Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

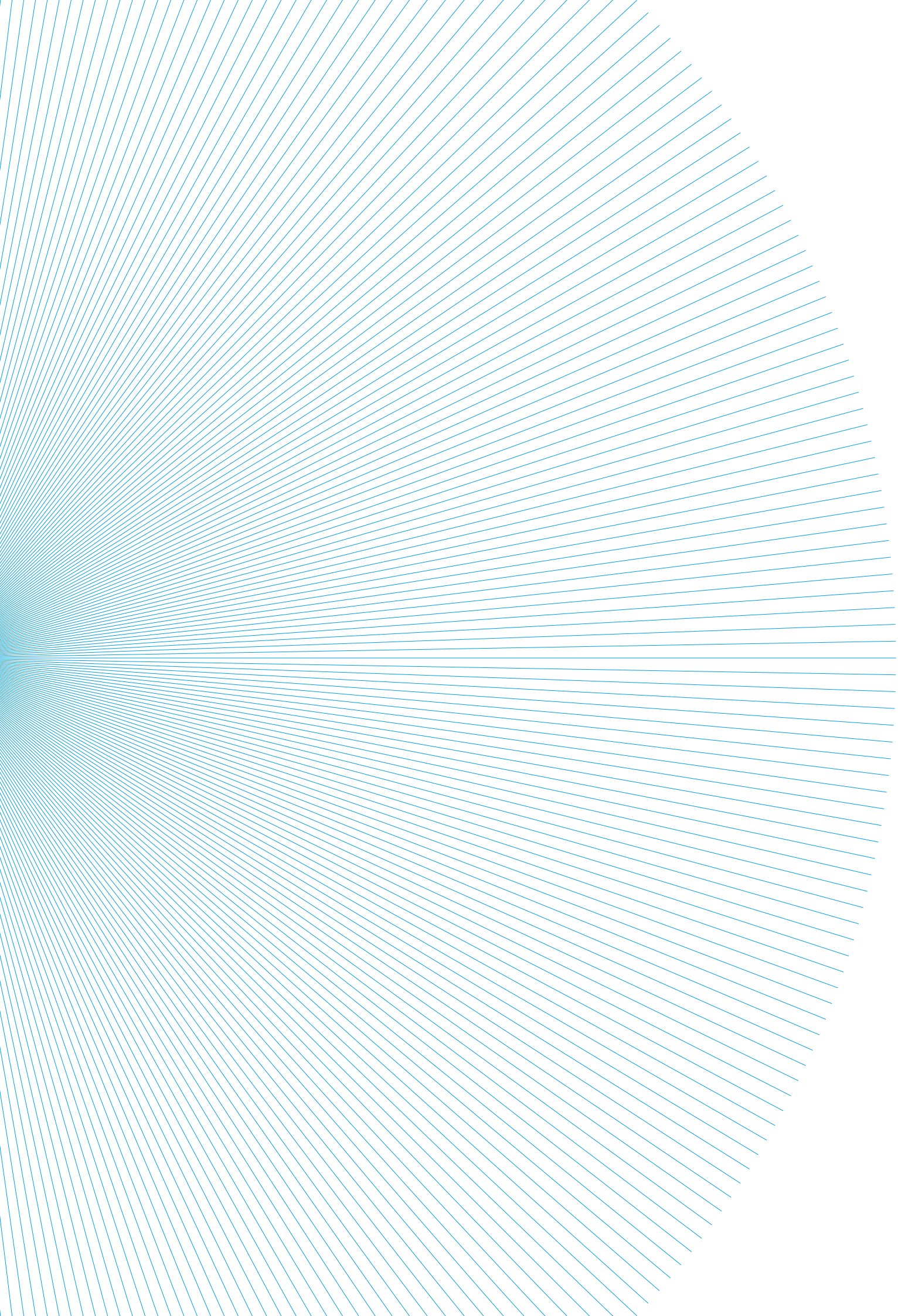
FRANCE TERRITOIRES

UN ENGAGEMENT AU SERVICE DES DYNAMIQUES TERRITORIALES

SERGE MORVAN

MISSION DE PRÉFIGURATION
DE L'AGENCE NATIONALE
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

JUIN 2018



FRANCE TERRITOIRES

UN ENGAGEMENT AU SERVICE DES DYNAMIQUES TERRITORIALES

SERGE MORVAN

MISSION DE PRÉFIGURATION
DE L'AGENCE NATIONALE
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRRITOIRES

Paris, le 18 juin 2018

Monsieur le Premier ministre,

Dans son discours du 17 juillet 2017 prononcé au Sénat à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, le Président de la République a annoncé la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette ambition a été confirmée le 5 septembre à l'occasion d'un discours devant les préfets ainsi que lors de son intervention le 23 novembre, lors du 100ème congrès de l'AMF.

Par lettre de mission du 9 avril 2018, vous avez bien voulu me faire l'honneur de me confier la mission de préfiguration de cette future agence nationale de la cohésion des territoires.

J'ai conduit, dès ma prise de fonction en tant que commissaire général à l'égalité des territoires et en tant que préfigurateur de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, des entretiens et rencontres avec de très nombreux acteurs œuvrant en lien direct ou dans les territoires, au premier rang desquels les représentants des associations d'élus locaux.

J'ai particulièrement apprécié la qualité de ces entretiens, en ce qu'ils contenaient de propositions d'actions en faveur des territoires.

Avec l'équipe constituée autour de moi, j'ai tenu compte de ces entretiens mais aussi de la mobilisation de l'Etat en faveur et au service des territoires, telle qu'exprimée dans la lettre de mission comme dans les interventions du Président de la République.

J'ai également souhaité proposer, dans le rapport de préfiguration, une transformation profonde des modalités d'intervention de l'Etat en matière de cohésion des territoires. Les nécessités de simplification, de déconcentration, d'accélération, de différenciation, de réorganisation en mode projet sont ainsi au centre de ce rapport.

Il met ainsi en avant des engagements résolus qui permettraient à l'Etat de faciliter la réalisation effective des projets des territoires et de prendre en compte les transformations qui les touchent (transitions écologique, démographique, économique et numérique, notamment).

Il propose aussi des modalités alternatives d'organisations et de gouvernance que je me permets de vous soumettre.

En vous remerciant de la confiance que vous m'avez accordée, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma très haute considération et de mon profond respect.

Serge MORVAN
Commissaire général à l'égalité des territoires

Monsieur Edouard PHILIPPE
Premier ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 PARIS

COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES
20 avenue de Ségur - 75007 PARIS – Tél : 01 85 58 60 00 - www.cget.gouv.fr

Synthèse des propositions

L'annonce par le Président de la République de la création d'une agence nationale de la cohésion des territoires amène à revoir profondément notre manière collective d'agir dans les territoires.

Le développement de solidarités territoriales, de nouvelles manières d'agir, plus simples, plus dynamiques, et un État garant d'une nouvelle offre d'accompagnement des territoires de projet sont essentiels à la réussite de cette ambition.

Seront aussi déterminants les choix d'organisation permettant l'intégration à des degrés divers d'opérateurs intervenant dans le champ de la cohésion des territoires, tout comme le modèle de financement retenu.

Une « approche client » au service des transitions territoriales

Au-delà des services concrets qu'elle devra apporter aux territoires qui la solliciteront, l'Agence est d'abord porteuse d'une vision profondément renouvelée de l'action de l'État dans ses relations avec les territoires.

Les préfets, ses délégués territoriaux, construiront des guichets uniques pour les porteurs de projets locaux. Ils interviendront dans le cadre de « contrats de cohésion territoriale » qui ont vocation à intégrer les autres contrats territoriaux existants pour devenir le cadre de référence unique.

Au niveau national, l'Agence sera l'interlocutrice unique de tous les préfets et de tous les ministères pour les sujets qui touchent à la cohésion des territoires.

Elle s'appuiera avant tout sur les ressources locales dans une logique de subsidiarité et de responsabilité des acteurs territoriaux. Des dérogations locales à des normes et surtout à des procédures trop longues et trop coûteuses, pourront être accordées, notamment en étendant aux territoires d'intervention de l'Agence les dispositions du décret du 29 décembre 2017.

Son organisation interne sera profondément novatrice, privilégiant le travail en mode projet pour favoriser, notamment, l'innovation ; son ADN sera celui d'une entreprise au service de ses « clients », les habitants des territoires et les élus locaux qui les représentent.

Des outils d'intervention concrets, au plus proche des territoires

L'Agence pilotera ou co-pilotera les différents programmes nationaux au service de la cohésion des territoires (Action cœur de ville, Plan France Très haut débit et téléphonie mobile, programme national de rénovation urbaine, égal accès aux soins, ...) mais adaptera son offre aux besoins de chaque territoire dans une logique de prise en compte différenciée.

Elle pilotera également un nouveau dispositif d'émergence de la capacité d'innovation dans les territoires et une action résolue à destination des territoires ruraux.

Des task forces pluridisciplinaires seront positionnées au niveau des préfets de région (SGAR) pour venir en appui du niveau départemental voire infra départemental. Les ressources de la Banque des territoires de la Caisse des dépôts (en fonds propres et en prêts) seront mobilisées pour l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de cohésion territoriale.

Le niveau national organisera les ressources d'appui (projection, si nécessaire, d'équipes interministérielles) et d'expertise, assurera la régulation de l'ensemble pour simplifier, lever les freins et répondre aux préoccupations locales et animera les réseaux territoriaux.

Enfin, pour ancrer son action dans le long terme, l'Agence fournira une véritable ingénierie de formation au bénéfice des acteurs locaux.

Les périmètres des territoires d'intervention seront déterminés au niveau départemental. Le calendrier d'intervention sera quant à lui déterminé au niveau régional par un comité animé par le préfet de région, en fonction de la soutenabilité budgétaire et technique, et des moyens humains mobilisables. L'association du Conseil régional à ce comité sera recherchée. La Caisse des dépôts y siègera également, de même que tous les opérateurs de la cohésion des territoires.

L'Agence devra également assurer une fonction de veille pour pouvoir alerter et sensibiliser les ministères, les administrations, les grands opérateurs publics et privés sur les conséquences de certaines de leurs décisions sur la cohésion territoriale et proposer un accompagnement de ces décisions.

Les conditions de la réussite de France Territoires

France Territoires intègrera le CGET et plusieurs opérateurs intervenant dans le champ de la cohésion des territoires parmi lesquels l'ANAH, l'Agence du Numérique, l'EPARECA et l'ANRU, selon des modalités spécifiques à chaque structure et selon le scénario retenu. D'autres opérateurs, comme l'ADEME, le CEREMA voire Atout France, seront liés à l'Agence par une relation « client-fournisseur » afin que cette dernière puisse mobiliser leurs ressources humaines et financières nécessaires à son action.

Ce paysage simplifié des opérateurs de l'État permettra une meilleure visibilité de son action et une mutualisation des moyens d'intervention, des outils de prospective et des fonctions support au service d'une ambition commune.

Elle devra également disposer de ressources financières propres et suffisantes afin de tenir les engagements pris. Les fonds propres que la Caisse des dépôts a prévu d'affecter pour la cohésion des territoires (5,2 Mds€ d'ici 2022),

ainsi que sa capacité de prêts (18 Mds€) seront mobilisés et co-pilotés par l'Agence en lien étroit avec les instances de la Caisse.

Un fonds interministériel pour la cohésion des territoires doit également être instauré et géré par l'Agence. Le financement des projets de territoire mobilisera également, au niveau local, la DSIL et la DETR dont la gestion restera de la responsabilité des préfets en leur qualité de délégués territoriaux de l'Agence.

Enfin, des fonds privés, au titre de la responsabilité territoriale des entreprises, devront être mobilisés sur les projets locaux, par la création de fondations régionales ou inter-régionales pour la cohésion des territoires[1].

Afin de gérer des fonds d'origines aussi diverses et pour assurer une grande souplesse de gestion, un régime budgétaire et comptable adapté et permettant la pluri-annualité budgétaire devra lui être appliqué dans le cadre, notamment, des engagements du Ministère de l'action et des comptes publics en faveur de la simplification des règles budgétaires et comptables des opérateurs. À défaut, un régime de comptabilité privée sera à envisager.

Le choix du statut juridique de France Territoires doit tenir compte de la souplesse indispensable en matière de procédures, de normes, de règles budgétaires et financières ainsi que du double rôle d'administration centrale et d'opérateur d'opérateurs. De ce fait, une organisation juridique *sui generis* est la meilleure solution.

Les ministres chargés de l'Aménagement et de la Cohésion des territoires, de l'Intérieur, de la Transition écologique et solidaire, de l'Économie et des Finances, de l'Action et des Comptes publics, de l'Éducation nationale et des Outre-mer seront membres de son conseil d'administration. L'élargissement aux ministres chargés de la Santé, de la Culture, de l'Agriculture, de la Jeunesse, des Sports doit être envisagé.

La présence des représentants des élus locaux dans les instances de l'Agence est une condition essentielle de réussite de la mobilisation générale en faveur des territoires. Elle peut s'envisager selon deux scénarios :

- **SCÉNARIO 1** leur participation au conseil d'administration selon une proportion à définir
- **SCÉNARIO 2** la création d'un conseil stratégique dans lequel ils seront majoritaires et donneront un avis préalable à l'examen des délibérations stratégiques du conseil d'administration (pour illustration : budget annuel, détermination des programmes globaux d'intervention…).

Le fonctionnement et la composition précise de ces instances feront l'objet d'un décret à prendre immédiatement après l'adoption des dispositions législatives créant l'agence.

Quel que soit le scénario retenu, il est proposé que siègent au conseil d'administration les présidents des commissions de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La tutelle de l'Agence pourra relever soit d'un grand ministère chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales qui regrouperait la DGCL et France Territoires, soit du ministre de la Cohésion des territoires affirmé expressément comme chef de file de l'action gouvernementale sur ces thèmes. Si aucune de ces deux options n'était retenue, la nécessité d'une interministérialité forte de l'agence impliquerait un rattachement direct au Premier ministre. Cette tutelle doit emporter la nomination du directeur général de l'Agence et de ses plus proches collaborateurs.

Il est envisageable d'ouvrir le conseil d'administration à des représentants des financeurs voire à des personnalités qualifiées.

En tout état de cause, et quelle que soit l'option choisie, le conseil d'administration n'aura pas compétence pour ce qui relève exclusivement des missions d'administration centrale exercées sau sein de France Territoires.

Note

1. Créées sous forme de fondation reconnue d'utilité publique ou de fonds de dotation

Un plan d'action immédiat

L'Agence devra être opérationnelle immédiatement car les enjeux le justifient et ce, malgré l'ampleur potentielle des travaux que nécessitera l'intégration de plusieurs opérateurs. Des équipes d'appui pluridisciplinaires seront constituées, dès le mois de septembre 2018, au sein du CGET et auprès des préfets de région. Les moyens humains et budgétaires de cette phase de lancement seront portés par le CGET et par les préfectures de région (SGAR) avec l'appui des ministères et des opérateurs concernés.

Les premiers territoires de projet seront désignés dès septembre 2018 pour bénéficier de l'intervention de l'Agence. Ils devront inclure plusieurs échelles de territoires (départementale, EPCI) et différentes problématiques (Action Cœur de Ville, revitalisation rurale, rénovation urbaine, Outre-mer).

Les dispositions législatives devront être adoptées dans les meilleurs délais possibles et les décrets d'application pris sans tarder après l'adoption de ces dispositions. Il est souhaitable que l'ensemble de ces textes soit applicable d'ici la fin de l'année 2018.

L'intégration des collaborateurs des différentes institutions concernées sera au cœur des conditions de réussite de l'Agence.

Douze engagements fondateurs

ENGAGEMENTS	MODALITÉS

a

ENGAGEMENT N°1

UNE ACTION GÉNÉRALE AU SERVICE DE TOUS LES TERRITOIRES

- CONFIER À L'AGENCE UNE MISSION D'ACTION GÉNÉRALE AU BÉNÉFICE DE TOUS LES TERRITOIRES ET RENFORCÉE AU PROFIT DES TERRITOIRES EN TRANSITION

→ Développer une offre de services pour tous les territoires, différenciée selon leurs besoins
→ Poursuivre et accélérer le déploiement des interventions France Très haut débit, Action Cœur de Ville, NPNRU…
→ Mobiliser l'ensemble des moyens de l'État concernés par les projets des élus des territoires, en y associant l'ensemble des acteurs locaux

ENGAGEMENT N°2

DÉCONCENTRATION, MODULARITÉ ET SUBSIDIARITÉ

- DÉCONCENTRER ET RENOUVELER LES MODES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT AU PROFIT DES TERRITOIRES

→ Mettre fin aux appels à projets nationaux territorialisés
→ Moduler les interventions selon les besoins des territoires
→ Adapter la norme et les procédures en cas de besoin et dans le cadre d'un dispositif de dérogation *ad hoc*
→ Mettre en place des procédures accélérées dès que possible (*fast track*)
→ Mobiliser les moyens d'appui en privilégiant les ressources locales, selon un principe général de subsidiarité d'action

ENGAGEMENT N°3

UNE OFFRE DE SERVICES INTÉGRÉE

- INTERVENIR EN SOUTIEN DES BESOINS DES HABITANTS ET DES ÉLUS

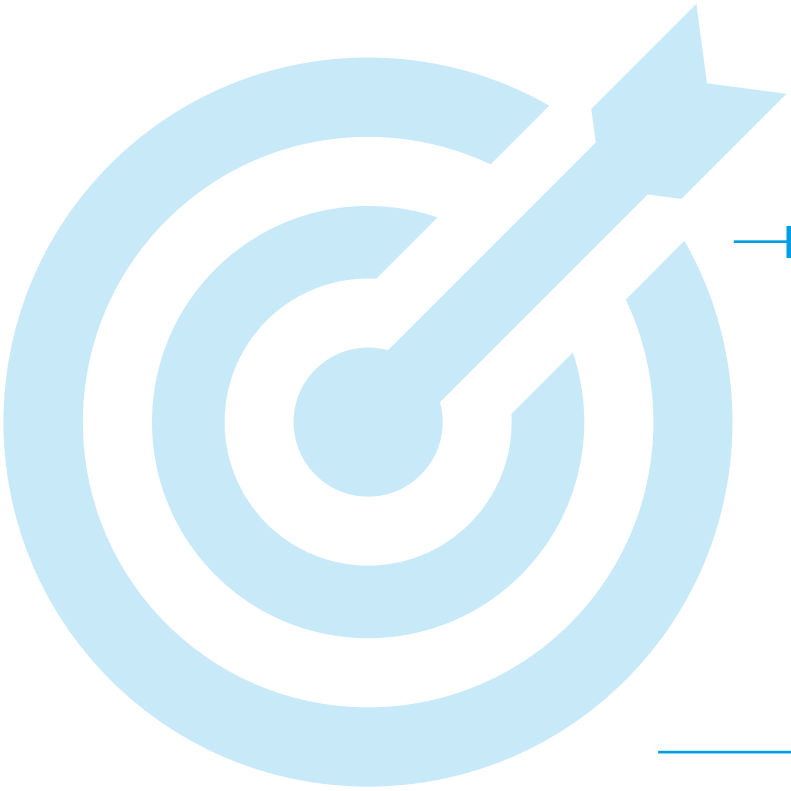
→ Développer une fonction d'appui :
› à l'émergence des stratégies territoriales
› au développement de l'innovation dans les territoires
› au montage rapide et au financement des projets
› à la mise en œuvre pratique des projets
› à l'ingénierie de formation au bénéfice des territoires

ENGAGEMENTS	MODALITÉS
ENGAGEMENT N°4 **+ DE SIMPLICITÉ POUR LES PORTEURS DE PROJETS** • SIMPLIFIER L'OFFRE DE SERVICES EN PARTANT DU POINT DE VUE DES PORTEURS DE PROJETS LOCAUX	→ Identifier pour les porteurs de projets un interlocuteur unique au sein de l'État → Partager l'information relative aux différentes procédures et actions et éviter aux collectivités porteuses de projets les dossiers multiples → Regrouper les financements ou les sources de financements pour permettre des versements globalisés/coordonnés aux porteurs de projets → Créer des plateformes numériques régionales partagées, guichets uniques de tous les dispositifs d'aide et d'accompagnement
ENGAGEMENT N°5 **UNE CONTRACTUALISATION UNIFIÉE DES ENGAGEMENTS PUBLICS** • BÂTIR UN CONTRAT UNIQUE AVEC LES PARTENAIRES LOCAUX	→ Regrouper au fur et à mesure les actuels contrats passés avec les collectivités territoriales → Déployer à terme un contrat unique de cohésion territoriale sur les territoires accompagnés par l'Agence
ENGAGEMENT N°6 **UNE ORGANISATION DÉCONCENTRÉE PARTENARIALE** • ORGANISER L'AGENCE À PARTIR DE SES ÉCHELONS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX EN ASSOCIANT TOUS LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT, LA CAISSE DES DÉPÔTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	→ Confier le pouvoir de décision aux niveaux départemental et régional → Instituer un comité de pilotage régional des partenaires de l'Agence en lien avec le Conseil régional → Mettre en place des task force pluri-disciplinaires au sein des préfectures de région (SGAR) en mobilisant notamment les équipes de la Banque des territoires → Au titre de la solidarité entre les territoires, développer un mécénat de compétences entre collectivités territoriales (notamment des métropoles dans leur aire d'influence, des Départements ou des Régions dans leur champ de compétences)
ENGAGEMENT N°7 **UNE MOBILISATION CITOYENNE** • IMPLIQUER LES CITOYENS DANS LES PROJETS DES TERRITOIRES	→ Créer une « réserve territoriale » d'expertise mobilisable → Associer les citoyens à l'élaboration des projets de territoire → Créer des partenariats *ad hoc* avec les établissements d'enseignement supérieur → Développer des actions de mobilisation citoyenne financière sous forme de *green bonds* (emprunt, obligation, avance remboursable) et *crowdfunding* (dons ou prise d'action, investissement en capital-risque, *business-territoires-angels*)

ENGAGEMENTS	MODALITÉS
ENGAGEMENT N°8 **DES FINANCEMENTS RENFORCÉS ET SOUPLES** • DOTER L'AGENCE DE MOYENS FINANCIERS REGROUPANT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, DES FONDS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET DES FONDS PRIVÉS	→ Deux scénarios alternatifs : › **SCÉNARIO 1** Créer un fonds unique d'intervention financière, suffisamment doté, géré selon des règles souples et efficaces (éventuellement en comptabilité privée) : pluri-annualité garantie, gestion coordonnée avec les fonds privés mobilisés › **SCÉNARIO 2** Piloter sous la coordination de l'Agence des fonds qui conservent leur mode de gestion financière → Regrouper les crédits budgétaires du CGET et des différents ministères directement liés au soutien des projets des territoires → Mobiliser et mettre en tension une partie des fonds propres de la Banque des territoires et de sa capacité de prêts → Créer des fondations de dotation régionales et nationale pour la cohésion des territoires, pour recueillir les fonds privés des entreprises
ENGAGEMENT N°9 **UNE ORGANISATION ET UN FONCTIONNEMENT INNOVANTS** • ORGANISER L'AGENCE EN Y REGROUPANT OU EN Y ASSOCIANT LES SERVICES ET OPÉRATEURS DE L'ÉTAT AU SERVICE DES PROJETS TERRITORIAUX ET LA FAIRE FONCTIONNER SUR UN MODE PROJET AGILE ET INNOVANT, À L'INSTAR DES START-UP D'ÉTAT	→ Intégrer au sein de l'Agence les principaux services ou opérateurs au service des projets territoriaux selon des modalités *ad hoc* et suivant deux scénarios alternatifs : › **SCÉNARIO 1** Intégration de l'ensemble opérateurs directement concernés › **SCÉNARIO 2** Intégration de certains opérateurs et lien conventionnel avec les autres opérateurs (attribution d'une part de leur subvention pour charges de service public, pilotage de cette part de subvention) → Organiser les travaux en équipes projets nationales et régionales → Développer des modes de travail innovants au sein de laboratoires ou autres pratiques favorisant l'innovation créatrice des agents
ENGAGEMENT N°10 **UN STATUT SUR-MESURE** • CRÉER FRANCE TERRITOIRES SUIVANT UN STATUT SUR-MESURE EN LA DOTANT D'UNE DOUBLE FONCTION D'ADMINISTRATION CENTRALE ET D'OPÉRATEUR ET ASSOCIANT LES PARTENAIRES	→ Intégrer le CGET à France Territoires en différenciant les fonctions d'administration centrale et celles d'opérateur → Organiser la gouvernance de France Territoires selon deux scénarios alternatifs offrant une place importante aux élus : › **SCÉNARIO 1** Conseil d'administration ne comprenant que l'État* et conseil d'orientation et de stratégie où les élus locaux majoritaires donneraient un avis préalable à l'examen des délibérations stratégiques du conseil d'administration (budget annuel, détermination des programmes d'intervention, ...) › **SCÉNARIO 2** Conseil d'administration comprenant l'État et des représentants des élus → Choisir un rattachement et un mode de tutelle opérationnelle de France Territoires qui garantissent son interministérialité

*ministres chargés de l'aménagement et de la cohésion des territoires, de l'intérieur, de la transition écologique et solidaire, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics, de l'éducation nationale et des outre-mer. L'élargissement aux ministres chargés de la santé, de la culture, de l'agriculture, de la jeunesse, des sports peut être envisagé. Quel que soit le scénario retenu, il est proposé que siègent au conseil d'administration, les présidents des commissions de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat.

ENGAGEMENTS	MODALITÉS
ENGAGEMENT N°11 **UNE MISE EN ACTION IMMÉDIATE** • METTRE EN ŒUVRE DÈS L'AUTOMNE 2018 LES PREMIÈRES ACTIONS DE L'AGENCE, PARALLÈLEMENT À LA MISE EN PLACE DE SA STRUCTURE ET GARANTIR LA CONTINUITÉ DES ACTIONS	→ Désigner deux équipes projets travaillant en parallèle : une dédiée à la construction de l'Agence et une consacrée au lancement de ses actions nouvelles et à la montée en gamme des actions déjà lancées (Cœur de Ville, Cœur de Quartier…) → Créer dès que possible l'Agence et la faire fonctionner en élargissant progressivement son périmètre et son champ d'action
ENGAGEMENT N°12 **LE RENFORCEMENT DE LA COHÉSION TERRITORIALE** • CRÉER UN DISPOSITIF DE RESPONSABILISATION TERRITORIALE	→ Instituer un comité national de cohésion territoriale et des comités régionaux présidés par les préfets, délégués régionaux de l'Agence → Responsabiliser les administrations et opérateurs publics sur l'impact territorial de leurs actions : obligation d'information préalable et de mesure d'impact pour toutes les modifications d'implantation de services ; mesures de compensation adéquates le cas échéant (méthode inspirée par les études environnementales « éviter, réduire compenser ») → Inviter les opérateurs de réseaux et autres acteurs privés à mesurer l'impact territorial de leurs décisions, à en informer l'État et à présenter le cas échéant, les mesures de compensation territoriales adéquates



ENGAGEMENT

1000 TERRITOIRES

ACCOMPAGNÉS D'ICI LA FIN DU QUINQUENNAT

(ACTION CŒUR DE VILLE, TERRITOIRES RURAUX, QUARTIERS PRIORITAIRES, OUTRE-MER, …)

Sommaire

Synthèse des propositions 7
Douze engagements fondateurs 12

1. Un engagement de l'État au service des territoires 18
1.1. Des attentes fortes exprimées par les élus 18
1.1.1. La demande d'une transformation radicale de la relation État/collectivités 18
1.1.2. Le besoin d'approches transversales 18
1.2. Les missions de France Territoires 19
1.2.1. France Territoires doit disposer d'un droit de regard sur les décisions d'opérateurs ayant un impact sur la cohésion territoriale 19
1.2.2. L'Agence proposera une aide à l'émergence de stratégies territoriales 20
1.2.3. L'Agence accompagnera la transition et l'innovation dans les territoires 20
1.2.4. L'Agence accompagnera l'empowerment des territoires 21
1.2.5. L'Agence animera les réseaux d'acteurs de la cohésion territoriale 22
1.3. Les principes cardinaux de l'Agence 22
1.3.1. Un mandat d'intervention sur l'ensemble du territoire 22
1.3.2. Une offre adaptée aux besoins de chaque territoire 23
1.3.3. Responsabilité des territoires et subsidiarité des interventions de l'Agence 23
1.3.4. Une Agence innovante organisée en mode « start-up » et en mode projet 24

2. Quatre modalités d'action au service des territoires de projet 25
2.1. Un interlocuteur unique pour les élus du territoire, porteurs de projets 25
2.2. Un contrat unique : le contrat de cohésion territoriale 25
2.3. Un dossier de financement unique 27
2.4. Des équipes pluridisciplinaires d'appui en mode projet 27

3. Des moyens adaptés pour une Agence agile 30
3.1. Une organisation largement déconcentrée 30
3.1.1. Le département : niveau de mise en œuvre des projets 31
3.1.2. La région : niveau de régulation et de mobilisation des équipes d'appui 31
3.1.3. Le niveau national : coordination interministérielle, animation et facilitation 32

3.2. Des ressources financières fongibles et intégrées 32
3.3. Des ressources humaines et organisationnelles à mobiliser selon différents scénarios plus ou moins intégrateurs 35
3.4. France Territoires : un modèle original associant administration centrale et opérateur national 38

4. Les conditions de réussite de France Territoires 39
4.1. Une gouvernance et un statut sur mesure 39
4.2. Différentes options possibles pour la tutelle de France Territoires 40
4.3. Éléments de calendrier 41
4.4. Des équipes agiles pour une mise en œuvre accélérée 41
4.5. L'intégration et la gestion des collaborateurs au cœur du projet 42

Annexes 43
Annexe n°1 Lettre de mission du préfigurateur 44
Annexe n°2 Liste des personnes consultées 47
Annexe n°3 Quelques exemples de cartographies analytiques 49
Annexe n°4 Projet de réserve territoriale 58
Annexe n°5 Moyens de la Caisse des dépôts mobilisables au bénéfice de l'Agence 59
Annexe n°6 Moyens d'intervention mobilisables par France Territoires 61
Annexe n°7 Moyens de fonctionnement de France Territoires 64
Annexe n°8 Fondation reconnue d'utilité publique et fonds de dotation 67
Annexe n°9 Différents modes de financement participatif et citoyen 68
Annexe n°10 Principaux opérateurs des 1er et 2e cercles 72
Annexe n°11 Opérateurs intervenant dans le domaine de la production d'études territoriales 78
Annexe n°12 Commissariat général à l'égalité des territoires 80
Annexe n°13 Exemple d'organigramme envisageable 81
Annexe n°14 Avantages d'un recours à la comptabilité privée 84
Annexe n°15 L'Agence, un statut sur mesure 86

1. Un engagement de l'État au service des territoires

1.1. Des attentes fortes exprimées par les élus

Dans le cadre de la mission de préfiguration, des entretiens ont été conduits avec de nombreux partenaires (*cf*. Annexe 2), au premier rang desquels les associations d'élus suivantes : Régions de France, ADF, AMF, ADCF, France urbaine, Villes de France, APVF, AMRF, Ville et banlieue, ANPP, ANEM du 23 avril au 15 juin.

Au-delà des positionnements propres à chaque association, ces échanges avec les présidents et leurs délégués généraux ont fait ressortir plusieurs points majeurs de convergence.

1.1.1. La demande d'une transformation radicale de la relation État/collectivités

Tous les interlocuteurs, quels qu'ils soient, ont vivement exprimé ce besoin d'une redéfinition concertée du rôle respectif de l'État et des collectivités dans la conception et la mise en œuvre territoriale de l'action publique.

L'État est perçu comme trop peu présent, à la fois dans l'exercice de ses missions régaliennes (hors sécurité et lutte contre le terrorisme) et dans sa capacité à définir de grandes orientations stratégiques. Dans le même temps, les élus considèrent que l'État ne contribue pas à faciliter l'action de proximité des collectivités, qu'il encadre et contrôle de manière excessive, tout en essayant parfois, et paradoxalement, sans moyens propres, de continuer à la conduire en direct.

La plupart des élus éprouvent ainsi le sentiment d'une difficulté de l'État à admettre que certaines compétences ont été confiées aux collectivités territoriales.

Cette demande des collectivités territoriales se traduit par quatre attentes complémentaires indispensables :

- une réelle fiabilisation de la parole de l'État, dont la crédibilité est aujourd'hui affectée par sa difficulté croissante à tenir ses engagements ;
- une différenciation des politiques publiques, pour tenir compte des contextes, encourager les volontés d'expérimentation, accompagner les initiatives locales ;
- une simplification drastique des modalités d'intervention territoriale de l'État, avec l'arrêt du lancement de nouveaux appels à projets nationaux descendants, la rationalisation des contrats, la réduction du nombre d'opérateurs développant chacun ses propres règles de manière autonome et isolée, et la remise à plat d'une « tuyauterie financière » devenue beaucoup trop complexe ;
- une réduction et une adaptation des normes, pour « libérer les capacités d'action des territoires ».

1.1.2. Le besoin d'approches transversales

Les associations d'élus dénoncent la verticalité et le cloisonnement des différents ministères et services déconcentrés, et l'affaiblissement des fonctions de coordination interministérielle au niveau central comme aux niveaux régional et départemental.

Elles alertent sur les conséquences négatives, pour les territoires, des approches dites en silo : décisions centrales ou régionales de l'État et de ses principaux opérateurs, justifiées d'un point de vue sectoriel et/ou financier mais dont les impacts territoriaux ne sont, la plupart du temps, ni étudiés, ni anticipés, ni accompagnés, notamment en cas d'effets de cumul.

Pour inverser la tendance, les interlocuteurs rencontrés, État comme élus locaux, ressentent comme une nécessité impérieuse :

- une mise en cohérence des actions et décisions de l'État ayant un effet territorial ;
- une réelle prise en compte par l'État et ses opérateurs du « projet de territoire » dans leurs politiques d'intervention.

Si l'Agence n'aura pas vocation, seule, à apporter des réponses à toutes ces attentes, elle doit impérativement en tenir compte dans ses actions, outils et modalités d'intervention.

Par ailleurs, son action s'inscrit dans un paysage territorial complexe, qui ne saurait se résumer à une opposition entre territoires « gagnants » et territoires « perdants ».

Le dernier rapport de l'Observatoire des territoires[2], rend compte de cette réalité multiple avec une classification en quatre catégories d'espaces :

- Un premier ensemble, comprenant les façades ouest et sud, et la vallée du Rhône, connaissant une forte croissance de l'emploi sur la période 1999 – 2014, une croissance démographique, mais avec des signaux d'alerte comme le vieillissement de la population, des inégalités croissantes en termes de revenus, un accès au logement qui peut être difficile ;
- Un second ensemble recouvrant le quart nord-est et le centre, anciennes régions industrielles affectées par la désindustrialisation et la crise des années 2000, aujourd'hui peu attractives, qui connaissent un vieillissement de la population et des départs de populations ;
- l'Île-de-France, qui connaît une attractivité en demi-teinte, puisque les jeunes constituent la seule population pour laquelle elle reste attractive ;
- Les départements d'Outre-mer, qui connaissent des écarts très prononcés avec la métropole, des départs de la population jeune, et un vieillissement marqué.

Il est donc nécessaire de ne pas s'en tenir à une vision simpliste ou datée des géographies territoriales qui écarterait à tort du périmètre de l'Agence certains territoires.

1.2. Les missions de France Territoires

1.2.1. France Territoires doit disposer d'un droit de regard sur les décisions d'opérateurs ayant un impact sur la cohésion territoriale

Au-delà des actions propres qu'elle portera, l'Agence devra répondre à un besoin particulièrement exprimé dans les territoires : celui d'une information préalable et d'une association aux décisions qui nuiraient à la cohésion de l'ensemble des territoires, ou d'un territoire particulier, voire obèreraient leur avenir proche en enfermant leurs habitants dans une alternative entre le départ forcé et l'assignation à résidence.

France Territoires doit assurer cette fonction, en s'appuyant sur deux grands leviers :

- la production d'analyses et la cartographie des dynamiques territoriales (*cf.* Annexe 3) :
  - Un baromètre de la cohésion des territoires est aujourd'hui en phase de développement au sein de l'Observatoire des territoires du CGET. En croisant de nombreuses données disponibles et en mettant en lien les géographies existantes (quartiers de la politique de la ville, aires des contrats de ruralité, ...), ce dernier permet d'établir une carte de France des dynamiques territoriales. Les données des différents ministères sur l'évolution de leur implantation territoriale (police, gendarmerie, réseau de la direction générale des finances publiques, établissements de santé et médico-sociaux, ...) devront pouvoir être utilisées par France Territoires en assurant la confidentialité des données en cause.
  - Ces analyses et cartographies seront aussi mobilisées pour l'élaboration des contrats de cohésion territoriale. Au sein de France Territoires, il serait souhaitable de regrouper les différents services de l'État qui produisent ce type d'analyses ou, à défaut, de les coordonner, de les animer et de les mettre sous tension.
- La création de comités de veille et d'alerte territoriales

Note

2. Regards sur les territoires – Rapport de l'observatoire des territoires 2017.

- France Territoires aura également pour missions d'accompagner les différents acteurs (opérateurs publics et privés, ministères) dans leurs prises de décisions, en mesurant leurs conséquences territoriales. Leurs projets de décisions à fort impact territorial devront être présentés en amont devant un comité de veille et d'alerte territoriales qui pourra proposer et organiser les mesures d'accompagnement éventuellement nécessaires.
- Le comité de veille et d'alerte territoriales sera organisé en deux niveaux, national et régional. La nature du sujet déterminera la saisine de l'un ou l'autre des deux niveaux. Le préfet de région pourra faire usage d'un pouvoir d'évocation le cas échéant. Sur le modèle du Conseil national d'évaluation des normes, ces comités seront composés d'élus, d'agents publics et d'experts (géographes, économistes, démographes, ...).
- Les modalités d'association des citoyens doivent être prévues afin de les rendre acteurs et prescripteurs de leur avenir.

ENGAGEMENT N°12

LE RENFORCEMENT DE LA COHÉSION TERRITORIALE

→ Instituer un comité national de cohésion territoriale et des comités régionaux présidés par les préfets, délégués régionaux de l'agence

→ Responsabiliser les administrations et opérateurs publics sur l'impact territorial de leurs actions (obligation d'information préalable et de mesure d'impact pour toutes les modifications d'implantation de services ; mesures de compensation adéquates le cas échéant (méthode inspirée par les études environnementales « éviter, réduire compenser »)

→ Inviter les opérateurs de réseaux et autres acteurs privés à mesurer l'impact territorial de leurs décisions, à en informer l'État et à présenter le cas échéant, les mesures de compensation territoriales adéquates

1.2.2. L'Agence proposera une aide à l'émergence de stratégies territoriales

Un besoin fortement exprimé, et aujourd'hui non satisfait, est d'aider les territoires les moins dotés en ingénierie (notamment les territoires ruraux et ultra marins) à définir un projet de stratégie territoriale traduisant le projet politique des élus du territoire.

L'Agence développera une offre de services pour permettre aux acteurs locaux de définir collectivement les axes stratégiques partagés et leurs déclinaisons en projets concrets.

Un sous-préfet territorial accompagnera la constitution et l'exécution de ces projets de stratégie territoriale. Dans quinze à vingt départements qui nécessitent une action renforcée, un sous-préfet dédié au développement territorial, nommé expressément pour cette mission, viendra compléter l'équipe préfectorale. Dans les autres départements, le préfet désignera au sein de son équipe un sous-préfet référent pour chacun des territoires concernés.

ENGAGEMENT N°3

UNE OFFRE DE SERVICES INTÉGRÉE

→ L'Agence développera une fonction d'appui à l'émergence de stratégies territoriales

1.2.3. L'Agence accompagnera la transition et l'innovation dans les territoires

De nombreux territoires sont aujourd'hui confrontés à des changements très importants de leur population, de la répartition de l'emploi local, de la disponibilité et du coût des ressources (déprise ou forte attractivité, vieillissement...).

La gestion de ces transitions réclame une mobilisation de ressources en ingénierie de projet, en financement, que seuls les territoires fortement dotés peuvent assumer en régie. Les autres territoires ont besoin de l'État pour les soutenir, ponctuellement ou dans la durée, à l'instar des territoires dans lesquels ferme une entreprise qui concentre de nombreux emplois (GM&S dans le bassin de La Souterraine), ou qui sont

confrontés aux conséquences de la transition énergétique (*cf*. bassin de Fessenheim) ou aux mutations du secteur industriel à une échelle supérieure (bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais)…

Plusieurs programmes nationaux d'accompagnement de ces transitions sont ou vont être lancés et doivent être confiés à l'Agence : le plan France Très haut débit et le plan d'accès aux nouveaux usages numériques, aujourd'hui portés par l'Agence du Numérique, le programme Action Cœur de Ville, porté par le CGET, le développement des maisons de services au public, également porté par le CGET ainsi que les dispositifs relatifs à la politique de la ville, au premier rang desquels le NPNRU[3]. À ce titre, l'annonce d'un dispositif Action Cœur de Quartier, visant à transposer Action Cœur de Ville dans des quartiers de la politique de la ville souligne les bénéfices d'une approche globale et intégrée de la cohésion des territoires.

D'autres programmes de même nature pourront être lancés (accompagnement des territoires ruraux, territoires innovants, …).

ENGAGEMENT N°1

UNE ACTION GÉNÉRALE AU SERVICE DE TOUS LES TERRITOIRES

→ Développer une offre de services pour tous les territoires, différenciée selon leurs besoins

→ Poursuivre et accélérer le déploiement des interventions France Très haut débit, Action Cœur de Ville, NPNRU…

La transition numérique, au cœur des enjeux de tous les territoires et qui redéfinit profondément la notion de distance, doit faire l'objet d'une action volontariste.

L'innovation numérique, l'accompagnement des *smart cities*, l'utilisation de l'intelligence artificielle, de plateformes numériques, de « tiers lieux », l'utilisation du *nudge*, du design de politiques publiques, sont autant de thèmes sur lesquels l'Agence devra être en pointe et disposer de compétences clairement établies (*cf*. les travaux remis par Patrick Levy-Waitz).

Par ailleurs, la capacité d'un territoire à développer de l'innovation devient un facteur majeur de la maîtrise de son avenir et de sa capacité à attirer, ou maintenir, des talents. L'Agence devra ainsi être en capacité de proposer des outils d'accompagnement au développement de cette fonction d'innovation, en relation étroite avec la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information (DINSIC) par exemple via un programme commun « territoires d'innovation ».

ENGAGEMENT N°3

UNE OFFRE DE SERVICES INTÉGRÉE

→ L'Agence pilotera un programme de développement de la fonction « innovation » dans les territoires

1.2.4. L'Agence accompagnera l'*empowerment* des territoires

L'Agence devra prévoir une démarche de « mise en capacité » des territoires pour qu'ils puissent répondre eux-mêmes aux nouveaux enjeux.

Cette démarche suppose tout d'abord une meilleure connaissance des ressources locales disponibles. Celles-ci sont aujourd'hui fragmentées et non précisément recensées (collectivités territoriales, agences d'urbanismes, CAUE, établissements publics fonciers, parcs naturels régionaux, Banque des territoires, opérateurs, chambres consulaires, …). Ce recensement sera effectué, territoire par territoire, par l'Agence qui développera et animera des plateformes régionales pour assurer leur mise à disposition.

Dans un souci de pérennisation de cette ressource locale, l'Agence développera une véritable offre d'ingénierie de formation, en lien avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), l'École nationale d'administration (Ena), l'Institut national des études territoriales (Inet), les Instituts régionaux d'ad-

Note

3. Nouveau programme national de rénovation urbaine.

ministration (Ira), les conseils régionaux et départementaux, les métropoles et les principales agglomérations, et Pôle emploi.

ENGAGEMENT N°3
UNE OFFRE DE SERVICES INTÉGRÉE
→ L'Agence appuiera le développement d'une ingénierie de formation au bénéfice des territoires

1.2.5. L'Agence animera les réseaux d'acteurs de la cohésion territoriale

L'une des missions essentielles de l'Agence sera de fédérer et d'animer des réseaux professionnels dans le quadruple but :
- de créer des communautés de travail au niveau national comme au niveau local en désignant des *community managers* ;
- d'améliorer le partage de connaissances et d'information dans une logique d'émulation et de benchmarking ;
- de capitaliser les bonnes pratiques par la création de plateformes ressources ;
- de créer un réseau de formation et de base documentaire nationale accessible à tous.

Ce travail d'animation de réseaux est un aspect essentiel de l'Agence dans sa fonction de mobilisation des énergies locales.
Pour cela, l'Agence devra comporter en son sein une direction de l'animation territoriale puissante et qui s'appuiera sur des outils tels qu'un « réseau social learning » ou sur l'intervention d'équipes de formation au plus près des besoins.

L'Agence mobilisera et modernisera les ressources existantes dans le domaine documentaire (comme par exemple le réseau I-ville) et l'arrimera à un outil de formation en ligne (tutoriels, web conférence, e-learning) ainsi qu'à un réseau social fédérateur et ouvert le plus largement possible.

Des outils d'animation de communautés professionnelles existent déjà, en particulier entre collectivités locales. Il conviendra donc de développer ces outils d'animation dans les meilleurs délais et d'ouvrir ce réseau social à l'ensemble des acteurs entrant dans le champ d'intervention de l'Agence (réseau État, collectivités locales, autres opérateurs).

L'Agence doit aussi veiller à animer son réseau de proximité par une présence projetée en région et par l'organisation d'actions de formation en local. Pour cela, elle devra modéliser avec les plateformes Ressources Humaines des SGAR (PFRH), un programme de formations-interventions permettant à l'ensemble des acteurs de proximité de bénéficier d'actions de sensibilisation-formation. Ces types de formations devront concerner tous les agents du réseau État et justifient un déploiement local pouvant associer les agents des collectivités territoriales.

1.3. Les principes cardinaux de l'Agence

1.3.1. Un mandat d'intervention sur l'ensemble du territoire

Le premier principe consiste à éviter d'ajouter un nouveau zonage, une nouvelle cartographie qui constituerait la géographie d'intervention de l'Agence. Au contraire, son action doit bénéficier à tous les territoires, en tenant compte de la demande locale comme des priorités définies par l'État.

En effet, la situation et l'évolution de certains territoires nécessitent une action résolue de l'État. L'Agence doit intervenir rapidement dans les bassins de vie qui réclament son action au nom de la solidarité nationale pour bâtir un avenir commun.

La mission de préfiguration estime que l'Agence devra intervenir sur 1 000 territoires d'ici la fin du quinquennat, selon des modalités adaptées à chacun de ces territoires (bassins de vie, villes moyennes, outre-mer, zones rurales, territoires urbains…). Le calendrier d'intervention et le cadencement des opérations seront déterminés en fonction des choix politiques, tant locaux que nationaux, de l'avancement des projets et des moyens disponibles. La phase de lancement de l'Agence devra permettre de définir les critères de priorité.

ENGAGEMENT N°1
UNE ACTION GÉNÉRALE AU SERVICE DE TOUS LES TERRITOIRES
→ Développer une offre de services pour tous les territoires, différenciée selon leurs besoins

1.3.2. Une offre adaptée aux besoins de chaque territoire

Les territoires ont des besoins et des souhaits d'évolution différents qui appellent des interventions différenciées de l'Agence. Il n'est donc pas possible de définir à l'avance une offre globale de services standardisés. L'Agence devra développer des offres modulaires.

Il s'agit d'intervenir selon une approche renversée par rapport aux interventions traditionnelles de l'État : ce sont les projets politiques des élus du territoire qui détermineront les actions initiales de l'Agence et en seront le fil rouge tout au long de la vie des projets. L'Agence devra simplement appuyer et permettre l'expression de la demande grâce :

- au dialogue avec le préfet, délégué territorial de l'Agence,
- à la constitution d'une communauté d'expertise et d'ingénierie,
- au pilotage des différents acteurs de l'État, en lien étroit avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées,
- à la mobilisation des financements nécessaires.

L'aide de l'Agence sera disponible pour des territoires particuliers ou dans le cadre de programmes nationaux déclinés et adaptés aux situations locales.

ENGAGEMENT N°2
DÉCONCENTRATION, MODULARITÉ ET SUBSIDIARITÉ
→ Moduler l'offre de services selon les besoins des territoires

Pour donner tout son sens à cette différenciation, dans un objectif majeur de simplification et d'accélération, les dispositions du décret du 29 décembre 2017 permettant à certains préfets de déroger à des règles nationales sur des demandes individuelles (qu'elles soient formulées par des entreprises, des collectivités, des acteurs de la société civile, ...) seront élargies à l'ensemble des territoires d'intervention de l'Agence.

En effet, les règles définies nationalement posent parfois des difficultés au niveau local, qu'elles ne soient pas adaptées ou que leur application soit contradictoire avec d'autres règles.

ENGAGEMENT N°2
DÉCONCENTRATION, MODULARITÉ ET SUBSIDIARITÉ
→ Adapter la norme et les procédures en cas de besoin et dans le cadre d'un dispositif de dérogation *ad hoc*

Enfin, pourra être mis en place un traitement accéléré des projets lorsque les circonstances le demandent. Ce dispositif de *fast track* nécessitera une souplesse dans la mobilisation des ressources humaines et financières afin de permettre des « actions commando » sur certains territoires.

ENGAGEMENT N°2
DÉCONCENTRATION, MODULARITÉ ET SUBSIDIARITÉ
→ Mettre en place des procédures accélérées dès que possible (*fast track*)

1.3.3. Responsabilité des territoires et subsidiarité des interventions de l'Agence

Les premiers acteurs du développement territorial sont et doivent être les acteurs locaux (collectivités, entreprises locales, société civile, ...) mais l'État doit les accompagner. Toute logique de substitution de l'État ou de contournement des élus serait vouée à l'échec.

Il en découle un principe cardinal dans le fonctionnement de l'Agence : celui de subsidiarité dans l'organisation de son offre. Le curseur du niveau d'intervention de l'Agence sera déterminé

suite à l'analyse de la situation locale et du projet du territoire par le porteur de projet et le préfet, délégué territorial de l'Agence. Cette analyse partagée permettra de proposer une offre sur mesure qui s'appuiera d'abord sur les dispositifs de droit commun et fera appel si nécessaire à des moyens complémentaires adaptés à la situation.

ENGAGEMENT N°2

DÉCONCENTRATION, MODULARITÉ ET SUBSIDIARITÉ

→ Mobiliser les moyens d'appui en privilégiant les ressources locales, selon un principe général de subsidiarité d'action

1.3.4. Une Agence innovante organisée en mode « start-up » et en mode projet

Afin de pouvoir accompagner les territoires porteurs de projets innovants, l'Agence doit elle-même être innovante dans son organisation et ses modalités d'action avec :

- une organisation *bottom-up* : l'échelon local est l'échelon de décision et d'action, l'échelon national a la charge de l'appuyer et de trouver les solutions en mobilisant les ressources nationales ;
- une organisation « tout numérique » : les transmissions de documents, de courriers seront dématérialisées afin d'appliquer le principe du « dites-le-nous une fois » et de ne pas redemander un document qui a déjà été fourni ;
- un management et une organisation par équipes projets et pas en silos : à terme, la mutualisation de ressources au sein de l'Agence doit permettre de mobiliser les compétences nécessaires à chaque projet de territoire. Pourront être mises en place des équipes dédiées à un projet selon les besoins, quelle qu'en soit la durée, sur le modèle des « start-up d'État » d'Etalab ;
- un esprit start-up : l'Agence devra favoriser l'émergence d'idées, d'initiatives créatrices de ses agents grâce à un laboratoire d'innovation publique, des hackathons des territoires ou encore des espaces de travail partagés (*coworking*).

ENGAGEMENT N°9

UNE ORGANISATION ET UN FONCTIONNEMENT INNOVANTS

→ Faire fonctionner l'Agence sur un mode projet agile et innovant, à l'instar des start-up d'État

2. Quatre modalités d'action au service des territoires de projet

2.1. Un interlocuteur unique pour les élus du territoire, porteurs de projets

Pour répondre à leurs besoins d'ingénierie ou d'accompagnement de leurs projets, les élus locaux ont affaire à un nombre croissant d'interlocuteurs publics et privés. Outre les préfets et leurs services (directions régionales et départementales), la multiplication des agences et des opérateurs publics ouvre autant de guichets différents et compose un ensemble complexe de chaînes de décisions. Les opérateurs des grands réseaux ont parallèlement redécoupé leurs activités (distributeurs d'énergie, opérateurs de télécommunication,...).

Grâce à la création de l'Agence, les porteurs de projets de ses territoires d'intervention n'auront plus qu'un interlocuteur principal. Ce dernier, préfet, sous-préfet référent ou nommé à ce seul effet, ou un autre acteur selon la situation locale, s'appuiera sur des services de l'État et des opérateurs coordonnés.

Ce « guichet unique » au service et au contact direct des élus du territoire regroupera tous les services de l'État mais également les acteurs fournissant des prestations d'ingénierie au niveau local (PNR[4], Agences d'urbanisme, CAUE[5], EPF[6], EPA[7] et, avec l'accord des Départements, les Agences techniques départementales...). Sera constituée par territoire une communauté de travail dédiée à ce projet qui devra définir des objectifs à suivre et un engagement calendaire à tenir. Ces objectifs et cet engagement calendaire seront publics.

ENGAGEMENT N°4

+ DE SIMPLICITÉ POUR LES PORTEURS DE PROJETS

→ Donner aux porteurs de projets un seul interlocuteur au sein de l'État, désigné par le préfet de département

2.2. Un contrat unique : le contrat de cohésion territoriale

De nombreux acteurs s'accordent à dire que la contractualisation État-collectivités est aujourd'hui illisible et peu efficace, pour les motifs suivants :

- Multiplication de contrats à vocation transversale ou thématiques, portant sur les mêmes territoires ou sur des territoires imbriqués ou enchevêtrés, et non articulés entre eux ;
- Concurrence entre la logique contractuelle et celle des appels à projets territoriaux qui viennent percuter les stratégies et actions inscrites dans les contrats et font primer des objectifs *top down* à bénéfice immédiat sur des objectifs négociés de court, moyen et long terme entre les partenaires contractuels ;
- Absence croissante de fiabilité des engagements financiers contractuels de l'État ;
- Utilisation polysémique du terme « contrat » pour désigner non seulement des accords sur des propositions d'engagements pluriannuels comportant une dimension financière, mais aussi des propositions d'engagements de principe, des accords-cadres, des protocoles de coopération ou de simples exercices de programmation annuelle ... ;
- Absence ou faiblesse des dispositifs d'évaluation.

La conséquence de ce diagnostic est qu'une refonte profonde de la contractualisation est devenue impérative.

Notes

4. Parcs naturels régionaux.

5. Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

6. Établissements publics fonciers.

7. Établissements publics d'aménagement.

Si les constats sont partagés, les solutions le sont moins car elles se heurtent à trois grandes difficultés :

- Comment concilier cohérence et agilité ? Si l'idée d'un contrat unique peut être intellectuellement satisfaisante, le risque existe de créer de véritables cathédrales, peu lisibles et, de fait, peu opérationnelles.
- Comment concilier la transversalité et les approfondissements verticaux ? Il n'est pas spontanément évident qu'un même contrat territorial puisse traiter à la fois des sujets stratégiques globaux et des questions plus spécifiques ou plus techniques, qui peuvent mobiliser des partenaires supplémentaires.
- Comment gérer la question des différentes échelles d'intervention ? Tous les sujets ne se traitent pas à la même échelle territoriale, il n'existe pas de territoire optimal *a priori* et par ailleurs, les territoires institutionnels ne correspondent pas toujours aux territoires fonctionnels.

Pour résoudre ces difficultés, l'Agence devra créer, sur la base du projet de territoire élaboré par les acteurs locaux, un contrat de cohésion territoriale, définissant les orientations stratégiques globales et les objectifs opérationnels partagés par l'ensemble des partenaires signataires et actant les propositions d'engagements pluriannuels (financiers et d'autre nature) nécessaires à leur réalisation. Ces engagements seront rendus publics. Un suivi d'avancement des résultats du contrat devra être réalisé *in itinere*.

L'Agence, via ses représentants territoriaux, appuiera la constitution et la rédaction de ce contrat dans le cadre de sa mission d'ingénierie stratégique.

Ce contrat pourra, le cas échéant, être complété par des conventions thématiques, qui préciseront les actions et les propositions d'engagements plus spécifiques. Ainsi, un contrat conclu à l'échelle d'une Communauté d'agglomération pourra être complété par une convention particulière sur les actions culturelles, une autre sur la rénovation urbaine, etc.

L'échelle de contractualisation ne sera pas définie *a priori* mais adaptée aux réalités locales. Toutefois, elle ne pourra être inférieure à celle de l'intercommunalité. Un contrat pourra être conclu à l'échelle de l'EPCI, ou d'un ensemble d'EPCI (PETR par exemple), voire d'un département dans les espaces les moins denses et les moins structurés.

Par souci d'efficacité, la durée de la période de contractualisation devrait être calée sur celle des mandats locaux (municipaux-intercommunaux). L'année n de l'élection serait consacrée à l'élaboration du projet de territoire et à la négociation du contrat de cohésion territoriale, dont la mise en œuvre se ferait de n+1 à n+5. Une révision à mi-parcours serait prévue et des révisions supplémentaires en cas d'événement majeur seraient évidemment possibles.

D'ici les prochaines élections municipales, les contrats de cohésion territoriale pourront être conclus sur un calendrier différent avec clause de révision l'année suivant les élections.

Le contrat de cohésion sera conclu entre le ou les EPCI concerné(s) et l'État via l'Agence, la Caisse des dépôts et l'ARS si nécessaire. S'ils le souhaitent, la Région, le Département, les opérateurs non intégrés à l'Agence, mais aussi les partenaires privés dont la mobilisation serait utile (entreprises, associations), seront invités à rejoindre les signataires obligatoires.

Les engagements des signataires pourront concerner l'apport de moyens financiers (subventions ou prêts), l'apport d'ingénierie (expertises, conseil, mécénat de compétences), la mise en place de procédures simplifiées (guichet unique pour le dépôt et l'instruction des dossiers de demande de subvention), mais aussi le maintien de services ou d'effectifs sur le territoire, la répartition de compétences entre acteurs publics, la mise en place d'expérimentations, etc. Chaque contrat devra prévoir des indicateurs et des modalités d'évaluation.

Du côté de l'État, la négociation du contrat sera confiée au préfet de département, délégué territorial de l'Agence, avec l'appui du SGAR (celui-ci ayant notamment pour mission de veiller à la cohérence du contrat avec les dispositions du SRADDET et avec la stratégie de l'État en région).

Les contrats de cohésion territoriale auront vocation à se substituer, à terme, à tous les contrats existants sur les territoires d'intervention de l'Agence. Dans un premier temps, l'Agence interviendra dans ces territoires en prenant en compte le contenu des contrats actuels afin d'assurer le respect des engagements pris. Elle développera les synergies entre son action et les dispositifs en cours d'exécution.

ENGAGEMENT N°5
UNE CONTRACTUALISATION UNIFIÉE DES ENGAGEMENTS PUBLICS
→ Déployer à terme un contrat unique de cohésion territoriale sur les territoires accompagnés par l'Agence

2.3. Un dossier de financement unique

La multiplication des canaux de financement de l'investissement local et de soutien aux projets d'une manière générale nuit à l'émergence d'une politique lisible d'aménagement du territoire. Elle rend également plus difficile l'accès à l'information pour les collectivités les plus fragiles qui peinent à répondre aux appels à projets nationaux, ont des difficultés à constituer les dossiers de demande, à avancer les crédits dans le cadre des fonds européens…

L'Agence adoptera la logique du « dites-le-nous une fois » pour toutes les demandes de financement des projets dans le cadre des contrats de cohésion territoriale. Un porteur de projet déposera une seule fois son dossier de demande de subvention.

ENGAGEMENT N°4
+ DE SIMPLICITÉ POUR LES PORTEURS DE PROJETS
→ Partager l'information relative aux différentes procédures et actions et éviter aux collectivités porteuses de projets les dossiers multiples

ENGAGEMENT N°2
DÉCONCENTRATION, MODULARITÉ ET SUBSIDIARITÉ
→ Mettre fin aux appels à projets nationaux territorialisés

2.4. Des équipes pluridisciplinaires d'appui en mode projet

Il reviendra aux préfets, délégués territoriaux de l'Agence et aux élus, porteurs de projets d'identifier les ressources locales à mobiliser dans le cadre du contrat de cohésion territoriale. Ils devront faire prioritairement appel aux services de l'État dans le département ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs opérateurs (SEM, SPL, Syndicats mixtes, Agences techniques départementales, établissements publics d'aménagement et fonciers locaux, …) qui disposent des ressources techniques les plus importantes.

Dans l'aire d'influence des métropoles, celles-ci auront la possibilité de mettre à disposition du territoire de projet leurs ressources d'aménagement et d'ingénierie. La compatibilité de cette mise à disposition avec le principe de spécialité des établissements publics de coopération intercommunale devra être permise par une modification éventuelle des textes en vigueur, limitée aux territoires d'intervention de l'Agence et aux projets inscrits dans les contrats de cohésion territoriale.

Ce premier niveau d'intervention sera renforcé, en tant que de besoin, par la mobilisation d'équipes pluridisciplinaires travaillant en mode projet.

Dans chaque région, une task force sera constituée autour du SGAR, qui pourrait se voir désigner délégué régional adjoint de l'Agence compte tenu de son rôle interministériel. Cette task force aura vocation à appuyer les projets soutenus par l'Agence dans la région.

Lorsque la situation du territoire ou la nature du projet le nécessiteront, une partie de cette équipe pourra être positionnée au niveau départemental (par exemple pour piloter le plan de revitalisation des Ardennes).

Afin d'avoir un réel impact et une capacité d'intervention suffisante, chacune de ces task force devra être composée d'une dizaine de personnes, représentant une diversité de métiers et d'expertises et disposant également d'une réelle aptitude au management de projet. Ces agents seront pour l'essentiel issus des organismes intégrés ou partenaires de l'Agence : Banque des territoires, ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA, éventuellement Agence du Numérique, complétés par des redéploiements internes à l'État. En cas d'accord avec le Conseil régional, des mises à disposition ponctuelles ou pérennes d'agents de la collectivité régionale pourront renforcer l'équipe (comme c'est déjà le cas au sein de la délégation à la revitalisation du Bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais).

Cette composition plurielle permettra de former des équipes projets mobilisables sur l'ensemble des projets soutenus par l'Agence sur le territoire régional.

ENGAGEMENT N°6

UNE ORGANISATION DÉCONCENTRÉE PARTENARIALE

→ Mettre en place des task force pluridisciplinaires au sein des préfectures de région (SGAR) en mobilisant notamment les équipes de la Banque des territoires

Le niveau régional devra également avoir la capacité à recourir à des expertises qui n'existent pas ou insuffisamment dans les services de l'État : soit qu'elles ne puissent exister qu'au niveau national compte tenu de leur rareté, soit, plus fréquemment, qu'elles ne correspondent pas au champ d'action de l'État. Ainsi, l'expertise et les compétences de cabinets d'étude, de sociétés de conseil spécialisées peuvent être particulièrement utiles aux différentes étapes d'un projet (aide à l'élaboration ou accompagnement de la mise en œuvre).

Recourir à des ressources extérieures à l'administration renforcera la modularité mais également la réactivité de l'offre de service de l'Agence. De façon à réduire la charge administrative pour le niveau régional, l'organisation concrète de ce dispositif pourrait consister, après avoir identifié les expertises manquantes, à passer un marché à bons de commandes national et pluriannuel, de prestations d'expertises, avec différents lots correspondant aux besoins identifiés.

Au-delà de la lourdeur des procédures, c'est souvent pour les élus la difficulté de connaître les dispositifs d'accompagnement existants ou de trouver quel interlocuteur public ou privé pourra le mieux répondre à leur besoin qui peut faire défaut. Une plateforme numérique régionale partagée entre tous les partenaires aidera à élaborer et à diffuser les appels d'offres auprès des opérateurs publics ou privés. Dans le respect des règles de la concurrence, un tel dispositif peut donner davantage de visibilité aux besoins des acteurs locaux et favoriser le développement d'initiatives privées adaptées.

Ces plateformes pourront prévoir un espace de « mécénat de compétences » entre collectivités territoriales afin de faire bénéficier une collectivité des compétences existantes au sein d'une autre comme l'ont proposé certaines métropoles et sous réserve des adaptations du principe de spécialité territoriale évoquées ci-dessus.

Des conventions pourront également être signées avec des écoles d'ingénieur ou d'autres instituts de formation afin d'associer des étudiants à la stratégie de leur territoire et de développer l'attractivité des métiers sur le territoire. Enfin, ils pourront intégrer les effectifs d'une « réserve territoriale » (*cf. infra* 3.1.1.).

ENGAGEMENT N°7

UNE MOBILISATION CITOYENNE

→ Créer une « réserve territoriale » d'expertise mobilisable

→ Créer des partenariats *ad hoc* avec les établissements d'enseignement supérieur

→ Au titre de la solidarité entre les territoires, développer un mécénat de compétences entre collectivités territoriales (notamment des métropoles dans leur aire d'influence, des Départements ou des Régions dans leur champ de compétences)

La Caisse des dépôts dispose par ailleurs d'une plateforme de partage d'expérience entre acteurs locaux, appelée Territoires Conseils.

Une plateforme numérique, intitulée « Aides-Territoires » est actuellement en phase de développement au sein du ministère de la Cohésion des territoires (DGALN). Elle prévoit un moteur de recherche pour que les porteurs de projets locaux puissent identifier l'ensemble des aides financières et l'apport en ingénierie auxquels ils peuvent avoir recours.

La plateforme développée par l'Agence devra intégrer tout ou partie de ces outils existants. Des plateformes numériques régionales partagées, guichets uniques de tous les dispositifs d'aide et d'accompagnement, seront développées.

ENGAGEMENT N°4

+ DE SIMPLICITÉ POUR LES PORTEURS DE PROJETS

→ Créer des plateformes numériques régionales partagées, guichets uniques de tous les dispositifs d'aide et d'accompagnement

3. Des moyens adaptés pour une Agence agile

3.1. Une organisation largement déconcentrée

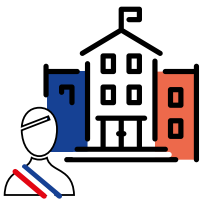
Le projet du territoire est le point de départ de toute action et de toute intervention de l'Agence. Ce territoire sera, dans la plupart des cas, compris dans un seul département ou correspondra au département lui-même. Lorsque ce territoire de projet sera à cheval sur plusieurs départements, un préfet coordonnateur sera nommé.

Les élus porteurs de projets saisiront l'Agence en s'adressant au préfet de département, délégué territorial de l'Agence et point d'entrée unique.

Celui-ci organisera la réponse de l'Agence à l'issue d'un dialogue avec les élus pour définir une première expression des besoins. Si nécessaire, il fera appel au préfet de région, délégué régional de l'Agence qui, dans un dialogue avec le niveau national aidera à la constitution de la communauté de projet autour d'un chef de projet désigné par le préfet de département en lien avec les élus du territoire. Le préfet de région assurera aussi, en dialogue étroit avec le niveau national, la régulation calendaire, financière et technique des différentes demandes d'appui de son ressort.

PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT
DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

1



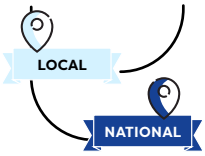
Projet de territoire conçu par les élus du territoire en lien avec les habitants et les autres parties prenantes

2



Projet concerté avec le préfet de département, délégué territorial de l'Agence :
- donne un accord de principe au projet de territoire
- organise l'appui technique de proximité
- transmet ses demandes au préfet de région

3



Le préfet de région :
- régule dans le temps en fonction des moyens disponibles
- porte à connaissance en déposant sur la plateforme régionale
- répond aux demandes d'appui technique complémentaire

Niveau national informé lors du dépôt sur la plateforme régionale :
- sur demande du préfet de région, apporte des compétences techniques rares disponibles à l'échelle nationale

3.1.1. Le département : niveau de mise en œuvre des projets

L'appui en ingénierie pour élaborer les contrats sera organisé au niveau départemental qui pourra faire appel aux ressources régionales. Le préfet de département, délégué territorial de l'Agence, sera chargé de veiller à la bonne mise en œuvre du contrat (respect des engagements des différents signataires, simplification et accélération des procédures).

Le préfet de département, délégué territorial de l'Agence, désignera un coordonnateur pour chacune des démarches d'élaboration de contrat. Il pourra s'agir d'un sous-préfet, d'un DDT-M (en charge du Nouveau conseil aux territoires) ou suivant les cas, d'un représentant de l'un des opérateurs intervenant sur le territoire.

Dans les territoires les moins dotés en ingénierie, le dispositif « Atelier du territoire »[8] pourra utilement être mis en œuvre pour aider les élus à préciser leur projet.

Les habitants devront être partie prenante de l'élaboration des contrats de cohésion territoriale. Leur association pourra se faire aux différentes étapes du projet, à travers des modes innovants de participation (sondages numériques, ateliers citoyens, …).

ENGAGEMENT N°7
UNE MOBILISATION CITOYENNE
→ Associer les citoyens à l'élaboration des projets de territoire

La mise en œuvre du contrat pourrait s'appuyer sur une « réserve territoriale » (*cf.* Annexe 4). Sur le modèle des différentes réserves existantes (civique, sanitaire, militaire, …), elle permettrait à des citoyens de proposer leurs compétences personnelles au service des projets de territoire. À titre d'illustration, un retraité d'un service de l'IGN[9] pourrait aider les acteurs locaux à réaliser des cartographies du territoire. Une plateforme numérique permettrait à chacun d'inscrire ses compétences et les projets sur lesquels il souhaite s'impliquer.

ENGAGEMENT N°7
UNE MOBILISATION CITOYENNE
→ Créer une « réserve territoriale » d'expertise mobilisable

3.1.2. La région : niveau de régulation et de mobilisation des équipes d'appui

Le préfet de région, délégué régional de l'Agence, animera un comité régional rassemblant les partenaires de niveau régional de l'Agence : la direction régionale de la Caisse des dépôts, les délégués régionaux des opérateurs, s'il en est d'accord, le Conseil régional et tout autre acteur régional concerné.

Ce comité examinera les demandes d'intervention émanant du niveau départemental, régulera leur exécution en fonction des moyens disponibles et mobilisera les ressources nécessaires pour accompagner les projets. Si les ressources existantes au sein de la région, notamment les agents de la task force placée auprès du SGAR (*cf. supra* 2.4), ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins, le préfet de région pourra saisir le niveau national pour bénéficier d'un appui de la task force nationale ou d'un prestataire privé mobilisé dans le cadre du marché à bons de commande passé au niveau national (*cf. supra* 2.4).

Une convention pourra être signée entre tous les acteurs de niveau régional afin de partager leurs ressources et d'organiser les conditions de leur mobilisation au profit des territoires.

La participation active de la Caisse des dépôts au comité régional est un gage de succès de l'Agence (*cf.* Annexe 5). Le dialogue constant entre le préfet de région et le directeur régional de la Caisse doit permettre de valider sa contribution au contrat de cohésion territoriale. En cas de désaccord, le sujet sera arbitré conjoin-

Notes

8. Dispositif piloté par la DHUP qui accompagne l'élaboration de projets de territoires dans des zones peu dotées en ingénierie de projet.

9. Institut national de l'information géographique et forestière.

tement entre le directeur général de l'Agence et le directeur général de la Caisse des dépôts. En tout état de cause, l'action de la Banque des territoires doit être mise en tension par l'Agence.

Une convention devra être signée au niveau national pour prévoir ces modalités, y compris la mobilisation des filiales de la Caisse au profit des projets soutenus par l'Agence, et les mécanismes d'attribution des fonds propres et des prêts de la Banque des territoires nécessaires à leur réalisation.

ENGAGEMENT N°6

UNE ORGANISATION DÉCONCENTRÉE PARTENARIALE

→ Confier un large pouvoir de décision aux niveaux départemental et régional

→ Instituer un comité de pilotage régional des partenaires de l'Agence en lien avec le Conseil régional

3.1.3. Le niveau national : coordination interministérielle, animation et facilitation

France Territoires assurera la coordination interministérielle des politiques publiques en faveur des territoires (éclairage de la politique nationale de cohésion et d'aménagement du territoire, comité national d'alerte et de veille territoriales).

Le niveau national de l'Agence animera l'ensemble des délégations territoriales et coordonnera les partenaires nationaux. Dans un souci de facilitation, il développera les outils d'appui nécessaires (plateformes, centres de ressources…).

L'Agence pourra aussi organiser l'apport de ressources rares particulièrement spécialisées sur un sujet (dispositif AIDER rénové ; compétences spécialisées du CEREMA, de l'ADEME, de l'AFD… ; marché national à bons de commande permettant de mobiliser des expertises privées…).

La mobilisation de ressources nationales au service des territoires pourrait être envisagée par l'Agence sur le modèle de l'appui apporté par un agent du CGET au gouvernement de Polynésie française dans sa démarche d'élaboration du Schéma d'aménagement régional. Cet appui, organisé par convention, permettra au Gouvernement d'aboutir, après cinq tentatives infructueuses, à l'adoption du premier schéma d'aménagement prescriptif de l'histoire de la Polynésie.

France Territoires organisera la production d'études et d'analyses utiles aux acteurs des territoires et veillera à leur bonne diffusion.

France Territoires sera l'interlocuteur unique des préfets sur les sujets de cohésion des territoires.

3.2. Des ressources financières fongibles et intégrées

L'Agence devra pouvoir mobiliser des ressources financières à la hauteur des ambitions du Gouvernement. Plusieurs scénarios sont envisageables :

- **SCÉNARIO 1** confier à l'Agence un « droit de tirage » financier sur les ressources de plusieurs opérateurs sans que celles-ci ne transitent directement par ses comptes ;
- **SCÉNARIO 2** confier à l'Agence la pleine gestion, c'est-à-dire qu'elle intègre dans son budget d'intervention des crédits aujourd'hui gérés par d'autres organismes ;
- **SCÉNARIO 3** confier à l'Agence la pleine gestion de certains fonds et un « droit de tirage » sur d'autres.

L'intégration des fonds dans le budget de l'Agence peut aussi s'envisager de manière progressive.

Parmi ces financements, sont à mettre en exergue :

- Les fonds propres que la Caisse des dépôts consacrera d'ici 2022, via la Banque des territoires, à la politique de cohésion des territoires, soit 5,2 Md€ outre les prêts disponibles jusqu'à un montant maximal de 18 Md€.
- Les financements budgétaires existants, à regrouper dans un fonds interministériel unifié qui conserverait la souplesse de gestion du FNADT. Il pourrait être constitué à partir du FNADT, de la PAT, voire d'une partie de l'ARI, du FISAC, des crédits politique de la ville du programme 147… L'abondement budgétaire de ce fonds devrait atteindre au minimum 150 millions d'euros par an, sur la

durée du quinquennat, pour amorcer le plus rapidement possible les projets de territoire soutenus par l'Agence.

- L'orientation des subventions relevant de la DSIL et de la DETR. Ces deux dotations doivent rester de la gestion du ministère chargé des Collectivités locales afin que soient élaborées globalement les relations financières entre l'État et les collectivités locales. Ces deux dotations d'investissement auxquelles pourrait être ajoutée la DPV sont, en effet, des éléments majeurs des discussions budgétaires annuelles au moment de l'élaboration puis de l'adoption des lois de finances. Il n'est donc pas envisageable de les traiter différemment des autres dotations de l'État aux collectivités locales telle la DGF. Cependant, ces dotations sont aussi gérées par les préfets de département et de région qui, après dialogue avec les collectivités, les affectent au cofinancement des projets de territoires, parfois d'ailleurs dans le cadre de contrats territoriaux. Les règles d'utilisation de la DETR devraient laisser plus de place aux financements de projets contractualisés qui permettraient de leur conférer un caractère plus structurant. Cette évolution pourrait se faire sans modification du périmètre des collectivités éligibles. Deux options peuvent être envisagées : une intégration d'une partie de la part attribuée à chacun des préfets de département dans le fonds d'intervention unifié pré-cité. Ce fonds serait à la main des préfets de département pour imputer leurs subventions DETR inscrites dans les contrats de cohésion territoriale avec une programmation pluriannuelle, le échéant. En 2019, cette part devrait ne pas être inférieure à 10 % de la dotation des départements pour croître progressivement en fonction de la montée en charge de l'Agence, avec un objectif minimum de 33 % en 2022. La question est un peu plus complexe pour les territoires départementaux relevant entièrement de l'intervention de l'Agence. Il est certainement nécessaire de prévoir un montant d'intervention DETR suffisant pour cofinancer les actions du contrat de cohésion territoriale de ces départements. Il convient donc de trancher en faveur ou non de la modification des règles législatives de répartition de la DETR permettant de créer une part spécifique de la DETR en faveur des 20 départements déjà cités. Un montant de 10 à 15 % de la DETR actuelle, soit 100 à 150 millions d'euros par an, permettrait en tout état de cause aux préfets des départements carencés de bien assurer la mise en œuvre des contrats de cohésion territoriale conclus.

Enfin, différentes ressources budgétaires pourraient être mobilisées et mises en tension, voire directement intégrées au sein du budget de l'Agence. Les programmes budgétaires susceptibles d'être concernés, en tout ou partie, sont recensés en annexe (*cf.* Annexes 6 et 7). La proportion qui pourrait être mobilisée par l'Agence au bénéfice des territoires de projet reste à déterminer au cas par cas. Seraient concernés au premier chef les programmes dont les décisions d'engagement relèvent aujourd'hui du niveau central. D'autres dispositifs pourront être mobilisés au cas par cas (fonds Barnier par exemple) et la dépense fiscale aujourd'hui rattachée à la politique transversale d'aménagement du territoire (plus de 14 Mds€ par an) pourrait être évaluée et le cas échéant adaptée.

ENGAGEMENT N°8

DES FINANCEMENTS RENFORCÉS ET SOUPLES

→ Regrouper les crédits budgétaires du CGET et des différents ministères directement liés au soutien des projets des territoires

→ Mobiliser et mettre en tension une partie des fonds propres de la Banque des territoires et de sa capacité de prêts

Par ailleurs, l'Agence fera appel aux ressources budgétaires des opérateurs qui seront intégrés en son sein selon les scénarios détaillés au 3.3.

- Le budget global de l'ANRU est de 5Md€ jusqu'à la fin de l'année 2022.
- L'Agence intégrera deux ou trois missions de l'Agence du Numérique : Plan France Très haut débit, France Mobile et, si cette option est retenue, la Société numérique. Les budgets d'intervention correspondants seront donc intégrés au budget d'intervention de l'Agence, soit 3 Md€ d'ici 2022.
- Le budget d'intervention de l'EPARECA sera intégré au budget de l'Agence, soit 120 M€ d'ici 2022.
- Selon l'option retenue, le budget d'intervention de l'ANAH sera intégré en tout ou partie :
  - 4 Md€ correspondant à la capacité d'engagement totale de l'ANAH d'ici 2022
  - ou 2 Md€ correspondant à 50% de cette capacité d'engagement.
- Une part du budget d'intervention de l'ADEME sera intégrée, soit un montant d'1,2 Md€ environ d'ici 2022.
- Enfin une part de la subvention pour charges de service public du CEREMA, de l'ordre de 50 %, sera intégrée au budget de l'Agence, soit environ 400 M€ au total d'ici 2022.

Deux options sont possibles quant au portage budgétaire et comptable de ces crédits :

→ **SCÉNARIO 1** intégration au fonds interministériel unique géré par l'Agence

→ **SCÉNARIO 2** mobilisation directe de ces crédits par l'Agence, mais sans transfert au fonds interministériel unique.

Afin de contribuer au financement des projets de territoire, pourraient être créés des fonds régionaux de dotation ou des fondations pour la cohésion des territoires, reconnues d'utilité publique, destinées à attirer les participations des entreprises locales ou nationales (La Poste, SNCF, Orange, Groupama, ...) souhaitant s'impliquer dans le développement territorial (*cf.* Annexe 8).

Un financement participatif et citoyen pourrait accélérer les transitions territoriales avec de nouveaux outils de financements émis par l'Agence, sur le modèle des *green bonds*[10].

D'autres modalités innovantes de financement comme le crowdfunding[11] devraient enfin être ouvertes pour permettre à l'Agence de fédérer toutes les volontés d'implication des citoyens (*cf.* Annexe 9).

ENGAGEMENT N°8

DES FINANCEMENTS RENFORCÉS ET SOUPLES

→ Créer des fonds de dotation régionaux pour la cohésion des territoires pour recueillir les fonds privés des entreprises

ENGAGEMENT N°7

UNE MOBILISATION CITOYENNE

→ Développer des actions de mobilisation citoyenne financière sous forme de *green bonds* et (emprunt, obligation, avance remboursable) et *crowdfunding* (dons ou prise d'action, investissement en capital-risque, *business-territoires-angels*)

Notes

10. La France est devenue cette année le deuxième émetteur mondial de *green bonds* derrière la Chine et devant les États-Unis. En 2017, elle a émis le plus important *green bond* jamais réalisé à ce jour, un *green bond* souverain à hauteur de 7 milliards d'euros. Engie, Edf, Icade ou encore Sncf-Réseau par exemple font partie des émetteurs importants de *green bonds*.

11. Le *crowdfunding* désigne un « financement participatif » mobilisant de nombreuses personnes.

3.3. Des ressources humaines et organisationnelles à mobiliser selon différents scénarios plus ou moins intégrateurs

La création de l'Agence doit se traduire par une simplification exemplaire au niveau national afin de faciliter et d'accélérer la conduite de projet au niveau local.

L'Agence devra donc coordonner et mobiliser l'emploi des ressources existantes dans d'autres structures (ministères, opérateurs) pour assurer la convergence des politiques publiques et leur synergie au sein des territoires de projet. Dans ce but, elle concentrera en son sein des ressources humaines aujourd'hui dispersées, au service des projets de territoire.

Trois catégories d'opérateurs sont concernées (*cf.* Annexe 10) :

- Un premier cercle d'opérateurs exerçant des compétences dans les domaines d'intervention de l'Agence, intervenant majoritairement en appui aux territoires et pour lesquels une intégration est nécessaire. Sont concernées l'ANRU, l'ANAH, l'EPARECA et l'Agence du Numérique (en dehors de la partie « french tech ») ;
- Un deuxième cercle composé d'opérateurs dont l'activité n'est pas exclusivement territorialisée ou s'organise selon des objectifs et modalités différents de ceux de l'Agence : l'ADEME, le CEREMA, Atout France, Business France et l'AFD pour les Outre-mer ;
- Un troisième cercle composé d'opérateurs qui peuvent apporter des expertises sectorielles utiles aux projets des territoires : l'Agence française de la biodiversité, l'ONF, l'IRSTEA, voire de combiner des apports en expertise comme des co-financements, à l'instar des agences de l'eau.

Les organismes du premier cercle ont vocation à être intégrés au sein de l'Agence. Les modalités de leur intégration peuvent être différentes d'un opérateur à l'autre et plus ou moins progressives selon le scénario retenu.

Au sein de ce premier cercle :

→ Au regard de l'importance du soutien qu'elle apporte aux territoires urbains et de ses liens étroits avec les autres volets de la politique de la ville, l'ANRU doit être intégrée à l'Agence, tout en conservant sa gouvernance et ses règles de fonctionnement propres. Celles-ci doivent être impérativement revues à l'aune des principes cardinaux de l'Agence. Le directeur général de l'ANRU sera également directeur général adjoint de l'Agence et, dans le conseil d'administration de l'ANRU, le directeur général de France Territoires sera commissaire du Gouvernement, au titre de ses fonctions de directeur d'administration centrale.

→ L'ANAH pourrait être intégrée soit totalement, soit selon des modalités proches des celles explicitées ci-dessus pour l'ANRU. L'intégration pourrait aussi être progressive en commençant par la mutualisation des fonctions support nationales. Jusqu'à son intégration complète, si elle était retenue, l'Agence assurerait le rôle et la fonction de commissaire du Gouvernement au sein de son conseil d'administration. Contrairement à l'ANRU, le programme d'intervention de l'ANAH peut évoluer en fonction des priorités. Il convient donc de s'assurer que l'ANAH pourra participer aux programmes nationaux portés par l'Agence (sur le modèle d'Action Cœur de Ville qui mobilisera 30 % des capacités totales d'engagement d'ici 2022) et aux projets de territoire qu'elle soutiendra. L'Agence devra mettre en tension, copiloter voire piloter l'affectation des budgets nécessaires d'ici 2022. L'engagement de l'ANAH au bénéfice des interventions de l'Agence devra représenter au moins 60 % de ses capacités d'ici 2022. Les équipes territoriales de l'ANAH seront en tout état de cause intégrées aux équipes territoriales de l'Agence décrites plus haut (task force régionale et niveau départemental).

→ L'EPARECA et l'Agence du Numérique (hors French Tech) seront intégrés à l'Agence.

- Les opérateurs du deuxième cercle n'ont pas nécessairement vocation à être complètement intégrés dans l'Agence même si cette option pourrait être retenue de manière plus ou moins progressive. S'ils ne sont pas fusionnés avec l'Agence, ils devront impérativement lui être liés via une convention

prescriptive déterminant leur contribution aux activités de l'Agence. Pour rendre effective cette contribution, l'Agence se verra transférer une partie de leur subvention pour charges de service public. L'Agence versera cette subvention au fur et à meure de l'atteinte des objectifs qu'elle aura fixés aux opérateurs concernés. Elle devra piloter au plus près les activités de ces opérateurs et l'attribution de leurs aides aux collectivités territoriales pour qu'elles soient intégrées aux contrats de cohésion territoriale.

Pour l'ADEME, la part de subvention pour charges de service public transférée à l'Agence doit être portée de 25 % à 40 % d'ici 2022.

Pour le CEREMA, cette proportion doit être, dans le même temps, portée de 40 à 66 %. Atout France, Business France et l'AFD seront quant à elles liées à l'Agence par des conventions spécifiques à déterminer dans les prochaines semaines.

L'Agence devra être représentée dans les conseils d'administration de l'ensemble de ces opérateurs avec la fonction de commissaire du gouvernement.

- Les relations de l'Agence avec les opérateurs du troisième cercle seront régies par des conventions *ad hoc*.

Le tableau ci-après résume l'impact de l'intégration financière des acteurs pouvant mobiliser leurs ressources sous le pilotage de l'Agence.

RESSOURCES FINANCIÈRES ANNUELLES MISES EN TENSION PAR L'AGENCE

MILLIONS €	AE 2018	CP 2018	SOURCES DE FINANCEMENT	SUBVENTION BUDGET ÉTAT
ANRU	-	944	Action logement, Caisse des dépôts	-
ANAH	826	576	70 % extrabudgétaires : cession des quotas carbone (336), cession des certificats d'économie d'énergie (58),	P135 : 110 M€
EPARECA	-	31	Dont FISAC 11 Et ressources de l'activité industrielle et commerciale	P134 : 5,7 M€
ANUM	-	220	France Très Haut-débit	P343
ADEME	-	596	Subvention pour charges de service public depuis 2018	596
CEREMA	-	238	-	238

Enfin, la question de l'intégration concerne également le domaine de la production d'études territoriales dont la multiplication non concertée nuit à leur appropriation par les acteurs locaux. Plusieurs structures pourraient être intégrées ou voir leur action conditionnée par une décision de l'Agence (*cf.* Annexe 11).

ENGAGEMENT N°9

UNE ORGANISATION ET UN FONCTIONNEMENT INNOVANTS

→ Intégrer à l'Agence les principaux services ou opérateurs au service des projets territoriaux selon des modalités *ad hoc* et suivant deux scénarios alternatifs :

- **SCÉNARIO 1** intégration des opérateurs directement concernés ;
- **SCÉNARIO 2** intégration de certains opérateurs et lien conventionnel avec les autres opérateurs (attribution d'une part de leur subvention pour charges de service public, pilotage de cette part de subvention)

Le CGET sera intégré à France Territoires (*cf.* Annexe 12). La répartition des fonctions d'administration centrale d'une part et d'opérateur d'autre part devra être réalisée au sein de cette nouvelle entité.

ENGAGEMENT N°10

UN STATUT SUR-MESURE

→ Intégrer le CGET à France Territoires en différenciant les fonctions d'administration centrale et celles d'opérateur

France Territoires s'appuiera, selon le scénario choisi, sur les ressources du CGET (266 ETP), sur celles de l'ANAH (113 ETP), de l'ANRU (96 ETP), de l'Agence du Numérique (40 ETP) et de l'EPARECA (43 salariés de droit privé). En fonction des scénarios, des mutualisations seront conduites, dans un premier temps, sur les fonctions support.

Le niveau d'intervention départemental doit être renforcé selon deux axes :

- La création de postes de sous-préfets dédiés à la cohésion territoriale, qui seront affectés auprès des préfets, délégués territoriaux de l'Agence, dans une vingtaine de départements ;
- Le redéploiement d'effectifs de l'administration centrale du MCT-MTES au profit du niveau départemental, en privilégiant les départements ruraux les moins dotés. Ce redéploiement permettra de conforter les moyens affectés au Nouveau conseil aux territoires en contribuant au nécessaire repyramidage des effectifs des DDT-M.

Le niveau régional de l'Agence disposera de la task force évoquée au 2.4 qui viendra en appui du niveau départemental en fonction des besoins exprimés.

L'essentiel des agents des opérateurs rattachés à France Territoires aura vocation à intégrer les directions opérationnelles de l'Agence. L'administration centrale sera une structure légère, fluide et centrée sur les missions de conception de politiques publiques, de coordination interministérielle, de production juridique, d'études, d'observation et de veille.

En comptabilisant les effectifs des opérateurs intégrés (quelle qu'en soit la modalité) France Territoires pourra appuyer son action sur environ 560 agents.

Sur les territoires et au-delà des ressources locales mobilisables chez les opérateurs, les collectivités ou le réseau préfectoral augmenté des nouveaux sous-préfets à la cohésion des territoriale, l'Agence pourra également compter sur 1 000 ETP composés des ressources humaines locales de l'ANAH et de l'ANRU dans les DDT-M ainsi que du réseau des délégués du préfet à la politique de la ville.

3.4. France Territoires : un modèle original associant administration centrale et opérateur national

L'Agence aura deux missions :

- D'une part, elle assurera un rôle d'administration centrale en lien direct avec le cabinet du ministre chargé de la cohésion des territoires. Cette administration centrale sera composée d'effectifs issus du CGET, seul organisme intégré exerçant déjà cette fonction d'administration centrale.
- D'autre part, un rôle d'opérateur national accompli par l'ensemble des effectifs des opérateurs intégrés et les agents du CGET non dédiés aux missions d'administration centrale.

L'organisation retenue devra clairement distinguer ces missions d'administration centrale ci-exercées par une direction d'adminstration centrale et ces missions d'opérateur confiées à des directions opérationelles.

Un exemple d'organigramme possible est présenté en annexe (*cf.* Annexe 12). Les agents du CGET et des autres organismes intégrés à France Territoires devront impérativement être associés à son élaboration.

4. Les conditions de réussite de France Territoires

4.1. Une gouvernance et un statut sur mesure

Les ministres chargés de l'aménagement et de la cohésion des territoires, de l'intérieur, de la transition écologique et solidaire, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics et des outre-mer seront membres de son conseil d'administration. L'élargissement aux ministres chargés de la santé, de la culture, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de la jeunesse, des sports peut être envisagé.

La présence des représentants des élus locaux dans les instances de France Territoires est une condition de réussite de la mobilisation générale en faveur des territoires. Elle peut s'envisager selon deux scénarios :

- **SCÉNARIO 1** Leur participation au conseil d'administration selon une proportion à définir
  SCÉNARIO 2 La création d'un conseil stratégique dans lequel ils seraient majoritaires et donneraient un avis préalable à l'examen des délibérations stratégiques du Conseil d'administration (pour illustration : budget annuel, détermination des programmes globaux d'intervention…). Le fonctionnement et la composition précise de ces instances feront l'objet d'un décret à prendre immédiatement après l'adoption des dispositions législatives créant l'agence.

Quel que soit le scénario retenu, il est proposé que siègent au conseil d'administration, les présidents des commissions de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les organes de gouvernance actuels des opérateurs susceptibles d'être intégrés ont une composition variée et diverse : collectivités locales, Action logement, ministères, associations d'usagers et personnalités qualifiées… Les choix d'intégration qui seront faits auront donc des conséquences sur la gouvernance de France Territoires.

Il est envisageable d'ouvrir le conseil d'administration à des représentants des financeurs voire à des personnalités qualifiées. Dans cette instance, la présence des financeurs dépendra de l'arbitrage rendu sur le financement de l'Agence. Si des organismes comme Action logement ou la Caisse des dépôts abondent directement le budget de l'Agence (logique ANRU), ils devront siéger au conseil d'administration. Si l'Agence mobilise leurs ressources sans qu'elles ne transitent directement par ses comptes, selon les modalités proposées plus haut, des conventions suffiront et il n'est plus nécessaire qu'ils siègent au conseil d'administration.

Les relations qui seront étroites et constantes entre l'Agence et la Banque des territoires nécessiteraient que le Directeur général de l'Agence soit membre du Conseil de surveillance de la Caisse des dépôts. Les prochains débats parlementaires sur le projet de loi Pacte pourraient en fournir l'occasion.

En tout état de cause, et quelle que soit l'option retenue, le conseil d'administration n'aurait pas compétence pour ce qui relève exclusivement des missions d'administration centrale exercées au sein de France Territoires.

ENGAGEMENT N°10

UN STATUT SUR-MESURE

→ Organiser France Territoires selon deux scénarios offrant une place importante aux élus :

- **SCÉNARIO 1** Conseil d'administration ne comprenant que l'État et conseil d'orientation et de stratégie où les élus locaux majoritaires donneraient un avis préalable à l'examen des délibérations stratégiques du conseil d'administration (budget annuel, détermination des programmes d'intervention…)
- **SCÉNARIO 2** Conseil d'administration comprenant l'État et des représentants des élus

France Territoires cumulera les fonctions d'administration centrale et d'opérateur. En conséquence, elle gérera des activités de natures très différentes :

- Au titre de ses fonctions d'administration centrale, elle concevra et proposera au gouvernement des programmes d'intervention, assurera la coordination interministérielle nécessaire, produira des expertises juridiques, suivra les textes de loi et préparera les décrets d'application relevant du périmètre de la cohésion des territoires, produira des analyses et des cartographies d'aide à la décision et évaluera les politiques publiques. Elle pilotera les négociations européennes sur la politique de cohésion et exercera la coordination interfonds.
- En tant qu'opérateur, elle mettra en œuvre les programmes d'intervention (Action Cœur de Ville, Rénovation urbaine, accès aux soins, Plan France très haut débit, etc.), animera les réseaux professionnels et de la société civile, organisera les liens avec les délégués territoriaux de l'Agence et pilotera la task force nationale d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets.

Afin de gérer des fonds d'origines aussi diverses et pour assurer une grande souplesse de gestion, un régime budgétaire et comptable adapté et permettant la pluri-annualité budgétaire devra lui être appliqué dans le cadre, notamment, des engagements du ministère de l'Action et des Comptes publics en faveur de la simplification des règles budgétaires et comptables des opérateurs. À défaut, un régime de comptabilité privée sera certainement une souplesse nécessaire.

Le système comptable de l'Agence devra se baser autant que faire se peut sur la méthode des droits constatés (*cf*. Annexe 13) ce qui n'exclut nullement une rigueur de gestion par la maîtrise des risques et une certification annuelle de ses comptes qui, compte-tenu de la surface financière requise, pourrait être réalisée par la Cour des Comptes.

Ces éléments justifieraient que France Territoires soit dotée, comme Pôle emploi par exemple, d'un statut *sui generis* consacré par le législateur.

Si les scénarios d'intégration et les arbitrages sur ses actions arrêtent un champ d'intervention moins ambitieux, un statut d'établissement public[12] pourrait également être choisi (*cf*. Annexe 14).

4.2. Différentes options possibles pour la tutelle de France Territoires

En ce qui concerne l'exercice de la tutelle, le caractère *sui generis* de France Territoires et son dimensionnement interministériel conduisent à envisager plusieurs types de solutions pouvant, le cas échéant, entraîner le regroupement de plusieurs administrations centrales. L'orientation de France Territoires vers les collectivités territoriales pose la question du lien avec la direction générale des collectivités locales. La nature différente des deux structures exclut leur fusion, mais leur rapprochement sous une même autorité ministérielle mérite l'examen. Cette option renforcerait le dispositif politique et administratif de traitement des questions territoriales et les moyens du dialogue avec les élus locaux. En outre, la DGCL est gestionnaire de fonds très importants au profit des projets locaux (DSIL, DETR) dont la vocation correspond aux objectifs de l'agence.

La tutelle de France Territoires pourra relever soit d'un grand ministère chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales qui regrouperait la DGCL et France Territoires, soit du ministre de la cohésion des territoires désigné expressément comme chef de file de l'action gouvernementale sur ces thèmes. Si aucune de ces deux options n'était retenue, la nécessité d'une interministérialité forte de l'agence impliquerait un rattachement direct au premier ministre. Cette tutelle doit notamment emporter la nomination du directeur général de l'agence et de ses plus proches collaborateurs.

ENGAGEMENT N°10

UN STATUT SUR-MESURE

→ Choisir un rattachement et un mode de tutelle opérationnelle de France Territoires qui garantissent son interministérialité

Note

12. Plutôt EPIC qu'EPA sauf à confier à l'EPA des missions industrielles et commerciales

4.3. Éléments de calendrier

Plusieurs propositions de loi ont été récemment soumises à l'examen du Parlement. Elles attestent de la volonté du législateur d'accompagner le mouvement de création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires.

Fort de ce soutien, le gouvernement pourrait agir par ordonnance durant le mois de juillet, ce qui permettrait une adoption du statut de l'institution *sui generis* avant la fin du mois de septembre ou s'appuyer sur une proposition de loi *ad hoc*.

En temps masqué, les textes réglementaires seront rédigés en lien avec le secrétariat général du gouvernement (SGG) et les secrétariats généraux des ministères concernés. En tout état de cause, il conviendra que les étapes de création de l'Agence fassent l'objet d'une concertation interministérielle accélérée.

Quel que soit le véhicule législatif, la création officielle de l'Agence doit être effective au 1er janvier 2019.

ENGAGEMENT N°11

UNE MISE EN ACTION IMMÉDIATE

→ Créer dès que possible l'Agence et la faire fonctionner en élargissant progressivement son périmètre et son champ d'action

4.4. Des équipes agiles pour une mise en œuvre accélérée

Au lancement de la création de France Territoires, des équipes-projet seront constituées :

- une équipe dédiée à la construction de la future structure :
  - elle devra être composée d'au moins un juriste, un spécialiste des questions de ressources humaines, un spécialiste de la gestion budgétaire ainsi que des correspondants ministériels et des opérateurs dont l'intégration aura été décidée ;
- des équipes consacrées à la traduction opérationnelle et rapide des premières mesures :
  - elles seront constituées, dès le mois de septembre 2018, au sein du CGET et auprès des préfets de région. Les moyens humains et budgétaires de cette phase de lancement seront portés par le CGET et par les préfectures de région (SGAR) par redéploiement de personnels et de budget. Des représentants des différents ministères concernés par les programmes d'intervention pourront s'y associer.
  - Les premiers territoires de projet seront désignés à cette même date pour bénéficier de l'intervention de l'Agence. Ils devront inclure plusieurs échelles de territoires (départementale, EPCI) et différentes problématiques (Action Cœur de Ville, revitalisation rurale, rénovation urbaine, Outre-mer). Ces territoires pourraient être :
    - La Creuse ou les Ardennes : ces départements se lancent dans une démarche de dynamique territoriale et constitueraient un observatoire du déploiement de l'Agence sur un territoire départemental ;
    - Au moins un territoire au titre de l'intervention sur une ville à la fois en territoire ANRU, ANAH et Cœur de Ville ;
    - Au moins un territoire au titre du lancement de l'opération cœur de quartier souhaitée par le Président de la République ;
    - Au moins un EPCI ou un PETR rural ;
    - Un département d'Outre-mer (Guyane ou Mayotte)

Cette organisation permettra d'éviter que les procédures liées à la fusion des opérateurs ne viennent grever la capacité de production de l'Agence.

Un point d'avancement sera transmis au gouvernement à la fin décembre 2018.

ENGAGEMENT N°11

UNE MISE EN ACTION IMMÉDIATE

→ Désigner deux équipes projets travaillant en parallèle : une dédiée à la construction de l'Agence et une consacrée au lancement de ses actions nouvelles et à la montée en gamme des actions déjà lancées (Cœur de Ville, Cœur de Quartier…)

4.5. L'intégration et la gestion des collaborateurs au cœur du projet

La création d'une institution *sui generis* impliquera d'importants transferts de personnels de leur administration ou agence d'origine vers cette nouvelle structure. Ces personnels relèveront de statuts très différents : fonctionnaires détachés, contractuels de droit public, contractuels de droit privé (ceux de l'EPARECA par exemple).

Plusieurs sujets sensibles devront être traités en étroite concertation avec les représentants du personnel. En effet, il est important que la création de France Territoires soit appréhendée comme une opportunité et non pas comme une contrainte.

Des négociations devront ainsi s'inscrire dans une durée courte mais dense de septembre à décembre 2018. Elles conduiront à proposer un transfert des agents titulaires et contractuels de l'État vers cette nouvelle institution. Une négociation gagnant-gagnant devra être recherchée. Elle passera notamment par le maintien des avantages contractuels des personnels sous contrat spécifique.

Il ne faut pas négliger les nombreux changements de structures auxquels les personnels du CGET ont dû faire face au cours des dernières années, au risque parfois d'une déstabilisation dans l'exercice de leur mission. France Territoires, garante d'un fonctionnement sur un temps long, doit savoir les mobiliser sur des missions renouvelées et leur offrir des perspectives de carrière.

Concernant les équipes des opérateurs intégrés en tout ou partie, il conviendra de garantir les avantages acquis pour les personnels en activité.

Enfin, un plan de formation interne sur les enjeux de France Territoires, les nouveaux processus de travail, le développement du numérique, les principes de co-construction devra être élaboré avant la fin de l'année 2018 et déployé dès la mise en œuvre opérationnelle de l'Agence.

Annexes

Annexe n°1	**Lettre de mission du préfigurateur**	44
Annexe n°2	**Liste des personnes consultées**	47
Annexe n°3	**Quelques exemples de cartographies analytiques**	49
Annexe n°4	**Projet de réserve territoriale**	58
Annexe n°5	**Moyens de la Caisse des dépôts mobilisables au bénéfice de l'Agence**	59
Annexe n°6	**Moyens d'intervention mobilisables par France Territoires**	61
Annexe n°7	**Moyens de fonctionnement de France Territoires**	64
Annexe n°8	**Fondation reconnue d'utilité publique et fonds de dotation**	67
Annexe n°9	**Différents modes de financement participatif et citoyen**	68
Annexe n°10	**Principaux opérateurs des 1er et 2e cercles**	72
Annexe n°11	**Opérateurs intervenant dans le domaine de la production d'études territoriales**	78
Annexe n°12	**Commissariat général à l'égalité des territoires**	80
Annexe n°13	**Exemple d'organigramme envisageable**	81
Annexe n°14	**Avantages d'un recours à la comptabilité privée**	84
Annexe n°15	**L'Agence, un statut sur mesure**	86

Annexe n°1

Lettre de mission du préfigurateur

Le Premier Ministre

0531/18/SG

Paris, le - 9 AVR. 2018

Monsieur le préfet,

Vous venez d'être nommé Commissaire général à l'égalité des territoires, chargé de la préfiguration de l'agence nationale de la cohésion des territoires. Dans le cadre de la conférence nationale des territoires, le Président de la République a en effet annoncé la création d'une agence nationale de la cohésion des territoires. Ce nouvel opérateur, qui mobilisera et coordonnera les moyens en ingénierie et en financements au profit des collectivités bénéficiaires, a vocation à donner davantage de lisibilité et d'efficacité à l'intervention de l'Etat sur les territoires.

L'agence doit, dans le respect du principe de déconcentration, contribuer à simplifier les relations entre les porteurs de projet locaux et l'Etat, qu'il s'agisse de ses services centraux et déconcentrés, de ses opérateurs (agence nationale de l'habitat, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, etc.) ou de l'intervention territoriale de la Caisse des dépôts et consignation. Elle doit permettre d'accompagner en priorité dans leurs démarches de réflexion stratégique et de montage de projets les territoires les plus en difficulté, tant urbains que ruraux, afin de remédier aux inégalités qui nuisent à la cohésion et au développement équilibré du territoire national. À cet effet, elle veillera à simplifier les circuits administratifs et financiers en appui aux porteurs de projets concernés et à développer des outils facilitateurs des projets locaux.

Vous êtes chargé de proposer différentes modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale de la cohésion des territoires, pouvant être mises en œuvre de façon alternative ou successive, en fonction des différents degrés d'autonomie, d'intégration et d'inter-ministérialité possibles, et en considérant, d'une part, que les préfets ont en tout état de cause vocation à être les délégués territoriaux de l'agence, d'autre part, que celle-ci devra être en mesure d'être opérationnelle, au moins dans une première phase, à l'été 2018. Vous préciserez vos propositions sur les points suivants :

1. Les missions de l'agence, au regard des attentes des acteurs locaux et des réflexions engagées au sein de l'Etat, en particulier dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». Vous exposerez les attentes des collectivités territoriales, préciserez celles qui vous paraissent accessibles, notamment au vu du cadre juridique et budgétaire, et proposerez les objectifs qu'il conviendra de fixer à l'agence pour y répondre.

.../...

Monsieur Serge MORVAN
Préfet des Yvelines
1 rue Jean-Houdon

2. Le champ d'intervention de l'agence, à la fois territorial et thématique L'intervention de l'agence a vocation à s'inscrire dans un cadre pluriannuel et contractuel, qui corresponde aux priorités d'action publique portées par le Gouvernement. Vous privilégierez une intervention de l'agence au profit de territoires engagés dans une démarche de projet soutenue par l'Etat et proposerez une simplification du paysage contractuel dans ce cadre. Vous veillerez, dans vos propositions, à l'articulation de l'agence avec les autres outils publics existants (agences d'urbanisme, agences techniques départementales ou régionales, etc.).

3. L'offre de service et les modalités d'intervention de l'agence à l'égard des territoires bénéficiaires. Au-delà d'une offre d'ingénierie pluridisciplinaire devant intervenir au profit des collectivités bénéficiaires dans le respect du droit de la concurrence et de la commande publique, vous préciserez le rôle attendu de l'agence dans la coordination des financements de l'Etat, de ses opérateurs et de la Caisse des dépôts et consignation au profit des territoires cibles. Vous définirez les principes de saisine de l'agence et la manière dont elle s'organisera pour qualifier les besoins et prioriser ses interventions. Vous distinguerez ce qui doit relever d'une intervention de proximité et ce que le niveau national devra apporter par subsidiarité.

4. Les conditions nécessaires à l'efficacité de l'agence, au regard des objectifs définis et des modalités d'organisation envisagées. Vous évaluerez les moyens humains, juridiques et budgétaires requis, tracerez la cartographie des ressources mobilisables et déterminerez sur cette base les contributions des ministères ou opérateurs qui vous paraîtront nécessaires à sa création et à son bon fonctionnement. Vous préciserez en particulier les conséquences de la création de l'agence sur le rôle et l'organisation actuels du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et l'articulation de l'agence avec le CGET et les autres administrations concernées. Vous identifierez l'ensemble des organismes avec lesquels l'agence devra conclure des partenariats opérationnels et préciserez la nature de ces actions. Vous porterez une attention particulière à l'articulation de son action avec celle de la Caisse des dépôts et consignation dans les territoires. La capacité d'intervention de l'agence devra être définie de manière prévisionnelle pour répondre, après une montée en charge initiale sur 2018, à une capacité d'intervention correspondant aux priorités rappelées ci-dessus. Vous préciserez les moyens budgétaires qui devraient être mobilisés par l'agence, en tenant compte de la trajectoire des finances publiques, pour lui permettre d'agir efficacement au profit de ses territoires prioritaires d'intervention.

5. La gouvernance de l'agence, les modalités de sa tutelle, en veillant à constituer une instance consultative, de type comité d'orientation permettant d'associer des représentants élus et les ministères concernés, en particulier le ministère de l'intérieur, notamment en tant qu'il concourt à la définition de la doctrine d'emploi et assure la gestion de la dotation de soutien à l'investissement local.

6. Enfin, un plan d'action pour le démarrage des travaux de l'agence dès l'année 2018. Vous proposerez une première liste de territoires nécessitant un accompagnement prioritaire et les modalités d'intervention envisageables.

Pour conduire ce travail de préfiguration, vous vous appuierez sur un comité consultatif composé d'élus et sur un groupe d'appui technique, composé d'un membre de l'inspection générale de l'administration (IGA), d'un membre du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), d'un membre de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC), d'un cadre de service déconcentré (filière des directions départementales des territoires et de la mer) et du CGET.

Vous pourrez en outre solliciter les expertises des secrétariats généraux du ministère de l'intérieur et du ministère de la cohésion des territoires, de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, de la délégation interministérielle à la transformation publique ainsi que des corps d'inspection générale qui participent au dispositif « Appui interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural », au-delà du CGEDD, de l'IGAC et de l'IGA (conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, contrôle général économique et financier, et inspection générale des affaires sociales). Vous veillerez à faire le lien avec la mission consacrée aux scénarios d'évolution du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

Vous me remettrez votre rapport de préfiguration d'ici au 15 mai. Celui-ci comprendra notamment les projets de textes relatifs à la création de l'agence de manière à ce que sa mise en œuvre opérationnelle intervienne au plus tard à l'été.

Je vous prie de croire, Monsieur le préfet, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Edouard PHILIPPE

Annexe n°2

Liste des personnes consultées

Présidence de la République, Premier ministre et membres du Gouvernement

Anne-Claire MIALOT	Conseillère Cohésion des territoires, logement, Présidence de la République
Eric JALON	Conseiller Affaires intérieures, chef du pôle, Cabinet du Premier ministre
Mélanie VILLIERS	Conseillère technique Collectivités territoriales et aménagement du territoire, Cabinet du Premier ministre
Jacques MEZARD David PHILOT	Ministre de la Cohésion des territoires Directeur de cabinet
Julien DENORMANDIE Marc CHAPPUIS	Secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires Directeur de cabinet
Gérard COLLOMB	Ministre d'État, ministre de l'Intérieur
Olivier DUSSOPT Alain TRIOLLE	Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics Directeur de cabinet
Jacqueline GOURAULT Thierry BONNIER	Ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur Directeur de cabinet
Mounir MAHJOUBI Aymeril HOANG	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du numérique Directeur de cabinet
Thomas DEGOS	Directeur de cabinet de la ministre de l'Outre-mer
Jérôme FOURNEL	Directeur de cabinet du Ministère de l'action et des comptes publics

Parlement

Sénat

Gérard LARCHER Gilles LAGARDE	Président Directeur de cabinet
Hervé MAUREY	Président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
Louis-Jean DE NICOLAY	Rapporteur de la proposition de loi Démocratie locale et équilibre des territoires

Assemblée nationale

Yaël BRAUN PIVET	Présidente de la commission des lois
Christophe JERRETIE	Député de la 1ere circonscription de Corrèze
Philippe VIGIER	Député d'Eure-et-Loir

Associations d'élus

François BAROIN André LAIGNEL Eric VERLHAC	Président de l'AMF Vice-président de l'AMF Directeur général de l'AMF
Vanik BERBERIAN	Président de l'AMRF
Christophe BOUILLON André ROBERT	Président de l'APVF Délégué général de l'APVF
Pierre BRETEL	Délégué général de l'ANEM
Dominique BUSSEREAU Pierre MONZANI Philippe HERSCU	Président de l'Association des départements de France Directeur général Conseiller Aménagement du territoire - Nouvelle Ruralité - Economie et haut débit

Associations d'élus *(suite)*

Caroline CAYEUX	Présidente de Villes de France
Jean-Luc MOUDENC	Président de France Urbaine
Olivier LANDEL	Délégué général de France Urbaine
Hervé MORIN	Président de Régions de France
Guillaume BASSET	Secrétaire général, Adjoint au Directeur général
Pascal GRUSELLE	Conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et Outre-mer
Jean-Luc RIGAUT	Président de l'ADCF
Sébastien MARTIN	Vice-président de l'ADCF
Nicolas PORTIER	Délégué général de l'ADCF
Erwann LE BOT	Responsable du club des agglomérations et métropoles, des stratégies urbaines et des politiques d'innovation
Raymond VALL	Président de l'Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays et Sénateur du Gers
Michaël RESTIER	Directeur de l'Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays

Collectivités territoriales

Patrick BRAOUEZEC	Président de établissement public territorial Plaine Commune Vice-président du Conseil national des villes
Jean ROTTNER	Président de la région Grand Est Président de la FNAU

Directeurs d'administrations centrales

Emmanuel BERTHIER	Directeur général des Outre-mer
Thomas CAZENAVE	Directeur interministériel de la transformation publique
Antoine DARODES	Directeur de l'Agence du Numérique
Paul DELDUC	Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
Pascal FAURE	Directeur général des entreprises
Denis ROBIN	Secrétaire général, Ministère de l'intérieur

Corps préfectoral et État local

Michel CADOT	Préfet de la région Île-de-France Président de l'association du Corps préfectoral

Intervention devant les préfets sur l'ANCT (15/05/2018)

Jean-Pierre LESTOILLE	Directeur de la Direction départementale des territoires de Savoie
Yves SCHENFEIGEL	Directeur départemental des territoires de Haute-Garonne

Etablissements publics

Pascal BERTEAUD	Directeur général du CEREMA
Nicolas GRIVEL	Directeur général de l'ANRU
Valérie LASEK	Directrice générale de l'EPARECA
Arnaud LEROY	Président de l'ADEME
Fabrice BOISSIER	Directeur général délégué de l'ADEME
Eric LOMBARD	Directeur général de la Caisse des dépôts
Olivier SICHEL	Directeur général adjoint de la Caisse des dépôts
Valérie MANCRET-TAYLOR	Directrice générale de l'ANAH

Autres partenaires

Bruno ARBOUET	Directeur général d'Action logement
Patrick LEVY-WAITZ	Président de la Fondation Travailler autrement

Annexe n°3

Quelques exemples de cartographies analytiques

BRETAGNE

ZOOM RÉGIONAL

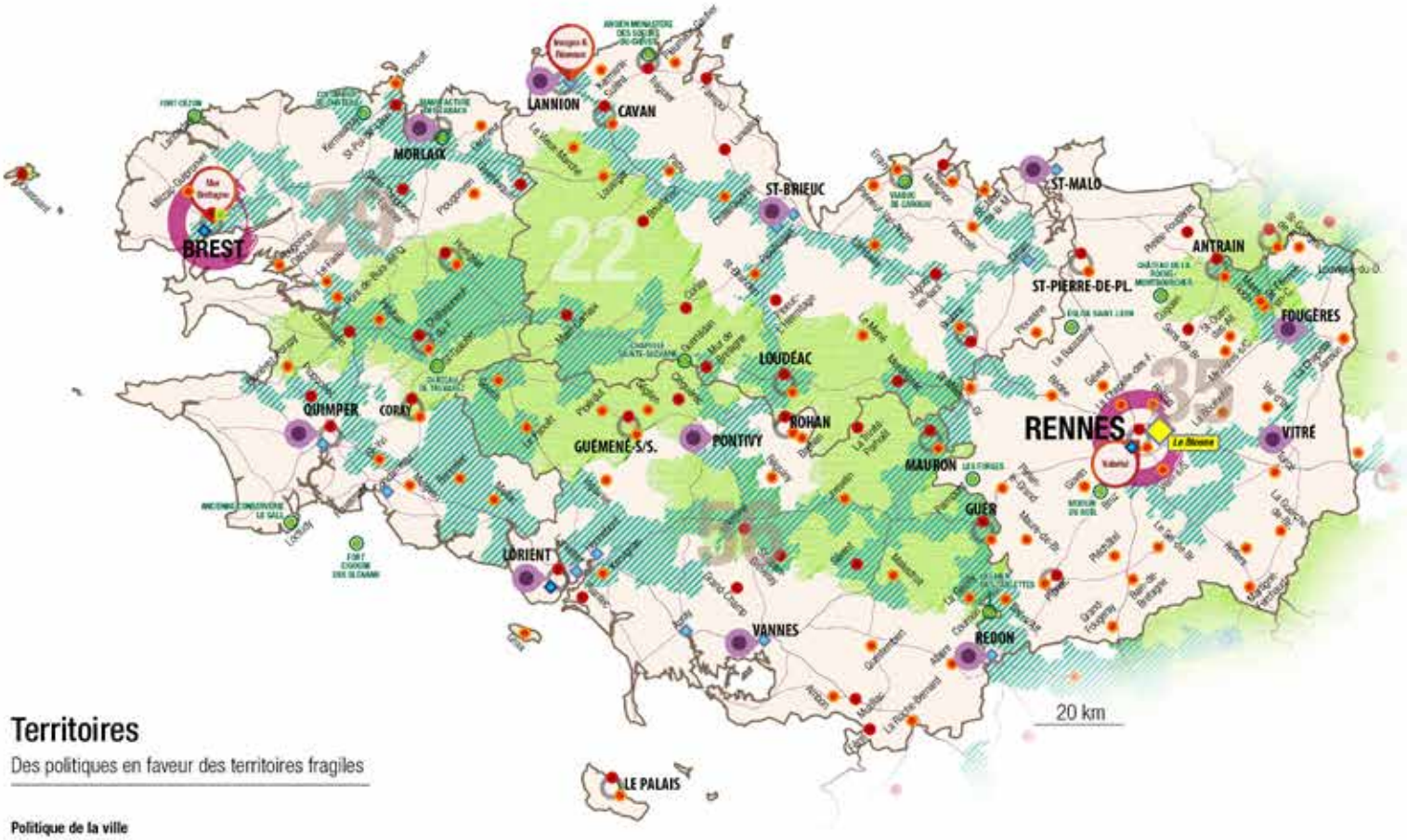
6,1 %

Une forte croissance de l'emploi
6,1% contre 3,6% pour la France
entre 2002 et 2012)

3 %

Agriculture égale à 3% du PIB en 2014 contre 1,6%
pour la France

POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES



Territoires

Des politiques en faveur des territoires fragiles

Politique de la ville

Commune concernée par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire

DONT — Commune concernée par le nouveau programme national de renouvellement urbain

Le Blosne — Quartier «coeur de cible» identifié sur les critères suivants :
- Plus de 5 000 habitants
- Présentant des dysfonctionnements urbains importants (NPNRU d'intérêt national)
- Présentant un manque de mixité sociale scolaire (au moins un collège en REP+) et un enjeu de sécurité (ZSP) ou des difficultés scolaires renforcées (au moins deux collèges REP+ ou 1 REP+ et 2 REP)

Ruralité

Commune classée en zone de revitalisation rurale en 2018 ou bénéficiant des effets du classement

Mutations économiques

Plan local de redynamisation actif

Commune classée en zonage d'aide à finalité régionale (2014-2020)

Villes moyennes

Ville retenue dans le plan Action coeur de ville

Patrimoine

Projet retenu dans la mission Bern «Patrimoine en péril»

Réseaux

Des politiques en faveur du rayonnement et de la complémentarité

Services au public

Maison de services au public (février 2017)

Maison de santé pluriprofessionnelle (décembre 2017)

Commune disposant de plusieurs dispositifs

Rayonnement des fonctions urbaines et métropolitaines

Siège d'un pôle de compétitivité

Pacte État-Métropole

Sources : CGET 2018, INSEE, RP, FILOSOFI, CLAP, NENESR, DARES-POLE EMPLOI •
Réalisation : CGET service cartographie 2018

Un plus faible taux de **jeunes non insérés** (**13.6% en 2013**) que dans le reste de la France (**17% en 2013**)



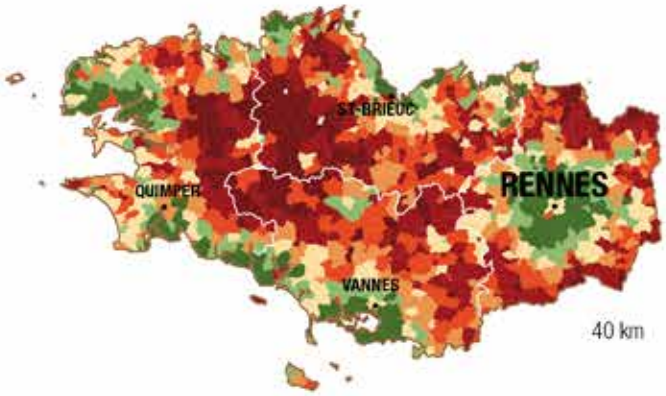


Un fort solde migratoire (**0,62 contre 0,19 pour la France entre 1999 et 2013**) qui tire la croissance démographique mais un faible solde naturel **0,2 contre 0,43 pour la France entre 1999 et 2013**)

Une population vieillissante (**81,4 habitants de 65 ans et plus pour 100 habitants de moins de 20 ans contre 71,8 pour la France**) sauf sur certains territoires comme la métropole de Rennes



INÉGALITÉS DE REVENUS



Revenu médian disponible par unité de consommation en 2013

En € par commune

- Supérieur à 21 500
- 20 500 à 21 500
- 20 000 à 20 500
- 19 500 à 20 000
- 19 000 à 19 500
- 18 000 à 19 000
- Inférieur à 18 000
- Données non disponibles

Médiane 19 858

Au-dessus de la médiane régionale

Proche de la médiane régionale

Au-dessous de la médiane régionale

SPÉCIALISATIONS PROFESSIONNELLES



Typologie des zones d'emploi (2010)

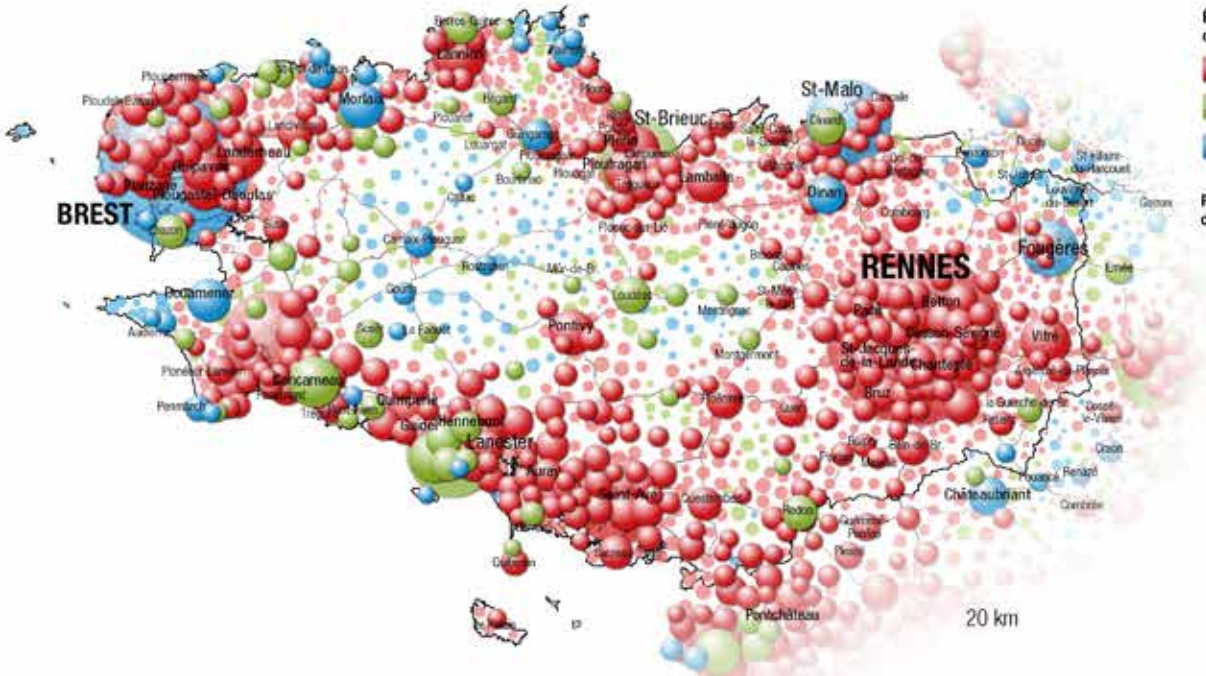
Les zones à orientation industrielle et agricole

- Surreprésentation des métiers ouvriers du tertiaire et du secondaire
- Surreprésentation des métiers ouvriers de l'industrie
- Surreprésentation des métiers agricoles
- Profil représentatif (répartition des emplois proche de la structure nationale)

Les zones à orientation tertiaire

- Surreprésentation marquée des professions du tertiaire supérieur
- Surreprésentation des professions intermédiaires du tertiaire

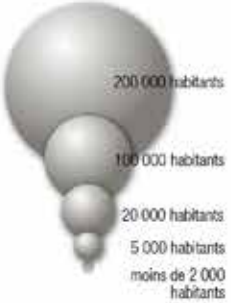
DYNAMIQUES ET TRAJECTOIRES DES TERRITOIRES



Évolution de la population des communes entre 1990 et 2013 (en %)

- Croissance : +5 %
- Stabilité : ±5 %
- Baisse : -5 %

Population municipale des communes en 2013



MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
cget Commissariat général à l'égalité des territoires

GRAND EST

ZOOM RÉGIONAL

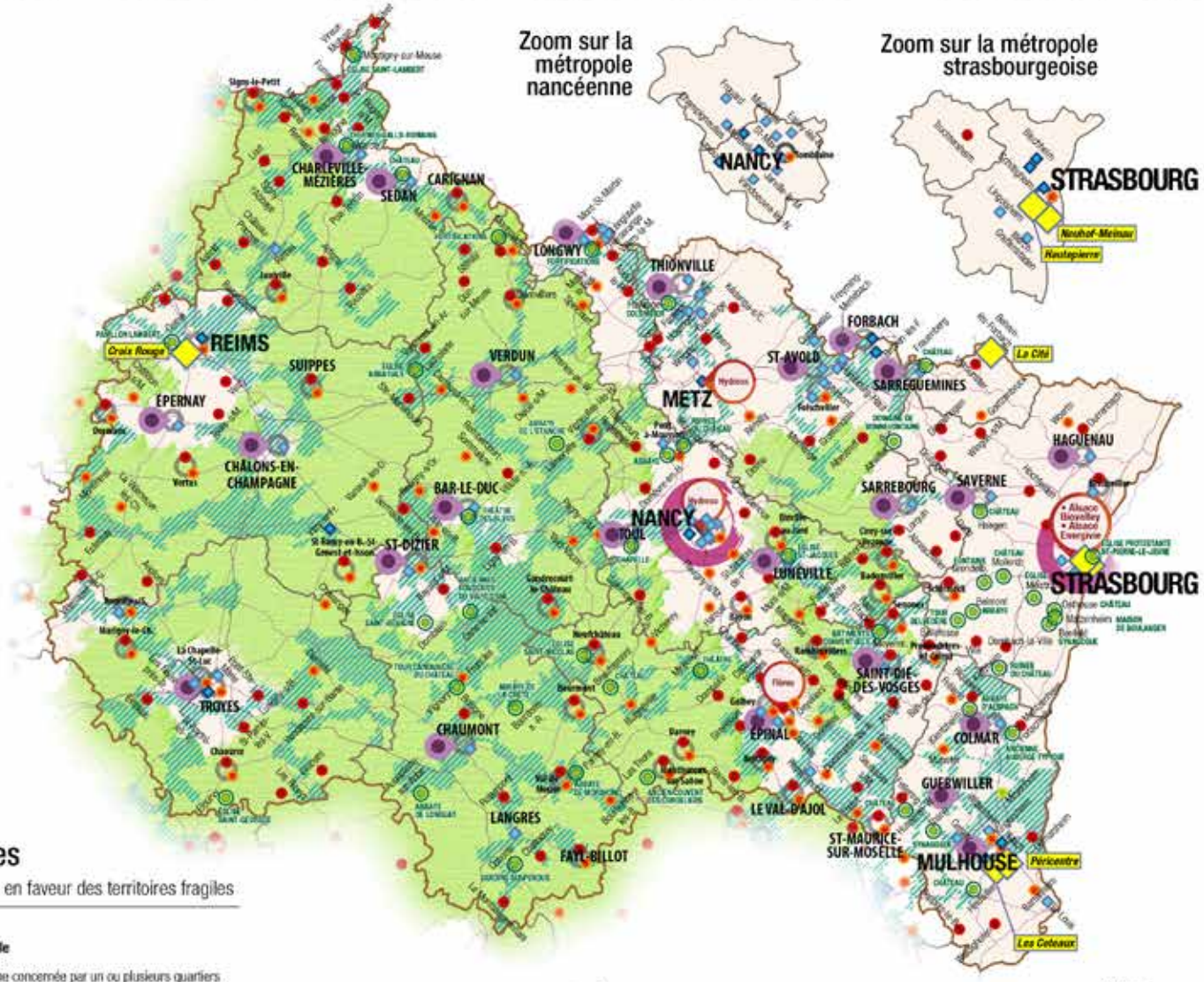
-2,7 %

Une forte diminution de l'emploi
(-2,7 % contre 3,6% pour la France entre 2002 et 2012)

3,3 %

Agriculture égale à 3,3% du PIB en 2014 contre 1,6% pour la France

POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES



Territoires

Des politiques en faveur des territoires fragiles

Politique de la ville

Commune concernée par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire

DONT — Commune concernée par le nouveau programme national de renouvellement urbain

Le Blosne — Quartier «coeur de cible» identifié sur les critères suivants :
- Plus de 5 000 habitants
- Présentant des dysfonctionnements urbains importants (NPNRU d'intérêt national)
- Présentant un marqué de mixité sociale scolaire (au moins un collège en REP+) et un enjeu de sécurité (ZSP) ou des difficultés scolaires renforcées (au moins deux collèges REP+ ou 1 REP+ et 2 REP)

Ruralité

Commune classée en zone de revitalisation rurale en 2018 ou bénéficiant des effets du classement

Mutations économiques

Plan local de redynamisation actif

Commune classée en zonage d'aide à finalité régionale (2014-2020)

Villes moyennes

Ville retenue dans le plan Action coeur de ville

Patrimoine

Projet retenu dans la mission Bern «Patrimoine en péril»

20 km

Réseaux

Des politiques en faveur du rayonnement et de la complémentarité

Services au public

- Maison de services au public (février 2017)
- Maison de santé pluriprofessionnelle (décembre 2017)

Commune disposant de plusieurs dispositifs

Rayonnement des fonctions urbaines et métropolitaines

Siège d'un pôle de compétitivité

Pacte État-Métropole

Sources : CGET 2018, INSEE, RP, FILOSOFI, CLAP, NENESR, DARES-POLE EMPLOI •
Réalisation : CGET service cartographie 2018

Un plus fort taux de **jeunes non insérés** (**17,7% en 2013**) que dans le reste de la France (**17% en 2013**)



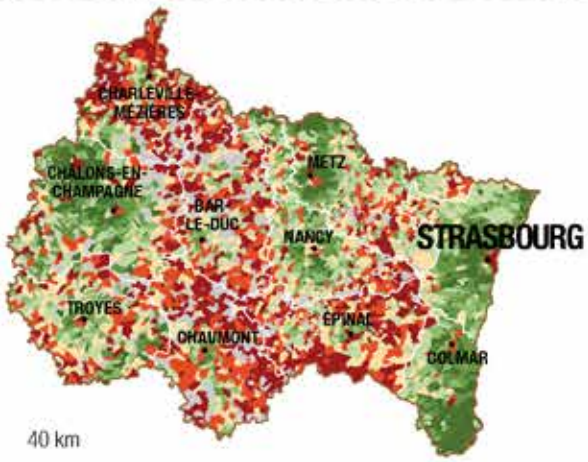


Un faible solde migratoire (**-0,11 contre 0,19 pour la France entre 1999 et 2013**) et un faible solde naturel (**0,33 contre 0,43 pour la France entre 1999 et 2013**)

Une population vieillissante (**73,6 habitants de 65 ans et plus pour 100 habitants de moins de 20 ans contre 71,8 pour la France**)



INÉGALITÉS DE REVENUS



Revenu médian disponible par unité de consommation en 2013

En € par commune

- Supérieur à 24 000
- 22 500 à 24 000
- 21 500 à 22 500
- 20 500 à 21 500
- 19 500 à 20 500
- 18 500 à 19 500
- Inférieur à 18 500
- Données non disponibles

Médiane 19 532

Au-dessus de la médiane régionale

Proche de la médiane régionale

Au-dessous de la médiane régionale

SPÉCIALISATIONS PROFESSIONNELLES



Typologie des zones d'emploi (2010)

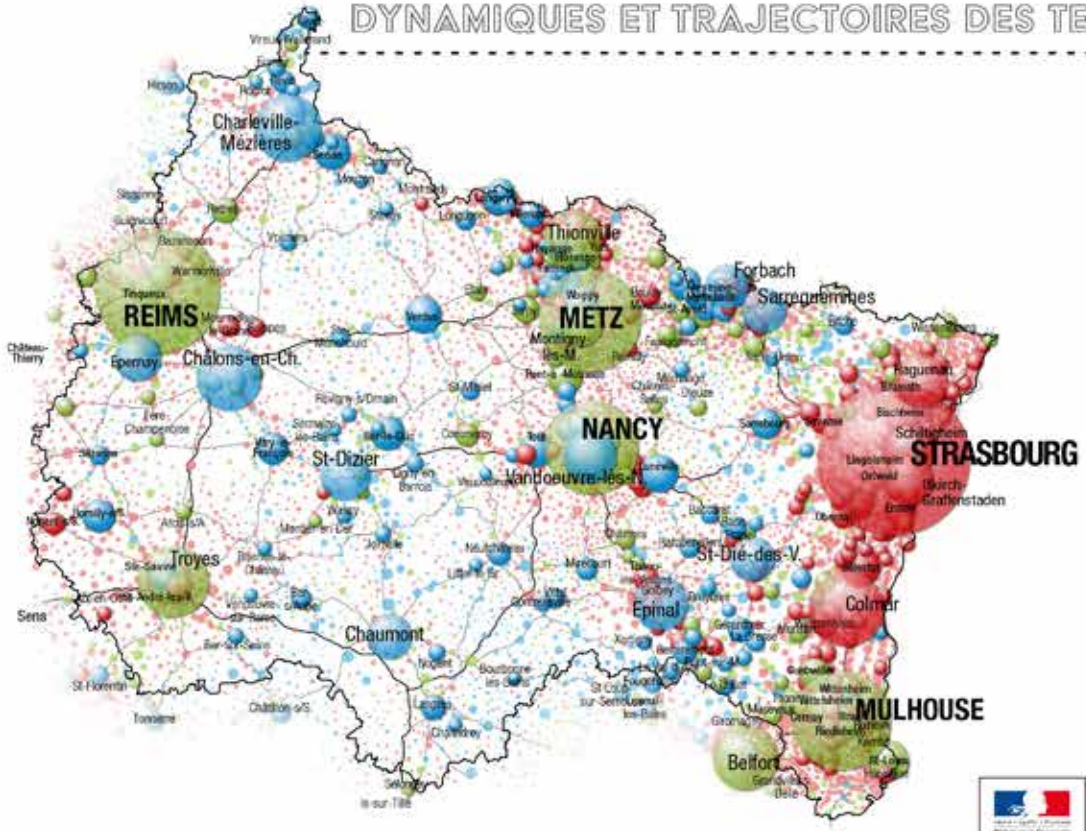
Les zones à orientation industrielle et agricole

- Surreprésentation des métiers ouvriers du tertiaire et du secondaire
- Surreprésentation des métiers ouvriers de l'industrie
- Surreprésentation des métiers agricoles
- Profil représentatif (répartition des emplois proche de la structure nationale)

Les zones à orientation tertiaire

- Surreprésentation marquée des professions du tertiaire supérieur
- Surreprésentation des professions intermédiaires du tertiaire

DYNAMIQUES ET TRAJECTOIRES DES TERRITOIRES



Évolution de la population des communes entre 1990 et 2013 (en %)

- Croissance : +5 %
- Stabilité : ±5 %
- Baisse : -5 %

Population municipale des communes en 2013

- 200 000 habitants
- 100 000 habitants
- 20 000 habitants
- 5 000 habitants
- moins de 2 000 habitants

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

cget Commissariat général à l'égalité des territoires

COEURS DE VILLE

222 villes
bénéficiaires du plan action coeur de ville

Action Cœur de Ville

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

DAX — Ville retenue dans le plan Action coeur de ville

FIGEAC — Ville retenue dans le plan au titre de la démarche «Expérimentation ville patrimoniale»



Sources : CGET, Préfectures de Région
Réalisation : CGET, service cartographie, 2018

COUVERTURE RÉSEAU MOBILE

Part de la surface couverte en 4G par l'opérateur mieux-disant

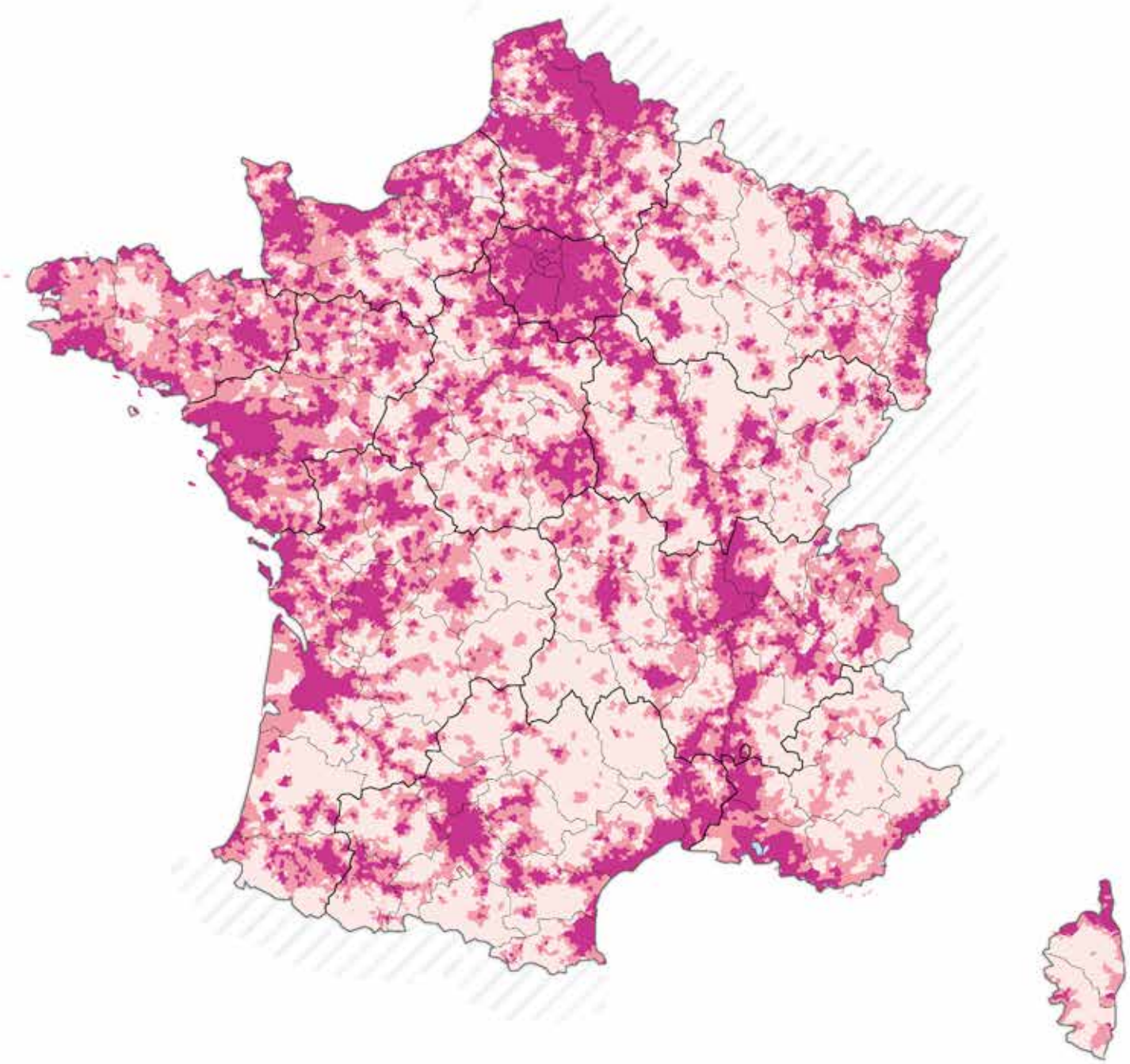
en %, par commune, juillet 2016

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

- 90 à 100
- 40 à 90
- 0 à 40



Sources : ARCEP juillet 2016
Réalisation : CGET, service cartographie, 2018

CONTRACTUALISATION

1 046 contrats infrarégionaux
à vocation transversale
février 2018

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

427 Contrats de ville

15 Pactes État-Métropole

125 Conventions d'application du volet territorial

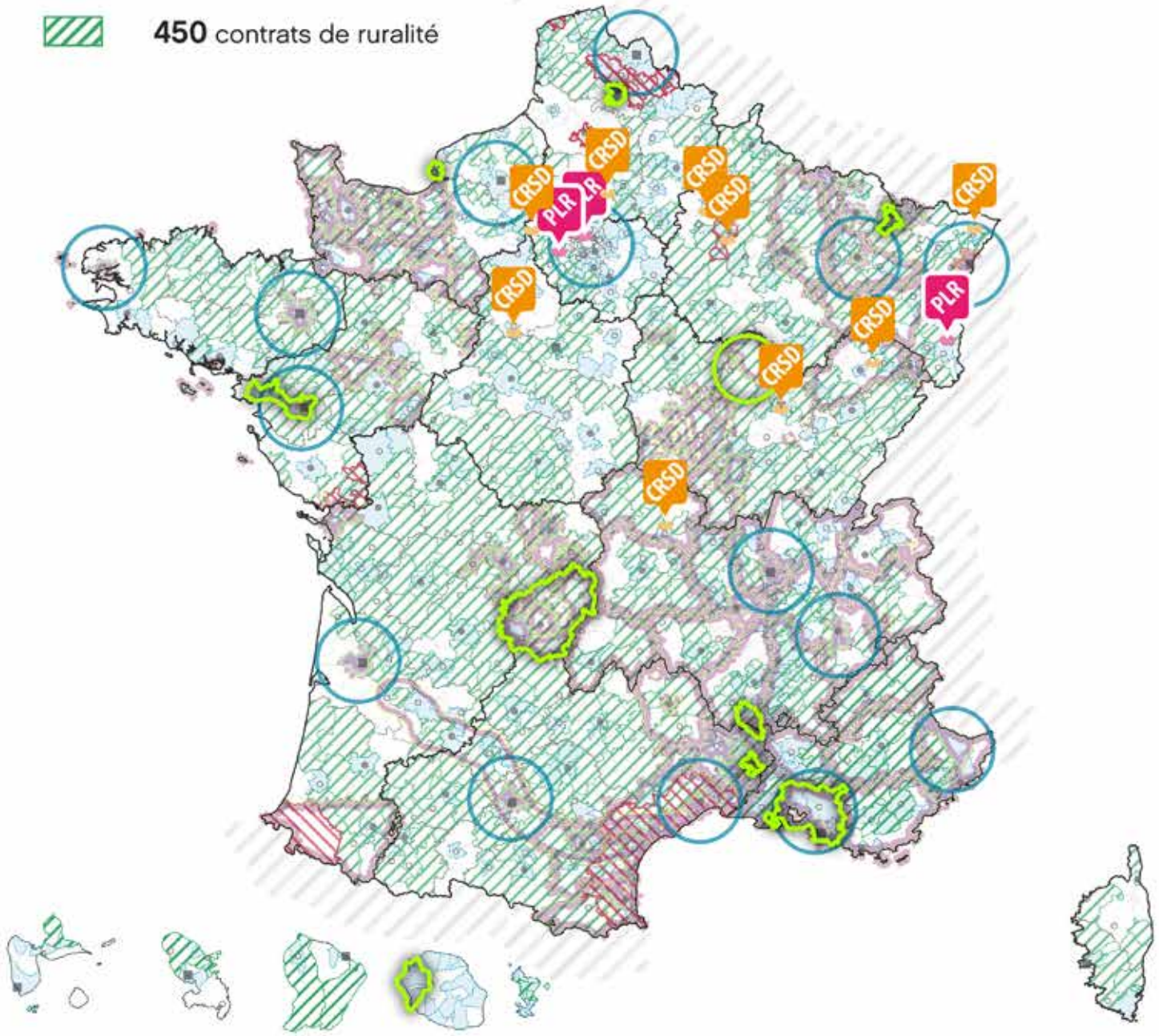
8 contrats spécifiques signés

450 contrats de ruralité

9 contrats de redynamisation de site de défense

3 Plans locaux de redynamisation

9 contrats de transition écologique



Sources : CGET, février 2018
Réalisation : CGET, service cartographie, 2018

DÉPLOIEMENT TRÈS HAUT DÉBIT : RÉSEAU FIXE

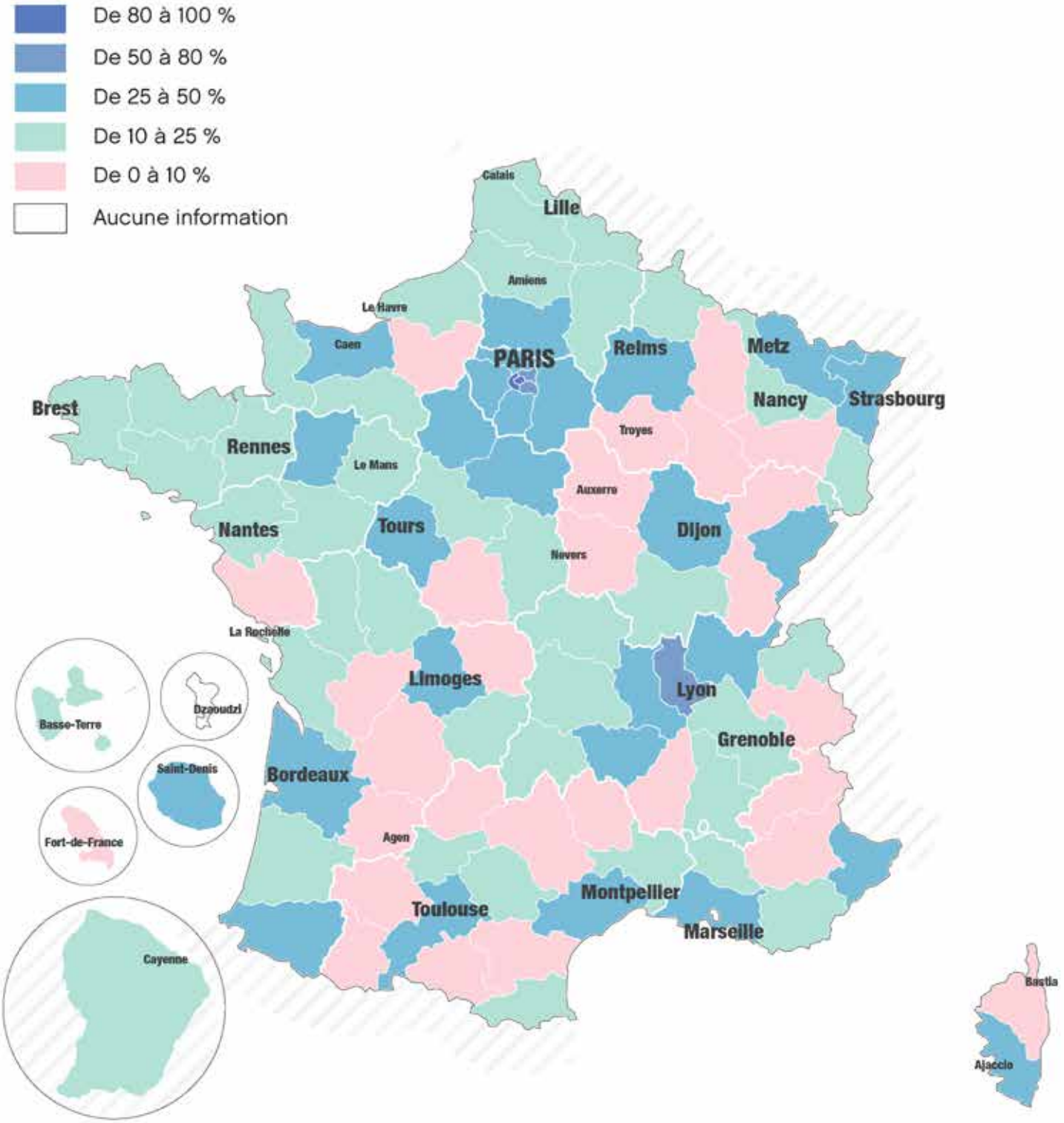
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

État des déploiements du Très Haut Débit

En pourcentage des locaux raccordables, par département, comprenant les déploiements privés (opérateurs) et publics par les réseaux d'initiative publique (RIP), au 1er mars 2018



Sources : CGET, ARCEP, mars 2018
Réalisation : CGET, service cartographie, 2018

Annexe n°4

Projet de réserve territoriale

Diverses réserves existent : la réserve sanitaire dans les situations de demandes sanitaires urgentes (y compris en sur le territoire national avec, par exemple, une intervention de la réserve en cohésion sociale de vaccination collective suite à des détections de cas de méningite ou de pics épidémiques), la réserve civique (placée auprès du haut-commissaire à l'engagement) qui permet la mobilisation d'individus au bénéfice d'associations par un système de mise en relation, la réserve citoyenne consacrée à l'éducation nationale. Et bien sûr la réserve militaire.

L'agence pourrait créer une réserve technique à laquelle les collectivités, les services de l'État, les opérateurs demanderaient à leurs agents de s'inscrire. Cette réserve sur le modèle de la réserve civique permettrait de mettre en relation des porteurs de projets et des experts aux compétences parfois rares, avec par exemple, une base régionale.

Le process serait le suivant et repose sur l'idée du mécénat de compétences.
Des conventions sont signées entre associations d'élus, CNFPT, ANFH et FHF (pour hospitaliers) ou tout autre établissement d'aménagement non intégré à l'Agence. Chaque convention prévoit que les collectivités ou établissements s'engagent à mettre à disposition de la réserve technique « X temps agent » par an. Et qu'elles et ils s'engagent à en assurer la promotion auprès de leurs agents. Les agents s'inscrivent donc avec l'accord de leur collectivité (ex un ingénier sanitaire pour 10 jours de mission par an). L'État adhère également et par exemple du temps agent de DDT est mis sur la plateforme réserve technique.

La réserve est gérée nationalement et/ou se duplique régionalement. En tous cas, la plateforme de compétences et de mise en relation s'effectue sur une base régionale sauf compétences extrêmement rares.

Le chef de projet, désigné par le préfet, définit les moyens dont il a besoin pour conduire son projet et demande la mobilisation de la réserve technique.
Bien sûr, le sujet c'est un jeu gagnant-gagnant et chaque collectivité reçoit en retour une part du temps qu'elle donne pour conduire éventuellement un projet sur son territoire.
Concernant les petits communes et intercommunalités, la demande en apport humain sera évidemment plus faible mais elle peut exister (temps de secrétariat, implication des services techniques..).

Annexe n°5

Moyens de la Caisse des dépôts mobilisables au bénéfice de l'Agence

La Caisse des dépôts dispose de directions dans chaque région (16 DR) avec plusieurs délégations régionales et parfois des antennes. Par exemple, dans la région Nouvelle Aquitaine, la Caisse des dépôts comprend 80 personnes, réparties sur Bordeaux, Poitiers, Limoges et Pau (antenne). Il conviendra de mobiliser une partie de ces effectifs pour constituer les task forces régionales et appuyer les équipes projets du niveau départemental.

La Caisse des dépôts a créé une plateforme numérique des territoires qui pourrait constituer la base du développement de la plateforme de l'Agence au niveau régional en lien avec les directions régionales de la Caisse des dépôts. La vocation actuelle de cette plateforme est très large mais semble dédiée au conseil et à l'information. Sa vocation pourrait en revanche être plus opérationnelle puisqu'il s'agirait d'un outil partagé entre les services de l'État, dont la Caisse des dépôts et des collectivités territoriales parties prenantes.

La Caisse des dépôts annonce avoir par ailleurs lancé « le premier réseau social inter-entreprises de France, qui regroupe quelque 350 entreprises et leurs 6 500 collaborateurs. Cette importante plateforme collaborative provoque une synergie des expertises et l'émergence tant attendue d'une véritable communauté de l'ingénierie territoriale opérationnelle ». Cette expérience pourrait également servir de base au développement de modules collaboratifs au sein de la plateforme.

Présentation de la plateforme numérique de la Banque des territoires

Source www.caissedesdepotsdesterritoires.fr

Regroupant les contenus de Localtis et de Mairie-conseils, qui devient Territoires Conseils, elle permet de mobiliser également les offres en ingénierie de montage de projet et les financements de la Banque des territoires. Elle facilite la mise en relation avec les directions régionales de la Caisse pour amplifier leur action en faveur du développement économique des territoires et de la relance de l'investissement local.

Elle permet notamment :

- d'accéder aux actualités territoriales décryptées par le quotidien d'information Localtis
- de bénéficier d'un appui juridique personnalisé
- de partager les bonnes pratiques et un agenda d'évènements
- de solliciter un appui méthodologique de Territoires Conseils
- de consulter des études réalisées avec les partenaires de la Caisse
- d'être appuyé en ingénierie en amont de projet (cofinancement d'études, experts)
- de solliciter des offres de financements
- de consulter les savoir-faire des filiales de la Caisse des dépôts
- de gérer les carrières professionnelles (formation, retraite)

Evolutive, cette plateforme numérique sera enrichie de nouvelles offres et fonctionnalités en fonction de des besoins.

Le service de renseignements juridiques et financiers : un service gratuit destiné aux communes de moins de 10 000 habitants, aux communes nouvelles et aux intercommunalités.

Les domaines couverts par ce dispositif de la Caisse des dépôts : cohésion sociale ; développement durable ; développement économique ; évolutions institutionnelles et gouvernance ; finances et fiscalité ; urbanisme et paysage.

La mobilisation des filiales de la Caisse des dépôts

Les champs couverts par les filiales de la Caisse des dépôts sont au cœur des projets de développement et pourraient être plus directement articulés avec les activités de l'Agence tout en veillant au respect des règles de concurrence. Le dispositif de plateforme pourrait favoriser une mise en concurrence favorable aux territoires.

Filiales de la Caisse des dépôts

- **Caisse des dépôts Arkhinéo :** Archivage et conservation à long terme des données électroniques.
- **Caisse des dépôts Biodiversité :** Restauration de la biodiversité et gestion d'espaces naturels et paysagers.
- **Egis :** Ingénierie et conseil dans les domaines des transports, de la ville, du bâtiment, de l'industrie, de l'eau, de l'environnement, de l'énergie, développement d'infrastructures routières et aéroportuaires.
- **Groupe SNI :** Logement et renouvellement urbain.
- **Icade :** Foncière, promoteur de bureaux, de logements et d'équipements publics.
- **SCET :** Ingénierie de projets des collectivités et de leurs satellites (entreprises publiques locales ou bailleurs sociaux). la SCET a choisi de se doter de capacités de conseil et d'ingénierie d'excellence, dans les domaines financier, du tourisme, de la ville connectée, mobile et durable, de l'aménagement des ports de plaisance, des centre-villes en déprise, du renouvellement urbain, de l'immobilier complexe et des friches, de la lutte contre la fracture énergétique et, avec des moyens appropriés, en matière de stratégie et de programmation immobilière.
- **Société forestière :** Aménagement et gestion des investissements forestiers.
- **Compagnie des Alpes :** Tourisme et production de loisirs.
- **Transdev :** Mobilité responsable.

Annexe n°6

Moyens d'intervention mobilisables par France Territoires

Le regroupement de crédits budgétaires d'intervention aujourd'hui dispersés

Des moyens d'intervention territoriaux de l'État devront être coordonnés quant à leur emploi, sur les territoires de projet, en combinant la nécessaire cohérence de leur utilisation avec une faculté d'adaptation locale et de souplesse d'emploi.

L'identification de ces moyens budgétaires existants à partir du document de politique transversale 'Aménagement du territoire' présenté en Loi de finance pour 2018 révèle, comme pour les opérateurs d'ailleurs, la nécessité de procéder de manière distincte selon une double logique d'intégration budgétaire directe dans le budget de l'Agence d'une part et de capacité de mobilisation d'autre part (crédits « fléchés » dans les dispositifs d'intervention ministériels existants).

Le niveau d'intégration directe dans le budget de l'Agence pour alimenter un fonds interministériel unifié comme le niveau ainsi que les modalités de la mobilisation de crédits budgétaires mis en œuvre par les ministères au profit de la cohésion des territoires seront fonction de l'option d'intégration retenue. En tout état de cause, les préfets, délégués territoriaux de l'Agence, auront la main sur l'affectation de ces crédits.

Les crédits budgétaires à intégrer dans le budget de l'Agence

Il s'agit essentiellement et globalement des crédits d'intervention de la mission Cohésion des territoires portés par les programmes 112, 147[1], 162 et 135 et le cas échéant d'une action du programme 123 de la mission Outre-mer.

Les moyens budgétaires annuels intégrables à cet égard sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

PROGRAMMES *(en millions d'€)*	**AE PLF 2018**	**CP PLF 2018**
P112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	190,9	254
P147 Politique de la ville	401,0	401,0
P162 Interventions territoriales de l'État	19,9	19,3
P123 Conditions de vie outre-mer Action 02 Aménagement du territoire	161,2	166
TOTAL	**773,0**	**840,3**

1 Pour ces deux programmes portés actuellement par le CGET, il s'agit de l'intégralité des crédits : intervention, fonctionnement, titre II etc...

Les crédits budgétaires à mobiliser pour les territoires accompagnés par l'Agence

Il s'agit essentiellement des crédits budgétaires décrits dans le document de politique transversale aménagement du territoire,qui seront mobilisés en tant que de besoin selon les nécessités mises en évidence par les projets de territoires afin de faire converger de manière dynamique cohérente et performante les politiques publiques concernées sur les territoires de projet.

Ces crédits seront mis en œuvre au profit de ces territoires par les ministères concernés selon les politiques publiques qu'ils conduisent eux même et selon leurs règles de mise en œuvre. Ils seront cependant intégrés dans le contrat unique de territoire et, dans ce cadre, l'affectation des crédits correspondants sera effectuée sous l'égide des préfets, délégués territoriaux de l'Agence.

Ce mécanisme de mobilisation des moyens budgétaires concernés nécessitera, pour être effectif, plusieurs conditions préalables à sa mise en œuvre :

- Une prise en compte prioritaire, dans les programmes identifiés ci-dessous, de l'expression des besoins correspondants exprimés par l'Agence au niveau des projets de loi de finances.

  Ces besoins seront exprimés par l'Agence de manière formelle à partir d'une priorisation nationale issue des projets de territoires eux-mêmes. L'expression de ces besoins devra figurer dans le document de politique transversale et sa prise en compte, constituer dans la limite des moyens budgétaires alloués à ces programmes, leur principal indicateur de performance. La priorisation nationale pourra intervenir dans le cadre d'une RIM annuelle préparatoire au PLF avec les directeurs de programmes concernés afin de vérifier la tenue des engagements déjà pris et la prise en compte des engagements à venir.

- Un engagement en AE des ministères concernés sur une perspective pluriannuelle correspondant à la durée et au rythme des contrats de territoires uniques signés.

- Un engagement en CP qui ne soit pas remis en cause par l'annualité budgétaire.

Les programmes susceptibles d'être concernés en tout ou partie ainsi que leurs ressources affectées à l'aménagement du territoire pour 2018 figurent dans le tableau ci-dessous :

PROGRAMMES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE CONCERNÉS EN TOUT OU PARTIE *(en millions d'€)*	**AE PLF 2018**	**CP PLF 2018**
P135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	64,9	64,1
P149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	1 378,7	1 486,5
P203 Infrastructures et services de transport	30,8	24,7
P113 Paysages, eau et diversité	90,3	90,3
P181 Prévention des risques	39,0	47,2
P174 Énergie, Climat, après-mines	1,5	1,5
P159 Expertise, information géographique et météorologique	1,4	1,4
P150 Formations supérieures et recherche universitaire (immobilier)	156,0	166,4
P131 Création (culture)	22,0	17,5
P175 Patrimoines	17,8	16,9
P224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224,5	222,5
P204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	*À définir*	*À définir*
P219 Sport	18,2	19,2
P212 Soutien à la politique de défense (restructurations)	17,0	17,0
P134 Développement des entreprises et régulations	19,9	20,3
P103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	182,5	189,2
TOTAL	**2 264,5**	**2 384,7**

La dépense fiscale

La dépense fiscale annuelle actuelle (PLF 2018) de la politique d'aménagement du territoire décrite dans le document de politique transversal est très importante, elle se monte à 14, 274 Milliards d'euros.

Les mesures de dépenses fiscales apparaissent hétérogènes, certaines d'entre elles semblent difficiles à rattacher directement à la politique de cohésion des territoires.

Il est proposé à cet égard et compte-tenu de l'importance de cette dépense fiscale de procéder à une revue de la dépense fiscale existante en procédant à une évaluation de cette dépense en termes d'impact au regard de la politique mise en œuvre par l'Agence et, le cas échéant, à son adaptation tant en termes de ressources que de mesures nouvelles qui s'avéreraient plus adaptées et dont l'impact sur les territoires pourrait être mesuré directement et pris en compte dans les projets de territoires.

Cette revue pourrait être conduite en fin d'année 2018 pour une prise en compte, après décision, dans le PLF 2020 ou dans un PLFR 2019.

Annexe n°7

Moyens de fonctionnement de France Territoires

Préambule : Cette fiche fait un point de situation à partir de la situation de 2018 et retrace et identifie les moyens existants qui pourraient être intégrés au sein de l'Agence. Il ne s'agit que d'une simple photographie de la situation actuelle qui ne préjuge en rien, s'agissant des crédits d'intervention (PIA notamment), des rythmes à venir d'emploi de ces crédits qui ne peuvent être déterminés à ce stade avec précision.

Le recensement de ces moyens est détaillé en annexe à cette fiche. Il est pris pour hypothèse une intégration initiale de l'ANRU, de l'ANAH, de l'EPARECA et de l'Agence du Numérique.

Résultats consolidés annuels

CRÉDITS PAR NATURE		STRUCTURE BUDGÉTAIRE INTÉGRÉE DE L'AGENCE	PERSONNELS (ETPT)
PERSONNEL	67 018 249	3 %	
FONCTIONNEMENT	75 341 389	3 %	
INTERVENTION	2 061 727 562	92 %	
INVESTISSEMENT	28 753 000	1 %	
OPÉRATIONS FINANCIÈRES	350 000	0 %	
FDC ET ADP	14 763 000	1 %	
TOTAL	**2 247 953 200**	**100 %**	**867** *dont 307 délégués du préfet* **560** *hors délégués du préfet*

- S'agissant du CGET ces résultats intègrent les 266 ETPT en administration centrale[2] et les 307 ETPT majoritairement déconcentrés qui sont portés par le programme politique de la ville.
- S'agissant de l'ANAH, ils n'intègrent pas les effectifs mis en disposition par convention au sein des DDT-M[3].

Ces résultats consolidés donnent une idée assez précise des grandes lignes de surface de la future structure intégrée dans l'hypothèse posée.

Dans une telle structure budgétaire intégrée le poids d'Action logement qui contribue sur le volet intervention à 93% des coûts financiers de l'ANRU n'est actuellement que de 35,4 %.

L'intégration des fonds propres de la Caisse des dépôts à hauteur de 5 milliards d'euros d'ici 2022 (1,25 milliard d'euros par an) à compter de 2019 donnerait la répartition prévisionnelle suivante, à ressources de l'État stables sur la période :

2 Plafond d'emploi 2018
3 Environ 400 ETPT des délégations départementales de l'ANAH portés par le programme UTAH (135)

	2019	2020	2021	2022	CUMUL 2018-2022	
ACTION LOGEMENT	618	668	786	787	**2 922**	**20,2 %**
CAISSE DES DÉPÔTS	1 250	1 250	1 250	1 250	**5 000**	**34,6 %**
ÉTAT	1 630	1 630	1 630	1 630	**6 520**	**45,1 %**
TOTAL	**3 498**	**3 548**	**3 666**	**3 667**	**14 442**	

L'intégration au sein du budget de l'Agence d'une ressource annuelle d'intervention cohérente supplémentaire conforterait l'État en tant que financeur majoritaire.

Du point de vue des effectifs la projection de la situation actuelle pourrait, par exemple se schématiser de la manière suivante :

		ETP	
SUR BUDGET FRANCE TERRITOIRES	Central (CGET+Agence)	510	
	Politique de la ville	307	DÉCONENTRÉS
	Délégations régionales	50	
MOBILISÉS/ MOBILISABLES DANS LES DDT-M	Actuelles délégations ANAH dans les départements	400	
	Nouveau conseil aux territoires	400	
	TOTAL GÉNÉRAL	**1 667**	

	CRÉDITS PAR NATURE		PERSONNELS (ETPT)	Remarques	Autres moyens financiers	
CGET	PERSONNEL	19 910 791				
	FONCTIONNEMENT	14 842 967				
	INTERVENTION	220 124 441				
	FDC ET ADP	14 413 000				
	TOTAL	**269 291 199**	**266**	*Administration centrale*		
POLITIQUE DE LA VILLE	PERSONNEL	19 918 354				
	FONCTIONNEMENT	32 381 318				
	INTERVENTION	375 326 121				
	INVESTISSEMENT	200 000				
	OPÉRATIONS FINANCIÈRES	2 581 002				
	FDC ET ADP	350 000				
	TOTAL	**430 756 795**	**307**	*Délégués du préfet*		
TOTAL CGET	PERSONNEL	39 829 145				
	FONCTIONNEMENT	47 224 285				
	INTERVENTION	595 450 562				
	INVESTISSEMENT	200 000				
	OPÉRATIONS FINANCIÈRES	2 581 002				
	FDC ET ADP	14 763 000	**573**			
	TOTAL	**697 816 992**				
TOTAL ANRU	PERSONNEL	10 730 000			**PIA I**	45 593
	FONCTIONNEMENT	17 197 000			**PIA II**	474 031
	INTERVENTION	913 459 000		*Action logement*	TOTAL	519 624
	INVESTISSEMENT	2 904 000			**PLF 2018**	**117 375 000**
	TOTAL	**944 290 000**	**94**			
TOTAL ANAH	PERSONNEL	9 565 00			**PIA I**	*Épuisé*
	FONCTIONNEMENT	4 026 00			**GPI**	1 190 000
	INTERVENTION	552 818 000			TOTAL	1 190 000
	INVESTISSEMENT	5 479 000			**PLF 2018**	**110 000 000**
	TOTAL	**571 888 000**	**113**			
TOTAL EPARECA	PERSONNEL	3 900 000				
	FONCTIONNEMENT	3 900 000				
	INTERVENTION	-				
	INVESTISSEMENT	20 970 000				
	TOTAL	**27 970 000**	**47**			
TOTAL AGENCE DU NUMÉRIQUE	PERSONNEL	2 994 104	*Estimation*			
	FONCTIONNEMENT	2 994 104	*Estimation*		**GPI**	208 000 000
	INTERVENTION	-				(en AE 2018)
	INVESTISSEMENT	-			**En tout**	**3 300 000 000**
	TOTAL	**5 988 208**	**40**			(FHD)
TOTAL GÉNÉRAL	PERSONNEL	67 018 249				
	FONCTIONNEMENT	75 341 389				
	INTERVENTION	2 061 727 562				
	INVESTISSEMENT	28 753 000				
	OPÉRATIONS FINANCIÈRES	350 000				
	FDC ET ADP	14 763 000				
	TOTAL	**2 247 953 200**	**867**			

Annexe n°8

Fondation reconnue d'utilité publique et fonds de dotation

Modalité	Fondation reconnue d'utilité publique	Fonds de dotation
Création	Décret en Conseil d'État, instruction par le ministère de l'Intérieur (DLPAJ)	Déclaration en préfecture
Personnalité morale	Oui	Oui
Fondateurs	Une ou plusieurs personnes morales et/ou physiques	Une ou plusieurs personnes morales et/ou physiques
Dotation en capital	Obligatoire, inconsomptible, minimum de 1,5 M€	Obligatoire, minimum de 15 k€
Ressources	Dons, cotisations, produits de la dotation, subventions	Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation. Pas de subventions publiques.
Fiscalité du mécénat	Oui	Oui, sauf exonération ISF
Gouvernance	Conseil d'administration ou conseil de surveillance, représentants de l'État	Au moins trois membres au CA, Absence de l'État
Durée	Indéterminée, sauf dotation consomptible	Selon les statuts

Annexe n°9

Différents modes de financement participatif et citoyen

Un financement participatif et citoyen pourrait accélérer les transitions territoriales avec de nouveaux outils de financements, sur le modèle des *green bonds*, émis par l'Agence.

La France est devenue cette année le deuxième émetteur mondial de *green bonds* derrière la Chine et devant les États-Unis. En 2017, elle a émis le plus important *green bond* jamais réalisé à ce jour, un *green bond* souverain à hauteur de 7 milliards d'euros. ENGIE, EDF, ICADE ou encore SNCF-Réseau par exemple, font partie des émetteurs importants de *green bonds*.
Le marché mondial des *green bonds* est aujourd'hui en pleine expansion avec un volume obligataire en circulation d'environ 1 000 milliards de dollars. Les *green bonds* s'inscrivent dans les grands principes pour l'Investissement responsable définis en 2006 par les Nations unies. Les encours des investissements responsables sont aujourd'hui globalement estimés à 60 000 milliards de dollars.

Rappel sur les green bonds

Il s'agit d'un emprunt obligataire (non bancaire) émis sur les marchés financiers, par une entreprise ou une entité publique (collectivité, agence internationale, etc.) pour financer des projets contribuant à la transition écologique. La différence par rapport aux obligations classiques tient dans les engagements pris par l'émetteur d'une part, sur l'usage précis des fonds récoltés qui doit porter sur des projets ayant un impact favorable sur l'environnement, et, d'autre part, sur la publication, chaque année, d'un rapport rendant compte aux investisseurs de la vie de ces projets.

Il n'apparait pas très difficile, sur le principe, de transposer cette démarche réussie en France et dans le monde, dans le domaine de la cohésion des territoires.

Il paraît même plausible, comme pour l'article 173 de la Loi sur la transition énergétique et écologique cité ci-dessus, de rendre obligatoire en France pour les investisseurs institutionnels, le fait d'intégrer leur dynamique d'investissement à l'égard de la cohésion des territoires dans leur communication publique et d'indiquer la part de leur portefeuille d'actif consacrée à cette cause nationale.

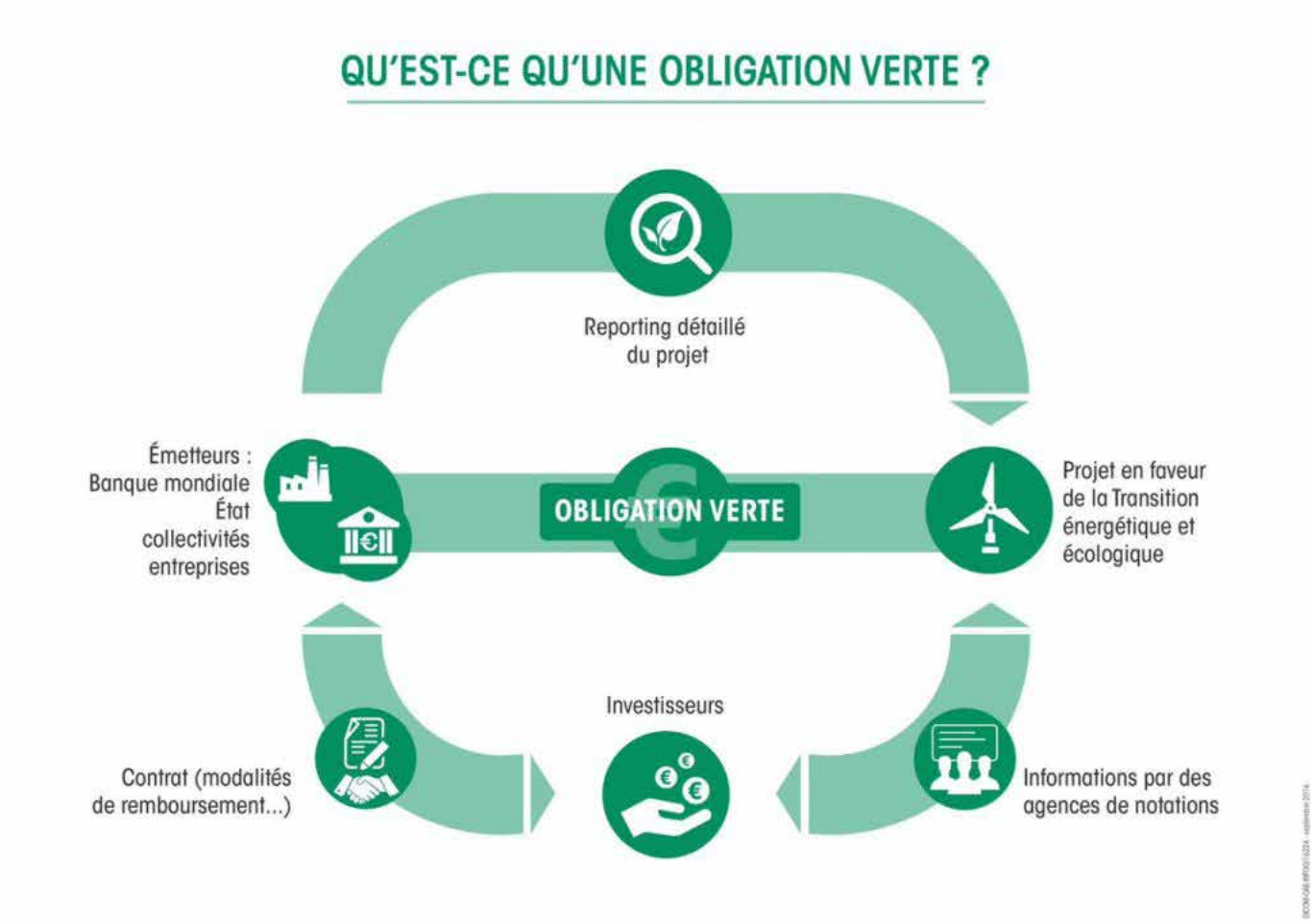
Le schéma ci-contre schématise le circuit d'émission des *green bonds*, il est valide pour un projet d'émission de « territorial cohésion *bonds* ».

Personne morale de droit publique, l'Agence ne devrait pas rencontrer trop de difficultés avec les agences de notation[4].

La rémunération relativement basse du livret A en France devrait pouvoir favoriser cette mise sur le marché obligataire.

L'émission conséquente de telles obligations sur les marchés financiers (dans les faits elles sont surtout intégrées dans les OPCVM) justifierait encore davantage s'il en était besoin, le régime comptable de l'Agence en « droits constatés ».

4 SNCF réseau a obtenu une note A+ pour ses *green bonds* (comme pour ses emprunts).



Précisions sur les green bonds

Il n'existe pas de définition réglementaire ni de standards précis, mais de grands principes volontaires, les *Green Bond Principles*, rédigés en 2013 par quatre grandes banques internationales, Bank of America Merrill Lynch, Citigroup, JP Morgan Chase et le français Crédit Agricole CIB. Ils recommandent notamment des avis d'experts extérieurs, tels qu'une attestation de seconde opinion (par des agences de notation) et une certification.

Le tout premier *green bond* a été émis par la Banque européenne d'investissement (BEI) en juillet 2007 sous le nom de *Climate Awareness Bond*. D'autres agences de développement ont suivi (Banque mondiale, etc.), suivies de collectivités territoriales, puis de grandes entreprises, en particulier du secteur de l'énergie, et récemment des États (Pologne, France, Fidji).

Le marché des *green bonds* a connu une très forte croissance dans le monde entier à partir de 2013 : près de 275 milliards de dollars d'obligations vertes au sens large ont été émises depuis, dont plus de 100 milliards cette année. L'ensemble des obligations vertes en circulation atteint même près de 900 milliards si l'on inclut des obligations climat non labélisées, selon l'ONG britannique *Climate Bonds Initiative*. Cela ne représente toutefois que quelques pourcents des marchés obligataires (90 000 milliards de dollars).

Obligations climat : ou *climate bonds* en anglais. C'est un sous-ensemble des *green bonds*, qui représente environ la moitié de ceux-ci. C'est un choix de l'émetteur d'afficher que les projets ainsi financés ont un impact sur le réchauffement climatique, autrement dit sur les émissions de carbone. Ce qui n'est pas le cas de tous les projets *green* qui peuvent porter sur la gestion des ressources rares, l'eau par exemple. Certains pays comme les Pays-Bas ont émis des *water bonds* (obligations eau) pour financer l'adaptation à l'élévation du niveau des eaux, sans impact sur les émissions de carbone.

Green washing : éco-blanchiment. Pratique consistant à se déclarer abusivement comme respectueux de l'environnement ou du climat, dans la commercialisation d'un produit ou une action de communication, et par extension dans le cadre d'une opération financière telle qu'un *green bond*. Certaines émissions d'obligations vertes ont été controversées et dénoncées comme du *green washing* par des ONG comme les Amis de la Terre, d'où la nécessité de renforcer les standards. (certification).

Social bonds : obligations thématiques finançant des projets ayant un impact social, sur la vie des communautés, par exemple facilitant l'accès à l'école, soutenant des campagnes de vaccination ou la création d'emploi. Air Liquide a été la première entreprise à se lancer sur ce marché afin de financer l'activité de soins à domicile du groupe (acquisitions de Gasmedi et LVL Medical). Ne pas confondre avec les *social impact bonds* lancés au Royaume-Uni en 2010 afin de financer un programme de réhabilitation des prisonniers condamnés à de courtes peines par exemple, qui ne sont pas des obligations, mais des contrats entre un donneur d'ordre public et une entreprise privée. L'association internationale des marchés de capitaux (ICMA), gardienne des *Green Bond Principles*, a aussi rédigé des *Social Bonds Principles* sur le même modèle.

Obligations durables : ce sont des obligations ayant des objectifs à la fois environnementaux et sociaux. Par exemple, la Région Île-de-France a émis récemment une « obligation environnementale et socialement responsable » dont la moitié des fonds était consacrée au financement de projets environnementaux et l'autre à des projets de développement économique, social et solidaire.

ISR : investissement socialement responsable, précurseur du développement de la finance verte et durable. Il s'agit d'une démarche consistant à intégrer de façon systématique et vérifiable les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans la sélection des sociétés de gestion de portefeuille, au-delà des seuls résultats économiques et financiers. Un placement ISR vise à concilier performance économique et impact social et environnemental en finançant les entreprises et les entités publiques qui contribuent au développement durable. Certains placements *green* peuvent être aussi ISR.

En France, un label ISR a été créé en 2016. Il est octroyé par Afnor et EY France. 119 fonds ont été labélisés ISR. Selon Novethic, l'ISR représente 5,4 % des encours sous gestion, de l'ordre de 110 milliards d'euros fin 2016.

ESG : signifie environnementaux, sociaux et de gouvernance, les trois piliers de la responsabilité sociale d'entreprise. Ce sont des critères extra-financiers pris en compte dans la gestion socialement responsable, qui permettent de sélectionner les émetteurs (entreprises, collectivités, etc.) ayant les meilleures pratiques au regard du développement durable (émission des CO2, consommation d'énergie pour l'environnement, gestion des ressources humaines, management et bien-être des salariés pour le social, relations avec les actionnaires, recrutement des administrateurs pour la gouvernance). En France, la loi sur les Nouvelles Régulations Économiques (NRE) de 2001 a rendu obligatoire le reporting en matière ESG.

Selon un récent rapport de l'Autorité des marchés financiers (AMF), 71 % des fonds français fournissaient des informations sur les critères ESG aux investisseurs en 2017, contre 26 % seulement en 2015.

TCFD : Task Force on Climate-related Financial Disclosures. Ce groupe de travail sur le reporting financier des risques liés au climat a été créé à l'initiative du Conseil de stabilité financière (FSB), instance internationale coordonnant l'action des régulateurs financiers au sein du G20). Présidée par l'ex-maire de New York, Michael Bloomberg, et regroupant des représentants d'investisseurs, d'émetteurs, de cabinets d'audit et d'agences de notation, la task force a publié en décembre 2015, juste après la COP21, de premières recommandations sur la bonne information à communiquer « aux investisseurs, aux prêteurs et aux assureurs afin d'évaluer et de tarifer correctement les opportunités et les risques liés au climat. » Ses recommandations finales ont été publiées en juin 2017.

La France a été le premier pays imposant aux investisseurs institutionnels d'intégrer le risque climat et les dimensions environnementales et sociales dans leur communication publique.

Annexe n°10

Principaux opérateurs des 1er et 2e cercles

	FORME JURIDIQUE	ORGANISME DE RATTACHEMENT	GOUVERNANCE	EFFECTIFS
AGENCE DU NUMÉRIQUE	SCN	DGE de Bercy	Un comité d'orientation est chargé de proposer des orientations stratégiques dans les domaines relevant de l'agence.	40
ANRU	EPIC	La tutelle de l'ANRU est assurée par le ministre chargé de la ville. Cette tutelle est assurée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (*Cf.* Alinéa 7 de l'article 2 du décret n° 2014 394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité).	Le conseil d'administration est composé à parité entre les administrateurs d'État (18) et les collectivités locales (4), les représentants d'organismes intervenant dans la politique du logement social (8), les représentants de l'organisation nationale représentative des locataires (1) et les personnalités qualifiées en matière de politique de la ville (5).	96 ETPT sous plafond et 19,82 ETPT hors plafond
ANAH	EPA	La tutelle de l'Anah est assurée conjointement par le ministre en charge du logement et le ministre en charge des finances.	Un CA composé de trois collèges égaux comportant au total 24 administrateurs : • le premier collège est composé de représentants de l'État et de ses établissements publics ; • le second regroupe des élus nationaux et locaux*, des représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), de l'Assemblée des communautés de France (ACF) et de l'Association des maires de France (AMF) ; • le troisième intègre des personnalités qualifiées dont deux représentants de d'Action logement Groupe (ex UESL), un représentant des propriétaires, un représentant des locataires et un représentant des professionnels de l'immobilier.	115 ETP
EPARECA	EPIC	Tutelle conjointe des Ministres chargés du commerce, de la ville et de l'urbanisme	L'établissement public est administré par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'État, d'une part, d'un membre du Sénat, d'un membre de l'Assemblée nationale, de représentants des collectivités territoriales, des professions commerciales et artisanales et du secteur associatif, de personnalités qualifiées, d'autre part.	43 salariés de droit privé

* Titulaires du collège « Elus » : Pierre Jarlier ; Bernard Kern ; Gil Averous ; Nathalie Appéré (Présidente du CA) ; Frédéric Bierry ; Marie-France Salles ; Jacqueline Maquet ; Valérie Létard

	FORME JURIDIQUE	ORGANISME DE RATTACHEMENT	GOUVERNANCE	EFFECTIFS
CEREMA	EPA	Ministres chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports	Conseil d'administration de 21 membres • 6 représentants de l'État (CGDD, DGITM, DGALN, Intérieur, Budget, Recherche), • 5 représentants des collectivités territoriales, • 5 personnalités qualifiées • 5 représentants des salariés. Un conseil stratégique rend un avis au CA préalablement à ses délibérations sur les orientations stratégiques de l'établissement. Le conseil scientifique et technique ainsi que les comités d'orientation nationaux et territoriaux restent à installer.	2796 ETP
ADEME	EPIC	Ministres chargés de l'environnement, de l'énergie et de la recherche	Conseil d'administration de 26 membres • 10 représentants de l'État (CGDD, DGITM, DGALN, Intérieur, Budget, Recherche), • 3 représentants des collectivités territoriales, • 5 personnalités qualifiées • 6 représentants des salariés. Le secrétaire général du ministère chargé de l'environnement est commissaire du Gouvernement. Conseil scientifique d'au moins 15 membres	894 ETP

AGENCE DU NUMÉRIQUE

OPÉRATEUR	Agence du Numérique
FORME JURIDIQUE	Service à compétence nationale
STATUTS – GOUVERNANCE	Agence créée par le décret n°2015-113 du 3 février 2015 Rattachée au directeur général des entreprises
MISSIONS	L'agence est chargée de l'impulsion, de l'animation et de l'accompagnement de projets et d'initiatives numériques développés dans les territoires par les collectivités publiques, les réseaux d'entreprises, les associations et les particuliers. Elle comprend 3 pôles : la mission de pilotage du plan France Très haut débit ; la mission French Tech ; la mission société numérique.
PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION	Territoire français
MOYENS FINANCIERS	3 305 M€
RESSOURCES HUMAINES	40 ETP en 2018
PRÉSENCE / REPRÉSENTATION TERRITORIALE	L'Agence du numérique n'a pas d'implantation territoriale.
MODE DE RELATION AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	Les 3 missions se font en étroite relation avec les collectivités territoriales.

ANRU

OPÉRATEUR	ANRU - Agence nationale pour la rénovation urbaine
FORME JURIDIQUE	EPIC sous tutelle du ministre en charge de la ville, assurée par le commissaire général à l'égalité des territoires
STATUTS – GOUVERNANCE	Agence créée par la loi n°2003-710 du 1er août 2003 Conseil d'administration composé de 18 administrateurs d'État, 4 représentants des collectivités locales, 8 représentants d'organismes du logement social, 1 représentant des locataires et 5 personnalités qualifiées - Président du CA nommé par décret du Président de la République Comité de suivi financier - Comité d'engagement chargé d'examiner les projets Contrôleur général économique et financier
MISSIONS	Mise en œuvre du PNRU, du PNRQAD, du programme collèges dégradés (en cours d'extinction), du NPNRU, des programmes du PIA 1 Internats d'excellence et CSTI et du PIA2 Internats de la réussite, Projets innovants en faveur de la jeunesse, Ville durable et Co-investissement - L4ANRU soutient les projets de renouvellement urbain qu'elle valide, en leur apportant des subventions. Dans le cadre des programmes PIA, elle intervient aussi en subventions. Au titre du programme «co-investissement», l'ANRU participe au financement des projets en fonds propres, en tant qu'investisseur sur des opérations d'immobilier. Gestion d'Urbact pour le compte du CGET
PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION	Territoire métropolitain et DOM
MOYENS FINANCIERS	Pour PNRU, NPNRU et PNRQAD, le financement est assuré par les partenaires : Action logement pour l'essentiel, CGLLS et Caisse des dépôts. L'État apporte 1 Md€ au NPNRU. Le financement des programmes PIA est assuré par le SGPI. Ils donnent lieu comme Urbact à un budget spécifique étanche.
RESSOURCES HUMAINES	96 ETPT sous plfond et 19,82 ETPT hors plafond, dont 18 pour les PIA et 14 pour Urbact
PRÉSENCE / REPRÉSENTATION TERRITORIALE	Le préfet de département est délégué territorial de l'ANRU pour les conventions de renouvellement urbain. Il est ordonnateur délégué, les paiements restant centralisés au niveau national.
MODE DE RELATION AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	L'ANRU a développé une contractualisation spécifique, partenariale et pluriannuelle, réunissant l'État, l'ANRU, le porteur de projet de renouvellement urbain et l'ensemble des partenaires et maîtres d'ouvrage des opérations. Cette contractualisation se fait en deux étapes : protocole de préfiguration, convention pluriannuelle de renouvellement urbain.
CHAMP CONCURRENTIEL	Les missions de l'ANRU sont hors champ concurrentiel.

ANAH

OPÉRATEUR	ANAH - Agence nationale de l'habitat
FORME JURIDIQUE	EPA sous tutelle conjointe du ministre en charge du logement et du ministre en charge des finances
STATUTS – GOUVERNANCE	Créée en 1971, ses missions sont définies aux articles L. 321-1 du code de la construction et de l'habitat. Gouvernance fixée par le décret n°2009-1625 du 24 décembre 2009, en conformité avec les principes définis par la loi du 25 mars 2009. Conseil d'administration composé de 3 collèges égaux : 8 représentants de l'État et de ses établissements publics ; 8 représentants des élus (dont ADF, AMF, ADCF) ; 8 personnalités qualifiées dont 2 représentants d'Action logement, 1 représentant des propriétaires, 1 représentant des locataires et 1 représentant des professionnels de l'immobilier Commission des recours notamment chargée des recours contre les décisions portant sur les aides de l'Agence aux particuliers Commission nationale pour la lutte contre l'habitat indigne, qui rend un avis conforme préalable aux décisions de financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre

MISSIONS	L'Agence encourage la réalisation de travaux de rénovation des logements du parc privé par l'apport d'aides aux propriétaires occupants à faibles revenus et aux syndicats de copropriété fragiles et en difficulté, pour des travaux d'intérêt général. L'Agence aide également les propriétaires bailleurs privés pour faciliter la production d'un parc locatif rénové à loyer abordable. Enfin l'ANAH soutient les associations propriétaires ou gestionnaires de centres d'hébergement d'urgence.
PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION	Tout le territoire métropolitain. Dans les DOM, intervention limitée aux aides aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriété.
MOYENS FINANCIERS	Budget 2018 : 826 M€ d'AE, 576 M€ de CP pour un objectif cible de 104 000 logements aidés Origine des ressources : produit de la cession des quotas carbone (58 %), subvention du P135 au titre du GPI (19 %), cession des certificats d'économie d'énergie (10 %), affectation d'une quote-part de la taxe sur les logements vacants (4 %), contribution de la CNSA (3 %), divers (6 %)
RESSOURCES HUMAINES	113 ETP en 2018 - 60 % de fonctionnaires titulaires, 40 % de contractuels
PRÉSENCE / REPRÉSENTATION TERRITORIALE	Les préfets sont les délégués locaux de l'ANAH. Au niveau régional ils assurent la programmation des aides et les politiques d'intervention sur le parc privé, avec le soutien opérationnel des DREAL. Au niveau départemental ils mettent en œuvre opérationnellement les orientations de l'ANAH en lien avec les collectivités locales délégataires des aides à la pierre ou maîtres d'ouvrage de programmes opérationnels (OPAH, PIG, plans de sauvegarde de copropriétés en difficulté…) et les opérateurs agréés. Les DDT assurent l'instruction des dossiers de financement des propriétaires dans les territoires non délégués à des collectivités ou lorsque les collectivités délégataires ont opté pour un mode de gestion sans instruction ni paiement.
MODE DE RELATION AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	Plus de 70 % des actions de l'ANAH se font dans le cadre de programmations communes avec les collectivités qui pilotent leur mise en œuvre opérationnelle avec l'accompagnement de l'Agence (886 programmes en cours). Plus d'une centaine de collectivités locales sont délégataires des aides de l'ANAH dont 30 % dans le cadre d'une délégation pleine et entière. Au total près de 50 % des aides de l'ANAH sont délivrées directement par les collectivités (départements, métropoles, EPCI).
CHAMP CONCURRENTIEL	Activité hors champ concurrentiel

EPARECA

OPÉRATEUR	EPARECA - Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
FORME JURIDIQUE	EPIC sous tutelle conjointe des Ministres chargés du commerce, de la ville et de l'urbanisme
STATUTS – GOUVERNANCE	Articles L325-1 à L325-4 du code de l'urbanisme Articles R325-1 à R325-9 du code de l'urbanisme L'établissement public est administré par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'État, d'une part, d'un membre du Sénat, d'un membre de l'Assemblée nationale, de représentants des collectivités territoriales, des professions commerciales et artisanales et du secteur associatif, de personnalités qualifiées, d'autre part.
MISSIONS	Créé par la loi du Pacte de Relance pour la Ville de 1996, Epareca intervient en fonds propres aux côtés des collectivités depuis 20 ans pour restructurer et réhabiliter les centres commerciaux dégradés. Il intervient en maîtrise d'ouvrage directe de projets quand l'initiative privée fait défaut. Il assure ensuite la gestion locative des espaces commerciaux et artisanaux, le temps nécessaire à la pérennisation des entreprises créées ou relocalisées. A terme, les locaux sont revendus à des investisseurs privés, ce qui permet à l'établissement de reconstituer 80 % de ses fonds propres investis en moyenne.
PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION	Les 1500 quartiers de la politique de la ville
MOYENS FINANCIERS	Dotation de l'État (CSP) relevant du programme 134 – développement des entreprises et du tourisme d'un montant de 5,7 M€ pour un budget annuel de 31 M€. Le contrat d'objectifs et de performance signé en 2016 avec l'État demande à l'établissement de faire 80 M€ d'investissements nouveaux d'ici à 2020.

RESSOURCES HUMAINES	Epareca est composée d'une équipe de 43 salariés de droit privé organisés autour des différentes phases du projet, depuis les études jusqu'à la commercialisation des locaux en passant par le montage des projets, le suivi des chantiers et la maintenance du patrimoine. Il dispose en renfort de 4 hors plafond (Contrats pro)
PRÉSENCE / REPRÉSENTATION TERRITORIALE	Le siège de l'établissement est à Lille. Il dispose par ailleurs d'une antenne à Paris (10 ETP) et à Lyon (5 ETP). Il n'est pas territorialisé et s'appuie sur les DT/DTA de l'ANRU d'une part, sur les directions régionales de la Caisse des dépôts, les chambres consulaires (CCI/CMA) ainsi que sur un réseau de correspondants dans les services de l'État.
MODE DE RELATION AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	La saisine de l'établissement appartient aux collectivités locales. Les études préalables sont cofinancées à parité ou par tiers si la Caisse des dépôts y participe. Le projet est conventionné entre Epareca/Ville et EPCI pour organiser la gouvernance de projet et les engagements réciproques sur la durée, notamment financier.
MODÈLE ÉCONOMIQUE	Intervention en fonds propres sur la base d'une rentabilité investisseur de 10% attendue. Epareca complète l'équation économique du projet en complétant en fonds propres au travers d'une subvention calculée en focntion du scoring Anru de la collectivité. Le projet appelle par ailleurs des subventions publiques complémentaires (Ville, EPCI, Région, FEDER, ANRU notamment).
CHAMP CONCURRENTIEL	L'établissement intervient à titre subsidiaire à défaut d'initiative privée. Il assure la maîtrise d'ouvrage des études nécessaire au montage de l'opération au travers de marchés à bons de commande dont les titulaires sont des bureaux d'études spécialisés.

CEREMA

OPÉRATEUR	CEREMA - Centre d'études et d'expertise pour les risques, la mobilité, l'environnement et l'aménagement
FORME JURIDIQUE	EPA sous tutelle des ministres en charge du développement durable, de l'urbanisme et des transports, créé au 1er janvier 2014
STATUTS – GOUVERNANCE	Loi n°2013-431 du 28 mai 2013 (articles 44 à 52) et décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013. Conseil d'administration de 21 membres : 6 représentants de l'État (CGDD, DGITM, DGALN, intérieur, budget, recherche) ; 5 représentants des collectivités territoriales ; 5 personnalités qualifiées ; 5 représentants des salariés. Le SG du ministère chargé de l'environnement est commissaire du gouvernement. Conseil stratégique, chargé de rendre un avis préalable aux délibérations du CA sur les orientations stratégiques Conseil scientifique et technique et comités d'orientation au niveau national et régional, jamais installés.
MISSIONS	Le Cerema est un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires. Il apporte son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques portées par ses ministères de tutelle, dans les domaines suivants : transports et infrastructures, urbanisme, construction, habitat, logement, prévention des risques, sécurité routière et maritime, environnement, mer, énergie et climat.
PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION	Territoire français
MOYENS FINANCIERS	Financement de l'État via une subvention pour charges de service public - 10 % de ressources propres Budget 2018 : 244 M€
RESSOURCES HUMAINES	2 796 ETPT en 2018 (schéma d'emploi de - 3,5% par rapport à 2017)
PRÉSENCE / REPRÉSENTATION TERRITORIALE	Siège du Cerema implanté à Bron. Effectifs répartis dans 8 directions territoriales et 3 directions techniques. Au total implantation sur 37 sites dont 4 doivent fermer. Les préfets ne sont pas les délégués territoriaux du Cerema.
MODE DE RELATION AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	Les collectivités sont bénéficiaires d'une part des activités du Cerema menées dans le cadre de sa subvention pour charges de service public, notamment les actions de partenariat et d'innovation. Par ailleurs elles contribuent à hauteur de 36 % aux ressources propres du Cerema, qui ont vocation à augmenter significativement selon les objectifs du projet stratégique et du contrat d'objectifs et de performance.
CHAMP CONCURRENTIEL	Une partie de l'activité du Cerema relève du champ concurrentiel.

ADEME

OPÉRATEUR	ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
FORME JURIDIQUE	EPIC sous tutelle des ministres en charge de l'environnement, de l'énergie et de la recherche
STATUTS – GOUVERNANCE	Articles L131-3 à L131-7 et R131-1 à R131-26 du code de l'environnement CA de 26 membres : 10 représentants de l'État (environnement, énergie, recherche, industrie, logement, agriculture, budget, intérieur, et délégué interministériel au développement durable) ; 3 représentants des collectivités territoriales ; 5 personnalités qualifiées ; 6 représentants des salariés Le SG du ministère chargé de l'environnement est commissaire du gouvernement. Conseil scientifique de 15 membres ou plus
MISSIONS	L'Ademe participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Elle a pour mission de susciter, animer, coordonner et réaliser toutes opérations dans les domaines de la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, de la réduction, l'élimination et la valorisation des déchets, des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables, du développement des technologies propres et de la lutte contre les nuisances sonores. Elle intervient essentiellement comme financeur de projets auprès d'acteurs publics et privés. Elle gère notamment le fonds chaleur et le fonds déchets.
PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION	Territoire métropolitain et DOM.
MOYENS FINANCIERS	L'Ademe est financée par l'État depuis 2018 dans le cadre d'une subvention pour charges de servic e public. Budget 2018 : 634,5 M€ de dépenses pour 631,6 M€ de recettes
RESSOURCES HUMAINES	894 ETPT en 2018 (en baisse de 1,8% par rapport à 2017)
PRÉSENCE / REPRÉSENTATION TERRITORIALE	Le siège est à Angers. Effectifs répartis sur 3 sites pour les services centraux, 17 directions régionales (dont 3 outre-mer) et 26 implantations. Les préfets ne sont pas délégués territoriaux de l'ADEME.
MODE DE RELATION AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	Nombreux partenariats avec les collectivités, souvent traduits par des contrats.

Annexe n°11

Opérateurs intervenant dans le domaine de la production d'études territoriales

PUCA/POPSU (Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines)

Pour mémoire, POPSU est une Plateforme adossée au GIP AIGP (Groupement d'intérêt Public Atelier International du Grand Paris)
POPSU vise à rendre accessibles les connaissances et les problématiques développées par les milieux de la recherche sur la fabrique de la ville. Depuis sa création en 2003, trois programmes favorisant les approches comparatives et les échanges entre les acteurs, ont été lancés :
POPSU 1 : Analyse de projets et de stratégies urbaines dans sept agglomérations françaises
POPSU 2 : Approfondissement des thématiques communes à 10 agglomérations françaises hors Île-de-France en s'appuyant sur des monographies locales et des travaux comparatifs
POPSU Europe : échange entre les milieux de la recherche et les acteurs des villes européennes sur des projets d'aménagement urbains.
Nombre d'ETP : 10 environ ; Financement CGET par crédits d'études en 2018 à hauteur de 100 000€

MOT (La Mission Opérationnelle Transfrontalière)

La MOT a un statut associati f ; sa présidence est désormais assurée par Robert Herrmann. Le rôle de la MOT est d'assister les porteurs de projets, de veiller aux intérêts des territoires transfrontaliers et de mettre en réseau les acteurs et les expériences. Elle assure l'interface entre les différentes parties prenantes pour trouver les solutions transfrontalières aux bons niveaux.
Outre le CGET, la Caisse des Dépôts, les Ministères de l'Europe et des Affaires étrangères, de l'Intérieur et des Outre-Mer par lesquels elle est soutenue ; elle regroupe les acteurs des territoires frontaliers (EPCI transfrontaliers, agences d'urbanisme, CCI, etc.).
Nombre d'ETP : 8 ; Subvention CGET à destination de LA MOT en 2017 : 250 000€

AVITEM (Agence des villes et territoires méditerranéens durables)

L'AVITEM est un GIP dont le CGET est membre fondateur.
Conçue pour «mettre en place un dispositif d'échange d'expériences, d'expertise, de formation et de coopération permettant de promouvoir des démarches intégrées et exemplaire de développement urbain et territorial entre les acteurs français et les pays de l'Union de la Méditerranée », elle a été fragilisée par des déboires politiques. La structure n'a pas trouvé sa place. Le budget prévisionnel s'élève à 975 000€, dont 100 000€ de subvention du CGET (pas encore confirmés pour 2018). Une note d'évolution a été soumise au cabinet et bien accueillie. Il pourrait être envisagée de réinternaliser ce travail, ou de le faire entrer dans le giron de l'Agence.

IHEDATE (L'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe)

Favoriser une montée en puissance sur l'offre de formation aux territoires

Association, l'IHEDATE propose un cycle annuel de formation pour des professionnels de haut niveau investis dans des politiques ou des activités économiques liées au développement territorial. La formation IHEDATE vise à ouvrir les débats et les controverses portés par les acteurs et les experts de l'aménagement et du développement territorial. Elle donne une large place aux producteurs de territoire dans leur diversité, faisant ainsi des auditeurs les acteurs à part entière de leur formation. L'IHEDATE privilégie en outre une approche comparative à l'échelle européenne.
Nombre d'ETP : 3 ; Subvention CGET à destination de l'IHEDATE en 2017 : 80 000€

France Stratégie (pôle développement).

Trouver une ligne de partage plus claire

France Stratégie, qui a le statut d'administration centrale, est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques, et de propositions, placé auprès du Premier ministre.
France Stratégie s'appuie sur des équipes d'analystes et d'experts, et sur un large réseau d'acteurs, d'organismes et de parties prenantes de la société. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale, et prend en compte leur dimension territoriale.
La politique de collaboration avec France Stratégie mériterait d'être clarifiée pour mieux identifier les rôles respectifs.

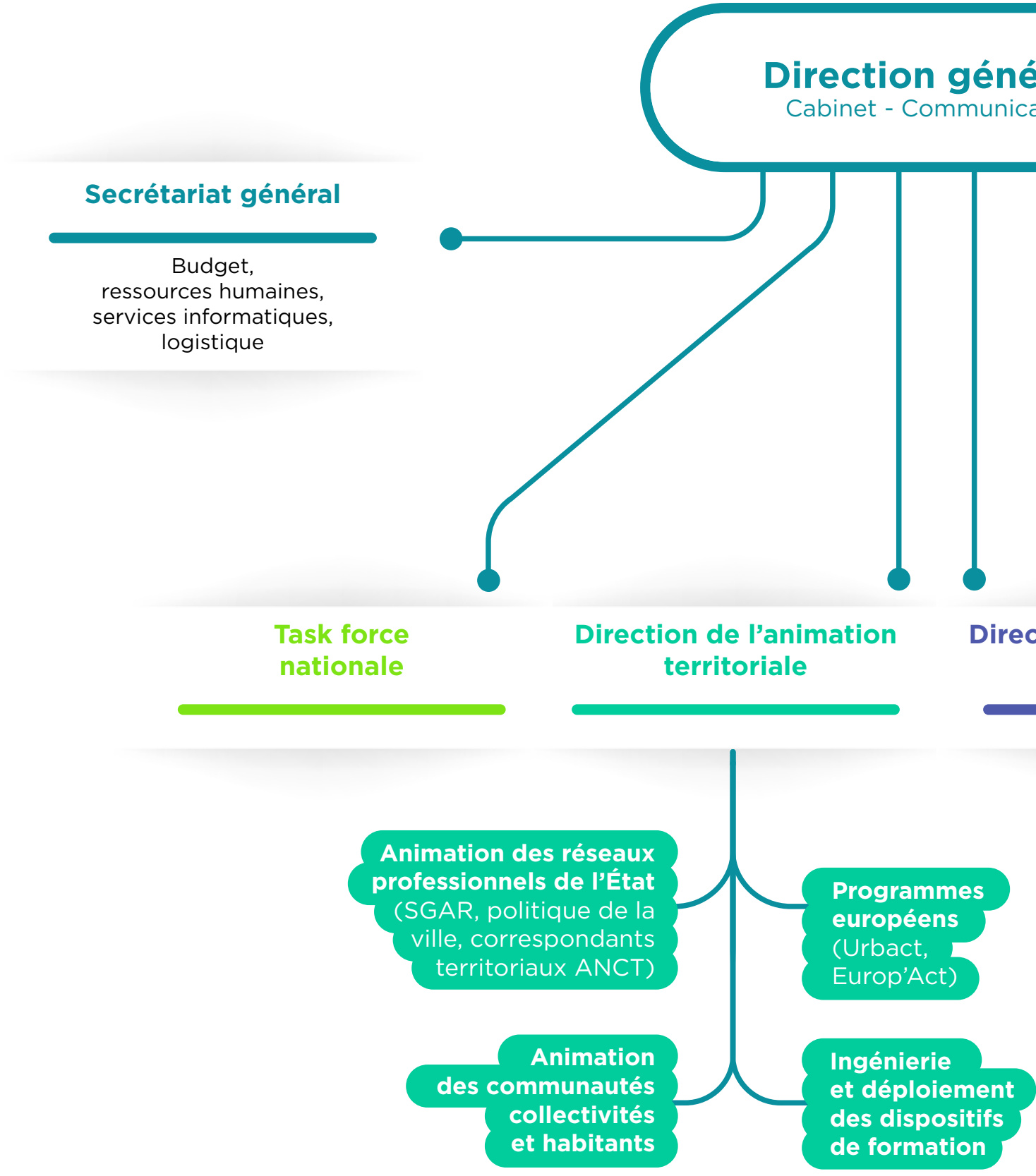
Annexe n°12

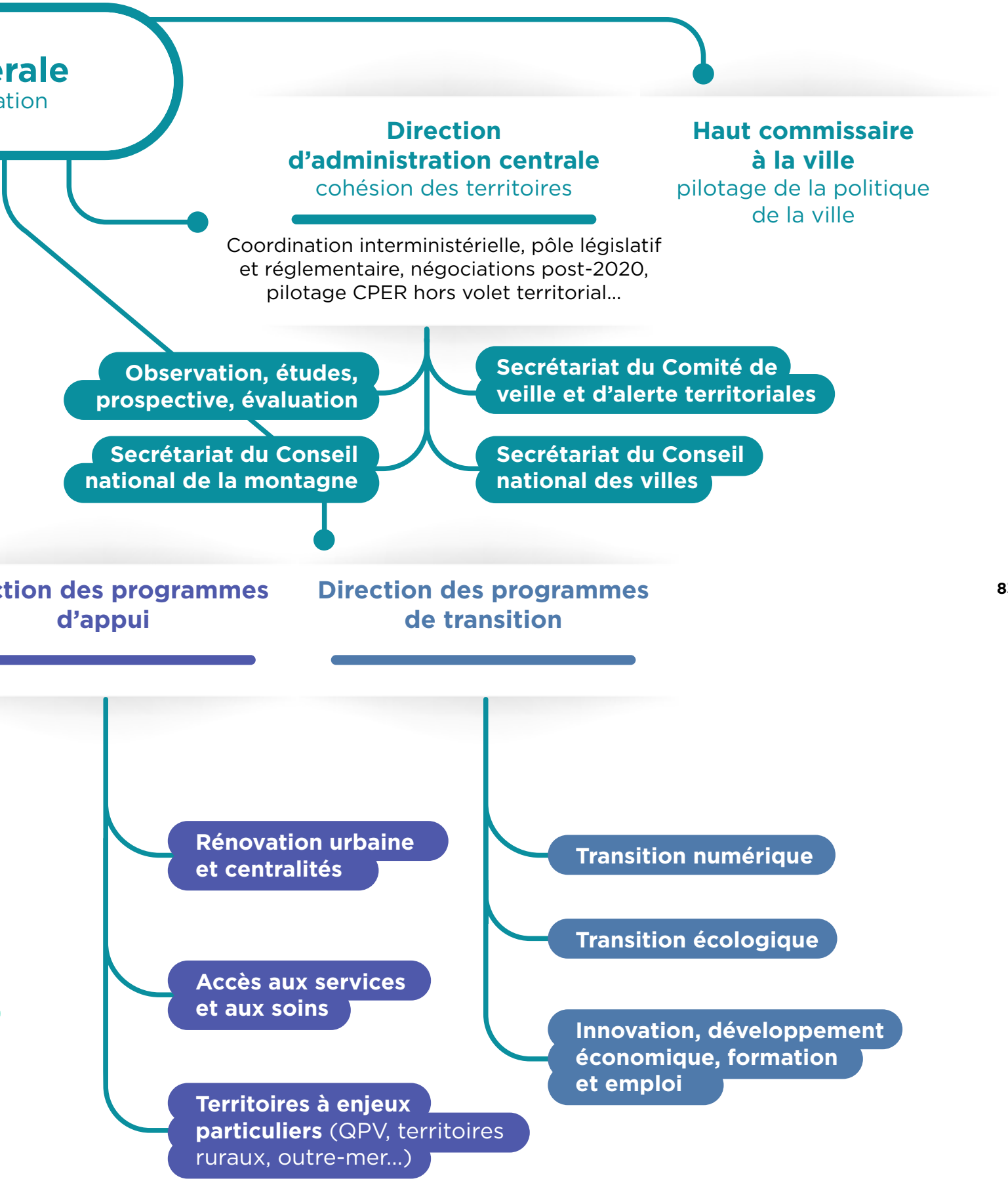
Commissariat général à l'égalité des territoires

OPÉRATEUR	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) - Administration centrale
FORME JURIDIQUE	Administration centrale placée sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires
STATUTS – GOUVERNANCE	Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires Décret n° 2017-1860 du 30 décembre 2017 modifiant le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires La gestion administrative du CGET est assurée par le secrétariat général du ministère de la Cohésion des territoires depuis le 1er janvier 2018.
MISSIONS	Le CGET concourt, par son action, à la cohésion des territoires. Il appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales notamment, en concevant, en mettant en oeuvre et en animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et des citoyens. Ses champs d'intervention sont interministériels : accès à l'emploi, aux soins et aux services au public, cohésion sociale, inclusion numérique, aide aux mobilités, attractivité économique, transitions écologique et numérique, redynamisation des territoires fragiles et des centres-villes en déprise… Dans ses modes d'intervention : • Il contribue à l'animation de la Conférence nationale des territoires, dont il assure le secrétariat pilote les chantiers « cohésion ». • Il assure le fonctionnement du Conseil national des villes et du Conseil national de la montagne. • Animateur de la politique de la ville, il pilote la mobilisation collective des services de l'État, • des élus, des institutions et des acteurs de terrain, pour changer concrètement la vie des • habitants des quartiers prioritaires. • Il assure la coordination des Fonds européens structurels et d'investissement (Fesi) et l'autorité de gestion d'Europ'Act (Feder/FSE). • Tutelle de l'Anru, il accompagne le nouveau programme national de renouvellement urbain. • Il est également responsable de la mise en oeuvre du programme européen Urbact.
PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION	Métropole, dans les 5 DROM, et pour certains programmes, et à ce jour, en Polynésie et Saint Martin.
MOYENS FINANCIERS	programme n° 112 : Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire programme n°147 : « Politique de la ville »
RESSOURCES HUMAINES	Le CGET est composée d'une équipe de 266 ETP et 24 MAD
PRÉSENCE / REPRÉSENTATION TERRITORIALE	Siège du Cerema implanté à Bron. Effectifs répartis dans 8 directions territoriales et 3 directions techniques. Au total implantation sur 37 sites dont 4 doivent fermer. Les préfets ne sont pas les délégués territoriaux du Cerema.
MODE DE RELATION AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	Le CGET anime les réseaux publics et parfois privés (associations) et accompagne les acteurs territoriaux. Il conduit de nombreuses politiques contractuelles avec les collectivité territoriales. Il pilote l'élaboration et assure la coordination interministérielle de la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-Région (CPER). Il coordonne la mise en oeuvre des contrats de ruralité et le «plan Action Coeur de ville». Il prépare les décisions du CIV, assure le suivi des contrats de ville à l'échelle intercommunale et le développement des conseils citoyens dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville.

Annexe n°13

Exemple d'organigramme envisageable


Direction géné
Cabinet - Communica
Secrétariat général
Budget,
ressources humaines,
services informatiques,
logistique
Task force nationale
Direction de l'animation territoriale
Direc
Animation des réseaux professionnels de l'État (SGAR, politique de la ville, correspondants territoriaux ANCT)
Programmes européens (Urbact, Europ'Act)
Animation des communautés collectivités et habitants
Ingénierie et déploiement des dispositifs de formation


erale
ation
Direction d'administration centrale
cohésion des territoires
Haut commissaire à la ville
pilotage de la politique de la ville
Coordination interministérielle, pôle législatif et réglementaire, négociations post-2020, pilotage CPER hors volet territorial...
Observation, études, prospective, évaluation
Secrétariat du Comité de veille et d'alerte territoriales
Secrétariat du Conseil national de la montagne
Secrétariat du Conseil national des villes
ction des programmes d'appui
Direction des programmes de transition
Rénovation urbaine et centralités
Accès aux services et aux soins
Territoires à enjeux particuliers (QPV, territoires ruraux, outre-mer...)
Transition numérique
Transition écologique
Innovation, développement économique, formation et emploi

Annexe n°14

Avantages d'un recours à la comptabilité privée

Toute comptabilité constitue un instrument de gestion destiné à livrer une transcription chiffrée et coordonnée des activités économiques d'un agent ou d'un groupe d'agents. La conception même du contrôle de gestion donne lieu à des approches différentes, voire opposées, qui se reflètent dans la diversité des techniques comptables.

La comptabilité privée, comptabilité de l'entreprise appelée aussi comptabilité commerciale, poursuit deux objectifs fondamentaux : la description globale de la situation patrimoniale et la mesure du résultat de la période.

La comptabilité publique, instrument d'observation au service de l'administration, a été conçue comme un dispositif de contrôle pour surveiller la manipulation des deniers publics. La régularité des opérations importe plus que leur opportunité si bien que l'enregistrement des mouvements de fonds occupe une place prédominante.

Méthode des paiements et méthode des droits constatés

« Droits constatés » est un abrégé de «budgétisation et comptabilité publiques sur la base des droits constatés». La méthode des droits constatés et celle des paiements sont souvent présentées comme aux antipodes l'une de l'autre.

- La méthode des paiements (cash basis) comptabilise une transaction au moment de l'encaissement ou du décaissement des fonds.
- La méthode des droits constatés (accruals basis) comptabilise une transaction lorsqu'intervient l'activité (ou la décision) qui va générer les recettes ou les dépenses, et ne tient pas compte du moment auquel interviennent décaissements ou encaissements.

L'usage intégral des droits constatés en matière de comptabilité publique est assez répandu dans les pays de l'OCDE alors même que la plupart des pays utilisent la méthode des paiements pour leur budgétisation ou n'appliquent la méthode des droits constatés qu'à un nombre restreint de transactions budgétaires.

Le système français

La LOLF affirme la complémentarité d'une comptabilité générale (comptabilité en droits constatés), fortement 'enrichie' d'une comptabilité budgétaire (comptabilité de caisse) adaptée aux enjeux de la nouvelle gestion publique et d'une comptabilité d'analyse des coûts sur les moyens affectés à la réalisation des actions au sein des programmes.

La comptabilité générale dite « en droits constatés » apporte une vision patrimoniale de l'État : il ne s'agit pas seulement de savoir ce que l'État a dans ses caisses à un instant « T », mais d'apprécier ce que sont ses biens, ses dettes, et les engagements qu'il peut être amené à honorer afin de mieux appréhender la situation à moyen/long terme des finances publiques. La comptabilité générale décrit ainsi ce que l'État contrôle (terrains, immeubles, routes, créances, stocks, logiciels, matériels militaires…), ce qu'il doit (les dettes) et ce qu'il peut être amené à payer dans le futur comme les charges à payer, les provisions ou encore les engagements hors bilan (retraites des fonctionnaires par exemple).

Ainsi dans la comptabilité générale, les charges et les produits sont comptabilisés au moment du service fait et font l'objet d'un rattachement à l'exercice, alors que la comptabilité budgétaire enregistre uniquement les flux financiers (encaissements et décaissements).

La comptabilité budgétaire qui a été mise en place au moment de la LOLF est un système comptable qui utilise simplement la méthode des paiements et permet de ce fait des régulations qui ne tiennent pas compte des engagements pris (vote du budget etc ...) pour les administrations et opérateurs qui sont soumis à la comptabilité budgétaire, et que les droits constatés ne se consolident qu'au niveau de la comptabilité générale, hors champs d'influence des opérateurs et administrations sous comptabilité budgétaire eux-mêmes (voir la circulaire annuelle relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État[5]).

À bien des égards et pour les opérateurs à « grande surface » de l'État, il existe à ce niveau une confrontation permanente entre deux logiques : une logique de type privée axée sur les « résultats » (logique de droits constatés d'inspiration privée sous-tendant également la comptabilité générale de l'État) et une logique de « contrôle et régulation » façonnée par les instruments mis en place (LOLF, GBCP et généralisation de la comptabilité budgétaire dans une logique unique de comptabilité de paiements). La comptabilité analytique des coûts affichée par la LOLF (CAC) ne joue à cet égard qu'un rôle accessoire.

Cette logique dominante peut amplement se justifier dans une trajectoire prioritaire de maîtrise et réduction des dépenses publiques à périmètres et objectifs constants. C'est elle qui a permis d'ailleurs à des démarches comme la RGPP ou la MAP de se développer, comme elle permet actuellement aux réductions régulières d'effectifs de se poursuivre « à missions constantes » au fil des régulations successives portées par l'annualité budgétaire.

Dans un certain nombre de domaines ce système trouve cependant aujourd'hui ses limites : les courbes de réduction des moyens ont assez largement croisé celles des objectifs affichés par les politiques publiques concernées sans que ces dernières n'aient été publiquement réajustées et les gains potentiels d'efficience recherchés, sont, à organisation constante dans ce contexte, devenus très ténus voire inexistants. C'est dans ce contexte que s'inscrivent notamment les réflexions engagées au titre d'AP 2022) .

La question se pose dès lors d'une sortie de l'agence de la comptabilité budgétaire et des dispositions du GBCP, et pour l'adoption d'une comptabilité en « droits constatés » de type privée dont les effets principaux seraient les suivants :

- des financement sécurisés effectivement sur des perspectives pluriannuelles ;
- la sortie de l'annualité budgétaire ;
- la garantie de pouvoir honorer effectivement les engagements de l'État (contrats territoriaux) alors qu'aujourd'hui la crédibilité de la signature de l'État est de plus en plus sujette à caution du fait des régulations sectorielles intempestives qui relèvent d'une autre logique ;
- la suppression de la séparation de l'ordonnateur et du comptable ;
- la suppression du comptable public et du contrôle budgétaire (CGEFI).
- Elle emporterait aussi un certain nombre d'exigences nouvelles :
- la certification annuelle des comptes (commissaire aux comptes ou Cour des comptes) ;
- la mise en place d'un service financier en mesure d'assurer une qualité comptable indiscutable ;
- la mise en place d'un contrôle interne de très haut niveau et d'une fonction d'audit interne ;
- au vu de sa surface financière et de son impact institutionnel une garantie probable donnée (et une protection) sous la forme d'une commission de surveillance parlementaire.

5 On pourra parcourir avec intérêt à cet égard un spécimen de cette circulaire : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/circulaires/circulaires/2016/2B2O-16-3060/2B2O-16-3060.pdf

Annexe n°15

L'Agence, un statut sur mesure

Le Conseil d'État définit l'agence comme un « organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale »[6].

Selon les propos de Jean-Marc Sauvé : « *L'agence, comme le montre l'étude, ce n'est pas moins d'État ; c'est l'État autrement. Si les agences ont pu être sévèrement critiquées, il est apparu au Conseil d'État qu'elles avaient, au contraire, pleinement leur place dans le dispositif de réforme de l'État et le bon accomplissement des missions publiques. Elles mobilisent des compétences et une expertise, en même temps qu'elles peuvent apporter cohérence, souplesse et fonctionnalité dans la conduite d'actions qui seraient pénalisées par une organisation administrative traditionnelle. (...) Surtout, la bonne administration impose qu'une agence ne soit pas un « bateau ivre » : l'État doit conserver des compétences irréductibles et, en particulier, une capacité de pilotage, afin de pouvoir inscrire les agences dans une vision stratégique de son action* ».

La création d'une agence répond à quatre critères :
- efficience
- expertise
- partenariat
- neutralité.

Les agences se caractérisent donc par leur autonomie. Elles se posent par là même comme une alternative au schéma administratif classique. Cette autonomie se traduit souvent par l'existence d'une personnalité morale distincte de celle de l'État, même si les services à compétence nationale en sont dépourvus, tout en disposant d'une certaine autonomie au sein des services centraux de l'État. L'gence n'est ni indépendante ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration centrale et des services déconcentrés. Si l'agence jouit d'une importante autonomie dans son fonctionnement, elle reçoit néanmoins des instructions du pouvoir exécutif qui peut nommer et révoquer son dirigeant, et assurer un contrôle de sa gestion. L'agence assure librement la mise en oeuvre opérationnelle d'une politique publique élaborée en amont par les pouvoirs publics, avec les exigences d'objectifs et de résultats qui l'accompagnent.

Le second trait distinctif de l'agence réside dans le rôle structurant qu'elle exerce dans la mise en œuvre d'une politique nationale. L'agence n'est pas un simple opérateur, elle structure le domaine dans lequel elle intervient. Ce rôle structurant peut se manifester par l'exercice d'un rôle normatif, financier, ou d'expertise. Une agence occupe ainsi un rôle dominant dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. C'est par exemple le cas de l'Agence nationale de la recherche par rapport aux nombreux établissements de recherche, de l'ADEME en matière d'environnement et de maîtrise de l'énergie, de l'ANRU pour la rénovation urbaine, de l'agence nationale de sécurité du médicament (ex-AFSSAPS) en matière de médicaments ... Contrairement aux opérateurs, l'agence n'est pas duplicable, et se caractérise la plupart du temps par son unicité, sauf quelques exceptions telles les agences régionales de santé ou les agences de l'eau. Ces dernières sont néanmoins des agences au sens du rapport du Conseil d'État, dans la mesure où chacune exerce des responsabilités structurantes au sein de son ressort territorial.

6 *Cf.* Rapport public 2012 du Conseil d'État - Volume 2 - Les agences : une nouvelle gestion publique ? ; les développements de ce paragraphe sont issus de cette étude disponible à : http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Les-agences-une-nouvelle-gestion-publique

Le choix du statut

Ce qui caractérise les agences, c'est la recherche du « sur mesure » et nombre d'entre elles ont eu un statut évolutif dans le temps : OSéO (issue de l'ancien EPIC ANVAR) ; En sens inverse, VNF créé en 1912 comme un EPIC a été transformé un siècle plus tard en EPA. Les ARH ont été créées sous forme de GIP avant de devenir des EPA lors de la création des ARS. Le choix du statut est souvent contingent et hybride.

	EPA	EPIC	GIP	GIE	ASSOCIATION	SOCIÉTÉ
EXEMPLE	ANAH, ANSES, VNF	ADEME, AFD, ANRU, EPARECA, Pôle emploi	Agence du service civique	Atout-France	AGEFIPH, AFPA	OSéO
GOUVERNANCE	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Convention constitutive			
MODE DE CRÉATION	Loi si dérogation au cadre strict EPA (éléments EPIC)	Loi si dérogation ou réglementaire	Convention constitutive entre tous ses membres[A]	Arrêté ministériel, convention	Dépôt des statuts	Dépôt des statuts
RESSOURCES	Budgétaires, subvention pour charges de service public, éventuellement CAS ou	Pluri-annuelles, publiques ou privées, ressources propres Possibles ressources fiscales affectées[B]				
RÈGLES DES MARCHÉS PUBLICS	Non	Pas d'obligation	Pas d'obligation		Pas d'obligation	Pas d'obligation
COMPTABILITÉ	Publique	Privée ou publique	Privée ou publique		Privée	Privée
STATUT DU PERSONNEL	Public (et privé sur dérogation prévue ex-ante[C])	Privé pour les salariés sauf le directeur	Public ou privé[D]		Privé	Privé
CONTRÔLE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER	Oui		Facultatif		Non	Non
COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT			Facultatif			
AVANTAGES	Cohérence et pilotage		Grande souplesse			
RISQUES			Fragilité due à la concurrence des intérêts des partenaires[E]			

A Loi 2011-525 du 17-5-2011de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.
B Celles-ci ont cependant été globalement plafonnées depuis la LFI 2012 et pour certaines rebudgétées (ADEME LFI 2018). Le cas des taxes à finalité environnementale est cependant tolérable pour le Conseil d'État en ce qu'il applique le principe constitutionnel du pollueur-payeur. Les cas sont à réserver aux situations de lien direct avec les dépenses.
C Le recours à des contrats de droit privé pour le personnel est possible à condition que l'agence soit inscrite sur la liste prévue par le décret n°84-38 (exemple ANACT) ou que la loi ait prévu d'emblée cette possibilité pour l'agence (exemple des agences sanitaires)… des quasi-statuts ont été adoptés dans de nombreuses agences, offrant des garanties pour les agents/salariés mais posant des pbs de rigidité et d'inflation salariale.
D Depuis l'article 109 de la loi 2011-525, la convention constitutive du GIP peut librement opter pour le droit du travail ou le droit public quel que soit la nature de ses activités.
E Cette fragilité a motivé la transformation des ARH qui étaient des GIP en EPA avec la création des ARS.

L'enjeu d'une gouvernance agile

La mise en place d'une gouvernance est un exercice délicat ; le risque principal est, pour satisfaire les différentes parties prenantes, d'avoir un système complexe avec de multiples instances, et/ou des instances pléthoriques.

Dans les deux cas, cela consomme beaucoup de temps administratif (recherche et nomination des membres, remplacement des membres, s'assurer du quorum lors des réunions…), mais surtout ralentit les processus de décisions, voire les bloque en cas de conflit et de non-maîtrise des membres.
Quelques exemples pris dans les établissements concernés par l'Agence :

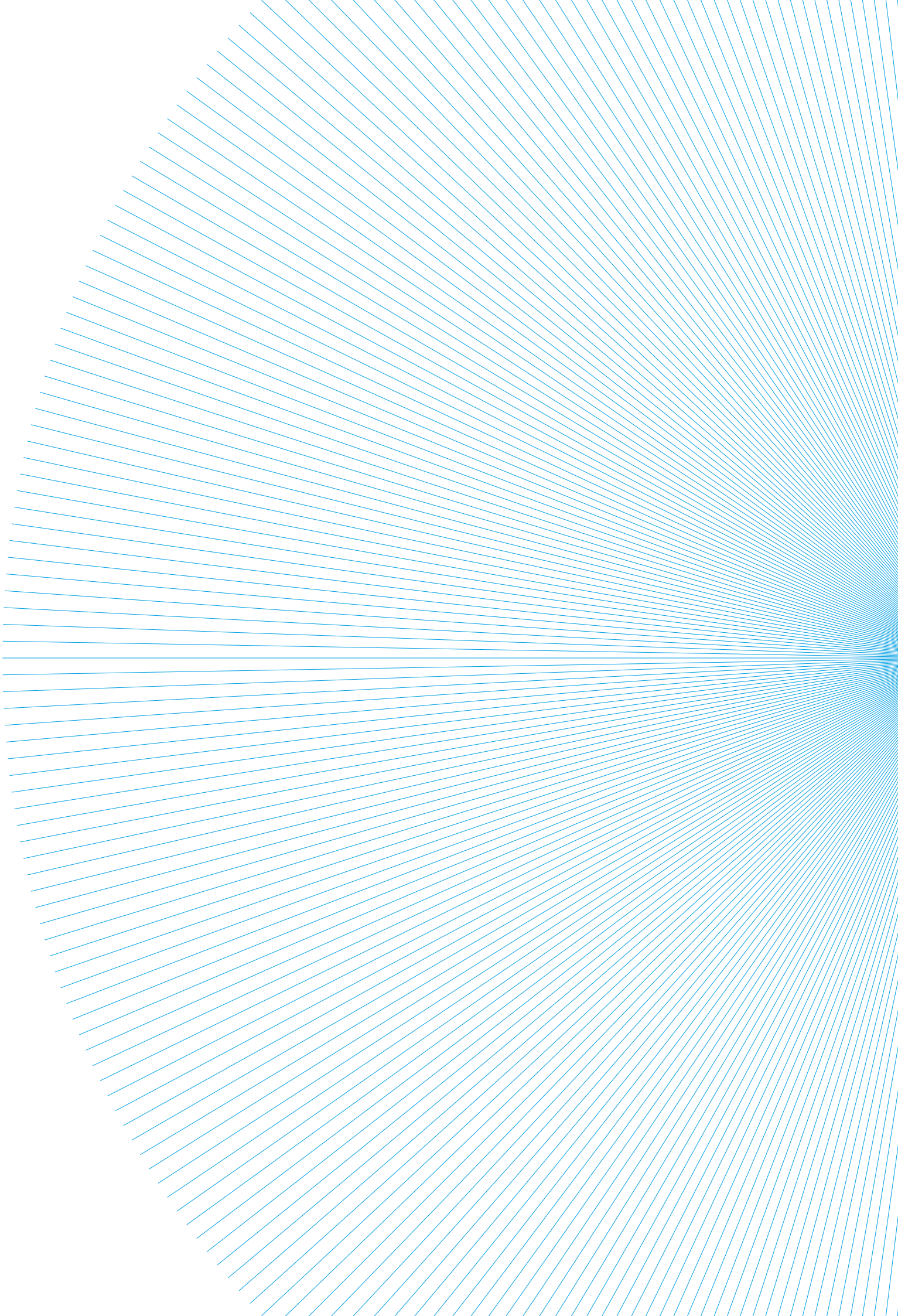
- le CEREMA comporte un conseil d'administration, un conseil stratégique, un conseil scientifique et technique et des comités d'orientation nationaux et régionaux ; 4 ans après la création du CEREMA, les comités d'orientation ne sont pas installés ;
- le CA de l'ANRU compte 36 membres et l'ANRU 96 ETP, le CA de l'EPARECA 20 membres et l'EPARECA 43 salariés ; même si le rapport entre taille du CA et nombre de salariés n'est pas un critère absolu, ces nombres interrogent.

Le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2012, « Les agences, une nouvelle gestion publique ? », préconise de réduire la taille des CA afin de rationaliser la gouvernance des agences (proposition 22).

L'IGF, dans son rapport rendu en 2011, « L'État et ses agences », incite l'État (proposition 14), à réduire les ordres du jour des CA et, de manière implicite, à rendre plus efficace la gouvernance des agences en réduisant également le nombre d'administrateurs.
Le rapport interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'État mandaté par le CIMAP du 18 décembre 2012, désignait, dans son rapport technique n°4, le nombre élevé de membres des CA de ces organismes comme le principal frein à l'efficacité de la prise de décision. Ce constat était aussi celui des administrateurs eux-mêmes.

Dans le cadre d'AP2022, les recommandations des travaux interministériels sur la gouvernance des établissements publics, présidés par le CGEFI, vont être formalisées à courte échéance dans une circulaire du Premier ministre relative aux établissements publics.
Une des dix recommandations porte sur la taille des CA, à savoir de réduire le nombre d'administrateurs à 15 au maximum.

Les travaux ont également porté sur la prévention des conflits d'intérêt et la professionnalisation des administrateurs.



FRANCE TERRITOIRES

UN ENGAGEMENT AU SERVICE
DES DYNAMIQUES TERRITORIALES

**MISSION DE PRÉFIGURATION
DE L'AGENCE NATIONALE
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES**