



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **Accélérer le rebond économique des territoires**

**Jean-Noël BARROT, député des Yvelines  
Rapport au Premier ministre**

**Juin 2021**



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**ACCÉLÉRER LE REBOND ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES**  
**Jean-Noël BARROT, député de la 2<sup>e</sup> circonscription des Yvelines**  
**Rapport au Premier ministre**

Avec la participation de

**Pour l'Inspection générale  
des finances**

**AMAËL PILVEN**  
Inspecteur des finances

**PAUL-ARMAND VEILLON**  
Data Scientist

**CÉLINE MOUCER**  
Data Scientist junior

**ANGÉLIQUE SORBA**  
Assistante de mission

**Pour le Conseil général de l'Économie,  
de l'Industrie, de l'Énergie  
et des Technologies**

**SIMON LIU**  
Ingénieur en chef des mines

- JUIN 2021 -

## AVANT-PROPOS

La crise économique provoquée par l'irruption de la Covid-19 tranche avec toutes les précédentes, tant par son ampleur que par sa nature. Les mesures de distanciation sociale ont en effet interrompu brutalement l'activité de certains secteurs, entraînant dans leur sillage le reste de l'économie. À cette situation inédite, les administrations publiques ont répondu par des mesures dont la puissance et la rapidité ont permis de préserver le capital entrepreneurial de la France, puis par un plan de relance ambitionnant de relever durablement le potentiel de croissance de notre pays en accélérant les grandes transitions (France Relance).

Dans un tel contexte, il convient aussi de veiller à ce que la crise ne vienne pas approfondir des fractures territoriales existantes ou en créer de nouvelles dans une France qui a pris conscience avec le mouvement des Gilets jaunes de la portée politique de telles fractures. C'est tout l'objet de la mission que m'a confiée le Premier ministre, en me plaçant pour la conduire auprès du Ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Pour mesurer finement les effets territoriaux de la crise et formuler un diagnostic, nous avons bénéficié de l'extraordinaire mobilisation de la statistique publique française, qui a mis à disposition de la mission des jeux de données inédits. Nous avons également pu nous appuyer sur les réseaux consulaires et les organisations patronales, dont 3 500 des adhérents ont répondu à nos questions sur l'impact de leur implantation territoriale. Le Conseil supérieur du notariat a produit pour la mission des statistiques sur les flux résidentiels provoqués par la crise, offrant une première mesure d'évolutions qui pourraient redessiner durablement les clivages territoriaux. Convaincus de l'importance de doubler l'analyse des données objectives par celle du ressenti des Français, nous avons conçu le premier indicateur micro localisé de bien-être à partir des messages de Twitter, que les travaux ultérieurs pourront mobiliser à leur tour.

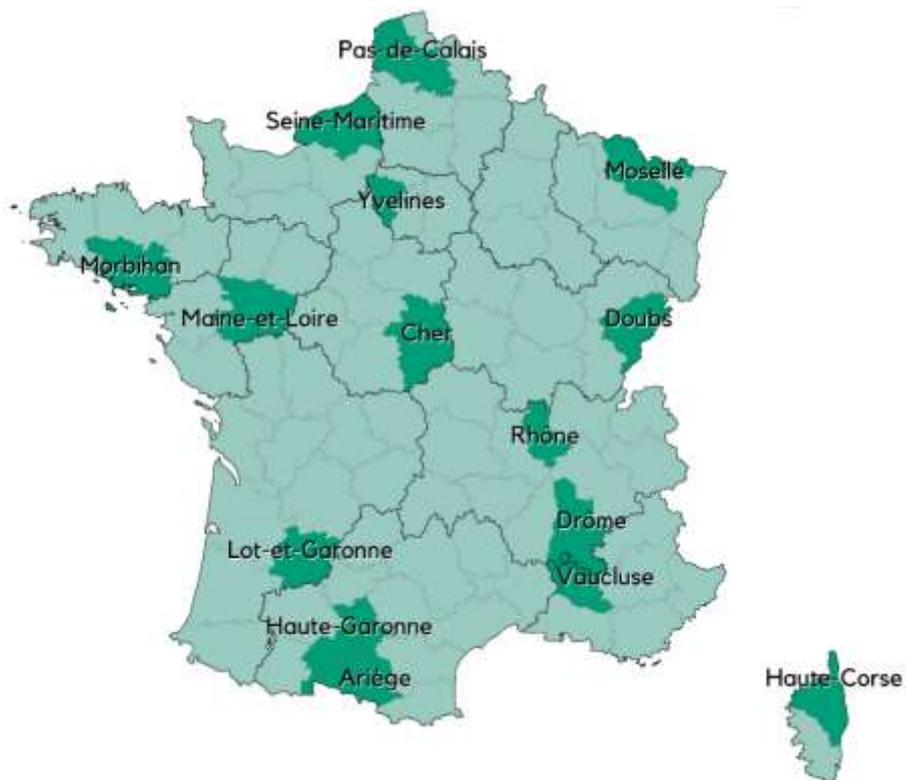
L'équipe de la mission s'est également attachée à mesurer l'impact de la crise au plus près du terrain et au contact des Français. Nous nous sommes rendus dans chacune des treize régions métropolitaines en ciblant les bassins d'emploi cumulant fragilités préexistantes et impact de la crise de la Covid-19 (cf. figure 1). Nous avons ainsi visité une cinquantaine de communes dans quinze départements et rencontré plus de 400 interlocuteurs. De cette immersion dans les territoires confinés à la rencontre de celles et ceux qui les animent sont inspirées les 27 recommandations présentées dans ce rapport.

De cette immersion se dégage aussi quelques impressions fortes. La première est celle d'un État qui, depuis les couloirs de Bercy jusque dans les entreprises, a su faire preuve d'une réactivité et d'une agilité extraordinaires. Dans de nombreux territoires, le corps préfectoral a noué un dialogue très étroit avec les acteurs économiques et ces derniers ont développé entre eux des habitudes nouvelles de coopération : ce « capital territorial » constitué dans l'adversité de la crise est un atout majeur qu'il faudra préserver et cultiver. La seconde impression est celle de l'esprit conquérant des entrepreneurs de France, qui ont été nombreux à saisir les opportunités et à s'appuyer sur France Relance pour innover et investir. La troisième est celle de l'accélération des grandes transitions, comme celle de la reconversion des centrales à charbon qui ferment conformément aux engagements du Président de la République, ou la reprise des friches urbaines et industrielles des territoires en déprise qui signe là une revanche sur le déclin subi au long des décennies passées.

Alors que cette mission touche à son terme, je remercie le Premier ministre et le Ministre de l'économie, des finances et de la relance pour leur confiance et pour les moyens qu'ils ont bien voulu consentir à la mission. J'adresse également mes sincères remerciements à tous les membres de la mission qui ont consacré beaucoup de temps, d'énergie et de cœur à ce travail dont je souhaite qu'il puisse éclairer nos choix pour aujourd'hui et pour l'avenir.

## Rapport

Figure 1 : Carte des déplacements de la mission



*Source : Mission.*

# SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>1</b>
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	<b>1</b>
<b>SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>2</b>
<b>1. LES FORTS CONTRASTES TERRITORIAUX ET LEURS RÉPERCUSSIONS SUR LE BIEN-ÊTRE FONT DE L'« ÉQUITÉ TERRITORIALE » UN OBJECTIF DE POLITIQUE PUBLIQUE</b> .....	<b>5</b>
1.1. La France est marquée par l'accélération sur les dernières décennies du phénomène de métropolisation qui accroît les écarts entre les grandes aires urbaines et le reste du pays .....	5
1.2. Les répercussions négatives de la métropolisation sur le bien-être appellent une meilleure prise en compte de l'objectif d'équité territoriale .....	11
<b>2. LA CRISE COVID-19 : UN CHOC QUI REDESSINE LES FRACTURES TERRITORIALES ET QUE LES MESURES DE SOUTIEN ET DE FRANCE RELANCE ONT CONTRIBUÉ À AMORTIR</b> .....	<b>13</b>
2.1. Les vulnérabilités en entrée de crise se concentraient sur le quart Nord-Est et le pourtour méditerranéen.....	13
2.2. Le choc de la Covid-19 a touché les territoires de façon très inégale et sans recouper les fragilités préexistantes.....	15
2.2.1. <i>Le choc économique induit par la crise sanitaire a des effets inégalement répartis sur le territoire</i> .....	15
2.2.2. <i>Le ressenti des Français reflète la répartition inégale des effets du choc entre les territoires</i> .....	19
2.2.3. <i>L'ampleur de la crise dans les territoires les plus affectés s'explique en partie par des effets locaux</i> .....	21
2.2.4. <i>La crise sanitaire semble avoir amorcé un nouvel « exode urbain »</i> .....	26
2.3. Les mesures de soutien et de France Relance ont joué le rôle d'amortisseur des différences d'impact territorial de la crise .....	30
2.3.1. <i>Le recours aux mesures de soutien a varié selon les territoires</i> .....	30
2.3.2. <i>L'impulsion budgétaire des mesures de soutien et de France Relance a bénéficié en priorité aux territoires subissant la plus forte baisse d'activité</i> .....	32
2.3.3. <i>Une répartition des mesures de soutien et de France Relance différenciée selon les territoires</i> .....	35

<b>3. LES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX TERRITOIRES FRAGILES ÉVOLUENT VERS UNE LOGIQUE PLUS ASCENDANTE ET CENTRÉE SUR LES PROJETS TANDIS QUE L'EFFICACITÉ DES ZONAGES EST MISE EN QUESTION.....</b>	<b>38</b>
3.1. Les dispositifs zonés : une approche qui n'a pas fait ses preuves.....	38
3.1.1. <i>Ces trente dernières années, les dispositifs zonés ont constitué le levier privilégié de l'intervention de l'État au soutien des territoires en difficulté économique .....</i>	<i>38</i>
3.1.2. <i>La pertinence des zonages économiques est aujourd'hui questionnée en raison de leur complexité, de leur décalage avec l'évolution des territoires et d'une efficacité économique non démontrée.....</i>	<i>42</i>
3.2. Les mérites de l'approche renouvelée du soutien aux territoires vulnérables, fondée sur une logique de projets et la responsabilisation des acteurs locaux ..	49
3.3. Le renforcement du suivi de l'exécution territoriale des politiques publiques opéré ces derniers mois permet l'évaluation de leur ciblage au regard des fragilités territoriales .....	53
<b>4. DES PROPOSITIONS POUR LA SORTIE DE CRISE ET DES ORIENTATIONS DE PLUS LONG TERME POUR LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES EN DÉCLIN.....</b>	<b>55</b>
4.1. Pour le rebond des territoires en sortie de crise : des propositions et initiatives de terrain .....	55
4.1.1. <i>Le renforcement de la coopération entre les acteurs économiques locaux sera un facteur essentiel de la reprise dans les territoires fragiles.....</i>	<i>55</i>
4.1.2. <i>Une plus grande territorialisation du plan de relance serait également bénéfique aux zones les plus vulnérables .....</i>	<i>65</i>
4.1.3. <i>Régénérer le tissu économique des territoires fragiles sera la troisième clef du rebond .....</i>	<i>73</i>
4.2. Pour l'avenir : un « Pack rebond » proposé dès 2022 aux territoires fragiles.....	92
4.2.1. <i>Ordonner les zonages économiques autour d'une notion unifiée de territoires vulnérables et calquer leur géographie sur celle de la contractualisation nouvelle.....</i>	<i>93</i>
4.2.2. <i>Sur le fondement du zonage renouvelé, proposé aux territoires fragiles un « Pack rebond » déclinant un accompagnement renforcé de l'État pour la mise en œuvre de leur stratégie de rebond.....</i>	<i>94</i>

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

**La situation de la France avant d'entrer dans la crise de la Covid-19 était celle d'un territoire marqué par des inégalités croissantes et une forte métropolisation.** Les 17 zones d'emplois de grandes agglomérations et à fonctions dites « métropolitaines » (INSEE) concentraient en effet 30 % de la population et 36 % de l'emploi national en 2017. Parallèlement, la combinaison des trois indicateurs de fragilité retenus par la mission<sup>1</sup> faisait ressortir des vulnérabilités particulièrement prononcées sur le quart Nord-Est et le pourtour méditerranéen. Indépendamment de la crise sanitaire et économique, l'épisode des Gilets jaunes avait fait la démonstration de ce que ces forts contrastes pouvaient entraîner comme répercussions sur le bien-être dans les territoires relégués et, partant, de la nécessité de faire de l'équité territoriale un objectif de politique publique.

**Sur cette toile de fond, le choc de la Covid-19 s'est réparti de façon très hétérogène sur les territoires, en ne recoupant que partiellement les inégalités préexistantes.** Mesuré à partir de l'évolution de la masse salariale privée, la baisse d'activité est 2,3 fois plus forte que la moyenne nationale dans les 30 zones d'emploi les plus touchées et se concentre en région Sud, en Île-de-France et dans les Alpes. En outre, seules 8 des 30 zones d'emploi les plus affectées par le choc de la Covid-19 figurent dans les 30 plus fragiles d'avant crise. Une analyse par strates d'unités urbaines montre que plus grandes villes françaises (Paris, Lyon, Marseille) ont été les plus fortement touchées par le choc de la Covid-19 (baisse de masse salariale privée de 13 % contre 8 % dans les unités urbaines de moins de 2 millions d'habitants).

**Dans les territoires les plus touchés, l'ampleur de la crise s'explique en partie par des facteurs locaux.** Dans les 30 zones d'emploi les plus touchées par la crise, les facteurs locaux contribuent davantage à expliquer le choc que la composition sectorielle du tissu économique : ils expliquent ainsi 82 % de la baisse d'activité dans la zone d'emploi de Roissy et 57 % dans celle de la Tarentaise, qui sont les plus touchées sur la période de mars 2020 à février 2021.

**Ces contrastes territoriaux se reflètent fidèlement dans le ressenti des Français.** Une analyse territorialisée de sentiment à partir des messages Twitter montre une détérioration plus prononcée de leur positivité dans les territoires les plus touchés par la crise. Sur la période de mars 2020 à février 2021, la positivité baisse de 9,2 points à Toulouse, 6,7 points à Roissy, ou de 6,5 points à Calvi par rapport à la même période un an auparavant.

**La crise affecte les mobilités résidentielles des Français et semble avoir provoqué l'amorce d'un nouvel « exode urbain ».** La comparaison des flux résidentiels entre le second semestre 2019 et le second semestre 2020 montre en effet une hausse notable des acquisitions immobilières dans un autre département (13 %), particulièrement prononcée au départ des grandes métropoles (Paris, Marseille, Toulouse, Nantes) et à destination des départements périphériques moins denses et plus ruraux. Ces mobilités nouvelles dessinent ainsi une large auréole autour des métropoles : au départ de Paris, les plus fortes hausses d'acquisitions en volume se retrouvent par exemple en grande couronne, en Normandie ou dans le Centre-Val de Loire.

---

<sup>1</sup> Trois indicateurs ont été retenus au vu de leur pertinence pour évaluer le déclin d'un territoire et de leur capacité à prédire le mal-être des habitants à la maille de la zone d'emploi : le taux de chômage (2019), le niveau de pauvreté (2018) et le solde migratoire des actifs (2017).

**Les mesures de soutien et les mesures France Relance déployées pendant la crise ont permis jusqu'ici d'amortir les effets inégalement répartis du choc de la Covid-19 sur les territoires.** L'examen de la répartition territoriale des quatre principales mesures de soutien (fonds de solidarité, activité partielle, PGE, reports de cotisations sociales, soit au total 177,9 Md€) et des mesures de relance dont la répartition départementale était disponible (soit au total 14,8 Md€) indique qu'elles ont plus fortement bénéficié aux départements connaissant la baisse la plus marquée de la masse salariale privée pendant la crise.

**Lors de ses auditions et déplacements dans l'ensemble des régions de France métropolitaine, la mission a constaté des initiatives locales à valoriser et des freins à la reprise économique des territoires.** Ce rapport met ainsi en avant des recommandations pour accélérer le rebond économique des territoires réparties en trois axes : le renforcement des coopérations entre acteurs locaux, la plus grande territorialisation des mesures de soutien et de relance, et la régénération du tissu économique des territoires les plus touchés.

**Plus structurellement, la crise actuelle doit aussi être l'occasion d'interroger en profondeur les modalités d'intervention de l'État en soutien des territoires fragiles.** Le seul recours aux zonages fiscaux n'a pas fait la preuve de son efficacité et le tournant pris vers une logique contractuelle, centrée sur des projets, doit être accentué. La mission propose la mise en place à l'horizon 2022 d'un « Pack rebond » pour les territoires fragiles, fondé sur une logique ascendante, une meilleure concentration des moyens et ouvrant droit à une palette d'instruments de revitalisation autour d'une notion unifiée de fragilité territoriale.

**Enfin, le développement de nouveaux instruments de suivi territorial de l'exécution des politiques publiques devrait faciliter la prise en compte transversale des inégalités territoriales.** À titre illustratif, la mission a en effet conduit un exercice de croisement des indicateurs départementaux de certaines des réformes prioritaires du Gouvernement avec la carte des fragilités territoriales. Celui-ci donne à voir comment pourrait être éclairée dans les mois à venir la répartition territoriale des moyens alloués dans le déploiement de chacune des politiques publiques.

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

### Pour le rebond des territoires en sortie de crise :

**Proposition n° 1 : Faciliter le prêt de main d'œuvre en élargissant la communication qui en est faite, en envisageant la possibilité d'un cumul APLD-PMO en sortie de crise et en prolongeant durablement les assouplissements juridiques apportés par la loi du 17 juin 2020.**

**Proposition n° 2 : Encourager les réponses groupées aux appels à projets France Relance en réservant une fraction des enveloppes pour ces initiatives.**

**Proposition n° 3 : Mettre à profit la hausse à venir des fonds de revitalisation, en les ciblant davantage vers les projets industriels locaux et les formations par les établissements d'enseignement supérieur et en mettant en place des structures permettant des interventions en capitaux propres sur d'autres entreprises d'un même territoire.**

**Proposition n° 4 : Prévoir une évaluation à un an de l'utilisation des fonds de revitalisation afin d'en optimiser l'allocation au cours des années à venir.**

**Proposition n° 5 : Accroître la densité du tissu de TPE/ PME dans les territoires les plus fragiles en expérimentant un dispositif d'aide à la constitution de contrats privés sur le modèle des contrats de réseaux italiens.**

**Proposition n° 6 : Orienter une part de l'enveloppe du fonds friches de manière privilégiée vers les territoires les plus fragiles en sensibilisant les préfets de région.**

**Proposition n° 7 : Pérenniser un fonds friches en le ciblant sur les projets d'implantation d'activités économiques créatrices d'emploi dans les territoires les plus fragiles afin de purger le stock de friches existantes et de prévenir sa reconstitution.**

**Proposition n° 8 : Renforcer l'accompagnement des entreprises dans le cadre du plan de relance en s'inspirant des initiatives observées dans le Cher (« ambassadeurs pour la relance ») ou encore en Moselle (réseau des « développeurs France Relance »).**

**Proposition n° 9 : Créer une plateforme « ingenierie.gouv.fr » de mise en relation de l'offre et de la demande d'ingénierie publique, en stimulant l'offre par des incitations financières aux fonctionnaires et en fléchant certains postes déconcentrés du futur INSP sur des missions d'ingénierie dans les territoires (sous-préfets à l'animation économique, à la suite des sous-préfets à la relance).**

**Proposition n° 10 : Adapter le cadre juridique du FNADT pour donner aux services de l'État en région davantage de moyens pour le traitement de problématiques économiques localisées et en vue d'apporter une réponse sur-mesure aux besoins spécifiques des territoires.**

**Proposition n° 11 : Pour les enveloppes inférieures à 50 M€, prévoir par défaut le principe d'une instruction au niveau déconcentré de tous les appels à projets à venir et réabondements éventuels avec une remontée d'information au niveau national.**

**Proposition n° 12 : Inciter à la mise en place au niveau régional d'une cellule de coordination État-opérateurs-région pour faciliter la réorientation des dossiers non retenus des appels à projets vers d'autres financements.**

**Proposition n° 13 : Encourager les partenaires sociaux à exploiter la possibilité ouverte par le code du travail de conclure des accords collectifs à portée locale au sein d'une même branche au profit des jeunes entreprises.**

**Proposition n° 14 : Expérimenter la possibilité pour les jeunes entreprises implantées dans les territoires fragiles de déroger aux accords de branches sur certains thèmes du « bloc 1 » (*minima* conventionnels, mesures relatives aux CDD, période d'essai des CDI...).**

**Proposition n° 15 : Mettre en place une aide à la création et à la reprise pour les jeunes de moins de 30 ans, sous forme de capital, d'un montant de 5 000 €, versée en plusieurs fois et ciblée sur la création ou la reprise d'entreprises implantées dans les territoires les plus affectés par la crise.**

**Proposition n° 16 : Identifier les territoires sinistrés dans lesquels une offre d'enseignement supérieur pourrait être développée à proximité, par la voie de campus hybrides combinant enseignement physique et à distance.**

**Proposition n° 17 : Encourager la mobilité des enseignants-chercheurs dans les territoires identifiés comme prioritaires pour le développement de l'offre d'enseignement supérieur au moyen d'un système de bonification géographique ou déployer une politique d'agrément sur le modèle de celle du CNAM.**

**Proposition n° 18 : Inciter les collectivités territoriales à développer une offre d'accueil des télétravailleurs dans les territoires vulnérables, en diffusant les bonnes pratiques observées en Ariège et en apportant aux collectivités s'inscrivant dans une telle démarche des financements voire du foncier pour implanter des tiers-lieux.**

**Proposition n° 19 : Déployer à plus grande échelle l'offre de rachat des biens immobiliers des salariés licenciés pour motif économique dans les territoires**

## Rapport

économiquement fragiles expérimentée par Action Logement afin de favoriser la mobilité géographique.

**Proposition n° 20 :** Expérimenter une exonération partielle de DMT0 sur l'achat d'une nouvelle résidence principale au profit des individus ayant fait l'objet d'un licenciement collectif sur la période 2020-2022 afin de faciliter leur mobilité, en ciblant géographiquement les territoires les plus fragiles où les perspectives de retrouver un emploi sont moindres qu'ailleurs.

**Proposition n° 21 :** Remédier aux frottements fiscaux et réglementaires à la reconversion d'un site industriel en rendant éligibles à l'exonération temporaire de TFPB les bâtiments repris après cinq ans sans activité ou après un PSE.

**Proposition n° 22 :** Mettre à exécution le projet de relèvement des seuils de saisine de la CNDP pour les équipements industriels soumis à la consultation du public le 12 février dernier.

**Proposition n° 23 :** Faire connaître France Expérimentation aux acteurs économiques et renouveler l'appel à projet lancé sur le projet de loi dit « 4D » sur tous les textes législatifs de simplification à venir.

**Proposition n° 24 :** Poursuivre l'allègement des normes applicables à la transformation de bureaux en logement en introduisant des dérogations aux règles d'accessibilité pour les bureaux qui n'y étaient pas soumis afin de tenir compte de la complexité des opérations.

**Proposition n° 25 :** Passer de façon temporaire et expérimentale les opérations de conversions de bureaux en logement soumises à permis de construire sous le régime de la déclaration préalable en allongeant le délai d'acceptation tacite.

**Proposition n° 26 :** Porter le délai de saisine de la CCSF en cas de procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire de deux mois à six mois en modifiant l'article R. 626-13 du code de commerce.

### **Pour l'avenir :**

**Proposition n° 27 :** Proposer un « Pack rebond » dès 2022 aux territoires les plus fragiles qui unifierait les leviers d'intervention de l'État et intégrerait de nouveaux outils de revitalisation dans une logique ascendante.

## 1. Les forts contrastes territoriaux et leurs répercussions sur le bien-être font de l'« équité territoriale » un objectif de politique publique

### 1.1. La France est marquée par l'accélération sur les dernières décennies du phénomène de métropolisation qui accroît les écarts entre les grandes aires urbaines et le reste du pays

La France est caractérisée par une forte concentration de l'activité économique et des populations dans les métropoles. Dans son analyse de la version 2020 des zones d'emploi<sup>2</sup>, l'INSEE fait ainsi ressortir une catégorie de 17 zones d'emplois<sup>3</sup> correspondant à de grandes agglomérations à forte concentration de fonctions dites « métropolitaines » (fonctions de conception et de recherche, de commerce inter-entreprises, de gestion, de culture-loisirs et de prestations intellectuelles)<sup>4</sup>. Or, ces 17 zones d'emplois métropolitaines concentrent à elles seules 36 % des emplois du pays et 30 % de la population française (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Emploi et population dans les 17 zones d'emploi de grandes agglomérations à forte concentration de fonctions dites « métropolitaines »**

	Nombre	Part du total national
Emplois	9,5 millions	36,3 %
Population	20,0 millions	30,1 %

Source : INSEE, 2020.

Cette concentration dans les grandes aires urbaines<sup>5</sup> résulte d'un processus de long cours qui s'est accéléré à la suite de la crise de 2008-2009. Une note de France Stratégie montrait en effet que sur la période 2006-2013, seule la strate des aires urbaines de plus de 500 000 habitants affichait une croissance annuelle moyenne de l'emploi (cf. tableau 2), alors que la croissance de l'emploi était bien mieux répartie entre les strates auparavant. Ces chiffres illustrent l'accélération de la métropolisation de l'activité économique à partir du milieu des années 2000.

<sup>2</sup> INSEE Première, « L'orientation économique des zones d'emploi : entre spécialisation et diversification des économies locales », n° 1814, septembre 2020.

<sup>3</sup> Evry, Paris, Saclay, Seine-Yvelinoise, Versailles-Saint-Quentin, Lille, Strasbourg, Nantes, Rennes, Montpellier, Toulouse, Grenoble, Lyon, Aix-en-Provence, Cannes, Marseille (il ne manque que Nice parmi les 10 villes françaises les plus peuplées au regard de la population municipale 2017).

<sup>4</sup> Ces fonctions représentent en moyenne 18 % des emplois totaux alors que ce taux oscille entre 4 et 8 % pour les autres catégories de zones d'emploi élaborées par l'INSEE.

<sup>5</sup> Une aire urbaine est définie par l'INSEE comme un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

## Rapport

**Tableau 2 : Croissance annuelle moyenne de l'emploi par strates d'aires urbaines entre 1968 et 2013**

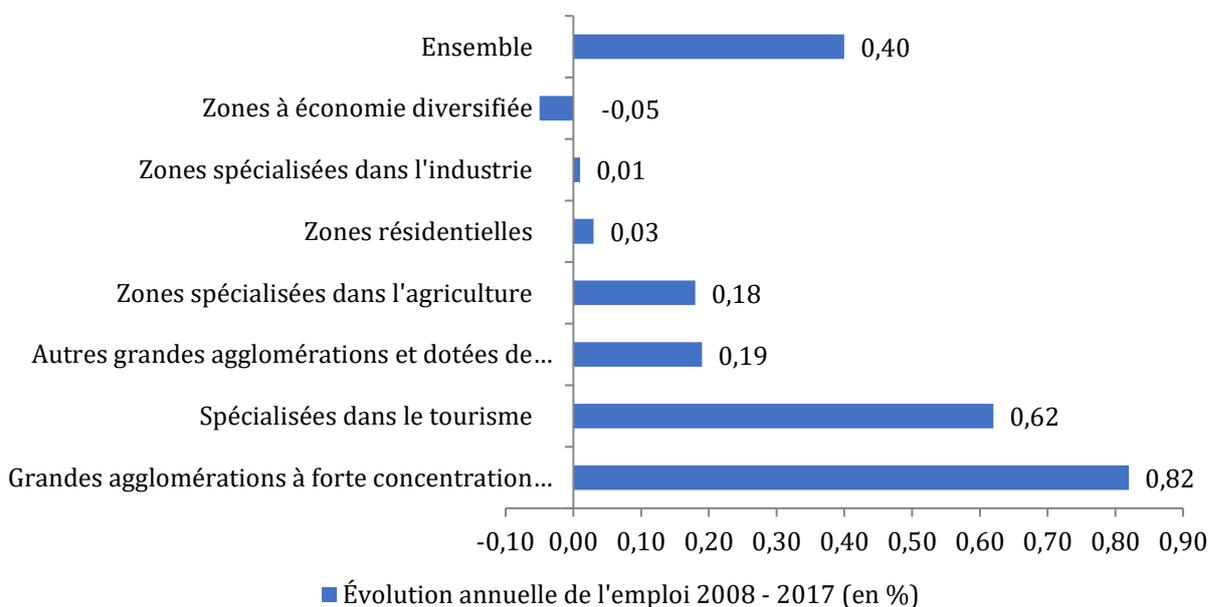
	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	1999-2006	2006-2013
Aire urbaine de Paris	3,0	0,7	1,7	0,5	0,4	0,1
Aires urbaines de plus de 500 000 habitants	3,0	1,5	1,7	1,3	1,1	0,4
Aires urbaines de 200 000 à 500 000 habitants	3,1	1,8	1,3	1,3	0,5	- 0,3
Aires urbaines de 100 000 à 200 000 habitants	2,9	1,6	1,0	1,1	0,3	- 0,5
Aires urbaines de moins de 100 000 habitants	2,8	1,8	1,4	1,3	0,5	- 0,6
Moyennes aires	2,4	1,5	1,2	1,3	0,4	- 0,8
Petites aires	2,6	1,4	1,0	1,2	0,4	- 0,8
Communes isolées	0,0	- 0,1	0,0	1,0	- 0,1	- 0,8
<b>Ensemble de la France</b>	<b>2,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>- 0,2</b>

*Champ* : effectifs en emploi au lieu de travail, parmi les personnes de 25 à 54 ans, France métropolitaine.

*Source* : France Stratégie, « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », la note d'analyse, n° 53, février 2017, d'après Insee, recensements de population au lieu de travail.

**Les données plus récentes au niveau des zones d'emploi confirment un dynamisme plus marqué dans les métropoles.** Sur la période 2008-2017, les 17 zones d'emploi de grandes agglomérations à forte concentration de fonctions dites « métropolitaines » ont enregistré un taux de croissance annuel moyen de l'emploi de 0,82 % (cf. graphique 1), nettement supérieur aux autres zones d'emploi dont le taux de croissance s'étagait entre - 0,05 % (zones à économie diversifiée, essentiellement situées en ruralité et peu denses) et 0,62 % (zones spécialisées dans le tourisme, principalement localisées sur les littoraux et dans les Alpes).

**Graphique 1 : Évolution annuelle de l'emploi par catégorie de zones d'emploi entre 2008 et 2017**



*Source* : « La France et ses territoires », Insee Références, édition 2021.

**Le renforcement de l’attractivité des métropoles se lit aussi dans la surreprésentation des étudiants et dans les tensions des marchés immobiliers :**

- ◆ les 22 métropoles françaises concentrent en effet 69 % des étudiants alors qu’elles regroupent 29 % de la population nationale<sup>6</sup> ;
- ◆ selon les indices de MeilleursAgents<sup>7</sup>, les prix de l’immobilier ont connu une croissance nettement plus marquée dans les grandes villes sur les dernières années : Paris affiche une croissance de + 24,4 % sur les dix dernières années, les dix plus grandes villes (« Top 10 ») affichent une croissance de + 26,6 % tandis que l’indice national affiche de son côté une hausse plus modeste, de + 7,5 % (cf. tableau 3).

**Tableau 3 : Indices des prix de l’immobilier**

<b>Zone géographique</b>	<b>Évolution sur 10 ans</b>	<b>Évolution sur 5 ans</b>
Paris	+ 24,4 %	+ 30,4 %
10 plus grandes villes (hors Paris)	+ 26,6 %	+ 28,9 %
50 plus grandes villes (hors Paris)	+ 14,0 %	+ 20,9 %
Zone rurale	- 8,7 %	+ 3,3 %
France entière	+ 7,5 %	+ 13,3 %

Source : *meilleursagents.com* (mars 2021).

**Dans le même temps, le reste du territoire national est parcouru par des dynamiques très différenciées.** Exception faite des grandes villes, le rapport sur la cohésion des territoires de juillet 2018 notait trois autres grandes dynamiques territoriales :

- ◆ la divergence de trajectoire des territoires ruraux, dont ceux situés près des littoraux et des vallées urbaines sont plutôt dynamiques du fait de l’économie résidentielle et touristique, tandis que les campagnes agricoles et industrielles (Hauts-de-France, Grand Est notamment) sont en situation de déclin (délocalisations, pertes d’emploi) de même qu’une troisième catégorie de campagnes marquée par le vieillissement démographique et les niveaux de revenus les plus faibles (cf. figure 2). Il convient de noter qu’à la suite de l’Agenda rural de 2019, l’INSEE a fait évoluer la définition des territoires ruraux (cf. encadré 1) ;
- ◆ des villes petites et moyennes essentielles à la cohésion du territoire, dont certaines sont néanmoins fragilisées en particulier dans l’arc nord-est du pays (de la Normandie à la Bourgogne), en particulier les villes des campagnes agricoles et industrielles touchées par le vieillissement démographique, la dévitalisation commerciale et les pertes d’emploi ;
- ◆ un affaissement industriel dans le nord-est de la France qui contraste avec le dynamisme de littoraux portés par l’économie résidentielle, comme le montre la carte de l’évolution de l’emploi industriel depuis 1975 (cf. figure 3).

<sup>6</sup> Données portant sur l’année 2015 extraites du rapport *Regards sur les territoires* de l’Agence nationale de la cohésion des territoires, 2017 (pp. 122-123).

<sup>7</sup> Indices construits essentiellement à partir des transactions des 10 000 agences immobilières présentes sur la plateforme *meilleursagents.com*, qui couvrent en moyenne 30 % des transactions nationales. Les indices Paris, Top 10 et Top 50 ne couvrent que les appartements, tandis que l’indice France couvre appartements et maisons et l’indice rural uniquement les maisons.

## Rapport

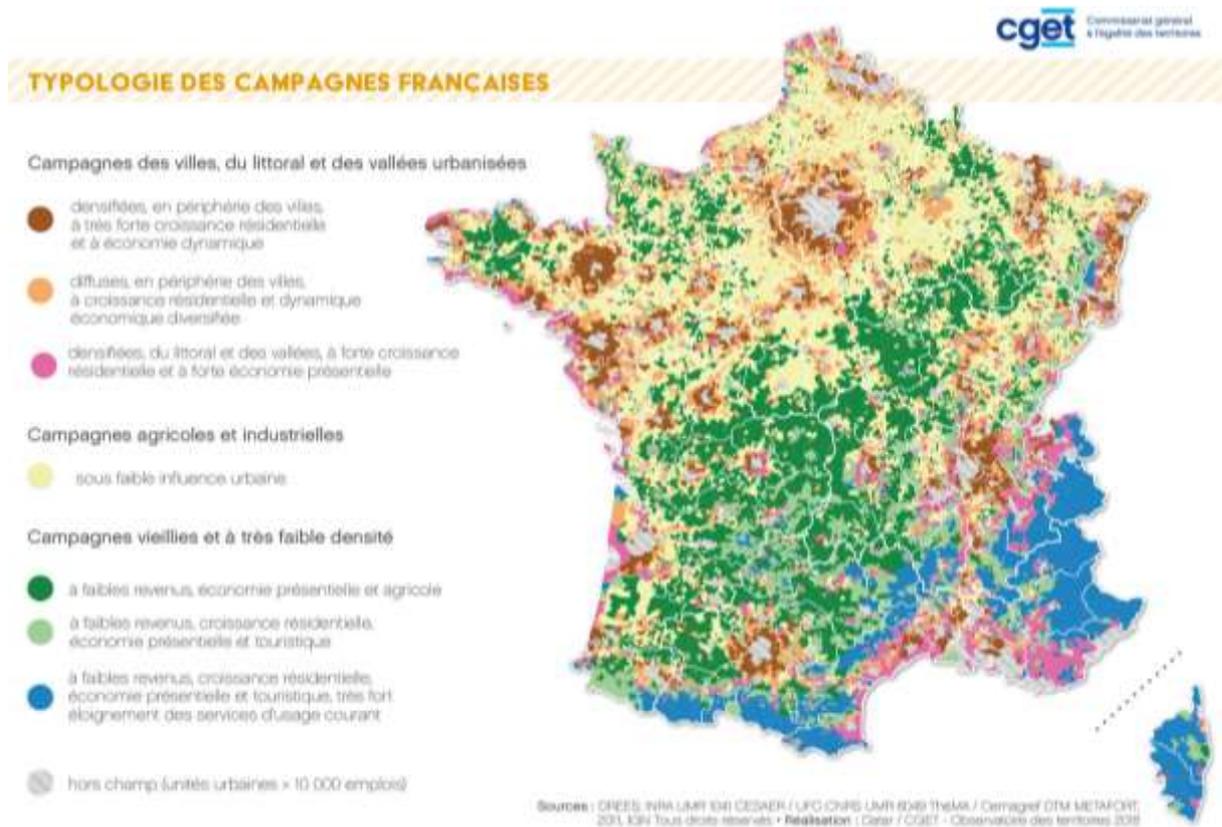
### Encadré 1 : La nouvelle définition du rural

À la suite de l'Agenda rural présenté en 2019, la définition du rural a évolué pour mieux tenir compte de sa réalité diverse et ses mutations. L'INSEE a introduit une définition nouvelle en rupture avec l'approche en négatif de l'urbain qui prévalait jusqu'ici. La ruralité recouvre désormais « l'ensemble des communes peu denses ou très peu denses d'après la grille communale de densité », soit 88 % des communes françaises et 33 % de la population en 2017. Suivant cette définition, la France fait partie des pays de taille équivalente de l'Union européenne (UE) les plus ruraux derrière la Pologne (45 % de la population y est rurale, pour une moyenne UE située à 28 % de la population).

Le rural périurbain se caractérise par une certaine attractivité et parvient à capter les migrations des centres urbains : entre 2007 et 2017, les communes rurales sous forte influence d'un pôle connaissent une croissance annuelle de 1,0 % en moyenne et celles sous faible influence d'un pôle une croissance annuelle de 0,8 %, contre une stagnation dans le rural autonome très peu dense (0,0 %) et une faible croissance dans le rural autonome peu dense (0,3 %).

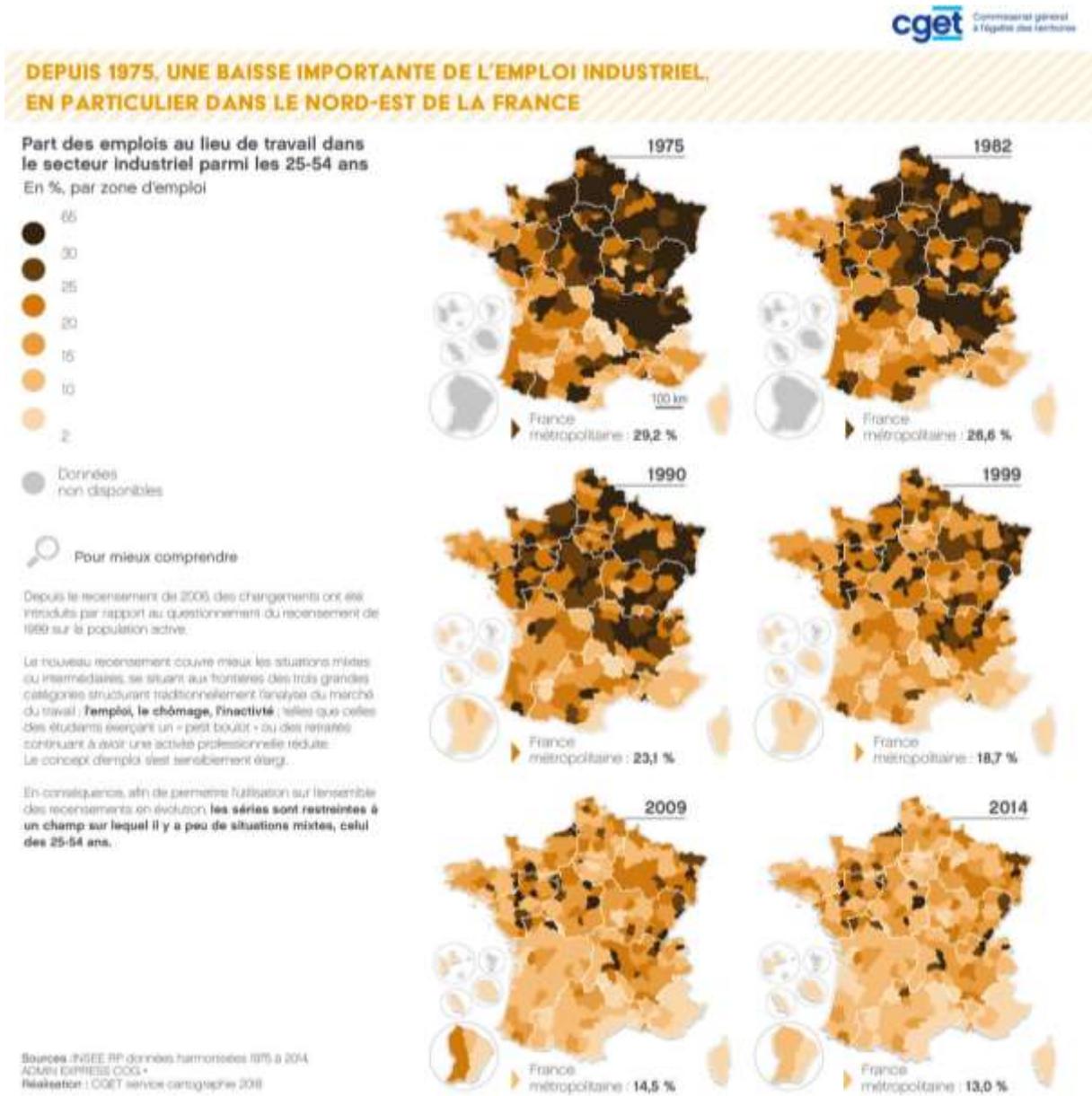
*Source : Mission, d'après « La France et ses territoires », Insee Références, édition 2021.*

Figure 2 : Typologie des campagnes françaises



*Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, rapport sur la cohésion des territoires, juillet 2018.*

Figure 3 : Évolution de l'emploi industriel en France depuis 1975



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, rapport sur la cohésion des territoires, juillet 2018.

### **La polarisation de l'activité économique sur le territoire national répond à la logique économique des effets d'agglomération mis en évidence par l'économie géographique.**

À la suite des travaux de Paul Krugman, ce pan de la littérature économique insiste sur les avantages résultant des effets d'agglomération<sup>8</sup> : la meilleure circulation de l'information et de l'innovation, l'abondance de capital humain, l'abaissement des coûts de transports ou encore la taille des marchés sont autant de facteurs qui poussent les entreprises et les individus à la concentration géographique. Aussi, les effets d'agglomération sont vus comme un déterminant majeur de la performance économique des territoires par la nouvelle économie géographique<sup>9</sup>. Le schéma dominant est donc celui d'une concentration des emplois stratégiques (ou fonctions « métropolitaines ») dans les centres, tandis que les couronnes périurbaines comptent davantage d'emplois agricoles et ouvriers profitant à la fois de la proximité du pôle urbain et d'un cadre propice à leur développement (moindre tension sur le foncier et l'immobilier notamment).

**Néanmoins, la capacité de ces pôles à entraîner dans leur sillage le développement économique des territoires avoisinants est hétérogène.** Des travaux de France Stratégie<sup>10</sup> sur douze métropoles de province montrent en effet que l'emploi est nettement plus dynamique dans le centre (0,4 % de croissance annuelle moyenne sur la période 2006-2013) et encore davantage dans la couronne périurbaine (1,0 %) que dans les territoires au-delà, qui affichent tous une en moyenne un taux de croissance négatif sur la période considérée. Si des métropoles comme Lyon, Nantes et Marseille parviennent à tirer avec elles leurs périphéries, celles de Lille, Toulouse ou encore de Montpellier ne bénéficient guère de la proximité avec ces pôles. Enfin, les territoires en périphéries connaissent un emploi plus dynamique que le centre à Grenoble et à Strasbourg (cf. figure 4).

En entrée de crise, ces grandes tendances étaient porteuses d'un risque de dissociation entre, d'une part, des métropoles bien portantes économiquement et, d'autre part, des territoires dans des situations très variables avec parfois un déclin très préoccupant.

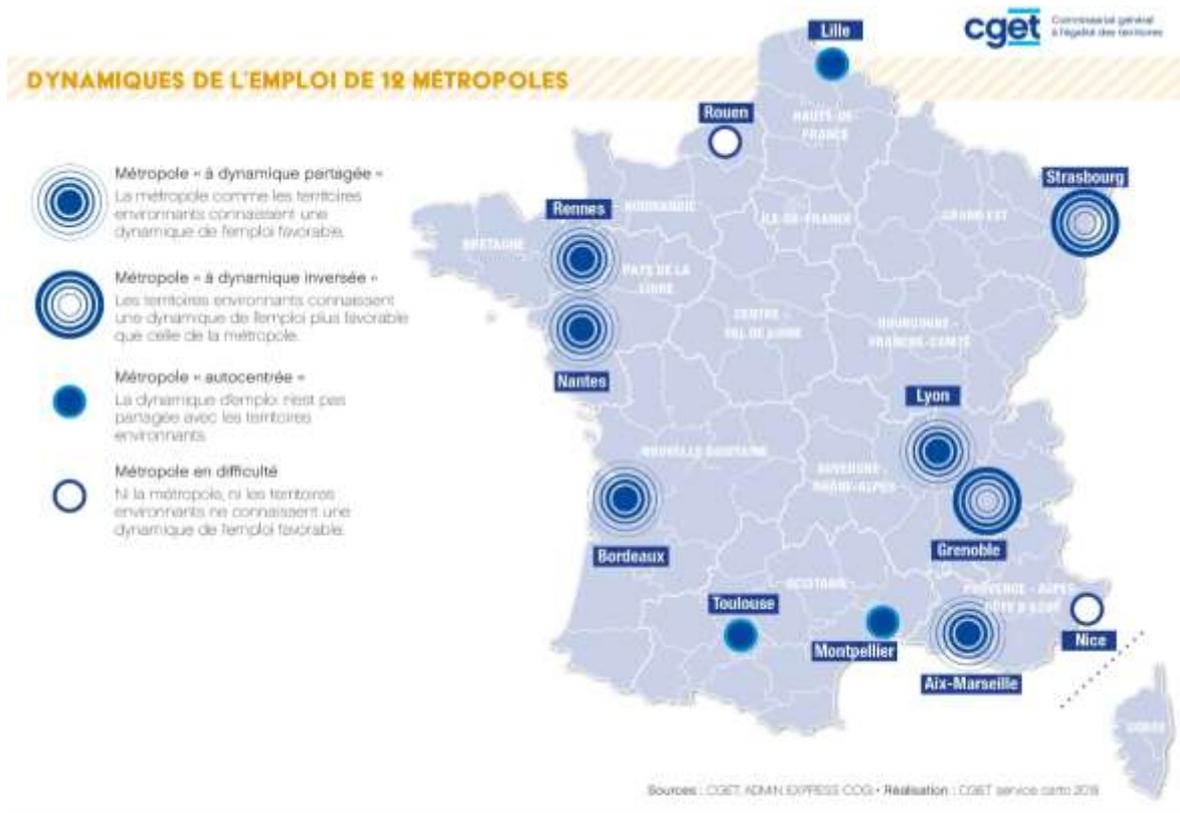
---

<sup>8</sup> Voir par exemple Paul Krugman (1990), « *Increasing returns and economic geography* », NBER, working paper n° 3275.

<sup>9</sup> Voir notamment Richard Baldwin et Philippe Martin (2004), « *Agglomeration and regional growth* », *Handbook of Regional and Urban Economics* (vol. 4, pp. 2713-2739).

<sup>10</sup> France stratégie, « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », Note d'analyse numéro 64, novembre 2017.

Figure 4 : Dynamiques de l'emploi de 12 métropoles de province



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, rapport sur la cohésion des territoires, juillet 2018.

## 1.2. Les répercussions négatives de la métropolisation sur le bien-être appellent une meilleure prise en compte de l'objectif d'équité territoriale

Sans remettre en cause le bénéfice de la concentration des activités économiques, celle-ci présente des contrecoups qui passent souvent au second plan. Ces « coûts de congestion » se traduisent par une baisse de la qualité de vie en raison de la hausse du marché immobilier (cf. tableau 3), de la saturation des réseaux de transports ou des services publics de façon générale. À l'exception de l'Oise (dont les bassins d'emploi dépendent largement de la région parisienne) et du Rhône (métropole lyonnaise), on ne trouve que des départements franciliens parmi les dix départements où le temps de trajet domicile-travail est le plus élevé (cf. tableau 4). L'Île-de-France se caractérise également par des tensions sur certaines professions médicales comme les médecins généralistes et les infirmiers : la Seine-et-Marne, le Val-d'Oise, l'Essonne, la Seine-Saint-Denis et les Yvelines font partie des 20 départements où la densité de ces professionnels de santé est la plus faible de métropole (cf. tableau 5).

## Rapport

**Tableau 4 : Dix départements français où le temps médian des trajets domicile-travail est le plus élevé (2014)**

Département	Temps de trajet médian (en minutes)
Seine-Saint-Denis	33
Val-de-Marne	32
Val-d'Oise	30
Yvelines	28
Hauts-de-Seine	28
Seine-et-Marne	27
Essonne	26
Oise	21
Rhône	19
Paris	19

Source : INSEE, 2014.

**Tableau 5 : Densité de médecins généralistes et d'infirmiers d'État dans les départements franciliens (pour 100 000 habitants)**

Département	Médecins généralistes		Infirmiers d'État	
	Classement sur 96 départements métropolitains	Nombre pour 100 000 habitants	Classement sur 96 départements métropolitains	Nombre pour 100 000 habitants
Paris	1	248	1	1 771
Hauts-de-Seine	38	157	69	921
Val-de-Marne	72	133	77	868
Yvelines	79	122	88	758
Seine-Saint-Denis	85	115	91	712
Essonne	86	114	92	704
Val-d'Oise	89	111	94	659
Seine-et-Marne	95	100	95	655

Source : Mission, d'après les données INSEE (professionnels de santé au 1<sup>er</sup> janvier 2018).

**Pour autant, le danger le plus direct de la dynamique de métropolisation provient du mécontentement croissant qui se fait jour dans les territoires relégués.** La mesure du mécontentement ou du mal-être a fait des progrès ces dernières années, à l'image des travaux de Yann Algan, Clément Malgouyres et Claudia Senik<sup>11</sup>. Ces derniers prennent notamment comme mesure du mal-être le taux d'abstention et la mobilisation locale pendant l'épisode des Gilets jaunes. Ils observent pour ces deux variables un lien robuste avec l'évolution du taux d'emploi mais aussi avec des indicateurs relatifs aux équipements comme la fermeture d'un commerce alimentaire dans une commune. Ce lien établi entre déclin économique d'un territoire et mal-être de ses habitants justifie une meilleure prise en compte de l'objectif d'équité territoriale dans les politiques publiques. Les auteurs suggéraient par exemple que les politiques publiques à destination des territoires prennent davantage en compte les dimensions du bien-être et non les seuls critères économiques employés jusqu'aujourd'hui.

<sup>11</sup> Algan, Malgouyres et Senik, « Territoires, bien-être et politiques publiques », les notes du conseil d'analyse économique, n° 55, janvier 2020.

## 2. La crise Covid-19 : un choc qui redessine les fractures territoriales et que les mesures de soutien et de France Relance ont contribué à amortir

### 2.1. Les vulnérabilités en entrée de crise se concentraient sur le quart Nord-Est et le pourtour méditerranéen

Avant de s'intéresser à l'impact de la crise Covid-19, la mission s'est attachée à établir une cartographie des inégalités et fragilités territoriales préexistantes à la crise, à l'échelle des zones d'emploi 2020. Parmi l'ensemble des indicateurs de démographie, d'emploi, de niveau de vie et d'inégalités, trois indicateurs ont été retenus au regard de leur pertinence pour évaluer le déclin d'un territoire et de leur capacité à prédire divers indicateurs de bien-être, comme l'occurrence d'événements gilets jaunes ou encore le taux de participation aux élections présidentielles de 2017<sup>12</sup>. Il s'agit des indicateurs de taux de chômage (pour l'année 2019), de niveau de pauvreté (2018) et du solde migratoire des actifs (en 2017).

**Les fragilités en entrée de crise se répartissent, en France métropolitaine, essentiellement sur le quart Nord-Est et le pourtour méditerranéen.** En classant l'ensemble des zones d'emploi suivant chacun de ces trois indicateurs puis en établissant un classement agrégé construit sur la moyenne géométrique des trois classements individuels, on obtient la carte des vulnérabilités territoriales préexistantes à la crise présentée dans la figure 5. De manière cohérente avec les analyses de la direction générale du Trésor sur les inégalités territoriales en France ou encore celles de France stratégie<sup>13</sup>, la région Hauts-de-France est surreprésentée (9 des 20 zones d'emploi les plus fragiles – cf. tableau 6). Viennent ensuite les régions Grand Est (4 zones d'emploi sur les 20 plus fragiles) et Région Sud Provence-Alpes-Côte-d'Azur (3 zones d'emploi sur les 20 plus fragiles).

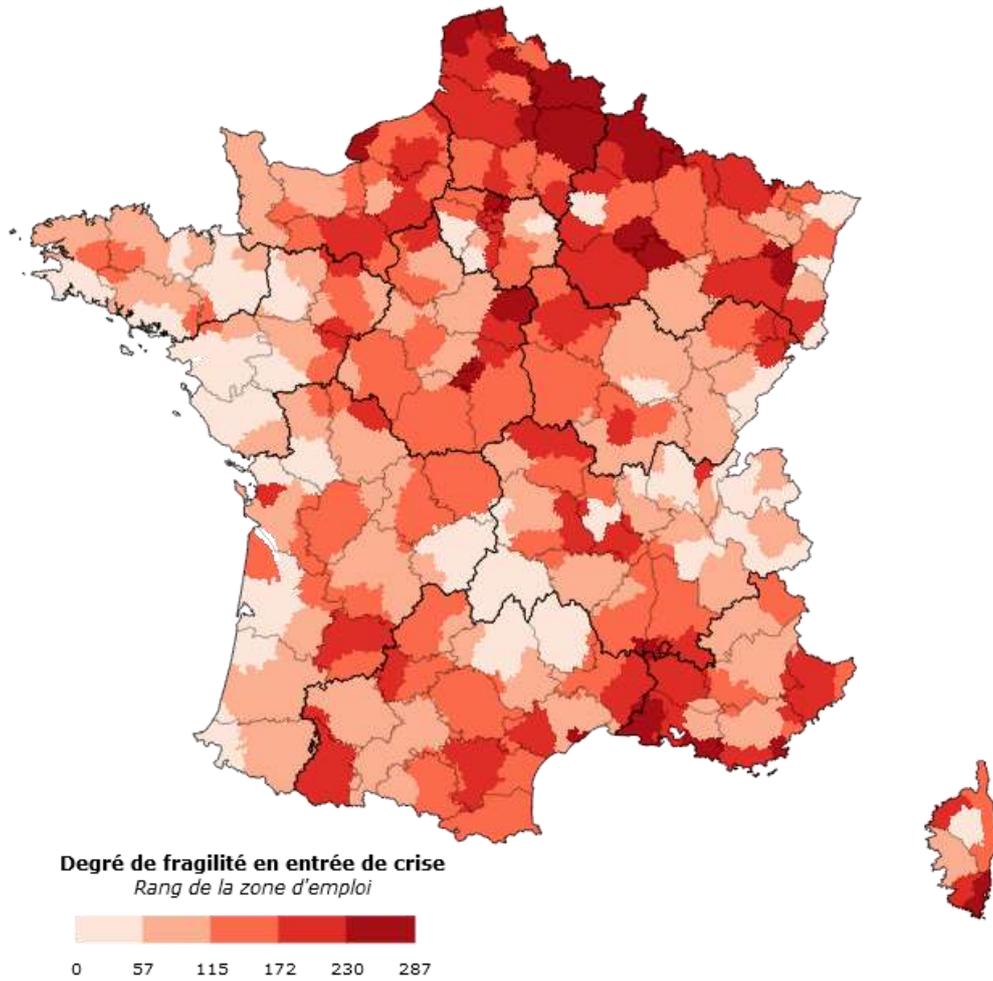
---

<sup>12</sup> La mobilisation des gilets jaunes ainsi que l'abstention sont des indicateurs que retient le Conseil d'analyse économique dans sa note n° 55 de janvier 2020, *Territoires, bien-être et politiques publiques*, pour mesurer le bien-être.

<sup>13</sup> *Taux de chômage et zones d'emploi, vers une nouvelle approche de la performance territoriale ?*, France stratégie, juillet 2020.

## Rapport

Figure 5 : Carte des zones d'emploi métropolitaines suivant leur degré de fragilité en entrée de crise



*Source : Mission, à partir de données INSEE, data.gouv.fr. Le rang de chaque zone d'emploi métropolitaine est défini comme la moyenne géométrique des rangs du taux de chômage 2019, du taux de pauvreté 2018, et du solde migratoire des actifs 2017. Plus le rang est élevé, plus la fragilité est grande.*

## Rapport

**Tableau 6 : Classement des 20 zones d'emploi métropolitaines les plus fragiles en entrée de crise**

Zone d'emploi	Région	Rang
Marseille	Provence-Alpes-Côte d'Azur	243
Bollène-Pierrelatte	Auvergne-Rhône-Alpes	243
Saint-Dié-des-Vosges	Grand-Est	245
Sainte-Maxime	Provence-Alpes-Côte d'Azur	245
Dunkerque	Hauts-de-France	247
Laon	Hauts-de-France	250
Sedan	Grand-Est	250
Vierzon	Centre-Val de Loire	252
Valenciennes	Hauts-de-France	252
Boulogne-sur-Mer	Hauts-de-France	255
Sète	Occitanie	259
Lens	Hauts-de-France	259
Saint-Quentin	Hauts-de-France	261
Charleville-Mézières	Grand-Est	262
Arles	Provence-Alpes-Côte d'Azur	265
Roissy	Île-de-France	266
Roubaix-Tourcoing	Hauts-de-France	267
Maubeuge	Hauts-de-France	278
Forbach	Grand-Est	280
Calais	Hauts-de-France	281

*Source : Mission, à partir de données INSEE, data.gouv.fr. Le « rang » indiqué dans la 3<sup>e</sup> colonne du tableau correspond à la moyenne géométrique des rangs du taux de chômage 2019, du taux de pauvreté 2018, et du solde migratoire des actifs 2017. Plus le « rang » est élevé, plus la fragilité est grande.*

## **2.2. Le choc de la Covid-19 a touché les territoires de façon très inégale et sans recouper les fragilités préexistantes**

### **2.2.1. Le choc économique induit par la crise sanitaire a des effets inégalement répartis sur le territoire**

**La crise Covid-19 a créé un choc inégalement réparti entre les territoires** (cf. figure 6). Pour le quantifier, la mission a cherché à mesurer le choc d'activité lié à la crise. Le choc d'activité a été mesuré par le taux d'accroissement de la masse salariale privée, de la TVA brute et de l'activité partielle (cf. encadré 2). Depuis le début de la crise, les entreprises disposent de nombreux moyens d'ajuster leur masse salariale à leur activité : le recours à l'activité partielle, une réduction du nombre d'heures travaillées ou des rémunérations et, en dernier recours une baisse de leur effectif. L'évolution de la masse salariale privée permet ainsi d'approcher au mieux l'activité du secteur privé (hors travailleurs indépendants). Le choc d'activité cumulé est ainsi mesuré par l'évolution de la masse salariale privée entre mars 2020 et février 2021, et mars 2019 et février 2020.

## Rapport

### Encadré 2 : Choix de la mesure d'impact et de la période du choc Covid

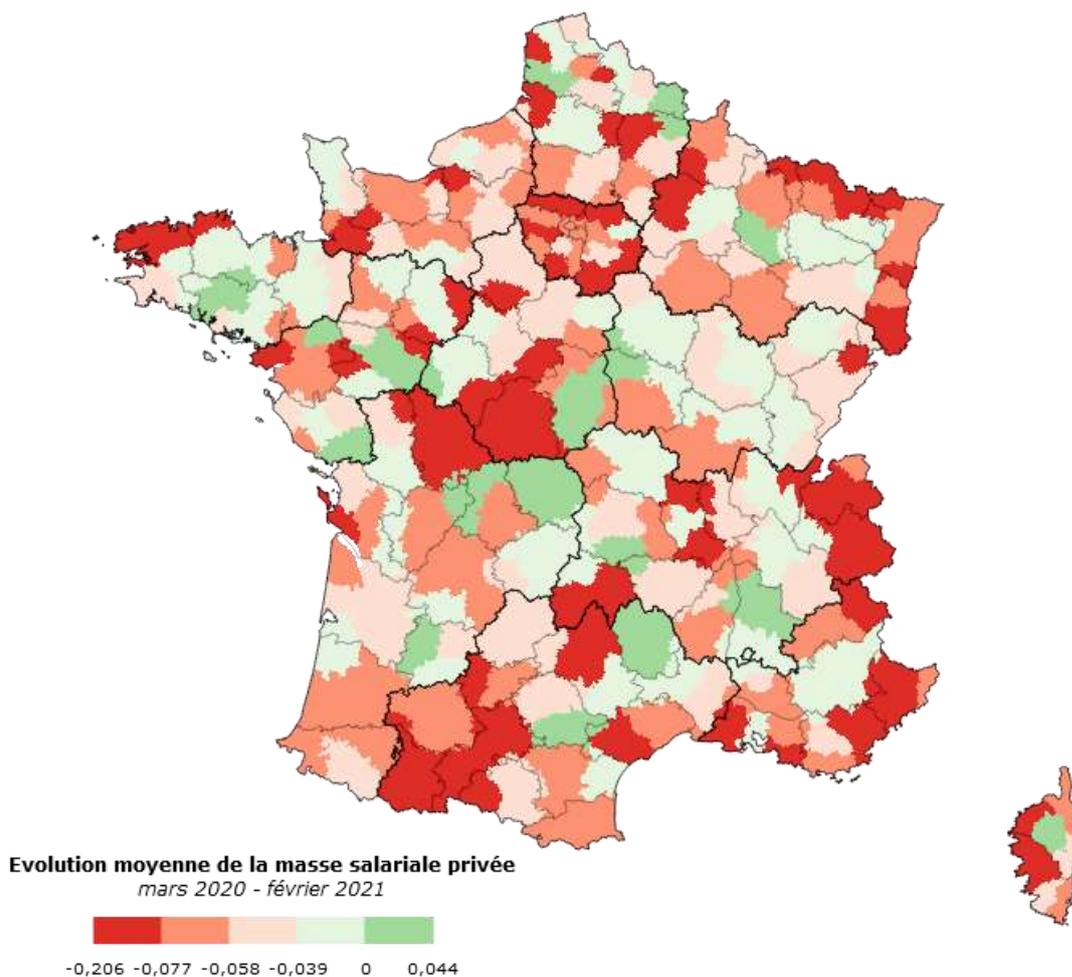
Pour décrire l'ampleur du choc, trois indicateurs d'impact ont été retenus, sur différentes temporalités :

- **la masse salariale privée** versée par les entreprises mesure la baisse d'activité des établissements du secteur privé (hors indépendants) ;
- **l'activité partielle**, rapporté à la masse salariale 2019, permet de mesurer la baisse de la masse salariale compensée par l'État ;
- **la TVA brute**, prise en taux d'accroissement, permet de mesurer l'évolution des consommations intermédiaires ou finale des ménages ou entreprises. Pour les entreprises, cette variable est fortement corrélée avec la valeur ajoutée.

L'ampleur du choc ayant été marquée par les différentes périodes de restrictions, trois temporalités ont été choisies pour les indicateurs de masse salariale et d'activité partielle. L'effet cumulé de la crise (mars 2020 - février 2021 par rapport à mars 2019 - février 2020) permet de mesurer le choc de court-terme lié aux différents confinements, et adressé par les mesures de soutien. Le choc de long terme, caractérisé par les entreprises en sortie de crise est quant à lui capturé par l'effet long terme résiduel (janvier - février 2021 par rapport à janvier - février 2020) ainsi que par l'effet levée des restrictions (le 3<sup>ème</sup> trimestre 2020 par rapport au 3<sup>ème</sup> trimestre 2021), qui permet également d'anticiper le rebond économique à l'été 2021.

*Source : Mission.*

**Figure 6 : Carte des effets du choc Covid-19 mesurés à partir de l'évolution moyenne de la masse salariale privée par zone d'emploi métropolitaine entre mars 2020 et février 2021**



*Source : Mission, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Note de lecture : Avec une baisse moyenne de - 20,3 % de la masse salariale privée entre les périodes mars 2020 à février 2021 et mars 2019 à février 2020, la zone d'emploi dont le choc est le plus fort en France métropolitaine est celle de la Tarentaise.*

## Rapport

**Une comparaison entre les 30 zones d'emploi les plus affectées en matière de baisse de la masse salariale et les 30 zones d'emploi les moins affectées montre de fortes disparités** entre ces zones d'emploi en matière de baisse de masse salariale (baisse 2,3 fois plus forte dans les 30 zones d'emploi les plus affectées par rapport à la moyenne nationale) (cf. tableau 7), en matière d'évolution des montants de TVA brute ou encore de couverture de la baisse de masse salariale privée par l'activité partielle<sup>14</sup>.

**Tableau 7 : comparaison des 30 zones d'emploi métropolitaines les plus affectées par la baisse de masse salariale avec les 30 zones d'emploi les moins affectées**

	Zones d'emploi les plus affectées	Zones d'emploi les moins affectées	Toutes zones d'emploi
Évolution de la masse salariale privée*	- 12,6 %	+ 1,0 %	- 5,6 %
Activité partielle*	5,5 %	4,1 %	4,6 %
Évolution des montants de TVA brute**	- 12,1 %	- 8,9 %	- 10,2 %

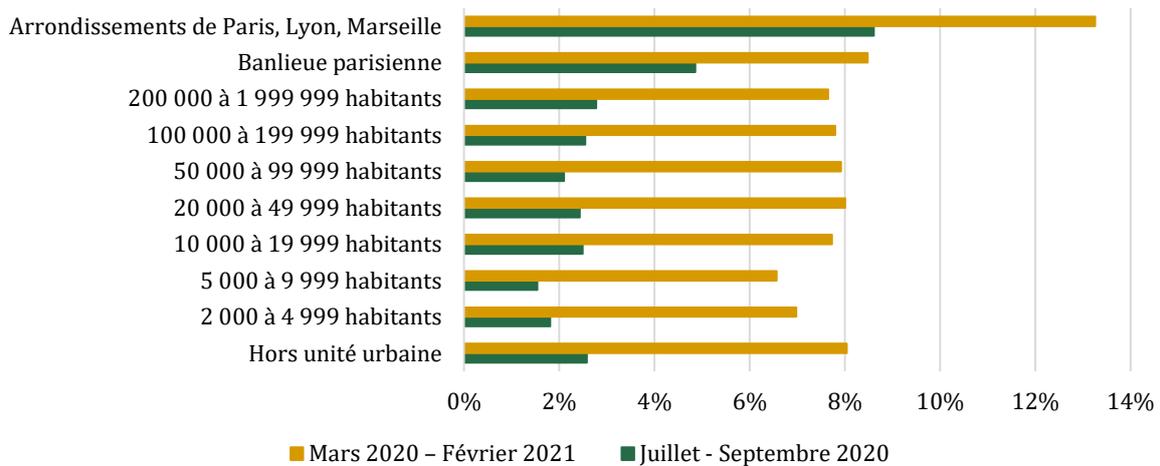
*Source : Mission, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Les 30 zones d'emploi les plus (moins) affectées sont celles dans lesquelles la masse salariale privée a baissé le plus (moins) entre la période mars 2019 -février 2020 et la période mars 2020 – février 2021. \*Entre la période mars 2019 -février 2020 et la période mars 2020 – février 2021. \*\* Entre l'année 2019 et l'année 2020.*

**Une analyse par type d'unité urbaine montre que l'impact de la crise a un effet différent selon la taille des unités urbaines** (cf. graphique 2) : les plus grandes métropoles françaises que sont Paris, Lyon et Marseille ont ainsi connu les plus fortes baisses de masse salariale privée, avec une baisse de plus de 13 % entre mars 2020 et février 2021 à comparer aux baisses toutes inférieures à 8 % dans les unités urbaines de moins de 2 millions d'habitants. Le graphique 2 montre également qu'à la suite de la levée des restrictions au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020, cet écart ne s'est pas résorbé, avec plus de 8 % de baisse de masse salariale privée dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille contre moins de 3 % dans les unités urbaines de moins de 2 millions d'habitants.

<sup>14</sup> Dans les 30 zones d'emplois les plus affectées l'activité partielle couvre moins de la moitié de la baisse de la masse salariale alors qu'en moyenne au niveau national, l'activité partielle couvre plus de 80 % de la baisse de masse salariale.

## Rapport

**Graphique 2 : Perte de masse salariale privée par type d'unité urbaine**



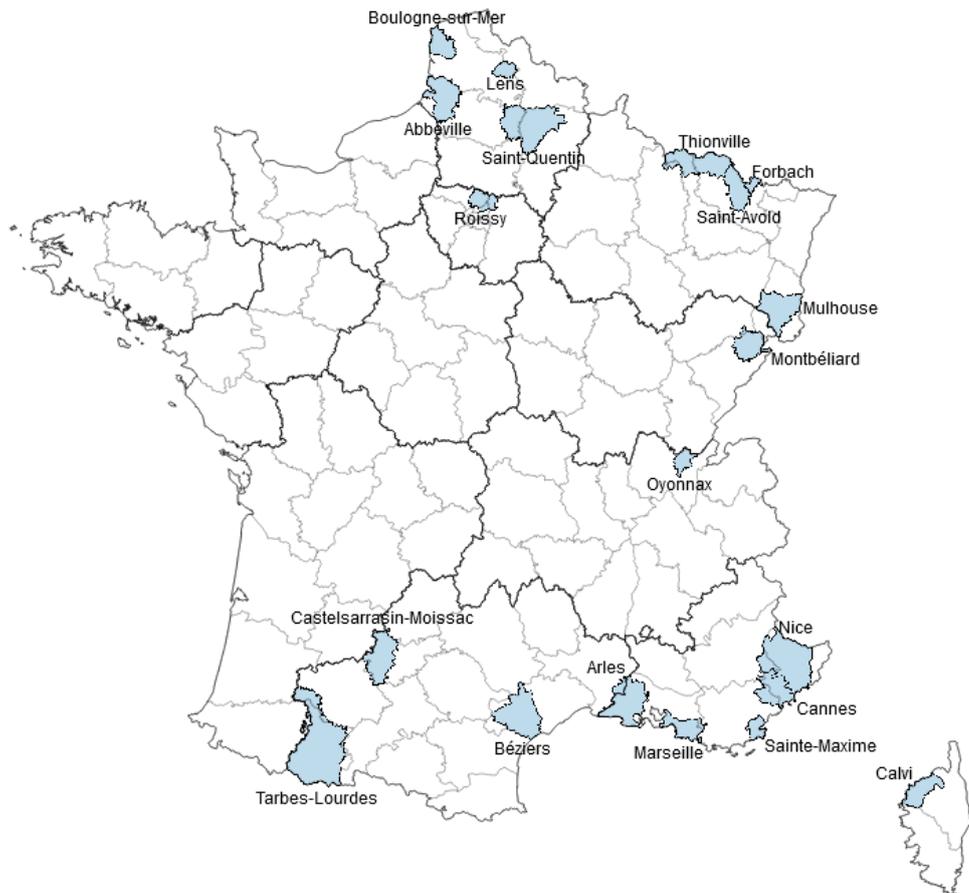
*Source : Mission, d'après les données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Note de lecture : Avec une baisse moyenne de - 12,3 % de la masse salariale privée entre les périodes mars 2020 à février 2021 et mars 2019 à février 2020, les villes de Paris, Lyon et Marseille sont les unités urbaines avec le choc le plus fort. Au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020, la masse salariale privée dans ce type d'unité urbaine était encore de - 8,6 % inférieur au 3<sup>ème</sup> trimestre 2019.*

**L'autre constat qui ressort est que la carte des territoires de France métropolitaine les plus touchés ne recoupe que très partiellement la carte des fragilités préexistantes (cf. figure 7).** Seules huit des trente zones d'emploi les plus affectées par le choc Covid-19 figurent en effet dans les trente zones d'emploi les plus fragiles avant crise (cf. tableau 8). Au niveau départemental, aucun des dix départements les plus affectés par le choc Covid-10 ne figure dans les dix départements les plus fragiles en entrée de crise (cf. tableau 9).

Les difficultés liées à la crise Covid-19 se concentrent notamment en Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Île-de-France et dans les Alpes.

## Rapport

**Figure 7 : Superposition de la carte des fragilités pré-Covid avec celle des zones d'emploi métropolitaines les plus touchées par la crise**



*Source : Mission à partir de données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Ces 20 zones d'emploi sont celles qui apparaissent comme les plus fragiles lorsque l'on superpose les 25 % des zones d'emploi les plus fragiles pré-crise et les 25 % des zones d'emploi les plus touchées par la crise en France métropolitaine.*

### **2.2.2. Le ressenti des Français reflète la répartition inégale des effets du choc entre les territoires**

**Pour pallier le manque d'indicateurs relatifs au bien-être dans les territoires, la mission a construit un indicateur inédit à partir du réseau social Twitter.** La mission a en effet procédé à l'analyse du ressenti dans les territoires par le biais d'une mesure de l'évolution de la positivité des messages Twitter géolocalisés entre mars 2019 et février 2021 (cf. encadré 3). La construction de cet indicateur micro localisé offre un exemple de ce que les données des réseaux sociaux peuvent apporter à la mesure du bien-être dans les territoires et pourrait ouvrir la voie à d'autres usages dans des travaux ultérieurs.

**L'analyse de ce nouvel indicateur établit que la répartition territoriale inégale du choc se reflète dans le ressenti des Français.** Quand une lecture de cette évolution au niveau national confirme l'impact des restrictions sanitaires sur la positivité de ces messages Twitter (cf. graphique 3), la carte (cf. figure 8) de l'évolution de la positivité au niveau de chaque zone d'emploi traduit une répartition territoriale également très inégale, avec une détérioration plus prononcée dans les territoires les plus touchés par la crise. À titre d'illustration, la positivité baisse de 9,2 points à Toulouse, 6,7 points à Roissy, ou de 6,5 points à Calvi.

## Rapport

### Encadré 3 : Méthodologie employée pour mesurer le ressenti des Français via la positivité des messages Twitter

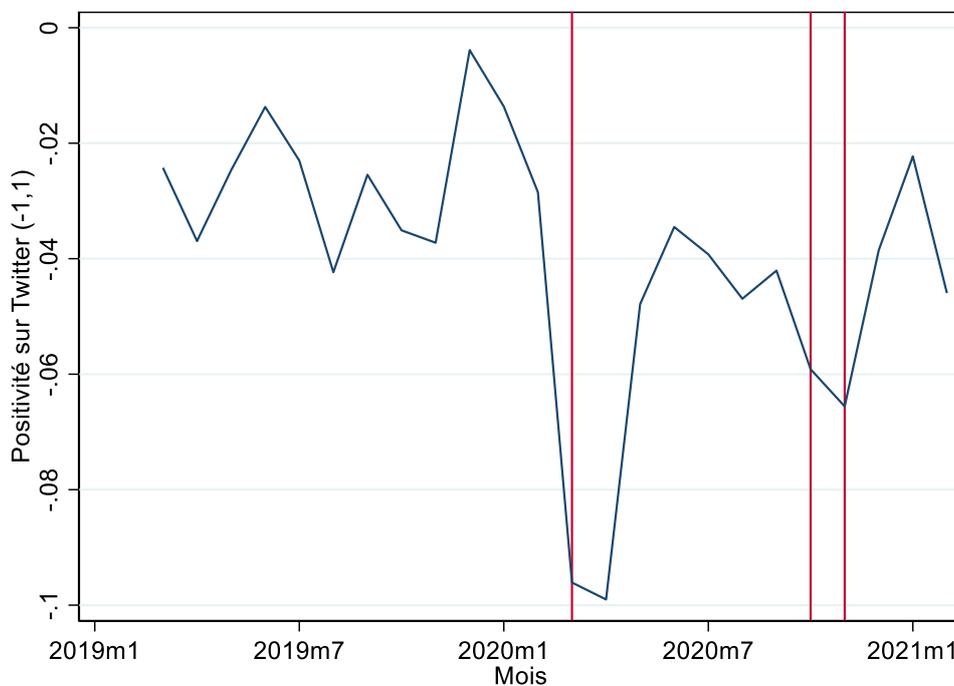
Pour chaque zone d'emploi, la mission a recueilli l'ensemble des tweets envoyés depuis cette zone<sup>15</sup> à partir de mars 2019 et disponibles via l'interface Twitter. Ensuite, pour analyser le ressenti des Français par le biais des messages recueillis, la mission a noté la positivité de chaque tweet sur la base d'un dictionnaire de mots qui associe à chacun des mots une note +1 ou -1 selon que ce mot exprime en général un ressenti positif ou un ressenti négatif. Sur l'ensemble des tweets recueillis, plus de 20 millions de messages ont ainsi pu être notés.

Afin de se prémunir des éventuels biais d'expression, stables dans le temps, qui seraient liés par exemple au format des messages Twitter, la mission s'est principalement intéressée aux évolutions relatives de positivité des messages dans le temps.

Les résultats du graphique 3 permettent en particulier de se convaincre de la pertinence des résultats obtenus, en observant comme attendu des variations fortes de positivité, au niveau national, lors des différentes phases de restrictions sanitaires, matérialisées par des barres rouges sur le graphique (au début du premier confinement, du premier couvre-feu et du second confinement).

*Source : Mission.*

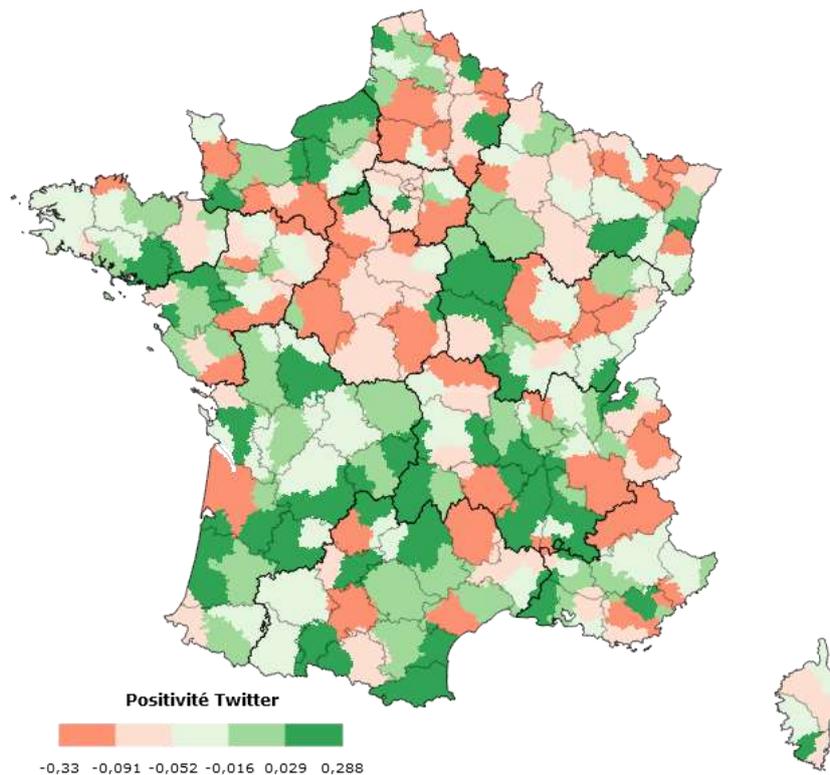
**Graphique 3 : Positivité des messages Twitter entre mars 2019 et février 2021**



*Source : Mission, à partir de Twitter (20 millions de tweets analysés, constitution d'un score de positivité à partir du dictionnaire de sentiment Lexicoder ; la positivité dans une ZE donnée est la moyenne de positivité des tweets, pondérée par le nombre de « likes »). Les barres rouges indiquent le début du premier confinement, du premier couvre-feu et du second confinement.*

<sup>15</sup> Pour des raisons de format de recherche de messages géolocalisés via l'interface Twitter, chaque zone d'emploi a été approchée par un disque d'un rayon permettant de couvrir une partie significative de la zone d'emploi sans en déborder excessivement.

Figure 8 : Évolution de la positivité des messages Twitter par zone d'emploi



*Source : Mission à partir de données Twitter. On retient, pour chaque ZE, l'évolution de la positivité entre la période mars 2019-février 2020 et la période mars 2020-février 2021.*

### 2.2.3. L'ampleur de la crise dans les territoires les plus affectés s'explique en partie par des effets locaux

Pour mieux comprendre l'hétérogénéité territoriale du choc induit par la crise Covid-19, la mission a construit un modèle pour déterminer, à partir d'une régression linéaire, la part de l'impact du choc économique pouvant être expliquée par des effets locaux (« effet zone d'emploi »), par opposition à des effets liés à la composition sectorielle du tissu économique (« effet secteur ») ou encore des effets liés aux caractéristiques des entreprises avant crise comme leur rentabilité, liquidité, endettement, productivité, ou taille (« effet entreprises »). Le modèle permet ainsi la décomposition du choc (« effet moyen ») en trois effets : l'effet secteur, l'effet entreprise et l'effet zone d'emploi.

**Il ressort de l'analyse des premières données disponibles des effets de la Covid-19 que les facteurs purement locaux contribuent significativement à expliquer l'ampleur du choc pour les territoires fortement impactés par la crise** (cf. tableau 8). Dans les 30 zones d'emploi les plus touchées par la crise, les facteurs locaux (« effet ZE ») contribuent davantage à expliquer le choc que la composition sectorielle du tissu économique (« effet secteur »). La zone d'emploi de Roissy constitue le cas extrême, où l'effet local explique plus de 82 % du choc selon le modèle. Dans la zone d'emploi de la Tarentaise, qui est celle où le choc sur la masse salariale est le plus fort, l'effet local contribue à hauteur de 57 % du choc. Le fait que seules 8 des 30 zones d'emplois les plus impactées en matière de baisse de masse salariale en considérant toute la période allant de mars 2020 à février 2021 se retrouvent dans le même classement limité à la période de levée des restrictions au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020 (cf. tableau 8) suggère que la levée des restrictions sanitaires en cours pourrait de la même manière qu'à l'été 2020 rebattre les cartes en matière d'impact de la crise sur les territoires. On peut également noter dans le tableau 8 que la moitié des

## Rapport

30 zones d'emplois les plus impactées sur l'ensemble de la période allant de mars 2020 à février 2021 restent en retrait au 1<sup>er</sup> trimestre 2021 (dans le top 30 du 1<sup>er</sup> trimestre 2021).

**Tableau 8 : Les 30 zones d'emploi métropolitaines où l'impact du choc Covid-19 sur la masse salariale privée (mars 2020 – février 2021) est le plus fort**

	Zone d'emploi	Région	Effet moyen	Dont effet ZE	Dont effet secteur	Top 30 au T3 2020	Top 30 au T1 2021	Top 30 pré-Covid
1	La Tarentaise	Auvergne-Rhône-Alpes	- 21 %	- 12 %	- 6 %	X	X	
2	Roissy	Île-de-France	- 17 %	- 14 %	- 1 %		X	X
3	Saint-Louis	Grand-Est	- 17 %	- 12 %	- 1 %	X	X	
4	Vire Normandie	Normandie	- 16 %	- 10 %	- 2 %	X	X	
5	Thouars	Nouvelle-Aquitaine	- 15 %	- 8 %	- 3 %		X	
6	Calvi	Corse	- 14 %	- 5 %	- 2 %	X	X	X
7	La Ferté-Bernard	Pays-de-la-Loire	- 13 %	- 10 %	- 2 %		X	
8	Morlaix	Bretagne	- 13 %	- 6 %	- 2 %	X		
9	Lannion	Bretagne	- 13 %	- 7 %	- 1 %	X	X	
10	Thionville	Grand-Est	- 13 %	- 7 %	- 2 %		X	
11	Boulogne-sur-Mer	Hauts-de-France	- 13 %	- 8 %	- 1 %		X	X
12	Cannes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	- 12 %	- 7 %	- 2 %	X		
13	Castelsarrasin-Moissac	Occitanie	- 12 %	- 7 %	- 1 %		X	X
14	Montbéliard	Bourgogne-Franche-Comté	- 12 %	- 8 %	- 2 %			
15	Avranches	Normandie	- 12 %	- 4 %	- 3 %		X	
16	Draguignan	Provence-Alpes-Côte d'Azur	- 12 %	- 6 %	- 1 %		X	
17	Aurillac	Auvergne-Rhône-Alpes	- 12 %	- 6 %	- 1 %			
18	Béziers	Occitanie	- 12 %	- 6 %	- 2 %			
19	Loches	Centre-Val de Loire	- 11 %	- 3 %	- 2 %			
20	La Flèche	Pays-de-la-Loire	- 11 %	- 6 %	0 %		X	
21	Saint-Gaudens	Occitanie	- 11 %	- 3 %	- 2 %			
22	La Vallée de l'Arve	Auvergne-Rhône-Alpes	- 11 %	- 6 %	- 2 %	X	X	
23	Forbach	Grand-Est	- 11 %	- 7 %	- 2 %			X
24	Saint-Quentin	Hauts-de-France	- 11 %	- 6 %	- 2 %			X
25	Poitiers	Nouvelle-Aquitaine	- 11 %	- 5 %	- 2 %			
26	Lens	Hauts-de-France	- 11 %	- 6 %	- 2 %			X
27	Rodez	Occitanie	- 11 %	- 3 %	- 3 %			
28	Sarreguemines	Grand-Est	- 11 %	- 6 %	- 1 %			
29	Arles	Provence-Alpes-Côte d'Azur	- 11 %	- 3 %	- 2 %			X
30	Châteauroux	Centre-Val de Loire	- 11 %	- 6 %	- 2 %			

Source : Mission, d'après les données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Note de lecture : La colonne 'Activité partielle' correspond à la moyenne de l'activité partielle rapportée à la masse salariale 2019 à la zone d'emploi. La colonne 'Top 30 au T3 2020' est calculée à partir de l'évolution de la masse salariale entre le T3 2019 et le T3 2020.

## Rapport

**Tableau 9 : Les 10 départements où l'impact du choc Covid-19 sur la masse salariale (mars 2020 – février 2021) est le plus fort**

	Zone d'emploi	Région	Effet moyen	Dont effet ZE	Dont effet secteur	Activité partielle	Top 10 au T3 2020	Top 10 au T1 2021	Top 10 pré-Covid
1	Savoie	Auvergne-Rhône-Alpes	- 16 %	- 4 %	- 7 %	7 %		X	
2	Hautes-Alpes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	- 15 %	- 2 %	- 6 %	7 %		X	
3	Paris	Île-de-France	- 15 %	- 5 %	- 5 %	9 %	X	X	
4	Corse-du-Sud	Corse	- 13 %	- 3 %	- 5 %	8 %	X	X	
5	Alpes-Maritimes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	- 13 %	- 4 %	- 4 %	7 %	X	X	
6	Hautes-Pyrénées	Occitanie	- 12 %	- 3 %	- 4 %	6 %	X	X	
7	Haute-Savoie	Auvergne-Rhône-Alpes	- 12 %	- 2 %	- 4 %	6 %		X	
8	Haute-Corse	Corse	- 12 %	- 2 %	- 3 %	7 %	X		
9	Haut-Rhin	Grand Est	- 10 %	- 2 %	- 3 %	6 %			
10	Seine-et-Marne	Île-de-France	- 10 %	- 3 %	- 4 %	7 %	X	X	

Source : Mission, d'après les données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.

**Cet « effet local » qui correspond à la part du choc qui ne peut s'expliquer ni par la structure sectorielle du tissu économique d'une zone d'emploi, ni par la santé des entreprises en entrée de crise recouvre certainement des réalités économiques diverses.** Il peut en particulier capturer des effets divers : activités de services aux industries plus durement touchées dans les zones d'emplois dont d'industrie a été particulièrement affectée par la crise ; contraction de la demande locale liée à la baisse d'activité ; développement du télétravail ; attractivité du territoire ; intensité épidémique plus forte que dans d'autres territoires, etc. Cela souligne la nécessité de ne pas concevoir les mesures de soutien à l'économie sur des seuls critères sectoriels. Autrement dit, les commerces ou services aux entreprises situés dans des zones d'emploi fortement spécialisées dans l'aéronautique connaissent une baisse significativement plus marquée – et doivent sans doute être davantage aidés – que les mêmes entreprises situées dans des zones d'emploi moins spécialisées.

**Les enquêtes réalisées auprès des entreprises tendent à confirmer l'importance de l'environnement local pour l'activité.** Avec le concours des chambres consulaires et des organisations patronales, la mission a mené une enquête auprès des entreprises qui a permis de recueillir plus de 3 500 retours en cumulé. Les résultats de cette enquête (cf. tableau 10) font également ressortir la composante territoriale évoquée précédemment avec près d'un répondant sur trois qui déclare que leur implantation territoriale aura un effet sur leur reprise d'activité, la même proportion estimant que la reprise de leur activité aura un effet positif sur leur territoire.

## Rapport

**Tableau 10 : Résultats des enquêtes menées auprès des entreprises**

Question	CCI	MEDEF/M ETI/U2P/C PME	CMA
<b>D'après vous, l'implantation territoriale de votre entreprise aura-t-elle un impact sur vos perspectives de reprise de l'activité ?</b>			
Non	66 %	35 %	
Oui, impact positif	17 %	23 %	
Oui, impact négatif	17 %	19 %	
Ne sais pas	-	23 %	
<b>Pour quelles raisons pensez-vous que l'implantation territoriale de votre entreprise risque d'avoir un impact négatif sur vos perspectives de reprise d'activité ?</b>			
Vos clients professionnels locaux ont été très affectés par la crise	48 %	41 %	
Les collectivités locales ne vous soutiennent pas suffisamment	22 %	33 %	
La situation économique locale était déjà précaire avant la crise et la crise a encore fragilisé la situation	12 %	41 %	
Les débouchés locaux se sont réduits en raison du développement du télétravail	9 %	29 %	
Votre département a subi une forte hausse du chômage	4 %	23 %	
Votre entreprise éprouve des difficultés à recruter localement la main d'œuvre nécessaire à votre activité	4 %	26 %	
<b>D'après vous, la reprise de l'activité de votre entreprise aura-t-elle un impact positif sur l'économie locale de votre territoire d'implantation ?</b>			
Non	69 %	46 %	
Oui, un impact modéré	27 %	24 %	
Oui, un impact positif fort	4 %	6 %	
Ne sais pas	-	24 %	
<b>Envisagez-vous de réorienter vos activités au cours des prochains mois ?</b>			
Non	86 %	49 %	62 %
Oui, la crise a accéléré des réflexions qui existaient déjà	2 %	17 %	5 %
Oui, cette réflexion est apparue à la suite de la crise	6 %	16 %	10 %
Oui, mais la réflexion est sans rapport avec la crise	2 %	9 %	4 %
Vous l'avez déjà fait au cours des derniers mois	4 %	-	-
Ne sais pas	-	9 %	19 %

Source : Mission, d'après les enquêtes CCI France, CMA France, MEDEF, METI et U2P (avril-mai 2021).

**Chambres de commerce et d'industrie (CCI) (Opinionway) :** Étude réalisée auprès d'un échantillon de 619 dirigeants d'entreprise. Les interviews ont eu lieu du 27 avril au 11 mai 2021.

**Mouvement des entreprises de France (MEDEF)/Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) / Union des entreprises de proximité (U2P) / Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) :** Enquête U2P réalisée entre le 27 avril et le 10 mai 2021, 1480 répondants. Enquête Medef/METI réalisée entre le 6 mai et le 18 mai 2021, 240 répondants. Enquête CPME réalisée entre le 1<sup>er</sup> et le 15 juin, 75 répondants.

**Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) :** Enquête réalisée entre le 29 avril et le 7 mai 2021, 1300 répondants.

Par ailleurs, deux questions suggérées par la mission ont été intégrées à l'enquête ACEMO Covid de la DARES<sup>16</sup>. Un peu plus de la moitié des salariés (51 %) travaillent dans un établissement ou une entreprise déclarant ne pas savoir si son implantation territoriale aura un impact sur la reprise de son activité. Pour l'autre moitié, qui exprime une opinion sur la question, le quart des salariés travaillent dans une entreprise ou un établissement considérant un impact positif (19 %) ou négatif (6 %) (cf. graphique 4).

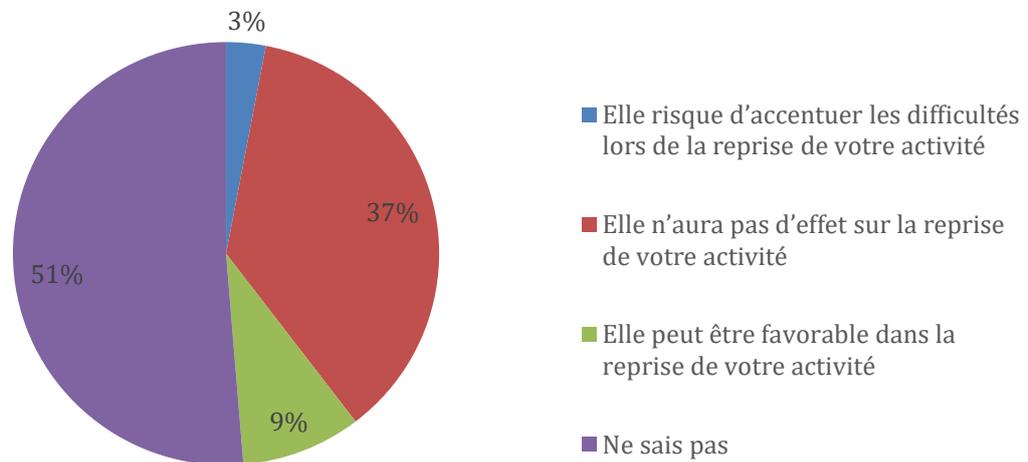
<sup>16</sup> Les résultats complets peuvent être trouvés sur le site de la DARES : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/activite-et-conditions-demploi-de-la-main-doeuvre-pendant-la-crise-sanitaire-covid-19-avril-2021>

## Rapport

**Le rôle de l'implantation varie selon les secteurs.** Elle est, sans surprise, particulièrement marquée pour l'hébergement et la restauration, ou encore pour le transport et l'entreposage. De même, les résultats varient par région. Bretagne, Pays de Loire et Nouvelle-Aquitaine sont les régions dans lesquelles les entreprises sont les plus optimistes quant au rôle de la localisation dans la relance, à l'inverse des Hauts-de-France et de la Bourgogne-Franche-Comté. La Corse est la plus polarisée, avec à la fois une forte proportion de salariés employés par des entreprises optimistes et une forte proportion par des entreprises pessimistes, tout comme l'Occitanie dans une moindre mesure.

S'agissant de l'impact négatif de l'implantation territoriale sur la reprise d'activité, on constate en revanche une similitude entre les réponses fournies par ACEMO et celles des enquêtes précitées. Les principales causes mentionnées de cet impact négatif sont la réduction des débouchés locaux en raison d'une forte présence de secteurs d'activité très affectés par la crise (41,6 %) ainsi que les difficultés à recruter localement la main-d'œuvre nécessaire à l'activité (28,3 %) (cf. tableau 11).

**Graphique 4 : Résultats de l'enquête ACEMO Covid à la question « D'après vous, l'implantation territoriale de votre établissement/entreprise aura-t-elle un impact sur la reprise de votre activité ? »**



*Source : Dares, enquête Acemo Covid, mai 2021. Champ : salariés du privé hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France (hors Mayotte).*

## Rapport

**Tableau 11 : Résultats de l'enquête ACEMO Covid à la question « Pour quelles raisons votre implantation territoriale risque-t-elle d'accentuer les difficultés lors de la reprise de votre activité ? » (en % de salariés)**

Réponses possibles	Résultat
Les débouchés locaux se sont réduits en raison d'une forte présence de secteurs d'activité très affectés par la crise	41,6 %
Les débouchés locaux se sont réduits en raison d'une forte hausse du chômage	3,9 %
Les débouchés locaux se sont réduits en raison du développement du télétravail	11,9 %
Vous éprouvez des difficultés à recruter localement la main-d'œuvre nécessaire à votre activité	28,3 %
La situation économique locale était déjà précaire avant la crise, et la crise l'a encore fragilisée	18,8 %
Autre(s) raison(s)	23,1 %
Ne sais pas	9,4 %

*Source : Dares, enquête Acemo Covid, mai 2021. Champ : salariés du privé hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France (hors Mayotte).*

### 2.2.4. La crise sanitaire semble avoir amorcé un nouvel « exode urbain »

Au-delà de l'impact économique direct, la crise de la Covid-19 pourrait aussi avoir des conséquences durables sur le développement des territoires par les nouvelles mobilités qu'elle entraîne.

**Les premières analyses des flux résidentiels suggèrent une possible amorce d'« exode urbain ».** La comparaison des flux résidentiels entre le second semestre 2019 et le second semestre 2020 établie à partir des données du Conseil supérieur du notariat (CSN) montre en effet une hausse notable des acquisitions en direction d'un autre département (+ 13 %), qui est particulièrement marquée au départ des départements métropolitains (cf. tableau 12) et à destination des départements périphériques proches. À titre d'illustration, les départements d'accueil connaissant la plus forte hausse en provenance de Paris sont essentiellement localisés en grande couronne (Yvelines, Seine-et-Marne, Val d'Oise), en Normandie (Eure, Orne, Calvados) ou dans le Centre-Val de Loire (Eure-et-Loir, Loiret)<sup>17</sup>.

**On voit ainsi se dessiner autour des grandes métropoles une auréole constituée des territoires périphériques moins denses et plus ruraux.** Celle-ci est illustrée par la carte de la figure 9 qui montre l'intensité des départs en provenance de Paris. On retrouve le même phénomène autour de Marseille (Var, Vaucluse), Lyon (Isère, Ain, Loire), Toulouse (Aude, Gers) et Nantes (Maine-et-Loire, Vendée) (cf. figure 10). Au regard du peu de recul dont on dispose pour l'heure, l'interprétation de ces premiers signes d'un possible « exode urbain » devra être confirmée à mesure que des données nouvelles seront disponibles.

<sup>17</sup> Si les volumes peuvent paraître modestes, le CSN considère cependant que le marché des maisons anciennes est particulièrement représentatif des tendances nationales (il représente 44 % des ventes d'habitation en 2020) et que chaque transaction concerne en réalité trois à quatre personnes selon la composition du ménage. Ces chiffres ne concernent toutefois que le second semestre 2020 et la tendance demande donc à être confirmée par la suite.

## Rapport

**Tableau 12 : Comparaison des transactions immobilières sur les maisons dans l'ancien entre le second semestre 2019 (S2 2019) et le second semestre 2020 (S2 2020)**

Champ d'analyse	Niveau S2 2019	Niveau S2 2020	Variation en volume	Variation en %
Départs d'habitants pour le même département	149 305	142 918	- 6 387	- 4,3
Départs d'habitants pour d'autres départements	45 991	51 949	+ 5 958	+ 13,0
<i>Dont départs depuis Paris (75)</i>	-	-	-	+ 30,3
<i>Dont départs depuis le Rhône (69)</i>	-	-	-	+ 27,5
<i>Dont départs depuis les Bouches-du-Rhône (13)</i>	-	-	-	+ 17,1
<i>Dont départs depuis la Haute-Garonne (31)</i>	-	-	-	+ 18,9
<i>Dont départs depuis la Loire-Atlantique (44)</i>	-	-	-	+ 22,2
<b>Total des mutations</b>	<b>195 296</b>	<b>194 867</b>	<b>- 429</b>	<b>- 0,2</b>

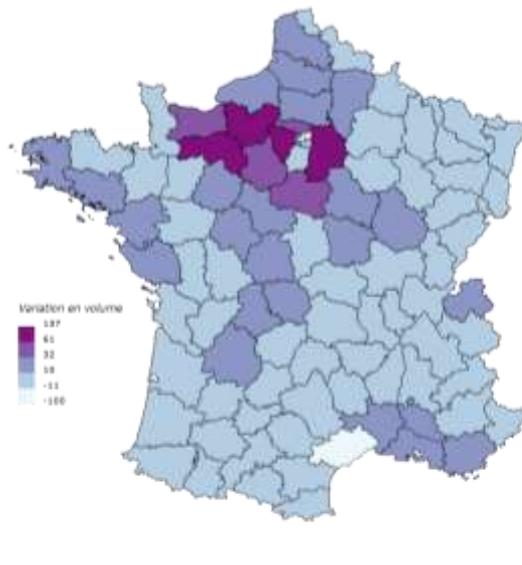
*Source : Conseil supérieur du notariat, mai 2021. Pour les départements 69, 13, 31 et 44, le périmètre exclut les flux vers la région Île-de-France. Note de lecture : Les achats de maisons dans l'ancien au départ de Paris ont augmenté de 30,3 % au second semestre 2020 par rapport au second semestre 2019.*

**Tableau 13 : Comparaison des flux résidentiels (maisons anciennes) au départ de Paris entre le second semestre 2019 et le second semestre 2020**

Les 10 départements d'accueil en forte hausse			Les 10 départements d'accueil en forte baisse		
	Écart en nombre	Écart en %		Écart en nombre	Écart en %
Yvelines	137	50	Seine-Saint-Denis	- 100	- 26
Eure	123	148	Hérault	- 11	- 26
Orne	102	110	Nord	- 10	- 22
Seine-et-Marne	97	44	Val de Marne	- 9	- 3
Loiret	61	153	Alpes-Maritimes	- 7	- 23
Val d'Oise	55	28	Corse-du-Sud	- 7	- 58
Eure-et-Loir	54	72	Gironde	- 4	- 5
Calvados	47	37	Aube	- 4	- 20
Morbihan	32	46	Meuse	- 4	- 80
Yonne	29	40	Hautes-Alpes	- 3	- 38

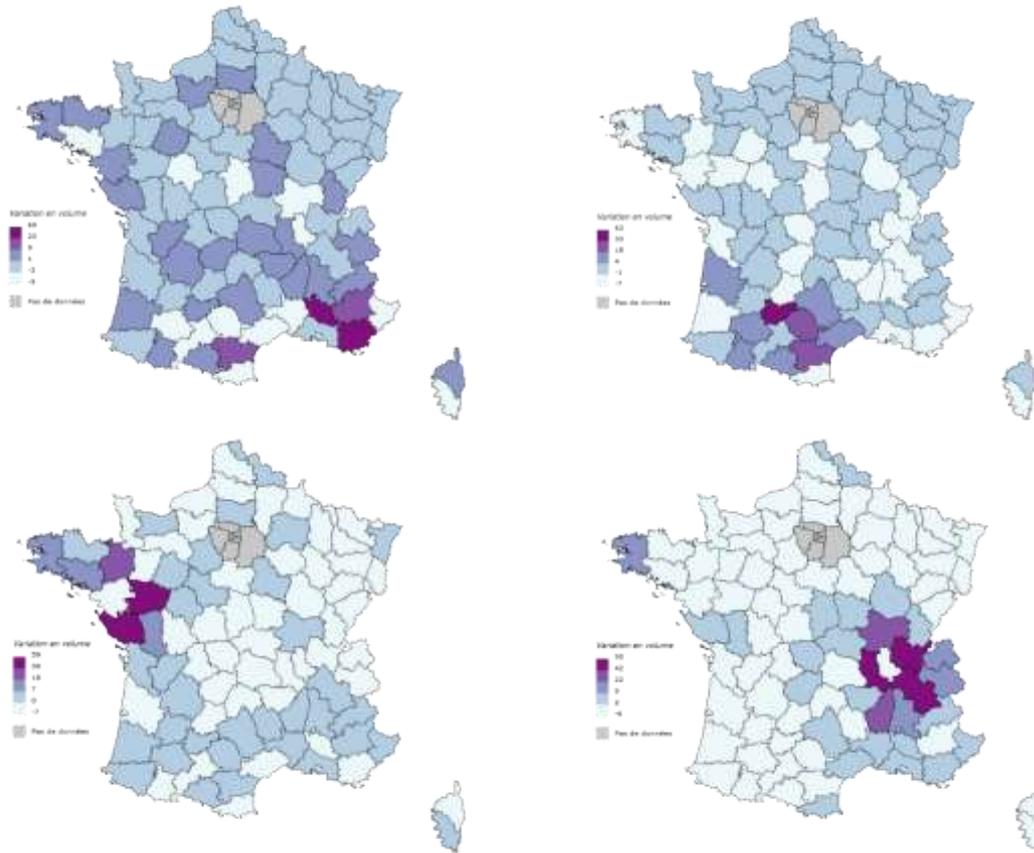
*Source : Conseil supérieur du notariat, mai 2021.*

**Figure 9 : Évolution en volume des acquisitions de maisons anciennes par des acquéreurs en provenance de Paris entre le second semestre 2019 et le second semestre 2020**



*Source : Conseil supérieur du notariat, mai 2021. Note de lecture : Au second semestre 2020, le département de l'Eure a enregistré 123 acquisitions supplémentaires de maisons anciennes par des acheteurs en provenance de Paris par rapport au second semestre 2019.*

**Figure 10 : Évolution en volume des acquisitions de maisons anciennes par des acquéreurs en provenance de plusieurs départements différents entre le second semestre 2019 et le second semestre 2020**



*Source : Conseil supérieur du notariat, mai 2021. En haut à gauche : acquisitions supplémentaires en provenance des Bouches du Rhône. En haut à droite : en provenance de Haute-Garonne. En bas à gauche : en provenance de Loire-Atlantique. En bas à droite : en provenance du Rhône.*

**Alors que l'attractivité des pôles urbains était déjà concurrencée par leur périphérie directe, les mobilités post-Covid marquent une nouvelle rupture.** Sur la période 2007-2017, l'INSEE notait en effet une plus forte augmentation de population dans les couronnes (0,7 %) que dans les pôles (- 0,3 %), en raison notamment d'un solde migratoire négatif (- 0,3 % dans les pôles contre 0,4 % dans les couronnes) (cf. tableau 14)<sup>18</sup>. Cet écart est très marqué dans les aires de plus de 700 000 habitants hors Paris (solde migratoire de - 0,05 pour les pôles contre 0,69 pour les couronnes) et, dans une moindre mesure, pour Paris (- 0,52 et 0,03), ce qui souligne l'attractivité plus forte des périphéries. Seules les aires urbaines de moins de 50 000 habitants affichaient un solde migratoire positif pour les pôles (0,03). L'analyse des premiers flux résidentiels observés depuis la crise sanitaire semble confirmer le déclin tendanciel d'attractivité des pôles urbains. On note par ailleurs une plus forte attractivité des petites communes. La comparaison des transactions immobilières met en avant une augmentation des flux au départ de communes de plus de 3 500 habitants et en direction de communes de moins de 3 500 habitants au détriment des autres catégories (cf. graphique 5), ce qui pourrait se lire comme un regain d'intérêt pour les petites communes, dans les territoires périphériques aux grandes aires urbaines.

<sup>18</sup> « La France et ses territoires », *INSEE Références*, édition 2021, données consultées en ligne (juin 2021).

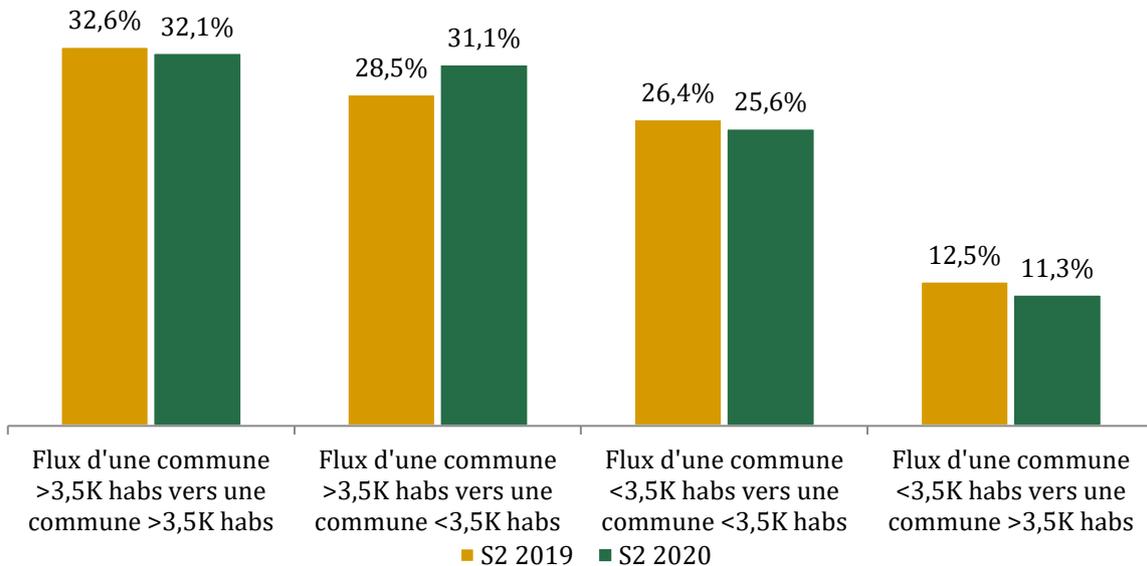
## Rapport

**Tableau 14 : Évolution de la population entre 2007 et 2017 selon la taille des aires d'attraction des villes**

		Solde naturel	Solde migratoire	Ensemble
Ensemble des aires	Pôle	0,55	- 0,30	0,25
	Couronne	0,30	0,43	0,73
Aire de Paris	Pôle	0,98	- 0,52	0,46
	Couronne	0,54	0,03	0,57
700 000 habitants ou plus (hors Paris)	Pôle	0,70	- 0,05	0,65
	Couronne	0,47	0,69	1,16
200 000 à 700 000 habitants	Pôle	0,40	- 0,37	0,03
	Couronne	0,31	0,38	0,70
50 000 à moins de 200 000 habitants	Pôle	0,26	- 0,34	- 0,08
	Couronne	0,18	0,45	0,63
Moins de 50 000 habitants	Pôle	- 0,11	0,03	- 0,08
	Couronne	0,04	0,33	0,37

Source : « La France et ses territoires », Insee Références, édition 2021.

**Graphique 5 : Comparaison des flux entre communes supérieures et inférieures à 3 500 habitants entre le second semestre 2019 et le second semestre 2020**



Source : Conseil supérieur du notariat, mai 2021.

**Dans l'ensemble, les évolutions observées à la suite de la crise sanitaire présentent certaines similitudes avec les mouvements de population observés par l'INSEE pendant le premier confinement<sup>19</sup>.** Mesurés à partir des données de téléphonie mobile<sup>20</sup>, ces mouvements se caractérisaient déjà par une forte baisse de la population à Paris (- 20 %) et par une hausse significative dans les départements à l'écart des métropoles (Yonne, Ardèche, Lot, Eure, Orne...).

<sup>19</sup> « La France et ses territoires », INSEE Références, édition 2021, pp. 73-74.

<sup>20</sup> Des données anonymisées et agrégées avaient été transmises par Bouygues Telecom, Orange Business Services France et SFR afin d'estimer les présences dans un département en distinguant les résidents et les non-résidents.

**La désaffectation pour les centres-villes des grandes métropoles depuis le début de la crise est aussi observée aux États-Unis.** Si peu de mobilités y sont constatées depuis les grandes villes vers les petites villes et la ruralité, on y observe bien un mouvement des ménages et des commerces vers la périphérie des grandes villes aux dépens des centres plus denses. Qualifié de « *donut effect* » pour retranscrire le renforcement des couronnes au détriment des centres, ce phénomène est analysé comme le résultat du recours plus structurel à une hybridation entre travail sur site et télétravail<sup>21</sup>.

**De la même manière, l'ancrage durable du télétravail dans les habitudes professionnelles pourrait contribuer à prolonger le phénomène d'échappement des centres urbains en France.** Si le télétravail ne restera vraisemblablement pas à des niveaux aussi élevés que lors des confinements successifs, la prise d'habitude et la meilleure acceptation sociale couplées à des investissements importants en équipements et en logiciels collaboratifs devraient le maintenir à un niveau significativement supérieur à ce qu'il était en entrée de crise. Une étude réalisée aux États-Unis suggère ainsi que le télétravail pourrait représenter plus de 20 % des journées de travail après la pandémie, soit une multiplication par quatre par rapport à ce qui était observé sur la période 2017-2018<sup>22</sup>. En France, 48 % des notaires estiment que le recours au télétravail a un impact sur leur activité immobilière (cf. tableau 15). Par ailleurs, 23 % d'entre eux considèrent que le télétravail est le principal facteur de la baisse de l'immobilier de bureau.

**Tableau 15 : Perception par les notaires des effets du télétravail sur leur activité**

Question	Oui	Non	Ne sait pas
Le recours plus fréquent au télétravail par vos clients a-t-il un impact sur votre activité immobilière ?	48 %	34 %	18 %

*Source : Conseil supérieur du notariat, enquête réalisée du 20 au 24 avril 2021 par le Conseil supérieur du notariat auprès des notaires de France, avec 1 687 offices répondants, soit 25 % des 6 755 offices en activité au 31 mars 2021.*

## **2.3. Les mesures de soutien et de France Relance ont joué le rôle d'amortisseur des différences d'impact territorial de la crise**

### **2.3.1. Le recours aux mesures de soutien a varié selon les territoires**

**Face à la violence du choc économique, le Gouvernement a rapidement déployé d'importants moyens de soutien au tissu économique au travers des dispositifs d'urgence<sup>23</sup>, en tirant les leçons de la crise économique de 2008.** Certains de ces dispositifs, comme le fonds de solidarité ou encore l'activité partielle, ont évolué au fil des mois en fonction des restrictions sanitaires et des difficultés rencontrées par les différents secteurs d'activité.

<sup>21</sup> Arjun Ramani, Nicholas Bloom, « *The Donut effect of Covid-19 on cities* », *NBER Working Paper 28876*, mai 2021.

<sup>22</sup> Jose Maria Barrero, Nicholas Bloom et Steven Davis, « *Why Working from Home Will Stick* », *NBER Working Paper 28731*, avril 2021.

<sup>23</sup> On compte parmi les dispositifs de soutien le report de paiement d'échéances sociales et/ou fiscales, le fonds de solidarité, le prêt garanti par l'État, le dispositif de chômage partiel, l'aide au paiement des loyers, le rééchelonnement des crédits bancaires, la médiation des entreprises en cas de conflit, le plan de soutien aux entreprises françaises exportatrices, la remise, de manière exceptionnelle, d'impôts directs et plus récemment, depuis fin mars 2021, la prise en charge des coûts fixes des entreprises.

## Rapport

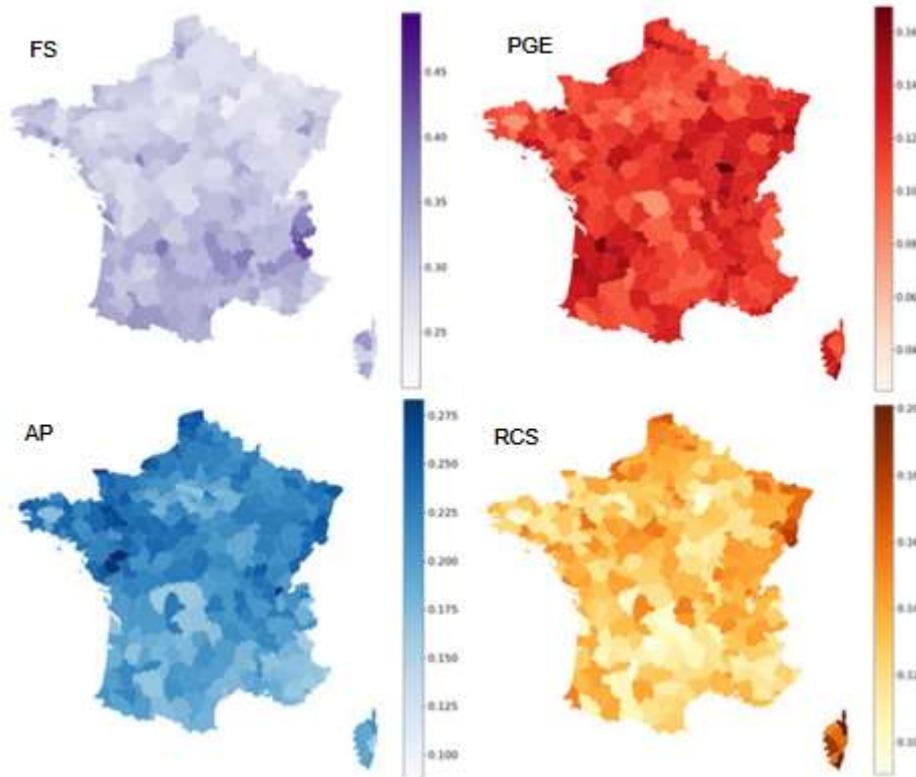
**Lors des déplacements en région réalisés par la mission, les mesures de soutien ont été saluées par les acteurs économiques rencontrés**, aussi bien pour la réactivité et l'engagement des pouvoirs publics dans leur déploiement que pour l'ampleur des moyens financiers engagés. Les quelques sujets d'améliorations relevés au cours de ces déplacements ont principalement porté sur les effets de bord en matière d'éligibilité au fond de solidarité et sur les inquiétudes quant à l'extinction des dispositifs.

**Le comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien montre dans ses résultats des disparités territoriales importantes de recours aux mesures de soutien.** Présidé par Benoît Coeuré, ce comité a publié dans son rapport d'étape en avril 2021 de premières statistiques portant sur le recours aux quatre principaux dispositifs de soutien (activité partielle, report de contributions sociales, prêt garanti par l'État et fonds de solidarité) entre mars et septembre 2020. Ainsi fin septembre 2020, 3,7 millions entreprises, avaient bénéficié d'au moins une de ces quatre mesures de soutien, pour un montant global de près de 163 Md€, dont 26 Md€ de subventions et 136 Md€ de prêts. L'analyse à la maille des zones d'emploi de ces dispositifs (cf. graphique 6)<sup>24</sup> fait état d'un taux de recours apparent au fonds de solidarité plus important dans le sud du pays que dans le nord, à l'inverse de ce qui est observé pour le taux de recours à l'activité partielle, « avec en particulier un quart nord-ouest où, dans la majorité des zones d'emploi, au moins une entreprise sur quatre a fait appel à l'activité partielle ». Pour ce qui concerne le taux de recours au report de charges sociales, le comité remarque un recours moins élevé le long de la diagonale nord-est sud-ouest.

---

<sup>24</sup> Sur le graphique, le prêt garanti par l'État est noté PGE, le fonds de solidarité FS, l'activité partielle AP et le report de contributions sociales RCS.

**Graphique 6 : Part des établissements ayant recouru à une aide dans une zone d'emploi donnée parmi tous les établissements de cette zone d'emploi**



*Champ* : entreprises du secteur marchand, y compris agricole. *Note* : le découpage par zone d'emploi 2020 a été utilisé. Le recours aux dispositifs est étudié sur la période mars à septembre 2020. Le report des cotisations sociales est calculé ici comme les reports restant dus à la fin septembre 2020. *Source* : Comité Coeuré, à partir de : France Stratégie/ IGF, d'après données DGFfO (FS), Dares (AP), AcoSS (RCS, DSN agrégées), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017).

### 2.3.2. L'impulsion budgétaire des mesures de soutien et de France Relance a bénéficié en priorité aux territoires subissant la plus forte baisse d'activité

**En complément des dispositifs de soutien, le Gouvernement a mis en place début septembre 2020 un plan de relance (France Relance) visant à redresser durablement l'économie française à la suite de la crise Covid-19.** La mission s'est attachée à mesurer, pour chaque département, le montant cumulé des mesures de soutien (fonds de solidarité, activité partielle, PGE, reports de cotisations sociales, soit une masse totale de 177,9 Md€)<sup>25</sup> et des mesures de relance dont la répartition par département a pu être transmise à la mission (MaPrimeRénov, DSIL exceptionnelle, compensation des pertes de recettes des collectivités, baisse des impôts de production, mesures de soutien à l'industrie et fonds friches, soit au total 14,8 Md€<sup>26</sup>).

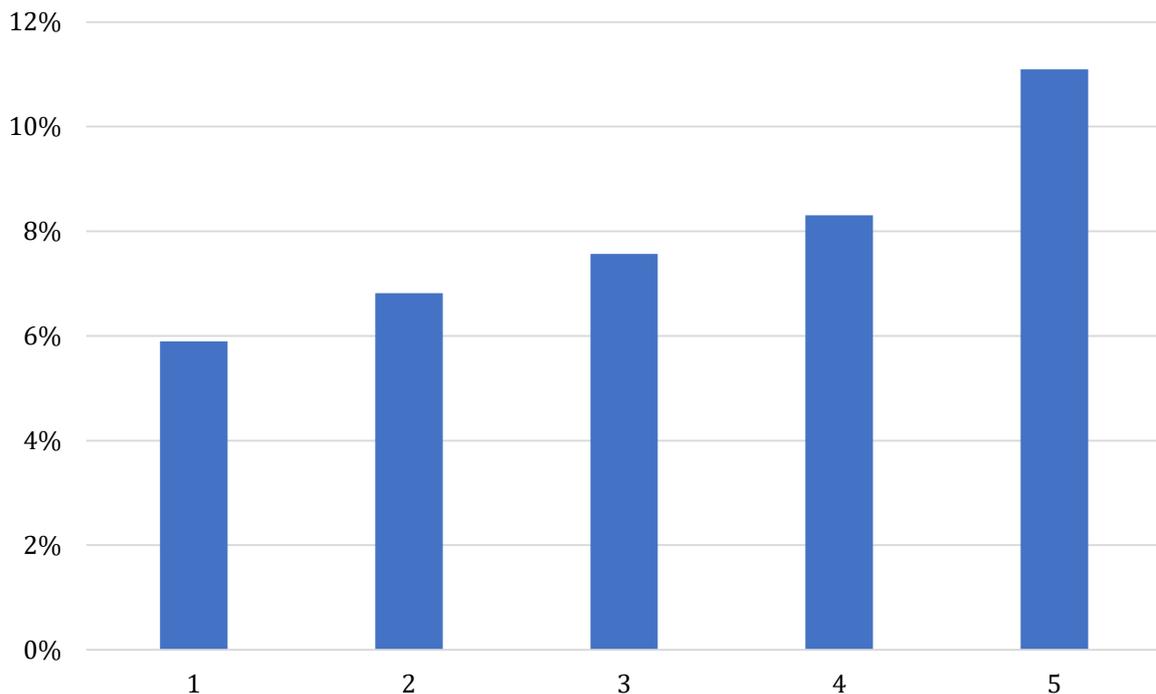
<sup>25</sup> La période retenue est la suivante : mars 2020 et mars 2021 pour les prêts garantis par l'État non remboursés à fin avril 2021 ; mars 2020 et octobre 2020 pour les reports de charges sociales non remboursés à fin octobre ; entre mars 2020 et décembre 2020 pour le fonds de solidarité ; entre mars 2020 et mars 2021 pour l'activité partielle.

<sup>26</sup> La période retenue est la suivante : données communiquées par le METS le 19 mai 2021 pour le fonds friche ; données communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) le 6 mai 2021 pour la DSIL exceptionnelle et la compensation de pertes de recettes aux collectivités ; données communiquées par le MEFR le 12 février 2021 pour la baisse des impôts de production ; données DITP communiquées à la mission le 14 avril 2021 ; données data.gouv.fr du 25 mai 2021 pour les mesures de soutien à l'industrie (Soutien à l'investissement industriel dans les territoires ; (Re)localisation dans les secteurs critiques ; AMI Capacity, portant sur des capacités de production

**Ces mesures de soutien et de relance ont constitué une impulsion budgétaire conséquente dont la répartition territoriale est bien corrélée avec la baisse d'activité.** En moyenne, les mesures de soutien prises en compte représentaient en effet 2 189 € par habitant, tandis que les mesures de relance considérées représentent 209 € par habitant. Pour en étudier la distribution géographique, la mission a réparti les départements par quintiles suivant l'indicateur de baisse de masse de salariale privée (en pourcentage) (cf. graphique 7) utilisé pour mesurer la baisse d'activité : le premier quintile recouvrant les départements les moins affectés par le choc affiche une baisse de masse salariale moyenne de 6 % tandis que le dernier quintile affiche une baisse de masse salariale moyenne de 11 %. Dans un second temps a été calculé pour chaque quintile le montant moyen par habitant des mesures de soutien et de relance. Il en ressort que l'impulsion budgétaire a bénéficié en priorité aux derniers quintiles, et donc aux départements ayant connu la plus forte baisse d'activité<sup>27</sup> (cf. graphique 8) : les dispositifs du plan de soutien et ceux du plan de relance pris en compte dans le calcul ont représenté plus de 3 500 € par habitant pour le dernier quintile et environ 2 350 € par habitant pour le 4<sup>e</sup> quintile contre environ 1 950 à 2 150 € par habitant pour les départements des trois premiers quintiles.

En outre, le graphique 9 montre que les mesures de soutien contribuent davantage à amortir les disparités territoriales du choc que les mesures de France Relance considérées. Les mesures de France Relance sont en effet plus uniformément réparties et viennent compléter utilement l'impulsion budgétaire des mesures de soutien.

**Graphique 7 : Baisse de la masse salariale privée répartie par quintile de départements (mars 2020 – février 2021)**



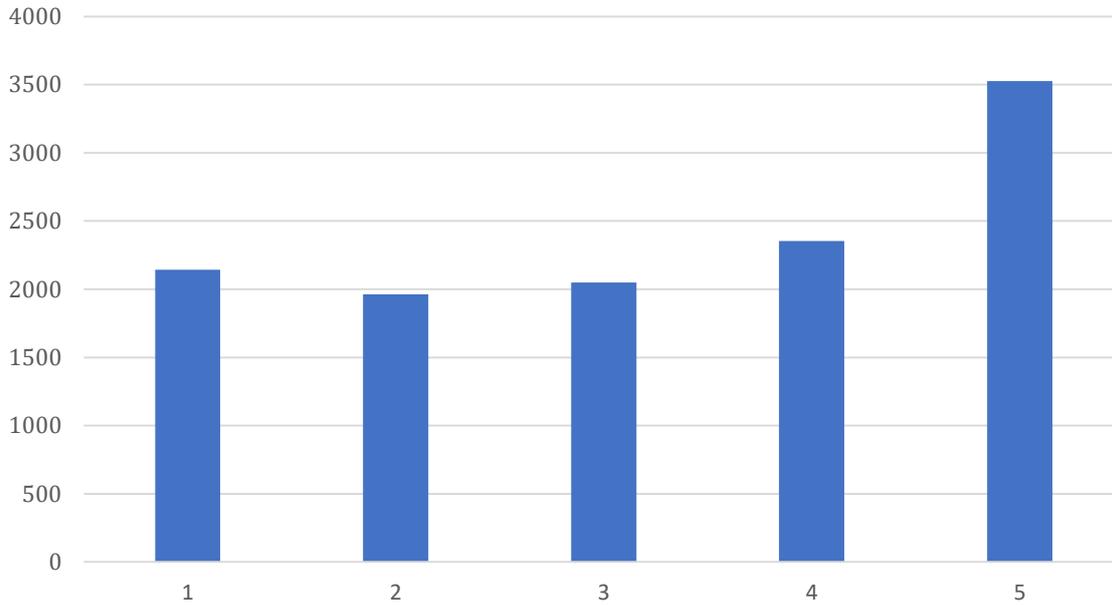
*Source : Mission, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Note de lecture : Pour les 20 % des départements les plus touchés par le choc Covid-19, la baisse moyenne de la masse salariale privée était de 11 %.*

de produits thérapeutiques liés au COVID-19 ; Modernisation de la filière aéronautique ; Modernisation de la filière automobile).

<sup>27</sup> Un calcul de corrélation entre les montants par département des dispositifs de soutien et des dispositifs de relance, dont la répartition des montants par département a pu être transmise à la mission, et le classement des départements les plus affectés par la crise, au regard du critère de baisse de masse salariale privée, donne un coefficient de corrélation de 0,57. Cela confirme donc également que les dispositifs de soutien et de relance ont en cumulé principalement bénéficié aux territoires les plus impactés par la crise Covid-19.

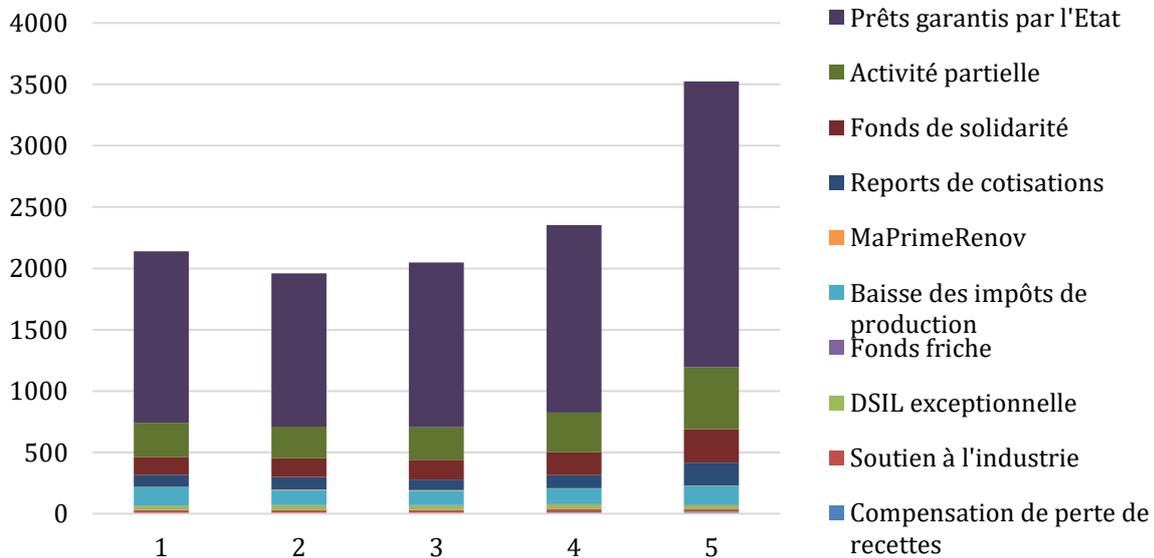
## Rapport

**Graphique 8 : Répartition des mesures de soutien et de certaines mesures de France Relance en montant par habitant entre les différents quintiles de baisse départementale de masse salariale privée**



*Source : Mission, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Note de lecture : Pour les 20 % des départements les plus touchés par le choc Covid-19, le montant moyen par habitant des mesures de soutien et de France Relance prises en compte s'élève à 3 526 €.*

**Graphique 9 : Répartition détaillée des mesures de soutien et de certaines mesures de France Relance en montant par habitant entre les différents quintiles de baisse départementale de masse salariale privée**



*Source : Mission, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP. Note de lecture : Pour les 20 % des départements les plus touchés par le choc Covid-19, le montant moyen par habitant est : de 2 330 € pour le PGE, de 505 € pour l'activité partielle, de 273 € pour le fonds de solidarité, de 187 € pour le report de cotisations, de 151 € pour la baisse des impôts de production, de 34 € pour la DSIL exceptionnelle, etc.*

### 2.3.3. Une répartition des mesures de soutien et de France Relance différenciée selon les territoires

Pour approfondir ces premiers constats, la mission a procédé à une comparaison au niveau départemental entre la distribution géographique des mesures de soutien de relance<sup>2829</sup> et la géographie des vulnérabilités en entrée de crise puis celle du choc Covid-19 (au regard de l'indicateur de baisse de masse salariale privée).

**Tableau 16 : Corrélations entre les mesures de soutien et les fragilités territoriales préexistantes à la crise ainsi que la baisse de la masse salariale privée (mars 2020-février 2021)**

Mesure	Indicateur	Corrélation avec le choc Covid <sup>30</sup>	Corrélation avec la fragilité pré-Covid <sup>31</sup>
Activité partielle	Montant en % de la VA 2018	0,67	0,16
Reportis de cotisations	Montant en % de la VA 2018	0,48	0,22
Fonds de solidarité	Montant en % de la VA 2018	0,48	0,01
Prêts garantis par l'État	Montant en % de la VA 2018	0,44	0,11

*Source : Mission, à partir de données DITP et ministère de l'économie, des finances et de la relance. Pour les mesures du plan de soutien, l'indicateur retenu est le volume des mesures rapporté à la VA 2018.*

**On constate une corrélation positive faible<sup>32</sup> entre la répartition géographique des mesures de soutien et celle des vulnérabilités en entrée de crise** (cf. tableau 16). Ce constat est le reflet d'un choc économique lié à la crise Covid-19 qui a impacté les territoires sans lien fort avec les vulnérabilités préexistantes (cf. 2.2.1).

**On observe en revanche une corrélation positive forte (entre 0,44 et 0,67) entre la répartition géographique des mesures de soutien et celle de la baisse de la masse salariale pendant la crise** (cf. tableau 16). Cela confirme que les mesures de soutien ont été davantage sollicitées dans les territoires les plus impactés par la crise, dont ils ont par conséquent efficacement contribué à amortir les effets territoriaux.

Quant aux mesures de relance, comme le montrent les coefficients de corrélation du tableau 17, celles ayant principalement bénéficié aux territoires fragiles en entrée de crise sont la garantie jeune (0,52) et le parcours emploi compétences (PEC) destiné aux jeunes (0,41). Avec la compensation des pertes de recettes des collectivités, les mesures de relance ayant bénéficié aux territoires les plus affectés par la crise sont la baisse des impôts de production (0,31), l'accompagnement France Num (0,27) et l'assurance prospection à l'export (0,26).

<sup>28</sup> Pour les mesures de soutien, l'indicateur retenu est celui du montant des mesures de soutien, rapporté à la valeur ajoutée de 2018, entre :

- mars 2020 et mars 2021, pour les prêts garantis par l'État non remboursés à fin avril 2021 ;
- mars 2020 et octobre 2020, pour les reports de charges sociales non remboursés à fin octobre ;
- entre mars 2020 et décembre 2020, pour le fonds de solidarité ;
- entre mars 2020 et mars 2021, pour l'activité partielle.

<sup>29</sup> Pour chaque dispositif du plan de relance, l'indicateur retenu est précisé dans le Tableau 17.

<sup>30</sup> Baisse de la masse salariale privée.

<sup>31</sup> Calculée à partir du taux de chômage 2019, du taux de pauvreté 2018, et du solde migratoire des actifs 2017 selon la méthode exposée en partie 2.1.

<sup>32</sup> Les coefficients de corrélation indiquent une corrélation d'autant plus faible que leur valeur est proche de 0, les corrélations parfaites positives (respectivement négatives) étant représentées par des valeurs de 1 (respectivement -1).

## Rapport

**Tableau 17 : Corrélations entre les dispositifs de France Relance et les fragilités territoriales préexistantes à la crise ainsi que la baisse de la masse salariale privée**

Mesure	Indicateur	Corrélation avec le choc Covid <sup>33</sup>	Corrélation avec la fragilité pré-Covid <sup>34</sup>
Compensation perte de recettes collectivités	Montant par habitant	0,50	0,15
Baisse des impôts de production	Part des entreprises	0,31	- 0,18
Accompagnements France Num	Part des entreprises accompagnées	0,27	- 0,20
Assurance prospection	Part des TPE/PME/ETI bénéficiaires	0,26	- 0,18
Modernisation filière auto	Part de PME du secteur automobile	0,20	- 0,05
Chèque export, chèque VIE	Part des entreprises bénéficiaires	0,18	- 0,18
Efficacité énergétique dans l'industrie	Part d'entreprises aidées	0,17	- 0,22
Fonds friches	Montant par habitant	0,13	0,00
Ecoconception	Part d'entreprises bénéficiaires	0,11	- 0,14
Industrie du futur	Montant des subventions apportées par PME/ETI industrielle	0,10	- 0,21
Restauration écologique	Nombre de projets soutenus par entreprise	0,10	- 0,03
Bonus et prime à la conversion	Part des immatriculations	0,09	- 0,17
Sécurisation des approvisionnements critiques	Part des TPE/PME/ETI bénéficiaires	0,07	- 0,21
Garantie jeune	Entrées en garanties jeunes par nombre de jeune entre 15 et 29 ans	0,05	0,52
Recherche aéronautique civil	Nombre de projets soutenus par entreprise	0,03	- 0,15
Recyclage et valorisation	Nombre de centres de tri modernisés par habitant	0,01	0,05
DSIL exceptionnelle	Montant par habitant	- 0,01	- 0,06
Contrats de professionnalisation	Nombre de contrats aidés par nombre de jeune entre 15 et 29 ans	- 0,03	- 0,14
Rénovation bâtiments État	Part de bâtiments de l'État concernés	- 0,04	- 0,02
Aménagement cyclable et transports en commun	Nombre de projets soutenus par habitant	- 0,06	- 0,06
Jeunes en PEC	Entrées de jeunes en PEC par nombre de jeune entre 15 et 29 ans	- 0,06	0,41
MaPrimRenov'	Montant total des travaux par nombre de logements	- 0,07	0,11
Filière plastique	Quantité de matières plastiques évitées / recyclées / intégrées par entreprise	- 0,08	- 0,10
Aide à l'embauche des jeunes	Nombre d'aides par nombre de jeune entre 15 et 29 ans	- 0,09	- 0,63
Crédit d'impôt HVE	Part d'exploitations agricoles certifiées	- 0,09	- 0,09
Projets industriels dans les territoires	Part d'entreprises bénéficiaires	- 0,13	- 0,01
Efficacité énergétique	Part d'entreprises aidées	- 0,14	0,13
Soutien filière auto et aéro	Part d'entreprises automobiles / aéronautiques soutenues	- 0,14	- 0,22
Contrats d'apprentissage	Nombre de contrats aidés par nombre de jeune entre 15 et 29 ans	- 0,16	- 0,43
Prime embauche travailleur handicapé	Nombre d'aides à l'embauche par nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap ou de l'allocation compensatrice pour tierce personne 2018	- 0,18	- 0,35
Services civiques	Nombre d'entrées en service civique par nombre de jeune entre 15 et 29 ans	- 0,18	0,31
Jeunes en CIE	Entrée de jeunes en CIE par nombre de jeune entre 15 et 29 ans	- 0,23	0,19

Source : Mission, à partir de données DITP et ministère de l'économie, des finances et de la relance.

## Rapport

Cette analyse tend donc à confirmer qu'en dehors des dispositifs d'aides à l'emploi des jeunes qui connaissent un succès différent selon le degré de fragilité des territoires en entrée de crise et de la compensation des pertes de recettes des collectivités qui concerne, sans surprise, principalement les territoires qui ont connu le plus de baisse d'activité avec la crise, les mesures de relance, qui ont principalement été conçues pour accélérer le rebond économique national, couvrent l'ensemble du territoire sans qu'elles ne soient nécessairement corrélées avec les fragilités préexistantes ou induites par la crise.

**Ce travail de comparaison entre la situation économique des territoires et le déploiement des mesures de soutien et de certaines mesures de France Relance ne saurait en aucun cas constituer une évaluation de ces dernières.** Leurs objectifs sont en effet multiples et ne peuvent être résumés à la réduction des fractures territoriales. Cet exercice mériterait néanmoins d'être étendu à d'autres caractéristiques territoriales, de manière à éclairer l'éventuelle réorientation ou réajustement de certains crédits.

### **3. Les politiques de soutien aux territoires fragiles évoluent vers une logique plus ascendante et centrée sur les projets tandis que l'efficacité des zonages est mise en question**

#### **3.1. Les dispositifs zonés : une approche qui n'a pas fait ses preuves**

Les dispositifs zonés permettent à certaines entreprises et organismes d'intérêt général de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales. Ils constituent l'un des leviers privilégiés de l'intervention prioritaire de l'État en faveur de territoires connaissant des difficultés particulières (enclavement, choc économique, pauvreté, déclin démographique, etc.). Le classement en zone prioritaire est ainsi une reconnaissance par l'État de la vulnérabilité de certains territoires, et concourt au soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires en question.

##### **3.1.1. Ces trente dernières années, les dispositifs zonés ont constitué le levier privilégié de l'intervention de l'État au soutien des territoires en difficulté économique**

###### ***3.1.1.1. L'intervention de l'État au soutien des territoires en difficulté a abouti à une sédimentation progressive de neuf dispositifs zonés qui superposent des objectifs différents***

**Les dispositifs zonés constituent en France l'instrument privilégié de soutien économique aux territoires en difficulté depuis la fin des années 1990.** Neuf zonages nationaux de soutien au développement économique ont été créés entre 1995 et 2020, hors Outre-Mer (cf. tableau 18). Le dispositif le plus ancien – les zones de revitalisation rurale – a été introduit par la loi LOADT du 4 février 1995<sup>35</sup>, pour « (corriger) les inégalités de conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique [...] [et] compenser les handicaps territoriaux ». Dès cette date, les zonages étaient ainsi présentés comme des instruments de revitalisation des territoires en difficulté.

Les principaux instruments des dispositifs zonés sont les exonérations d'impôt et de cotisations sociales à destination des entreprises<sup>36</sup> qui répondent néanmoins à des règles diverses et peu lisibles. À titre d'exemple, les règles de comptabilisation du bénéfice réalisé hors zonage diffèrent selon le dispositif concerné, de même que les régimes juridiques d'entreprises éligibles. Aussi, les exonérations peuvent procéder de trois natures et le régime applicable à un territoire dépend pour partie de décisions locales :

- ◆ des exonérations fixées par l'État (impôts sur les bénéfices et cotisations sociales) ;
- ◆ des exonérations de fiscalité directe locale fixées par l'État, pouvant être supprimées par une délibération des collectivités locales concernées ;
- ◆ des exonérations de fiscalité directe locale appliquées sur délibération des collectivités locales.

---

<sup>35</sup> Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

<sup>36</sup> D'autres dispositifs sont cependant adossés à certains zonages, notamment sur les ZRR. Parmi les nombreux conditionnés aux zonages ZRR figurent notamment des soutiens financiers aux collectivités locales prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT), des aides à l'emploi des jeunes inscrites dans le code du travail, ou encore des aides à l'installation des professionnels de santé prévues par le CGCT.

Tableau 18 : Zonages métropolitains mis en place entre 1995 et 2021

Dispositif zoné	Année de création	Objectifs	Ciblage	Exonérations possibles <sup>37</sup>	Exonérations fermées mais continuant à produire des effets
<b>ZRR</b> (zones de revitalisation rurale)	1995	Aider au <b>développement des entreprises sur les territoires ruraux</b> par des mesures d'allègements fiscaux et sociaux. Les ZRR concernent des communes reconnues fragiles économiquement	17 732 communes (50,7 % des communes françaises) <b>10 millions d'habitants</b>	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB TH DE CS	IR
<b>ZFU-TE</b> (zones franches urbaines – territoires entrepreneurs)	1996	<b>Maintenir et créer des activités</b> commerciales, artisanales et des services dans des <b>quartiers urbains en difficulté</b> , tout en soutenant l'emploi local	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2020, il existait 100 ZFU-TE. Elles sont délimitées sur le territoire de 145 communes, dont 7 en outre-mer, comprenant <b>1,5 millions d'habitants</b>	IS, BIC, BNC DE	CFE, CVAE TFPB CS
<b>QPV</b> (quartiers prioritaires de la ville)	2014	Compléter les ZFU-TE <b>Identifier une géographie urbaine prioritaire</b>	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2020, on comptait 1 514 QPV (dont 218 en outre-mer) 922 communes Près de <b>5 millions d'habitants</b> dans les QPV	CFE, CVAE TFPB	-
<b>ZRD</b> (zones de restructuration de la défense)	2008	Favoriser le développement économique des territoires concernés par la réorganisation des unités militaires.  Chaque commune ou zone d'emploi est reconnue en ZRD au titre d'une année.  Les activités créées dans ces zones peuvent bénéficier d' <b>avantages sociaux et/ ou fiscaux</b> pendant 6 ans	Le nombre de communes classées en ZRD a varié au cours du temps : Au maximum : 2 475 communes sur 58 territoires Mais au 1 <sup>er</sup> janvier 2019, seules <b>309 communes</b> étaient classées partiellement ou totalement en ZRD	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB CS	-
<b>BER</b> (bassins d'emploi à redynamiser)	2007	<b>Créer de l'emploi</b> dans des territoires marqués par un chômage élevé et une population en baisse.	Les références statistiques pour la détermination de ces bassins sont extrêmement restrictives et ne concernent de fait que certaines communes de la vallée de la Meuse ( <b>Ardennes</b> ) et de la zone d'emploi de Lavelanet ( <b>Ariège</b> ). Au 1 <sup>er</sup> janvier 2020, 407 communes des Ardennes et de l'Ariège étaient éligibles (pour une population totale de <b>260 000 habitants</b> ).	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB CS	-

<sup>37</sup> Liste des abréviations : cotisations sociales patronales (CS) ; impôts sur les bénéfices incluant les impôts sur les sociétés (IS), les impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et sur les bénéfices non commerciaux (BNC). Les bénéfices agricoles (BA), soumis à des régimes d'aides spécifiques, sont exclus des exonérations zonées d'impôt sur les bénéfices ; impôts sur les revenus fonciers (RF) ; cotisation foncière des entreprises (CFE) ; cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; taxe d'habitation (TH) ; droits d'enregistrement (DE).

## Rapport

Dispositif zoné	Année de création	Objectifs	Ciblage	Exonérations possibles <sup>37</sup>	Exonérations fermées mais continuant à produire des effets
<b>BUD</b> (bassins urbains à dynamiser)	2018	Répondre aux besoins spécifiques des communes des départements du <b>Nord</b> et du <b>Pas-de-Calais</b> qui relèvent d'une entité considérée comme homogène : le « bassin minier » Le dispositif revêt un caractère exclusivement fiscal : exonérations fiscales pour les entreprises implantées dans les zones éligibles.	Un total de <b>159 communes</b> dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Il existe peu de données connues sur les BUD, mais dans son ensemble, le bassin minier des Hauts-de-France regroupe 1,2 M d'habitants	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB	-
<b>ZDP</b> (zones de développement prioritaires)	2019	Répondre à la situation spécifique de la <b>Corse</b> Offrir un soutien fiscal aux entreprises en vue de renforcer l'attractivité du territoire et de renforcer sa vitalité socio-économique	La ZDP couvre la totalité de la région Corse, soit ses deux départements et ses 360 communes, comptant <b>330 455 habitants</b>	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB	-
<b>ZRCV</b> (zones de revitalisation des centres-villes)	2020	Permettre aux collectivités locales de délibérer pour instaurer, en faveur des entreprises commerciales ou artisanales existant sur leur territoire au 1 <sup>er</sup> janvier 2020 ou créées à partir de cette date, des exonérations partielles ou totales de CFE, de TFPB, et de CVAE Permettre, sous réserve d'une délibération de la commune ou de l'intercommunalité en ce sens, aux commerces de moins de 11 salariés et de moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires qui le demandent de bénéficier d'exonérations de CFE, de TFPB et de CVAE pour les exercices 2020 à 2023. Les exonérations ne sont pas cumulables avec les autres exonérations possibles, notamment celles des ZRR	Au 16 mars 2020, <b>196 communes</b> étaient éligibles aux ZRCV	CFE, CVAE TFPB	-
<b>ZoRCoMiR</b> (zones de revitalisation des commerces en milieu rural)	2020		L'arrêté du 16 octobre 2020 classe <b>14 113 communes</b> en ZoRCoMiR, soit près de 40,4 % des communes de France	CFE, CVAE	-

*Source : Mission, d'après le rapport inter-inspections (IGF-IGAS-IGA-CGEDD) Les Dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires, juillet 2020.*

## Rapport

Bien que tous visent la revitalisation économique de territoires fragiles, ces dispositifs ont été superposés sans approche d'ensemble de telle sorte qu'ils correspondent chacun à des périmètres différents. On recense ainsi :

- ◆ les zones de revitalisation rurale (ou ZRR) pour aider au développement des entreprises sur les territoires ruraux ;
- ◆ les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ou ZFU-TE) pour maintenir et créer des activités commerciales, artisanales et des services dans des quartiers urbains en difficulté, et attirer de nouveaux emplois ;
- ◆ les quartiers prioritaires de la ville (ou QPV) pour identifier une géographie urbaine prioritaire et soutenir les petits commerces de quartiers ;
- ◆ les zones de restructuration de la défense (ou ZRD) pour soutenir l'emploi dans les territoires concernés par la réorganisation des unités militaires ;
- ◆ les bassins d'emploi à redynamiser (ou BER) pour créer de l'emploi dans des territoires marqués par un chômage élevé et une population en baisse ;
- ◆ les bassins urbains à dynamiser (ou BUD) pour répondre aux besoins spécifiques des communes des départements du Nord et du Pas-de-Calais ;
- ◆ les zones de développement prioritaires (ou ZDP) pour répondre à la situation spécifique du contexte insulaire de la Corse.

Alors même que ces sept zonages, qui devaient disparaître pour la plupart le 31 décembre 2020, viennent d'être prolongés, deux nouveaux zonages ont été créés en 2020<sup>38</sup> :

- ◆ les zones de revitalisation des centres-villes (ZRCV), comme soutien fiscal aux petites et moyennes entreprises exerçant une activité commerciale ou artisanale en centre-ville ;
- ◆ les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR), comme soutien aux commerces existants ou aux nouveaux commerçants désireux de lancer une activité dans une commune rurale.

### ***3.1.1.2. Présentés à l'origine comme un régime dérogatoire, les zonages économiques recourent aujourd'hui 60 % des communes françaises et près d'un quart de la population***

**Signe d'une difficulté à resserrer géographiquement l'effort financier, les dispositifs zonés recourent désormais une grande partie du territoire français.** 21 000 communes sont concernées (soit près de 60 % des communes française), incluant ainsi près d'un quart de la population.

---

<sup>38</sup> Ces deux nouveaux zonages figurent dans la loi de finances n°2019-1479 du 28 décembre 2019 pour 2020.

**Cette couverture étendue du territoire français conduit à une dispersion de moyens financiers et à un saupoudrage.** Hors exonérations fiscales accordées sur délibération de collectivités locales et hors BUD/ ZDP<sup>39</sup>, le coût minimum des dispositifs zonés était estimé à 619 M€ en 2018<sup>40</sup> (566 M€ pour l'État et au moins 53 M€ pour les collectivités territoriales)<sup>41</sup>. Le montant total de cette enveloppe est relativement modeste en comparaison des crédits budgétaires fléchés sur l'investissement local comme la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL - 570 M€ en 2021), la DSIL exceptionnelle prévue dans le plan de relance (950 M€) ou encore la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR - 1 Md€). Ainsi, le ciblage insuffisant des zonages n'apporte pas un soutien financier aussi massif que nécessaire pour inverser la spirale de décrochage des territoires fragiles.

### **3.1.2. La pertinence des zonages économiques est aujourd'hui questionnée en raison de leur complexité, de leur décalage avec l'évolution des territoires et d'une efficacité économique non démontrée**

#### **3.1.2.1. La superposition des zonages est une source de complexité et d'opacité pour les bénéficiaires potentiels**

**La lisibilité des zonages est brouillée par leur accumulation en plusieurs strates successives qui se recoupent dans de nombreux territoires.** En 2018, 3 128 communes étaient concernées par deux zonages, 245 par trois zonages, 22 par quatre zonages<sup>42</sup>. 80 % des communes en ZRD, 81 % des communes en BER et 91 % des communes en ZDP sont également classées en ZRR (cf. tableau 19). À titre d'exemple, on observe en Corse les superpositions suivantes :

- ◆ le zonage en ZDP qui couvre toutes les communes ;
- ◆ le zonage en ZRR qui intègre 83 % des communes ;
- ◆ le zonage en QPV, au nombre de 5 en Corse, et qui couvre trois communes.

---

<sup>39</sup> Se fonder sur les deux premiers points revient à exclure les exonérations votées par les collectivités, dont le montant n'est pas connu. En outre, les BUD et les ZDP sont exclus, faute de données complètes relatives à ces dispositifs (créés respectivement en 2018 et 2019).

<sup>40</sup> Chiffrage extrait du rapport inter-inspections (IGF-IGAS-IGA-CGEDD) *Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires*, juillet 2020.

<sup>41</sup> Ce chiffre de 619 M€ comprend 179 M€ d'exonérations de cotisations sociales.

<sup>42</sup> Cf. *Rapport d'information du Sénat sur l'avenir des zones de revitalisation rurales*, 9 octobre 2019, p. 60.

## Rapport

**Tableau 19 : Superpositions entre deux zonages (hors ZDP, ZRCV et ZoRCoMiR)**

Communes en ↓ aussi en →	AFR	ZRR	ZFU-TE	QPV	ZRD	BER	BUD
<b>AFR</b>	4 931 100 %	2 459 50 %	61 1 %	313 6 %	67 1 %	118 2 %	102 2 %
<b>ZRR</b>	2 459 14 %	17 931 100 %	0 0 %	49 1 %	248 3 %	328 4 %	1 0 %
<b>ZFU-TE</b>	61 45 %	0 0 %	135 100 %	131 97 %	1 1 %	1 1 %	21 16 %
<b>QPV</b>	313 42 %	49 7 %	131 17 %	754 100 %	6 1 %	2 0 %	85 11 %
<b>ZRD</b>	67 22 %	248 80 %	1 0 %	6 2 %	310 100 %	2 1 %	0 0 %
<b>BER</b>	118 29 %	328 81 %	1 0 %	2 1 %	2 1 %	407 100 %	0 0 %
<b>BUD</b>	102 64 %	1 0 %	21 13 %	85 54 %	0 0 %	0 0 %	159 100 %

*Source* : Rapport d'information du Sénat sur l'avenir des zones de revitalisation rurales, 9 octobre 2019, à partir des données du CGET. *Note de lecture* : 248 communes en ZRD (soit 80 % des communes en ZRD) sont aussi en ZRR.

**Dans le même temps, la cartographie des zones d'aides à finalité régionale (AFR) ne converge pas non plus avec la cartographie des neuf dispositifs de zonage nationaux** (cf. encadré 4). Supports d'actions de cohésion au niveau de l'Union européenne, créées en 1980 et couvrant aujourd'hui 5 000 communes, les AFR ne sont pas articulées avec les zonages nationaux. Sur l'exemple des Ardennes, 28 % des communes cumulent éligibilité aux AFR et aux BER, 60 % cumulent éligibilité aux BER et aux ZRR, et 14 % peuvent prétendre aux trois dispositifs (BER, AFR, ZRR).

### Encadré 4 : Les aides à finalité régionale (« aides AFR »)

**Par dérogation au principe d'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur<sup>43</sup>, l'Union européenne ouvre la possibilité aux États membres d'octroyer des aides dites « à finalité régionale » (AFR).** Prenant la forme de subventions, de prêts, de garanties, ou d'exonérations fiscales et sociales, les AFR ont pour objectif d'encourager le développement économique et la création d'emplois dans les régions européennes en retard de développement. Plus précisément, dans le cadre des instruments de politiques publiques habituels, les aides AFR permettent une intervention accrue de l'État et des collectivités territoriales en faveur des entreprises implantées dans certaines zones (taux d'intervention plus favorables - avec un bonus pour les PME ; avantages fiscaux dédiés).

Chaque État membre recense deux types de zones qui remplissent les conditions fixées à l'article 107, paragraphe 3, points a) et c) du TFUE :

- les zones « a » – où les taux d'aides sont relativement élevés – qui comprennent des régions ayant un PIB inférieur ou égal à 75 % de la moyenne de l'UE et les régions ultrapériphériques (RUP<sup>44</sup>). En France, les RUP sont intégralement en zone « a » ;

<sup>43</sup> Cf. article 107, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>44</sup> Une région ultrapériphérique (RUP) est une région reconnue partie intégrante du territoire de l'Union, mais géographiquement située à l'extérieur du continent européen. Les RUP sont définies à l'article 349 du TFUE.

- les zones « c » – où les taux d'aide applicables sont relativement bas – qui sont caractérisées par des mutations économiques et sociales qui les fragilisent par rapport à la moyenne nationale. Alors que le découpage des zones « a » est non-flexible, les zones « c » font l'objet d'une marge d'appréciation par les États membres (les « zones « c » prédéfinies » correspondent aux anciennes zones « a » ou aux zones à faible densité de population tandis que les « zones « c » non prédéfinies » peuvent être désignées dans la limite d'une certaine couverture maximale de la population. Ces zones doivent respecter au moins un critère parmi cinq<sup>45</sup>).

**Chaque État membre élabore ainsi une carte des zones AFR qui détermine les taux plafonds d'aide à l'investissement variant selon le type de zone, et le type d'entreprises<sup>46</sup>.** La carte est ensuite notifiée à la Commission, qui doit la valider. Pour davantage de flexibilité, chaque État membre a la possibilité de définir en amont une « réserve de population » - assimilable à un sas de sécurité – qui peut être utilisée pour ajouter de nouvelles zones « c » à la carte au cours de la période, jusqu'à atteindre le plafond national de couverture.

En janvier 2019, la Commission a décidé de prolonger de deux ans plusieurs règlements en matière d'aides d'État dont le RGEC et les lignes directrices concernant les AFR<sup>47</sup>. **Les lignes directrices révisées entreront donc en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022**, et ces dernières prévoient notamment de porter la couverture globale à 48 % de la population de l'UE (contre 47 % précédemment). **Pour la France, la couverture de population totale pour la période 2022-2027 atteindra 31,95 % (contre 24,17 % pour la période 2014-2020)**. Le travail d'actualisation du zonage AFR est donc en cours d'élaboration par les services de la direction générale des collectivités locales (DGCL) en lien avec les services de la direction générale des entreprises (DGE). Il sera ensuite soumis à la Commission européenne pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

*Source : Mission.*

**Les conditions pour bénéficier des exonérations fiscales et sociales constituent également un ensemble peu intelligible pour les entreprises.** Les BER, ZRD et ZRR, par exemple, donnent droit à des exonérations d'impôt sur les bénéfices ainsi qu'à des exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs. Or, les dispositions relatives à ces exonérations sont globalement indépendantes les unes des autres. Lorsque les entreprises présentent une double demande, elles doivent le faire auprès de deux interlocuteurs distincts<sup>48</sup>, et selon des processus spécifiques. Enfin, la superposition des zonages et l'existence d'autres dispositifs d'exonérations (allègements généraux de cotisations sociales, exonérations AFR, jeunes entreprises innovantes, etc.) placent les entreprises devant des arbitrages peu évidents.

<sup>45</sup> Ces critères sont définis en combinant des indicateurs de PIB par habitant, de taux de chômage, d'isolement géographique, d'adjacence aux zones « a » ou à la frontière de l'UE et de « grave déclin relatif ».

<sup>46</sup> Aides de 10 % du coût des investissements productifs pour les grandes entreprises en métropole (zones « c ») ; aides de 45 à 70 % du coût des investissements productifs pour les grandes entreprises dans les DROM-COM<sup>46</sup> (zones « a ») ; bonifications de taux de 10 % pour les moyennes entreprises et de 20 % pour les petites entreprises (par rapport aux grandes entreprises) dans chacune de ces zones.

<sup>47</sup> Les textes applicables pour les aides AFR sont les suivants :

- ◆ les articles 13 à 15 du Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE, dit règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ;
- ◆ les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. Les lignes directrices AFR définissent les paramètres d'élaboration des cartes des zones assistées et les critères d'évaluation des mesures qui ne sont pas couvertes par le RGEC et qui sont donc soumises à une obligation de notification.

<sup>48</sup> L'administration des finances publiques et l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

**De cette complexité des classements par zonage découle une mauvaise appropriation par les acteurs économiques.** Il en résulte un faible taux de recours, qui a été mesuré pour les ZRR, où seules 7 % des entreprises éligibles à l'exonération d'impôt sur les bénéfices (hors régime BNC) y avaient recours en 2018. Si certaines de ces entreprises ont pu choisir d'autres dispositifs d'exonération (zonage AFR, jeunes entreprises innovantes, autres zonages), ce faible taux illustre l'attractivité limitée de l'exonération en ZRR mais surtout la méconnaissance du dispositif, qui pourrait traduire une communication locale et un accompagnement des entrepreneurs insuffisants.

### **3.1.2.2. Des incohérences de classement sont aujourd'hui constatées dans la définition de certains zonages**

**Tandis qu'une multitude de critères est utilisée pour la définition et le classement des zonages, certains d'entre eux sont en outre incohérents les uns vis-à-vis des autres.** Les différents zonages font au total appel à 14 critères – avec des seuils différents dans la plupart des cas – pour définir les sept zonages (hors ZRCV et ZoRCoMiR). Cinq zonages mobilisent ainsi six critères d'emploi, avec des paramétrages qui sont tous différents. Bien que tous fondés à partir du taux moyen national à la date de détermination des zones, les seuils retenus pour le taux de chômage sont pourtant variés et évalués tantôt en pourcentage (les ZFU-TE ont 25 % de chômage en plus que la moyenne nationale), tantôt en points (les BER et les ZRD ont 3 points de plus que la moyenne nationale) voire uniquement définis par rapport à la moyenne nationale (les BUD ont un critère de taux de chômage supérieur à la moyenne nationale).

**Les incohérences portent également sur le caractère désuet de certains critères pourtant encore en vigueur pour la définition des zonages.** En particulier, les zonages BER, ZDP et BUD s'appuient sur des critères et seuils qui semblent avoir été retenus dans l'objectif de classer des territoires préalablement identifiés, et de telle sorte à ce qu'ils ne puissent s'appliquer à d'autres territoires en difficulté. Cette situation questionne donc l'objectivité et la rationalité de certains critères de classement retenus. Par exemple, les territoires labellisés BER en 2021 sont encore dépendants de critères désuets, tels que le taux de chômage constaté en 2006, ou la variation de l'emploi entre 2000 et 2004 – sans actualisation depuis cette date. Pour les Ardennes et l'Ariège, le dispositif des BER a ainsi rencontré un certain succès, mais aucune perspective d'extension à d'autres territoires n'est aujourd'hui envisageable. À l'exception de quelques communes de la zone d'emploi de la vallée de la Meuse (Ardennes) et de la zone d'emploi de Lavelanet (Ariège) ajoutées en 2018<sup>49</sup>, l'application éventuelle du régime BER à d'autres territoires en difficulté est *de facto* aujourd'hui empêchée de par la caducité des critères de classement.

Les critères des ZRR, qui s'attachent aux revenus des populations, semblent plus objectifs quant à la situation économique des territoires. Toutefois, les ZRR actuelles ne couvrent pas l'ensemble des territoires ruraux français et le zonage se traduit par des effets de bordure. Les critères liés à la densité de population à l'échelle de l'EPCI et au revenu fiscal médian excluent en effet des territoires au sein desquels les entreprises artisanales rencontrent pourtant les mêmes handicaps liés à l'éloignement (dans le cas d'EPCI très étendus) que ceux classés en ZRR.

---

<sup>49</sup> Décret n°2018-550 du 29 juin 2018.

**3.1.2.3. L'efficacité des dispositifs zonés en France en matière de développement économique ou d'emploi reste à prouver**

**Les évaluations successives des zonages économiques ont fait état d'une efficacité mitigée.** À ce titre, la revue des exonérations sociales réalisée par l'IGAS et l'IGF en 2015 estimait que les résultats des dispositifs ZRR, ZFU et BER étaient négatifs, en raison de leur impact limité, de leur complexité et des effets d'aubaine observés<sup>50</sup>. De même, en soulignant leur absence d'effet significatif, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011 recommandait la suppression des exonérations zonées pour les ZRR et les ZFU-TE<sup>51</sup>.

Le tableau 20 présente la synthèse des résultats des études économétriques des différents zonages, à la fois sur la création d'établissements et sur l'emploi. Sur ces deux leviers, les évaluations académiques<sup>52</sup> concluent à un impact modeste et transitoire pour les ZFU<sup>53</sup> et à une absence d'impact significatif pour les ZRR<sup>54</sup>. Concernant les QPV, l'effet est au mieux limité<sup>55</sup>, et les BER n'ont fait l'objet que d'une évaluation par la CCI des Ardennes, qui conclut tout de même à une diminution moins forte de l'emploi dans les zones ayant bénéficié du dispositif, par rapport au reste du département et à la zone d'emploi similaire de Saint-Quentin<sup>56</sup>. Les BUD et les ZDP sont deux dispositifs trop récents pour avoir été évalués, et le zonage ZRD, géographiquement restreint, n'a pas fait l'objet d'une évaluation académique.

---

<sup>50</sup> *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques*, 2015, IGAS, IGF.

<sup>51</sup> *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, 2011, IGF.

<sup>52</sup> Les évaluations académiques concernent exclusivement les ZFU et les ZRR.

<sup>53</sup> Les ZFU ont fait l'objet de 7 études académiques ; en particulier, voir l'étude *Gobillon et al.*

<sup>54</sup> Voir la seule évaluation économétrique des ZRR, publiée par Behaghel, Lorenceau et Quantin en 2015.

<sup>55</sup> Cf. CGET, observatoire national de la politique de la ville, rapport annuel, *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires, tome 1 – Études*, Paris, 2018.

<sup>56</sup> CCI des Ardennes, *Retombées économiques du dispositif BER dans le département des Ardennes*, 2013.

## Rapport

**Tableau 20 : Synthèse des résultats des études économétriques des dispositifs zonés**

Zonage	Période évaluée	Impact sur la création d'établissements	Impact sur l'emploi
BER	2006-2010 <sup>57</sup> (Ardennes uniquement)	Non évalué	◆ Ralentissement de la diminution de l'emploi et de l'augmentation du taux de chômage dans la ZE de Charleville-Mézières.
QPV	2015-2017 <sup>58</sup>	Non évalué	◆ Aucun impact significatif sur le taux de chômage.
ZRR	1996-2009 <sup>59</sup>	◆ Aucun impact significatif.	◆ Aucun impact significatif.
ZFU	1997-2003 <sup>60</sup> (en Ile-de-France)	Non évalué	◆ Augmentation de 3 % de la probabilité de retour à l'emploi dans les communes ayant une ZFU.
	1997-2007 <sup>61</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Doublement du nombre d'établissements en ZFU entre 1997 et 2001 par rapport à la situation contrefactuelle.</li> <li>◆ À partir de 2002, taux de disparition élevé qui compense les créations.</li> <li>◆ Forte disparité sectorielle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ En 2001, 2,5 fois plus de personnes ayant un emploi dans une entreprise en ZFU que dans la situation contrefactuelle.</li> <li>◆ Pas de création d'emplois dans les entreprises déjà implantées dans la zone.</li> </ul>

<sup>57</sup> CCI des Ardennes, *Retombées économiques du dispositif BER dans le département des Ardennes*, 2013.

<sup>58</sup> Cf. CGET, observatoire national de la politique de la ville, rapport annuel, *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires, tome 1 – Études*, Paris, 2018.

<sup>59</sup> Voir la seule évaluation économétrique des ZRR, publiée par Behaghel, Lorenceau et Quantin en 2015.

<sup>60</sup> Gobillon L., Magnac T., Selod H., 2012, "Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience", *Journal of Public Economics*, vol.96, pp.881-892.

<sup>61</sup> Givord P., Quantin S., Trevien C., 2012, *Une évaluation de long terme de la première génération des Zones Franches Urbaines*, Document d'études de la DARES n°172

## Rapport

Zonage	Période évaluée	Impact sur la création d'établissements	Impact sur l'emploi
	1997-2011 <sup>62</sup>	Non évalué	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Réduction de 25 % du taux de chômage.</li> <li>◆ Créations d'emplois qualifiés.</li> <li>◆ Évolution de la composition de la population (augmentation de l'âge de la population et de son niveau d'études).</li> </ul>
	2004-2006 <sup>63</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Création de 600 établissements supplémentaires par an.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Création d'environ 4 000 emplois sur la période<sup>64</sup>.</li> </ul>
	2004-2007 <sup>65</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Augmentation significative de 30 % du taux de croissance du nombre d'établissements jusqu'en 2006.</li> <li>◆ Impact négatif sur les créations d'établissements au voisinage immédiat des ZFU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Augmentation de 12 points de l'emploi en 2007 (résultats non-significatifs entre 2004 et 2006).</li> <li>◆ Absence d'impact sur les entreprises déjà présentes dans la zone.</li> <li>◆ Impact négatif sur l'emploi au voisinage immédiat des ZFU.</li> </ul>
	2004-2007 <sup>66</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Augmentation de 27 % de la probabilité qu'un établissement ayant décidé de s'installer dans une commune s'installe dans la partie ZFU de la commune.</li> <li>◆ Impact quasi-nul sur le stock total d'établissements au niveau de la commune.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Croissance de l'emploi de 24 % dans les ZFU (concerne majoritairement les emplois plus faiblement rémunérés).</li> </ul>
	2004-2006 <sup>67</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Augmentation de 16 % des créations d'établissements dans les ZFU les moins isolées spatialement.</li> <li>◆ Pas d'impact sur les ZFU isolées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Augmentation de 9,5 % des créations d'emplois.</li> <li>◆ Impact principalement concentré sur les services aisément relocalisables.</li> </ul>
BUD	◆ Non évalué		
ZDP	◆ Non évalué		
ZRD	◆ Non évalué		

*Source* : Mission, d'après le rapport inter-inspections (IGF-IGAS-IGA-CGEDD) Les Dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires, juillet 2020.

<sup>62</sup> Charnoz P., 2015, *Do Place-based Policies Help People? Evidence from French Enterprise Zones*, document de travail, Centre de recherches en économie et en statistique, n° 2014-44.

<sup>63</sup> Rathelot R., Sillard P., 2008, «Zones franches urbaines: quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements?», *Économie et Statistique*, n°415-416

<sup>64</sup> Ce nombre inclut les emplois qui auraient disparu en l'absence du dispositif et représente environ 10 % du stock initial d'emplois.

<sup>65</sup> Givord, P., Rathelot, R. et Sillard, P., 2013, « Place-based tax emptions and displacement effects: an evaluation of the Zones Franches Urbaines program », *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, vol. 43.

**Si l'efficacité des dispositifs zonés sur le développement économique et l'emploi apparaît limitée, c'est d'abord parce que le poids des incitations fiscales dans le choix d'installation des entreprises n'a pas l'effet escompté.** Bien qu'il n'existe pas de hiérarchie objective des différents facteurs de localisation des entreprises, la fiscalité n'apparaît pas comme un élément déterminant de l'installation de la majorité des entreprises. En effet :

- ◆ le choix d'installation et de développement des entreprises dépendent de l'ensemble des dynamiques et ressources d'un territoire (disponibilité de la main d'œuvre sur le territoire, existence de zones de chalandise viables, réseaux de fournisseurs et de sous-traitants, qualité des infrastructures accompagnant les entreprises, etc.), et non uniquement des avantages fiscaux. Une enquête réalisée en novembre 2019 par l'institut *OpinionWay* pour CCI France auprès d'un échantillon représentatif de chefs d'entreprises a classé la fiscalité comme troisième facteur de développement, après le tissu économique local et l'image du territoire ;
- ◆ les professionnels de santé sont surreprésentés dans les bénéficiaires des exonérations zonées en raison de leur régime d'imposition (le régime BNC est en principe celui retenu pour les généralistes et les spécialistes) mais l'importance du levier fiscal doit même être relativisée pour eux : une enquête de l'Ordre national des médecins d'avril 2019 sur l'installation des jeunes médecins auprès de plus de 15 000 médecins montre que les principaux facteurs d'installation sont la proximité familiale et l'offre de services publics.

### **3.2. Les mérites de l'approche renouvelée du soutien aux territoires vulnérables, fondée sur une logique de projets et la responsabilisation des acteurs locaux**

L'action du Gouvernement au soutien des territoires fragiles a été renouvelée depuis quelques années pour évoluer vers une logique de contractualisation, plus ascendante, fondée sur des projets ainsi que sur une appropriation par les acteurs locaux.

**La logique nouvelle transparaît notamment dans les labels lancés ces dernières années par l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) aux côtés d'autres opérateurs nationaux :**

- ◆ depuis son lancement effectif en mars 2018, le **programme Action cœur de ville** est sans doute l'un des plus emblématiques : il vise à consolider l'attractivité des villes moyennes de métropole et d'Outre-mer qui ont une fonction motrice pour les territoires alentours en revitalisant leurs centres-villes. Dans les 222 communes sélectionnées, des actions ont été mises en place autour d'un projet de territoire avec les collectivités locales et d'autres partenaires publics et privés. Plus de 5 Md€ de fonds publics ont été mobilisés sur 5 ans (dont 1,7 Md€ par la Banque des territoires, 1,5 Md€ par Action Logement, 1,2 Md€ par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et 0,6 Md€ par l'État) et 2,1 Md€ étaient déjà engagés au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;

---

<sup>66</sup> Mayer T., Mayneris F., PyL., 2017, «The impact of Urban Enterprise Zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France», *Journal of Economic Geography* 17, pp.709-752.

<sup>67</sup> Briant A., Lafourcade M.et Schmutz B., 2015, «Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience», *American Economic Journal: Economic Policy* vol.7, n°2.

## Rapport

- ◆ autre label désormais solidement implanté, le **programme Territoires d'industries** (TI) a aussi été lancé en 2018 sous le double pilotage du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) et du ministère de la cohésion des territoires (MCT) afin d'apporter un soutien spécifique aux territoires à forte dimension industrielle : son ambition est de concentrer les moyens et d'apporter un accompagnement supplémentaire aux acteurs économiques de ces territoires. 148 territoires ont été labellisés (sur plus de 500 intercommunalités) et 1,3 Md€ de financements ont été initialement fléchés d'ici à 2022 vers ces territoires. Au-delà des financements, ce programme a favorisé la mise en place d'une gouvernance décentralisée portée par un binôme industriel-élu afin et associant les entreprises du territoire, les collectivités locales (en particulier les régions), l'État et ses opérateurs. Avec l'irruption de la crise sanitaire, les TI ont aussi offert un support efficace au déploiement du plan de relance : certains crédits ont ainsi été spécialement dirigés vers les TI à l'image du fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires (400 M€ qui avaient permis fin mars 2021 l'accompagnement de 531 projets de développement ou de relocalisation industrielle<sup>68</sup>), tandis qu'un « Pack rebond » a été élaboré à destination des TI en juillet 2020 pour y concentrer le déploiement de certaines mesures comme les sites clés en mains, les volontaires territoriaux en entreprise, ou encore les financements en ingénierie de projet par l'ANCT et la Banque des territoires ;
- ◆ présenté en octobre 2020, le **programme Petites villes de demain** s'inscrit dans la même logique de projet que les deux labels précités : a pour objectif de donner aux élus des villes et leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralités et montrant des signes de vulnérabilité les moyens de concrétiser leurs projets de territoire. Il se fixe comme objectif l'accompagnement de 1000 binômes communes-intercommunalité pour un montant de 3 Md€ d'ici à 2026.

**Ce même esprit de promouvoir le développement des territoires par une logique ascendante se retrouve dans les nouvelles modalités de contractualisation développées avec les collectivités locales, en particulier les pactes territoriaux.** Les modalités de contractualisation *ad hoc* entre l'État et les collectivités locales ont connu un essor au cours des dernières années, soit en vue de soutenir un territoire dans sa transition après un choc important (contrat pour le développement de l'Amiénois conclu en réponse à la fermeture de l'usine Whirlpool, contrat d'avenir pour les Pays de la Loire conclu à la suite de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, etc.), soit pour accompagner la revitalisation d'un territoire fragile (cf. tableau 21 auquel on pourrait également ajouter l'Engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM) du Nord et du Pas-de-Calais<sup>69</sup>). Cette dernière formule entre dans le champ de la présente mission et a particulièrement retenu son attention.

---

<sup>68</sup> Ce fonds a été rechargé de 300 M€ supplémentaires co-financés par l'État et 12 régions métropolitaines jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021.

<sup>69</sup> Signé le 7 mars 2017, couvrant 8 intercommunalités, de Béthune à Valenciennes, regroupant 250 communes et 1,2 million d'habitants.

## Rapport

**Tableau 21 : Liste des pactes territoriaux conclus depuis 2018**

Intitulé du pacte	Date de signature	Périmètre	Population	Acteurs engagés	Contenu
Pacte Sambre-Avesnois-Thiérache	7/11/2018	Arrondissements d'Avesnes-sur-Helpe (Nord) et de Vervins (Aisne)	305 000	État, 2 conseils régionaux, 2 conseils départementaux, 8 EPCI	3 priorités et 65 actions
Pacte de développement territorial de la Nièvre	15/02/2019	Département de la Nièvre	209 000	État, conseil régional, conseil départemental, EPCI, PETR, Banque des territoires, CCI, CMA, Chambre d'agriculture	4 objectifs stratégiques et 30 actions
Pacte Ardennes	15/03/2019	Département des Ardennes	275 000	État, conseil régional, conseil départemental,	4 objectifs stratégiques et 55 actions
Plan particulier pour la Creuse	5/04/2019	Département de la Creuse	120 000	État, conseil régional, conseil départemental, EPCI, association des maires, CCI, CMA, Chambre d'agriculture	5 axes prioritaires, 96 engagements

*Source : Mission.*

**Les premiers retours des quatre pactes territoriaux en vigueur sont riches d'enseignements.** Si le recul manque pour conduire une évaluation chiffrée des retombées de ces pactes territoriaux – dont la réalisation n'est d'ailleurs pas partout aussi avancée, le bilan qualitatif sur la méthode est déjà très positif (cf. encadré 5). Les interlocuteurs de terrain auditionnés par la mission (élus, opérateurs, services de l'État) soulignent l'intérêt de cette réponse « sur-mesure » à des territoires en déclin mais dont les acteurs locaux étaient volontaires pour bénéficier d'un accompagnement renforcé des pouvoirs publics et pour contribuer à la définition et à la mise en œuvre d'un nouveau projet pour leur territoire. La démarche des pactes territoriaux a ainsi permis de relancer une dynamique collective en alignant l'ensemble des partenaires et de donner les moyens de construire une stratégie de territoire là où les acteurs locaux avançaient souvent en ordre dispersé et sans capacité à construire une vision de long terme. Symbole de ce renouveau, certains interlocuteurs ont même affirmé percevoir un élan d'optimisme qui avait depuis longtemps disparu. Cette responsabilisation des acteurs de terrain et l'accompagnement proposé par l'État semblent ainsi porter leurs fruits et mériteraient d'être transposés à d'autres territoires.

### Encadré 5 : Les pactes territoriaux conclus par l'État pour répondre aux fragilités socio-économiques de certains territoires

Afin d'apporter une réponse à de fortes fragilités socio-économiques de certains territoires, **l'État a conclu depuis 2018 quatre pactes qui partagent une même méthode originale et une même ambition** : le pacte Sambre-Avesnois-Thiérache (SAT), le pacte de développement territorial de la Nièvre, le pacte Ardennes et le plan particulier pour la Creuse. Si ces initiatives ont pu naître dans des circonstances diverses (l'itinérance mémorielle 1914-1918 du président de la République pour le pacte SAT, le plan social de l'entreprise GM&S dans la Creuse), les pactes territoriaux partagent néanmoins des traits communs :

- **ils reposent sur un alignement et une volonté collective d'agir au niveau local** : l'engagement dans ces pactes a toujours résulté d'une démarche volontaire des acteurs locaux, dont la coopération a été rendue possible par le constat partagé de l'urgence de définir une stratégie pour enrayer le déclin de leur territoire. Ainsi, les pactes associent à chaque fois les parlementaires, les conseils régionaux et départementaux ainsi que les intercommunalités et les maires ;
- **ils portent une feuille de route stratégique élaborée par les acteurs du territoire** : le contenu des pactes est le fruit de travaux de concertation conduits sur plusieurs mois par des groupes de travail thématiques associant des personnalités locales (élus, associations, acteurs socio-économiques, administrations)<sup>70</sup>. Les feuilles de route comprennent un nombre réduit d'objectifs stratégiques (entre trois et cinq) déclinés ensuite en plans d'actions ou en projets ;
- **ils bénéficient d'une mobilisation de l'État sur le long cours pour animer et apporter l'ingénierie nécessaire aux projets** : l'État et l'ANCT apportent un concours décisif dans l'animation et le suivi des actions, avec en particulier la désignation d'un sous-préfet chargé de mission et la mise en place de comités de pilotage réunis à échéance régulière pour faire le bilan de la réalisation des actions.

*Source : Mission.*

**La création des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) a vocation à compléter et à clarifier ces nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales.** Ces CRTE ont en principe pour périmètre géographique l'EPCI<sup>71</sup> et seront signés d'ici à l'été 2021 pour une durée calquée sur celle du mandat des exécutifs communaux et intercommunaux. Conçus pour intégrer l'ensemble des dispositifs d'accompagnement de l'État à destination des collectivités locales dont les crédits du plan de relance, les contrats de ruralité ou encore les contrats de transition écologique, les CRTE intégreront ainsi tous les projets d'un territoire en englobant notamment les programmes ANCT (Action cœur de ville, Petites villes de demain, etc.). Ils prolongeront également les différents contrats *ad hoc* et les pactes territoriaux conclus avec l'État, ce qui offrira l'opportunité d'en exporter la méthode. Leur cadre juridique devrait être prochainement précisé et pérennisé par la loi étant donné que le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « 4D ») entend réviser les dispositions relatives aux « contrats de cohésion territoriale » pour les adapter aux nouveaux CRTE.

<sup>70</sup> Dans les Ardennes, 17 groupes de travail associant 500 personnalités locales ont été mobilisés plus de huit mois avant la signature du pacte.

<sup>71</sup> Des dérogations ont cependant été accordées, à l'image de la région Grand Est où le périmètre retenu est celui des pays/pôles d'équilibre territorial et rural (le CRTE est alors dénommé pacte territorial de relance et de transition écologique - PTRTE).

**Par rapport à la logique de zonages, la logique de projets présente néanmoins un risque potentiel de marginalisation pour les territoires les plus fragiles.** À titre d'illustration, le déploiement des crédits France Relance a largement reposé sur des procédures d'appels à projet nationaux ou déconcentrés, qui présentent l'intérêt de susciter de l'émulation et de responsabiliser les acteurs mais qui ont aussi suscité leur lot de frustrations. Au cours de ses déplacements, la mission a constaté la crainte récurrente de voir ces financements aller en priorité aux territoires les mieux dotés en ingénierie et, par conséquent, les plus réactifs face aux délais souvent serrés de dépôt des dossiers. Ces inquiétudes ont été exacerbées lorsque certains appels à projets ont été saturés en un temps record : le cas de l'appel à projet concernant le renouvellement des agroéquipements, pourtant essentiel pour les territoires les plus ruraux, saturé en quelques jours, a été à ce titre mentionné à de nombreuses reprises. La logique économique derrière les appels à projets est pertinente mais ces constats plaident pour qu'une plus grande attention soit apportée aux territoires fragiles dans la mise en œuvre du plan de relance afin de ne pas accentuer les déséquilibres en sortie de crise.

### **3.3. Le renforcement du suivi de l'exécution territoriale des politiques publiques opéré ces derniers mois permet l'évaluation de leur ciblage au regard des fragilités territoriales**

**Le suivi de la mise en œuvre territoriale des politiques publiques a progressé avec le déploiement du baromètre de l'action publique.** Ce dernier permet ainsi de suivre en temps réel au niveau départemental la mise en œuvre de 36 politiques publiques jugées prioritaires par le Gouvernement. Au-delà de l'intérêt qu'il représente pour les citoyens, ce baromètre piloté par la délégation interministérielle de la transformation publique (DITP) apporte également aux décideurs un outil d'évaluation et de pilotage des politiques publiques.

**En s'inscrivant dans cette démarche, la mission a ainsi cherché à les confronter à la fragilité des territoires.** Dans la continuité des calculs de corrélation réalisés entre les dispositifs des plan de soutien et de relance et les fragilités territoriales préexistantes à la crise (cf. 2.3), la mission s'est ainsi intéressée à l'évaluation du ciblage de certaines des politiques prioritaires du Gouvernement<sup>72</sup> au regard de ces des fragilités analysées à la maille départementale. Les corrélations obtenues après un premier exercice d'analyse partiel sont détaillées dans le tableau 22.

**Il en ressort que les politiques publiques qui bénéficient le plus nettement aux territoires fragiles portent sur les remboursements de soins.** Les résultats montrent en effet que les politiques telles que les remboursements à 100 % d'équipements et de soins dans le cadre du programme « 100 % santé » sont les plus corrélées avec les fragilités territoriales en entrée de crise (avec des coefficients de corrélation de 0,43 pour les soins audio et de 0,69 pour les soins optiques).

**Si certaines politiques en faveur de la qualité de l'enseignement scolaire bénéficient le plus aux territoires fragiles en entrée de crise, la réussite aux examens en licence 1 y est logiquement en retrait.** La part des classes avec un effectif inférieur ou égal à 24 élèves (0,28) et la part des collégiens bénéficiant du dispositif « devoirs faits » (0,27) affichent en effet une corrélation positive avec la fragilité des territoires, ce qui suggère un ciblage de ces politiques favorable aux territoires fragiles. Pour autant, le taux de réussite aux examens de licence 1 est encore aujourd'hui négativement corrélé avec la fragilité du département en entrée de crise. Un tel résultat n'est pas surprenant dans la mesure où cet indicateur évalue des résultats de politiques publiques sur le long cours et non un ciblage des moyens comme les premiers.

---

<sup>72</sup> Les politiques retenues sont celles pour lesquelles étaient disponibles au niveau départemental un indicateur en taux permettant la comparaison entre départements.

**Bien que préliminaires et partiels, ces résultats montrent l'intérêt du croisement entre les fragilités d'un territoire et les résultats des politiques publiques.** Aussi, cette analyse pourrait être étendue à d'autres politiques prioritaires du Gouvernement afin d'interroger, au cas par cas, la pertinence d'une répartition territoriale différente des moyens et des efforts consentis dans leur déploiement. L'élaboration des feuilles de route interministérielles des préfets récemment annoncées par le Gouvernement pourrait ainsi être utilement éclairée par ces données<sup>73</sup>.

**Tableau 22 : Corrélations entre la répartition géographique à la maille départementale de certaines des réformes prioritaires du Gouvernement et les fragilités territoriales préexistantes à la crise**

Indicateur	Corrélation avec la fragilité pré-Covid
Part des équipements/soins « 100% santé » dans le total des soins optiques	0,69
Part des équipements/soins « 100% santé » dans le total des soins audio	0,43
Part des classes de GS, CP et CE1 ayant un effectif inférieur ou égal à 24 élèves (en %)	0,28
Part de collégiens bénéficiant du dispositif « devoirs faits » (en %)	0,27
Part des équipements/soins « 100% santé » dans le total des soins dentaires	0,18
Taux de déploiement de la fibre (%)	0,10
Taux de paiement au 31 décembre des aides PAC	0,01
Part de grandes sections en REP dédoublées (en %)	0,01
Taux de réussite aux examens de licence 1	-0,48

*Source : Mission, à partir des données DITP, INSEE, data.gouv.fr (la fragilité est calculée à partir du taux de chômage 2019, du taux de pauvreté 2018, et du solde migratoire des actifs 2017 selon la méthode exposée en partie 2.1).*

<sup>73</sup> La circulaire du Premier ministre n° 6259-SG du 19 avril 2021 a fixé le cadre de ces feuilles de route.

## **4. Des propositions pour la sortie de crise et des orientations de plus long terme pour le soutien aux territoires en déclin**

### **4.1. Pour le rebond des territoires en sortie de crise : des propositions et initiatives de terrain**

Les propositions présentées dans cette partie sont issues des auditions et des déplacements de terrain effectués par la mission au cours de ses six mois de travaux. En raison de la réactivité exigée par le contexte de crise sanitaire et économique, des interactions régulières ont été organisées avec les commanditaires. Aussi, la mission a fait remonter au fil de l'eau ses préconisations aux ministères et aux administrations concernés afin d'en accélérer la mise en œuvre. Certaines des propositions présentées ci-après ont ainsi déjà pu être prises en compte par le Gouvernement.

La plupart des mesures proposées dans cette partie peuvent être mises en œuvre sans coût supplémentaire pour les finances publiques car elles portent sur des simplifications réglementaires ou des ajustements d'organisation administrative. Pour les mesures qui entraîneraient un coût supplémentaire, celui-ci est en général relativement modeste et devra en tout état de cause faire l'objet de chiffrages plus poussés avant leur mise en exécution (en particulier pour les deux propositions d'ordre fiscal).

#### **4.1.1. Le renforcement de la coopération entre les acteurs économiques locaux sera un facteur essentiel de la reprise dans les territoires fragiles**

Encore davantage en période de crise qu'en temps normal, la capacité des acteurs d'un territoire à coopérer entre eux est un facteur essentiel de son développement économique. Plusieurs initiatives prises ces dernières années par le Gouvernement vont dans ce sens, qu'il s'agisse des différents programmes portés par l'ANCT (Action cœur de ville, Territoires d'industrie...) ou même de la création des contrats de relance et de transition écologique, qui seront conclus dans les semaines à venir en incitant les acteurs locaux à s'accorder en amont sur une stratégie de territoire. Pour autant, les circonstances exceptionnelles de la Covid et la mise en œuvre du plan de relance constituent une formidable opportunité de faire émerger dans tous les territoires un « capital social » qui sera un atout durable au service de leur développement économique.

### **4.1.1.1. Faciliter le prêt de main d'œuvre, instrument gagnant-gagnant pour les entreprises, les employés et les finances publiques**

**Les baisses d'activité liées à la crise sanitaire ont entraîné pour les entreprises un fort recours à l'activité partielle comme dispositif de flexibilité interne** : un million d'entreprises a bénéficié de l'activité partielle entre mars et septembre 2020<sup>74</sup>. Ce dispositif permet d'amortir la fermeture administrative ou la baisse conjoncturelle des carnets de commandes et d'éviter les licenciements, ce qui assure la préservation des compétences au sein des entreprises. L'activité partielle a joué un rôle particulièrement fort dans l'industrie manufacturière : tous secteurs confondus, le deuxième secteur recourant le plus intensément à l'activité partielle en France concerne la fabrication de matériel de transport (jusqu'à 21 % des salariés de ce secteur auraient été placés en activité partielle en août 2020<sup>75</sup>). Pour le secteur de la métallurgie, l'activité partielle représente 20 % du montant total des aides reçues dans le cadre du déploiement des mesures de soutien<sup>76</sup>.

**Toutefois, un tel niveau de recours à l'activité partielle n'est pas viable sur le long terme pour les employeurs.** Le dispositif d'activité partielle va être progressivement resserré avec la fin des restrictions sanitaires (jusqu'au 30 juin 2021 l'État assure une prise en charge à 100 % de l'activité partielle pour les entreprises des secteurs protégés et celles fermées administrativement, ce taux va diminuer progressivement à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021). Le relai sera progressivement pris par l'activité partielle de longue durée (APLD), en vigueur en France depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2020. Si l'APLD prévoit une diminution du temps de travail des salariés sur une période plus étalée (dans la limite de 24 mois, consécutifs ou non, sur une période de 36 mois consécutifs), les formalités sont plus lourdes car l'APLD nécessite de signer un accord collectif au sein de l'établissement, de l'entreprise ou de la branche. Aussi, les entreprises bénéficient d'un plus faible reste à charge par rapport au dispositif de droit commun (ou d'un reste à charge au moins aussi favorable dans les cas où le droit commun est particulièrement généreux)<sup>77</sup> mais la part maximale du temps de travail pouvant être chômée pour les salariés placés en activité partielle de longue durée n'est que de 40 % (50 % en cas exceptionnels, soumis à l'appréciation des DREETS). En outre, ce dispositif ne peut être individualisé par salarié, ce qui le rend inopérant pour certaines activités où le roulement de salariés n'est pas possible (activités de conseil notamment). Enfin, les accords de branche peuvent introduire des distorsions importantes, comme la mission a pu le constater entre des entreprises du secteur aéronautique et leurs sous-traitants<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, France Stratégie/ IGF, 2 février 2021.

<sup>75</sup> Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire, DARES et Pôle emploi, 13 octobre 2020.

<sup>76</sup> Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, France Stratégie/ IGF, 2 février 2021.

<sup>77</sup> S'agissant de l'activité partielle de droit commun (hors secteurs protégés), jusqu'au 31 mai 2021, le taux de l'allocation versée à l'employeur était de 60 % du salaire brut antérieur du salarié, dans la limite de 60 % de 4,5 SMIC, avec un plancher à 8,11 €. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2021, le taux de l'allocation horaire versée à l'employeur est de 52 % du salaire brut antérieur du salarié, dans la limite de 52 % de 4,5 SMIC, avec un plancher de 8,11 €. A compter du 1<sup>er</sup> juillet, ce même taux d'allocation horaire sera de 36 % du salaire brut antérieur du salarié, dans la limite de 36 % de 4,5 SMIC, avec un plancher de 7,30 €. Dans le même temps, le taux horaire de l'indemnité versée au salarié par son employeur était de 70 % du salaire brut antérieur, dans la limite de 70 % de 4,5 SMIC, et de 60 % minimum depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021 (dans la limite de 60 % de 4,5 SMIC). S'agissant de l'APLD, le taux d'allocation versée à l'employeur est de 60 % du salaire brut antérieur du salarié, dans la limite de 60 % de 4,5 SMIC, avec un plancher à 8,11 €. Dans le même temps, le taux horaire de l'indemnité versée au salarié par son employeur est de 70 % du salaire brut antérieur, dans la limite de 70 % de 4,5 SMIC. Pour les secteurs protégés et les établissements recevant du public faisant l'objet d'une fermeture administrative, qui bénéficient d'un barème d'activité partielle de droit commun plus favorable, le barème le plus favorable s'applique dans le cas de l'APLD.

<sup>78</sup> La branche des cabinets d'ingénieurs-conseil (Syntec) impose par exemple une indemnisation des salariés supérieure aux 70 % de la rémunération brute prévus par les textes, tandis que l'accord de l'UIMM qui couvre les entreprises aéronautiques ne prévoit pas de garanties spécifiques.

**Pour les salariés, l'activité partielle peut entraîner une perte de compétences et freiner leur réallocation vers d'autres secteurs plus porteurs.** Le placement en activité partielle est en effet souvent mal vécu par les salariés, pour qui le risque est de ne pas entretenir leurs compétences. Aussi, la crise actuelle est caractérisée par une forte asymétrie entre secteurs et certaines entreprises recherchent en cette période de nouvelles compétences et du personnel directement opérationnel.

**Outil de complément voire de relai de l'activité partielle, le prêt de main d'œuvre connaît une montée en puissance dans certains territoires.** Parce qu'il permet à une entreprise de prêter un de ses salariés à une autre entreprise, il a cet avantage de maintenir les compétences et la rémunération du salarié tout en apportant une flexibilité importante aux entreprises connaissant une baisse temporaire d'activité. Certains acteurs essaient aussi d'accompagner à l'échelle nationale le dispositif, à l'image de la plateforme Mobiliwork, qui vise à fluidifier la mise en relation entre entreprises et à les accompagner dans le déploiement du prêt de main d'œuvre. Des formes territorialisées de mise en relation existent aussi : à titre d'exemple, un système de prêt de main d'œuvre (appelé *Sharing*) - mis en place dans le Lot-et-Garonne à la suite de la crise du 737 Max de Boeing en 2019<sup>79</sup> - est monté en puissance depuis le début de la crise sanitaire. Il permet à la filière agroalimentaire du département de faire appel à des ingénieurs issus du secteur aéronautique pour améliorer la productivité de ses circuits de production. Ce transfert de compétences concernait au mois de mars 50 salariés issus d'une vingtaine d'entreprises, permettant la sauvegarde d'une quinzaine d'emplois.

**En réponse à la crise sanitaire, un assouplissement du cadre juridique du prêt de main d'œuvre a été introduit pour une période limitée<sup>80</sup>** (une partie des dispositions ont été prolongées jusqu'au 30 septembre 2021<sup>81</sup>). L'article L. 8241-2 du code du travail vise en effet à éviter les abus et les dérives : le prêt de main d'œuvre entre entreprises est à but non lucratif et ne peut se faire sans l'accord du salarié. Les dérogations temporaires ouvrent notamment la possibilité de conclure une seule convention de mise à disposition en cas de prêt de plusieurs salariés, ou encore d'autoriser dans certains secteurs dits essentiels une entreprise prêteuse ayant recours à l'activité partielle de facturer l'entreprise utilisatrice d'un montant inférieur au coût total du prêt, sans que cette dernière n'y trouve de but lucratif. Ces assouplissements ont contribué à faire émerger des initiatives régionales en la matière : en novembre 2020, dix branches industrielles de la région Occitanie ont ainsi lancé un dispositif inter-filières dénommé « Passerelle Industrie ». Piloté par France Industrie Occitanie et en collaboration avec la région et la DREETS, il compte entre 300 et 400 entreprises participantes et a déjà servi de support au prêt de main d'œuvre pour 50 salariés.

**Dans la mesure où le prêt de main d'œuvre est plus vertueux et moins coûteux pour l'État que l'activité partielle, il apparaît pertinent de lever les quelques freins à la généralisation de son développement.** Son essor est pour le moment entravé par trois principaux obstacles :

- ♦ le possible cumul de l'activité partielle et du CDD : il est plus rémunérateur pour un salarié de cumuler activité partielle et CDD, ce qui le désincite à accepter le prêt de main d'œuvre et fait supporter un reste à charge à l'employeur. Cependant, il semble impossible juridiquement d'interdire ce cumul dans la mesure où l'activité partielle suspend le contrat de travail pour les heures chômées à l'exception des contrats comportant une clause d'exclusivité<sup>82</sup> ;

---

<sup>79</sup> Baisse de production de l'avion 737 Max de Boeing de 20 % entre avril et décembre 2019 suite aux crashes de deux avions en octobre 2018 (Lion Air) et mars 2019 (Ethiopian Airlines).

<sup>80</sup> Article 52 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

<sup>81</sup> Article 8 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

<sup>82</sup> Circulaire DGEFP n° 2013-12 du 12 juillet 2013 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle.

## Rapport

- ◆ la différence de salaires : en cas d'écart de rémunérations entre secteurs d'activités, l'entreprise prêteuse doit supporter une partie du salaire à sa charge ;
- ◆ les problématiques de mobilité : les salariés peuvent se décourager si la hausse du temps de trajet pour aller travailler est trop importante.

Pour faciliter le recours au prêt de main d'œuvre, plusieurs leviers peuvent être empruntés :

- ◆ **prévoir une communication élargie, sur les différents sites consultés par les entreprises cibles**, en particulier celui de l'activité partielle<sup>83</sup>, en y proposant les modèles d'avenants ou de conventions à télécharger. Des solutions pour faciliter le prêt de main d'œuvre pourraient aussi être systématiquement référencées par les préfetures de région sur le site aides-territoires, à l'image de ce qui a été fait en région Bretagne où la plateforme Mobiliwork est proposée pour apporter de l'ingénierie financière, juridique et administrative en ce domaine<sup>84</sup> ;
- ◆ **expérimenter pendant la phase de reprise la possibilité pour les salariés de cumuler activité partielle et prêt de main d'œuvre (PMO) sur les heures chômées**. À l'heure actuelle, il n'est pas possible pour une entreprise de prêter ses salariés en activité partielle à une autre entreprise dès lors que le contrat de travail est considéré comme suspendu. L'introduction d'un « droit à l'expérimentation » pourrait par exemple être envisagée pour les salariés placés en APLD pour une durée limitée afin d'accompagner la reprise sans évincer les nouveaux entrants du marché du travail<sup>85</sup>, ce qui aurait pour avantage de réduire la prise en charge de l'État au titre de l'indemnisation de l'APLD, de réduire le reste à charge employeur au titre du prêt de main d'œuvre, tout en augmentant le taux de remplacement du salarié et en maintenant ses compétences. Un barème proposé par la direction générale du Trésor se traduirait en effet par (cf. tableau 23) :
  - une baisse de la prise en charge publique au titre de l'APLD en cas de cumul avec le PMO à 30 % du salaire brut (au lieu de 60 %) ;
  - une rémunération par l'entreprise bénéficiaire du PMO égale à au moins 50 % du salaire horaire brut pour le travail fourni par le salarié en situation de cumul, sur laquelle seraient également perçues des cotisations sociales ;
  - une baisse du reste à charge de l'entreprise prêteuse à 0 % ou à 5 % (au lieu de 10 % dans le cas de l'APLD) ;
- ◆ **prolonger durablement les assouplissements apportés au cadre juridique**, notamment la possibilité pour une entreprise prêteuse bénéficiant de l'allocation d'activité partielle de refacturer partiellement le coût total du prêt de main d'œuvre à l'entreprise utilisatrice. Ce prolongement devrait idéalement s'étirer jusqu'au retour des barèmes d'activité partielle de droit commun.

**Tableau 23 : Barème potentiel d'un cumul APLD-PMO (en pourcentage du salaire horaire brut)**

	<b>APLD</b>	<b>Cumul APLD + PMO</b>
Rémunération versée par l'entreprise bénéficiaire du PMO	-	au moins 50 %
Indemnisation du salarié prise en charge par l'État (APLD)	60 %	30 %
Reste à charge entreprise prêteuse	10 %	0 % ou 5 %

*Source : Direction générale du Trésor.*

<sup>83</sup> <https://activitepartielle.emploi.gouv.fr>.

<sup>84</sup> Voir la page <https://france-relance-bretagne.aides-territoires.beta.gouv.fr/f993-preter-des-salaries-sous-occupes-pour-reduire/>.

<sup>85</sup> La direction générale du Trésor propose ainsi une durée maximale de 3 mois non renouvelables sur une période glissante de 12 mois.

**Proposition n° 1 : Faciliter le prêt de main d'œuvre en élargissant la communication qui en est faite, en envisageant la possibilité d'un cumul APLD-PMO en sortie de crise et en prolongeant durablement les assouplissements juridiques apportés par la loi du 17 juin 2020.**

***4.1.1.2. Encourager la réponse groupée aux appels à projets France Relance pour développer les solidarités au sein du tissu économique local***

L'ouverture d'une partie significative des crédits de France Relance par des dispositifs d'appels à projet ou d'appels à manifestation d'intérêt peut parfois induire un biais de sélection en défaveur des territoires vulnérables.

**En effet, les caractéristiques du tissu économique de ces territoires rendent parfois difficile d'atteindre une taille critique de projets pour les rendre éligibles.**

Au 23 avril 2021, le montant moyen des investissements industriels lauréats de France Relance s'établissait à 4,37 M€, pour un taux d'aide moyen de 25 %<sup>86</sup>. Cela n'exclut pas par nature les TPE-PME, qui représentaient 67 % des projets lauréats et 52 % du montant des aides, mais constitue parfois une barrière à l'entrée pour les territoires à l'économie chancelante.

**Une autre problématique qui peut se poser dans l'accès aux crédits du plan de relance tient au montage des dossiers.** La sélectivité du processus suppose de consacrer du temps et des compétences à la préparation des dossiers, or plusieurs entreprises rencontrées par la mission dans ses déplacements ont souligné l'obstacle pratique que cela pouvait constituer. Le recours fréquent à des cabinets de conseil pour y pallier se traduit par des rémunérations qui atteignent parfois 12 % de la subvention octroyée – le plus généralement un montant compris entre 5 % et 10 %.

**Ces constats plaident pour inciter davantage les entreprises à se grouper pour formuler des projets communs et surmonter par ce moyen les entraves éventuelles.** Une option serait de réserver plus systématiquement une fraction des enveloppes d'appels à projets pour des réponses groupées. Tel est déjà le cas du fonds d'accélération pour les investissements industriels, dont une enveloppe de 37 M€ sur les 400 M€ initialement ouverts a été réservée aux projets collectifs selon la direction territoires d'industrie de l'ANCT. Début avril, 46 % de l'enveloppe avait déjà été consommée pour un montant d'aide moyen de 485 000 €<sup>87</sup>, ce qui témoigne de la pertinence de cette part réservée. La réussite de tels dispositifs suppose néanmoins de prévoir des délais plus conséquents pour laisser aux entreprises le temps de formaliser leur coopération.

**Proposition n° 2 : Encourager les réponses groupées aux appels à projets France Relance en réservant une fraction des enveloppes pour ces initiatives.**

---

<sup>86</sup> Données du portail datavision.economie.gouv qui recouvrent les projets de soutien à l'investissement industriel (1 356 projets pour 1 280 M€ d'aides accordées).

<sup>87</sup> Données communiquées par la direction Territoires d'industries de l'ANCT.

### **4.1.1.3. Mettre la hausse à venir des fonds de revitalisation au service de projets à effet de levier pour l'emploi local**

**Une obligation territoriale incombe aux grandes entreprises dont les restructurations affectent l'équilibre des bassins d'emplois sur lesquels elles sont implantées.** En effet, elles sont tenues de contribuer à la régénération des activités et au développement des emplois dans ces territoires, avec pour objectif une recréation d'emplois égale aux suppressions. Cette obligation de revitalisation a été introduite dans la loi de 2002<sup>88</sup> sous la forme de conventions de revitalisation ; lors de licenciements économiques collectifs affectant fortement un territoire, ces dernières peuvent être mises en œuvre entre l'État et l'entreprise. Environ 120 conventions de revitalisation sont signées chaque année en France tandis que l'engagement financier moyen des entreprises oscille de 50 à 60 M€ par an (pour un montant cumulé de 717 M€ de contributions des entreprises entre 2002 et 2014)<sup>89</sup>.

**Les fonds disponibles dans le cadre des conventions de revitalisation constituent des moteurs de développement.** Selon les années, on estime qu'entre 9 000 et 12 000 emplois sont créés grâce aux conventions de revitalisation<sup>90</sup>. Mais l'obligation de revitalisation inclut également toutes les actions de maintien dans l'emploi (et non uniquement les créations d'emplois en elles-mêmes) : dans le cadre de larges plans sociaux par exemple, ce type d'actions menées par les grands groupes en restructuration permet d'apporter un soutien renforcé à la chaîne de sous-traitance. Dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) lié à la fermeture de l'usine de Bridgestone à Béthune et de la convention de revitalisation associée en cours de rédaction<sup>91</sup>, des actions en faveur du maintien dans l'emploi ont ainsi pu être menées avec succès. La décision de la direction et des syndicats de Bridgestone de suspendre les contrats de travail de certains salariés pendant la phase de discussion du PSE ainsi que la mise en place d'une plateforme de l'emploi a permis de faire passer, début mai 2021, plus de 90 % des 811 salariés concernés par le PSE devant un cabinet de reclassement et de placer certains d'entre eux en immersion dans d'autres entreprises du secteur, dont 71 % ont enchaîné sur un contrat à durée indéterminée ou une formation qualifiante.

**Le fait de mutualiser les fonds, c'est-à-dire de mettre en commun sur un même territoire une partie ou la totalité des contributions des entreprises, augmente l'effet de levier nécessaire au financement de projets ambitieux.** La zone Nord Franche-Comté constituée autour des agglomérations de Belfort et de Montbéliard concentrait dans les années 2010 près des trois quarts des conventions de revitalisation conclues à l'échelle de la Franche-Comté. C'est dans ce contexte que la structure de droit privé Aire urbaine investissement y a vu le jour en 2009. Elle mutualise aujourd'hui une trentaine de conventions de revitalisation, pour une mobilisation totale au bénéfice de l'emploi local de 12 M€ de fonds, ce qui contribue ainsi à la création ou la sauvegarde de plus de 3 200 emplois<sup>92</sup>. En comparaison avec les cabinets nationaux spécialisés dans la revitalisation qui sont souvent contraints à un pilotage à distance des conventions, AUI présente le grand avantage d'être directement implantée sur le terrain. Cela facilite à la fois l'identification des projets les plus pertinents grâce à une bonne connaissance de l'écosystème local et la mise en place d'un suivi et d'un accompagnement de proximité aux projets financés.

---

<sup>88</sup> Loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

<sup>89</sup> Bilan des conventions de revitalisation, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, décembre 2015.

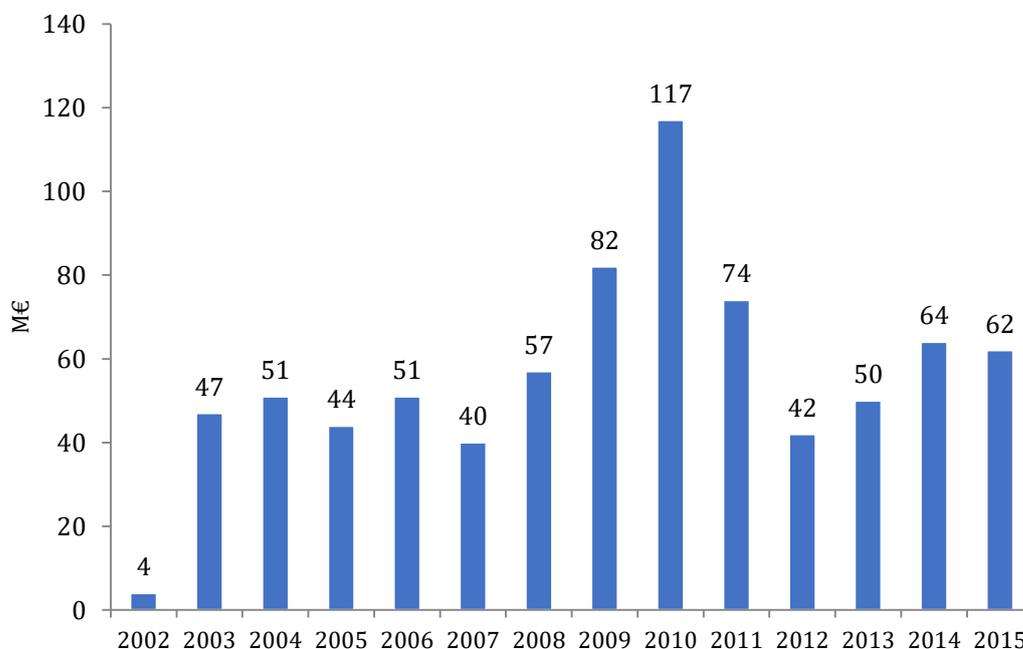
<sup>90</sup> Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

<sup>91</sup> La signature est prévue à la troisième semaine de juin 2021.

<sup>92</sup> CNER, fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation. <https://www.cner-france.com/Actualites/Du-cote-des-agences/Territoires-d-Industrie-en-Nord-Franche-Comte-un-outil-demultiplie-les-effets-des-conventions-de-revitalisation>.

**Dans le contexte de crise actuel, les volumes de fonds de revitalisation devraient augmenter en raison de la multiplication des PSE.** Ce phénomène a déjà été observé à la suite de la crise économique de 2008 : tandis que le montant des conventions annuelles sur toute la France oscillait entre 40 et 51 M€ entre les années 2003 et 2007, les années 2008 à 2011 ont présenté un montant exceptionnel, allant jusqu'à 117 M€ en 2010 (cf. graphique 10)<sup>93</sup>. Or, près de trois fois plus de ruptures de contrats de travail ont été envisagées dans le cadre de PSE en cumul entre le 1<sup>er</sup> mars et le 3 janvier 2020 par rapport à la même période en 2019<sup>94</sup>, ce qui présage d'une augmentation importante des volumes des fonds de revitalisation. Toutefois, la DGEFP fait valoir qu'un nombre croissant d'entreprises assujetties à l'obligation de revitalisation se trouve dans l'incapacité de s'en acquitter. Comme le rappelle une instruction du 11 janvier 2021<sup>95</sup>, le principe demeure celui du maintien de l'obligation de revitalisation hors situations exceptionnelles appréciées au cas par cas, qui peut néanmoins être modulée à la baisse. Les taux de contribution observés ces derniers mois seraient ainsi plus proches de 2 SMIC par emploi supprimé que du taux normal de 3 SMIC par emploi supprimé. Si cette tendance devait être confirmée, la croissance en volume des fonds de revitalisation serait ainsi moins marquée qu'attendu.

**Graphique 10 : Évolution du montant des conventions de revitalisation entre 2002 et 2015**



*Source : DGEFP.*

En tout état de cause, l'État doit anticiper cette hausse potentielle des fonds de revitalisation et veiller à la mettre le plus directement possible à profit de l'emploi dans les territoires. Plusieurs pistes sont proposées ci-après :

<sup>93</sup> Bilan des conventions de revitalisation de 2015, DGEFP, 2017.

<sup>94</sup> Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire, 5 janvier 2021, DARES, DGEFP, Pôle emploi. En cumul entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 3 janvier 2021, près de 80 379 ruptures de contrats de travail ont été envisagées dans le cadre de PSE, contre 29 467 entre le 1<sup>er</sup> mars 2019 et le 3 janvier 2020. Ce nombre de ruptures de contrats envisagées est celui indiqué par l'entreprise au début de la procédure de PSE. Il peut donc s'écarter du nombre réel de ruptures de contrats et est susceptible d'être révisé en fonction de l'actualisation des ruptures envisagées par l'entreprise.

<sup>95</sup> Instruction DGEFP du 11 janvier 2021 relative à la mise en œuvre du dispositif de revitalisation des bassins d'emploi dans le cadre de la crise sanitaire et économique.

- ◆ **flécher davantage l'utilisation des fonds de revitalisation vers des projets porteurs d'emploi industriel dans les territoires**, ce qui suppose d'encourager la mutualisation pour atteindre une capacité de financement plus importante et de confier les fonds à des structures ayant une bonne connaissance du tissu local. Certains acteurs de terrain déplorent la tendance à recourir à des cabinets de conseil privés dans la gestion de ces fonds plutôt qu'à des structures mieux implantées localement et qui peuvent mutualiser les fonds de revitalisation afin de financer des projets de plus grande ampleur. La recherche d'un gestionnaire pertinent pour ces fonds sera d'autant plus importante que certains territoires pourraient connaître une forme de saturation de financements – c'est-à-dire pas assez de projets économiquement viables sur la zone concernée ;
- ◆ **encourager l'utilisation des fonds de revitalisation pour le financement de formations continues via les établissements d'enseignement supérieur**. Une utilisation des fonds de revitalisation pour des formations assurées en présentiel ou en visioconférence entre dans la logique réparatrice du dispositif et pourrait être plus régulièrement proposée au profit des cadres et des dirigeants d'entreprises, en particulier pour les dirigeants de PME ou de plus petites structures à la recherche d'expertise. Les quelques exemples rencontrés par la mission pourraient servir d'appui à un réflexe plus systématique dans les conventions de revitalisation<sup>96</sup> que les services de l'État négocient avec les entreprises assujetties ;
- ◆ **utiliser plus systématiquement les fonds de revitalisation pour des interventions en fonds propres sur des entreprises en difficulté du territoire** : dès lors que le cadre juridique fait obstacle à ce que les contributions financières soient récupérables, une option serait de mutualiser plusieurs fonds de revitalisation sur un territoire et de les faire transiter par un fonds d'investissement à statut privé pouvant investir en fonds propres ou quasi-fonds propres dans des entreprises du territoire pour y maintenir l'emploi comme cela a pu se faire à la suite de la crise de 2008. C'est le dispositif qui a été déployé en Lorraine, où un montage avait permis l'abondement par les conventions de revitalisation du fonds lorrain de consolidation<sup>97</sup>, créé en 2010 pour des interventions minoritaires au soutien des PME régionales nécessitant une consolidation ou devant faire l'objet d'une cession. Ce schéma a aussi été mis en place en Franche-Comté, où les fonds de consolidation Défis 2010 (2009) puis Défis 2 (2013) ont bénéficié des financements des fonds de revitalisation confiés à AUI ainsi que de financements de Bpifrance et de la région Franche-Comté pour intervenir en fonds propres auprès d'entreprises touchées par la crise. Sous la condition de préserver leur nature privée, ces financements présentent l'avantage de ne pas être soumis au régime des aides d'État ;
- ◆ **mettre en place à un an une évaluation de l'utilisation des fonds de revitalisation et de leurs effets économiques** : dans la mesure où le pic des fonds de revitalisation est susceptible de se faire sentir sur plusieurs années, il sera en effet essentiel d'en optimiser l'utilisation. Le dernier rapport en date sur ce sujet est celui de la Cour des comptes rendu en décembre 2015.

**Proposition n° 3 : Mettre à profit la hausse à venir des fonds de revitalisation, en les ciblant davantage vers les projets industriels locaux et les formations par les établissements d'enseignement supérieur et en mettant en place des structures permettant des interventions en capitaux propres sur d'autres entreprises d'un même territoire.**

---

<sup>96</sup> Un exemple en la matière est celui d'HEC Paris, qui a proposé plusieurs actions de formation dans le cadre de conventions de revitalisation depuis 2016 (dirigeants d'entreprises adaptées, dirigeants d'entreprises à potentiel en QPV...) et qui a aussi proposé en 2020 des formations éligibles au fonds national de l'emploi (FNE) à plus d'un millier de salariés en activité partielle (dont 50 % environ issus de PME selon l'école).

<sup>97</sup> Société par action simplifiée ouverte à des actionnaires privés (majoritaires) et publics, le fonds lorrain de consolidation a pu bénéficier des fonds de revitalisation par l'intermédiaire de l'association Revital emploi Lorraine.

**Proposition n° 4** : Prévoir une évaluation à un an de l'utilisation des fonds de revitalisation afin d'en optimiser l'allocation au cours des années à venir.

**4.1.1.4. Inciter à la densification du tissu de PME/TPE dans les territoires en leur apportant de nouveaux supports de coopération**

Les TPE, PME et ETI constituent des acteurs économiques majeurs dans le développement des territoires au regard de leurs ancrage et attachement forts à leur territoire d'implantation. La forte part de capitalisation patrimoniale et familiale au sein de ces entreprises (par exemple, 64 % des ETI ont un capital détenu majoritairement par des personnes physiques et 45 % des ETI sont des entreprises familiales<sup>98</sup>) fait que de nombreuses TPE, PME ou ETI privilégient un développement local à l'optimisation pure des profits. Le rapport de l'Institut Montaigne de mars 2021 *Rééquilibrer le développement de nos territoires* rappelle ainsi que le succès de la meilleure intégration des villes moyennes et des territoires éloignés des métropoles en Allemagne et en Italie tient en grande partie, dans le cas allemand, au Mittelstand construit autour d'un tissu industriel fort d'entreprises de taille intermédiaire et, dans le cas italien, aux réseaux dynamiques de petites entreprises. Les mesures qui peuvent donc contribuer au développement en nombre et en taille des PME et ETI, en particulier en dehors des grandes métropoles, sont donc de nature à favoriser une meilleure intégration des territoires au tissu économique.

**Parmi les mesures possibles, le cas des contrats de réseau italien pourrait inspirer les politiques publiques françaises.** Introduit dans la loi italienne n° 33 du 9 avril 2009 au point 4 de son article 3<sup>99</sup>, le contrat de réseau vise à favoriser, par un outil contractuel flexible, le regroupement, la consolidation d'un tissu d'entreprises, le plus souvent de petite taille, autour d'objectifs communs (développement nouveaux produits, projets d'exports, sécurisation de liens clients/fournisseurs au sein d'une filière, etc.) rentrant dans leurs objectifs sociaux respectifs, permettant en particulier un meilleur accès au crédit et à l'internationalisation par l'atteinte d'une taille critique, tout en permettant surtout à chaque entreprise contractante de garder son autonomie. Le rapport précité de l'Institut Montaigne indique ainsi qu'en Italie, « on dénombrait début 2018 plus de 4 300 contrats de réseaux couvrant plus de 23 000 entreprises. Une ligne spécifique du budget de l'État, de 3,4 M€ en 2017, vise à financer les projets des « consortiums pour l'internationalisation » (forme de contrat de réseaux) ».

---

<sup>98</sup> ETI : taille intermédiaire, gros potentiel, rapport janvier 2018, institut Montaigne et METI.

<sup>99</sup> « 4-ter. Avec le contrat de réseau, deux ou plusieurs entreprises s'engagent à réaliser conjointement une ou plusieurs activités économiques relevant de leurs objets sociaux respectifs afin d'augmenter leur capacité d'innovation réciproque et leur compétitivité sur le marché. Le contrat est établi par acte public ou par accord privé authentifié et doit indiquer :

a) la dénomination sociale des sociétés appartenant au réseau ;

b) l'indication des activités communes prises pour base du réseau ;

c) l'identification d'un programme de réseau, qui contient l'énoncé des droits et obligations assumés par chaque société participante et les méthodes pour atteindre l'objectif commun à poursuivre par la création d'un capital commun, à propos duquel sont établis les critères d'évaluation des apports que chaque contractant s'engage à apporter pour sa constitution et les modalités de gestion relatives, ou en recourant à la constitution par chaque contractant d'un capital destiné à l'affaire, conformément à l'article 2447-bis, premier alinéa, point a) du code civil ;

d) la durée du contrat et les hypothèses de rétractation afférentes ;

e) l'organe commun chargé de l'exécution du programme de réseau, ses pouvoirs également de représentation et les modalités de participation de chaque entreprise aux activités de l'organe.

4 quater. Le contrat de réseau est inscrit au registre des entreprises où sont basées les entreprises contractantes. »

**Plusieurs travaux suggèrent un effet positif de ces contrats sur le tissu de PME d'un territoire.** Un rapport d'information du Sénat<sup>100</sup> estimait aussi que les réseaux d'entreprises industrielles italiennes sont une réussite qui s'appuie sur la flexibilité de l'outil, poursuit la promotion du « *made in Italy* », favorise l'exportation, facilite l'accès au crédit et s'inscrit dans une logique d'entraide entre entreprises ; ce rapport estime néanmoins que ce modèle italien est difficilement directement transposable à l'étranger. Une étude de 2016 menée pour le compte de la région Lombardie<sup>101</sup> pour tirer le retour d'expérience d'un dispositif (ERGON) mis en place par la région en 2012 ayant engagé environ 20 M€ d'aides pour l'agrégation en réseau d'entreprises de son territoire, au travers de 82 projets concernant 416 entreprises, conclut à un effet positif notamment sur les performances de marché des entreprises engagées dans des réseaux<sup>102</sup>. L'étude indique en particulier que les synergies entre entreprises en réseau permettent d'atteindre une taille critique donnant ainsi un meilleur accès au marché notamment international, d'élargir l'offre, de réduire les coûts, d'accéder aux prêts et subventions, de profiter d'allègements fiscaux, de participer à des appels d'offres publics et de favoriser le détachement de personnel entre entreprises du même réseau.

**La démarche italienne montre l'intérêt d'un dispositif contractuel souple mais encadré par la loi (lui conférant ainsi visibilité et sécurité juridique),** en complément des nombreuses démarches spontanées constatées au cours des déplacements réalisés par mission (comme pour le prêt de main d'œuvre dans le Lot-et-Garonne) et des outils de mise en réseau informel (comme le réseau Excellence de Bpifrance). Ce dispositif sera d'autant plus intéressant s'il peut faciliter l'accès par exemple à des appels d'offres publics, ou encore, pour faire écho à d'autres propositions portées par ce rapport, faciliter la réponse groupée à des appels à projet nationaux et le prêt de main d'œuvre entre entreprises. Enfin, une meilleure mise en réseau des entreprises par le biais de contrats de réseaux apparaît également être un outil complémentaire pertinent aux dispositifs français existants d'aides à l'export, qui permettent certes d'ores et déjà d'amortir efficacement les coûts de prospection mais qui sont davantage construits autour de projets d'entreprises individuelles.

---

Le texte a été amendé à plusieurs reprises et la version consolidée peut être trouvée au lien suivant : <http://contrattidirete.registroimprese.it/reti/downloadFile.action?fileName=DisciplinaContrattoDirete.pdf>

<sup>100</sup> Rapport d'information N° 692 de MM. Martial Bourquin, Gérard Le Cam, Jean-Jacques Lasserre et Jackie Pierre, 26 juin 2013, « *Italie du Nord : une passion pour le design appliqué à l'industrie* »

<sup>101</sup> *Analisi dell'efficacia del contratto di rete rispetto alla performance delle aziende coinvolte e alla sostenibilità dei fenomeni aggregativi promossi attraverso il bando ERGON 1*, synthèse, novembre 2016, Eupolis lombardia

<sup>102</sup> L'étude mentionne notamment une enquête menée auprès de 75 des projets financés par le dispositif ERGON 1 de la région Lombardie qui conclue que d'après les dirigeants d'entreprises, les objectifs communs prévus initialement dans les contrats de réseaux ont été atteints dans 45 % des cas, en bonne partie atteints pour 32 % des cas voire même dépassés dans 18 % des cas. Seuls 5 % des répondants n'auraient atteint leurs objectifs que partiellement.

**Par ailleurs un tel dispositif s'inscrirait dans la continuité de plusieurs dispositifs de mutualisation entre entreprises existant d'ores et déjà en France sur des thématiques spécifiques.** On peut citer parmi ces dispositifs, souvent issus du secteur agricole précurseur en matière de mutualisation, les groupements d'employeurs (GE), les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ou encore les organisations de producteurs (OP). Quand les organisations de producteurs, limitées au secteur agricole, permettent à un ensemble d'agriculteurs de mutualiser leurs moyens afin de rééquilibrer les relations commerciales avec les acteurs économiques de l'aval de leur filière, les GE et GEIQ visent, eux, à mutualiser les emplois entre plusieurs entreprises adhérentes du groupement. Pour ce qui concerne les groupements d'employeurs, le conseil économique, social et environnemental fait état, dans un avis de novembre 2018<sup>103</sup>, d'un dispositif aux qualités nombreuses mais peu utilisé en raison d'une notoriété insuffisante et d'une probable réticence culturelle de petites structures à s'engager fortement dans des structures collaboratives : la mise en place de tout nouveau dispositif de mutualisation entre TPE, PME et ETI gagnera donc à être accompagnée d'une incitation et d'une plus grande publicité et à être structurée autour d'un outil souple qui préserve l'autonomie des acteurs comme dans le cas des contrats de réseau italiens.

**Il est proposé d'expérimenter, dans un certain nombre de territoires fragiles en entrée ou en sortie de crise, un dispositif d'aide (avec une enveloppe d'une dizaine de millions d'euros sur l'exemple de la Lombardie) à la constitution de contrat privé de réseau.** Inspiré du fonctionnement des contrats de réseaux italiens entre TPE, PME et ETI, il pourrait faciliter l'accès aux marchés publics et aux appels à projets nationaux. En cas de succès, l'opportunité d'encadrer ce type de contrat dans la loi et d'en faire une promotion nationale pourra être expertisée.

**Proposition n° 5 : Accroître la densité du tissu de TPE/ PME dans les territoires les plus fragiles en expérimentant un dispositif d'aide à la constitution de contrats privés sur le modèle des contrats de réseaux italiens.**

#### **4.1.2. Une plus grande territorialisation du plan de relance serait également bénéfique aux zones les plus vulnérables**

##### **4.1.2.1. Déssectoriser partiellement les mesures de soutien et renforcer la prise en compte du chiffre d'affaires**

**Le déploiement des mesures de soutien a longtemps reposé et repose encore aujourd'hui en grande partie sur une logique sectorielle, par le biais notamment des listes S1 et S1bis.** Or, les analyses statistiques menées par la mission tendent à montrer que dans un certain nombre de zones d'emploi, le seul effet sectoriel n'est pas suffisant pour expliquer l'impact de la crise sur les territoires en question. Un effet « local » doit donc être pris en compte dans ces territoires, effet qui peut être par exemple la conséquence, le « *spill over* », d'une spécialisation sectorielle locale (par exemple : un établissement de service aux entreprises localisé dans un territoire spécialisé dans l'aéronautique ou le tourisme sera plus impacté qu'une entreprise ayant la même activité mais dans un territoire moins spécialisé).

---

<sup>103</sup> *Les groupements d'employeurs*, Patrick Lenancker, avis du Conseil économique, social et environnemental, 13 novembre 2018

**Certaines mesures de soutien à l'économie ont été utilement territorialisées.** Peuvent notamment être mentionnés l'ajout de certains commerces de détail en magasin situés en zone touristique internationale dans la liste S1bis, la création d'un fonds territorial d'intervention et de soutien de 20 M€ en soutien à l'économie touristique de la ville de Lourdes ou encore le plan de soutien à l'économie de la montagne.

**De manière plus générale, il apparaît donc que l'intensité des mesures de soutien gagnerait à se rapprocher davantage de la santé réelle des entreprises afin de mieux prendre en compte ces effets locaux.** Pour les dispositifs de soutien et par comparaison aux critères sectoriels, il pourrait ainsi être donné davantage de poids au critère de chiffre d'affaires, tout en veillant à ce que la part de soutien dépendant du chiffre d'affaires contemporain ne soit pas désincitatif vis-à-vis de la reprise d'activité. Ce dernier point milite en particulier pour un retrait du critère d'éligibilité de perte minimale de 50 % du chiffre d'affaires pour le fonds de solidarité à la faveur d'une couverture partielle de la perte du chiffre d'affaires.

**Ces réflexions ayant depuis fait l'objet d'échanges avec les services de l'État, la mission constate que le Gouvernement a adapté les critères du fonds de solidarité à partir du mois de juin 2021** en supprimant le plancher de 50 % de perte de chiffre d'affaires (en conservant néanmoins un seuil de 10 %) avec un montant d'indemnisation dégressif dans le temps calculé au prorata du chiffre d'affaires perdu : 40 % du chiffre d'affaires perdu en juin 2021 par rapport à juin 2019 puis 30 % en juillet et 20 % en août. Cette évolution permet de tenir compte plus précisément de la situation économique des entreprises.

#### ***4.1.2.2. Faire du fonds friches un instrument pérenne de redynamisation des territoires en déclin ciblé sur les projets créateurs d'emploi***

**Les « fonds friches » désignent un fonds de 300 M€ déployé dans le cadre du plan France Relance, pour financer les opérations de recyclage des friches.** Est notamment incluse dans le fonds friches, une enveloppe de 259 M€ entièrement territorialisée, déclinée sous la forme d'appels à projets régionaux, et administrée par les préfets de région. Elle vise au recyclage foncier pour des projets d'aménagement urbain, de revitalisation des cœurs de ville et de périphérie urbaine, et pour des projets de requalification à vocation productive. Deux éditions sont prévues, l'une en 2021-2022 (pour un engagement des crédits fin 2021), l'autre en 2022-2023 (finalement mise en œuvre dès 2021 conformément à l'accélération de France Relance), auxquelles les maîtres d'ouvrage des projets d'aménagement peuvent candidater, que ce soit les collectivités territoriales, les entreprises publiques locales, les sociétés d'économie mixtes, les bailleurs sociaux, les opérateurs et établissements publics d'État, ou encore les entreprises privées sous conditions. Les projets lauréats doivent porter sur des friches dont les bilans économiques sont déficitaires après prise en compte des subventions publiques.

**Lors des déplacements réalisés par la mission, il a été constaté que le fonds friches était l'un des outils les plus populaires de France Relance.** Au 15 avril 2021, 1 200 dossiers avaient été déposés pour près de 1,6 Md€ de subventions demandées à l'échelle nationale<sup>104</sup>. Cependant plusieurs points de blocage ont été remontés à la mission :

---

<sup>104</sup> Instruction du 7 mai 2021 (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) à destination des préfets de région et de département.

- ◆ **les crédits actuellement dédiés ne permettent pas de couvrir la totalité des besoins identifiés** : tandis que pour la première édition du fonds friches, le montant des aides sollicitées s'élevait à 1,6 Md€, l'enveloppe initialement prévue n'était que de 300 M€ bien que les critères d'éligibilité larges puissent expliquer la très forte demande déposée. En Occitanie par exemple, les besoins identifiés sont d'environ 120 M€ quand l'enveloppe régionale sur 2020-2021 n'est que de 16 M€ ;
- ◆ **le déficit d'ingénierie dans certains territoires fragiles les rend moins réactifs** dans leur réponse aux appels à projets du fonds friches, entraînant un risque de concentrer ces crédits sur des territoires où l'effet d'entraînement de ces fonds serait moins fort ;
- ◆ **si des garanties existent désormais pour financer la dépollution des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), la réhabilitation de friches industrielles présente pour le stock actuel<sup>105</sup> des coûts assez conséquents de dépollution qui nécessitent des taux d'aide suffisamment élevés pour être viable économiquement** (projets largement déficitaires). Lorsque les enveloppes sont faibles, il est donc préférable de cibler un petit nombre de friches plutôt que de saupoudrer ;
- ◆ de nombreuses entreprises privées pensaient que le fonds friches était réservé aux projets des collectivités et ne présentaient donc pas leurs projets.

**La réhabilitation des friches industrielles, en plus d'être une action s'inscrivant dans une logique de transition écologique, constitue un catalyseur de projets de territoire.** La mission a rencontré des exemples emblématiques du potentiel de rebond que portent ces friches, qu'il s'agisse de l'implantation de l'école de développeurs informatiques Algosup sur une ancienne friche industrielle en centre-ville de Vierzon (Cher), ou bien l'installation de la start-up parisienne K-Ryole sur les friches de la manufacture de tabac de Tonneins (Lot-et-Garonne). Le fonds friches est un excellent outil de développement des territoires fragiles ou fragilisés en particulier dans les zones détendues. Étant donné que le nombre de projets aujourd'hui déposés dépasse d'ores et déjà l'enveloppe dédiée au fonds friches et qu'il est souhaitable d'éviter le saupoudrage, il apparaît pertinent d'allouer de nouveaux moyens au fonds friches par redéploiements au sein de France Relance et de flécher davantage ces derniers vers les territoires les plus vulnérables (zones désindustrialisées/détendues), tout en donnant à ces territoires les moyens (temps et capacité d'ingénierie) de consolider leurs projets de territoires.

La mission ayant pu faire part aux services de l'État du constat fait sur le terrain de l'importance du fonds friches et de la nécessité de le réabonder, elle se félicite de l'annonce faite par le Premier ministre le 17 mai 2021 de mobiliser une enveloppe complémentaire de 350 M€ pour le fonds friches permettant ainsi d'étendre le montant total à 650 M€.

Le cadrage national des modalités d'attribution du fonds friches prévoyant d'ores et déjà la possibilité de prioriser les projets localisés notamment dans des territoires « en déprise économique et/ou commerciale » et le fonds étant déjà territorialisé sous l'égide des préfets de région, il apparaît que le fléchage accru du fonds friches vers les territoires les plus vulnérables peut se faire simplement par une sensibilisation des préfets à ce sujet. Enfin pour ce qui concerne l'enveloppe complémentaire annoncée et les nouveaux appels à projets associés, il pourrait être pertinent laisser la possibilité aux préfets de procéder à un deuxième appel à projet permettant de donner le temps aux territoires les plus fragiles de consolider leurs projets.

---

<sup>105</sup> Le cadre juridique relatif à la dépollution des sites classés a été renforcé ces dernières années, notamment par l'introduction d'une obligation de dépollution à la charge du responsable de la pollution (article L. 556-3 du code de l'environnement) ou encore par la création d'une obligation de recours à des bureaux d'étude certifiés dans le domaine des sites et sols pollués lors de la cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement (article 57 de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020). La problématique de dépollution concerne donc le stock de friches antérieurement constitué.

**Sur le plus long terme, il apparaît pertinent de pérenniser un fonds friches ciblé sur les projets économiques créateurs d'emploi dans les territoires fragiles afin de prévenir la reconstitution d'un stock de friches et de faciliter leur recyclage à court terme.** Si 1 200 dossiers étaient déjà déposés au mois d'avril 2021, un certain nombre de friches ne font pas encore l'objet d'un projet de reprise abouti, en particulier dans les territoires vulnérables où les compétences d'ingénierie sont plus rares pour monter les projets. Ces projets supposent du temps, de l'ingénierie et des investisseurs privés, ce qui rend pertinent le maintien d'une aide publique dans la durée afin de pouvoir soutenir sur le long terme les projets de reconversion des friches industrielles vers des activités créatrices d'emploi. Dans une telle hypothèse, le fonds friche deviendrait un instrument de lutte contre le décrochage économique des territoires.

**Proposition n° 6 : Orienter une part de l'enveloppe du fonds friches de manière privilégiée vers les territoires les plus fragiles en sensibilisant les préfets de région.**

**Proposition n° 7 : Pérenniser un fonds friches en le ciblant sur les projets d'implantation d'activités économiques créatrices d'emploi dans les territoires les plus fragiles afin de purger le stock de friches existantes et de prévenir sa reconstitution.**

#### ***4.1.2.3. Renforcer l'ingénierie et les compétences de pilotage de projet dans les territoires les plus fragiles***

**Le manque de compétences est un problème structurel dans les territoires fragiles qui constitue une difficulté supplémentaire pour bénéficier des crédits du plan de relance.** Alors que l'allocation des crédits du plan de relance repose en partie sur des dispositifs d'appels à projet ou d'appels à manifestation d'intérêt, de nombreux acteurs de terrain rencontrés par la mission ont mis en avant la difficulté des territoires ruraux à monter des projets et à les soumettre dans les délais impartis. La complexité des dossiers de candidature, la multiplicité des appels à projet et les délais parfois serrés favorisent ainsi les territoires initialement les mieux dotés en moyens humains. Cette observation vaut par exemple pour la reconversion des friches industrielles, dont les projets sont moins avancés et plus lents à monter dans les territoires ruraux comme l'Ariège et le Lot-et-Garonne que les friches des grandes agglomérations. Néanmoins, les besoins en compétences ne se limitent pas à l'amont des projets mais s'étendent aussi à l'animation et à la coordination entre acteurs, ainsi qu'au suivi des projets et à leur mise en œuvre. En Moselle, la mise en place du contrat de transition énergétique (CTE, devenu CRTE) du Warndt Naborien doit beaucoup au renfort d'un ingénieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui a co-animé les groupes de travail avec la sous-préfète de Forbach. La définition et le pilotage des projets de territoires demandent en effet des ressources qui ne sont pas toujours disponibles dans les services déconcentrés de l'État.

**L'offre développée par les opérateurs de l'État au cours des dernières années apporte un premier niveau de réponse.** Dans le cadre des programmes tels qu'Action cœur de ville ou Territoires d'industrie, des soutiens financiers sont apportés par les opérateurs aux collectivités locales pour créer des postes de chefs de projet dont le rôle d'animation et de pilotage est pivot. À Villeneuve-sur-Lot, une cheffe de projet pour le programme Action cœur de ville est ainsi mise à disposition par le service urbanisme de la communauté d'agglomération avec un co-financement de l'ANAH. S'agissant de l'ingénierie, l'ANCT a passé des marchés publics d'ingénierie qui visent à apporter des solutions aux collectivités qui n'en trouvent pas ou n'en ont pas les moyens. Ils sont opérationnels depuis le début de l'année 2021 et se traduisent par des prestations d'ingénierie gratuites pour toutes les villes de moins de 3 500 habitants (soit environ 91 % des communes françaises) et EPCI de moins de 15 000 habitants (soit 27 % des EPCI). Enfin, le volontariat territorial en administration (VTA), créé en 2021, permettra à certaines collectivités de bénéficier des compétences de jeunes diplômés le temps d'une mission de 12 à 18 mois maximum, au service de l'ingénierie de leurs projets grâce à une aide forfaitaire de 15 000 euros versée sur décision du Préfet. 200 VTA devraient être aidés en 2021 selon l'ANCT.

**Des initiatives *ad hoc* ont également vu le jour dans plusieurs départements pour accompagner le déploiement du plan de relance.** Outre la création d'une trentaine de postes de sous-préfets à la relance dont la mission a pu constater le rôle de point d'entrée pour les entreprises, d'autres dispositifs ont parfois été mis en place pour informer et accompagner les entreprises. Il en va ainsi du réseau des « développeurs France Relance » mis en place par la préfecture de Moselle. Constitué de 39 personnes et animé par la région Grand Est, Moselle Attractivité, Inspire Metz, la CCI, la CMA et certaines organisations professionnelles, ce dispositif a une mission de prospection des entreprises éligibles aux composantes du plan de relance et à les accompagner dans leurs démarches administratives. Dans le même esprit, le préfet du Cher a impulsé la démarche « Ambassadeurs pour la relance », qui fait appel à des jeunes volontaires en service civique. Une dizaine de jeunes a ainsi été recrutée et placée auprès des chargés de mission développement économique des communautés de communes du département pour renforcer l'appui aux entreprises dans le contexte du plan de relance.

**Ces évolutions ne permettent toutefois pas encore de répondre à tous les besoins d'ingénierie des territoires.** Pour ce qui concerne les postes de chefs de projet, qui ont un rôle important car ils ne se limitent pas à des durées courtes et apportent une certaine continuité d'action, les collectivités locales sont souvent confrontées à un déficit d'attractivité de certains territoires que ne permet pas de résoudre le co-financement des opérateurs nationaux. En outre, le recours aux prestations de conseil en ingénierie soulève souvent des réticences auprès des acteurs locaux, qui ne voient pas d'un bon œil ces missions ponctuelles par de grands cabinets de conseil en ingénierie pas toujours les mieux au fait des enjeux locaux. Le choix fait par l'ANCT de recourir à des lots géographiques sur plusieurs thématiques<sup>106</sup> afin de favoriser la connaissance du territoire par les prestataires tempère cette critique sans totalement la disqualifier.

---

<sup>106</sup> Ces lots sont le plus souvent bi ou multi-régionaux portant sur une thématique, par exemple Île-de-France / Centre Val-de-Loire sur les diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques.

**Il est ainsi préconisé de réfléchir à un outil supplémentaire que pourrait être une plateforme de mise en relation offre publique/demande d'ingénierie ([ingenierie.gouv.fr](http://ingenierie.gouv.fr)) et de constituer un vivier d'agents publics de haut niveau.** Dans la continuité des actions conduites par l'ANCT, celle-ci pourrait se rapprocher encore davantage de ce qui est fait par Expertise France en matière de coopération technique internationale pour favoriser l'appariement entre demande d'ingénierie/ de compétences et offre – en particulier publique. La constitution d'une plateforme d'appariement serait pertinente à condition de réussir à constituer un vivier avec de jeunes agents publics mais aussi des agents plus expérimentés ayant exercé de hautes fonctions. Un levier important pour inciter les agents publics à candidater sur des missions d'appui aux territoires serait de prévoir une incitation financière (sous la forme d'un bonus) sur la durée de la mission ou du projet (un à deux ans).

**Dans l'esprit de la réforme annoncée de la haute fonction publique, il pourrait être envisagé de proposer des postes d'ingénierie financière ou d'ingénierie de coopération à la sortie des écoles de la fonction publique**, notamment l'École nationale d'administration ou le futur institut national du service public (INSP). Il s'agirait ici non pas d'une ingénierie technique mais plutôt d'une ingénierie de coopération, visant à assurer et à animer la mise en réseau des acteurs locaux (publics et privés), voire d'une ingénierie financière – c'est-à-dire un accompagnement aux petites communes pour trouver les financements nécessaires à leurs projets. Les services de l'État rencontrés dans les déplacements ont fait valoir qu'avant la création des postes de sous-préfets à la relance, les moyens humains manquaient pour jouer au quotidien le rôle de liant et d'accompagnateur des acteurs économiques locaux. Il serait dès lors pertinent de créer des postes pérennes de sous-préfets à l'animation économique au niveau départemental ou, à défaut, de couvrir ces besoins via les emplois d'experts de haut niveau ou de directeurs de projet récemment annoncés par le Gouvernement<sup>107</sup>.

**Enfin, ces actions devraient aussi s'inscrire dans la volonté de développer l'échange d'information et de bonnes pratiques entre collectivités locales**, en constituant par exemple une plateforme de mécénat d'expérience. Le lancement début 2021 par l'ANCT et la Banque des territoires de la plateforme Territoires en commun est à cet égard une initiative intéressante, qui pourrait être élargie dans un second temps à d'autres sujets que l'ingénierie démocratique si l'expérience se révèle concluante.

**Proposition n° 8 : Renforcer l'accompagnement des entreprises dans le cadre du plan de relance en s'inspirant des initiatives observées dans le Cher (« ambassadeurs pour la relance ») ou encore en Moselle (réseau des « développeurs France Relance »).**

**Proposition n° 9 : Créer une plateforme « [ingenierie.gouv.fr](http://ingenierie.gouv.fr) » de mise en relation de l'offre et de la demande d'ingénierie publique, en stimulant l'offre par des incitations financières aux fonctionnaires et en fléchant certains postes déconcentrés du futur INSP sur des missions d'ingénierie dans les territoires (sous-préfets à l'animation économique, à la suite des sous-préfets à la relance).**

---

<sup>107</sup> Engagement n° 4 du comité interministériel de la transformation publique du 5 février 2021 repris par une instruction des ministres de l'intérieur et de la transformation et de la fonction publiques en date du 21 mai 2021.

#### **4.1.2.4. Permettre des réponses sur-mesure aux besoins territoriaux spécifiques en renforçant la gestion déconcentrée des crédits**

**La répartition très contrastée des effets de la crise entre les territoires justifie d'introduire une capacité de réaction aux enjeux locaux comme cela avait été fait en 2009.** Mis en place en avril 2009, le fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) visait à distribuer via Oséo 135 M€ de prêts sans garantie<sup>108</sup> à des PME créant ou préservant des emplois dans les territoires touchés par des restructurations économiques ne donnant pas lieu à des actions de revitalisation. Sur sa durée de vie (2009-2014), le FNRT a permis l'octroi de 552 prêts pour un montant total de 134 M€ décaissés<sup>109</sup> (soit un montant moyen de 240 000 € environ). Ce dispositif a largement reposé sur les services déconcentrés de l'État dans la mesure où le préfet de département était chargé de solliciter une enveloppe accordée par le comité national de suivi, un comité de pilotage local présidé par le préfet de département étant ensuite compétent pour recueillir et sélectionner les projets d'entreprises.

**Un instrument national d'octroi de prêts aux entreprises ne paraît pas adapté aux besoins actuels.** Alors que le contexte économique était caractérisé en 2009 par une crise de liquidité et un fort resserrement du crédit bancaire, tel n'est pas le cas aujourd'hui. Le dispositif de prêts garantis par l'État a contribué à apporter des liquidités aux entreprises françaises, quelle que soit leur taille ou leur secteur d'activité. Au 30 avril 2021, près de 140 Md€ de PGE avaient été distribués aux entreprises, pour un taux de refus des demandes éligibles de 2,9 % seulement.

**Pour autant, il pourrait être envisagé de créer des enveloppes de subventions réservées au traitement de problématiques économiques localisées.** Comme l'ont illustré le plan d'action pour la relance du tourisme à Lourdes (décembre 2020) ou, plus récemment, le plan « Avenir Montagnes » (mai 2021), il y a des problématiques qui nécessitent des réponses spécifiques. Dans certaines régions, les flexibilités prévues dans le plan de relance ont été exploitées à cette fin. Il en va ainsi en Occitanie, où le préfet de région a employé une partie de l'abondement supplémentaire du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) à un plan tourisme régional de 12 M€ de crédits de l'État sur deux ans<sup>110</sup>. Celui se décompose en trois volets : 5,6 M€ pour des sites touristiques du massif des Pyrénées, 3,9 M€ pour des projets de valorisation touristique liés au tourisme rural et 2,5 M€ pour un appel à projet « tourisme mer et littoral » construit en partenariat avec la région Occitanie (qui l'abonde également de 2,5 M€). À la date de clôture, cet appel à projet avait reçu 35 dossiers pour un montant de 6,9 M€ de subventions demandées, ce qui témoigne d'un succès certain.

---

<sup>108</sup> Les prêts à la revitalisation des territoires étaient compris entre 0,1 M€ et 1 M€, sur une durée de cinq à sept ans avec un différé d'amortissement de deux ans. Un cofinancement bancaire d'un tiers du montant accordé était exigé, ce qui a restreint l'éligibilité au dispositif.

<sup>109</sup> Chiffres communiqués à la mission par BpiFrance.

<sup>110</sup> Dans le cadre du plan de relance, 250 M€ supplémentaires de FNADT ont été mobilisés sur les années 2021-2022.

## Rapport

Il s'agit d'un bon exemple des adaptations rendues nécessaires par les spécificités d'un territoire dont la portée demeure toutefois limitée en montant et en modalités d'intervention : le cadre juridique du FNADT fait que les crédits de ce plan tourisme iront quasi-exclusivement à des collectivités locales ou à des acteurs associatifs. Il serait par conséquent pertinent de créer des enveloppes de subventions instruites au niveau régional pouvant bénéficier aux entreprises – ce qui augmenterait les marges de manœuvre des services de l'État en région pour répondre à des problématiques ciblées d'intérêt local voire même intervenir au soutien de projets qui n'ont pas pu être retenus dans les différents appels à projet France Relance dont la sélectivité est souvent forte. Cela pourrait se faire par un ré-abondement des enveloppes régionales de FNADT et par une extension de ses champs d'intervention réglementaires en y ajoutant par exemple les projets favorisant le développement économique du territoire et en y incitant davantage au financement de projets portés par des entreprises<sup>111</sup>.

Le financement de certains projets de territoires, comme la rénovation des anciennes cités minières dans le cadre de l'engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM), pourrait également se voir renforcer en cas de nécessité par l'abondement d'une telle enveloppe.

**Par ailleurs, une gestion déconcentrée des appels à projet permettrait aussi de remédier à une partie des critiques initiales portées à France Relance.** Dans le cas des appels à projets nationaux, les services déconcentrés de l'État rencontrés par la mission ont souvent déploré jusqu'au printemps le manque d'information au niveau local sur l'état de l'instruction des dossiers, tandis que les entreprises ont régulièrement pointé les lenteurs des procédures et les refus de dossiers non motivés. À titre d'exemple, une PME de la région Grand Est lauréate du fonds de soutien à la modernisation de la filière automobile a indiqué n'avoir eu aucune information sur l'avancement de son dossier (déposé au début du déploiement du plan de relance) pendant les 4 mois de l'instruction – en dépit des relances de la préfecture. Ces lenteurs et ce manque de communication – largement résorbés au fil des mois – peuvent dans certains cas être préjudiciables aux porteurs de projets au risque de les voir reporter leur décision d'investissement. Les modalités d'instruction ne pourront sans doute pas être changées pour les appels à projets déjà lancés mais privilégier à l'avenir l'instruction au niveau régional permettrait de réduire l'opacité et de renforcer le dialogue avec les candidats – y compris ceux d'entre eux non-retenus. Pour les appels à projet qui s'y prêtent et les réabondements à venir de dispositifs existants à l'exemple du fonds friche et des appels à projet vélo et mobilités actives du ministère de la transition écologique, il est recommandé de confier le processus de sélection des dossiers au niveau régional et de laisser les préfets notifier les candidats. Un principe de déconcentration par défaut de la gestion des appels à projets pourrait être posé pour les enveloppes inférieures à 50 M€, sauf pour les mesures nécessitant une expertise spécifique ou pour lesquelles les enjeux des projets financés sont à la fois locaux et nationaux<sup>112</sup>.

En contrepartie de cette déconcentration, un mécanisme de supervision devra être institué par le niveau central en assignant des objectifs clairs aux services instructeurs (délais de traitement des dossiers, taux de sélectivité, etc.).

---

<sup>111</sup> Le cadre réglementaire du FNADT est fixé par l'instruction du 2 février 2021 relative à la composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2021. Elle prévoit comme champs d'intervention les actions en faveur de l'emploi, les actions pour l'attractivité des territoires et les actions présentant un caractère innovant ou expérimental.

<sup>112</sup> Selon le MEFR, les financements impliquant une prise de décision déconcentrée concernent déjà environ un tiers des crédits France Relance faisant l'objet de mesures discrétionnaire d'affectation (hors mesures de guichet, impôts de production, plans sectoriels, etc.).

**Enfin, la réorientation des candidats déçus aux appels à projet pourrait aussi être organisée au niveau déconcentré comme c'est déjà le cas dans certaines régions.** La mission a en effet constaté dans certaines régions que les services de l'État avaient spontanément mis en place des cellules de coordination régionales afin de réorienter les dossiers non retenus mais présentant néanmoins un intérêt vers d'autres dispositifs nationaux ou vers des dispositifs régionaux. Tel était notamment le cas de la cellule d'accélération en Corse et de la cellule de coordination en Centre Val de Loire, qui associent aussi les opérateurs voire le conseil régional. La généralisation de ces bonnes pratiques semble complémentaire avec une gestion plus déconcentrée des crédits.

**Proposition n° 10 : Adapter le cadre juridique du FNADT pour donner aux services de l'État en région davantage de moyens pour le traitement de problématiques économiques localisées et en vue d'apporter une réponse sur-mesure aux besoins spécifiques des territoires.**

**Proposition n° 11 : Pour les enveloppes inférieures à 50 M€, prévoir par défaut le principe d'une instruction au niveau déconcentré de tous les appels à projets à venir et réabondements éventuels avec une remontée d'information au niveau national.**

**Proposition n° 12 : Inciter à la mise en place au niveau régional d'une cellule de coordination État-opérateurs-région pour faciliter la réorientation des dossiers non retenus des appels à projets vers d'autres financements.**

### **4.1.3. Régénérer le tissu économique des territoires fragiles sera la troisième clef du rebond**

La crise sanitaire et économique constituera un tournant pour les territoires vulnérables qui pourraient en ressortir encore affaiblis. Pour le réussir, les politiques publiques devront favoriser la régénération de leur tissu économique. Il s'agit de constituer un capital humain dans ces territoires, d'inciter les jeunes à la prise de risque et d'aider les jeunes entreprises à s'y développer.

#### ***4.1.3.1. Expérimenter dans les territoires fragiles des adaptations locales au droit du travail pour les jeunes entreprises***

**La négociation au niveau des branches joue un rôle de régulation économique et sociale au profit des salariés mais parfois au détriment des petites et des jeunes entreprises.** Les accords branches jouent en effet un rôle uniformisateur qui apporte des garanties aux salariés quant à leurs conditions de travail en couvrant l'ensemble des entreprises adhérentes et leurs salariés. Néanmoins, l'extension quasi-systématique des accords de branche aboutit en pratique à la couverture de l'ensemble des entreprises et des salariés d'un secteur, alors même que les petites entreprises et les employeurs non-adhérents aux syndicats signataires (par définition) n'ont pas ou peu pesé dans les négociations.

**Plusieurs travaux d'économistes ont mis en évidence l'effet négatif de l'extension des accords de branche sur l'emploi, en particulier dans les petites et les jeunes entreprises.**

D'une part, les accords de branche tendent à pénaliser les petites entreprises dans la mesure où elles sont moins syndiquées et que les grandes entreprises ont davantage les moyens de prendre une part active aux négociations<sup>113</sup>. Il en résulte des accords défavorables à l'emploi des petites entreprises, notamment en raison de salaires trop élevés<sup>114</sup>. D'autre part, l'extension des accords de branche entraîne en France des rigidités à la baisse sur les salaires et affecte les performances économiques des entreprises dès lors que le rythme de négociations est décorrélé de l'évolution de la conjoncture économique<sup>115</sup>.

**Afin notamment de limiter les effets négatifs des accords de branche sur les petites entreprises, les ordonnances dites « Travail » du 22 septembre 2017 ont relativisé le poids des accords de branche.** Elles ont en effet introduit la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche à l'exception des thèmes dits du « bloc 1 » (article L. 2253-1 du code du travail) où l'accord de branche continue de primer et de ceux dits du « bloc 2 » (article L. 2253-2) où l'accord de branche prime uniquement s'il le prévoit expressément.

**Néanmoins, les possibilités d'adaptation des accords de branche introduites ces dernières années ne sont pas exploitées par les acteurs.** Des facultés d'adaptation ont été introduites par les ordonnances dites « Travail » du 22 septembre 2017 afin de permettre des adaptations des accords de branche pour les entreprises de moins de 50 salariés (article L. 2232-10-1). Cette faculté n'est cependant que très rarement exploitée, la plupart des accords de branche employant une phrase générique indiquant qu'« il n'y a pas lieu de prévoir des dispositions spécifiques aux entreprises de moins de 50 salariés ». Aussi, ces mêmes ordonnances ont ajouté au contrôle classique de légalité la possibilité de refuser l'extension d'un accord de branche pour « atteinte excessive à la libre concurrence ou au regard des objectifs de la politique de l'emploi » (article L. 2261-25), laquelle peut notamment être caractérisée par le groupe d'experts chargé d'apprécier les effets économiques et sociaux d'une extension (article L. 2261-27-1). Pour autant, ce groupe d'experts n'a été saisi qu'à trois reprises sur la période 2018-2020<sup>116</sup>, alors même que 978 extensions de textes ont été décidées en 2019 et 577 en 2018<sup>117</sup>. Enfin, la possibilité ouverte par la loi du 8 août 2016 de définir, adapter ou compléter au niveau local des stipulations des accords de branche (article L. 2232-5-2) est uniquement utilisée dans le cas de fusions de branches afin de maintenir des spécificités territoriales et des négociations entre les acteurs représentatifs sur le terrain.

---

<sup>113</sup> DARES Document d'études, *Adhésion aux organisations patronales, une mesure de la couverture patronale*, février 2019.

<sup>114</sup> Fabrice Murin, Alain de Serres et Alexander Hijzen, « *Unemployment and the coverage extension of collective wage agreements* », *IZA DP*, n° 8540, juin 2014.

<sup>115</sup> Denis Fougère, Erwan Gautier et Sébastien Roux (2018), *Wage Floor Rigidity in Industry-Level Agreements: Evidence from France*, *Labour Economics*, Volume 55, pages 72-97.

<sup>116</sup> Rapport d'activité 2018-2020 du groupe d'experts chargé d'apprécier les effets économiques et sociaux susceptibles de résulter de l'extension d'une convention, d'un accord ou de leurs avenants, prévu par l'article L. 2261-27-1 du code du travail, janvier 2021.

<sup>117</sup> Ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion, *Bilan 2019 de la négociation collective*, édition 2020.

**Pour accompagner la reprise d'activité, il serait pertinent d'apporter aux jeunes entreprises davantage de flexibilité dans l'application des accords de branche.** Les entreprises les plus jeunes sont en effet celles qui stimulent le plus l'emploi et la productivité<sup>118</sup>. C'est donc vers elles que devrait se porter en priorité les efforts dans les territoires en déclin. Dans un premier temps, les partenaires sociaux pourraient être incités à exploiter les possibilités d'accords locaux ouvertes par l'article L. 2232-5-2 du code du travail et à prévoir des dérogations locales aux accords de branche pour les jeunes entreprises en particulier.

**Aussi, une expérimentation pourrait être mise en place pour donner la possibilité aux jeunes entreprises implantées dans les territoires fragiles de déroger aux accords de branche sur certains thèmes du « bloc 1 ».** Il pourrait notamment s'agir des *minima* conventionnels, des mesures relatives aux contrats à durée déterminée et temporaires (notamment la durée, le renouvellement), ou encore les durées de renouvellement de la période d'essai des contrats à durée indéterminée. Le bénéfice de cette expérimentation pourrait être limité aux entreprises de moins de 5 ans, sur un périmètre géographique défini par la loi à partir d'indicateurs objectifs, afin de favoriser leur croissance en sortie de crise. Il faudrait en tout état de cause permettre à l'employeur qui le souhaite de se voir appliquer l'accord de branche (*opt-in*). Il n'est en revanche pas proposé de fixer un critère de taille dans la mesure où en résulteraient des effets de seuil difficilement maîtrisables et que le critère de l'âge des entreprises est plus pertinent pour soutenir la productivité et l'emploi.

**Proposition n° 13 : Encourager les partenaires sociaux à exploiter la possibilité ouverte par le code du travail de conclure des accords collectifs à portée locale au sein d'une même branche au profit des jeunes entreprises.**

**Proposition n° 14 : Expérimenter la possibilité pour les jeunes entreprises implantées dans les territoires fragiles de déroger aux accords de branches sur certains thèmes du « bloc 1 » (*minima* conventionnels, mesures relatives aux CDD, période d'essai des CDI...).**

### ***4.1.3.2. Libérer l'énergie de la jeunesse au service de la reprise***

**L'investissement dans l'avenir des territoires passe par le maintien de la jeunesse dans ces derniers.** La crise sanitaire a eu un impact fort sur l'emploi des jeunes et donc la mobilisation de l'énergie de la jeunesse. Ainsi l'association pour l'emploi des cadres (APEC) indique par exemple que les jeunes diplômés Bac +5 et plus de l'année 2019 peinent davantage à trouver un emploi : 62 % d'entre eux sont en poste 6 mois après l'obtention de leur diplôme, contre 74 % dans le cas des diplômés de l'année 2018.

Les différentes mesures mobilisées par le plan de relance, notamment dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », comme l'aide à l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI ou CDD ou encore le contrat d'initiative emploi jeunes (CIE Jeunes), apportent un premier niveau de réponse en faveur de l'emploi des jeunes. Les analyses statistiques réalisées par la mission tendent par ailleurs à montrer que certaines de ces mesures, comme le CIE Jeunes, sont plus particulièrement utilisées dans les territoires fragiles en entrée de crise.

---

<sup>118</sup> Voir notamment la note du Conseil d'analyse économique « Faire prospérer les PME » (n° 25, octobre 2015).

**Un autre levier pour mobiliser l'énergie des jeunes dans les territoires est d'aider les jeunes à créer ou reprendre une entreprise.** Cette action est d'autant plus justifiée que, dans le contexte de fragilités du tissu économique induites par la crise économique, une augmentation du nombre de cessations et de reprises d'entreprises est à prévoir. Il pourrait ainsi être envisagé d'aider davantage la création et la reprise d'entreprises par les jeunes<sup>119</sup> en mettant en place une aide directe de 5 000 €, sous forme de capital, pour les jeunes de moins de 30 ans créant ou reprenant une entreprise. Cela s'inspirerait de la logique de l'actuelle aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) pour les demandeurs d'emploi ayant droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Cette aide nouvelle pourrait par ailleurs être ciblée sur les territoires les plus touchés par la crise, en introduisant une condition d'éligibilité similaire à celle qui existe pour l'ACRE pour les entreprises implantées au sein d'un quartier prioritaire de la ville (QPV). Une telle action devra s'accompagner d'un renforcement des dispositifs d'accompagnement en s'assurant notamment que les territoires ciblés disposent d'une offre suffisante (notamment de « formateurs » en nombre suffisant) ainsi que d'une communication ciblée auprès des jeunes des dispositifs d'aide à la création et à la reprise d'entreprises, éventuellement par le biais du plan « 1 jeune 1 solution ». Afin d'en limiter les effets d'aubaine, le versement du dispositif pourrait se faire en plusieurs fois et être assorti d'obligations d'accompagnement.

**Proposition n° 15 : Mettre en place une aide à la création et à la reprise pour les jeunes de moins de 30 ans, sous forme de capital, d'un montant de 5 000 €, versée en plusieurs fois et ciblée sur la création ou la reprise d'entreprises implantées dans les territoires les plus affectés par la crise.**

#### ***4.1.3.3. Développer l'offre d'enseignement supérieur dans les zones sinistrées pour y fixer un capital humain***

Une politique de développement de l'offre d'enseignement supérieur dans les territoires serait porteuse d'un double-dividende en ce qu'elle contribuerait à la fois à renforcer la mobilité sociale et le capital humain dans les territoires les plus fragiles.

**La disponibilité et la qualification de la main d'œuvre constituent un obstacle de taille pour les entreprises des territoires fragiles.** Le sujet des difficultés à embaucher pour les entreprises implantées à l'écart des métropoles est revenu de manière récurrente au fil des déplacements. Pour les entreprises de l'agroalimentaire dans le Lot-et-Garonne comme pour les entreprises automobiles du Doubs, la capacité à trouver ou à attirer des compétences dans le territoire est une condition du maintien de leur implantation et de la croissance de leurs activités. L'enquête conduite par la mission auprès des entreprises confirme même que les difficultés de recrutement pourraient freiner à court terme la reprise d'activité : ce motif est cité par 26 % des entrepreneurs estimant que leur implantation territoriale risque d'être pénalisante pour la reprise d'activité (cf. tableau 24). C'est pourquoi l'offre d'enseignement supérieur doit être développée dans les territoires fragiles pour y fixer un capital humain et apporter une réponse structurelle à ces difficultés.

---

<sup>119</sup> Il existe par exemple d'ores et déjà les exonérations partielles de charges sociales pendant les premières années d'activité d'une entreprise créée ou reprise par un jeune entre 18 et 26 ans dans le cadre de l'aide à la création et à la reprise d'une entreprise (ACRE), ou encore une aide au montage d'un projet de création ou de reprise, à la structuration financière et au démarrage de l'activité dans le cadre du nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise (NACRE).

Tableau 24 : Extrait de l'enquête menée auprès des entreprises (avril-mai 2021)

<b>Pour quelles raisons pensez-vous que l'implantation territoriale de votre entreprise risque d'avoir un impact négatif sur vos perspectives de reprise d'activité ?</b>	
Vos clients professionnels locaux ont été très affectés par la crise	42 %
La situation économique locale était déjà précaire avant la crise et la crise a encore fragilisé la situation	42 %
Les collectivités locales ne vous soutiennent pas suffisamment	33 %
Les débouchés locaux se sont réduits en raison du développement du télétravail	30 %
Votre entreprise éprouve des difficultés à recruter localement la main d'œuvre nécessaire à votre activité	26 %
Votre département a subi une forte hausse du chômage	23 %

Source : MEDEF/METI/U2P. Enquête U2P réalisée entre le 27 avril et le 10 mai 2021, 1480 répondants. Enquête MEDEF/METI réalisée entre le 6 mai et le 18 mai 2021, 240 répondants.

**En France, l'accès à l'enseignement supérieur demeure inégal selon les territoires, avec des conséquences directes sur les chances de mobilité sociale.** Les taux de diplômés du supérieur varient en effet du simple au double d'un département de naissance à l'autre parmi les enfants d'ouvrier et d'employés (les départements en haut du classement étant le Finistère, la Haute-Garonne et l'Aude, et ceux en bas de l'échelle étant la Charente, l'Aube et le Calvados, cf. graphique 11). Or, le niveau d'éducation est la variable la plus corrélée à la mobilité sociale au niveau local, comme l'illustre le graphique 11 : une hausse de dix points de la part de diplômés entraîne en moyenne sur le territoire une hausse de six points des chances d'ascension sociale<sup>120</sup>. Il convient ainsi de travailler au rattrapage des disparités géographiques entre départements et régions, tout en s'adaptant aux réalités locales, afin d'améliorer non seulement l'accès à l'enseignement supérieur, mais aussi les chances d'ascension sociale.

**Les études empiriques suggèrent que le développement de l'offre d'enseignement supérieur dans les territoires les plus en difficulté contribue positivement à l'accumulation de capital humain local.** En effet, la création des universités nouvelles dans les années 1990 dans le cadre du plan national « Université 2000 »<sup>121</sup> a permis une augmentation significative de la part locale de la population diplômée dans les zones d'emplois de ces universités (au-delà de l'effet tendance lié à l'augmentation de la population diplômée du supérieur sur le territoire<sup>122</sup>). En 25 ans, l'ouverture des universités nouvelles a entraîné une augmentation moyenne de trois points de pourcentage de la population ayant fait des études supérieures : cette part a atteint 21,6 % dans les zones « nouvelles universités » en 2014, alors qu'elle aurait été de 18,5 % sans le plan national « Université 2000 ». Plus spécifiquement, ce sont dans les zones « nouvelles universités » de Lens et Béthune (Pas-de-Calais) que les effets ont été les plus marqués, étant deux fois plus forts que l'effet moyen agrégé sur la période 1990-2014<sup>123</sup>.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

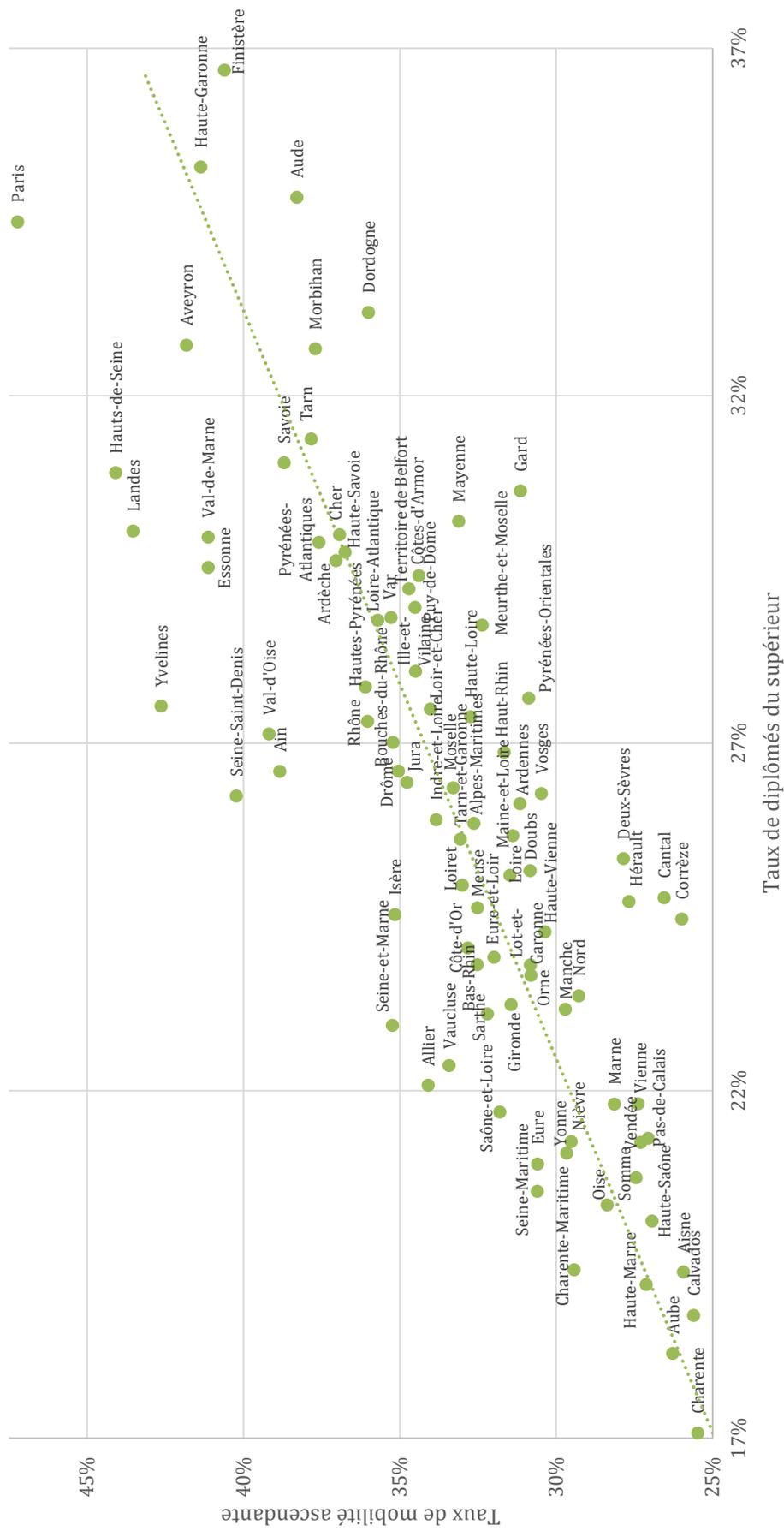
<sup>121</sup> Le plan « Universités 2000 » a été mis en place en France entre 1990 et 1995, et visait à remédier au déséquilibre territorial, notamment en soutenant et en régulant la délocalisation des universités par le biais d'un programme de construction et de rénovation de bâtiments. Le programme national des universités nouvelles a permis la création de huit universités (réparties sur quinze sites), dont quatre en dehors de la région parisienne (réparties sur dix sites).

<sup>122</sup> Paul Charreau, « *The local impact of university decentralization in France* », Université Paris-Dauphine, Université PSL, LEDa, 14 décembre 2020.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

## Rapport

**Graphique 11 : Taux de diplômés du supérieur et de mobilité ascendante parmi les enfants des classes populaires et selon le département de naissance**



*Champ : individus observés entre 2003 et 2013, nés entre 1965 et 1979. Données disponibles pour 88 départements de métropole (hors Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Corse du Sud, Haute-Corse, Gers, Lot et Lozère).*

*Source : France Stratégie, La géographie de l'ascension sociale, novembre 2015, à partir des enquêtes Emploi (Insee).*

## Rapport

C'est aussi dans cet esprit que le Gouvernement avait décidé en 2003 une dérogation aux normes « San Remo »<sup>124</sup> à l'Université de Corse Pascal-Paoli (UCPP) et les avait donc exceptionnellement écartées pour allouer des moyens humains et financiers répondant davantage aux besoins de cette unique université publique de Corse, située au centre de l'île à l'intérieur des terres<sup>125</sup>. Illustration *a posteriori* de la pertinence de cette décision d'adaptation territoriale, l'UCPP regroupe aujourd'hui quelques 4 800 étudiants et propose aux jeunes de l'île un choix de 100 diplômes du niveau bac au doctorat. Depuis 2008, des voies de recherche scientifique interdisciplinaires ont été créées, aujourd'hui officiellement labellisées par le CNRS, et l'université de Corse se positionne comme la deuxième université de France en termes de taux de réussite au niveau licence (41,4 %) <sup>126</sup>.

**Plusieurs initiatives ont été récemment lancées dans l'optique d'apporter un effet d'entraînement aux territoires en carence d'offre d'enseignement supérieur.** Le programme Au cœur des territoires, parrainé par le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et mené conjointement avec les programmes nationaux Action cœur de ville et Territoires d'industrie, a pour objectif de créer d'ici à 2022 une centaine de nouveaux espaces d'accès à des formations supérieures dans les villes moyennes françaises. Les actions de ce programme ont déjà permis d'accueillir en formation 1 800 personnes depuis sa création en 2019<sup>127</sup>, avec l'objectif de pallier le déficit de compétences parfois observé par les recruteurs du secteur industriel (67 % des villes lauréates du programme Au cœur des territoires sont ainsi situées en Territoires d'industrie). L'effet d'entraînement local passe aussi par le développement des outils numériques de formation, comme le CNAM en a pris l'initiative en déployant la plateforme « hub des compétences » dans la région Grand Est, aux multiples vocations : assurer une veille sur les compétences de la région, proposer l'accès à des ressources documentaires, ou encore faire la promotion de la culture scientifique. Cette logique se retrouve aussi dans le programme « Campus connectés », qui vise aussi à offrir davantage de souplesse aux étudiants qui accèdent à des formations à distance à partir de lieux d'études connectés près de chez eux tout en conservant la même qualité de diplôme. Ce programme est notamment mobilisé sur le projet du campus numérique de Vierzon (Cher), porté avec l'école d'informatique Algosup et le CNAM et qui s'implantera en centre-ville dans une ancienne usine de production de tracteurs de la Société française à l'arrêt depuis 25 ans, pour permettre aux jeunes étudiants locaux de bénéficier dès septembre 2023 de 60 formations et diplômes dans toute la France.

---

<sup>124</sup> SAN REMO : Système ANalytique de REpartition des MOyens. Le modèle San Remo permet de définir les besoins théoriques en emploi et en crédits de fonctionnement des établissements. Ces besoins théoriques sont comparés à la réalité du potentiel de l'établissement, et, le cas échéant, des moyens budgétaires supplémentaires sont affectés prioritairement aux établissements les plus mal dotés.

<sup>125</sup> Ce cadre normatif spécifique conféré à l'université de Corse suite à la mise hors normes San Remo s'est juridiquement matérialisé par la signature en janvier 2004 d'une convention-cadre tripartite à durée indéterminée entre l'État, la Collectivité territoriale de Corse (CTC) et l'UCPP.

<sup>126</sup> Données de novembre 2018, à partir des chiffres du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et remaniés par le Parisien : <http://etudiant.aujourd'hui.fr/etudiant/info/classement-des-universites-le-palmares-selon-le-taux-de-reussite-en-licence.html>.

<sup>127</sup> D'après le site de la Banque des territoires, consulté le 21 mai 2021 : <https://www.banquedesterritoires.fr/programme-au-coeur-des-territoires-1800-entrees-en-formation-le-cnam>.

**Par conséquent, développer des formations généralistes de proximité dans les territoires en difficulté, que ce soit de nouveaux campus ou de simples antennes universitaires, a toutes les chances de jouer favorablement sur le développement économique local.** En effet, si les simples antennes universitaires se limitent généralement à la licence et sont bien plus petites que les universités elles-mêmes, la mission a pu observer à Foix qu'elles pouvaient avoir un effet d'entraînement positif sur le tissu local (cf. encadré 6). L'exemple de Foix en Ariège montre que les licences généralistes de proximité et les formations plus ciblées constituent toutes deux un tremplin pour les jeunes du territoire et un facteur d'attractivité à l'heure du développement du télétravail en ruralité. De même, le renforcement du maillage des classes préparatoires aux concours administratifs en province avec la création des « Prépas Talents » – dont l'objectif affiché est d'atteindre au moins deux Prépas Talents par région – concourt à cette dynamique.

### Encadré 6 : Exemple du centre universitaire de Foix (Ariège)

Rattaché à l'université Toulouse Jean Jaurès, le centre universitaire de l'Ariège permet aujourd'hui aux jeunes du département d'accéder à l'enseignement supérieur sans avoir besoin de se déplacer jusqu'à Toulouse dans le département voisin. De par ses trois pôles de formations spécialisés et reconnus (licences professionnelles et masters, centrés notamment autour des thématiques de la géographie, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme durable), et ses formations professionnelles additionnelles du Réseau CANOPÉ et du CNFPT, ce campus de Foix permet de former les jeunes à des métiers directement en relation avec les besoins du territoire. Par exemple, l'une des licences professionnelles forme à la gestion et l'animation des espaces montagnards et pastoraux, qui sont nombreux sur le département de l'Ariège.

Autre initiative intéressante, une nouvelle licence pluridisciplinaire en sciences sociales a été inaugurée à la rentrée 2016 sur le modèle d'une classe préparatoire littéraire. Sa vocation est de servir de « tremplin » aux étudiants afin qu'ils poursuivent leurs études vers un master ou qu'ils présentent les concours d'entrée des grandes écoles (instituts de sciences politiques ou écoles de journalisme par exemple). Sur l'année scolaire 2016-2017, alors que le département comptait 914 étudiants, le campus de Foix rassemblait à lui seul plus de 400 étudiants<sup>128</sup>.

*Source : Mission.*

**Pour que ces formations de proximité soient efficaces, elles doivent combiner enseignement physique et enseignement à distance.** La possibilité de suivre des enseignements à distance est une chance, mais experts rencontrés par la mission s'accordent néanmoins sur les limites d'une formation entièrement à distance. L'accompagnement proposé aux étudiants y est moindre et ces derniers peinent à s'inscrire dans une dynamique collective pourtant essentielle à leur réussite. Pour autant, déployer dans tous les territoires une présence physique ne paraît pas réaliste en termes de moyens. C'est pourquoi les formules « hybrides » gagneraient à être développées, en couplant aux offres du type « campus connectés » une médiation physique. Afin de surmonter la difficulté à recruter des intervenants, il pourrait être envisagé de proposer une bonification de certaines affectations géographiques comme c'est déjà le cas pour les professeurs de l'éducation nationale<sup>129</sup>. Une autre possibilité serait de développer la politique d'agrément, qui consiste à autoriser des personnes à enseigner certaines disciplines au vu de leur CV, sans qu'elles ne soient sous statut d'enseignant-chercheur. Une telle politique est pratiquée avec succès depuis 30 ans par le CNAM, qui recrute des enseignants associés en qualité de maîtres de conférences ou de professeurs des universités en fonction de leurs qualifications<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> Cartographie Académie de Toulouse, université fédérale Toulouse Midi-Pyrénées. D'après cette source, le nombre d'étudiants en Ariège est d'ailleurs passé de 632 en 2015-2016 à 914 en 2016-2017. Le nombre d'étudiants sur le campus universitaire de l'Ariège à Foix a quant à lui augmenté de 44 % entre 2013 et 2017.

<sup>129</sup> L'éducation nationale a développé un système de bonification pour l'affectation géographique de ses enseignants, avec par exemple une valorisation des années de service dans les établissements du réseau d'éducation prioritaire.

**Proposition n° 16** : Identifier les territoires sinistrés dans lesquels une offre d'enseignement supérieur pourrait être développée à proximité, par la voie de campus hybrides combinant enseignement physique et à distance.

**Proposition n° 17** : Encourager la mobilité des enseignants-chercheurs dans les territoires identifiés comme prioritaires pour le développement de l'offre d'enseignement supérieur au moyen d'un système de bonification géographique ou déployer une politique d'agrément sur le modèle de celle du CNAM.

#### ***4.1.3.4. Favoriser les mobilités géographiques pour apporter une respiration aux territoires fragiles et à leurs habitants***

La mobilité géographique sera un enjeu crucial du rebond économique dans les territoires fragiles, à la fois pour ce qui concerne les flux entrants et les flux sortants : à la faveur du télétravail, les territoires ruraux peuvent espérer attirer de nouveaux résidents, tandis que les personnes ayant perdu leur emploi dans des territoires sinistrés doivent pouvoir déménager plus facilement.

##### ***4.1.3.4.1. Faire en sorte que le développement à grande échelle du télétravail se traduise par des mobilités au profit des territoires vulnérables***

**De façon structurelle, les territoires les plus fragiles sont généralement ceux qui perdent de la population faute d'emploi ou faute de formations** (initiale ou continue) disponibles à proximité. Cela représente un frein au dynamisme économique du territoire dans la mesure où celui-ci est négativement corrélé à la croissance de la population. Tel était par exemple l'observation rapportée par une étude de l'INSEE faite à l'échelle des anciennes régions sur la période 1993-2011<sup>131</sup>. En outre, le solde migratoire est négativement corrélé avec les indicateurs de bien-être subjectif retenus par les travaux académiques récents et que sont l'occurrence d'un mouvement Gilets jaunes ou le taux de participation au premier tour de l'élection présidentielle de 2017<sup>132</sup>.

**Alors que la pratique du télétravail devrait au moins en partie persister à l'issue de la crise, les territoires fragiles doivent faire valoir leur meilleur cadre de vie pour attirer des télétravailleurs exilés des pôles urbains.** Si le télétravail devait effectivement se maintenir à environ 20 % des journées travaillées (cf. 2.2.4), les premières tendances constatées sur le marché de l'immobilier se poursuivraient au cours des mois à venir. Ce bouleversement des habitudes de travail des salariés citadins doit en conséquence être envisagé comme un potentiel relai de développement pour les zones fragiles périurbaines et rurales.

---

<sup>130</sup> L'article 1.4.5 du règlement intérieur du CNAM prévoit que « des professionnels qualifiés, des membres de l'enseignement supérieur ou des grands instituts de recherche nationaux » peuvent enseigner après agrément par l'administrateur général sur proposition du directeur du centre associé.

<sup>131</sup> Luc Brière et Élise Clément, « Croissance dans les régions : davantage de disparités depuis la crise », *Insee Première*, N° 1501, juin 2014.

<sup>132</sup> Yann Algan, Clément Malgouyres et Claudia Senik, « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Note du Conseil d'analyse économique*, n° 55, janvier 2019.

**L'accès au numérique devient ainsi un enjeu d'autant plus central pour les territoires ruraux qui souhaitent bénéficier des mobilités liées à l'essor du télétravail.** Or, si le constat global du taux de connectivité numérique apparaît mitigé – la France ne se positionnait respectivement qu'à la 21<sup>ème</sup> et à la 27<sup>ème</sup> place en termes de couverture 4G et très haut-débit fin 2017 relativement aux autres pays de l'UE – le pays dispose en revanche d'une quasi-universalité de son réseau avec un faible débit (99,5 % de la population couverte)<sup>133</sup>. Dans le même temps, des efforts importants visant à doter la France d'infrastructures numériques de haut et de très haut débit sont menés depuis 2013 à travers le Plan France très Haut-Débit (PFTHD). Véritable outil de désenclavement, le PFTHD bénéficie d'investissements publics et privés à hauteur de 22 Md€ sur dix ans. Des initiatives ont également été portées pour la création d'espaces de télétravail et de coworking : l'appel à manifestation d'intérêt « Fabriques de territoires » lancé en juillet 2019 a apporté un outil de financement à destination des entreprises privées / publiques, des collectivités territoriales et des syndicats mixtes pour développer et élargir les services dans les tiers-lieux. Ce dispositif vise à soutenir d'ici à 2022 le développement de 360 fabriques de territoires, implantées pour moitié en quartier prioritaire de la politique de la ville et pour moitié hors des grands centres urbains.

**De bonnes pratiques ont déjà été mises en place dans certains territoires pour attirer les télétravailleurs et mériteraient d'être reprises.** À titre d'exemple, l'agence Ariège attractivité a signé de premières conventions en fin d'année 2020 avec de grandes entreprises de l'agglomération toulousaine pour leur apporter une offre d'accompagnement à l'installation des télétravailleurs (guide d'installation, aide à la recherche d'un logement et d'un emploi pour le conjoint, etc.), avec l'objectif d'en attirer 200. La proximité relative de Toulouse (Foix et Pamiers sont à environ 1h en train ou en voiture), l'accessibilité des biens immobiliers (le prix médian d'une maison ancienne est plus de deux fois inférieur à la Haute-Garonne<sup>134</sup>), la faible densité et l'engagement à couvrir 90 % des foyers du département en fibre optique d'ici à 2023 constituent à ce titre des atouts pour un territoire pourtant peu dynamique sur le plan économique.

**L'État pourrait encourager financièrement les initiatives pour accueillir les télétravailleurs dans les territoires relégués.** Cela pourrait se faire par des aides aux collectivités locales qui s'engageraient dans une telle démarche (subventions, financement d'un chef de projet, etc.), ou par le co-financement de tiers-lieux susceptibles d'accueillir les télétravailleurs – au besoin en mettant à disposition son foncier (sous-préfectures, trésoreries, etc.). L'action publique en ce domaine devra s'articuler avec l'offre privée émergente dont la mission a rencontré certains représentants, à l'image d'acteurs comme CoolKorner, moteur de recherche visant à accompagner le « changement de vie » au départ des métropoles.

**Proposition n° 18 : Inciter les collectivités territoriales à développer une offre d'accueil des télétravailleurs dans les territoires vulnérables, en diffusant les bonnes pratiques observées en Ariège et en apportant aux collectivités s'inscrivant dans une telle démarche des financements voire du foncier pour implanter des tiers-lieux.**

---

<sup>133</sup> *The Digital Economy and Society Index (DESI)*, Commission européenne.

<sup>134</sup> Selon les données de l'agence Ariège attractivité, le prix médian de vente d'une maison ancienne est de 106 000 € en Ariège contre 250 000 € en Haute-Garonne.

### 4.1.3.4.2. *Dans les territoires les plus fragiles où les perspectives de rebond sont minces, faciliter le départ des individus ayant perdu leur emploi en abaissant la fiscalité des transactions immobilières*

**En sortie de crise, les enjeux de mobilité vont aussi se poser avec acuité pour les territoires dont les populations seront confrontées à la nécessité de partir pour retrouver un emploi.** Pour ces territoires où les perspectives de reprise sont maigres, il ne s'agit plus de mobilité entrante mais bien de mobilité sortante afin de fluidifier le processus de réallocation de la main d'œuvre et d'éviter les logiques d'enfermement dans un territoire. À cet égard, les volumes importants de destructions d'emploi dans un même territoire peuvent accentuer les effets d'ancrage des individus, notamment en dépréciant la valeur de leur bien immobilier et, partant, leur pouvoir d'achat immobilier.

**L'expérimentation de rachat des biens immobiliers de salariés licenciés pour motif économique conduite l'an dernier par Action Logement pourrait être répliquée à plus grande échelle.** À la suite de la fermeture de l'usine de papier Arjowiggins dans la commune de Bessé-sur-Braye (Sarthe) en 2019<sup>135</sup>, l'opérateur Action Logement a proposé aux ex-salariés une solution de rachat de leurs biens à hauteur de 80 % de leur valeur, pour les revendre de manière espacée dans le temps et ainsi ne pas saturer le marché<sup>136</sup>. Cette opération avait pour but de favoriser la mobilité des près de 600 salariés ayant perdu leur emploi consécutivement à la liquidation judiciaire de leur entreprise. Au total, Action Logement a assuré l'acquisition des maisons d'une vingtaine de familles grâce à cette opération innovante. C'est la première fois qu'un tel dispositif était mis en place et son déploiement dans d'autres territoires touchés par des pertes d'emploi mériterait d'être étudié.

**Un abaissement de la fiscalité sur les transactions immobilières ciblé sur les personnes ayant perdu leur emploi dans les zones les plus fragiles permettrait aussi de faciliter la mobilité résidentielle.** En France, les droits de mutations à titre onéreux (DMTO) peuvent représenter jusqu'à 5,8 % du prix de vente et sont à la charge de l'acquéreur, ce qui renchérit d'autant le prix d'achat. Outre les nombreux travaux théoriques qui suggèrent un effet négatif de la fiscalité des transactions sur la mobilité géographique, l'exemple de l'exonération temporaire de droits de mutation mise en œuvre au Royaume-Uni à la suite de la crise financière de 2007-2008 apporte des enseignements empiriques. Appliquée aux biens d'une valeur inférieure à 175 000 £ entre septembre 2008 et septembre 2009, cette exonération a conduit à une hausse de 8 % du volume des transactions pendant l'année considérée<sup>137</sup>.

**À cet effet, une exonération partielle de DMTO pourrait être expérimentée pour les travailleurs ayant perdu leur emploi et sans perspective d'embauche à court terme.** Elle s'appliquerait de façon temporaire aux personnes ayant fait l'objet d'un licenciement collectif sur la période 2020-2022 et qui souhaiteraient acheter une nouvelle résidence principale. L'exonération pourrait par exemple porter sur 50 % de la part départementale (dont le taux de droit commun est de 4,5 %, réduit dans certains départements<sup>138</sup> à 3,8 %) et devrait être compensée par l'État pour assurer une neutralité financière aux collectivités locales concernées. Un ciblage géographique sur les emplois situés dans les zones d'emploi les plus fragiles en entrée de crise en limiterait les effets d'aubaine.

---

<sup>135</sup> Aujourd'hui, l'ancien site de l'usine Arjowiggins a été repris par un fabricant de gants médicaux en nitrile (Kolmi-Hopen), et l'objectif est de recréer jusqu'à 200 emplois d'ici à 2022.

<sup>136</sup> Pour en bénéficier, le salarié devait déménager à plus de 70 km de Bessé-sur-Braye et avoir mis son bien en vente depuis plus de six mois sans avoir trouvé d'acquéreur. En cas de revente supérieure aux 80 % de la valeur du bien, le versement de la somme supplémentaire était garanti au propriétaire.

<sup>137</sup> Timothy Besley, Neil Meads et Paolo Surico, « *The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday* », *Journal of Public Economics*, 2014, vol. 119, issue C, pp. 61-70.

<sup>138</sup> L'Indre, l'Isère, le Morbihan et Mayotte appliquaient un taux de 3,8 % au 1<sup>er</sup> septembre 2020.

**Proposition n° 19** : Déployer à plus grande échelle l'offre de rachat des biens immobiliers des salariés licenciés pour motif économique dans les territoires économiquement fragiles expérimentée par Action Logement afin de favoriser la mobilité géographique.

**Proposition n° 20** : Expérimenter une exonération partielle de DMT0 sur l'achat d'une nouvelle résidence principale au profit des individus ayant fait l'objet d'un licenciement collectif sur la période 2020-2022 afin de faciliter leur mobilité, en ciblant géographiquement les territoires les plus fragiles où les perspectives de retrouver un emploi sont moindres qu'ailleurs.

### ***4.1.3.5. Lever les freins aux reconversions des sites industriels et des bureaux***

Pour les pouvoirs publics, accélérer la reconversion des sites industriels et des bureaux dont l'activité a été affectée par la crise sera un enjeu des prochains mois afin d'éviter la dévitalisation de certaines zones géographiques. Pour autant, la reconversion des sites industriels doit aussi être envisagée de manière « offensive » dans la mesure où le retour d'une activité économique dans des friches abandonnées constitue un instrument puissant au service du rebond dans les territoires.

#### ***4.1.3.5.1. Poursuivre le travail de simplification réglementaire et fiscale pour faciliter la reconversion des sites industriels***

**La simplification des installations industrielles sur le territoire a fait l'objet d'importantes évolutions au cours des derniers mois qui devraient favoriser les reconversions industrielles.** Parmi ces évolutions peuvent être citées l'autorisation environnementale unique applicable depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017, l'appel à propositions « sites industriels clés en mains » lancés en fin d'année 2020, ou encore de nombreuses dispositions de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) du 7 décembre 2020. Inspiré des travaux du député Guillaume Kasbarian, ce texte a notamment instauré la possibilité pour les préfets d'autoriser une exécution des travaux avant la délivrance de l'autorisation environnementale ou d'opter pour une consultation du public par voie électronique plutôt qu'une enquête publique lorsque les projets ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale. La déclinaison réglementaire de ces dispositions est encore en cours et les premiers effets ne pourront ainsi se faire sentir que dans les mois à venir, dans un sens sans aucun doute favorable aux projets de reconversions de sites industriels.

**Au quotidien, les projets industriels continuent de se heurter à des frictions fiscales et réglementaires qui retardent leur mise en œuvre et peuvent même conduire à leur abandon.** Un travail constant doit être mené par l'administration pour lever ces blocages à chaque fois qu'ils peuvent être identifiés. Bien que ce chantier de simplification ne constitue pas le cœur de ses travaux, la mission a rencontré au cours de ses travaux quelques exemples de mesures de simplification supplémentaires :

## Rapport

- ◆ au plan fiscal, les « constructions neuves, reconstructions et additions de construction » bénéficient pendant les deux premières années d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à hauteur de 40 % de la base imposable<sup>139</sup>. Les reprises sont donc exclues de ce dispositif, ce qui incite un industriel à bâtir un nouveau site plutôt que de reprendre et de réhabiliter des installations existantes. Au regard de l'enjeu que représente la reprise des friches et de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols porté par le Gouvernement, il serait opportun d'aligner le régime des bâtiments repris dans le cadre d'un projet de reconversion industrielle sur celui des constructions neuves. Afin d'éviter les effets d'aubaine, une telle mesure pourrait être limitée aux sites à l'abandon depuis plus de cinq ans ou aux reprises consécutives à un PSE, ce qui en restreindrait le manque à gagner à compenser aux collectivités locales par l'État ;
- ◆ au plan réglementaire, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont régulièrement invoqué les rigidités de la procédure de saisine de la commission nationale du débat public (CNDP), qu'il s'agisse du projet de Gigafactory de production de batteries à Douvrin ou du projet d'usine de panneaux photovoltaïques à Hambach. Dans la mesure où le format de la participation du public est intrinsèquement lié à la nature des projets, cette procédure ne peut être anticipée dans le cadre des sites « clés en main ». À cet égard, un projet de décret d'application de la loi dite « ASAP » du 7 décembre 2021 soumis à la consultation publique le 12 février 2021 proposait un relèvement des seuils de saisine de la CNDP pour les équipements industriels<sup>140</sup>. Une telle évolution serait pertinente pour assouplir la procédure d'implantation d'un site industriel, en particulier si cela concerne la reprise d'une friche.

**En ce qui concerne les freins juridiques, France Expérimentation gagnerait à être développée et mieux connue des acteurs économiques.** Elle vise en temps normal à apporter des solutions aux porteurs de projets en autorisant des dérogations expérimentales et temporaires aux normes bloquantes par voie réglementaire. De manière ponctuelle, un appel à projets a été ouvert jusqu'au 30 juin 2021 sur le portail modernisation.gouv.fr à l'occasion de l'examen au Parlement du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « 4D ») afin d'y insérer des amendements en réponse aux blocages de nature législative identifiés. Si son bilan est concluant, le recours à de tels appels à projets pourrait être renouvelé dans le cas des projets de loi portant des mesures de simplification.

**Proposition n° 21 : Remédier aux frottements fiscaux et réglementaires à la reconversion d'un site industriel en rendant éligibles à l'exonération temporaire de TFPB les bâtiments repris après cinq ans sans activité ou après un PSE.**

**Proposition n° 22 : Mettre à exécution le projet de relèvement des seuils de saisine de la CNDP pour les équipements industriels soumis à la consultation du public le 12 février dernier.**

**Proposition n° 23 : Faire connaître France Expérimentation aux acteurs économiques et renouveler l'appel à projet lancé sur le projet de loi dit « 4D » sur tous les textes législatifs de simplification à venir.**

---

<sup>139</sup> Article 1383 du code général des impôts.

<sup>140</sup> Ces seuils sont définis à l'article R. 121-1 du code de l'environnement. Le projet proposait de porter le seuil de saisine obligatoire pour les équipements industriels à 600 M€ (au lieu de 300 M€) et le seuil de saisine facultative à 300 M€ (au lieu de 150 M€).

4.1.3.5.2. *Face à l'augmentation de la vacance des bureaux, faciliter leur transformation en logements dans les zones tendues*

**Sous l'effet de la crise, le phénomène de vacance de l'immobilier de bureau devrait particulièrement s'accroître dans les métropoles et singulièrement en Île-de-France sous l'effet de l'augmentation du télétravail.** L'Île-de-France, qui concentre les trois quarts des surfaces de bureaux du pays<sup>141</sup>, voit son marché immobilier de bureau fortement affecté par la crise. Dans son panorama du premier trimestre 2021, le conseil en immobilier d'entreprise JLL relevait un niveau de commercialisation sur le marché francilien inférieur de 39 % à la moyenne décennale et un taux de vacance culminant à 6,9 %. À la lumière de ces premiers chiffres, il semblerait que la crise ait accentué la tendance haussière du taux de vacance des bureaux, qui était de 4,6 % en 2000<sup>142</sup> et de 6,4 % en 2017<sup>143</sup>. À la fin de l'année 2021, ce taux pourrait s'établir à 13 % en Île-de-France du fait d'importantes livraisons encore prévues<sup>144</sup>. Ainsi que le suggère l'enquête conduite par le Conseil supérieur du notariat (cf. tableau 25), la demande en immobilier de bureau pourrait rester durablement déprimée du fait du maintien des pratiques de télétravail. 23,2 % des notaires interrogés considèrent en effet que c'est le facteur principal de la baisse de la demande tandis que 37,3 % l'identifient comme un des facteurs explicatifs.

**Tableau 25 : Perception par les notaires des effets du télétravail sur la baisse de la demande en immobilier de bureau depuis le début de la crise sanitaire**

Question	C'est le principal facteur	C'est un facteur parmi d'autres	Il n'y a pas de rapport entre les deux	Ne sait pas
Dans quelle mesure le télétravail est-il responsable de la baisse de la demande en immobilier de bureau ?	23,2 %	37,3 %	4,1 %	35,4 %

*Source : Conseil supérieur du notariat, enquête réalisée du 20 au 24 avril 2021 par le Conseil supérieur du notariat auprès des notaires de France, avec 1 687 offices répondants, soit 25 % des 6 755 offices en activité au 31 mars 2021.*

**La reconversion de bureaux en logements pourrait contribuer à résorber la pénurie de logements en zones tendues, principalement en Île-de-France qui concentre l'essentiel des surfaces de bureaux.** En dépit de forts contrastes, le marché immobilier francilien connaît des tensions importantes comme en atteste la forte augmentation du niveau des prix (+ 15,4 % sur 10 ans et + 20,9 % à Paris contre + 6,1 % en France<sup>145</sup>). Alors qu'un rapport de la Cour des comptes estimait en 2015 que la production de logements était moins dynamique que la moyenne nationale<sup>146</sup>, la construction a encore ralenti du fait de la crise<sup>147</sup>. La transformation d'une part des surfaces de bureaux vacantes pourrait ainsi répondre en partie à la pénurie de logements dans les zones tendues. Ce potentiel est réel, même s'il doit être tempéré par le fait que ces logements sont pour beaucoup situés dans les centres d'affaires (La Défense, Roissy...).

<sup>141</sup> *Mobilisation des logements et des bureaux vacants*, rapport IGF-CGEDD, janvier 2016.

<sup>142</sup> Jacques Bonnet, *L'évolution du marché des bureaux en France et à l'étranger*, Géocarrefour, vol. 78/4, pp. 281-294, 2003.

<sup>143</sup> Données JLL - Immostat, décembre 2017.

<sup>144</sup> Chiffre de Virginie Houzé, directrice des études de JLL citée dans l'article « En Île-de-France, l'immobilier de bureaux tarde à sortir du marasme », *Le Figaro*, 9 avril 2021.

<sup>145</sup> Indice des prix de l'immobilier meilleursagents.com (juin 2021).

<sup>146</sup> *Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*, Cour des comptes, rapport public thématique, avril 2015.

<sup>147</sup> La fédération des promoteurs immobiliers relève par exemple que le nombre de logements mis en chantier en Île-de-France au premier trimestre 2021 était revenu au niveau de 2008 (« Logements neufs, bientôt la pénurie dans la région », in *Le Parisien*, n° 20210531, 31 mai 2021).

**Une centaine d'opérations de transformation de bureaux en logements a lieu chaque année à Paris, mais leur réalisation reste dans la pratique relativement contrainte, notamment du fait d'un encadrement règlementaire strict qui en dégrade la rentabilité.**

Entre 2001 et 2012, on décompte un total de près de 1 250 dossiers autorisés, soit une centaine d'opérations par an, pour une surface annuelle transformée de près de 32 000 m<sup>2</sup>, ce qui représente un chiffre compris entre 400 et 500 logements transformés chaque année<sup>148</sup> (à comparer avec une moyenne de 4 200 logements autorisés à la construction par an à Paris entre 2002 et 2014<sup>149</sup>).

**Il conviendrait de poursuivre l'allègement des normes applicables à la transformation de bureaux en logements.** La loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 28 novembre 2018 a introduit des assouplissements au cadre juridique de la transformation de bureaux en logement. En particulier, l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour l'autorité compétente en matière d'urbanisme (maire ou EPCI) d'accorder un bonus de constructibilité de 30 % ou de déroger aux obligations de construction de places de stationnement. Ces évolutions sont positives mais pourraient être accompagnées de mesures supplémentaires pour tenir compte de la complexité des opérations et en améliorer la rentabilité : à titre d'exemple, il pourrait être dérogé pour ces opérations à l'application des normes d'accessibilité dans le cas des bureaux qui n'y étaient pas soumis et pour lesquels une mise aux normes serait particulièrement coûteuse (à l'image des réhabilitations de logements existants, auxquelles s'appliquent les règles d'accessibilité qu'en cas de réhabilitations lourdes<sup>150</sup>).

**Aussi, une expérimentation pourrait être lancée en phase de reprise en autorisant temporairement la transformation de bureaux en logement par simple déclaration préalable.** Lorsque les travaux de conversion ont pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, le cadre juridique actuel impose l'obtention d'un permis de construire<sup>151</sup> au lieu d'une déclaration préalable (avec acceptation tacite) pour les autres situations. Sur le modèle des *Permitted development rights* au Royaume-Uni (cf. encadré 7), l'ensemble des opérations de conversion de bureaux en logements pourrait être autorisé sur simple déclaration préalable, en allongeant éventuellement à deux mois le délai d'acceptation tacite au lieu d'un seul et en maintenant le recours à un architecte pour des surfaces supérieures à 150 m<sup>2</sup>.

---

<sup>148</sup> La transformation de bureaux en logements à Paris de 2001 à 2012, Atelier parisien d'urbanisme (APUR), janvier 2014.

<sup>149</sup> *Le logement parisien en chiffres*, Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) 75, octobre 2015.

<sup>150</sup> Article R. 111-18-9 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>151</sup> Article R\*421-14 du code de l'urbanisme.

**Encadré 7 : L'exemple des *Permitted development rights* au Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, le dispositif gouvernemental des « droits d'aménagement autorisés » (*Permitted Development Rights, PDR*) a été créé pour autoriser des changements d'utilisation de biens immobiliers sans que l'obtention d'un permis de construire ne soit nécessaire. En particulier, passer d'une utilisation « B1 » (bureau) à « C3 » (résidentiel)<sup>152</sup> est devenu plus simple et plus direct. Les PDR ont été instaurés en 2015<sup>153</sup> et le phénomène de transformation de bureaux en logements pourrait s'accroître avec les effets de la crise sanitaire sur les modes de travail des salariés : la demande de bureaux étant susceptible de diminuer, les propriétaires immobiliers cherchent de nouvelles utilisations pour ces derniers, et la conversion en logements devrait devenir l'option la plus attrayante.

**L'introduction des PDR s'est traduite par une nette augmentation de la création de logements par changements d'usage**, dont la moyenne annuelle était d'environ 15 000 sur la période 2006-2015, contre près de 31 000 par an en moyenne sur la période 2016-2020 (dont 13 000 conversions de bureaux en logements). Au total, ce sont 72 980 nouveaux logements qui ont été ajoutés au parc immobilier britannique suite à un changement d'usage par PDR entre 2015 et 2020, et 89 % d'entre eux ont été créés suite à la conversion de bureaux (de « B1 » à « C3 »)<sup>154</sup>.

Si quelques critiques ont été portées au PDR s'agissant de la qualité des logements produits (création de micro-appartements, manque de lumière, mauvaise ventilation), la mise en place par le gouvernement britannique de garde-fous y a apporté des réponses :

- en juillet 2020, est entrée en vigueur l'obligation d'assurer une source de lumière naturelle pour toutes les pièces habitables des logements construits ou transformés dans le cadre d'un PDR ;
- en septembre 2020, le gouvernement britannique a annoncé que la norme d'espace décrite au niveau national couvrirait tous les nouveaux logements, qu'ils aient été créés dans le cadre d'un permis de construire ou d'un développement autorisé.

**Au Royaume-Uni, les PDR jouent ainsi un rôle crucial dans la production de logements.** En janvier 2019, le ministre du logement, Kit Malthouse, a déclaré que les PDR avaient permis de construire sur les trois années précédentes plus de 42 000 logements, conformes aux normes de sécurité incendie et autres réglementations de construction<sup>155</sup>.

*Source : Mission.*

**Proposition n° 24 : Poursuivre l'allègement des normes applicables à la transformation de bureaux en logement en introduisant des dérogations aux règles d'accessibilité pour les bureaux qui n'y étaient pas soumis afin de tenir compte de la complexité des opérations.**

**Proposition n° 25 : Passer de façon temporaire et expérimentale les opérations de conversions de bureaux en logement soumises à permis de construire sous le régime de la déclaration préalable en allongeant le délai d'acceptation tacite.**

---

<sup>152</sup> L'ordonnance *Town and Country Planning (Use Classes)* de 1987 classe les utilisations des terrains et des bâtiments en quatre catégories principales appelées "classes d'utilisation" : la classe A pour les commerces, les restaurants et les banques, la classe B pour les bureaux, les usines, les entrepôts et les ateliers, la classe C pour les biens résidentiels et enfin la classe D pour les établissements non résidentiels et de loisirs.

<sup>153</sup> Ordonnance du 15 avril 2015 sur l'aménagement du territoire (développement général autorisé) (*The Town and Country Planning (General Permitted Development)*) (Angleterre). À noter que les PDR pour le changement d'usage de bureaux en logements avaient été introduits dès mai 2013 à titre de mesure temporaire expérimentale, avant d'être pérennisés.

<sup>154</sup> Rapport « *Planning in England: permitted development and change of use* », (Planification en Angleterre : développement autorisé et changement d'utilisation), Parlement britannique, chambre des communes, 4 juin 2021. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN00485/SN00485.pdf>

<sup>155</sup> *Ibid.*

### 4.1.3.6. Faciliter la restructuration des entreprises fragilisées par la crise

Le rebond d'un territoire passe également par la préservation de son tissu d'entreprises existant. Il apparaît ainsi à ce titre opportun de faciliter la restructuration des entreprises et plusieurs leviers d'action en ce sens ont pu être identifiés par la mission, notamment en lien avec les administrateurs et mandataires judiciaires.

**Une piste de simplification, suggérée par le conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJ), concerne les remises de dettes par des créanciers publics dans le cadre de procédures de sauvegarde ou de redressement judiciaire.** En effet l'article R. 626-13 du code de commerce prévoit que dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire, l'administrateur judiciaire ou le mandataire judiciaire doit saisir la commission des chefs de services financiers (CCSF) de la demande de remise de dettes dans un délai de deux mois à compter de la date d'ouverture de la procédure. Or, en pratique, ce délai de deux mois est difficilement tenable étant donné le temps nécessaire pour l'entreprise pour présenter un plan de sauvegarde ou de redressement auprès de ses créanciers. La préparation d'un projet de plan de sauvegarde ou de continuation est très souvent inenvisageable dans les premières semaines qui sont consacrées avant tout au maintien de l'activité et la préservation de l'emploi. Il conviendrait ainsi de permettre au chef d'entreprise de pouvoir saisir la commission de son projet de plan dans le même délai que celui pour lequel il va saisir les créanciers, à savoir dans les 12 mois de l'ouverture de la procédure collective.

**Proposition n° 26 : Porter le délai de saisine de la CCSF en cas de procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire de deux mois à six mois en modifiant l'article R. 626-13 du code de commerce.**

**Enfin, au regard du surcroît prévisible de défaillances d'entreprises dans les mois à venir, l'anticipation d'un engorgement potentiel des tribunaux de commerce est nécessaire pour préserver la qualité des décisions prises<sup>156</sup>.** Une étude menée par Anne Epaulard et Florian Gache<sup>157</sup> a cherché à évaluer pour chaque tribunal le surcroît de défaillances d'entreprise qui pourrait intervenir dans les mois à venir au regard de deux phénomènes distincts et identifiables : le rattrapage des procédures qui n'ont pas été ouvertes en 2020, en comparaison du nombre de procédures ouvertes les années précédentes, en raison notamment des aides et soutien apportés par l'État, ainsi que la dégradation prévisible du bilan des entreprises liée à la crise économique et plus particulièrement de la baisse d'activité. Cette étude évalue, en rappelant toutes les précautions à prendre, un surcroît d'environ 27 000 défaillances d'entreprises, au niveau national, en cumulant ces deux phénomènes. Ce surcroît représente plus de la moitié de l'activité annuelle normale des tribunaux de commerce.

---

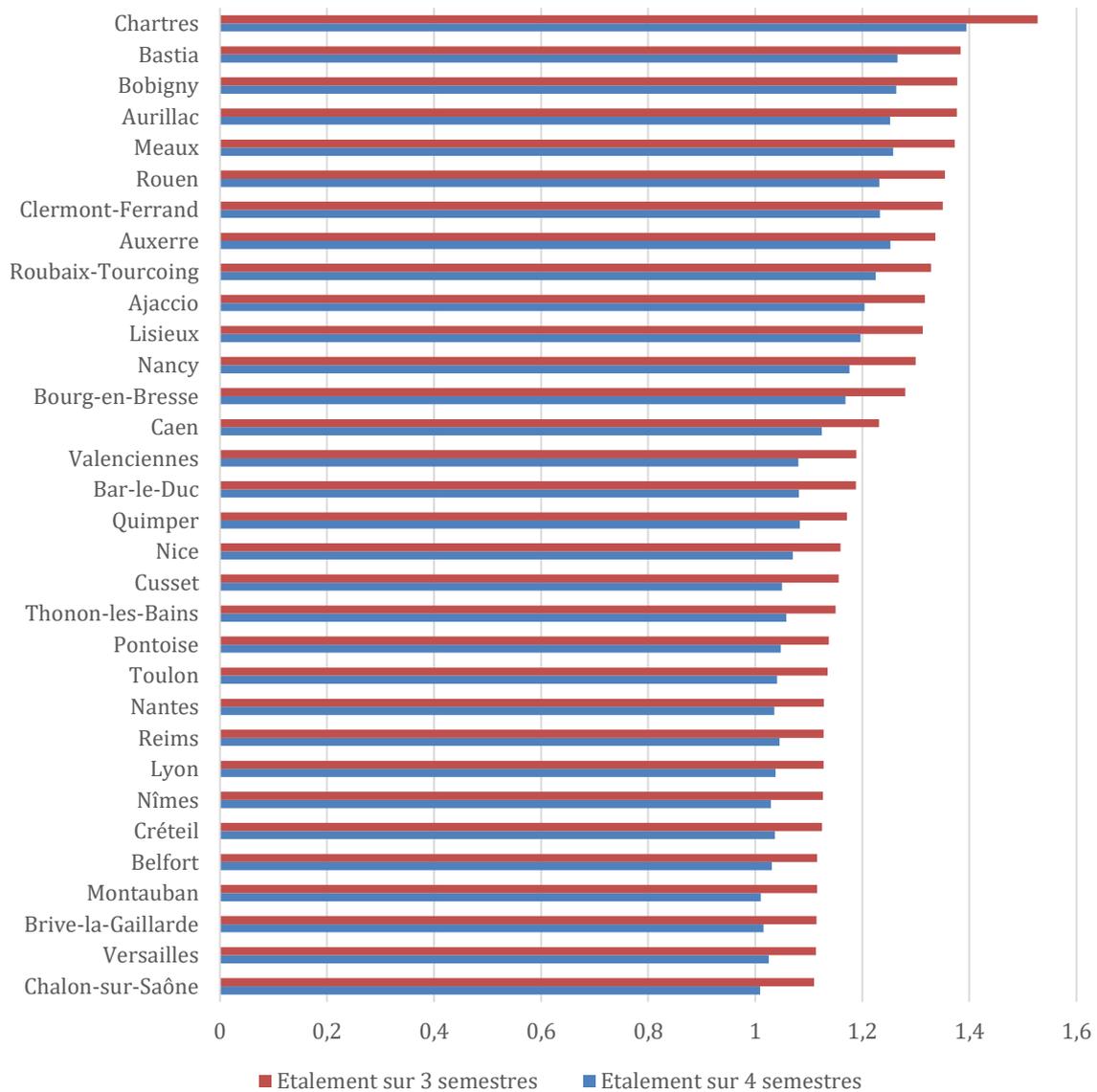
<sup>156</sup> Plusieurs études tendent à montrer une telle dégradation des décisions en cas de surcharge des tribunaux de commerce. L'étude d'Anne Epaulard mentionne notamment les travaux d'Iverson (2018) qui montre qu'aux États-Unis des tribunaux surchargés auraient un biais pour la liquidation au détriment de la survie des entreprises. Une étude de Müller (2020) montre en outre que la surcharge des tribunaux se traduit par une augmentation du coût de financement et une réduction des maturités des emprunts pour l'ensemble les entreprises. Iverson, B. C. (2018) "Get in Line: Chapter 11 Restructuring in Crowded Bankruptcy Courts" *Management Science*, 64 (2018) : 5370-5394. Müller K., (2021), "Busy Bankruptcy Courts and the Cost of Credit", *Journal of financial Economics*, à paraître.

<sup>157</sup> « Les faillites en 2021 et 2022 – Les tribunaux de commerce pourront-ils faire face ? », Billet France Stratégie, Juin 2021, Anne Epaulard (Dauphine et France Stratégie) et Florian Gache (France Stratégie)

## Rapport

Pour évaluer l'impact différencié que pourrait avoir cette augmentation sur la capacité de traitement des tribunaux de commerce, les auteurs simulent pour chaque tribunal le nombre d'ouvertures de procédures de faillites auxquelles il pourrait faire face pour les trois semestres à venir. Au nombre de faillites enregistrées usuellement, ils ajoutent le rattrapage – étalé sur trois, quatre ou cinq semestres à partir du second semestre de 2021 – des faillites manquantes depuis mars 2020 dans ce tribunal et le surcroît de faillites à attendre du fait de la dégradation des bilans et de la productivité des entreprises de son ressort. Ils comparent ensuite le nombre de faillites par juge à attendre chaque semestre dans ce tribunal au nombre le plus haut observé pour un semestre depuis 2009. 32 tribunaux de commerce sur 134 connaîtraient en 2022 dans ce scénario plus de 10 % de cas par juge au-dessus du maximum observé par le passé, dont 16 avec un surcroît de cas supérieur de 20 % ou plus à leur maximum passé (cf. graphique 12). En revanche, un étalement du rattrapage sur quatre semestres réduirait les tensions, tandis qu'un étalement sur cinq semestres les éliminerait dans tous les tribunaux.

**Graphique 12 : Indicateur de tension sur les tribunaux de commerce en 2022 selon que le surcroît de procédures s'étale sur 3 ou 4 semestres**



*Source : BODACC jusqu'au 6 juin 2021, calcul des auteurs. Champ : Ouverture de procédures de redressement et de liquidation judiciaire dans les tribunaux de commerce (les conversions de redressement en liquidation ne sont pas comptées comme de nouvelles procédures). Note de lecture : Dans le cas d'un rattrapage sur 3 semestres, le nombre de procédures par juge au Tribunal de Commerce de Chartres sera 1.5x supérieur en 2022 à son maximum observé depuis 2009.*

**En tout état de cause, les mesures contribuant à soulager la surcharge prévisible pour les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires paraissent opportunes.** C'est la raison pour laquelle la mission salue les actions annoncées les 1<sup>er</sup> juin 2021 par le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de la justice, en faveur de la l'accompagnement des entreprises dans la sortie de crise, et tout particulièrement la création d'une procédure collective simplifiée pour les petites entreprises<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> L'État propose pour deux ans une procédure collective simplifiée permettant aux petites entreprises en cessation de paiements mais qui fonctionnaient dans des conditions satisfaisantes avant la crise, de rebondir rapidement grâce à une procédure simplifiée de restructuration de leur dette : « le traitement de sortie de crise ». Cette procédure concerne des entreprises de petite taille (effectifs et bilan inférieurs à certains seuils), qui sont en mesure de présenter un projet de plan de continuation de l'activité dans un bref délai. Afin de permettre un

#### 4.2. Pour l'avenir : un « Pack rebond » proposé dès 2022 aux territoires fragiles

**La réflexion structurelle engagée dès avant la crise sanitaire sur l'évolution des modalités d'intervention de l'État au profit des territoires économiquement vulnérables doit être relancée.** La nécessité de faire évoluer les dispositifs zonés de soutien au développement économique est liée à la montée en puissance récente et réussie des dispositifs contractuels et des labels. Alors que cette logique ascendante a été encore accentuée à la faveur de la crise avec les accords régionaux de relance et la mise en place des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) – qui devraient être pérennisés à travers l'adaptation des « contrats de cohésion territoriale » par le projet de loi dit « 4D », les évaluations récentes des zonages montrent qu'ils ne parviennent pas réellement à enrayer les spirales de déclin dans les territoires. Il apparaît nécessaire d'en tirer les conséquences et de repenser le dispositif de résorption des fragilités économiques des territoires en le fondant sur une stratégie construite, partagée et portée par les acteurs locaux.

**Ce nouveau schéma d'intervention ne porte donc pas sur la réponse au choc de la Covid-19 mais plutôt sur la réponse aux fragilités structurelles des territoires.** Son déploiement pourra être envisagé en 2022 avec l'entrée en vigueur de la révision du zonage AFR, ce qui permettra d'intégrer les effets du choc Covid-19 dans la mesure des fragilités territoriales.

**Ce dispositif nouveau viendrait se greffer sur le rythme, la géographie et la grammaire de la contractualisation organisée autour des CRTE.** Il se substituerait à terme aux zonages économiques, s'apparenterait à une boîte à outil s'ouvrant transitoirement sur la base d'indicateurs objectifs et incluant l'ensemble des leviers d'intervention de l'État, et serait rigoureusement évalué. Son arrimage aux CRTE permettrait de réviser la carte des territoires accompagnés et les modalités de cet accompagnement lors de chaque mandature municipale, soit tous les six ans<sup>159</sup>.

**Il tirerait en outre les enseignements des instruments précédents.** En premier lieu doit être réaffirmé son caractère transitoire : un territoire doit avoir pour objectif de sortir d'un zonage et non de s'y maintenir. Pour cela, les politiques publiques de soutien ne peuvent être conçues qu'à l'appui d'une véritable stratégie de développement économique. Les pactes territoriaux offrent un exemple en la matière, avec un travail de construction du projet de territoire sur plusieurs mois et l'association de tous les acteurs du territoire (État, élus, opérateurs, associations, acteurs économiques, organisations professionnelles, etc.). Enfin, une autre clef de réussite de ces stratégies est la mise en place d'une gouvernance structurée à la fois en amont (élaboration de la stratégie) et en aval (suivi de son exécution), sans quoi la dynamique ne pourra pas être créée et entretenue.

---

traitement accéléré, le passif est établi sur déclaration du débiteur et sur des éléments comptables fiables. La période d'observation est enserrée dans un délai de trois mois. La procédure permet d'établir un plan de continuation, incluant un échelonnement du paiement du passif sur plusieurs années.

<sup>159</sup> La durée de la première génération des CRTE est en effet calée sur celle des mandats municipaux.

### 4.2.1. Ordonner les zonages économiques autour d'une notion unifiée de territoires vulnérables et calquer leur géographie sur celle de la contractualisation nouvelle

Le premier chantier à mener pour rénover le soutien aux territoires fragiles est de revoir substantiellement l'approche et le périmètre des zonages économiques. Le rapport d'évaluation inter-inspections précité de juillet 2020, qui a récemment été rendu public, propose plusieurs scénarios d'évolution pour remédier aux nombreux défauts de la sédimentation actuelle (cf. 3.1). À la lumière des échanges de terrain et des constatations effectuées au cours des six derniers mois, les constats posés par les corps d'inspection demeurent d'actualité et la mise en œuvre d'une réforme proche du « scénario 2 » semble la plus pertinente et la plus réaliste pour la sortie de crise. Il s'agirait notamment :

- ◆ **de mettre fin à la sédimentation et à la concurrence des zonages en adoptant une notion unifiée de territoire vulnérable** sur le fondement de critères objectifs. Celle-ci pourrait utilement intégrer des critères relatifs au bien-être et à la qualité de vie dans les territoires ou, à tout le moins, de choisir des critères significativement corrélés au bien-être subjectif sur l'exemple de la méthodologie retenue pour l'élaboration de la carte des fragilités pré-Covid<sup>160</sup> (cf. 2.1). Pour une entrée en vigueur en 2022, l'année de référence pour ces indicateurs devrait être 2021 afin de rendre compte dans la carte des fragilités territoriales des effets de la Covid-19 ;
- ◆ **d'aligner la géographie prioritaire de l'État avec celle des collectivités locales afin de concentrer véritablement les efforts** : l'idée d'arrêter une carte des territoires vulnérables bâtie en concertation avec le conseil régional à partir de critères nationaux et de critères régionaux optionnels paraît à cet égard très pertinente dès lors que le développement économique doit être pensé à l'échelle régionale ;
- ◆ **de rationaliser les dispositifs en supprimant les dispositifs inefficaces et en recentrant la géographie sur les zones prioritaires** : la refonte des zonages devrait à ce titre permettre de redéployer des moyens sur l'accompagnement de l'État pour basculer d'une logique de guichet à une logique de responsabilisation des acteurs locaux. Le rapport inter-inspections de juillet 2020 proposait à cet égard de supprimer les exonérations de cotisations sociales en ZRR, ZRD et BER, dans la mesure où l'allègement général de cotisations rend l'instrument moins pertinent. Alors que les périmètres d'exonérations fiscales couvrent plus de 21 000 communes selon le rapport inter-inspections de juillet 2020, il serait judicieux de le restreindre pour concentrer davantage les financements – quitte à prévoir des aides spécifiques pour les quelques cas où la suppression de ces exonérations poserait des problèmes insurmontables (il pourrait par exemple s'agir de basculer les exonérations bénéficiant aux médecins en zones rurales en aides à l'installation). Pour le cas spécifique du zonage ZRR sur lequel de nombreux dispositifs dérogatoires sont adossés<sup>161</sup>, il faudrait déterminer une géographie prioritaire de la ruralité sur laquelle transférer ces dispositifs de façon dissociée des zonages fiscaux ;

---

<sup>160</sup> Les fragilités en entrée de crise ont été analysées à partir des trois critères prédisant le mieux les mesures du mal-être que sont la mobilisation Gilets jaunes ou la participation aux élections : le taux de chômage, le niveau de pauvreté et le solde migratoire des actifs.

<sup>161</sup> Parmi ces nombreux dispositifs figurent notamment des soutiens financiers aux collectivités locales prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT), des aides à l'emploi des jeunes inscrites dans le code du travail, ou encore des aides à l'installation des professionnels de santé prévues par le CGCT.

- ◆ **de calquer la géographie des zonages sur celle de la contractualisation autour des CRTE** : il s'agirait en effet du support juridique et géographique le plus opérationnel dans la mesure où ils portent sur un périmètre adapté à la définition d'un projet de territoire<sup>162</sup> et que la vocation du CRTE est justement d'intégrer l'ensemble des projets et des engagements pris avec l'État.

#### 4.2.2. **Sur le fondement du zonage renouvelé, proposé aux territoires fragiles un « Pack rebond » déclinant un accompagnement renforcé de l'État pour la mise en œuvre de leur stratégie de rebond**

**Les leviers pour enrayer le déclin économique d'un territoire ne peuvent pas se limiter aux avantages associés aux zonages fiscaux.** Pour les territoires les plus en difficulté, l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de rebond économique requièrent des moyens et un accompagnement d'une autre nature. Dans le cas des pactes territoriaux mis en place à partir de 2018, l'enclenchement d'une dynamique vertueuse a été très fortement accompagné par l'État et ses opérateurs, notamment en termes d'animation et d'ingénierie avec la désignation de sous-préfets chargés de mission et la mise en place de groupes de travail, de comités de pilotage et de suivi. Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont souligné le rôle irremplaçable de l'État pour maintenant la mobilisation de tous dans des territoires où la culture de la coopération est très hétérogène.

**Il est proposé de mettre à la disposition des territoires les plus fragiles un « Pack rebond » consistant en un dispositif « d'accompagnement renforcé ».** Celui-ci ne serait pas activé de façon systématique mais uniquement sur la base du volontariat des acteurs de terrain afin de garantir leur adhésion à la démarche et leur implication sur le long cours. Sur le fondement de la définition nouvelle des territoires vulnérables, dans le cadre de la contractualisation autour des CRTE/contrat de cohésion territoriale, il serait proposé un contrat comprenant :

1. **le bénéfice des exonérations fiscales** afférentes au zonage, en simplifiant leur accès et en améliorant la communication afin de limiter le non-recours ;
2. **le cofinancement d'une étude de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPECT)**, qui fait partie des préalables à une réflexion sur la stratégie économique d'un territoire en ce qu'elle permet d'identifier les métiers en tension et les besoins en qualifications à horizon de plusieurs années. Ces études sont encore trop rares à l'échelle locale alors même qu'elles permettent aux collectivités locales, aux opérateurs et aux acteurs économiques de partager un constat et de mieux coordonner leurs actions en matière de formation professionnelle. En mettant en relief les points forts du marché du travail local et les besoins des entreprises, ces diagnostics permettent d'éclairer les politiques publiques. À Marmande (Lot-et-Garonne), la démarche de GPECT lancée en 2017 a par exemple établi un diagnostic des métiers en tension à l'échelle de l'EPCI et a été suivie de la création de formations spécifiques à la cité de la formation (titres professionnels Soudure et Chaudronnerie par exemple) ainsi que d'une implantation à venir d'une antenne du CNAM ;

---

<sup>162</sup> Le périmètre du CRTE est en principe celui de l'EPCI mais des dérogations ont été accordées à l'image de la région Grand Est où le périmètre retenu est celui des pays/pôles d'équilibre territorial et rural (le CRTE est alors dénommé pacte territorial de relance et de transition écologique - PTRTE).

3. **des moyens humains pour coordonner la définition d'une stratégie de rebond économique et en assurer le suivi** : dans le cas des pactes territoriaux ou des contrats de transition écologique, la définition d'une stratégie de territoire s'est appuyée sur un temps de concertation de plusieurs mois, avec des groupes de travail impliquant les élus, la sphère économique et la société civile. Si la mobilisation est en général plutôt bonne dans les premiers mois, il arrive fréquemment qu'elle retombe ensuite lorsque vient le temps de la mise en œuvre opérationnelle. L'accompagnement de l'État ne doit ainsi pas s'arrêter à la première phase. Or, ces tâches sont difficilement compatibles sur le long terme avec les fonctions d'un sous-préfet d'arrondissement. C'est pourquoi il serait souhaitable qu'elles soient confiées à un sous-préfet thématique sur l'exemple des sous-préfets à la relance, qui ont déjà dans certains cas repris le suivi des pactes territoriaux. La mise à disposition d'un sous-préfet dédié à l'animation économique dans les territoires économiquement fragiles serait par ailleurs en cohérence avec la volonté de renforcer la présence de la haute-administration sur le terrain ;
4. **des moyens d'ingénierie technique pour mener à bien les projets** : des moyens d'ingénierie sont déjà mis à disposition des collectivités locales par les opérateurs publics dans le cadre des labels tels que Territoires d'industrie ou Action cœur de ville, ou par les prestations d'ingénierie gratuite proposées depuis le début de l'année par l'ANCT via ses prestataires. Jusqu'ici, ces moyens ne répondent encore que très partiellement aux besoins des territoires les plus en difficulté : en Moselle, département qui compte 725 communes et 22 EPCI, la préfecture ne recensait que quatre accompagnements en ingénierie gratuite par l'ANCT. Pour les territoires les plus fragiles, l'ingénierie publique doit être mise à l'échelle des difficultés économiques et des projets prévus dans la stratégie de rebond. En complément, les collectivités concernées pourraient bénéficier en priorité du volontariat territorial en administration. Le document stratégique pourrait préciser pour chaque projet les besoins en ingénierie et l'accompagnement prévu par l'intermédiaire des opérateurs publics (ANCT, Banque des territoires, ANAH, etc.).
5. **les financements des fonds européens** (FEDER, FEADER, FSE), dont la gestion est en grande partie assurée par les conseils régionaux ;
6. **une priorité d'accès aux programmes et labels nationaux de l'État et de ses opérateurs** tels qu'Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie, campus connecté, Au cœur des territoires, etc. Le développement des compétences dans ces territoires faisant figure de priorité, une attention particulière devrait être apportée à l'implantation d'une offre d'enseignement supérieur ou à des dispositifs tels que les volontaires territoriaux en entreprise<sup>163</sup> ;
7. **un fléchage des dotations et subventions de droit commun** (notamment DETR, DSIL, FNADT...) assortis d'une latitude maximale donnée aux gestionnaires de l'État pour les redéploiements de crédits à la main des préfectures, dans le prolongement de la circulaire du 10 mars 2021<sup>164</sup> ;
8. **des financements par un fonds friche pérennisé** et dédié aux territoires fragiles ou un soutien sur l'exemple des sites pilotes du Pack rebond<sup>165</sup> en vue d'accélérer ou d'amorcer des projets d'implantation industrielle sur le territoire ;
9. **des adaptations du droit du travail** pour permettre aux jeunes entreprises de déroger aux accords de branches sur certains thèmes du « bloc 1 » (cf. 4.1.3.1) ;

---

<sup>163</sup> Le Pack rebond des Territoires d'industrie prévoit à cet égard une subvention publique pour l'entreprise et pour le jeune recruté dans une PME ou une ETI implantée dans un territoire d'industrie.

<sup>164</sup> Circulaire du Premier ministre n° 6251/SG du 10 mars 2021.

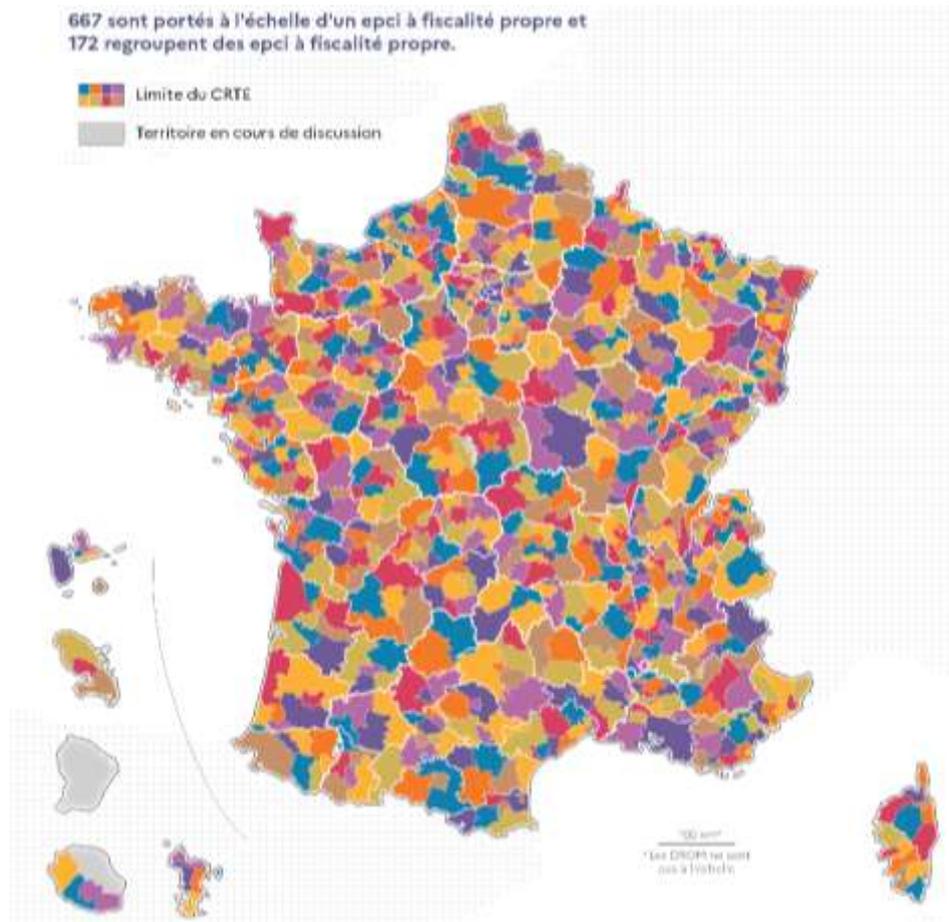
<sup>165</sup> Intervention de la Banque des territoires via le co-financement d'ingénierie ou des investissements dans des sociétés d'économie mixte pour favoriser l'aménagement des sites industriels (de l'acquisition jusqu'au déploiement de sites « clés en main »).

10. un « bac à sable » réglementaire pour les jeunes entreprises grâce à une priorité d'intervention donnée à France Expérimentation (cf. 4.1.3.5.1).

**Ces modalités d'accompagnement renforcé par les pouvoirs publics seraient formalisées dans un avenant aux CRTE existants.** Il est en effet important que soient mis par écrit, d'une part, les engagements des collectivités et des acteurs de terrain sur une stratégie de rebond économique et, d'autre part, les engagements pris par l'État et ses opérateurs en matière d'accompagnement. Pour les territoires les plus fragiles, en prenant une cible d'environ 20 % des 839 CRTE recensés (cf. figure 11), un avenant pourrait ainsi y être ajouté après avoir élaboré la stratégie de rebond économique.

**Un suivi devrait simultanément être mis en place afin de mesurer les effets de cet accompagnement renforcé sur la base d'indicateurs objectifs et de mesures du bien-être.** L'offre d'accompagnement aurait en effet vocation à être temporaire (jusqu'à ce que le territoire ait inversé la spirale de déclin), ce qui se matérialiserait par une date d'échéance avec possibilité de révision ou de prolongation du dispositif à la lumière des résultats mesurés.

**Figure 11 : Périmètres des 839 contrats de relance et de transition écologique (au 21 mai 2021)**



Source : ANCT 2021, IGN 2021.

**Proposition n° 27 : Proposer un « Pack rebond » dès 2022 aux territoires les plus fragiles qui unifierait les leviers d'intervention de l'État et intégrerait de nouveaux outils de revitalisation dans une logique ascendante.**

# **ANNEXES ET PIÈCE JOINTE**

# **LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE**

- ANNEXE I :**            **ÉLÉMENTS DE MÉTHODE – PÔLE DE SCIENCE DES DONNÉES DE L'IGF**
- ANNEXE II :**        **LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- PIÈCE JOINTE :**    **LETTRE DE MISSION**

## **ANNEXE I**

### **Éléments de méthode – pôle de Science des données de l'IGF**

# SOMMAIRE

<b>1. COMMENT MESURER LE CHOC DU COVID-19 ?</b> .....	<b>1</b>
1.1. Choix de la mesure du choc.....	1
1.2. Comment quantifier la durabilité du choc ?.....	2
1.3. Quelle maille géographique considérer ?.....	3
<b>2. UN MODÈLE DE RÉGRESSION LINÉAIRE POUR DÉTERMINER LA PART DE L'EFFET LOCAL</b> .....	<b>3</b>
2.1. Un modèle de régression linéaire.....	3
2.2. Construction d'un référentiel d'entreprises .....	4
2.2.1. <i>Croisement de bases</i> .....	4
2.2.2. <i>Variables retenues</i> .....	4
2.2.3. <i>Description de la base et contrôle de cohérence</i> .....	6
2.3. Un modèle de régression linéaire.....	7
2.3.1. <i>Modèle retenu</i> .....	7
2.3.2. <i>Projection des coefficients à la zone géographique considérée</i> .....	7
<b>3. RÉSULTATS : RÉGRESSION LINÉAIRE PONDÉRÉE À L'EFFECTIF</b> .....	<b>8</b>
3.1. Analyse du modèle de régression linéaire.....	8
3.2. Présentation des résultats.....	9
3.2.1. <i>Cartes à la zone d'emploi</i> .....	9
3.2.2. <i>Un phénomène de métropolisation marqué</i> .....	15
<b>4. PISTES D'AMÉLIORATIONS ET LIMITES DU MODÈLE</b> .....	<b>18</b>
4.1. Choix des indicateurs .....	18
4.2. Autre type de variables.....	19
4.2.1. <i>Un indicateur de confiance des entreprises</i> .....	19
4.2.2. <i>L'échantillon de l'enquête n'a pas été conçu à des fins d'analyse territoriale fine</i> .....	19
4.2.3. <i>Un indicateur de la confiance à trois ou à six mois</i> .....	20
4.3. Limites du modèle.....	21
<b>5. RÉSULTATS CARTOGRAPHIÉS</b> .....	<b>23</b>
5.1. Cartes à la zone d'emploi de l'impact en TVA brute .....	23
5.2. Cartes à la zone d'emploi de l'impact en répartition de l'activité partielle.....	25
5.2.1. <i>Période Mars 2020 - Mars 2021</i> .....	25
5.2.2. <i>Période Janvier-Février-Mars 2021</i> .....	27
5.2.3. <i>Période Juillet-Septembre 2020</i> .....	29

## Annexe I

La crise du Covid-19 s'est traduite par une baisse d'activité mesurée par le PIB estimée à - 8,3 %<sup>1</sup>. Cependant le choc économique diffère sensiblement d'un territoire à l'autre. Cette hétérogénéité territoriale pourrait s'expliquer par :

- ◆ des spécialisations sectorielles au niveau territorial ;
- ◆ la situation financière et la taille des entreprises avant crise ;
- ◆ un résidu territorial, qui pourrait par exemple être lié à la démographie, le niveau de vie, le niveau de diplôme, ou encore l'intensité épidémique.

À partir d'un modèle de régression linéaire, le choc subi au niveau territorial a été décomposé selon ces trois composantes.

Par ailleurs, l'ampleur du choc peut être mesurée à travers plusieurs indicateurs sur différentes temporalités. La mission a retenu en particulier **la variation de TVA brute** qui est une mesure du niveau de consommation intermédiaire ou finale, **la variation de la masse salariale privée** et **le recours à l'activité partielle**. Par ailleurs, l'analyse proposée distinguera le choc de court-terme lié aux différents confinements et auquel ont répondu les mesures d'urgences, du choc de long terme caractérisé par la situation des entreprises en sortie de crise.

## 1. Comment mesurer le choc du Covid-19 ?

### 1.1. Choix de la mesure du choc

Le choix des variables, il est proposé de retenir trois variables pour caractériser le choc d'activité liée à la crise du Covid-19 :

- ◆ **la TVA brute** : cette variable permet de mesurer les niveaux de consommation intermédiaire ou finale des agents (ménages ou entreprises). Cependant, cette variable ne mesure pas parfaitement le choc d'activité. En effet, une hausse de la TVA brute peut correspondre à la hausse de la vente de produit importée et non à une augmentation de la production nationale. La TVA nette constitue un autre proxy de la baisse d'activité, qui présente l'intérêt de prendre en compte les consommations intermédiaires. Toutefois, une analyse de corrélation entre la valeur ajoutée, la TVA nette et la TVA brute des entreprises pour l'année 2018 (base FARE 2018) a révélé une plus forte corrélation de la valeur ajoutée avec la TVA brute ;
- ◆ **la masse salariale privée** versée par les entreprises permet de mesurer au mieux la baisse d'activité du secteur privé (hors travailleurs indépendants). La masse salariale considérée correspond à l'assiette totale dite dé plafonnée : elle inclut l'ensemble des éléments de rémunérations soumis à cotisation de sécurité sociale (salaire de base, compléments légaux, conventionnels ou attribués à l'initiative de l'employeur sous forme de commissions, primes, heures supplémentaires, gratifications, avantages en nature). Depuis le début de la crise, les entreprises disposent de nombreux moyens d'ajuster leur masse salariale à leur activité ; le recours à l'activité partielle, une réduction du nombre d'heures travaillées ou des rémunérations et, en dernier recours une baisse de leur effectif. Ainsi en 2020, la baisse des rémunérations versées par le secteur marchand est du même ordre de grandeur que la baisse de la valeur ajoutée du secteur marchand avec respectivement - 6,1 % et - 7,2 % ;

---

<sup>1</sup> Comptes trimestriels, Insee : T4 2020 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5018361>).

- ♦ **l'activité partielle** : cette variable permet de mesurer la baisse de la masse salariale compensée par l'État et les différences de recours au soutien de l'État entre les différents territoires. Afin de prendre en compte l'effet taille des entreprises, l'activité partielle a été rapportée à la masse salariale 2019. Cette variable ne permet pas également de mesurer le choc d'activité sur les indépendants. La différence d'impact entre la baisse de la masse salariale et le recours à l'activité partielle correspond à une baisse de la rémunération moyenne par salarié ou à une baisse de l'emploi salarié, et est donc entièrement supportée par les ménages.

## 1.2. Comment quantifier la durabilité du choc ?

Les effets de la crise Covid-19 se répartissent temporellement, avec une réduction forte de l'activité par-delà les périodes de confinement successives. Si le choc Covid-19 a induit une baisse du PIB estimée à 7,9 % (Insee<sup>2</sup>), les effets ont été très inégaux suivant les trimestres, en fonction des contraintes sanitaires. Après un deuxième trimestre fortement marqué par le confinement et les fermetures administratives (- 18,5% du PIB), le troisième trimestre a donné lieu à un rebond économique important (+ 18,3% du PIB), suivi d'une nouvelle contraction économique liée au deuxième confinement (- 1,3 % du PIB).

Afin de quantifier l'impact de la crise, trois temporalités sont à considérer pour chaque indicateur, dans la mesure de leur disponibilité à cette échelle de temps :

- ♦ **l'effet cumulé mesure la baisse d'activité depuis mars 2020.** Cet effet est mesuré par :

- l'évolution de la TVA entre 2019 et 2020<sup>3</sup> ;

$$\frac{TVA_{2020} - TVA_{2019}}{TVA_{2019}}$$

- l'évolution de la MS privé entre mars 2020 et février 2021, et mars 2019 et février 2020 ;

$$\frac{\sum_{mars\ 2020-février\ 2021} DSN - \sum_{mars\ 2019-février\ 2020} DSN}{\sum_{mars\ 2019-février\ 2020} DSN}$$

- le ratio entre l'activité partielle versée de mars 2020 à 2021 et la masse salariale privée prise entre mars 2019 et février 2020.

$$\frac{\sum_{mars\ 2020-mars\ 2021} AP}{\sum_{mars\ 2019-février\ 2020} DSN}$$

- ♦ **l'effet de long terme mesure la baisse d'activité début 2021 (janvier-février 2021).** En plus des secteurs fermés administrativement, il permet de tenir compte des entreprises encore significativement affectées par la crise début 2021. Cet effet est mesuré par le recours à l'AP au T1 2021 (AP T1 2021/DSN T1 2019) ;
- ♦ **l'effet « levée des restrictions » ou effet rebond correspond au taux d'accroissement entre le T3 2019 et le T3 2020,** le T3 2020 correspondant à la levée des principales restrictions administratives. Cet indicateur permet d'anticiper le rebond économique au T2 et T3 2021. Le T3 2020 peut également s'interpréter comme l'effet de long terme si la crise s'était arrêtée en 2020 (hors seconde vague).

<sup>2</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5018361>

<sup>3</sup> Les déclarations annuelles ont été retenus afin d'intégrer un plus grand nombre d'entreprise.

### 1.3. Quelle maille géographique considérer ?

Afin d'évaluer l'impact du choc, trois mailles géographiques ont été considérées :

- ◆ la **zone d'emploi** est un espace géographique dans lequel la plupart des actifs résident et travaillent. Cette maille géographique est adaptée pour étudier le fonctionnement réel du marché du travail local. Les contours ont été mis à jour en 2020. La France métropolitaine est composée de 306 zones d'emploi, dont 17 dans les DOM-TOM ;
- ◆ une **unité urbaine** est un territoire administratif permettant de désigner un territoire bâti de façon continu. Elle s'applique à une agglomération de plusieurs communes (comme l'agglomération parisienne par exemple). L'Insee utilise dix niveaux d'agglomérations urbaines :
  - hors unité urbaine (commune de moins de 2000 habitants hors agglomération) ;
  - 2000 à 4 999 habitants ;
  - 5000 à 9 999 habitants ;
  - 10 000 à 19 999 habitants ;
  - 20 000 à 49 999 habitants ;
  - 50 000 à 99 999 habitants ;
  - 100 000 à 199 999 habitants ;
  - 200 000 à 1 999 999 habitants ;
  - banlieue parisienne ;
  - arrondissements de Paris, Lyon, Marseille ;
- ◆ enfin, les résultats seront présentés au niveau du **département**.

La dernière catégorie « arrondissements de Paris, Lyon, Marseille » a été ajoutée par la mission à la classification de l'Insee<sup>4</sup>.

## 2. Un modèle de régression linéaire pour déterminer la part de l'effet local

### 2.1. Un modèle de régression linéaire

L'hétérogénéité territoriale du choc Covid-19 peut s'expliquer par trois composantes : la composante sectorielle, la composante situation économique des entreprises avant crise, et les effets locaux résiduels (attractivité du territoire, démographie, niveau de vie, etc.). Cette analyse selon ces trois composantes se justifie par le fait qu'elles sont adressées par différentes politiques publiques. Par exemple, les différences sectorielles font l'objet de plans spécifiques tels que les plans aéronautiques<sup>5</sup> et automobiles<sup>6</sup>. À l'inverse, le fonds de solidarité est destiné principalement aux TPE et PME, selon des critères sectoriels définis par les listes S1 et S1 bis<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://www.insee.fr/fr/information/4802589>

<sup>5</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DGAC\\_AVIATION\\_CIVILE\\_391.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DGAC_AVIATION_CIVILE_391.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.economie.gouv.fr/plan-soutien-filiere-automobile>

<sup>7</sup>

[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/covid19-soutien-entreprises/FDS-ListesS1-S1bis-08-02-2020.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/FDS-ListesS1-S1bis-08-02-2020.pdf)

## Annexe I

Pour cela, il a été considéré une régression linéaire à l'établissement, avec comme variable prédite l'impact du choc Covid-19 et, pour régresseurs, le secteur au niveau A88, les caractéristiques des établissements avant crise et un effet fixe territoire (département, zone d'emploi, aire urbaine) afin de distinguer l'effet géographique d'un effet propre aux caractéristiques de l'entreprise et d'un effet sectoriel.

### 2.2. Construction d'un référentiel d'entreprises

#### 2.2.1. Croisement de bases

Un croisement unique de bases a été réalisé pour décrire l'impact du choc Covid-19 sur les entreprises du secteur marchand privé non agricole. Sept bases ont été utilisées :

- ◆ une base référentiel des aides de l'État suite au choc Covid-19, produite par le pôle science des données de l'IGF dans le cadre du Comité de suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, qui regroupe les montants d'aide des établissements du secteur marchand non agricole : reports de charges sociales, prêt garanti par l'État, activité partielle et le fond de solidarité (6,73 million de lignes) ;
- ◆ la base Sequoia (ACOSS), qui référence les effectifs à l'établissement sur chaque trimestre des années 2019 et 2020 ;
- ◆ la base Déclaration Sociale Nominative Agrégée (ACOSS), qui regroupe les montants de masse salariale à l'établissement, sur les années 2019 et 2020 ;
- ◆ la base stock d'établissement (Insee, 2019), qui permet de compléter les informations manquantes relatives aux établissements (code APE, code commune, effectif) ;
- ◆ la liste des secteurs fermés administrativement (liste S1) ;
- ◆ la base FARE (Fichier Approché des Résultats d'Esane), qui contient les informations comptables consolidées à l'entreprise, issues des liasses fiscales pour l'année 2018 ;
- ◆ la base TVA annuelle (DGFIP) qui fournit les données détaillées déclaratives de TVA par entreprise pour les années 2019 et 2020.

Ces différentes bases sont fusionnées entre elles à l'établissement. Bien qu'un certain nombre de bases soient renseignées à l'entreprise (TVA annuelle, FARE, PGE, RCS), la base a été constituée à l'échelle de l'établissement. En effet, dans le cadre d'une analyse de l'impact territorial de la crise, l'établissement fournit une donnée plus localisée de l'impact du choc économique. Pour cela, les données fournies à l'entreprise ont ou bien été redescendues à l'établissement avec une clef de répartition à la masse salariale pour les montants (TVA, PGE, RCS), ou bien dupliquée pour les ratios pour les établissements d'une même entreprise.

#### 2.2.2. Variables retenues

Afin de prédire l'impact du choc Covid-19, trois indicateurs d'impact ont été choisis comme proxy du choc d'activité : le taux d'accroissement des DSN, le taux d'accroissement de la TVA brute, et le montant d'activité partielle rapporté à la masse salariale. Des variables de contrôle antérieures à la crise ont été considérées :

- ◆ l'âge de l'entreprise ;
- ◆ la masse salariale pour l'année 2019, au niveau de l'établissement ;
- ◆ des variables financières à l'entreprise, considérées pour l'année 2018, en supposant les indicateurs financiers inchangés pour l'année 2019 :

## Annexe I

- profitabilité (résultat net<sup>8</sup> rapporté au chiffre d'affaire<sup>9</sup>) : il mesure la capacité d'une entreprise à produire un résultat ;
- liquidité (actif circulant<sup>10</sup> rapporté au passif circulant<sup>11</sup>) : il traduit la capacité d'une entreprise à honorer ses dettes à court-terme ;
- activité (fonds de roulement<sup>12</sup> rapporté à l'actif circulant) : il mesure les ressources disponibles par unité d'actif ;
- financement (charges financières rapportées à l'actif total<sup>13</sup>) : il indique le poids des charges financières par rapport à l'actif total ;
- la dette rapportée au capital propre : il traduit l'endettement de l'entreprise ;
- la valeur ajoutée rapportée aux effectifs : il traduit la productivité de l'entreprise.

Ces ratios ont été calculés à l'entreprise. La même valeur a été renseignée pour tous les établissements appartenant à une même entreprise ;

- ◆ des indicatrices de tranches d'effectifs prises en 2019 (0-1) : moins de 5 salariés, de 5 à 10 salariés, entre 10 et 250 salariés, entre 250 et 5000 salariés, plus de 5000 salariés. Afin de ne pas supprimer les petites structures (indépendants, autoentrepreneurs, entreprises à 0 salariés), une unité a été rajoutée à toutes les valeurs d'effectifs, correspondant au chef d'entreprise ;
- ◆ des indicatrices d'importations et d'exportations dans l'espace communautaire européen, et en dehors ;
- ◆ une indicatrice de fermeture administrative (liste S1<sup>14</sup>), établie à partir des codes APE (732 niveaux) ;
- ◆ des effets fixes sectoriels pris à l'A88<sup>15</sup> (88 niveaux) ;
- ◆ des effets fixes géographiques (zone d'emploi, département, unité urbaine) ;
- ◆ une constante.

### Encadré 1 : Hypothèses faites sur la base de données considérée

Un certain nombre d'établissements ont été exclus de la base créée. En plus des contraintes de recoupement de bases, les choix méthodologiques suivants ont été appliqués :

- ◆ seuls les établissements du champ marchand non agricoles ont été considérés. Les administrations et associations ont également été exclues. Ce champ est celui retenu par l'Insee pour la démographie des entreprises et des établissements. Il couvre les unités légales réunissant trois conditions : apparaître dans la base SIRENE, exercer une activité marchande, exercer son activité principale dans l'industrie, la construction, le commerce ou les services, à l'exclusion de l'agriculture ;
- ◆ les établissements ne disposant pas de variables financières en 2018 ont également été exclus de la base : l'impact du choc n'est donc considéré que sur les établissements existants déjà en 2018 ;

<sup>8</sup> Résultat net : bénéfices ou pertes de l'entreprise.

<sup>9</sup> Chiffre d'affaire : flux de richesse.

<sup>10</sup> Actif circulant : éléments qui n'ont pas vocation à être utilisés de façon durable et/ou qui sont transformés (stocks, créances clients, placements financiers)

<sup>11</sup> Passif circulant : il correspond aux dettes (dettes fournisseurs, TVA, dettes à court-terme, emprunts bancaires).

<sup>12</sup> Fond de roulement : il mesure les ressources dont l'entreprise dispose à moyen et long terme pour financer son exploitation courante.

<sup>13</sup> Actif total : il contient les actifs immobilisés (biens destinés à servir de façon durable et réutilisable) à l'activité de l'entreprise.

<sup>14</sup>

[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/covid19-soutien-entreprises/FDS-ListesS1-S1bis-08-02-2020.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/FDS-ListesS1-S1bis-08-02-2020.pdf)

<sup>15</sup> <https://www.insee.fr/fr/information/2406147>

## Annexe I

- ◆ les établissements présentant des variables financières aberrantes (*outliers*) ont également été exclus ;
- ◆ les lignes avec données manquantes ont été supprimées (codes APE, code commune, zone d'emploi, etc.).

*Source : Pôle Science des Données, IGF*

### 2.2.3. Description de la base et contrôle de cohérence

Le prétraitement effectué implique un biais entre les évolutions observées dans la base créée, et les évolutions macroscopiques des variables au niveau agrégées au niveau national (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Contrôle de cohérence entre la base obtenue et les données agrégées de référence**

	Base considérée	Référence	Source
Nombre d'établissements	1,25 millions	6,73 millions	Comité Coeuré <sup>16</sup>
Montant d'AP versés	103,8 milliards	131,2 milliards	Comité Coeuré
Montant de PGE versé	21,1 milliards	28,1 milliards	Comité Coeuré
Montant de FS versé	4,9 milliards	13,4 milliards	Comité Coeuré
Montant de RCS versé	7,8 milliards	11,4 milliards	Comité Coeuré
Taux de recours à l'AP	65 %	19 %	Comité Coeuré
Taux d'évolution des DSN entre la période mars 2020 – février 2021 et la période mars 2019 – février 2020	- 9,7 %	- 8,2 %	ACOSS, base DSN, évolution calculé sur l'assiette déplafonnée
Taux d'évolution des DSN entre la période janvier- février 2021 et la période janvier- février 2020	- 7,6 %	- 6,7 %	ACOSS, base DSN, évolution calculé sur l'assiette déplafonnée
Taux d'évolution des DSN entre la période juillet- septembre 2020 et la période juillet- septembre 2019	- 6,0 %	- 4,0 %	ACOSS, base DSN, évolution calculé sur l'assiette déplafonnée
Taux d'évolution de la TVA brute annuelle entre 2019 et 2020	- 9,8 %	- 8,7 %	DGFIP, base TVA annuelle, évolution calculée sur la TVA brute

*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

Les différences entre les valeurs macroscopiques obtenues sur la base considérée et celle agrégée au niveau national peuvent s'expliquer par le fait que :

- ◆ l'étude est restreinte aux entreprises du champ marchand non agricole, hors secteur financier, ces deux secteurs ayant été plus résilients face à la crise ;
- ◆ seuls les établissements existants en 2018 sont considérés, excluant ainsi les créations d'entreprises après 2018. En revanche, nous tenons compte des entreprises existant en 2018 mais ayant fermé en 2020 (correspondant alors à un taux d'accroissement de la masse salariale et de la TVA brute égal à - 1). Ce traitement biaise négativement les différents taux d'accroissement.

<sup>16</sup> Base des établissements et des entreprises élaborées dans le cadre du Comité de suivi et d'évaluation des mesures d'urgences.

- ◆ les différentes étapes de prétraitement dont l'effet est plus difficile à évaluer (cf. encadré 1).

## 2.3. Un modèle de régression linéaire

### 2.3.1. Modèle retenu

Deux modèles sont proposées pour étudier l'impact localisé de la crise :

- ◆ mesure de l'impact par maille géographique : impact moyen du choc Covid-19 à la maille géographique considérée ;

$$y = \sum \alpha_i * g\acute{e}o_i + \varepsilon. (1)$$

- ◆ mesure de l'impact expliqué par la maille géographique : impact du choc économique en tenant compte des différences de secteur ou des caractéristiques de ces entreprises.

$$y = a + \sum \alpha_i^{res} * g\acute{e}o_i + \sum \beta_j * secteur_j + \sum \gamma_k * X_k + \varepsilon. (2)$$

La régression est faite sur indicateurs retenus pour l'analyse : taux d'accroissement de la masse salariale, de la TVA brute ou montant d'activité partielle rapporté à la masse salariale. Or les entreprises disposant d'un grand nombre d'employés sont celles susceptibles d'avoir le plus d'impact au niveau local. Pour cette raison, les observations sont **pondérées par les effectifs 2020** : une erreur de prédiction sur les grands établissements sera ainsi plus pénalisée qu'une erreur de prédiction sur un établissement mono-employé.

Dans le deuxième modèle, les effets fixes géographiques s'interprètent comme la différence d'impact avec la zone géographique ayant un impact médian (pour cette zone l'impact est normalisé à 0). De même, les effets fixes secteur s'interprètent comme la différence d'impact avec le secteur ayant un impact médian (pour ce secteur l'impact est normalisé à 0).

Le premier modèle nous donne l'impact moyen du choc Covid-19 dans la zone d'emploi, tandis que le second modèle nous donne l'impact du choc Covid-19 dans une zone d'emploi en tenant compte des différences de secteur ou des caractéristiques de ses entreprises. **Il peut s'interpréter comme l'impact du choc Covid-19 expliqué par la zone d'emploi.**

### 2.3.2. Projection des coefficients à la zone géographique considérée

Une fois le modèle évalué, ces coefficients fournissent les informations suivantes :

- ◆  $\alpha_i$  : effet moyen de la maille géographique concernée;
- ◆  $\alpha_i^{res}$  : effet résiduel de la maille géographique concernée
- ◆  $\beta_j$  : l'effet d'un secteur d'activité ;
- ◆  $\gamma_k$  : l'effet des caractéristiques des entreprises.

## Annexe I

Afin de pouvoir comparer l'impact local résiduel, des effets sectoriels et des caractéristiques des entreprises, ces effets sont ramenés à l'échelle locale. Pour chaque établissement  $l$ , on calcule l'effet de la variable sectorielle et des caractéristiques entreprises à partir de l'équation (2),

$$\beta_i^{géo} = \sum_{l \in geo_i} \sum \beta_j * secteur_j^l,$$

$$\gamma_i^{géo} = \sum_{l \in geo_i} \sum \gamma_k * X_k^l,$$

On somme ensuite ces valeurs à la maille géographique considérée :

$$y = a + \sum (\alpha_i^{res} + \beta_i^{géo} + \gamma_i^{géo}) * géo_i + \varepsilon. \quad (3)$$

Notons que cela revient exactement à décomposer l'effet moyen de l'équation (1) en trois composantes, agrégées à la maille géographique considérée

$$\alpha_i = \alpha_i^{res} + \beta_i^{géo} + \gamma_i^{géo}. \quad (4)$$

La constance de régression  $a$  s'interprète comme le recours moyen au niveau national.

### 3. Résultats : régression linéaire pondérée à l'effectif

#### 3.1. Analyse du modèle de régression linéaire

Une première analyse peut être réalisée en mesurant la contribution de chacun des trois effets (local, sectoriel et caractéristique des entreprises) à la variance expliquée par le modèle ( $R^2$ ). Le tableau 2 présente la variance expliquée par le modèle en considérant chacun des effets séparément et en prenant le modèle dans son ensemble. Les résultats sont présentés pour le taux d'accroissement de la masse salariale sur les trois périodes considérées.

Quelques soient le modèle considéré, les deux principaux facteurs explicatifs sont les effets sectoriels et les caractéristiques des établissements. L'effet fixe zone d'emploi seul correspond à moins de 20 % de la variance expliquée par le modèle complet tandis que les effets sectoriels et les caractéristiques des établissements ont une contribution comparable.

Par ailleurs, la part de la variance expliquée est la plus élevée pour l'évolution des DSN en janvier-février 2021 par rapport à janvier-février 2020. La hausse du  $R^2$  s'explique en particulier par la hausse de la contribution des effets sectoriels.

**Tableau 2 : Valeur du  $R^2$  dans les différents modèles considérés pour le taux d'accroissement de la masse salariale**

	Mars 2020- Février 2021	Juillet 2020 - Septembre 2020	Janvier-Février 2021
Effets fixes zones d'emploi seuls	0,017	0,011	0,02
Effets fixes sectoriels seuls	0,155	0,053	0,198
Effets caractéristiques des établissements seuls	0,149	0,054	0,175
Modèle complet	0,187	0,073	0,22

*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

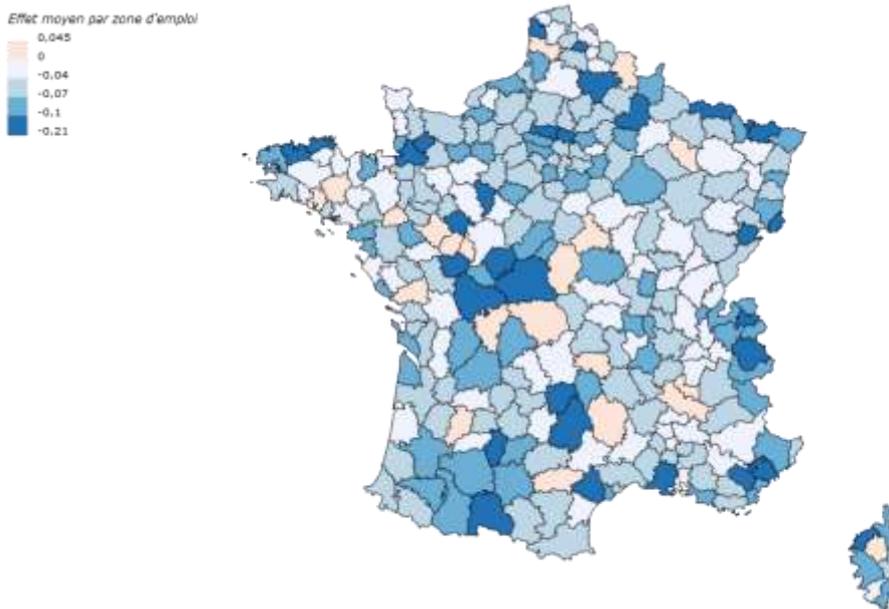
### 3.2. Présentation des résultats

A partir du modèle sur le taux d'accroissement des DSN, il est possible de décomposer la carte des effets moyens en trois cartes qui se somment : effet sectoriel ramené à la zone d'emploi, effet caractéristique des entreprises ramené à la zone géographique considérée.

#### 3.2.1. Cartes à la zone d'emploi

##### 3.2.1.1. Cartes à la zone d'emploi pour la période mars 2020 – février 2021

Figure 1 : effets fixes zone d'emploi (mars 2020 – février 2021)



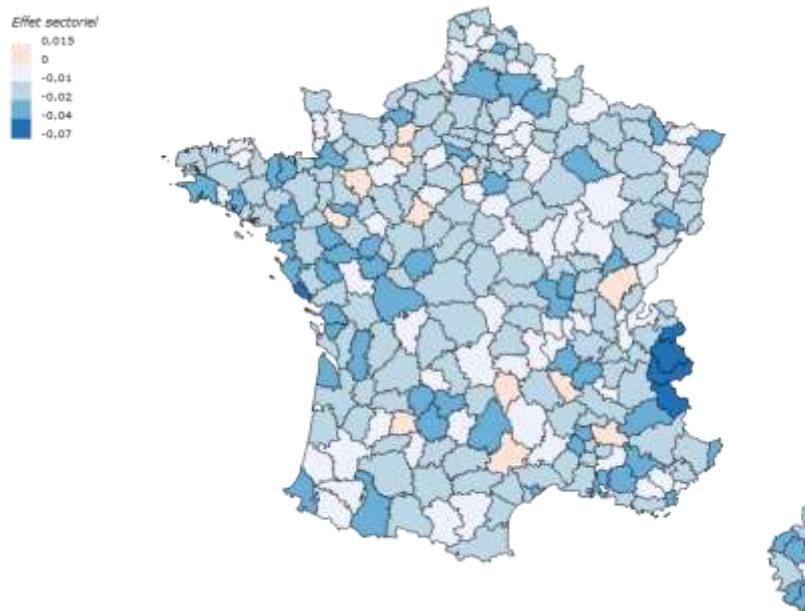
*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

Grâce au modèle complet, nous pouvons décomposer l'impact moyen du choc par zone d'emploi calculé précédemment en trois effets :

- ◆ Effet sectoriel ;
- ◆ Effet caractéristiques des entreprises ;
- ◆ Effet résiduel de la zone d'emploi (non expliqué par les secteurs et les caractéristiques des entreprises).

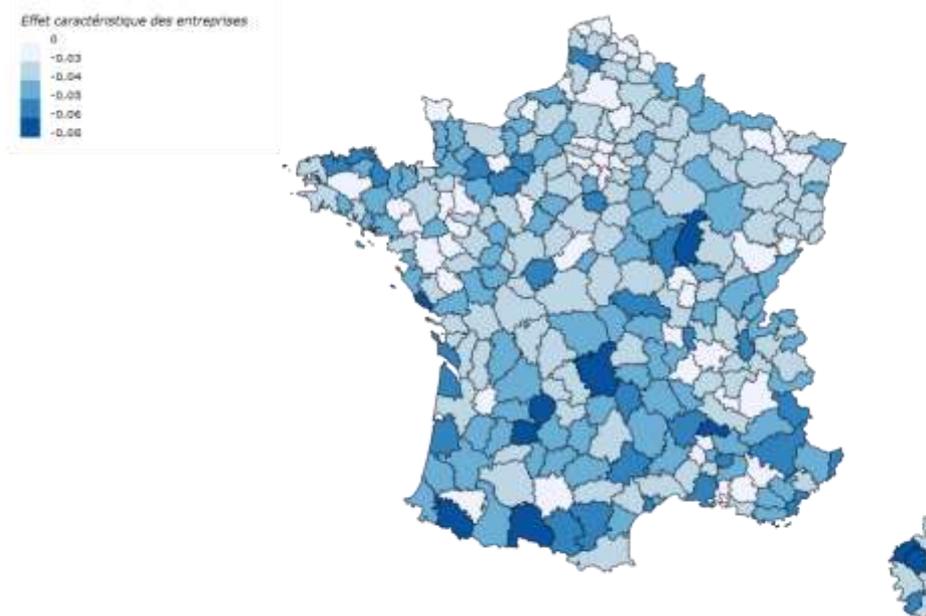
## Annexe I

**Figure 2 : effet sectoriel par zone d'emploi (mars 2020 – février 2021)**



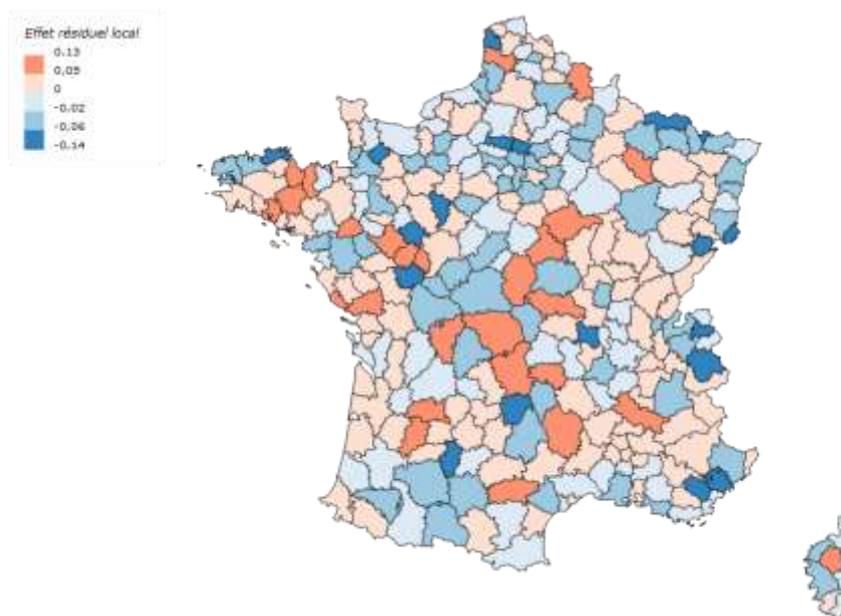
*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

**Figure 3 : effets caractéristiques des établissements par zone d'emploi (mars 2020 – février 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

Figure 4 : effets résiduel zone d'emploi (mars 2020 – février 2021)

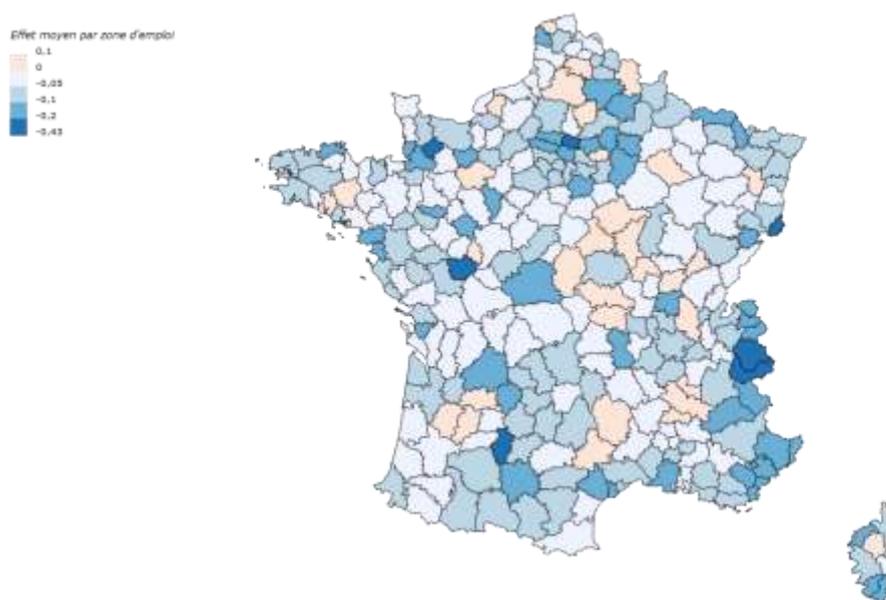


*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

Par exemple, la première carte montrait un taux d'accroissement de la masse salariale dans les zones d'emploi situées dans les Alpes. D'après notre décomposition représentée dans les cartes suivantes, cette faible diminution du taux d'accroissement s'explique par l'effet sectoriel et l'effet résiduel local.

### 3.2.1.2. Cartes à la zone d'emploi pour la période janvier – février 2021

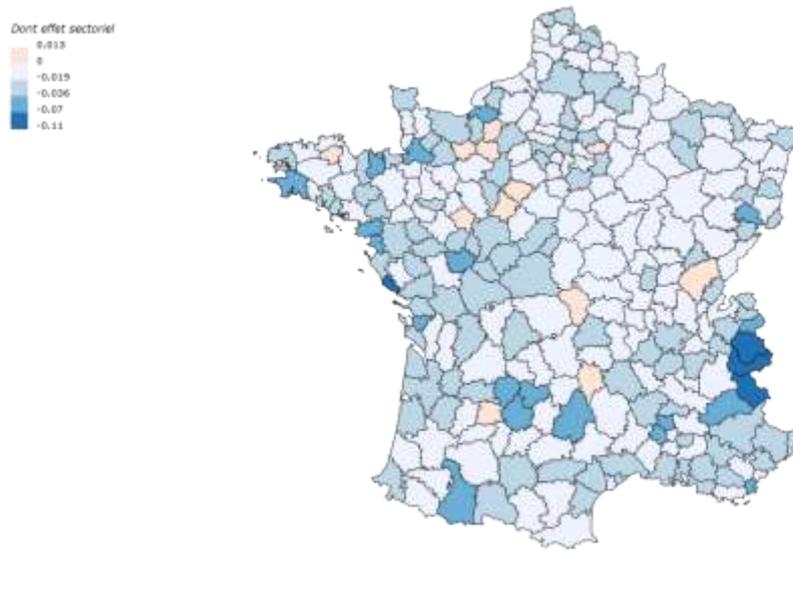
Figure 5 : effet fixe zone d'emploi (janvier 2021 – février 2021)



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

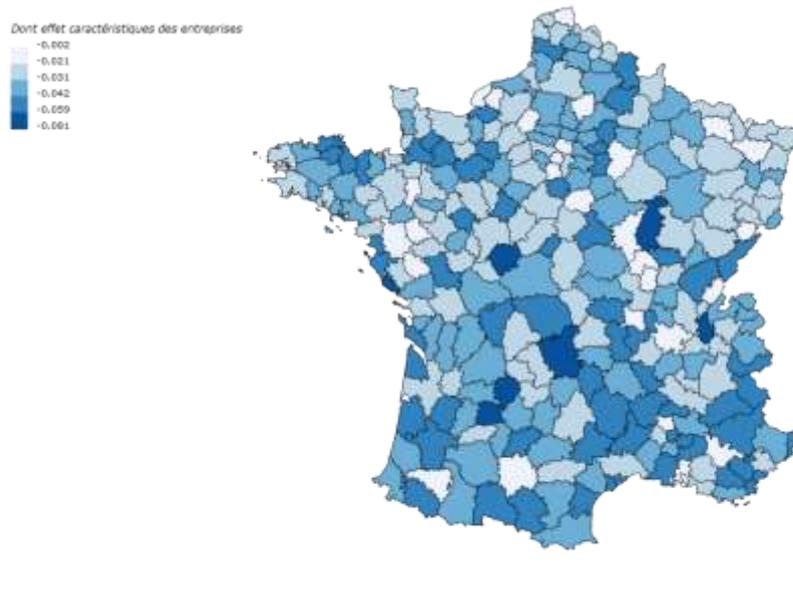
## Annexe I

**Figure 6 : effet sectoriel par zone d'emploi (janvier 2021 – février 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

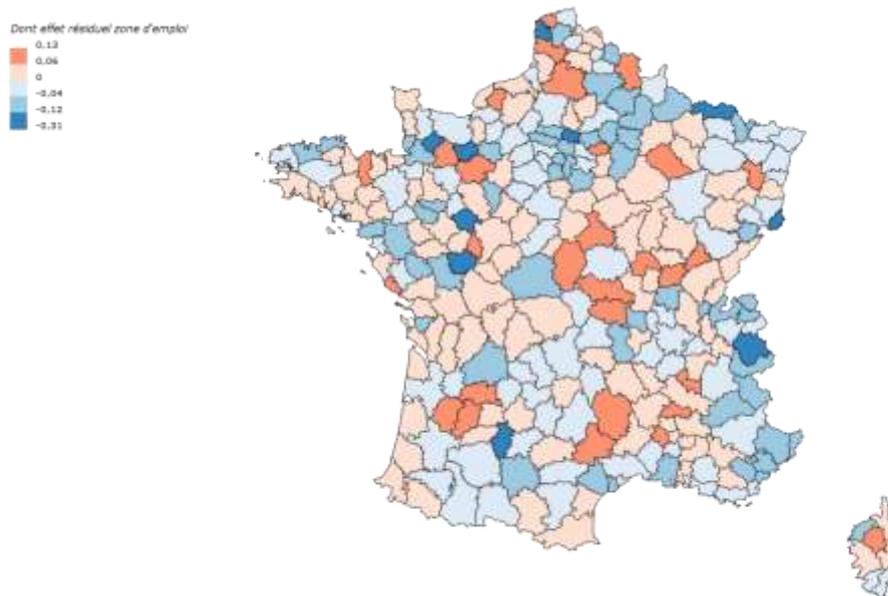
**Figure 7 : effets caractéristiques des établissements par zone d'emploi (janvier 2021 – février 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

## Annexe I

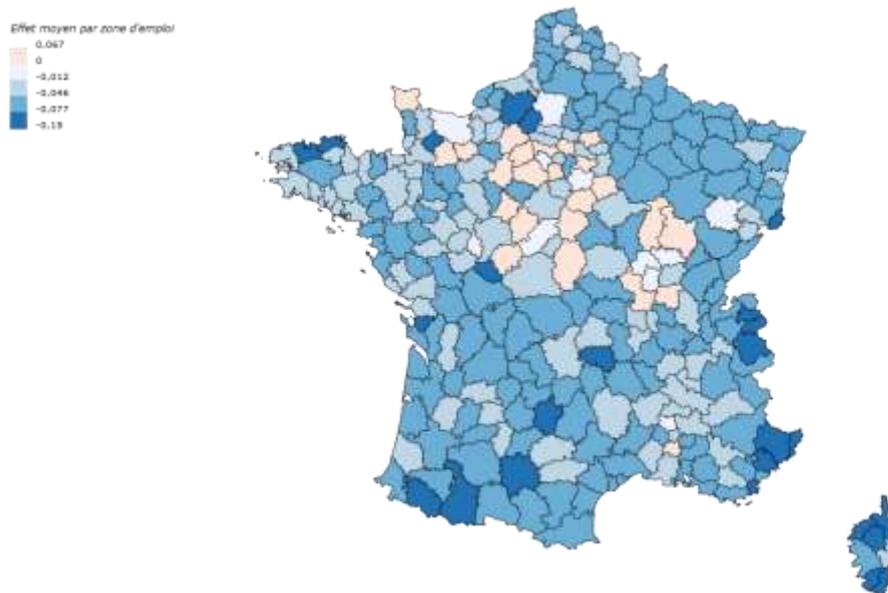
**Figure 8 : effets résiduel zone d'emploi (janvier 2021 – février 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

### 3.2.1.3. Cartes à la zone d'emploi pour la période juillet 2020 – septembre 2020

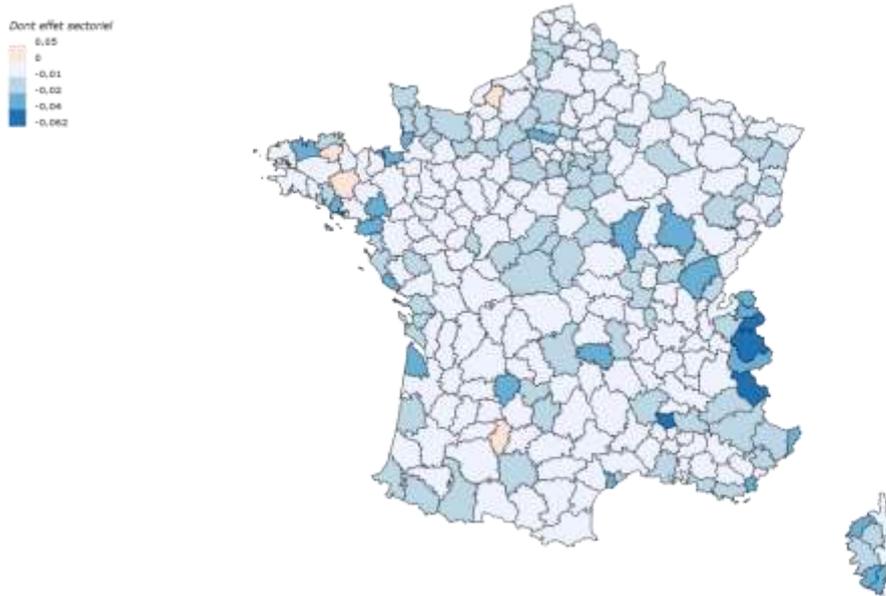
**Figure 9 : effet fixe zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

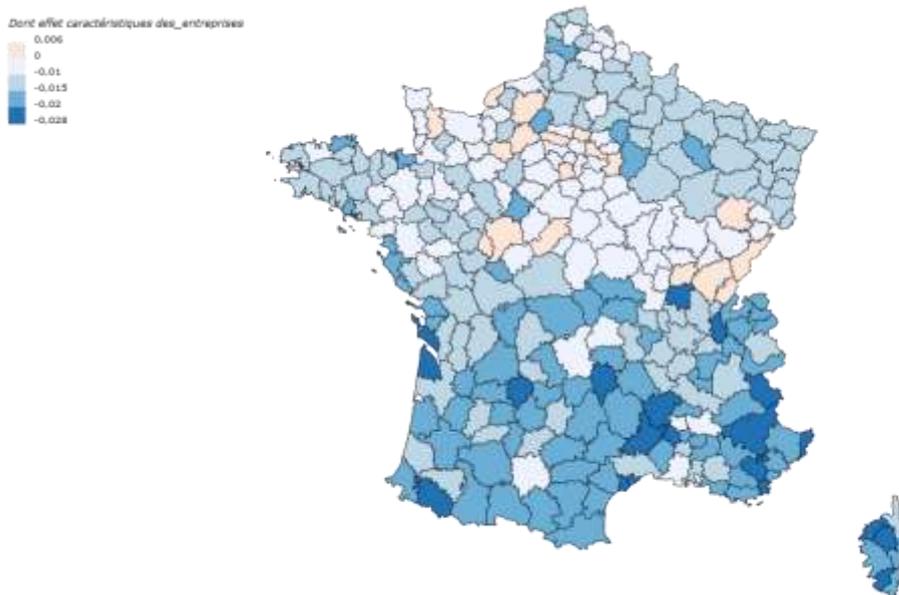
## Annexe I

**Figure 10 : effet sectoriel par zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

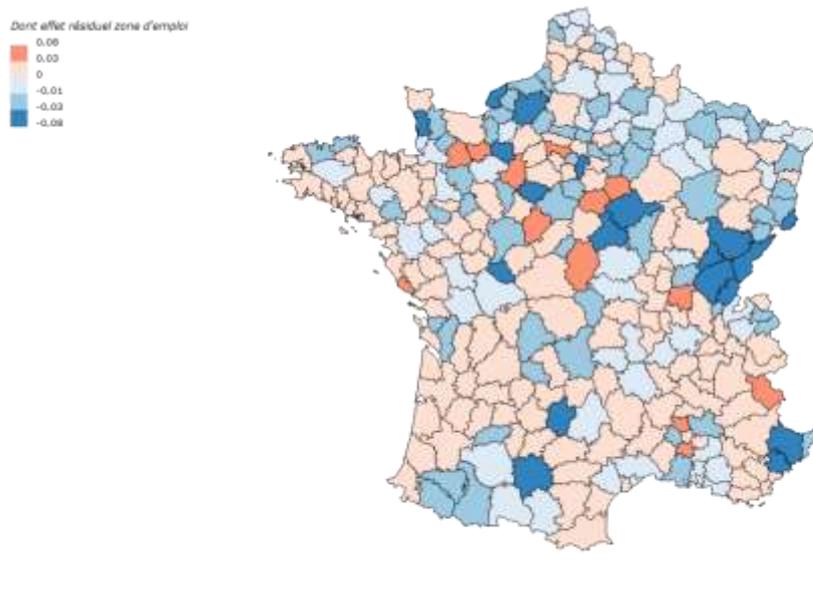
**Figure 11 : effets caractéristiques des établissements par zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

## Annexe I

Figure 12 : effets résiduel zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)



Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.

### 3.2.2. Un phénomène de métropolisation marqué

Tableau 3 : Valeur des coefficients de régression pour la période de mars 2020 – février 2021, en taux d'accroissement de la masse salariale à l'aire urbaine

Tranche d'unité urbaine	Effet moyen par type d'unité urbaine	Dont effet sectoriel	Dont effet caractéristique des entreprises	Dont effet résiduel type d'unité urbaine
Hors unité urbaine	- 0,080	- 0,025	- 0,055	0,000
2000 – 4 999 habitants	- 0,070	- 0,021	- 0,052	0,004
5000 – 9 999 habitants	- 0,066	- 0,019	- 0,051	0,005
10 000 – 19 999 habitants	- 0,077	- 0,023	- 0,049	- 0,005
20 000 – 49 999 habitants	- 0,080	- 0,024	- 0,051	- 0,005
50 000 – 99 999 habitants	- 0,079	- 0,021	- 0,050	- 0,008
100 000 – 199 999 habitants	- 0,078	- 0,024	- 0,049	- 0,006
200 000 – 1 999 999 habitants	- 0,077	- 0,019	- 0,046	- 0,011
Banlieue parisienne	- 0,085	- 0,021	- 0,043	- 0,021
Arrondissements de Paris, Lyon, Marseille	- 0,133	- 0,038	- 0,050	- 0,045

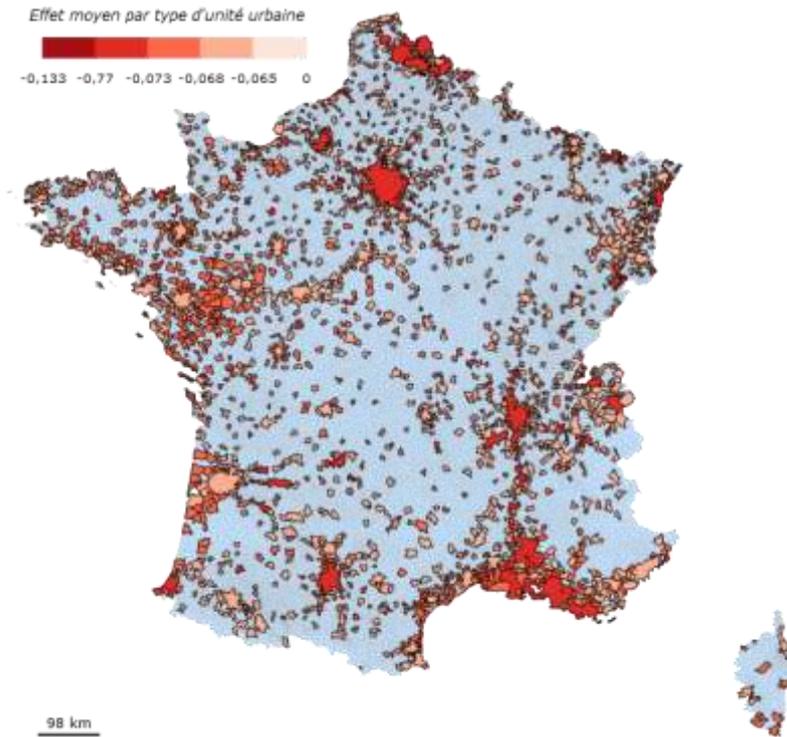
Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.

Note de lecture : Dans le cas des aires urbaines, la zone de référence est systématique la zone Hors unité urbaine. L'effet résiduel type d'unité urbaine est alors nul, et l'effet moyen correspond à l'effet moyen obtenu dans la régression linéaire (1).

## Annexe I

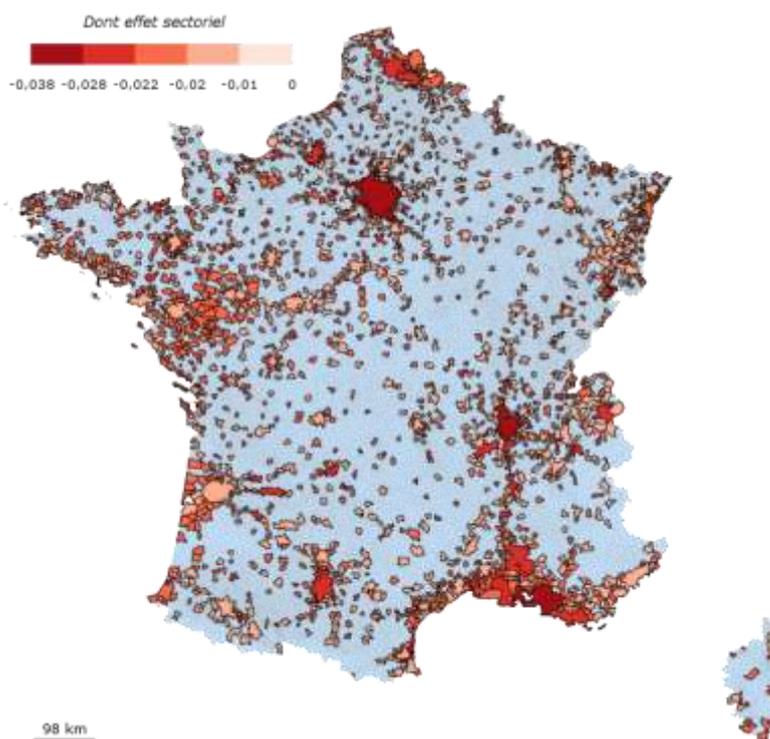
Le tableau 3 fournit un exemple de la méthode de décomposition des coefficients présentés en partie 2.3.2. : l'effet moyen par type d'unité urbaine permet de conclure à une variance importante entre les types d'unités urbaines. Une fois agrégés, cette variance est quasiment intégralement portée par les effets résiduels locaux, et partiellement par les effets sectoriels.

**Figure 13 : effet fixe aire urbaine (mars 2020 – février 2020)**



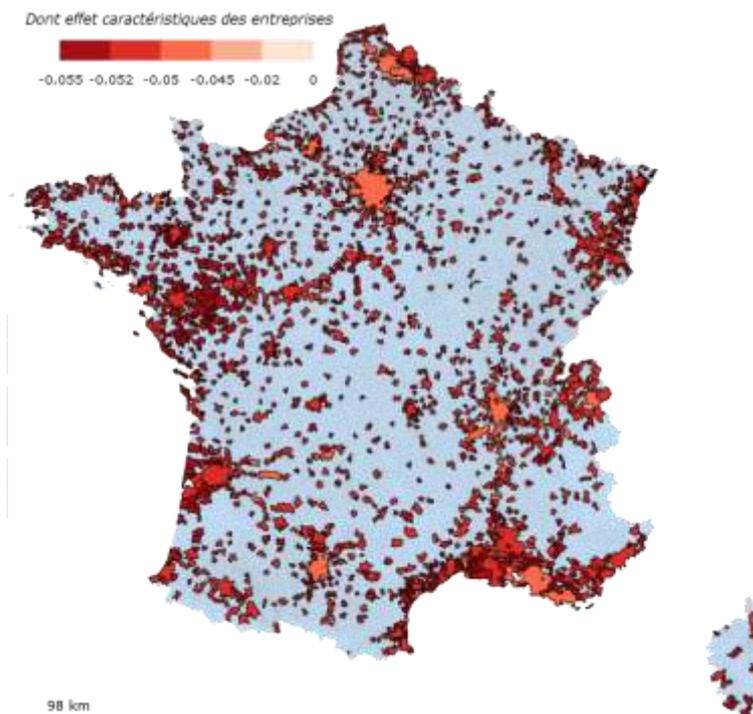
*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

Figure 14 : effet sectoriel par aire urbaine (mars 2020 – février 2020)



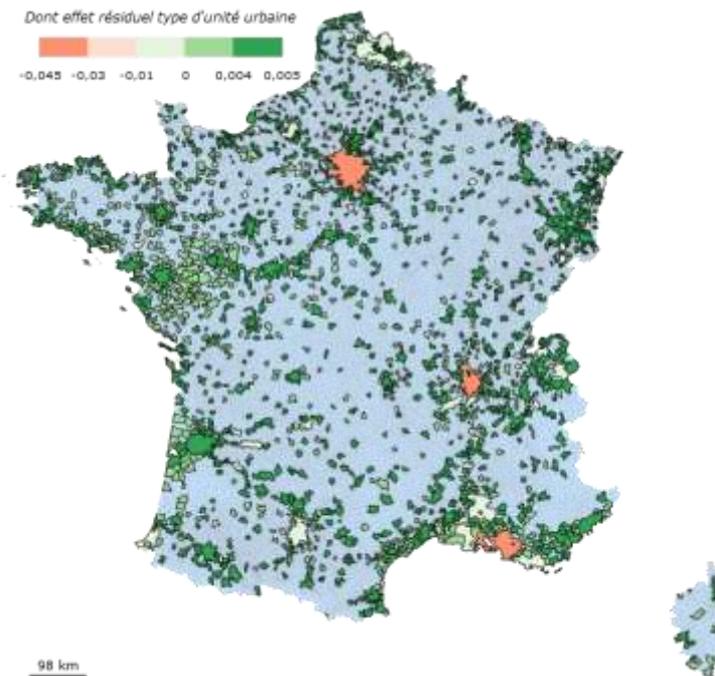
*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

Figure 15 : effets caractéristiques des établissements par aire urbaine (mars 2020 – février 2020)



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

Figure 16 : effets résiduel aire urbaine (mars 2020 – février 2020)



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

## 4. Pistes d'améliorations et limites du modèle

### 4.1. Choix des indicateurs

Les résultats présentés ci-dessus restent préliminaires, les données n'étant pas complètement consolidées, et la crise en cours. Un certain nombre d'indicateurs sont habituellement utilisés pour décrire la santé des entreprises :

- ◆ le nombre de licenciements, qui correspond à une rupture de contrat ;
- ◆ la valeur ajoutée à l'entreprise, qui correspond à la « valeur de la production diminuée de la consommation intermédiaire »<sup>17</sup>. C'est un indicateur économique permettant d'évaluer la richesse produite par les entreprises. Elle sert de base au calcul du Produit Intérieur Brut national (PIB) ;
- ◆ les bénéfices des entreprises ;
- ◆ le nombre de liquidation des entreprises : pour l'année 2020, ce chiffre est d'autant plus difficile à évaluer que les tribunaux de commerce ont connu une période de fermeture pendant la première vague.

<sup>17</sup> <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1950>

## 4.2. Autre type de variables

Les indicateurs d'impact considérés sont des indicateurs économiques, permettant d'évaluer la santé des entreprises. De tels indicateurs décrivent toutefois mal la durabilité de la crise, ou encore de données de ressenti de la crise. De tels indicateurs sont habituellement construits à partir de données d'enquêtes, ou qualitatives. Par construction, ces données ne sont pas disponibles à l'échelle de l'établissement ou de l'entreprise, mais de manière agrégée à une certaine maille.

### 4.2.1. Un indicateur de confiance des entreprises

Afin d'évaluer la durabilité du choc Covid-19, la mission s'est par exemple appuyée sur l'enquête ACEMO Covid-19<sup>18</sup> (« Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 »). Ces données, disponibles sur un échantillon, n'ont pas été intégrées dans le modèle présenté précédemment.

Cette enquête, réalisée par la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail), est menée mensuellement depuis le début de la crise sanitaire. Elle interroge les entreprises et établissements du champ marchand non agricole de plus de 10 salariés, soit environ 270 000 unités et 12,9 millions de salariés. Un échantillon de 38 000 unités est étudié, avec une sélection opérée selon un tirage stratifié selon le secteur (A88) et la tranche de taille des entreprises (six tranches basées sur les effectifs).

La mission s'est en particulier intéressée à la question de la reprise d'activité posée dans les questionnaires ACEMO à partir du mois de décembre, dont la réponse est donnée en nombre de salariés :

« Dans combien de temps pensez-vous que l'activité économique de votre structure va retrouver son niveau normal ?

1. L'activité n'a pas été affectée ou est déjà revenu à la normale ;
2. L'activité reviendra à la normale d'ici un à trois mois ;
3. L'activité reviendra à la normale d'ici trois à six mois ;
4. L'activité mettra plus de six mois à revenir à la normale ;
5. L'activité n'a pas été affectée de manière plus durable et mettra plus d'un an à revenir à la normale ;
6. Ne sais pas. »

### 4.2.2. L'échantillon de l'enquête n'a pas été conçu à des fins d'analyse territoriale fine

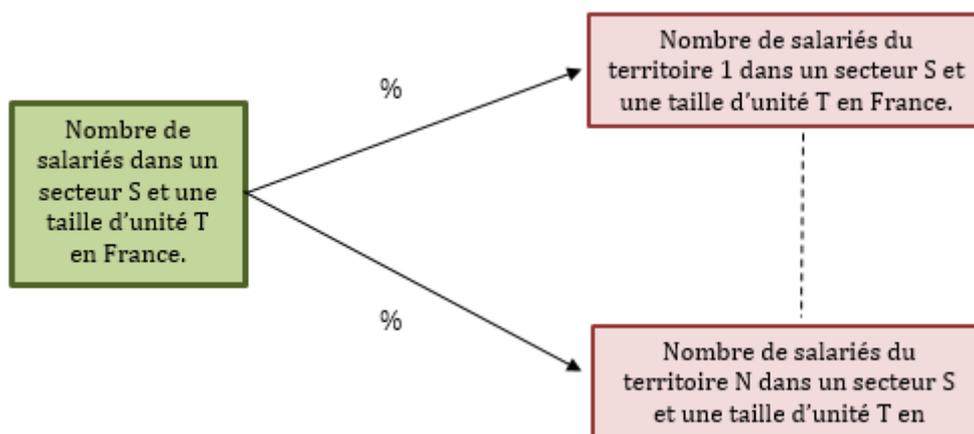
Le tirage de l'enquête ACEMO-Covid n'a pas été fait suivant aucune variable géographique, hormis la séparation métropole/DOM. Afin d'obtenir une réponse de l'enquête à la zone d'emploi et au département, une clef de répartition à l'effectif a été calculée à partir de la base Stock d'Établissements (Insee), en considérant la maille taille x secteur (A88).

---

18

<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/activite-et-conditions-d-emploi-de-la-main-d-oeuvre-pendant-la-crise-sanitaire-119600>

Figure 17 : Calcul de l'enquête ACEMO-Covid



*Source : Pôle Science des Données, IGF*

Si cette clef permet de redescendre au territoire (zone d'emploi ou département), elle ne prend pas en compte les différences intrinsèques entre les territoires. Ainsi, une zone d'emploi du Nord et au Sud du pays ayant la même structure économique en termes de secteurs et de taille d'unités auront les mêmes valeurs pour l'indicateur de confiance calculé ici.

#### 4.2.3. Un indicateur de la confiance à trois ou à six mois

Une fois les résultats de l'enquête descendus au territoire, les réponses par choix multiples sont agrégés afin d'obtenir un indicateur entre - 1 et 1. Deux possibilités sont proposées :

- ◆ indicateur de confiance à six mois :

$$\frac{(\text{Réponse } Q1 + Q2 + Q3) - (\text{Réponse } Q4 + Q5)}{(\text{Réponse } Q1 + Q2 + Q3 + Q4 + Q5)}$$

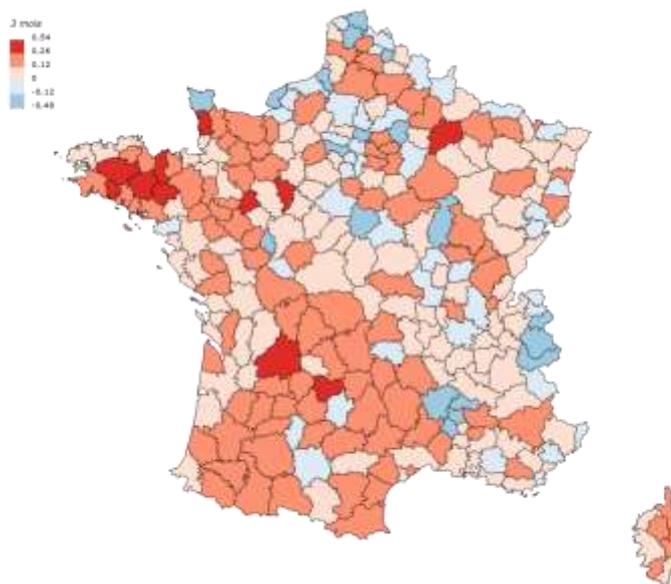
- ◆ indicateur de confiance à trois mois :

$$\frac{(\text{Réponse } Q1 + Q2) - (\text{Réponse } Q3 + Q4 + Q5)}{(\text{Réponse } Q1 + Q2 + Q3 + Q4 + Q5)}$$

Nous ne prenons pas en compte la réponse « *Ne sais pas* » dans cet indicateur. Plus l'indicateur est proche de 1, plus l'entreprise est « *confiante* ».

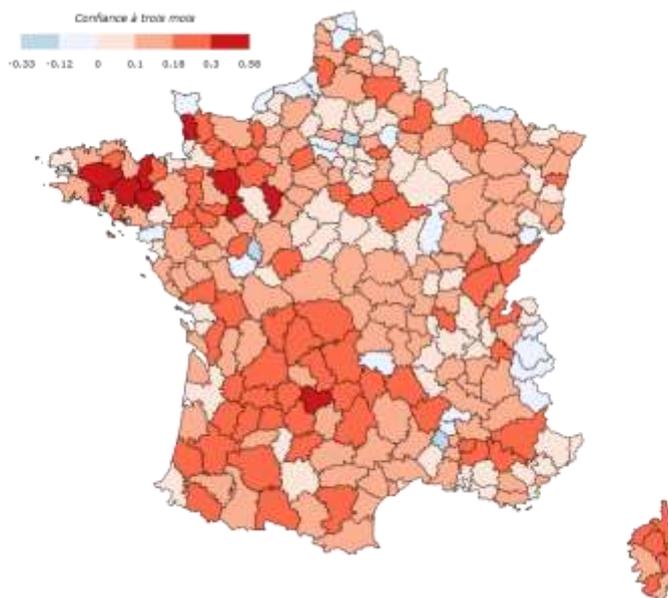
## Annexe I

**Figure 18 : Indicateur de confiance des entreprises à trois mois pour l'enquête de décembre 2020**



*Source : Pôle Science des Données, IGF ; données ACEMO-Covid pour le mois de décembre 2020.*

**Figure 19 : Indicateur de confiance des entreprises à trois mois pour l'enquête de mai 2021**



*Source : Pôle Science des Données, IGF ; données ACEMO-Covid pour le mois de décembre 2020.*

### 4.3. Limites du modèle

Le modèle développé présente un certain nombre de limites, à la fois en termes de données et de méthodologie :

## Annexe I

- ◆ un certain nombre d'indicateurs ne sont pas donnés à l'établissement, mais à l'entreprise. Par exemple, les variables financières des entreprises, ou la TVA brute, ou encore certaines mesures de soutien sont données à l'entreprise. Il est souvent difficile d'évaluer comme l'entreprise à répartit les aides, ou son activité en interne. Un bon proxy de cette répartition est fait en utilisant une clef de répartition à la masse salariale. Cette notion est souvent utilisée dans les statistiques comme « *Connaissance local de l'appareil productif* »<sup>19</sup> ;
- ◆ la base considérée ne prend en compte que les entreprises existantes en 2018. Cela induit un biais négatif dans le choc Covid-19 considéré, puisque les entreprises créées après 2018 n'apparaissent pas, à l'inverse de celles liquidées ;
- ◆ dans le modèle de régression considéré, les valeurs des coefficients des indicatrices géographiques ou sectorielles sont comparées pour justifier de l'importance géographique ou sectorielle dans l'impact du choc. Une méthode de régression Ridge permettrait de réduire l'effet des coefficients ayant une colinéarité forte avec d'autres variables. De même, mener une analyse de la variance telle qu'ANOVA pourrait permettre de mener un test sur l'ajout des indicatrices sectorielles ou géographiques dans le modèle ;
- ◆ enfin, le modèle présenté n'est pas à proprement parler un modèle de sélection de variable. Une approche LASSO ou Elasticnet<sup>20</sup> serait certainement à privilégier pour déterminer quelles variables sont effectivement explicatives du choc.

---

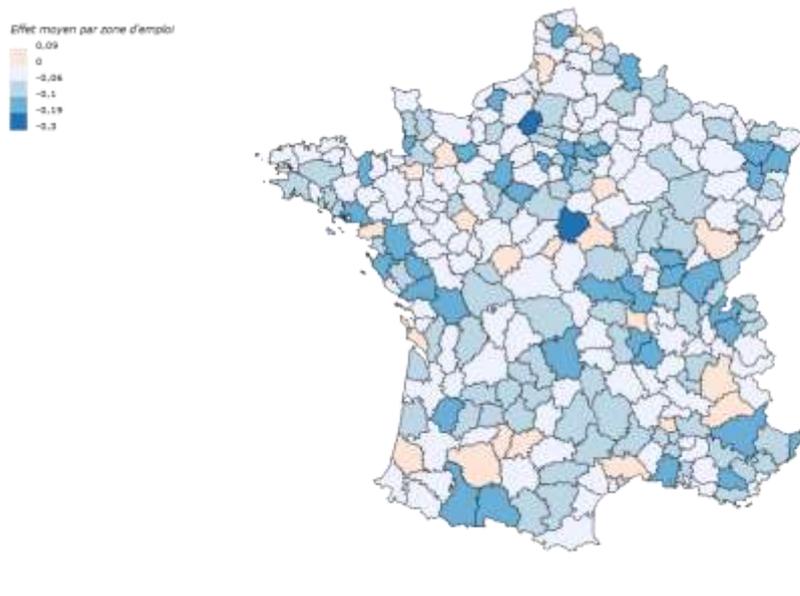
<sup>19</sup> <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1503>

<sup>20</sup> [https://web.stanford.edu/~hastie/Papers/B67.2%20\(2005\)%20301-320%20Zou%20&%20Hastie.pdf](https://web.stanford.edu/~hastie/Papers/B67.2%20(2005)%20301-320%20Zou%20&%20Hastie.pdf)

## 5. Résultats cartographiés

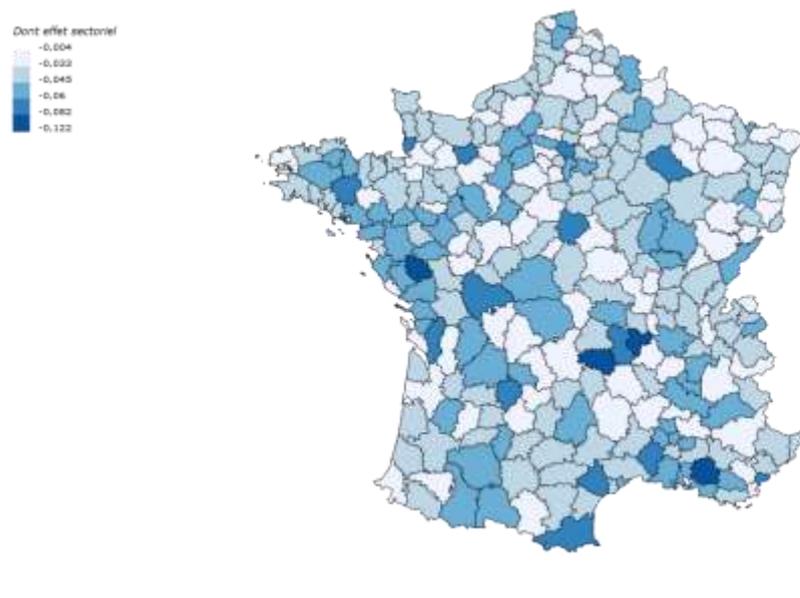
### 5.1. Cartes à la zone d'emploi de l'impact en TVA brute

Figure 20 : effet fixe zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFiP.*

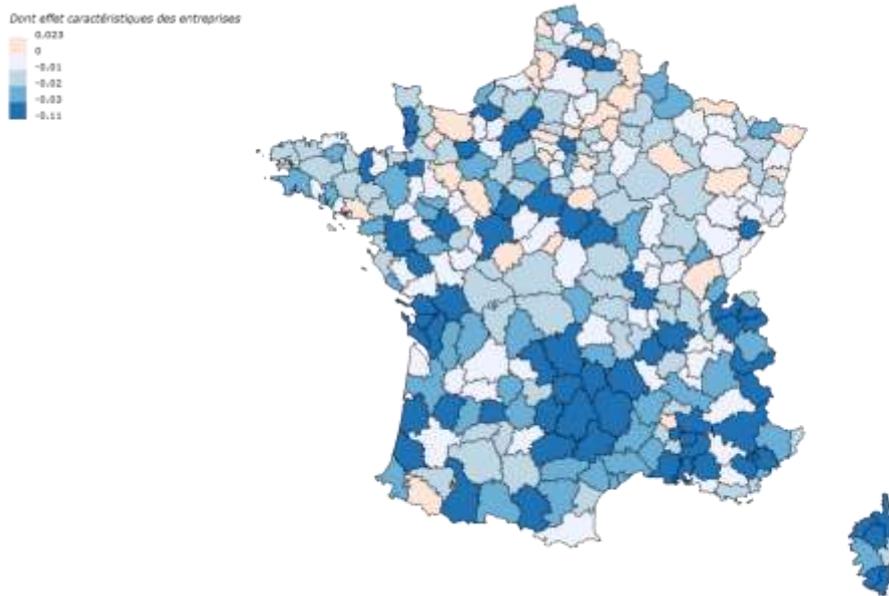
Figure 21 : effet sectoriel par zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFiP.*

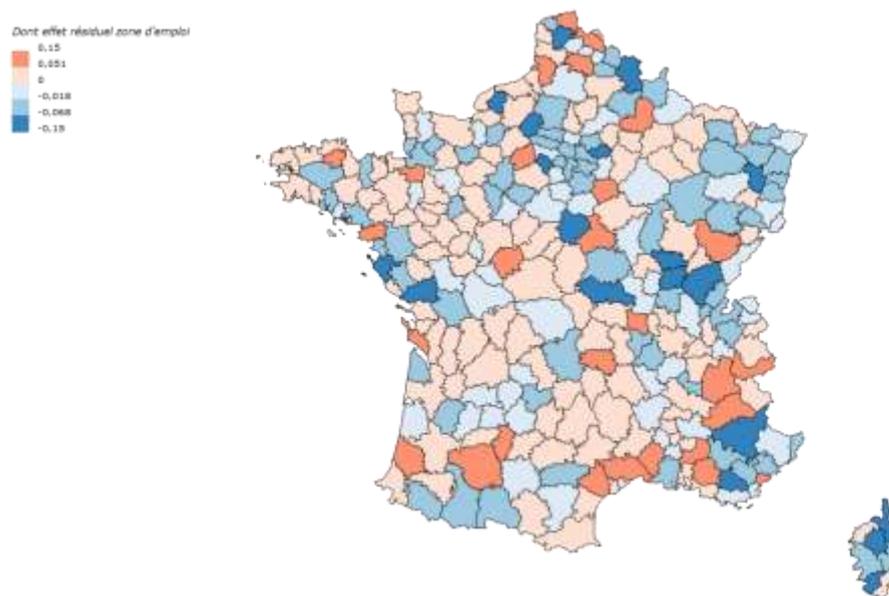
## Annexe I

**Figure 22 : effets caractéristiques des établissements par zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

**Figure 23 : effets résiduel zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)**

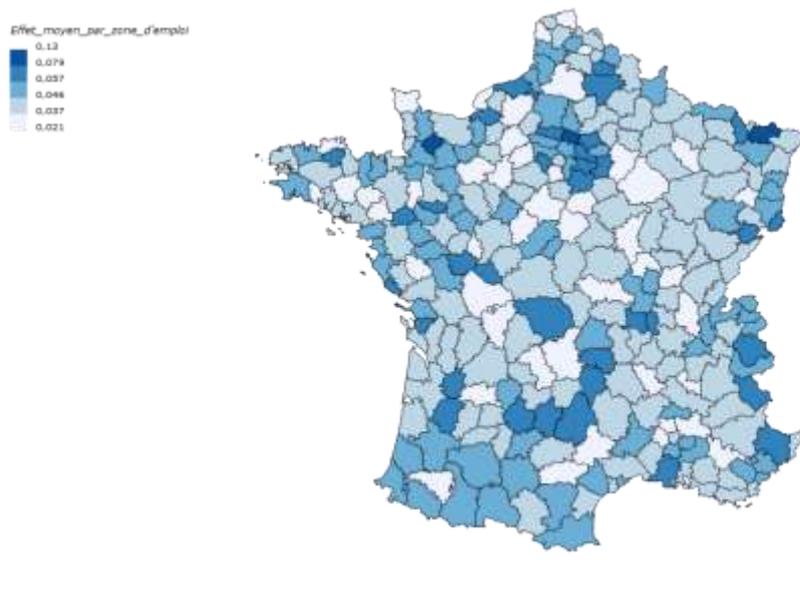


*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

## 5.2. Cartes à la zone d'emploi de l'impact en répartition de l'activité partielle

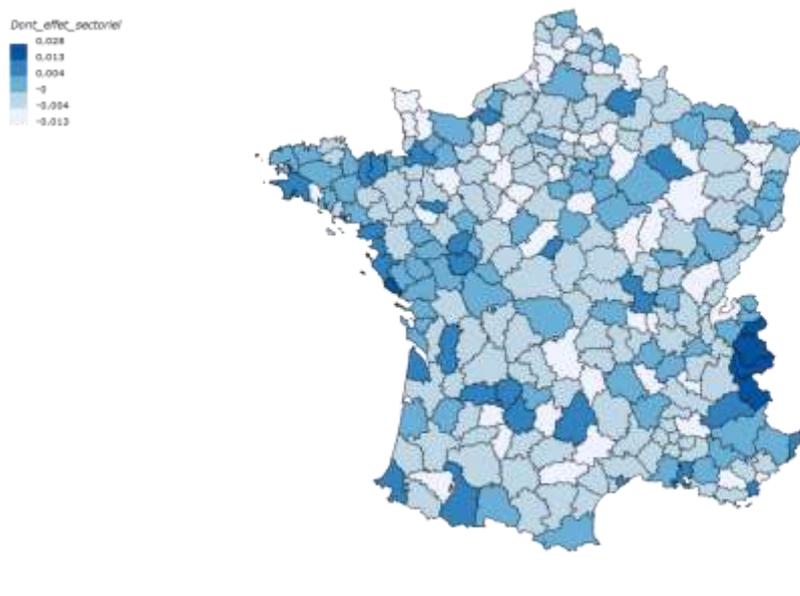
### 5.2.1. Période Mars 2020 - Mars 2021

Figure 24 : effet fixe zone d'emploi (mars 2020 - mars 2021)



*Source* : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.

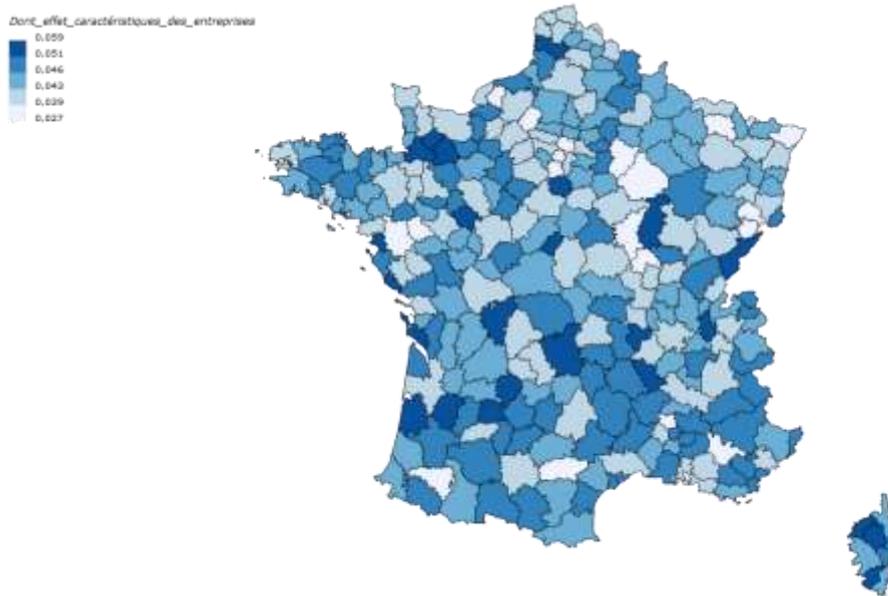
Figure 25 : effet sectoriel par zone d'emploi (mars 2020 - mars 2021)



*Source* : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.

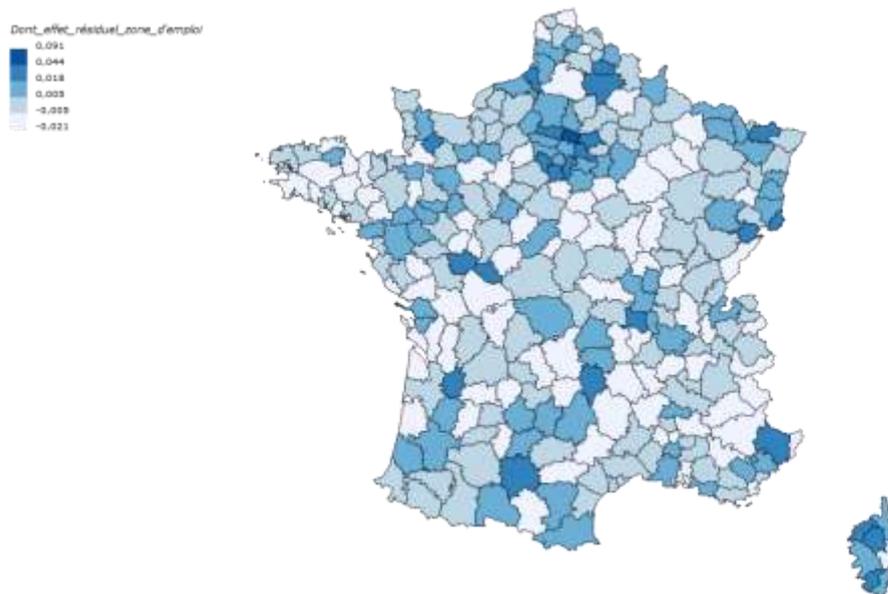
## Annexe I

**Figure 26 : effets caractéristiques des établissements par zone d'emploi (mars 2020 – mars 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

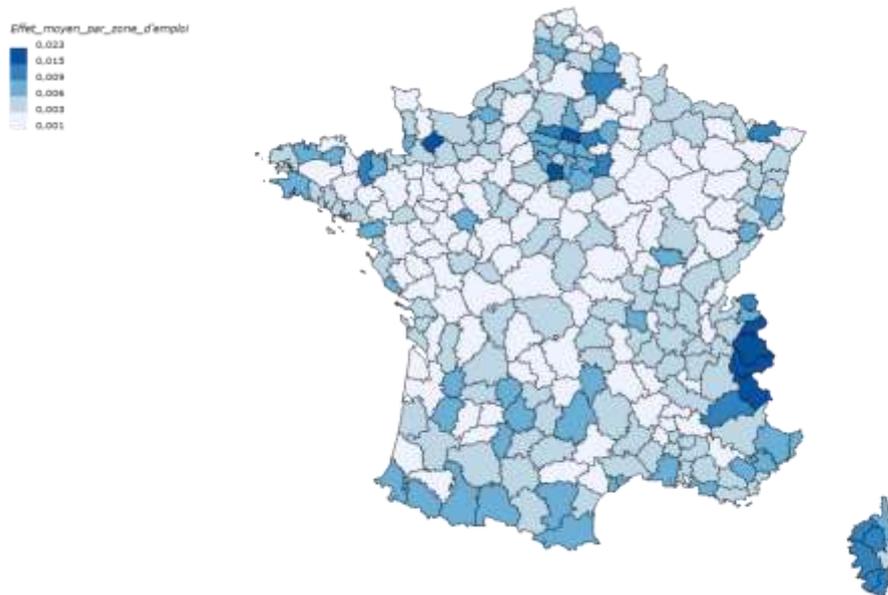
**Figure 27 : effets résiduel zone d'emploi (mars 2020 – mars 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

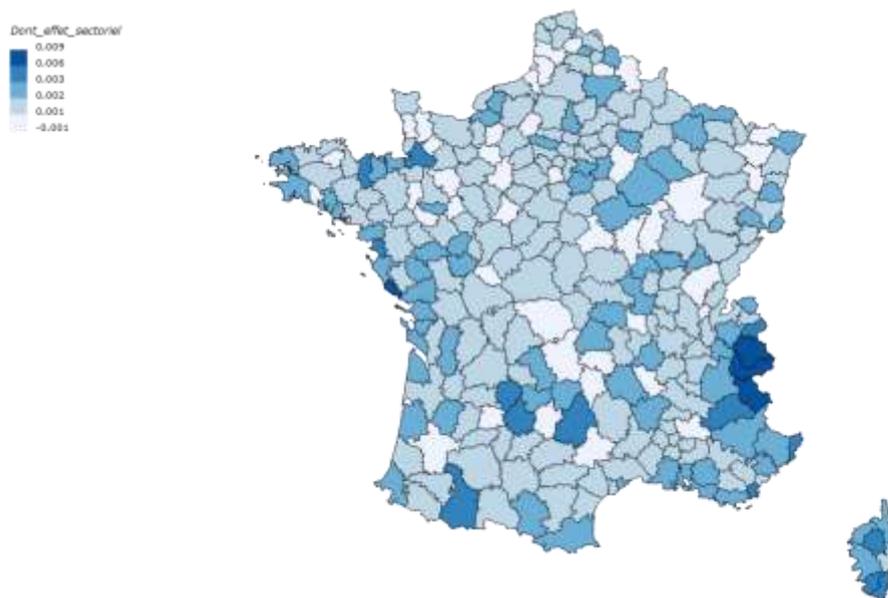
5.2.2. Période Janvier-Février-Mars 2021

Figure 28 : effet fixe zone d'emploi (janvier - mars 2021)



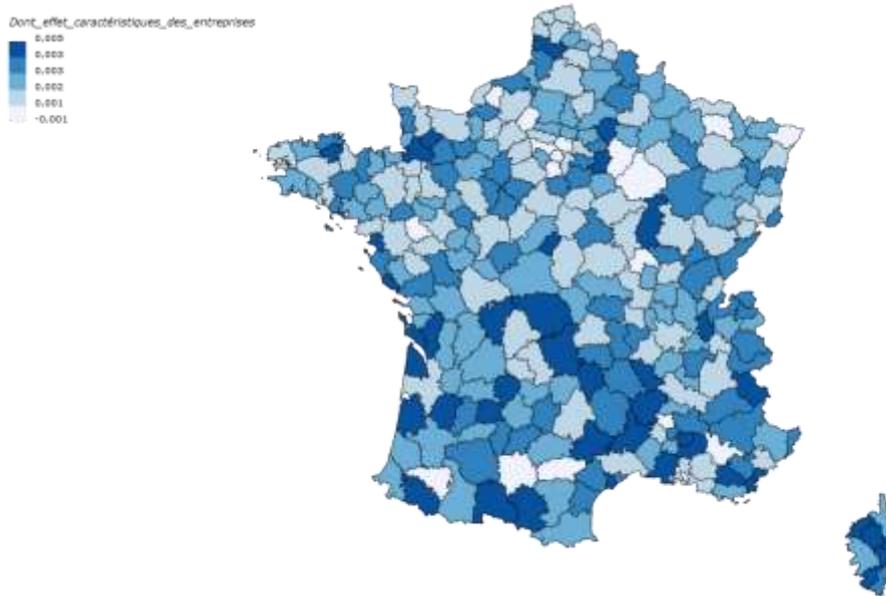
Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.

Figure 29 : effet sectoriel par zone d'emploi (janvier - mars 2021)



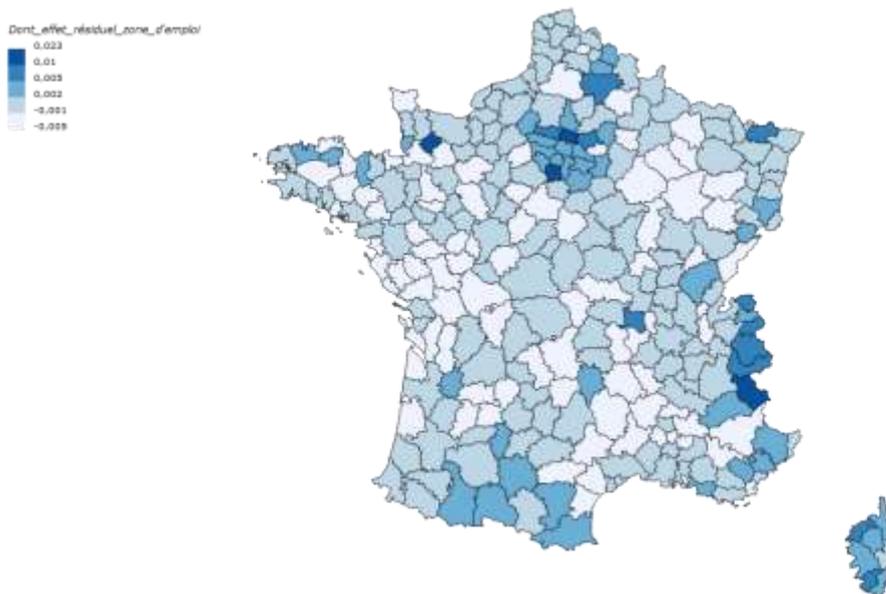
Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.

**Figure 30 : effets caractéristiques des établissements par zone d'emploi (janvier-mars 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

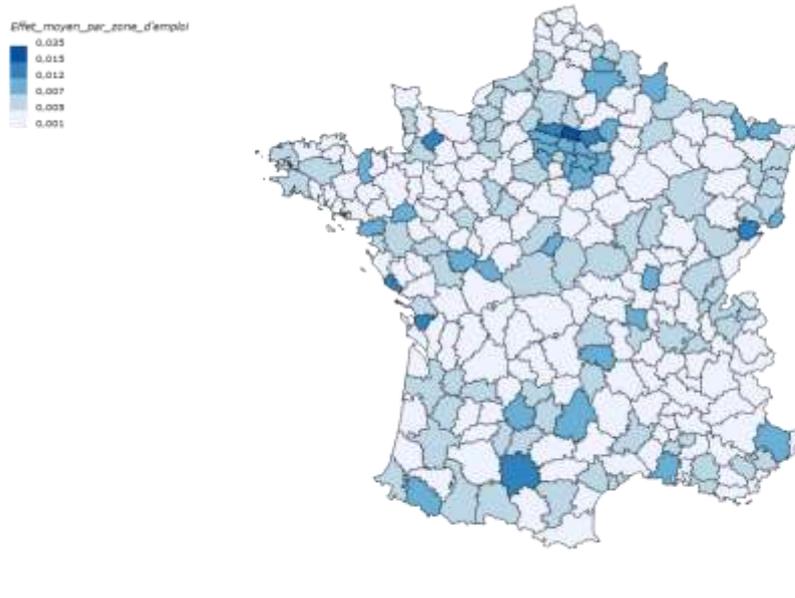
**Figure 31 : effets résiduel zone d'emploi (janvier-mars 2021)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

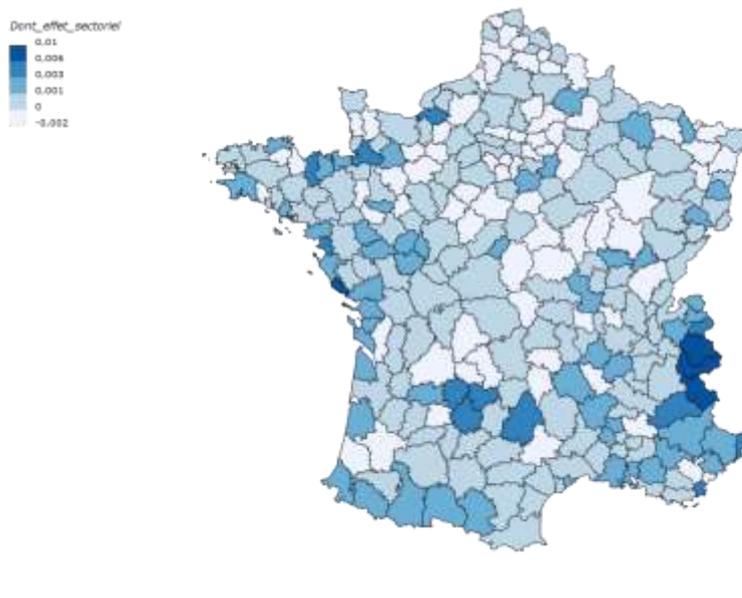
5.2.3. Période Juillet-Septembre 2020

Figure 32 : effet fixe zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

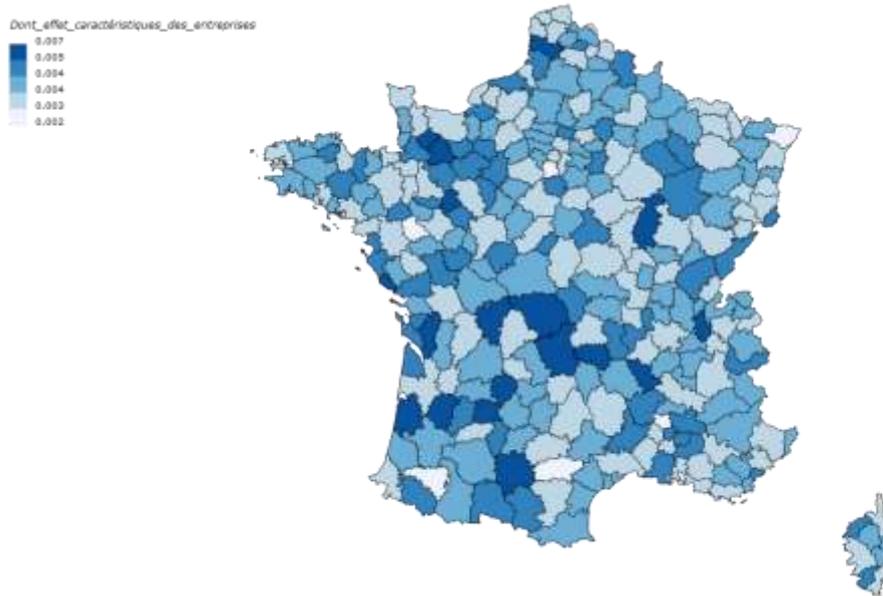
Figure 33 : effet sectoriel par zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

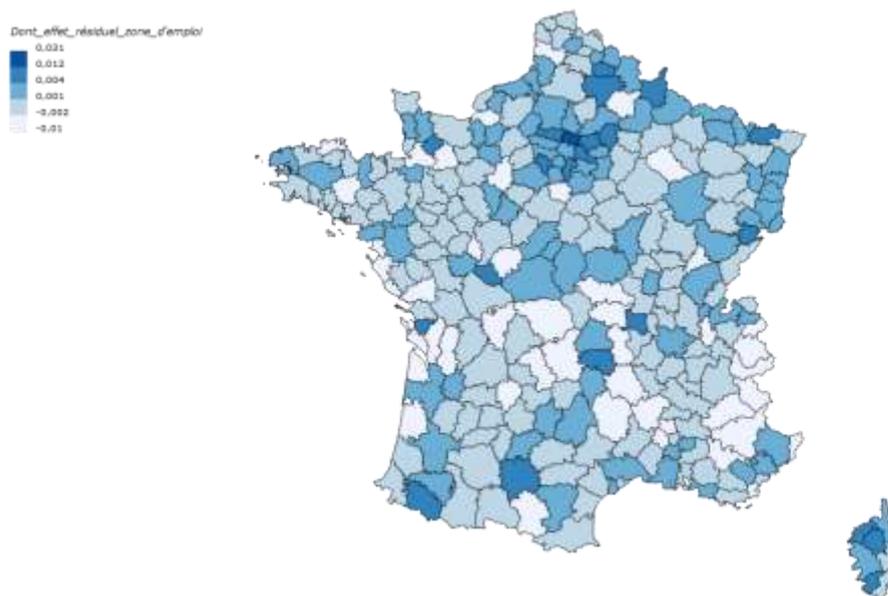
## Annexe I

**Figure 34 : effets caractéristiques des établissements par zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

**Figure 35 : effets résiduel zone d'emploi (juillet 2020 – septembre 2020)**



*Source : Pôle Science des Données, IGF, d'après le modèle développé à partir des données DARES, ACOSS, Insee et DGFIP.*

## **ANNEXE II**

### **Liste des personnes rencontrées**

# SOMMAIRE

<b>1. ENTRETIENS ET VISIO-CONFÉRENCES.....</b>	<b>1</b>
1.1. Membres du Gouvernement.....	1
1.2. Cabinets ministériels .....	1
1.2.1. Cabinet du Président de la République.....	1
1.2.2. Cabinet du Premier ministre .....	1
1.2.3. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance.....	1
1.2.4. Cabinet du ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises....	2
1.2.5. Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales .....	2
1.2.6. Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.....	2
1.2.7. Cabinet de la ministre de la transition écologique .....	2
1.2.8. Cabinet de la ministre de la transformation et de la fonction publiques.....	2
1.3. Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion .....	2
1.3.1. Direction générale du travail (DGT).....	2
1.3.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).....	3
1.3.3. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) .....	3
1.4. Ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR).....	3
1.4.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP) .....	3
1.4.2. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).....	3
1.4.3. Direction générale des entreprises (DGE).....	3
1.4.4. Direction générale du Trésor (DG Trésor).....	3
1.4.5. Direction du budget (DB).....	4
1.4.6. Secrétariat général du plan de relance (SGPR).....	4
1.4.7. Autres.....	4
1.5. Ministère de l'intérieur et de la cohésion des territoires .....	5
1.5.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL) .....	5
1.5.2. Corps préfectoral .....	5
1.6. Ministère de la transformation et de la fonction publiques .....	6
1.6.1. Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) .....	6
1.7. Collectivités territoriales .....	7
1.7.1. Région Bourgogne Franche Comté.....	7
1.7.2. Région Grand Est .....	7
1.7.3. Association des maires de France (AMF).....	7
1.7.4. Assemblée des départements de France (ADF).....	7
1.8. Opérateurs de l'État .....	7
1.8.1. Pôle Emploi.....	7
1.8.2. Banque des territoires.....	7
1.8.3. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	7
1.8.4. Banque publique d'investissement (BPI) France.....	8
1.8.5. CCI France.....	8
1.8.6. CMA France .....	8
1.8.7. Action Logement.....	8
1.8.8. Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).....	8
1.8.9. French Impact.....	8

1.9. Organisations professionnelles.....	8
1.9.1. Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).....	8
1.9.2. Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI).....	9
1.9.3. Fédération française du bâtiment (FFB).....	9
1.9.4. Conseil supérieur du notariat (CSN).....	9
1.9.5. Mouvement des entreprises de France (Medef).....	9
1.9.6. Centre national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJ).....	9
1.9.7. Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.....	9
1.9.8. Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP).....	9
1.9.9. Plateforme filière automobile et mobilités (PFA).....	10
1.9.10. Solidarités nouvelles face au chômage (SNC).....	10
1.10. Économistes et institutions économiques.....	10
1.10.1. Banque de France.....	10
1.10.2. France Stratégie.....	10
1.10.3. Conseil d'analyse économique (CAE).....	10
1.10.4. Institut des politiques publiques (IPP).....	10
1.10.5. Centre de recherches politique de Sciences Po (CEVIPOF).....	10
1.10.6. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	10
1.10.7. Autres économistes.....	11
1.11. Acteurs privés.....	11
1.11.1. Club des industriels acteurs du développement économique local (CIADEL).....	11
1.11.2. Fhb administrateurs judiciaires associés.....	11
1.11.3. Novaxia.....	11
1.11.4. HEC Paris.....	11
1.11.5. Meilleurs agents.....	11
1.11.6. Mobiliwork.....	11
1.11.7. Société d'encouragement pour l'industrie nationale.....	11
1.11.8. Coolkorner.....	12
1.11.9. Comité Richelieu.....	12
1.11.10. Autres.....	12
<b>2. DÉPLACEMENTS DE LA MISSION.....</b>	<b>13</b>
2.1. Région Auvergne-Rhône-Alpes.....	13
2.1.1. Département du Rhône.....	13
2.1.2. Département de la Drôme.....	14
2.2. Région Ile-de-France.....	15
2.2.1. Département des Yvelines.....	15
2.3. Région Bourgogne Franche-Comté.....	16
2.3.1. Département du Doubs.....	16
2.4. Région Bretagne.....	17
2.4.1. Département du Morbihan.....	17
2.5. Région Centre Val-de-Loire.....	18
2.5.1. Département du Cher.....	18
2.6. Région Pays de la Loire.....	19
2.6.1. Département du Maine-et-Loire.....	19
2.7. Région Nouvelle-Aquitaine.....	21
2.7.1. Département du Lot-et-Garonne.....	21

2.8. Région Normandie.....	23
2.8.1. <i>Département de la Seine-Maritime</i> .....	23
2.9. Région Occitanie.....	24
2.9.1. <i>Département de la Haute-Garonne</i> .....	24
2.9.2. <i>Département de l'Ariège</i> .....	25
2.10.. Région Grand Est.....	26
2.10.1. <i>Département de la Moselle</i> .....	26
2.11.. Région Hauts de France.....	28
2.11.1. <i>Département du Pas-de-Calais</i> .....	28
2.12.. Région Corse .....	29
2.12.1. <i>Département de la Haute-Corse</i> .....	29
2.13.. Région Provence Alpes Côte d'Azur .....	30
2.13.1. <i>Département de Vaucluse</i> .....	30

## **1. Entretiens et visio-conférences**

### **1.1. Membres du Gouvernement**

- ◆ Jean CASTEX, Premier ministre
- ◆ Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la relance
- ◆ Élisabeth BORNE, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion
- ◆ Barbara POMPILI, ministre de la transition écologique
- ◆ Amélie DE MONTCHALIN, ministre de la transformation et de la fonction publiques
- ◆ Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des collectivités territoriales
- ◆ Olivier DUSSOPT, ministre délégué aux comptes publics
- ◆ Agnès PANNIER-RUNACHER, ministre déléguée chargée de l'industrie
- ◆ Alain GRISSET, ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises
- ◆ Olivia GREGOIRE, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance chargée de l'économie sociale, solidaire et responsable

### **1.2. Cabinets ministériels**

#### **1.2.1. Cabinet du Président de la République**

- ◆ Charles-Henri WEYMULLER, conseiller macro-économie et politiques commerciales
- ◆ Alexis ZAJDENWEBER, conseiller économie, finances, industrie

#### **1.2.2. Cabinet du Premier ministre**

- ◆ Nicolas REVEL, directeur de cabinet
- ◆ Laurent CARRIÉ, conseiller technique politiques contractuelles territoriales
- ◆ Thibault DE CACQUERAY, conseiller technique « territoires »
- ◆ Florence SAUTEJEAU, conseillère travail et emploi
- ◆ Marc FERRACCI, conseiller en charge du suivi des mesures de relance et de soutien à l'activité
- ◆ Thibault GUYON, conseiller économie, finances, industrie (chef de pôle)
- ◆ Julien AUTRET, conseiller parlementaire (chef de pôle)
- ◆ Julia CLAVEL, conseillère technique parlementaire

#### **1.2.3. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance**

- ◆ Emmanuel MONNET, directeur adjoint
- ◆ Jennifer PIZZICARA, directrice adjointe
- ◆ Charlotte GOUNOT, conseillère chargée de la relance, de la transition écologique et du suivi de l'exécution des réformes
- ◆ Dorothée ROUZET, conseillère en charge de la macroéconomie

#### **1.2.4. Cabinet du ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises**

- ◆ Louis MARGUERITTE, directeur de cabinet
- ◆ Justine SOUSSAN, conseillère parlementaire

#### **1.2.5. Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales**

- ◆ Marc CHAPPUIS, directeur de cabinet
- ◆ Lucile JOSSE, conseillère aménagement du territoire

#### **1.2.6. Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion**

- ◆ Philippe ZAMORA, conseiller marché du travail
- ◆ Rachel BECUWE, conseillère mutations économiques et sociales
- ◆ David MIODOWNICK, conseiller parlementaire

#### **1.2.7. Cabinet de la ministre de la transition écologique**

- ◆ Mehdi MAHAMMEDI-BOUZINA, conseiller parlementaire
- ◆ Sylvain DURAND, conseiller budgétaire et relance

#### **1.2.8. Cabinet de la ministre de la transformation et de la fonction publiques**

- ◆ Nathalie BAKHACHE, directrice adjointe, administratrice civile hors classe
- ◆ Marie PERDOUX, conseillère parlementaire

### **1.3. Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion**

#### **1.3.1. Direction générale du travail (DGT)**

##### **1.3.1.1. *Bureau relations individuelles du travail (RT1)***

- ◆ Émilie SAUSSINE, cheffe du bureau des relations individuelles du travail, sous-direction des relations individuelles et collectives du travail
- ◆ Nina PRUNIER, adjointe à la cheffe de bureau
- ◆ Nicolas COTRUFO, chargé d'études, pôle lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement
- ◆ Raymond POINCET, pôle lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement

##### **1.3.1.2. *Bureau négociation collective (RT2)***

- ◆ Nejma BENMALEK, adjointe à la cheffe du bureau de la négociation collective du travail
- ◆ Fabrine THUILLIER

**1.3.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)**

- ◆ Selma MAHFOUZ, directrice
- ◆ Malik KOUBI, sous-directeur du service salaires, travail et relations professionnelles

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

- ◆ Bruno LUCAS, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- ◆ Stéphanie LE BLANC, adjointe à la sous-directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi
- ◆ Jean-Marie BOUGUEN, chargé de mission revitalisation et FNE-formation
- ◆ Guillaume VILLEMOT, chef de la mission fonds national de l'emploi
- ◆ Caroline COHEN, chargée du suivi du dispositif « transitions collectives »

**1.4. Ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR)**

**1.4.1. Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

**1.4.1.1. Service des collectivités locales (CL)**

**1.4.1.1.1. Sous-direction du conseil fiscal, financier et économique (CL-2)**

- ◆ Jean-Philippe ESPIC, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique

**1.4.1.2. Service de la fonction financière et comptable de l'État (2FCE)**

- ◆ Olivier TOUVENIN, chef du service de la fonction financière et comptable de l'État

**1.4.2. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**

- ◆ Jean-Luc TAVERNIER, directeur général
- ◆ Benoît OURLIAC, directeur de cabinet

**1.4.3. Direction générale des entreprises (DGE)**

- ◆ Thomas COURBE, directeur général des entreprises
- ◆ Simon LEGUIL, directeur de cabinet

**1.4.4. Direction générale du Trésor (DG Trésor)**

- ◆ Emmanuel MOULIN, directeur général
- ◆ Agnès BENASSY-QUERE, chef économiste
- ◆ Jean-Luc SCHNEIDER, rédacteur en chef du Pôle des publications économiques
- ◆ Baptiste LEDAN, conseiller du directeur général

## Annexe II

- ◆ Pierre MONGRUE, coordinateur du plan de relance, politiques sectorielles, OAT vertes
- ◆ Camille SUTTER, conseillère de politique économique auprès du directeur général

### 1.4.4.1. *Sous-direction des politiques sectorielles (Polsec)*

- ◆ Stéphane SORBE, sous-directeur du service des politiques sectorielles (Polsec)
- ◆ Isabelle BENOITEAU, chef du bureau Industrie, économie de la connaissance et de l'innovation (Polsec 1)
- ◆ Romain FAQUET, adjoint au chef du bureau Industrie, économie de la connaissance et de l'innovation (Polsec 1)

### 1.4.4.2. *Sous-direction politiques sociales et emploi (Polsoc)*

- ◆ Pauline GONTHIER, cheffe du bureau Institutions et évaluation des politiques sociales et de l'emploi par intérim
- ◆ Carmelo ZIZZO, adjoint au chef du bureau Institutions et évaluation des politiques sociales et de l'emploi

### 1.4.4.3. *Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)*

- ◆ Louis ALBISSON, secrétaire général adjoint
- ◆ Florence GOMEZ, rapporteur
- ◆ Pierre DE ROMANET, rapporteur
- ◆ Priscille MERLE, rapporteur

### 1.4.5. **Direction du budget (DB)**

- ◆ Adrien BICHET, chef du bureau des transports
- ◆ Roxane MESTRIUS, adjointe au chef du bureau des transports
- ◆ Laetitia DE COUDENHOVE, adjointe au chef du bureau des transports

### 1.4.6. **Secrétariat général du plan de relance (SGPR)**

- ◆ Bruno PARENT, secrétaire général chargé du plan de relance (remplacé par Vincent Menuet)
- ◆ Vincent MENUET, secrétaire général chargé du plan de relance
- ◆ Géraldine RICHARD, adjointe au secrétaire général du plan de relance, responsable du pôle territorial

### 1.4.7. **Autres**

- ◆ Guillaume CADIOU, délégué interministériel aux restructurations d'entreprises
- ◆ Pierre PELOUZET, médiateur des entreprises
- ◆ Nicolas MOHR, directeur général de la médiation des entreprises

## 1.5. Ministère de l'intérieur et de la cohésion des territoires

### 1.5.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ◆ Stanislas BOURRON, directeur général

#### 1.5.1.1. *Sous-direction des finances locales et de l'action économique*

- ◆ Arnaud MENGUY, sous-directeur
- ◆ Adélie RAYNAGUET, adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'État

#### 1.5.1.2. *Sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire (SDCAT)*

- ◆ Fabienne VAUGUET, chargée de mission fonds européen, bureau de la stratégie, de la contractualisation et de l'évaluation

### 1.5.2. Corps préfectoral

- ◆ Marc MEUNIER, Préfet, chargé du plan de relance, cabinet du secrétaire général au ministère de l'intérieur
- ◆ Marc GUILLAUME, préfet de la région Ile-de-France
- ◆ Thibaut FELIX, sous-préfet à la relance, préfecture des Pyrénées-Orientales
- ◆ Alice MALLICK, sous-préfète à la relance, chargée de mission plan de relance et plan particulier pour la Creuse (PPC)
- ◆ Sonia HASNI, sous-préfète de Vervins (Aisne)
- ◆ Raphaël CARDET, sous-préfet à la relance dans le département de l'Aisne
- ◆ Mathieu GATINEAU, secrétaire général de la préfecture du Territoire de Belfort
- ◆ Julien LE GOFF, secrétaire général de la préfecture des Vosges
- ◆ Juliette PART, secrétaire générale de la préfecture de la Savoie
- ◆ Stéphane CHIPONNI, sous-préfet de Thann-Guebwiller (Haut-Rhin)
- ◆ Béatrice STEFFAN, secrétaire générale de la préfecture du Puy-de-Dôme
- ◆ Alain CASTANIER, secrétaire général de la préfecture du Pas-de-Calais
- ◆ Odile BUREAU, sous-préfète à la relance dans le département de la Moselle
- ◆ Denis GAUDIN, secrétaire général de la préfecture de la Marne
- ◆ Thomas ODINOT, secrétaire général de la préfecture de Lozère
- ◆ Loïc GROSSE, secrétaire général de la préfecture des Landes
- ◆ Justin BABILOTTE, secrétaire général de la préfecture du Jura
- ◆ Jean RAMPON, sous-préfet à la relance dans le département du Gard
- ◆ Marie ARGOUARC'H, secrétaire générale de la préfecture de la Drôme
- ◆ Claire MAYNADIER, sous-préfète de Saint-Amand-Montrond (Cher)
- ◆ Pierre MOLAGER, secrétaire général de la préfecture de la Charente-Maritime
- ◆ Maxime AHRWEILLER, sous-préfète à la relance auprès du préfet, préfecture de Mayotte
- ◆ Gilbert MANCIER, sous-préfet à la relance auprès du préfet de La Réunion
- ◆ Odile NACIBIDE, sous-préfète à la relance auprès du préfet de Martinique et du préfet de Guadeloupe

## Annexe II

- ◆ Nicolas LEFEVRE, sous-préfet à la relance dans le département de l'Essonne
- ◆ Fabrice NEVEU, sous-préfet à la relance dans le département de la Somme
- ◆ Paul BOURGEOIS, sous-préfet à la relance pour la préfecture de Seine-Maritime
- ◆ Myriam ABASSI, sous-préfète à la relance auprès du préfet de la région Ile-de-France
- ◆ Yosr KBAIRI, sous-préfète à la relance auprès de la préfète de la région Grand Est
- ◆ Thomas BUFFARD, sous-préfet à la relance auprès du préfet des Ardennes
- ◆ Didier JOSSO, sous-préfet à la relance dans le département de la Nièvre
- ◆ Céline BROQUIN-LACOMBE, sous-préfète à la relance auprès du préfet de la Mayenne
- ◆ Simon KARLESKIND, sous-préfet à la relance auprès du préfet de la région Centre-Val de Loire
- ◆ Johann FAURE, sous-préfet à la relance des Pays de la Loire
- ◆ Raphaëlle KOROTCHANSKY, sous-préfète à la relance de la Haute-Loire
- ◆ Samy SISAI, sous-préfet à la relance dans le département de l'Isère
- ◆ Agnès BOUTY-TRIQUET, sous-préfète à la relance en Indre-et-Loire
- ◆ Sandrine MICHALON-FAURE, sous-préfète à la relance auprès du préfet de la région Bretagne
- ◆ Yannick SCALZOTTO, sous-préfet à la relance pour les départements du Finistère et des Côtes d'Armor
- ◆ Romain GAREAU, sous-préfet à la relance auprès du préfet de la région Occitanie
- ◆ Natacha VIEILLE, sous-préfète à la relance auprès du préfet de Bourgogne-Franche-Comté
- ◆ Patrick BERNIE, sous-préfet à la relance en Corse
- ◆ Sandy LECOQ-ESPALLARGAS, sous-préfète à la relance dans le département de la Charente
- ◆ Charbel ABOUD, secrétaire général de la préfecture du Cantal
- ◆ Nathan DE LARA, sous-préfet à la relance auprès du préfet du Calvados
- ◆ Benoît MOURNET, sous-préfet à la relance auprès du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- ◆ Julien FRAYSSE, sous-préfet à la relance auprès du préfet de Vaucluse
- ◆ Laurent BUCHAILLAT, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) auprès du Préfet de la région Hauts-de-France

### **1.6. Ministère de la transformation et de la fonction publiques**

#### **1.6.1. Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**

- ◆ Thierry LAMBERT, délégué interministériel à la transformation publique
- ◆ Grégoire TIROT, chef du département pilotage et déploiement du programme de la transformation publique
- ◆ Camille BOISSEL, stagiaire du département pilotage et déploiement du programme de transformation publique

## **1.7. Collectivités territoriales**

### **1.7.1. Région Bourgogne Franche Comté**

- ◆ Jean-Claude LAGRANGE, vice-président en charge du développement économique de la nouvelle croissance et de l'emploi

### **1.7.2. Région Grand Est**

- ◆ Stéphane LE HO, directeur général adjoint des services de la région Grand Est
- ◆ Jean-Luc WARSMANN, député (3<sup>ème</sup> circonscription Ardennes), conseiller régional

### **1.7.3. Association des maires de France (AMF)**

- ◆ Stéphanie GUIRAUD-CHAUMEIL, maire d'Albi
- ◆ Jacques OBERTI, maire d'Ayguésvives, président du Sicoval et président de l'AMF

### **1.7.4. Assemblée des départements de France (ADF)**

- ◆ Dominique BUSSEREAU, président de l'ADF et président du département de la Charente-Maritime

## **1.8. Opérateurs de l'État**

### **1.8.1. Pôle Emploi**

- ◆ Paul BAZIN, directeur général adjoint de la stratégie et des affaires institutionnelles
- ◆ Michaël OHIER, DGA en charge du réseau
- ◆ Cyril NOUVEAU, directeur des statistiques, études, évaluations au sein de la direction du réseau

### **1.8.2. Banque des territoires**

- ◆ Olivier SICHEL, directeur de la Banque des territoires et directeur général adjoint de la Caisse des Dépôts
- ◆ Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles

### **1.8.3. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

- ◆ Yves LE BRETON, directeur général de l'ANCT
- ◆ Guillaume BASSET, directeur du programme Territoires d'industrie
- ◆ Stéphanie MARINGE, cheffe de cabinet
- ◆ Xavier GIGUET, directeur général délégué aux territoires et ruralités, et secrétaire général de l'ANCT depuis mars 2021

## Annexe II

### 1.8.4. Banque publique d'investissement (BPI) France

- ◆ Nicolas DUFOURCQ, directeur général
- ◆ Jean-Baptiste MARIN LAMELLET, responsable des relations institutionnelles
- ◆ Philippe MUTRICY, directeur de l'évaluation des études et de la prospective
- ◆ Baptiste THORNARY, chef économiste, responsable études économiques et conjoncture
- ◆ Martial ROZIER, directeur ETI PME, assurance export ETI-PME

### 1.8.5. CCI France

- ◆ Pierre GOGUET, président CCI France
- ◆ Pierre DUPUY, chargé de mission Affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement/ Direction des affaires publiques
- ◆ Gérard BACHELIER, président CCI Versailles Yvelines, vice-président CCI Paris - Ile de France

### 1.8.6. CMA France

- ◆ Julien GONDARD, directeur général de CMA France
- ◆ Joël FOURNY, président de CMA France
- ◆ Samuel DEGUARA, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles

### 1.8.7. Action Logement

- ◆ Bruno ARCADIPANE, président du Groupe Action logement
- ◆ Philippe LENGRAND, vice-président

### 1.8.8. Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

- ◆ Laurent CAPPELLETTI, professeur titulaire de la chaire comptabilité et contrôle de gestion au CNAM
- ◆ Thibaut DUCHENE, adjoint à l'administrateur général du CNAM

### 1.8.9. French Impact

- ◆ Stéphanie GOUJON, directrice générale
- ◆ Catfish TOMEI, responsable relations

## 1.9. Organisations professionnelles

### 1.9.1. Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

- ◆ François ASSELIN, président

**1.9.2. Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)**

- ◆ Alexandre MONTAY, délégué général
- ◆ Jean-Thomas SCHMITT, directeur général d'HEPPNER et administrateur du METI
- ◆ Alexandre BONIS, responsable des affaires publiques

**1.9.3. Fédération française du bâtiment (FFB)**

- ◆ Olivier SALLERON, président
- ◆ Loïc CHAPEAUX, directeur des affaires économiques
- ◆ Benoit VANSTAVEL, directeur des affaires institutionnelles

**1.9.4. Conseil supérieur du notariat (CSN)**

- ◆ David AMBROSIANO, président
- ◆ Jérôme FEHRENBACH, directeur général
- ◆ Olivier COMPERE, directeur des affaires économiques

**1.9.5. Mouvement des entreprises de France (Medef)**

- ◆ Patrick MARTIN, président délégué
- ◆ Guillaume LEBLANC, directeur des affaires publiques
- ◆ Antoine PORTELLI, chargé des relations publiques
- ◆ François GONORD, directeur de mission financement des entreprises, e-invoicing, moyens de paiement, commande publique

**1.9.6. Centre national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJM)**

- ◆ Christophe BASSE, président
- ◆ Frédéric ABITBOL, vice-président
- ◆ Alain DAMAIS, directeur général
- ◆ Alexandre DE MONTESQUIOU, consultant

**1.9.7. Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables**

- ◆ Lionel CANESI, président

**1.9.8. Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP)**

- ◆ Michael RESTIER, directeur
- ◆ Josiane CORNELOUP, présidente
- ◆ Frédéric REISS, premier vice-président

### **1.9.9. Plateforme filière automobile et mobilités (PFA)**

- ◆ Luc CHATEL, Président

### **1.9.10. Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)**

- ◆ Gilles DE LABARRE, président
- ◆ Vincent GODEBOUT, délégué général
- ◆ Élisabeth AIGUEPERSE, membre bénévole

## **1.10. Économistes et institutions économiques**

### **1.10.1. Banque de France**

- ◆ François VILLEROY DE GALHAU, gouverneur de la Banque de France
- ◆ Véronique BENSARD-COHEN, conseillère parlementaire
- ◆ Frédéric VISNOVSKY, médiateur national du crédit
- ◆ Alain GERBIER, directeur des entreprises

### **1.10.2. France Stratégie**

- ◆ Cédric AUDENIS, commissaire général adjoint
- ◆ Gilles DE MARGERIE, commissaire général
- ◆ Coline BOUVART, cheffe de projet au sein du département Travail Emploi Compétences
- ◆ Anne EPAULARD, conseillère scientifique, spécialiste en macroéconomie

### **1.10.3. Conseil d'analyse économique (CAE)**

- ◆ Philippe MARTIN, président délégué
- ◆ Hélène PARIS, secrétaire générale
- ◆ Madeleine PERON, chargée d'études
- ◆ Yann ALGAN, doyen de l'école d'affaires publiques de Sciences Po, économiste

### **1.10.4. Institut des politiques publiques (IPP)**

- ◆ Antoine BOZIO, directeur de l'IPP
- ◆ Laurent BACH, directeur du programme entreprises

### **1.10.5. Centre de recherches politique de Sciences Po (CEVIPOF)**

- ◆ Martial FOUCAULT, directeur

### **1.10.6. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**

- ◆ Laurence BOONE, chef économiste

## Annexe II

- ◆ Fabrice MURTIN, économiste
- ◆ Simon GANEM, consultant
- ◆ Tim BULMAN, économiste

### 1.10.7. Autres économistes

- ◆ Augustin LANDIER, professeur de finances à HEC Paris
- ◆ Benoît COEURE, comité de suivi des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19

## 1.11. Acteurs privés

### 1.11.1. Club des industriels acteurs du développement économique local (CIADEL)

- ◆ Laurent LEGENDRE, membre du CIADEL

### 1.11.2. Fhb administrateurs judiciaires associés

- ◆ Hélène BOURBOULOUX, administrateur judiciaire, associée fhb
- ◆ Théophile FORNACCIARI, administrateur judiciaire – fiduciaire, associé fhb

### 1.11.3. Novaxia

- ◆ Vincent AUREZ, directeur communication développement durable et innovation. Administrateur du fonds de dotation

### 1.11.4. HEC Paris

- ◆ Éloïc PEYRACHE, professeur et directeur général
- ◆ Anne-Valérie CORBOZ, doyen associé de *l'executive education*
- ◆ Bérange MALIN, *international account manager*

### 1.11.5. Meilleurs agents

- ◆ Thomas LEFEBVRE, directeur scientifique

### 1.11.6. Mobiliwork

- ◆ Jérôme GONON, président associé fondateur

### 1.11.7. Société d'encouragement pour l'industrie nationale

- ◆ Olivier MOUSSON, Président

**1.11.8. Coolkorner**

- ◆ Nicolas BEHRA, co-fondateur de coolkorner
- ◆ Remi LEONARD, co-fondateur de coolkorner

**1.11.9. Comité Richelieu**

- ◆ Philippe BOUQUET, secrétaire général
- ◆ Jean DELALANDRE, délégué général
- ◆ Sophie DE GUILLEBON, adhésion et partenariats
- ◆ Jérôme DIACRE
- ◆ Emmanuel GAVACHE, Président-directeur général d'Eridanis et Président de la Commission Smart-City au Comité Richelieu

**1.11.10. Autres**

- ◆ René RICOL, associé fondateur du cabinet Ricol Lasteyrie, membre du comité directeur de l'Institut Montaigne
- ◆ Antoine FOUCHER, ancien directeur de cabinet de la ministre du travail, aujourd'hui président du cabinet Quintet Conseil
- ◆ Jean-Marc BORELLO, fondateur et président du directoire du groupe SOS

## 2. Déplacements de la mission

### 2.1. Région Auvergne-Rhône-Alpes

#### 2.1.1. Département du Rhône

##### 2.1.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Pascal MAILHOS, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes
- ◆ Françoise NOARS, secrétaire générale pour les affaires régionales
- ◆ Clément VIVES, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône
- ◆ Guillaume STEHLIN, directeur régional adjoint à la DREETS
- ◆ Jean LANGLOIS-MEURINNE, responsable du département entreprises à la DREETS
- ◆ Yannick MATHIEU, directeur adjoint à la DREAL
- ◆ Michel SINOIR, directeur régional DRAAF
- ◆ Thierry GARDON, président du Tribunal de Commerce de Lyon

##### 2.1.1.2. *Opérateurs et autres organismes de service public*

- ◆ Philippe GUÉRAND, président de la CCI
- ◆ Serge BOSCHER, directeur général de la CCI
- ◆ Michel JOUX, FDSEA et président de la chambre d'agriculture de l'Ain
- ◆ Laurent DE JEKHOWSKY, DRFIP
- ◆ Jean-Pierre BES, directeur régional Bpifrance
- ◆ Philippe LAMBERT, directeur régional Banque des territoires
- ◆ Christian Jacques BERRET, directeur régional de la Banque de France
- ◆ Maître Olivier BUISINE, administrateur judiciaire à Lyon et président national de l'Institut français des praticiens des procédures collectives

##### 2.1.1.3. *Organisations professionnelles*

- ◆ François TURCAS, président de la CPME
- ◆ Pascale JOUVANCEAU, présidente de l'U2P
- ◆ Jérôme D'ASSIGNY, directeur de l'ADEME
- ◆ Christian COCHET, CPME
- ◆ Odile DUBREUIL, présidente de l'ordre des experts comptables

##### 2.1.1.4. *Collectivités locales*

- ◆ Laurent WAUQUIEZ, président de la région
- ◆ Annabel ANDRÉ, vice-présidente de la région

## 2.1.2. Département de la Drôme

### 2.1.2.1. *Services de l'État*

- ◆ Hugues MOUTOUH, préfet de la Drôme
- ◆ Marie ARGOUARC'H, secrétaire générale de la préfecture de la Drôme
- ◆ Dominique CROS, directrice de l'unité départementale 26 de la DREETS
- ◆ Marie-Hélène HÉROU-DESBIOLLES, DDFIP

### 2.1.2.2. *Opérateurs et autres organismes de service public*

- ◆ Alain GUIBERT, président de la CCI Drôme
- ◆ Alain FONTE, directeur général de la CCI Drôme
- ◆ Nicolas AMMARÈNE, CMA Drôme
- ◆ Régis PONSICH, directeur de la mission locale de Valence
- ◆ Xavier DEBARNOT, directeur départemental de la Banque de France
- ◆ Laurence PERONNY, URSSAF

### 2.1.2.3. *Acteurs privés*

- ◆ Laurent PORTRAIT, directeur du site de Thalès Valence
- ◆ Gilles SAROUL, secrétaire général de Thalès et représentant du GIFAS en région AURA

### 2.1.2.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ Patrick GONNIN, président du MEDEF Drôme-Ardèche
- ◆ Franck LOTIER, délégué général du MEDEF Drôme-Ardèche
- ◆ Guy LAMBERT, UMIH Drôme
- ◆ Cécile GRUAT-LAFORME, Présidente de la fédération du BTP Drôme-Ardèche
- ◆ Didier RASCLARD, directeur de CAP Emploi

### 2.1.2.5. *Collectivités locales*

- ◆ Sophie PASQUET, responsable du pôle développement économique de la Communauté de communes Porte Drôme Ardèche
- ◆ Christophe MARMILLOUS, DGS de Valence Romans Agglo
- ◆ Mourad HADER, directeur du développement économique de Valence Romans Agglo
- ◆ Anthony SABOURIN, en charge de l'audit à Valence Romans Agglo

### 2.1.2.6. *Parlementaires*

- ◆ Mireille CLAPOT, députée de la 1ère circonscription de la Drôme
- ◆ Christine MARION, assistance parlementaire de Célia DE LAVERGNE, députée de la 4ème circonscription de la Drôme

## 2.2. Région Ile-de-France

### 2.2.1. Département des Yvelines

#### 2.2.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Jehane BENSEDIRA, sous-préfète chargée du développement économique et de la cohésion des territoires
- ◆ Gérard DEROUIN, sous-préfet de Mantes-la-Jolie
- ◆ Didier LACHAUD, responsable de l'unité départementale des Yvelines de la DREETS Ile-de-France par intérim
- ◆ Gérard BACHELIER, président de la chambre de commerce et d'industrie de Versailles Yvelines

#### 2.2.1.2. *Acteurs privés*

- ◆ Inaki GARCIA-BROTONS, directeur des sites Airbus de la région parisienne
- ◆ Hélène TAVIER, directrice des établissements d'Ile-de-France de Renault
- ◆ Arthur BATAILLE, directeur général de Sillicom
- ◆ Gérard BRESCON, *chief people officer* chez Expleo
- ◆ Frédéric PRZYBYLSKI, directeur de Stellantis Poissy (ex-PSA)
- ◆ Jean-Philippe BILLAI, directeur Renault Flins
- ◆ Hugues EMONT, directeur ArianeGroup les Mureaux
- ◆ Renaud KLIEBER, société Autonéum Aubergenville
- ◆ Rémi BASTIEN, président du pôle de compétitivité NextMove

#### 2.2.1.3. *Organisations professionnelles*

- ◆ David COPIER, président de l'association des entreprises de la ZA des Chevries Aubergenville
- ◆ Jérôme PERROD, dirigeant de la société Buffet Crampon Mantes la Ville et président de la chambre syndicale nationale des fabricants d'instruments de musique

#### 2.2.1.4. *Collectivités locales*

- ◆ Jean-Michel FOURGOUS, président de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines
- ◆ Alexandra ROSETTI, vice-présidente déléguée au développement économique et à l'attractivité du territoire
- ◆ Lorrain MERCKAERT, vice-président délégué à l'aménagement du territoire
- ◆ Anne FAHY, directrice générale adjointe chargée du développement économique, Saint-Quentin-en-Yvelines
- ◆ Pierre BÉDIER, président du conseil départemental des Yvelines
- ◆ Raphaël COGNET, président de la communauté urbaine grand Paris Seine & Oise - CU GPS&O

2.2.1.5. *Parlementaires*

- ◆ Sophie PRIMAS, sénatrice des Yvelines, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat
- ◆ Bruno MILLIENNE, député de la 9<sup>e</sup> circonscription des Yvelines

2.3. **Région Bourgogne Franche-Comté**

2.3.1. **Département du Doubs**

2.3.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Joël MATHURIN, préfet du Doubs
- ◆ Jean-Philippe SETBON, secrétaire général de la préfecture du Doubs
- ◆ Thierry GALVAIN, directeur départemental des finances publiques
- ◆ Xavier CAILLON, référent unique à l'investissement à la DREETS Bourgogne Franche-Comté
- ◆ Serge DELRIEU, sous-préfet de Pontarlier
- ◆ Jacky HAUTIER, sous-préfet de Montbéliard
- ◆ Fabrice VUILLAUME, secrétaire général de la sous-préfecture
- ◆ Béatrice LOCATELLI, chargée de mission développement économique à la sous-préfecture

2.3.1.2. *Opérateurs publics*

- ◆ Christine-Noëlle BAUDIN, 1<sup>ère</sup> vice-présidente de la chambre de commerce et d'industrie 25
- ◆ Manuela MORGADINHO, chambre de métiers et de l'artisanat délégation 25

2.3.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ Dani ROYER, dirigeant de Pequignet Horlogerie
- ◆ Frédéric ABADIE, directeur du centre de R&D de Faurecia clean mobility
- ◆ Nicolas D'ARCO, directeur stratégie et partenariats division «zéro émission» de Faurecia
- ◆ Philippe LALLEMAND, responsable Europe chez Faurecia clean mobility
- ◆ Thierry JEANMART, PDG de Zurfluh Feller
- ◆ Rémy BARTHELME, directeur de Streit Mécanique
- ◆ Gérald STREIT, PDG de Delfingen
- ◆ Gilles CURTIT, président aire urbaine investissement et président de Epau-Nova

2.3.1.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ Damien TOURNIER, union des industries et métiers de la métallurgie 25
- ◆ Philippe FEUVRIER, union des métiers et des industries de l'hôtellerie 25
- ◆ Dominique VIPREY, fédération française du bâtiment 25

#### 2.3.1.5. *Collectivités locales*

- ◆ Marcel FELT, conseiller communautaire délégué à la communauté urbaine grand Besançon métropole
- ◆ Jean-Claude GRENIER, président de la communauté de communes Loue Lison
- ◆ François CUCHEROUSSET, président de la communauté de communes des portes du Haut-Doubs
- ◆ Patrick GENRE, président de la communauté de communes de Pontarlier, maire de Pontarlier et conseiller régional
- ◆ Philippe CHANEY, dirigeant de Micropierre et maire de Beure
- ◆ Cédric BÔLE, maire de Morteau
- ◆ Didier KLEIN, vice-président Pays de Montbéliard Agglomération, président de SEM PMIE
- ◆ Marie-Noëlle BIGUINET, maire de Montbéliard
- ◆ Christophe FROPPIER, adjoint en charge du commerce et du logement à la mairie de Montbéliard
- ◆ Philippe GAUTIER, président de l'agence de développement et d'urbanisme du pays de Montbéliard et maire de Valentigney
- ◆ Christian BRAND, président de la communauté de communes du Pays de Sancey-Belleherbe
- ◆ Alexandre PANTEL, vice-président en charge du développement économique Communauté de communes du Pays de Maïche

#### 2.3.1.6. *Parlementaires*

- ◆ Christophe GRUDLER, député européen

### 2.4. Région Bretagne

#### 2.4.1. Département du Morbihan

##### 2.4.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Patrice FAURE, préfet du Morbihan
- ◆ Guillaume QUINET, secrétaire général de la préfecture du Morbihan, sous-préfet de l'arrondissement de Vannes
- ◆ Valérie SINGUIN, secrétaire générale de la sous-préfecture de Lorient
- ◆ Anne-Sophie CAMBIER, bureau du développement économique et des territoires à la sous-préfecture de Lorient
- ◆ Éric BOIREAU, Directeur de la DREETS

##### 2.4.1.2. *Opérateurs publics*

- ◆ Pierre MONTEL, chambre de commerce et d'industrie
- ◆ Valérie GEORGES, directrice de l'agence de Vannes de Pôle Emploi

## **Annexe II**

### **2.4.1.3. Acteurs privés**

- ◆ Bénédicte LEBRUN, présidente de Morbihan affaires
- ◆ Erwan THOMAS, club de loisirs en Morbihan, compagnie NAVIX
- ◆ Yves JEHANNO, directeur des gîtes de France en Morbihan
- ◆ Sébastien BERHAULT, directeur de l'auberge des dunes de Plouharnel
- ◆ André GUÉRIN, directeur général en charge des opérations de SocoMore
- ◆ Bart VAN CAUWELAERT, directeur général du Sofitel Quiberon
- ◆ Philippe RIO, directeur de Carnac les salines
- ◆ Frédéric POULIQUEN, directeur général d'Ouest Boissons

### **2.4.1.4. Organisations professionnelles**

- ◆ Patrick GOVEN, Morbihan union bretonne de l'hôtellerie de plein air

### **2.4.1.5. Collectivités locales**

- ◆ Anne GALLO, maire de Saint-Avé, vice-présidente chargée du tourisme, du patrimoine et des voies navigables de la région Bretagne
- ◆ Soizic PERRAULT, vice-présidente de l'agence de développement touristique 56, conseillère départementale et vice-présidente déléguée au tourisme
- ◆ Marie-Jo LEBRETON, conseillère départementale du Morbihan
- ◆ Patrick LÉVY, président de l'agence de développement touristique 56

### **2.4.1.6. Parlementaires**

- ◆ Jimmy PAHUN, député de la 2e circonscription du Morbihan

## **2.5. Région Centre Val-de-Loire**

### **2.5.1. Département du Cher**

#### **2.5.1.1. Services de l'État**

- ◆ Jean-Christophe BOUVIER, Préfet du Cher
- ◆ Nathalie LENSKI, sous-préfète de Vierzon
- ◆ Claire MAYNADIER, sous-préfète de Saint-Amand-Montrond
- ◆ Elsa PALANDJIAN, stagiaire de l'ENA auprès du Préfet
- ◆ Olivier NAYS, directeur de l'unité départementale du Cher de la DREETS Centre-Val de Loire
- ◆ Marc GUAZZELLI, directeur départemental adjoint, administrateur des finances publiques

## **Annexe II**

### **2.5.1.2. *Opérateurs et autres organismes de service public***

- ◆ Christophe CARUELLE, directeur départemental de la Banque de France
- ◆ Régine AUDRY, présidente de la chambre des métiers et de l'artisanat du Cher
- ◆ Etienne GANGNERON, président de la chambre d'agriculture du Cher
- ◆ Didier REURE, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie du Cher

### **2.5.1.3. *Acteurs privés***

- ◆ Jacques GLEMOT, directeur de l'usine Michelin Bourges Saint-Doulchard
- ◆ Arnaud BODOLEC, vice-président délégué du Crédit Agricole sur le Cher
- ◆ Isabelle LIMOUSIN, directrice du site Bourges – Crédit Agricole Centre Loire
- ◆ Frédéric DU LAURENS, directeur général de FFDM Tivoly
- ◆ Hervé LEFEVRE, directeur industriel d'AAF St Florent sur Cher
- ◆ Usman SAEED, directeur EMEA de Jacobi Carbons France
- ◆ Franck JEANNIN, président et fondateur d'ALGOSUP sur le parc technologique de Sologne à Vierzon
- ◆ David BALLAND, co-fondateur de Ledger et directeur du site de Vierzon sur le parc technologique de Sologne
- ◆ Laurent SAINT-JEAN, directeur général de Retotub sur le parc technologique de Sologne à Vierzon

### **2.5.1.4. *Collectivités locales***

- ◆ François DUMON, Président de la communauté de communes Vierzon Sologne Berry
- ◆ Boris RENÉ, 9<sup>ème</sup> vice-président de la communauté de communes Vierzon Sologne Berry en charge du développement économique
- ◆ Emmanuel ALCON, directeur général des services pour la communauté de communes Vierzon Sologne Berry

### **2.5.1.5. *Parlementaires***

- ◆ Nadia ESSAYAN, députée de la 2<sup>ème</sup> circonscription du Cher

## **2.6. Région Pays de la Loire**

### **2.6.1. Département du Maine-et-Loire**

#### **2.6.1.1. *Services de l'État***

- ◆ Pierre ORY, préfet de Maine-et-Loire
- ◆ Arnaud BENOÎT, directeur de cabinet du préfet de Maine-et-Loire
- ◆ Caroline PEREIRA, stagiaire ENA à la préfecture de Maine-et-Loire
- ◆ Michel DERRAC, DDFIP

## Annexe II

- ◆ Jean-René CAMUS, juge au tribunal de commerce, représentant du président du tribunal de commerce

### 2.6.1.2. *Opérateurs et autres organismes de service public*

- ◆ Éric GRELIER, président de la chambre de commerce et d'industrie de Maine-et-Loire
- ◆ Jean-Marie GUERRA, directeur général des URSSAF Pays de la Loire
- ◆ Marion GUYOMARD, directrice ligne de service des travailleurs indépendants à l'URSSAF Pays de la Loire
- ◆ Claudine HURMAN, directrice départementale de la Banque de France

### 2.6.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ Damien GALLARD, co-gérant Boisseau Bâtiment et Boisseau Ravalement
- ◆ Charles BOISSEAU, président du groupe Boisseau
- ◆ Nicolas CRUAUD, co-fondateur de Néolith
- ◆ Alain CHARTRAIN, président du réseau entreprendre
- ◆ Marine ROUSSEAU, responsable chez Rousseau SA
- ◆ Marc-Antoine LURASCHI, CEO chez Cycle Farms
- ◆ Matthieu BILLIARD, directeur général chez AppCell
- ◆ Emmanuel SAULOU, président des dirigeants responsables de l'Ouest Anjou Maine
- ◆ Christian LEFORT, directeur général d'Evolis
- ◆ Pascal FRÉVILLE, directeur industriel chez Evolis
- ◆ Ronan DIF, directeur du site de Constellium Montreuil-Juigné

### 2.6.1.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ Yannis BORJON-PIRON, président ADECC et FFB 49

### 2.6.1.5. *Collectivités locales*

- ◆ Christophe BÉCHU, maire d'Angers
- ◆ Jackie GOULET, président de l'EPCI Saumur Val de Loire
- ◆ Annabelle MICHEL, chargée de mission aménagement du territoire à la CCI de Maine-et-Loire
- ◆ Yves MEIGNEN, adjoint aux finances et à la vie économique à la mairie de Beaucouzé
- ◆ Pierre-Samuel ABLAIN, adjoint au maire de Montreuil-Juigné
- ◆ Jacques RENAUD, adjoint au maire de Montreuil-Juigné

### 2.6.1.6. *Parlementaires*

- ◆ Philippe BOLO, député de la 7<sup>e</sup> circonscription de Maine-et-Loire

## 2.7. Région Nouvelle-Aquitaine

### 2.7.1. Département du Lot-et-Garonne

#### 2.7.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Jean-Noël CHAVANNE, préfet de Lot-et-Garonne
- ◆ Véronique SCHAAF, sous-préfète de Villeneuve-sur-Lot en charge du plan de relance
- ◆ Morgan TANGUY, secrétaire général de la préfecture
- ◆ Afif LAZRAK, sous-préfet de Marmande
- ◆ Dominique STOLL, chargé de mission plan de relance
- ◆ Sophie LOPEZ, directrice départementale des finances publiques de Lot-et-Garonne
- ◆ Frédérique HENRION, directrice de l'unité départementale DREETS
- ◆ Philippe LEGRET, adjoint à la direction départementale des territoires (DDT), délégué territorial adjoint de l'ANCT
- ◆ Sébastien MOUNIER, responsable de l'unité départementale de la Dreal dans le Lot-et-Garonne
- ◆ Nathalie BIDON, chargée de mission Emploi Formation, DREETS

#### 2.7.1.2. *Opérateurs et autres organismes de service public*

- ◆ Pascale PHAL, directrice départementale de la Banque de France
- ◆ Yvon SETZE, président de la CMA du Lot-et-Garonne
- ◆ Frédéric PECHAVY, vice-président CCI du Lot-et-Garonne
- ◆ Thierry LASSAGNE, directeur général CCI du Lot-et-Garonne
- ◆ Alexis LUNEL, chargé de mission ADEME
- ◆ Pascale SEQUIER, direction stratégie partenariat et relations extérieures à pôle emploi
- ◆ Laurent COMBES, directeur Cité de la Formation Professionnelle
- ◆ Éric CHOSSON, pôle formation emploi Région Nouvelle-Aquitaine
- ◆ Amina KHALDI, directrice mission locale de la Moyenne Garonne
- ◆ Christelle CHAMBOLLE, directrice Pôle emploi

#### 2.7.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ Philippe SANTACATALINA, directeur crédit, organisation et logistique au Crédit Agricole
- ◆ Laure LECHERTIER, responsable accès marché chez UPSA
- ◆ Tristan SALADIN, directeur des ressources humaines chez UPSA
- ◆ Patrick BERNEDE, directeur du sous-traitant aéronautique MGA, entreprise lauréate au plan de relance
- ◆ Pascal DUBIN, de la société Bennes Calvet à Cuzorn
- ◆ Patrice BOURGELA, président de la société Brouillon Process
- ◆ Alain BONNET, président de la société Meca d'Aquitaine
- ◆ Jean-Luc BERTO, directeur de la société Berto
- ◆ Odile BEAUDIN, responsable agence Manpower à Marmande

## Annexe II

- ◆ Cyrille GALTIER, directeur de la société d'économie mixte (SEM 47) du Lot-et-Garonne
- ◆ Lucien GEORGELIN, directeur entreprise Georgelin
- ◆ Julien AUNEAU, directeur entreprise Auneau
- ◆ Vincent CARRIER, directeur entreprise Carrier
- ◆ Jérôme CREUSET, directeur de CSA Creuset
- ◆ Marc STEUER, directeur du groupe Lisi-Creuset Aerospace, empêché et représenté par le directeur commercial

### 2.7.1.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ Jean-François BLANCHET, président de l'UMIH

### 2.7.1.5. *Collectivités locales*

- ◆ Jean DIONIS DU SÉJOUR, maire d'Agen
- ◆ Guillaume LEPERS, maire de Villeneuve-sur-Lot et président de l'agglomération du Grand Villeneuvois
- ◆ Jacques BORDERIE, conseiller départemental, vice-président en charge du développement économique au sein de l'agglomération du Grand Villeneuvois
- ◆ Didier CAMINADE, maire de Cuzorn et Président de la communauté de communes Fumel-Vallée du Lot
- ◆ Jean-Louis COSTES, maire de Fumel
- ◆ Sophie DEGAYE, cheffe de projet Action Cœur de Ville
- ◆ Jean-Jacques BROUILLET, maire de Monsempron-Libos et vice-président de la CC en charge des grands projets
- ◆ Jacques BILIRIT, président de Val de Garonne Agglomération
- ◆ Maud CARUHEL, présidente Cité de la Formation Professionnelle
- ◆ Joël HOCQUELET, maire de Marmande
- ◆ René ZAROS, conseiller communautaire de Val de Garonne Agglomération
- ◆ Philippe NEMES, directeur du développement économique de Val de Garonne Agglomération
- ◆ Tarik LAOUANI, conseiller régional de Nouvelle Aquitaine
- ◆ Dante RINAUDO, maire de Tonneins
- ◆ Christophe COURREGELONGUE, vice-président attractivité Val de Garonne Agglomération

### 2.7.1.6. *Parlementaires*

- ◆ Michel LAUZZANA, député de la 1ère circonscription du Lot-et-Garonne
- ◆ Olivier DAMAISIN, député de la 3ème circonscription du Lot-et-Garonne

## 2.8. Région Normandie

### 2.8.1. Département de la Seine-Maritime

#### 2.8.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Pierre-André DURAND, préfet de la région Normandie, préfet de Seine-Maritime
- ◆ Vanina NICOLI, sous-préfète du Havre
- ◆ Paul BOURGEOIS, sous-préfet à la relance
- ◆ Anne MAYAUD, secrétaire générale de la sous-préfecture du Havre
- ◆ Peggy LELEU, adjointe au chef de bureau de l'action économique et de la cohésion sociale à la sous-préfecture du Havre
- ◆ Dominique LEPICARD, commissaire aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises
- ◆ Pascal DESILLE-LEGEAY, directeur régional adjoint des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Normandie, chargé des fonctions de responsable de l'unité départementale de Seine-Maritime
- ◆ Julia LE FUR, cheffe du bureau de l'action économique et de la cohésion sociale (Le Havre, Seine Maritime)

#### 2.8.1.2. *Opérateurs et autres organismes de service public*

- ◆ Léa LASSARAT, présidente de la CCI Seine-Estuaire
- ◆ Maud REVAULT, Responsable du pôle Industrie et Services, délégation du Havre, CCI Seine-Estuaire
- ◆ Christophe DORÉ, président de la CMA Seine-Maritime
- ◆ Kris DANARADJOU, directeur général adjoint du Grand Port Maritime du Havre
- ◆ Philippe BARNABE, directeur Pôle Emploi de Seine-Maritime
- ◆ Guillaume PROUILLE, directeur antenne économique Banque de France

#### 2.8.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ Olivier CLAVAUD, directeur de Chevron Oronite SAS, représentant Synerzip LH
- ◆ Vincent CARO, président de Safran Nacelles
- ◆ Fabien MENANT, directeur des affaires institutionnelles de Safran
- ◆ Ève ROEHRIG, adjointe au directeur des affaires institutionnelles de Safran
- ◆ Cédric HALE, directeur des ressources humaines et établissements chez Safran Nacelles
- ◆ Pierre COTTENCEAU, directeur technique de Safran Nacelles
- ◆ Bertrand HUGUENY, directeur industriel de Safran Nacelles
- ◆ Olivier AGUILLON, directeur d'établissement Le Havre chez Safran Nacelles
- ◆ Bénédicte TILLY, adjointe au directeur de la communication de Safran Nacelles
- ◆ Cécile FLOT, assistante du président de Safran Nacelles
- ◆ Cédric TURNACO, responsable communication et affaires publiques France Siemens Gamesa Renewable Energy

#### 2.8.1.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ Michel SEGAIN, président de l'Union maritime et portuaire du Havre
- ◆ Alain ADAM, président du MEDEF Seine-Estuaire
- ◆ Philippe COUDY, président de l'UMIH76

#### 2.8.1.5. *Collectivités locales*

- ◆ Édouard PHILIPPE, maire du Havre
- ◆ Jean-Baptiste GASTINNE, premier adjoint à la mairie du Havre, conseiller régional à la Région Normandie
- ◆ Clotaire N'DAH, directeur de la mission locale du Havre
- ◆ Alban BRUNEAU, maire de Gonfreville l'Orcher, conseiller départemental, Vice-Président de la Communauté Urbaine Le Havre Seine Métropole

### 2.9. Région Occitanie

#### 2.9.1. Département de la Haute-Garonne

##### 2.9.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Nicolas HESSE, secrétaire général pour les affaires régionales Occitanie
- ◆ Mathias MONDAMERT, conseiller économique du Préfet de région Occitanie
- ◆ Romain GAREAU, sous-préfet chargé de la relance en Occitanie

##### 2.9.1.2. *Opérateurs et autres organismes de service public*

- ◆ Pascal ROBERT, directeur des études, direction régionale de la Banque de France Occitanie
- ◆ Thierry DUMAS, vice-président de la CCI 31
- ◆ Vincent AGUILERA, président de la CMA 31
- ◆ Serge BOUSCATEL, président de la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, représenté par Charles TAPIE, directeur

##### 2.9.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ Yann BARBAUX, président d'Aerospace Valley
- ◆ Éric GIRAUD, directeur général d'Aerospace Valley
- ◆ Christophe CADOR, Président de TOMPASSE
- ◆ Olivier PEDRON, membre de TOMPASSE
- ◆ Stéphane LATIEULE, executive VP d'Akka
- ◆ Benjamin TICHANÉ, directeur région Occitanie d'Akka
- ◆ Jérémie CAUSSADE, président d'Aura Aero
- ◆ Ludovic LE MOAN, président de l'IOT Valley
- ◆ Sylvie VERGEZ, directrice générale de l'IOT Valley

## **Annexe II**

- ◆ Arnaud HUVELIN, CEO Déclique
- ◆ Pierre-Olivier BESSOL, CEO Ubigreen et VP de l'IOT Valley

### **2.9.1.4. *Organisations professionnelles***

- ◆ Jean-François RENAC, président de SOS Event
- ◆ Pierre-Olivier NAU, président du Medef 31
- ◆ Samuel CETTE, président CPME Occitanie
- ◆ Bruno BERGOEND, président de l'UIMM Occitanie
- ◆ Laurent CHABAUD, représentant du syndicat professionnel Synpase

### **2.9.1.5. *Collectivités locales***

- ◆ Laurent CHERUBIN, vice-président du Sicoval (communauté d'agglomération du Sud-est Toulousain) et maire de Labège

### **2.9.1.6. *Parlementaires***

- ◆ Jean-Luc LAGLEIZE, député de la 2<sup>ème</sup> circonscription de Haute-Garonne

## **2.9.2. Département de l'Ariège**

### **2.9.2.1. *Services de l'État***

- ◆ Stéphanie LEFORT, sous-préfète de Pamiers
- ◆ Marie-Noëlle BALLARIN, DETS Ariège
- ◆ Christian CARMONA, président du tribunal de commerce de Foix

### **2.9.2.2. *Opérateurs publics***

- ◆ Laurence BARTHE, chargée de mission de la présidence de l'université Jean Jaurès
- ◆ Didier KUSS, directeur de l'agence Ariège attractivité
- ◆ Joseph CALVI, président de la CMA de l'Ariège

### **2.9.2.3. *Acteurs privés***

- ◆ Mathias DAYNIÉ, directeur général de SAGE Automotive Interiors
- ◆ Rémi DUTRÉNOIS, DRH de SAGE Automotive Interiors
- ◆ Patrick GUILLEMBET, directeur des ventes de SAGE Automotive Interiors

## Annexe II

### 2.9.2.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ Michel VIGIER, délégué général de l'Union patronale Ariège-Pyrénées
- ◆ Olivier BRY, président de la fédération française du bâtiment de l'Ariège
- ◆ Philippe HUERTAS, président de l'UMIH Ariège

### 2.9.2.5. *Collectivités locales*

- ◆ Frédérique THIENNOT, maire de Pamiers
- ◆ Alain ROCHER, président de la communauté de communes des Portes d'Ariège Pyrénées
- ◆ Patrick LAFFONT, maire de Laroques d'Olmes
- ◆ Marc SANCHEZ, maire de Lavelanet président de la communauté de communes du Pays d'Olmes

## 2.10. Région Grand Est

### 2.10.1. Département de la Moselle

#### 2.10.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Laurent TOUVET, préfet de la Moselle
- ◆ Christophe SALIN, sous-préfet de Sarreguemines
- ◆ Claude DULAMON, sous-préfète de Forbach/ Boulay-en-Moselle
- ◆ Éric TSCHITSCHMANN, ingénieur général au CGEDD
- ◆ Thierry HEGAY sous-préfet de Thionville
- ◆ Olivier DELCAYROU, SG de la préfecture et sous-préfet de Metz
- ◆ Odile BUREAU, sous-préfète à la relance
- ◆ Anne LECARD, sous-préfète de Sarrebourg/ Château-Salins
- ◆ Lydie LEONI, coordination territoriale à la préfecture de la Moselle
- ◆ Hervé VANLAER, DREAL Grand-Est
- ◆ Martine ARTZ, directrice de la DDETS (ex-DDCS)
- ◆ Angélique ALBERTI, directrice adjointe de la DDETS (ex-DIRECCTE)
- ◆ Léandro MONTELLA-FRANCA, adjoint de la DDETS
- ◆ Jérôme GIURICI, DDT

#### 2.10.1.2. *Opérateurs publics et organismes de service public*

- ◆ Anne BACK, CMA
- ◆ Muriel CARRAT, CCI
- ◆ Jean-Pierre GEORGE, Entreprendre en Lorraine Nord
- ◆ Laurent BAUDINET, Banque de France
- ◆ Louis EXERTIER, Moselle Attractivité
- ◆ Jean-Michel CLAVIE, directeur de la Banque de France
- ◆ Patricia MOINARD, directrice du Pôle Développement économique chez Inspire Metz

## Annexe II

### 2.10.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ Philippe LENGART, directeur de la centrale Émile Huchet
- ◆ Gilbert PITANCE, président de l'IUT Moselle-Est
- ◆ Ronald BOSCH, PDG de NOVALL
- ◆ Denis CAMPIGOTTO, co-gérant de Périféri
- ◆ Éric WINDSTEIN, co-gérant de Périféri
- ◆ Matthieu TURLURE, directeur de l'entreprise Continentale
- ◆ Philippe GIRARDET, directeur des opérations de l'entreprise Continentale
- ◆ John MOCQUERY, directeur financier de l'entreprise Continentale
- ◆ André BOUSSER, AB Serve Group
- ◆ Daniel MAYER, Apave

### 2.10.1.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ René CIOLEK, secrétaire général de la Fédération nationale des transporteurs routiers en Lorraine
- ◆ Pierre-Étienne CHAUSSE, secrétaire général de la Fédération régionale des travaux publics (FRTP) de Lorraine
- ◆ Samuel LORINS, secrétaire général de la fédération FFB de Moselle

### 2.10.1.5. *Collectivités locales*

- ◆ Salvatore COSCARELLA, communauté d'agglomération Saint-Avold Synergie
- ◆ Pierre LANG, président de la communauté de communes de Freyming-Merlebach
- ◆ Thierry ZIMNY, chargé de mission de la communauté d'agglomération Saint-Avold Synergie
- ◆ Sonya CRISTINELLI-FRAIBOEUF, maire de Woustwiller
- ◆ Arnaud MATHY, directeur général des services de la Communauté d'agglomérations de Sarreguemines Confluences (CASC)
- ◆ Roland ROTH, président de la CASC
- ◆ Marc ZINGRAFF, vice-président de la CASC

### 2.10.1.6. *Parlementaires*

- ◆ Christophe AREND, député de la 6<sup>ème</sup> circonscription de Moselle
- ◆ Hélène ZANNIER, députée de la 7<sup>ème</sup> circonscription de Moselle
- ◆ Nathalie GRIESBECK, ancienne députée européenne pour le «Grand Est»
- ◆ Nicole TRISSE, députée de la 5<sup>ème</sup> circonscription de Moselle

## 2.11. Région Hauts de France

### 2.11.1. Département du Pas-de-Calais

#### 2.11.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Louis LE FRANC, préfet du Pas-de-Calais
- ◆ Chantal AMBROISE, sous-préfète de Béthune
- ◆ Florent FRAMERY, chargé de l'accompagnement aux mutations économiques à la DDETS du Pas-de-Calais
- ◆ Richard CHAPELET, directeur par intérim DCPAT (Direction de la Coordination des Politiques Publiques et de l'Appui Territorial)
- ◆ Jean-François RAL, secrétaire général en sous-préfecture de Béthune
- ◆ Philippe LAMBLIN, délégué aux emplois en région Hauts-de-France, ambassadeur « France Relance »
- ◆ Frédéric MODRZEJEWSKI, chef de l'unité départementale de l'Artois de la DREAL

#### 2.11.1.2. *Opérateurs publics*

- ◆ Jean-Christophe COUSIN, BPI Group
- ◆ Émilie DELPORTE, BPI Group

#### 2.11.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ Éric LE BIHAN, directeur de site chez Flo Europe
- ◆ Yan WAS, co-dirigeant de l'entreprise KYPlast
- ◆ Karine GLASSON, co-dirigeante de l'entreprise KYPlast
- ◆ Franck GRIMONPREZ, président de Log's
- ◆ Adrien LOMBART, dirigeant de l'entreprise Avosdim
- ◆ Bruno HANNECART, chef de l'entreprise Hanova
- ◆ Francis KOPP, dirigeant de l'entreprise Lenze
- ◆ Jérôme LOBEL, président de Plastium, pôle d'excellence plasturgie et composites, président d'Artois Plastiques
- ◆ Marie-Laetitia DUSAUSSOY, chef de l'entreprise Flanquart
- ◆ Magali FRAPPE, porteur de projet de l'école de production
- ◆ Olivier ROGER, responsable d'unité de production chez Atlantic SIC
- ◆ Matthieu HUBERT, secrétaire général d'ACC
- ◆ Hubert CHAPOTEAU, DRH d'ACC
- ◆ Jérôme BODELLE, PDG du CRITT/M2A

#### 2.11.1.4. *Organisations professionnelles*

- ◆ Freddy GUILBERT, chambre des métiers et de l'artisanat, président de la CAPEB
- ◆ André KUHCINSKI, président du SIZIAF (Syndicat Intercommunal de la Zone Industrielle Artois-Flandres)

## Annexe II

- ◆ Johanne VITSE, directrice du SIZIAF

### 2.11.1.5. *Collectivités locales*

- ◆ Olivier GACQUERRE, maire de Béthune et président de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane (CABBALR)
- ◆ Jean-Pierre SANSEN, maire de Ruitz
- ◆ Steve BOSSART, vice-président de la CABBALR, maire de Billy-Berclau
- ◆ Franck POUTCH, président du CREPIM (Centre de recherche et d'étude sur les procédés d'ignifugation des matériaux)

### 2.11.1.6. *Parlementaires*

- ◆ Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, députée de la 9<sup>ème</sup> circonscription du Pas-de-Calais
- ◆ Bruno DUVERGÉ, député de la 1<sup>ère</sup> circonscription du Pas-de-Calais

## 2.12. Région Corse

### 2.12.1. Département de la Haute-Corse

#### 2.12.1.1. *Services de l'État*

- ◆ Didier MAMIS, secrétaire général pour les affaires corses
- ◆ Isabel DE MOURA, DREETS de Corse
- ◆ François RAVIER, préfet de la Haute-Corse
- ◆ Yves DAREAU, secrétaire général de la préfecture de la Haute-Corse
- ◆ Ronan LEAUSTIC, sous-préfet de Corte
- ◆ Ludovic ROBERT, DDFIP de la Haute-Corse
- ◆ Magali MARTIN, UT DREETS de la Haute-Corse
- ◆ Marie-Françoise BALDACCI, DREETS de la Haute-Corse

#### 2.12.1.2. *Opérateurs et autres organismes de service public*

- ◆ François GROH, Banque de France
- ◆ Philippe ALBERTINI, directeur général de la CCI de Corse
- ◆ Manuel FALASCHI, URSSAF Corse
- ◆ Jean-Philippe MURACCIOLE, directeur de l'AFPA de la Haute-Corse
- ◆ Jean-Angé LECA, directeur régional de l'AFPA pour la Corse

#### 2.12.1.3. *Acteurs privés*

- ◆ François-Xavier CECCOLI, président de Corsica Comptoir et maire de San Giuliano
- ◆ Karen OTTAVI, Corsica Comptoir
- ◆ Aude BRUNEL, responsable qualité Corsica Comptoir

**2.12.1.4. Organisations professionnelles**

- ◆ Charles ZUCCARELLI, Président du MEDEF Corse et administrateur de l'entreprise Corse Centrale de Restauration
- ◆ Karina GOFFI, présidente de l'UMIH Haute-Corse

**2.12.1.5. Collectivités locales**

- ◆ Xavier POLI, maire de Corte
- ◆ Éric BOISTARD, directeur général des services de Corte

**2.13. Région Provence Alpes Côte d'Azur**

**2.13.1. Département de Vaucluse**

**2.13.1.1. Services de l'État**

- ◆ Bertrand GAUME, préfet de Vaucluse
- ◆ Christian GUYARD, sous-préfet de l'arrondissement d'Avignon et secrétaire général de la préfecture de Vaucluse
- ◆ Julien FRAYSSE, sous-préfet à la relance
- ◆ Manon CHEVASSUT, adjointe au chef du bureau de la représentation de l'État et de la communication interministérielle, cabinet du préfet
- ◆ Anaïs AÏT MANSOUR, stagiaire ENA à la préfecture de Vaucluse
- ◆ Christine HACQUES, sous-préfète de l'arrondissement d'Apt

**2.13.1.2. Opérateurs publics**

- ◆ Bernard VERGIER, président de la CCI de Vaucluse
- ◆ Michel MARIDET, directeur général de la CCI de Vaucluse
- ◆ Frédéric GROS, directeur Aéroport Avignon Provence, CCI Vaucluse
- ◆ Cathy FERMANIAN, directrice générale Vaucluse Provence Attractivité
- ◆ Yves FAURE, président du pôle de compétitivité Innov'Alliance

**2.13.1.3. Acteurs privés**

- ◆ Lucas LABAT, dirigeant de Borghino
- ◆ Marion LABAT, dirigeante de Borghino
- ◆ Cyril BERTRAND, directeur du CRITT Agroalimentaire PACA (représentant M. SALON, Aria Sud)
- ◆ Gildas BONAFIOUS, Président de la SAS Keramis (Groupe ExceTerra)
- ◆ Lynda RICHARD, directrice RH, communication marketing & RSE de la société Les Biolonistes (Groupe ExceTerra)

## **Annexe II**

### **2.13.1.4. *Collectivités locales***

- ◆ Gérard DAUDET, maire de Cavaillon et président communauté d'Agglomération Luberon Monts de Vaucluse
- ◆ Bénédicte MARTIN, conseillère régionale de la région Sud

### **2.13.1.5. *Parlementaires***

- ◆ Jean-Baptiste BLANC, sénateur de Vaucluse

**PIÈCE JOINTE**

**Lettre de mission**

*Le Premier Ministre*

-- 22 / 21 SG

Paris, le 04 JAN. 2021

Monsieur le député, *M. Jean-Noël*

Les dispositifs exceptionnels de soutien mis en œuvre depuis le début de la crise de la covid-19 ont permis aux ménages et entreprises de France d'amortir le choc historique subi par notre économie. Il apparaît que cette crise risque néanmoins de fragiliser certaines professions telles que l'hôtellerie, le commerce et la restauration, et de modifier durablement les perspectives de certains secteurs tels que l'aéronautique. Les territoires et bassins d'emploi où ces activités sont concentrées risquent d'être profondément affectés. Leur capacité à rebondir dépendra de la rapidité avec laquelle leur économie pourra s'ajuster après une longue période pendant laquelle elle sera restée figée.

France Relance a précisément été conçu pour jouer un rôle transversal d'accélération du rebond économique et des transitions vers une économie plus verte, plus compétitive et plus solidaire. En complément des mesures de soutien d'urgence et des mesures de relance, des mesures d'accompagnement supplémentaires pourraient être utilement mises en œuvre, éventuellement de façon différenciée selon les territoires, pour accompagner les entreprises, les travailleurs et les territoires dans leur rebond ou dans leurs ajustements vers de nouvelles activités.

Dans un premier temps, vous vous attacherez à recueillir ou établir une cartographie fine de la vulnérabilité économique des territoires. Vous identifierez les bassins d'activité les plus vivement exposés aux conséquences de la crise, du fait de la baisse de la demande dans des secteurs comme l'aéronautique ou de la disparition de petites entreprises ou d'indépendants n'ayant pas pu résister aux confinements. Vous croiserez cette analyse avec celle des dynamiques socio-économiques tendanciennes de ces territoires observées avant la crise sanitaire.

Pour ce faire, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale du Trésor, de la direction générale des entreprises, y compris de leurs directions régionales, et de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Je vous invite, si vous le jugez utile, à solliciter également le concours de France Stratégie. Vous veillerez à consulter les élus, les responsables consulaires et les acteurs économiques des territoires les plus vulnérables.

.../...

Monsieur Jean-Noël BARROT  
Député  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75006 PARIS

Sur cette base, vous pourrez proposer des mesures supplémentaires pour mieux accompagner le rebond économique local et les grandes transitions, notamment écologiques et numériques. Ces mesures seraient complémentaires aux mesures de soutien d'urgence déployées pendant la crise, ainsi qu'aux outils budgétaires et fiscaux transversaux importants de France Relance et elles permettraient de maximiser les effets de ces derniers. Vous analyserez spécifiquement l'opportunité de les différencier selon les territoires.

Vous intégrerez notamment dans votre réflexion les dispositifs de reconversion professionnelle, les barrières à l'entrée dans certaines professions et la mobilité géographique des personnes.

Vous examinerez également l'opportunité de simplifier les changements d'activité des entreprises, d'accélérer les rapprochements d'entreprises dans certains cas et de faciliter la reconversion du foncier et de l'immobilier là où l'évolution des usages le nécessite. Dans la lignée de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, vous identifierez les obstacles restant à lever concernant la création et la croissance des jeunes entreprises ou les implantations d'activités nouvelles. Vous évaluerez si les procédures de restructuration des entreprises en difficulté peuvent être aménagées.

Vous accorderez une attention particulière à la situation des indépendants et aux dispositifs qui pourraient les soutenir dans la durée ou faciliter leur rebond professionnel.

Je souhaite disposer d'un premier point d'étape de vos travaux avant le 31 mars prochain, de manière à ce que le Gouvernement puisse mettre en œuvre vos premières préconisations dès le printemps 2021 si la situation l'exige.

C'est dans ce cadre que je souhaite vous confier une mission relative à l'accompagnement de la sortie de crise et du rebond économique territorial. Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Je souhaite disposer d'un premier point d'étape de vos travaux avant le 31 mars prochain, de manière à ce que le Gouvernement puisse mettre en œuvre vos premières préconisations dès le printemps 2021 si la situation l'exige.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*à sa fidèle amitié.*



Jean CASTEX