés est encore plus prononcée s'agissant des encours que des montants engagés. 16 fonds mutualisés ont des encours inférieurs à 100 000 €. 3 se distinguent par un encours de plus de 4 M€ (Aire urbaine investissement 25-70-90, FMR Puy-de-Dôme et Revital'Emploi).

Tableau 14 : Montant global et moyenne par fonds mutualisé des encours fin 2022

Montant	Valeur
Encours des fonds mutualisés	27 315 932 €
Nombre de fonds mutualisés	49
Encours moyen d'un fonds mutualisé	557 468 €

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Pris globalement, les 49 fonds mutualisés avaient un encours de 27,3 M€, soit en moyenne 577 468 € par fonds mutualisé.

3.10 Rapport entre l'encours disponible et le rythme d'engagement de dépenses

En moyenne, l'encours d'un fonds mutualisé (fin 2022 ou plus récemment) représente 2,73 années d'engagement de dépenses au titre de la revitalisation (sur 2020-2022 sauf données plus récentes). Cette moyenne recouvre des situations très disparates.

Tableau 15 : Rapport entre encours et engagement annuel de dépenses par fonds mutualisé

Strate d'année d'engagement de dépenses finançable par l'encours	Nombre de fonds mutualisés	Dont attributaires de prêts ou avances remboursables
Non disponible (dépense moyenne nulle)	8	2
Moins d'1 année	12	4
Entre 1 année et 1,99 années	8	4
Entre 2 années et 2,99 années	6	6
Entre 3 années et 4,99 années	4	2
5 années ou plus	11	6
Total	49	24

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Pour les fonds mutualisés dont le ratio est calculable (dépense moyenne non nulle), l'encours représente :

- moins d'une année d'engagement pour 12 fonds ;
- entre 1 et moins de 2 années d'engagement pour 8 fonds ;
- au moins 2 années d'engagement pour 21 fonds, dont au moins 5 années pour 11 fonds.

Le fait d'accorder des prêts ou des avances remboursables n'apparaît pas corrélé avec un niveau de réserves plus important rapporté au flux de dépenses annuelles. Toutefois, les FMR dont les réserves sont les plus limitées relativement à leurs engagements accordent moins souvent des prêts ou des avances remboursables.

3.11 Part des fonds mutualisés au sein de l'ensemble de la revitalisation

La place des fonds mutualisés dans la revitalisation peut être mesurée en comparant le flux d'engagement des fonds mutualisé au flux des nouvelles contributions de revitalisation.

Tableau 16 : Rapport entre les engagements annuels des fonds mutualisés et le flux annuel de nouvelles contributions de revitalisation

Indicateur	Ensemble des départements	Dont départements couverts par au moins un fonds mutualisé
Nombre de départements	102	46
Contribution annuelle moyenne figurant dans les conventions de revitalisation (2020-2022)	56 127 364 €	34 266 911 €
Engagement annuel moyen des fonds mutualisés (2020-2022) – dépenses	10 008 029 €	10 008 029 €
Rapport entre l'engagement annuel moyen des fonds mutualisés et la contribution annuelle moyenne de revitalisation	17,8 %	29,2 %

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

Les engagements moyens des fonds mutualisés s'élèvent à 10 M€ par an entre 2020 et 2022. Cela représente à 29,2 % des flux de nouvelles contributions de revitalisation dans les 46 départements couverts par au moins un fonds mutualisé et à 17,8 % si l'on considère l'ensemble du territoire.

Tableau 17 : Répartition des fonds mutualisés selon le rapport entre leurs engagements annuels moyens et le flux annuel de nouvelles contributions de revitalisation dans leur ressort

Strate de ratio	Nombre de fonds mutualisés
Non disponible (aucun montant de revitalisation)	2
Jusqu'à 9,9 %	14
De 10 % à 24,9 %	9
De 25 % à 49,9 %	9
De 50 % à 74,9 %	9
Entre 75 % et 99,9 %	3
100 % ou plus	3
Total	49

Source : Données issues de l'enquête FMR auprès des services déconcentrés, traitement mission.

La moitié des fonds mutualisés engage l'équivalent de moins d'un quart du flux annuel de nouvelles contributions de revitalisation dans leur ressort géographique. 6 fonds mutualisés engagent au moins 75 % de ce flux.

ANNEXE 2 : Comparaison des 7 fonds mutualisés examinés

Tableau 1 : Caractéristiques des sept fonds mutualisés de revitalisation étudiés de manière approfondie par la mission au regard de 16 critères

		Châlons-en-Champagne	CCI de l'Oise	ITerra (Oise)	ADIE (Bouches-du-Rhône)	AMPA (Métropole Aix-Marseille-Provence)	AUI (Territoire-de-Belfort, Doubs, Haute-Saône)	Finéa (Ille-et-Vilaine)
Ressort, opérateur et gouvernance du FMR	Etendue géographique des interventions	Arrondissement	Département	Département	Zones rurales et quartiers de la politique de la ville définis dans le département	Infra-départementale mais étendue (Métropole Aix-Marseille-Provence)	Interdépartementale (Territoire-de-Belfort, Doubs, Haute-Saône)	Département
	Nature de l'opérateur	Service de l'État (DDETSPP)	CCI	Association (de soutien à l'innovation)	Association avec mission organisme financier (ADIE)	Association (agence de développement économique)	Société par actions simplifiée	Association ad hoc (fédérations patronales)
	Formalisation du FMR	Convention et règlement technique d'application	Convention de partenariat très précise	Convention de partenariat très précise	Convention de partenariat	Convention de partenariat	Limitée (mention dans les statuts de l'association AUI et l'arrêté de consignation)	Convention de partenariat
	Rôle de l'État dans la définition des secteurs aidés par le FMR	Majeur	Majeur à travers convention de partenariat	Majeur à travers convention de partenariat	Modéré	Modéré	Limité	Limité
	Modalités de calcul des coûts de gestion	Pas de frais de gestion	30.000€ forfaitaire par an	30.000€ forfaitaire par an	Pas de frais de gestion	Pas de frais de gestion pour le FMR (pris sur subventions EPCI)	2/3 cotisations actionnaires et 1/3 budget sur remboursements avances remboursables + ICNE	15 % des recettes (abondements, remboursements de prêts)

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2023-047R

		Châlons-en-Champagne	CCI de l'Oise	ITerra (Oise)	ADIE (Bouches-du-Rhône)	AMPA (Métropole Aix-Marseille-Provence)	AUI (Territoire-de-Belfort, Doubs, Haute-Saône)	Finéa (Ille-et-Vilaine)
Rôle du FMR	Origine des sommes gérées	Conventions de revitalisation uniquement	Conventions de revitalisation uniquement	Conventions de revitalisation uniquement	Conventions de revitalisation uniquement	Conventions de revitalisation et subventions des collectivités locales	Conventions de revitalisation uniquement (pour le « fonds 2 » d'AUI)	Conventions de revitalisation uniquement
	Types d'aides accordées	Aides à l'embauche 3000€ par emploi	Aides à l'embauche et aides au projet d'investissement (montants divers)	Aides au financement de projets	Primes à la création d'entreprise (4000€ max) et prêts d'honneurs (6000€ max)	Prêts d'honneur (40.000€ max)	Prêts d'honneurs (3000€ par emploi), aides à l'embauche (3000€ par emploi) et fonds d'investissement	Aides à l'embauche 2500€ par emploi et prêts à taux zéro 10.000€ par emploi (avec plafond de 200.000€)
	Propriété des sommes gérées	Plutôt transfert de propriété au FMR (mais ambigu)	Maintien de propriété à l'entreprise contributrice (mais peu lisible)	Maintien de propriété à l'entreprise contributrice (mais peu lisible)	Transfert de propriété au FMR (abondement = subvention)	Plutôt maintien de propriété de l'entreprise contributrice (mais peu explicite)	Transfert de propriété au FMR dans des termes différenciés	Transfert de propriété au FMR
	Engagement des entreprises contributrices	Possible mais limité	Possible mais inexistant	Possible mais inexistant	Non prévu	Possible mais inexistant	Réel à travers la gouvernance maintenue des conventions	Possible mais limité

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2023-047R

		Châlons-en-Champagne	CCI de l'Oise	ITerra (Oise)	ADIE (Bouches-du-Rhône)	AMPA (Métropole Aix-Marseille-Provence)	AUI (Territoire-de-Belfort, Doubs, Haute-Saône)	Finéa (Ille-et-Vilaine)
Mise en œuvre opérationnelle des aides	Possibilité de financement des activités de l'opérateur (hors frais de gestion)	Non	Oui, prévu dans la convention de partenariat	Oui, prévu dans la convention de partenariat	Non	Non	Oui	Oui
	Réalité de la capacité de choix des entreprises assujetties	Très limitée	Limitée mais reliquats des conventions de revitalisation	Limitée mais reliquats des conventions de revitalisation	Négociée	Négociée	Négociée	Négociée
	Traçabilité des dépenses du FMR au regard de l'origine des contributions par les entreprises assujetties	Oui	Non	Non	Oui (le FMR a attribué à ce stade uniquement des primes)	Non	Oui (y compris la réutilisation de sommes issues de remboursements d'avances remboursables)	Oui, en partie. Traçabilité des sommes engagées en primo-utilisation (proratisées aux conventions de revitalisation actives). Pas d'imputation des sommes réutilisées après remboursements (de prêts ou de subventions) (« fonds de recyclage »)
	Modalités de délivrance du quitus	Après créations d'emploi	Dès la consignation	Dès la consignation	Dès le versement au FMR	Dès le versement au FMR	Dans le cadre de la gouvernance propre à chaque convention de revitalisation	Pas de quitus mais entreprises libérées de leurs obligations dès le versement au FMR
	Modalités de communication autour des actions du FMR	Rôle prééminent de l'État	Peu de communication	-	-	Centrée sur le fonds	Peu de communication	Peu de communication
Suivi comptable et de caisse	Comptabilité du FMR	Fichier Excel	Fichier Excel	Fichier Excel	Dans les outils de l'organisme financier	Retracé dans la comptabilité de l'association + CAC	Retracé dans la comptabilité de la SAS + CAC	Retracé dans la comptabilité de l'association + CAC
	Tenue de la caisse du FMR	Consignation	Consignation	Consignation	Dans les disponibilités de l'association organisme financier	Compte bancaire	Consignation	Compte bancaire

Source : Mission

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 Interlocuteurs nationaux

Cabinets ministériels

Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion

Mme Kathleen AGBO, conseillère chargée de l'accompagnement vers l'emploi

Mme Angélique ALBERTI, conseillère chargée du fonctionnement interne et des politiques territoriales

Administration centrale

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

M. Bruno LUCAS, délégué général (jusqu'en novembre 2023)

Mme Stéphanie LE BLANC, sous-directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi

M. Mathieu GUIBARD, adjoint à la sous-directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi

Mme Anne COUROUAU, cheffe de la mission du fonds national de l'emploi

Mme Julie LESTIENNE, chargée de mission revitalisation à la mission du fonds national de l'emploi

Mme Rachel KRUPKA, chargée de mission revitalisation à la mission du fonds national de l'emploi

Mme Agathe ANDRIEUX, chargée de mission activité partielle et formation à la mission du fonds national de l'emploi

Mme Julie RIDOUARD, apprentie à la mission du fonds national de l'emploi

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Delphine ABRAMOWITZ, directrice de projets aides d'État, concurrence et concentration

Délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises (DIRE)

Mme Hélène LEBEDEFF, déléguée interministérielle aux restructurations d'entreprises

M. Philippe LAGRANGE, adjoint à la déléguée interministérielle aux restructurations d'entreprises

Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)

M. Pierre-Olivier CHOTARD, secrétaire général

Mme Dorine BÉRARD, rapportrice

Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)

Mme Fabienne BALUSSOU, directrice

M. Fabien CHOLLET, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale de l'État

Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)

M. Jean-Baptiste GUEUSQUIN, directeur du programme territoires d'industrie

Réseaux d'opérateurs

CCI France

M. Anthony VALENTINI, directeur général

Initiative France

Mme Patricia LEXCELLENT, déléguée générale

M. Alexis LANIESSE, responsable de projets métiers et territoires

Cabinets prestataires spécialisés en revitalisation

Cabinet Alixio Revitalia

M. Yann MORVAN, directeur du cabinet Alixio Revitalia

Cabinet Lee Hecht Harrison (LHH)

M. Patrick GEORGES, directeur de practice

M. Matthieu BOUCHER, directeur de practice adjoint

Cabinet Oneida

M. Pascal BRONDY, associé, directeur

M. Erwan MAHÉ, directeur

Caisse des dépôts et consignations

Mme Marie DOLARD-CLÉRET, directrice déléguée du département consignations et dépôts spécialisés

Mme Géraldine CHERREY, responsable du service des consignations à la direction des clientèles bancaires

M. Nicolas KIEFFER, responsable de l'unité expertise et appui au service des consignations

M. Loïc LE DRIAN, chargé de mission à l'unité expertise et appui au service des consignations

Agence de services et de paiement

Mme Sophie CHAIZE-PINGAUD, directrice de la direction de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales

Mme Claire AMELIN, responsable des audits à la mission contrôle interne

M. Thierry VALADON, chef de service adjoint contractualisation

2 Interlocuteurs territoriaux

Rhône

DDETS

M. Laurent WILLEMANN, directeur départemental

M. Dominique VANDROZ, directeur départemental adjoint

Mme Mathilde ARNOULT, Responsable du service accompagnement des mutations économiques et déléguée à l'accompagnement des reconversions professionnelles

M. Laurent BADIOU, responsable du pôle entreprises, emploi et insertion professionnelle

M. Antoine BOHY, chargé de mission au pôle entreprises, emploi et insertion professionnelle

Marne

Préfecture

M. Henri PRÉVOST, préfet

M. Raymond YEDDOU, secrétaire général

DDETSPP

Mme Ghislaine LUCOT, directrice départementale

M. Stéphane LARBRE, chef du service insertion professionnelle, emploi, entreprises et mutations économiques

Mme Isabelle WOIRET, cheffe de l'unité accompagnement des entreprises et mutations économiques

M. Joffrey ROBÉCOURT, adjoint à la cheffe de l'unité accompagnement des entreprises et mutations économiques

Mme Isabelle SIMON, chargée de mission revitalisation

Mme Sophie VANDERLEENEN, chargée de mission revitalisation

DDFiP

M. Bruno SOULIÉ, directeur départemental

M. Bernard VOGTENSBERGER, directeur adjoint en charge de l'animation des métiers

M. Samuel BONIFAS, inspecteur à la division des affaires économiques

Mme Aude LEGRAND, pôle gestion fiscalité

Oise

Préfecture

Mme Catherine SEGUIN, préfète

M. Frédéric BOVET, secrétaire général, sous-préfet de Beauvais

Mme Aïcha LAOUEDJ, cheffe du service de coordination de l'action départementale

Mme Christelle DUMONT, attachée de préfecture, chargée de la supervision des fonds mutualisés de revitalisation

DDETS

Mme Véronique ALIÈS, directrice départementale

Mme Nathalie DROUIN, directrice départementale adjointe

Mme Salima HABBEDDINE, chargée de mission revitalisation

Chambre de commerce et d'industrie

M. Philippe BERNARD, président

Mme Coralie CAMBERNON, chargée des relations institutionnelles

Mme Sandrine TANNIÈRE, chargée de l'appui aux entreprises et aux territoires

Association ITerra

Mme Agathe VUILLEMENOT, directrice

Bouches-du-Rhône

Préfecture

Mme Marie-Pervenche PLAZA, secrétaire générale adjointe

Sous-préfecture d'Aix-en-Provence

M. Bruno CASSETTE, sous-préfet d'arrondissement

M. David LAMBERT, secrétaire général

DDETS

Mme Nathalie DAUSSY, directrice départementale

Mme Dominique GUYOT, adjointe de direction, responsable du pôle Economie, emploi entreprises

Mme Élodie CARITEY, cheffe du département accompagnement des mutations économiques et développement des compétences (DAMEDC)

Mme Catherine DOUILLOT, gestionnaire administrative au DAMEDC

Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)

M. Sébastien CHAZE, directeur régional

Mme Magali ALQUIER-POURBAIX, directrice administrative et financière

Mme Olivier GUIBAUD, directeur territorial Avignon

Mme Estelle GRIOTTO, bénéficiaire du fonds mutualisé ADIE

Association Pays d'Aix Développement, gestionnaire du fonds mutualisé AMPA

Mme Isabelle CORBIN, directrice

M. Olivier RIBARD, chargé de mission AMPA

M. Vincent CHIARONI, IVM Technologies (photogrammétrie), bénéficiaire du fonds AMPA

Mme Leslie REY, cabinet d'expertise comptable *In extenso*

Mme Evelyne JOLY, commissaire aux comptes

Airbus Développement

M. Bertrand GAUTIER, président

M. Bernard BOURRELY, délégué régional PACA d'Airbus Développement et RH d'Airbus Helicopters

Territoire de Belfort

Préfecture

M. Raphaël SODINI, préfet

Mme Laurence BEGUIN, sous-préfète chargée de l'aire urbaine du Nord Franche-Comté

Mme Pauline BACCON-GRAFFE, directrice de l'animation des politiques publiques interministérielles

Mme Nathalie FROHNER, cheffe du bureau des affaires économiques et sociales

Mme Célia TROMSON, adjointe à la cheffe de bureau des affaires économiques et sociales

DDETSPP

Mme Christelle FAVERGEON, directrice départementale adjointe

Mme Magali GUEDOT, chargée de mission développement de l'emploi et territoires, soutien aux entreprises en mutation

SAS Aire urbaine investissement (AUI)

M. Christian BLEICHER, président

M. Philippe CHEVALLIER, directeur

Mme Nathalie LEMAISTRE, assistante

Ile-et-Vilaine

Préfecture

M. Pierre LARREY, secrétaire général

DDETS

Mme Anne-Laure COULMEAU, directrice départementale adjointe

Finéa 35

M. Éric CHALLAN-BELVAL, président de FINEA 35

M. Xavier MIGEOT, directeur de FINEA35

Mme Marie-Françoise MINAUD, responsable administrative et comptable de FINEA35

Paris et Ile-de-France

Préfecture de Paris et d'Ile-de-France

M. Pierre-Antoine MOLINA, préfet secrétaire général aux politiques publiques

M. Yanis ROUIBI, adjoint aux chargés de mission contractualisation et développement économique au secrétariat général aux politiques publiques

DRIEETS

M. Gaëtan RUDANT, directeur régional et interdépartemental

M. Marc ROHFRIETSCH, chef du pôle entreprises, emploi et solidarités

Mme Manon NGUYEN VAN MAI, cheffe du service entreprises

M. Alexandre MARX, adjoint à la cheffe du service restructurations

M. David HOYRUP, responsable du service études, statistiques et évaluation

Mme Denise BAUER, chargée d'études au service études, statistiques et évaluation

Unité départementale de Paris

Mme Marie MARCENA, directrice du pôle entreprises, emploi et solidarités

M. Jean-Philippe DEVOUCOUX, responsable du département accompagnement des entreprises

Mme Rhizlaine NAIT-SI, adjoint au responsable du département accompagnement des entreprises

Unité départementale des Hauts-de-Seine

Mme Claudine SANFAUTE, directrice de l'unité départementale

Association Revital'Emploi

M. Frédéric LINGOIS, délégué général

DREETS

Bourgogne-Franche-Comté

M. Patrick SALLES, directeur régional adjoint, chef du pôle Economie, emploi, solidarités

Mme Céline ROUOT, cheffe du service statistiques, études, évaluation

M. Philippe MACIA, chef du service emploi, compétences, mutations économiques

M. Pier-Adrian DODEROVIC, chargé de mission revitalisation

Grand-Est

Mme Angélique ALBERTI, directrice régionale

M. Laurent LEVENT, directeur régional adjoint, chef du pôle solidarités, compétences et économie

Mme Marie FUCHS, adjointe au chef d'unité développement économique

SIGLES UTILISES

ABEA	Association bretonne des entreprises agroalimentaires
ADIE	Association pour le droit à l’initiative économique
ADNFC	Association de développement économique Nord Franche-Comté
AMPA	Aix-Marseille-Provence Amorçage
ANCT	Agence nationale pour la cohésion des territoires
ASP	Agence de services et de paiement
AUI	Aire urbaine investissement
BPI	Banque publique d’investissement
CA	Conseil d’administration
CA	Communauté d’agglomération
CAC	Commissaire aux comptes
CC	Communauté de communes
CCI	Chambre de commerce et d’industrie
CCN	Convention-cadre nationale de revitalisation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDI	Contrat à durée indéterminée
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l’encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT	Confédération générale du travail
CIRI	Comité interministériel de restructuration industrielle
CMA	Chambre des métiers et de l’artisanat
CODEFI	Comité départemental d’examen des problèmes de financement des entreprises
COFIL	Comité de pilotage
CPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
DAJ	Direction des affaires juridiques (des ministères sociaux)
DAP	Dispositif d’amorçage provençal
DARP	Déléguée à l’accompagnement des reconversions professionnelles
DCSTEP	Direction de la cohésion sociale, du travail, de l’emploi et de la population (à Saint-Pierre-et-Miquelon)
DIRE	Délégation interministérielle aux restructurations d’entreprises
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDETS	Direction départementale de l’emploi, du travail et des solidarités
DDETSPP	Direction départementale de l’emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DEETS	Direction de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (dans les DROM)
DGCIS	Direction générale de la compétitivité, de l’industrie et des services

DGCOPOP	Direction générale de la cohésion sociale et des populations (en Guyane)
DGE	Direction générale des entreprises
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGTTrésor	Direction générale du trésor et de la politique économique
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DLF	Direction de la législation fiscale
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DRIEETS	Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (d'Ile-de-France)
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRM	Dispositif de revitalisation mutualisé
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESS	Économie sociale et solidaire
ETP	Équivalent temps plein
FCPI	Fonds commun de placement dans l'innovation
FDRO	Fonds départemental de revitalisation de l'Oise
FIBM	Fonds d'industrialisation des bassins miniers
FMR	Fonds mutualisé de revitalisation
FNE	Fonds national de l'emploi
FO	Force ouvrière
FPCI	Fonds professionnel de capital investissement
HDFID	Hauts-de-France Innovation Développement
IAE	Insertion par l'activité économique
ICNE	Intérêts courus non échus
IDF	Île-de-France
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
JO	Jeux olympiques
LHH	Lee Hecht Harrison (cabinet spécialisé en revitalisation)
MAMP	Métropole Aix-Marseille-Provence
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
ORT	Obligation de revitalisation des territoires
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAD	Pays d'Aix Développement
PFIL	Plateforme d'initiative locale
PME	Petite et moyenne entreprise
RTA	Règlement technique d'application
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville

RAP	Reste à payer
RQTH	Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
RESANA	Plateforme numérique collaborative développée par l'État
RUP	Registre unique du personnel
SA	Société anonyme
SAS	Société par actions simplifiée
SGAPP	Secrétariat général aux politiques publiques (préfecture de région Île-de-France)
SI	Système d'information
SIRET	Système d'identification du répertoire des établissements
SMIC	Salaire mensuel interprofessionnel de croissance
TG	Trésorerie générale
TPE	Très petite entreprise
U2P	Union des entreprises de proximité
UD	Unité départementale
UE	Union des entreprises
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie
UTC	Université technologique de Compiègne

LETTRE DE MISSION



**MINISTÈRE
DU TRAVAIL,
DU PLEIN EMPLOI
ET DE L'INSERTION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

OLIVIER DUSSOPT

Le Ministre

Paris, le

08 JUIN 2023

Nos Réf. : D-23-002423

A l'automne 2022, un rapport d'évaluation, réalisé par le cabinet EY, du dispositif de revitalisation des bassins d'emploi, dont le cadre juridique est prévu aux articles L. 1233-84 et suivants du code du travail, a été remis à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Ce rapport dresse un bilan positif de la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation, qui atteint bien les objectifs fixés par le législateur.

Ce rapport a toutefois confirmé les interrogations régulièrement soulevées par les services de la DGEFP et des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) quant aux modalités de gestion des contributions de revitalisation par des fonds mutualisés.

Ces fonds mutualisés sont créés au niveau départemental, parfois aux niveaux régional ou infra-départemental, afin de recueillir tout ou partie des contributions de revitalisation des entreprises. Leurs statuts juridiques, leur gouvernance, leurs modes de fonctionnement et les actions qu'ils financent sont très divers. La première évaluation réalisée par EY ainsi que les remontées des services déconcentrés ont permis d'identifier des pratiques – attribution des fonds sans consultation de l'entreprise initialement contributrice, non-respect des termes initiaux de la convention quant au ciblage des actions financées, gestion des fonds par des organisations d'employeurs sans transparence dans le choix des critères d'attribution des financements, par exemple -qui interrogent fortement quant à leur compatibilité avec la lettre et l'esprit du dispositif de l'obligation de revitalisation.

Ces fonds mutualisés sont créés au niveau départemental, parfois aux niveaux régional ou infra-départemental, afin de recueillir tout ou partie des contributions de revitalisation des entreprises. Leurs statuts juridiques, leur gouvernance, leurs modes de fonctionnement et les actions qu'ils financent sont très divers. La première évaluation réalisée par EY ainsi que les remontées des services déconcentrés ont permis d'identifier des pratiques – attribution des fonds sans consultation de l'entreprise initialement contributrice, non-respect des termes initiaux de la convention quant au ciblage des actions financées, gestion des fonds par des organisations d'employeurs sans transparence dans le choix des critères d'attribution des financements, par exemple -qui interrogent fortement quant à leur compatibilité avec la lettre et l'esprit du dispositif de l'obligation de revitalisation.

Par ailleurs, l'évaluation susmentionnée a mis en évidence une opacité dans la gestion de ces fonds, ce qui constitue un obstacle au fait de disposer d'une vision consolidée des fonds disponibles et de leur destination.

Le lancement d'une mission d'évaluation de l'IGAS sur ce sujet permettra donc d'en étudier de manière plus exhaustive les différentes modalités de mise en œuvre et de formuler des recommandations de nature à garantir un cadre en adéquation avec les objectifs de la revitalisation.

En veillant à diversifier les territoires étudiés, les principaux axes de travail de cette mission seront les suivants :

- pertinence de la mise en place de fonds mutualisés au regard des caractéristiques du territoire, des acteurs en présence, de la durée de conservation des fonds, de la nature et de la diversité des actions financées,

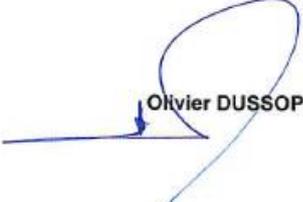
Monsieur Thomas AUDIGE
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
Tour Mirabeau
39-43 quai André-Citroën
75015 Paris

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2023-047R

- rôle du gestionnaire du fonds : nature et positionnement de l'opérateur, rémunération du gestionnaire, articulation de cette rémunération avec les frais de gestion prévus dans les conventions de revitalisation, modalités de *sourcing* des bénéficiaires et statut des bénéficiaires, modalités de contractualisation ou de rupture de contrat avec le gestionnaire,
- modalités de prise des décisions d'attribution des fonds : analyse du risque de qualification en aide d'Etat et association de l'entreprise assujettie à ces décisions,
- transparence et effectivité du suivi des fonds au niveau local (avec le traçage pour l'entreprise et la DDETS et le suivi de la réalisation de l'action) et au niveau national,
- avantages comparatifs éventuels des fonds mutualisés par rapport à d'autres modalités de mise en œuvre des conventions de revitalisation (convention de revitalisation classique, mise en place d'appels à manifestation d'intérêt ou constitution d'un portefeuille local de projets).

Dans cette perspective, la mission fera part de ses recommandations de nature à nourrir des travaux de rationalisation et sécurisation des pratiques des fonds mutualisés.

Le rapport issu de ces travaux devra m'être remis pour le mois de septembre 2023. La mission bénéficiera, pour les mener à bien, de l'appui des services de la DGEFP mais également de ceux des DREETS et des DDETS.



Olivier DUSSOPT

