

N° 591

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion
des territoires,

Par Mme Josiane COSTES et M. Charles GUENÉ,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; MM. Mathieu Darnaud, Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Féret, Françoise Gatel, M. Hervé Gillé, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Philippe Pemezec, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
LES 25 PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION	13
PREMIÈRE PARTIE : « DU DÉSENGAGEMENT DE L'INGÉNIERIE D'ÉTAT... »	19
I. LA FIN DES MISSIONS D'INGÉNIERIE DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	19
A. LES TYPOLOGIES D'INGÉNIERIE CONCERNÉES.....	19
1. <i>L'ingénierie du point de vue des services de l'État...</i>	19
a) L'expression « ingénierie territoriale » relève davantage d'une reconnaissance technique que d'une définition juridique	19
b) Des moyens d'ingénierie traditionnellement fournis par l'État	19
2. <i>...ne recouvre pas toutes les compétences techniques nécessaires aux collectivités territoriales</i>	21
B. LES CAUSES PRINCIPALES DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT	22
1. <i>L'entrée des prestations d'ingénierie publique dans le champ concurrentiel</i>	22
a) La loi « MURCEF » soumet l'ingénierie aux règles de la commande publique....	22
b) La jurisprudence européenne dite « in house » ou « quasi-régie » encadre le recours par les collectivités territoriales aux compétences externes d'ingénierie	23
2. <i>Les réformes successives de l'administration territoriale</i>	24
a) La réorganisation des services déconcentrés	24
b) L'année 2014 instaure la suppression « inattendue et rapide » de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et la réforme de l'application du droit des sols (ADS).....	25
c) L'exemple de la suppression de l'ingénierie de l'État dans le domaine de l'eau .	27
II. LE CHANGEMENT DE POSTURE DES MISSIONS DE L'ÉTAT	29
A. LE « NOUVEAU CONSEIL AUX TERRITOIRES » : LE MAINTIEN DE CERTAINES MISSIONS.....	29
1. <i>En 2014, le lancement du concept de « Nouveau conseil aux territoires » illustre la nouvelle posture des services de l'État</i>	29
2. <i>Les acteurs du « nouveau conseil aux territoires »</i>	31
a) Le Centre d'études d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)	31
b) Les Directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)).....	34
B. ... RESTE INABOUTI ET NE RÉPOND PAS ENTIÈREMENT AUX ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX	36
1. <i>2016 : la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires</i>	36
a) Les objectifs : réaffirmer la place de l'État et préciser son rôle en matière d'ingénierie territoriale.	36

b) Une ébauche de mutualisation à partir d'un état des lieux de l'ingénierie territoriale	37
2. <i>Mais les conséquences des réformes sur les territoires ruraux n'ont pas été anticipées assez tôt</i>	37
a) Il demeure des compétences au sein de l'État territorial mais pas suffisamment en nombre et essentiellement administratives	38
b) Les besoins non pourvus en ingénierie et le sentiment d'abandon des collectivités territoriales	38
 DEUXIÈME PARTIE : « ...À LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE TERRITORIALE... »	41
 I. DU POINT DE VUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, L'ÉTAT A QUITTÉ LE TERRAIN ET ELLES ONT DÛ RÉPONDRE AU BESOIN	41
 A. L'OFFRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE S'EST STRUCTURÉE PRINCIPALEMENT AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL, AVEC D'AUTRES ACTEURS TERRITORIAUX	41
1. <i>Les conseils départementaux sont des acteurs majeurs de l'ingénierie territoriale</i>	42
a) Les Agences techniques départementales : le modèle prédominant de structuration de l'ingénierie publique locale	44
b) Des domaines d'activités de plus en plus diversifiés selon l'enquête de l'Assemblée des départements de France	47
2. <i>...l'ingénierie est également portée par une pluralité d'autres acteurs locaux</i>	48
a) Les intercommunalités : une bonne échelle de mutualisation des services	48
b) Les régions : un niveau de coordination stratégique et financier	49
c) Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les agences d'urbanisme et les centres de gestion	50
d) L'ingénierie privée : une offre à prendre en compte dans la cartographie de l'ingénierie dans les territoires	52
 B. MAIS EST-ELLE EN CAPACITÉ DE RÉPONDRE À TOUS LES BESOINS DES TERRITOIRES ?	53
1. <i>Des besoins restent non couverts</i>	53
a) ...faute de moyens humains et financiers	53
b) ...faute de savoir-faire locaux spécifiques pour lesquels le recours à une ingénierie nationale se justifie encore	54
2. <i>Les disparités territoriales demeurent</i>	55
a) Une couverture technique inégale suivant les territoires	55
b) La problématique de la bonne « maille territoriale » : la solution du PETR en milieu rural	57
 II. LES PROPOSITIONS EN FAVEUR DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE	57
 A. RECONNAÎTRE LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE	57
 B. ADAPTER LES RESSOURCES HUMAINES DES COLLECTIVITÉS AUX BESOINS DE NOUVELLES COMPÉTENCES	60
1. <i>Assouplir les règles d'affectation de la fonction publique territoriale et de mise à disposition</i>	60
a) Assouplir les règles d'affectation des fonctionnaires territoriaux	60
b) Recourir à des compétences extérieures en mode projet (contrats de projet, mises à disposition)	61
2. <i>Développer la formation professionnelle continue</i>	61

C. OUVRIR DE NOUVEAUX MOYENS FINANCIERS EN FAVEUR DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE.....	62
1. Exclure du pacte de Cahors toutes les dépenses des départements liées à l'assistance technique et à l'ingénierie.....	62
2. Envisager de nouvelles sources de financement	63
TROISIÈME PARTIE : « ...QUELLE PLACE POUR L'ANCT DANS LES TERRITOIRES ? »	65
I. LA CRÉATION DE L'ANCT MARQUE-T-ELLE LE RETOUR DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES ?	65
A. UNE AMBITION PARTAGÉE : « LE RETOUR DE L'ETAT DANS LES TERRITOIRES »	65
1. <i>Un projet ambitieux dans ses prémices ...</i>	65
a) 2017 : l'annonce de la création d'une agence nationale de la cohésion des territoires	65
b) 2018 : le rapport de préfiguration envisage un guichet unique au périmètre étendu à l'ensemble de l'expertise territoriale de l'État	66
2. <i>... mais au final l'adoption d'une voilure plus réduite pour l'ANCT</i>	66
B. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANCT.....	69
1. <i>La gouvernance nationale et locale</i>	69
a) Quelle place pour les élus locaux dans la gouvernance de l'agence ?	69
b) Chaque préfet de département incarnera-t-il l'esprit du guichet unique ?	70
2. <i>Les missions et les moyens d'action de l'Agence</i>	71
a) L'instruction ministérielle et le vademecum : une doctrine d'emploi des moyens de l'État axée sur le principe de subsidiarité	71
b) La feuille de route : des moyens limités et des points de vigilances qui demeurent.....	73
II. LES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'ANCT POUR SOUTENIR LES PROJETS LOCAUX.....	77
A. POUR UNE GOUVERNANCE ET UNE DOCTRINE D'ACTION ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES.....	77
1. <i>Conforter la gouvernance nationale et locale de l'ANCT dans le pilotage des politiques transversales</i>	77
a) Renforcer la dimension interministérielle.....	77
b) Affirmer l'échelon départemental	78
2. <i>Faire de l'ANCT le pivot de la mutualisation des ressources locales d'ingénierie : dresser une cartographie de tous les moyens d'ingénierie publique</i>	79
3. <i>Faire de l'ANCT un acteur de la différenciation et de la subsidiarité</i>	80
a) Adapter la doctrine d'action de l'agence aux spécificités du maillage territorial	80
b) Construire le guichet unique sur la base d'une culture de l'évaluation et de la qualité de service auprès des collectivités.....	80
B. POUR DES MOYENS RENFORCÉS ET DES OBJECTIFS À INSCRIRE DANS UNE LOGIQUE D'ÉVALUATION.....	82
1. <i>Prioriser l'ingénierie « sur-mesure » et écouter les besoins des territoires pour faire émerger les projets locaux</i>	82
a) Éviter le saupoudrage territorial et privilégier les financements dédiés en mode projet..	82
b) Pérenniser et renforcer l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ingénierie « sur-mesure »	82
c) Clarifier le processus d'attribution et d'évaluation des crédits	83
2. <i>Faire de l'ANCT un outil de lutte contre les inégalités territoriales</i>	83
a) Sortir de la logique d'appel à projet	83
b) Prioriser les territoires les plus fragiles.....	84

LES TRAVAUX DES RAPPORTEURS	85
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	85
II. PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS	88
A. VESOUL, HAUTE-SAÔNE (JEUDI 6 FÉVRIER 2020)	88
B. SAINT-BRIEUC, CÔTES D'ARMOR (MARDI 25 FÉVRIER 2020)	89
III. LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	90
LES TRAVAUX EN DÉLÉGATION	91
I. COMMUNICATION D'ÉTAPE SUR LES PREMIERS CONSTATS ET LES POINTS DE VIGILANCE SUR LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ANCT (4 JUIN 2020)	91
II. AUDITION DE MME CAROLINE CAYEUX, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ANCT, ET DE M. YVES LE BRETON, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ANCT (25 JUIN 2020)	97
III. PRÉSENTATION DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION (JEUDI 2 JUILLET 2020)	124
ANNEXE I : LES RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT « LES COLLECTIVITÉS LOCALES, ENGAGÉES AU SERVICE DE NOS RURALITÉS »	137
ANNEXE II : L'INSTRUCTION DU 15 MAI 2020 SUR LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ANCT	139
ANNEXE III : LA FEUILLE DE ROUTE DE L'ANCT	145
ANNEXE IV : LES PROPOSITIONS DE L'ANCT POUR LE PLAN DE RELANCE	151

AVANT-PROPOS

« L'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires et complété par l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire » (définition de l'ingénierie territoriale selon la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale – DATAR¹).

Mesdames, Messieurs,

Lorsque, à l'occasion de la **Conférence des territoires** organisée au Sénat le 17 juillet 2017, était faite l'**annonce** par Emmanuel Macron, **Président de la République** nouvellement élu, de la **création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT) pour apporter un « *appui, en particulier en ingénierie publique, indispensable dans le rural et dans les territoires les plus périphériques* » dans une « *logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux et les villes moyennes en difficulté* », dix années s'étaient écoulées depuis le désengagement opéré par l'État des activités d'ingénierie publique relevant du champ concurrentiel. Qu'il s'agisse de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, puis de la Modernisation de l'action publique (MAP) à partir de 2012, cette décennie de réformes a vu les capacités d'intervention de l'administration territoriale de l'État au profit des collectivités fortement réduites. Concrètement, ont été abandonnées, entre 2012 et 2016, les prestations de maîtrise d'œuvre, l'Administration de l'application du droit des sols (ADS), l'Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et, entre autres, les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement.

Parallèlement, à partir de 2010, la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) remodelait profondément, sous un format « allégé », l'organisation départementale de l'État, actant la **suppression des Directions départementales de l'équipement** (DDE) et des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), la **fin de toute activité de maîtrise d'œuvre** au profit des collectivités et le « recentrage » de ses moyens dans une **posture d'État « expert, incitateur et facilitateur »** sous la forme, à partir de 2014, d'un « **Nouveau conseil aux territoires** » (NCT) confié aux nouvelles directions départementales des territoires (DDT).

¹ Anciennement dénommée « Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale », puis « Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale », remplacée en 2014 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Depuis lors, et malgré le désengagement continu des moyens de l'État déconcentré dans les territoires, les annonces présidentielles successives n'ont eu de cesse d'affirmer le maintien du soutien technique de l'État, reconnaissant, en creux, que les besoins des territoires n'étaient pas satisfaits. Ainsi, dès 2012, devant le Congrès des maires de France, François Hollande, Président de la République, déclarait « *Je vous annonce que l'État continuera à mettre à disposition des collectivités locales les compétences de ses techniciens et de ses ingénieurs pour vous accompagner sur les projets les plus complexes* »¹.

Mais vos rapporteurs ont constaté que **l'ingénierie de l'État avait si fortement évolué que certains territoires considèrent aujourd'hui qu'elle a disparu**, se sentant « abandonnés » par les services de l'État alors même qu'aux besoins techniques traditionnels qui perdurent (urbanisme, voirie, assainissement, sécurité des ponts, etc.) s'ajoutent de nouveaux besoins, tels que l'ingénierie dédiée au transfert de compétences des routes nationales, à l'environnement et à la transition écologique, à la redynamisation des centres-villes, à l'étude prospective des potentialités d'un territoire, notamment rural, au numérique et à la e-administration.

De fait, certaines données objectives perdurent et s'appuient sur des travaux antérieurs du Sénat : 80 % des quelque 36 000 communes de France ont moins de 2 000 habitants, et **on peut estimer à 30 000 le nombre de communes ou intercommunalités qui n'ont toujours pas les moyens d'organiser leurs propres services d'ingénierie**.

D'ailleurs, l'ingénierie territoriale est un thème de travail récurrent pour le Sénat, en particulier à la délégation aux collectivités territoriales, et vos rapporteurs ont pu « puiser à bonne source ».

Ainsi, en 2009, le rapport d'information « **Faire confiance à l'intelligence territoriale** » présenté par Yves Krattinger et Jacqueline Gourault² comportait deux recommandations tendant, d'une part, à **maintenir à la disposition des intercommunalités et des départements une ingénierie publique** au niveau des préfetures et des chambres régionales des comptes et, d'autre part, à confirmer la **vocation des départements de mettre à disposition des territoires infra-départementaux les outils de conseil juridique et technique** nécessaires.

Puis, en 2010, dans son rapport « **Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique** »³, Yves Daudigny faisait le constat du désengagement de l'État dont les DDE ne devaient plus fournir d'ingénierie publique dans le secteur concurrentiel au profit des collectivités territoriales à partir du 1^{er} janvier 2012. Il proposait quatre pistes de solution visant à

¹ 95^e Congrès des maires de France, Paris, 20 novembre 2012.

² Rapport d'information n° 471 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission commune d'information, déposé le 17 juin 2009.

³ Rapport d'information n° 557 (2009-2010) de M. Yves Daudigny, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 15 juin 2010.

garantir la pérennité de l'ATESAT, le développement d'une ingénierie publique territoriale, l'ouverture du réseau scientifique et technique et, enfin, la bonne utilisation des marchés publics.

En 2012, Pierre Jarlier appelait de ses vœux « *une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme* »¹ en constituant **des pôles d'ingénierie départementaux, communautaires ou intercommunautaires mutualisés et en réseau** et en finançant l'ingénierie territoriale au moyen de la taxe d'aménagement et de la mobilisation des fonds structurels européens.

Sans oublier, très récemment, la publication, en janvier 2020, par nos collègues Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, du rapport intitulé « **Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités** »². Celui-ci comportait sept recommandations spécifiques à l'ingénierie et à l'ANCT (cf. annexe 1), dont vos rapporteurs ont pu apprécier la pertinence au cours de leurs échanges, au point d'en intégrer la plupart dans leur propre liste de propositions (cf. *infra*).

Dans ce contexte, l'initiative du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) de déposer la **proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires**³ s'inscrivait à la fois dans la continuité logique du travail sénatorial et dans le droit fil de l'annonce présidentielle, pour en donner une application concrète et opérationnelle à travers **la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires**.

Le vote de cette loi par les deux assemblées traduisait une ambition partagée, celle du « **retour de l'État dans les territoires** », mais soulevait en même temps de nombreuses interrogations. Le dispositif adopté serait-il à la hauteur du dessein initial de création d'un guichet unique pour les collectivités ? Les moyens humains et financiers seraient-ils suffisants ? Bref, l'ANCT aurait-elle les moyens de répondre aux attentes des élus locaux ?

La création de l'ANCT ne doit pas se limiter à une réorganisation administrative et à la fusion de trois agences de l'État existantes, sans moyens supplémentaires, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'Établissement public de restructuration et d'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Si l'ANCT n'est qu'un « opérateur d'opérateurs », qui eux-mêmes continuent à fonctionner en silo, le dispositif risque de ne pas changer significativement la donne au niveau local.

¹ Rapport d'information n° 654 (2011-2012) de M. Pierre Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 17 juillet 2012.

² Rapport d'information n° 251 (2019-2020) de MM. Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 janvier 2020.

³ Proposition de loi n° 2 (2018-2019) de M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 2 octobre 2018.

La question de la place que l'ANCT occuperait dans les territoires sans faire doublon, déstructurer ou désorganiser l'offre d'ingénierie préexistante, tient au fait que les collectivités – les départements au premier chef – ont développé leurs propres moyens d'ingénierie et d'étude. Selon une formule de l'Assemblée des départements de France (ADF) durant son audition : « *l'État a quitté le terrain et les collectivités ont dû répondre au besoin* ». Cela explique la crainte qu'à travers l'ANCT l'État ne procède à une recentralisation plus ou moins directe de l'ingénierie qui, par ailleurs, existe de manière autonome à travers les Agences techniques départementales (ATD).

Pour les élus locaux, la priorité est que l'ANCT soit en mesure de sortir de la logique verticale visant à décliner localement les programmes décidés à l'échelle nationale et soit à même de renforcer l'appui aux projets de territoire et l'aide à leur émergence.

Vos rapporteurs, soucieux que leurs travaux ne se cantonnent pas au seul rôle de la nouvelle Agence, ont souhaité, plus largement, écouter les élus et partir des besoins exprimés pour dresser un état des lieux des multiples possibilités d'y répondre. C'est pourquoi ils se proposent de privilégier l'expression d'« **ingénierie dans les territoires** », qui rend mieux compte de la diversité actuelle des acteurs, au-delà de l'« ingénierie d'État ». Cette expression traduit mieux l'essor de l'**ingénierie publique locale** pour désigner toutes les ressources d'assistance technique, juridique et financière relevant de la sphère des collectivités territoriales dans toute leur diversité (groupements, syndicats, agences ou sociétés).

Du 9 janvier au 24 avril 2020, vos rapporteurs ont entendu une cinquantaine de personnalités dans le cadre d'auditions réalisées au Sénat, mais aussi en visioconférence pendant la période de confinement liée au Covid-19, et de leurs déplacements à Vesoul (Haute-Saône) et Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) en février 2020, à la rencontre des présidents de conseil départemental, des acteurs locaux de l'ingénierie et des préfets qui seront amenés à remplir la mission de « délégué territorial » de l'ANCT.

Leur travaux ont également intégré un cycle spécifique de questions/réponses et d'auditions avec la présidente et le directeur général de l'ANCT, respectivement Mme Caroline Cayeux et M. Yves Le Breton, pour tenir compte du calendrier de publication des mesures réglementaires d'application de la loi précitée du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Ce n'est en effet que le 1^{er} juin 2020 qu'ont été publiés l'instruction ministérielle relative aux modalités d'intervention de l'Agence et le *vademecum* sur sa doctrine d'action.

Dans la foulée, le 4 juin 2020, vos rapporteurs ont présenté une communication d'étape exposant leurs premiers constats ainsi qu'une liste de 8 points de vigilance pour prioriser le soutien aux projets locaux dans les

missions de l'ANCT. Il s'agissait, dans la perspective de la réunion du conseil d'administration de l'ANCT qui devait adopter sa feuille de route le 17 juin suivant, d'appeler l'Agence à ne pas privilégier une logique verticale déclinant localement des programmes décidés à l'échelle nationale et à consacrer des moyens humains et financiers pérennes à sa mission d'« appui en ingénierie sur mesure à des projets locaux ».

Parmi leurs constats, vos rapporteurs ont relevé la difficulté récurrente, pour les collectivités qui disposent de moins de moyens, d'accéder à une ingénierie stratégique et de conception qui leur permette d'identifier les potentialités de développement de leur territoire et de définir des projets. En clair, la logique verticale et descendante des appels à projet venant du haut fait que l'aide ne va pas à ceux qui en ont le plus besoin mais à ceux qui disposent déjà d'une capacité technique minimale pour constituer leurs dossiers. Tout l'enjeu de l'ANCT doit donc être de faciliter et d'accompagner l'émergence des projets locaux.

L'audition, en réunion plénière de la délégation, de la présidente et du directeur général de l'ANCT, le 25 juin 2020, a de la sorte donné lieu à un véritable débat contradictoire sur les modalités d'intervention de l'Agence avant la présentation par vos rapporteurs, le 2 juillet dernier, de leurs conclusions.

Le présent rapport examine les enjeux actuels de l'ingénierie dans les territoires : « **Du désengagement de l'ingénierie d'État** » (première partie) ; « **...À la montée en puissance de l'ingénierie publique locale...** » (deuxième partie) ; « **...quelle place pour l'ANCT dans les territoires ?** » (troisième partie). Il formule également **25 propositions, réparties entre une première série de 12 propositions en faveur de l'ingénierie publique locale** visant à mieux faire reconnaître le rôle de l'ingénierie publique locale, à adapter les ressources humaines des collectivités aux besoins de nouvelles compétences et à ouvrir de nouveaux moyens financiers en faveur de l'ingénierie publique locale, **et une seconde série de 13 propositions spécifiques à l'ANCT** pour l'accompagner dans son déploiement à travers les territoires. Cinq objectifs lui sont proposés pour :

- conforter la gouvernance nationale et locale de l'Agence dans le pilotage des politiques transversales ;
- faire de l'Agence le pivot de la mutualisation des ressources locales d'ingénierie ;
- faire de l'Agence un acteur de la différenciation et de la subsidiarité ;
- prioriser une ingénierie « sur mesure » et écouter les besoins des territoires pour faire émerger les projets locaux ;
- faire de l'Agence un outil de lutte contre les inégalités territoriales.

Vos rapporteurs ne peuvent que souhaiter la réussite de l'implantation de l'ANCT dans les territoires – et il est encore tôt pour en esquisser un bilan. En revanche, ils appellent les organes nationaux et locaux de gouvernance de l'Agence à **prioriser le soutien aux projets locaux** et à **adapter leur doctrine d'action aux spécificités du maillage territorial**, qu'il s'agisse des échelons communaux, départementaux et de la nécessaire coordination avec les stratégies régionales, mais aussi des intercommunalités et des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) qui, dans les territoires de faible densité, constituent la maille adéquate de gestation et de réalisation des projets.

LES 25 PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION

➤ 12 PROPOSITIONS EN FAVEUR DE L'INGÉNIERIE DANS LES TERRITOIRES

- **Reconnaitre le rôle de l'ingénierie publique locale**

Proposition n° 1 : Améliorer la connaissance de toutes les ressources d'ingénierie publique locale pour tisser des liens entre les acteurs locaux qui parfois ne se connaissent pas (recenser dans chaque niveau de collectivité les ressources et compétences locales en ingénierie, qu'il s'agisse des collectivités territoriales elles-mêmes, de leurs groupements, du secteur parapublic, privé, associatif).

Proposition n° 2 : Conforter ou favoriser l'émergence d'une offre d'ingénierie publique locale dans chaque département, en lien étroit avec le conseil départemental, pleinement reconnue par les services déconcentrés de l'État et associée aux actions de l'ANCT.

Proposition n° 3 : Harmoniser l'environnement juridique et fiscal de la rémunération des services d'assistance fournis par les départements (périmètre des missions, secteur concurrentiel, TVA).

Proposition n° 4 : Favoriser l'application des outils juridiques de coopérations entre les collectivités territoriales et leurs groupements par une meilleure diffusion et application du guide des coopérations.

- **Adapter les ressources humaines des collectivités aux besoins de nouvelles compétences**

Proposition n° 5 : Assouplir les règles d'affectation des fonctionnaires territoriaux en fonction de la taille de la collectivité (adapter les ressources humaines des collectivités aux besoins de nouvelles compétences, y compris hors fonction publique territoriale).

Proposition n° 6 : Développer le recours au contrat de projet (application de la loi de transformation de la fonction publique).

Proposition n° 7 : Mise à disposition par l'État d'ingénieurs et de cadres pour la durée d'un projet (mettre un coup d'arrêt au désengagement des moyens de l'État pour valoriser, conserver et partager les compétences acquises).

Proposition n° 8 : Développer la formation professionnelle continue en matière d'ingénierie au niveau national (développer des MOOC¹ avec le Centre national de la fonction publique territoriale -CNFPT- pour faire évoluer la culture administrative sur le développement territorial).

• **Ouvrir de nouveaux moyens financiers en faveur de l'ingénierie publique locale**

Proposition n° 9 : Ne pas comptabiliser les dépenses d'ingénierie au titre des dépenses de fonctionnement prises en compte dans la « contractualisation de Cahors ».

Proposition n° 10 : Affecter une partie des crédits de la Dotation d'équipement des territoires ruraux -DETR- et de la Dotation de soutien à l'investissement local -DSIL- vers les frais de rémunération de personnels dédiés à l'ingénierie, à titre exceptionnel et sur des territoires en besoin tels que les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux -PETR- (ajouter une nouvelle nature de projet éligible au titre du soutien de l'État à l'étude des potentialités de développement d'un territoire rural ou urbain défavorisé).

Proposition n° 11 : Étudier la possibilité pour les départements d'affecter une part de la taxe d'aménagement à d'autres formes d'ingénieries publiques départementales, telles que les agences techniques départementales, en plus des deux parts actuellement affectées aux Espaces naturels sensibles -ENS- et Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement -CAUE.

Proposition n° 12 : Rééquilibrer la Dotation globale de fonctionnement -DGF- en faveur du milieu rural ou urbain défavorisé en particulier pour faciliter le financement de l'ingénierie.

¹ MOOC : massive open online course (cours en ligne ouverts à tous).

➤ **13 PROPOSITIONS D'ACCOMPAGNEMENT SPÉCIFIQUES À L'ANCT**

• **Conforter la gouvernance nationale et locale de l'ANCT dans le pilotage des politiques transversales**

Proposition n° 13 : Renforcer la dimension interministérielle de l'ANCT pour conforter sa mission de pilotage de politiques transversales multi opérateurs (envisager une tutelle du Premier ministre, introduire un volet « Soutien à l'ingénierie dans les territoires » comportant des indicateurs spécifiques dans le document budgétaire de politique transversale « Aménagement du territoire »).

Proposition n° 14 : Affirmer le rôle du préfet de département en qualité de délégué territorial de l'ANCT comme interlocuteur unique pour la mobilisation des moyens d'ingénierie de l'État et de ses opérateurs, et comme facilitateur en ce qui concerne le recours à l'ingénierie publique locale, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

• **Faire de l'ANCT le pivot de la mutualisation des ressources locales d'ingénierie**

Proposition n° 15 : Créer une plateforme numérique, en données collaboratives et ouvertes, dressant la cartographie exhaustive des moyens d'ingénierie publique au sens large réunissant les moyens de l'État, de ses services déconcentrés, de ses agences, ainsi que ceux des collectivités, de leurs établissements publics, de l'ensemble des réseaux d'opérateurs, associatifs, consulaires et de l'offre privée.

Proposition n° 16 : Diffuser les bonnes pratiques en développant une culture collaborative de réseau et de retour d'expérience sur les projets (entre comités locaux de cohésion des territoires, comités régionaux des financeurs, conférences des territoires et/ou conférences des maires organisées dans chaque département, le réseau des Secrétariats généraux aux affaires régionales -SGAR-, réseaux consulaires, etc.).

• **Faire de l'ANCT un acteur de la différenciation et de la subsidiarité**

Proposition n° 17 : Adapter la doctrine d'action de l'Agence aux spécificités du maillage territorial, qu'il s'agisse des échelons communaux, départementaux et de la nécessaire coordination avec les stratégies régionales, mais aussi des intercommunalités et des PETR qui, dans les territoires de faible densité, constituent la maille adéquate de gestation et de réalisation des projets.

Proposition n° 18 : Construire le guichet unique auprès des collectivités sur la base d'une culture de qualité de service et de résultat en confortant les moyens des services déconcentrés de l'État - notamment les Directions départementales des territoires (et de la mer) -DDT(M) - et en associant ses partenaires locaux (simplification des procédures, mobilisation des partenaires conventionnés, maîtrise des délais de réponse, conseil et mise en relation, etc.).

• **Prioriser l'ingénierie « sur mesure » et écouter les besoins des territoires pour faire émerger les projets locaux**

Proposition n° 19 : Affecter les crédits de l'Agence pour le soutien à l'ingénierie « sur mesure » aux seuls projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin, non à la déclinaison locale de programmes nationaux (éviter le saupoudrage territorial et privilégier les financements dédiés en mode projet).

Proposition n° 20 : Pérenniser et renforcer l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ingénierie « sur mesure ».

Proposition n° 21 : Clarifier les rôles respectifs de la Direction générale des collectivités locales -DGCL-, de l'ANCT et des instances locales de gouvernance (comités locaux de cohésion des territoires, comités régionaux des financeurs) dans la décision d'attribution des crédits.

Proposition n° 22 : Évaluer annuellement l'action de l'ANCT sur la base d'indicateurs de performance retraçant dans les documents budgétaires l'accompagnement des projets locaux, notamment ceux qui n'auraient pu se développer sans l'appui de l'Agence.

• **Faire de l'ANCT un outil de lutte contre les inégalités territoriales**

Proposition n° 23 : Sortir de la logique d'appel à projet et favoriser l'émergence des projets initiés localement (élus locaux, initiatives citoyennes, etc.).

Proposition n° 24 : Prioriser l'accompagnement dans les territoires les plus fragiles (l'État ne peut tout et tout seul, aussi convient-il d'identifier les zones comportant des « trous dans la raquette » et de traiter les demandes de manière individualisée et différenciée en fonction des spécificités locales).

Proposition n° 25 : Créer une offre de service d'ingénierie de conception de projets pour les territoires qui présentent des potentialités inexploitées (rôle de prospection et d'innovation de l'ANCT).

PREMIÈRE PARTIE : « DU DÉSENGAGEMENT DE L'INGÉNIERIE D'ÉTAT... »

I. LA FIN DES MISSIONS D'INGÉNIERIE DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LES TYPOLOGIES D'INGÉNIERIE CONCERNÉES

1. L'ingénierie du point de vue des services de l'État...

a) *L'expression « ingénierie territoriale » relève davantage d'une reconnaissance technique que d'une définition juridique*

La table ronde d'universitaires¹ organisée en juin 2020, au lancement des travaux de vos rapporteurs, se penchant sur l'expression « ingénierie territoriale », a constaté **l'absence de définition juridique**, ni même de référence à l'ingénierie territoriale dans les textes dédiés aux collectivités territoriales – l'exception étant circonscrite à la seule mention « *mise en œuvre d'opérations d'ingénierie financière à vocation régionale* » à l'article L. 4211-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) tel que modifié par la loi NOTRe de 2015.

En 2003, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) proposait l'organisation d'une « plate-forme d'ingénierie territoriale » animée par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et consacrait ainsi l'expression d'« ingénierie territoriale ». En l'absence de qualification juridique spécifique, le fait technique a toutefois été pris en compte par les organismes publics sous différentes définitions, d'ordre administratif et technique : le Comité des directeurs pour le développement urbain (CODIRDU) définissait l'ingénierie territoriale comme « *l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires...* », la DATAR ajoutant la précision suivante « *...et complété par l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire* ».

b) *Des moyens d'ingénierie traditionnellement fournis par l'État*

Définie de manière très large comme « *les moyens et compétences des territoires pour mener à bien leur projet* », l'appellation d'ingénierie territoriale est devenue fédératrice en reconnaissant un statut technique à des actions de

¹ Contributions des professeurs Claude Janin, Sylvie Lardon, Florence Lérique et Jean-Luc Pissaloux.

natures diverses telles que « *des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial* ». ¹

Historiquement, les communes bénéficiaient de longue date de services assurés par l'État, pour la gestion courante de la voirie et l'assistance à leurs opérations de voirie et d'aménagement, sous le nom d'Aide technique à la gestion communale (ATGC). La loi du 29 septembre 1948 avait donné un cadre légal aux prestations effectuées pour le compte des communes dans le cadre de l'ingénierie publique, et la loi n° 92-125 du 6 février 1992 rappelait (article 7) que « *les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. Dans ce cas, cet appui est fourni dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'établissement public de coopération* ». Ce dispositif a fonctionné jusqu'en 2001, lorsque l'Assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a remplacé l'ATGC.

Par ailleurs, le champ d'intervention de l'ingénierie publique de l'État couvre un champ très étendu d'expertises et d'appuis spécifiques qu'il peut mobiliser en direction des territoires, dont on peut donner l'énumération suivante² :

- **l'ingénierie de projet** permet de mettre en place la gouvernance politique et technique adaptée, apporte de la méthodologie dans la démarche de projet (mode projet, atelier, cadrage des études,...), permet d'identifier les besoins en compétences ou expertises pour conduire le projet. En amont, elle facilite la réponse aux appels à projets souvent inaccessibles aux territoires dépourvus d'ingénierie et ne disposant pas des éléments de projet pour répondre dans des délais très contraints ;

- **l'ingénierie administrative** concerne l'accompagnement des projets qui nécessitent d'organiser et de coordonner la réponse des services de l'État et des opérateurs ;

- **l'ingénierie réglementaire et juridique** permet d'identifier les autorisations nécessaires pour réaliser le projet, lesquelles relèvent souvent de plusieurs réglementations (urbanisme, loi sur l'eau, espèces protégées, Installations classées pour la protection de l'environnement -ICPE,...) et

¹ *L'ingénierie territoriale à l'épreuve des transitions territoriales, Sylvie Lardon, INRA & AgroParisTech, UMR Territoires Clermont-Ferrand (Wiki territorial, CNFPT Sylvie Lardon, 18 mai 2016).*

² *Selon la contribution du groupement des Directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDT(M)).*

facilite l'articulation des procédures pour réduire les délais, par exemple en regroupant les enquêtes publiques. L'expertise juridique disponible dans les services et réseaux de l'État peut aussi être mobilisée, notamment pour les projets innovants ;

- **l'ingénierie financière** vise à identifier les sources de financement possibles en s'appuyant sur la veille financière mise en place dans certaines Directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)), Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou préfectures et sur la plateforme « Aidesterritoires » développée par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;

- **l'ingénierie d'accompagnement de mise en œuvre des politiques publiques** qui sont à vocation partenariale mobilise les services de l'état pour contribuer à l'animation et à la coordination des partenaires ;

- **l'identification des besoins en méthodes de participation du public aux projets d'aménagement** consiste à structurer les projets en associant le public, le plus en amont possible, pour appuyer les collectivités dans ce domaine.

2. ...ne recouvre pas toutes les compétences techniques nécessaires aux collectivités territoriales

En revanche, sont sortis du giron de l'ingénierie d'État certaines prestations pour lesquelles les collectivités doivent maintenant elles-mêmes assurer ou déléguer la réalisation :

- **l'assistance technique aux travaux** qui relève de la maîtrise d'œuvre concurrentielle : l'ingénierie de l'État intervient en amont de la phase travaux et le plus souvent en amont de la phase des études opérationnelles ;

- **la maîtrise d'ouvrage déléguée** qui elle aussi relève de l'ingénierie concurrentielle : l'ingénierie de l'État facilite la mise en place des bonnes conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, qui peut ainsi être exercée directement (ou déléguée) par les collectivités les moins expérimentées ;

- **la substitution au travail des bureaux d'étude** : l'ingénierie territoriale aide le maître d'ouvrage à identifier les besoins en étude, en méthodologie et en compétences nécessaires, facilitant ainsi le cadrage de la commande ;

- **la mise à disposition d'agents de l'État** auprès du maître d'ouvrage (les agents de l'État n'interviennent que pour permettre et accompagner la mise en œuvre des politiques publiques nationales appliquées dans les territoires).

C'est précisément **le retrait de l'État de ces services qui pose la problématique de la couverture des besoins des territoires les plus fragiles**

et les plus démunis, mais aussi des projets complexes qui ne sauraient se développer avec les seuls moyens locaux.

Les deux rapports sénatoriaux précités « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* » en 2009 et « *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique* » en 2010 ont relancé la réflexion en matière de réforme territoriale en alertant les pouvoirs publics sur un nécessaire changement de paradigme - **l'ingénierie publique de demain appartiendra aux collectivités territoriales ou disparaîtra** - qu'allait connaître ce secteur avec le recul de l'État. Selon des économistes spécialistes du secteur¹, le virage a été pris dès la fin des années 1990, quand « *l'État s'est peu à peu retiré de ces prestations d'ingénierie publique sous l'effet [...] du rapport critique de la Cour des comptes (1999), sur la légitimité de l'ingénierie publique au regard des modalités de son financement* » dans un objectif de rationalisation et d'économies d'échelle (*new public management*) qui ont eu pour effet de regrouper les moyens d'ingénierie « *sur des lieux géographiques qui sont favorables à ceux qui sont déjà les plus centraux et les plus centralisateurs* ».

B. LES CAUSES PRINCIPALES DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

On peut attribuer le désengagement de l'État à deux causes principales. Dès le début des années 2000, le changement de régime juridique des prestations d'assistance technique a fait entrer l'ingénierie traditionnellement fournie par l'État dans le champ concurrentiel et les règles des marchés publics. Par la suite, les réformes successives tendant à la rationalisation et à la réorganisation des services de l'État à partir de 2007 (la Révision générale des politiques publiques –RGPP) ont conduit l'État à abandonner, entre 2012 et 2016, les prestations de maîtrise d'œuvre, l'ATESAT et, par exemple, les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement.

1. L'entrée des prestations d'ingénierie publique dans le champ concurrentiel

a) *La loi « MURCEF » soumet l'ingénierie aux règles de la commande publique*

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant Mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) a modifié le cadre juridique d'emploi de l'ingénierie publique en le soumettant aux règles de mise en concurrence et de la commande publique, obligeant sur le principe, à partir de 2002, les collectivités territoriales à passer par le Code des marchés publics pour effectuer des missions pour lesquelles elles ne disposeraient pas de compétences internes.

¹ Nathalie Gaussier et Claude Lacour, économistes.

Si cette mutation juridique entraînera par la suite une refonte des missions de l'État, dans le sens où celui-ci se retirera des services fournis aux collectivités qui relèvent du secteur concurrentiel (*cf. infra*), les collectivités ont toutefois pu continuer à solliciter des prestations d'ingénierie externe dans le cadre juridique de la jurisprudence européenne dite du « *in house* ».

b) La jurisprudence européenne dite « in house » ou « quasi-régie » encadre le recours par les collectivités territoriales aux compétences externes d'ingénierie

La jurisprudence européenne dite « *in house* » (ou quasi-régie) s'applique aux relations contractuelles entre une collectivité territoriale et une entité distincte (autre collectivité, société publique locale, agence technique départementale) qui lui fournirait des prestations d'ingénierie hors du cadre des marchés publics. Cette procédure dérogatoire suppose que plusieurs conditions soient réunies (*cf.* encadré ci-dessous) pour que les conditions dans lesquelles le prestataire intervient soient considérées comme proches de l'utilisation d'un service interne à la collectivité.

C'est sur la base de cette jurisprudence que les collectivités peuvent bénéficier de services d'ingénierie fournis en régie par d'autres collectivités, notamment les départements et les intercommunalités, des agences techniques départementales dont elles sont adhérentes ou la Banque des territoires, dans le cadre d'un dispositif d'ingénierie « sur mesure » fourni *via* des prestataires sélectionnés au préalable par appel d'offres par la banque.

**L'ingénierie territoriale au regard des règles
de la commande publique et de la jurisprudence « *in house* »**

Les règles de la commande publique s'organisent autour de 3 principes : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Ces principes sont issus du droit communautaire, et notamment de la jurisprudence *Telaustria* (CJCE, 7 décembre 2000, *Telaustria*, aff. C-324/98) relative au principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

Jusqu'en 2001, les conventions passées dans le domaine de l'ingénierie publique n'étaient pas soumises aux règles de la commande publique.

L'article 1^{er} de la loi MURCEF (loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier) prévoit que les prestations d'ingénierie publique sont réalisées dans le respect des règles de la commande publique. Cependant, dans le cadre particulier du « *in house* » (ou quasi-régie), les collectivités territoriales peuvent échapper à ces règles.

Le « *in house* » traduit la situation de relations contractuelles entre un pouvoir adjudicateur (dans le cadre de l'ingénierie territoriale, il s'agit des collectivités territoriales) et une entité distincte mais suffisamment proche pour qu'elle soit considérée comme un service interne à la collectivité.

Le lien entre le pouvoir adjudicateur et l'entité distincte peut être organique, comme par exemple entre une commune et une société publique locale.

Il existe plusieurs types de « *in house* » mais, dans le cadre de l'ingénierie territoriale, seul le « *in house* » descendant de l'article L ; 2511-1 du Code la commande publique est opérant.

Cela s'illustre dans l'hypothèse des Sociétés publiques locales (SPL) où on retrouve les **trois conditions** :

- la collectivité (pouvoir adjudicateur) exerce sur la personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

- la personne morale contrôlée réalise plus de 80% de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ;

- la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requise par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

2. Les réformes successives de l'administration territoriale

a) La réorganisation des services déconcentrés

L'ingénierie dite de proximité mise à disposition par l'État aux collectivités territoriales a été réorganisée à plusieurs reprises, à partir de 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques puis 2012 au titre de la modernisation de l'action publique.

Les Directions départementales de l'équipement (DDE) et les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ont d'abord fusionné en 2008 pour devenir les Directions départementales de l'équipement de l'agriculture (DDEA).

Dans le cadre de la Réforme de l'administration territoriale (RéATE), celles-ci ont par la suite été remplacées en 2010 par les Directions départementales des territoires (DDT) et par les Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) dans les départements côtiers.

Si l'organisation des directions départementales interministérielles s'est depuis lors stabilisée, on peut en revanche souligner que **les effectifs des DDT(M) ont subi une réduction de 30 % de leur effectifs entre 2012 et 2018**, le plafond d'emplois¹ passant de 22 365 à 15 596 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), à la fois du fait du processus de rationalisation des effectifs mais aussi de l'abandon, à partir de 2014, de plusieurs missions en matière d'urbanisme et d'assistance technique auprès des collectivités territoriales.

¹ Source : Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, Bilan social des Directions départementales interministérielles (2011 et 2018).

b) *L'année 2014 instaure la suppression « inattendue et rapide » de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et la réforme de l'application du droit des sols (ADS)*

L'ATESAT a remplacé en 2001 l'Assistance technique à la gestion communale (ATGC) (décret du 13 avril 1961), avec un objectif d'adaptation plus précise aux besoins des collectivités. Pour pallier les effets de la loi MURCEF du 11 décembre 2001 précitée, l'ATESAT visait à apporter une aide, auprès des collectivités et EPCI de petite taille, à l'exercice des compétences des communes par la fourniture de conseil et d'assistance dans le respect du droit de la concurrence pour les prestations d'ingénierie publique¹.

C'est pourquoi les interventions de l'État au titre de l'ATESAT devaient en principe être financées par les collectivités elles-mêmes, seules les communes et intercommunalités de moins de 10 000 habitants² pouvant en bénéficier gratuitement.

Mais en 2014, c'était au tour de l'ATESAT d'être supprimée dans le cadre de la loi de finances pour 2014 (article 123), l'appui des services de l'État restant possible jusqu'au 31 décembre 2015 au plus tard pour l'achèvement des missions engagées avant la fin 2013.

Une seconde vague de désengagement de l'État allait aussi concerner l'administration de l'Application du droit des sols (ADS), transférée aux collectivités en application de l'article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Sur le bilan de cette réforme, la mission d'évaluation des réformes de l'ATESAT et de l'ADS³ avait estimé que les **conséquences sur les territoires ruraux n'avaient « pas été anticipées »** ajoutant que *« si le retrait de l'État en matière d'ADS s'était effectué progressivement, la suppression de l'ATESAT était intervenue de façon plus inattendue »*.

¹ Dans le cadre de la directive européenne sur les services (1995), l'ATESAT a été définie comme un Service d'intérêt économique général (SIEG) par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 (MURCEF). Le décret d'application n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 a précisé quelles collectivités pouvaient en bénéficier : les communes entre 2 000 et 10 000 habitants (en fonction de leur potentiel fiscal) et leurs groupements (lorsqu'ils totalisent moins de 15 000 habitants et que leur potentiel fiscal est inférieur à un montant figurant dans le décret).

² Ce seuil a été abaissé par la loi ALUR de 2014.

³ Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) n° 010538-01 établi par Françoise Gadbin (coordonnatrice), Pascaline Tardivon et Charles Helbronner (novembre 2016).

Instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière Application du droit des sols (ADS) dans les services de l'État et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme en application de l'article 134 de la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014

L'objectif de la présente instruction est, d'une part, de présenter la filière ADS et son projet – qui sont pour l'État un outil essentiel d'ancrage dans les territoires – et, d'autre part, de proposer les mesures d'accompagnement en faveur des collectivités locales en vue de leur prise d'autonomie à compter du 1^{er} juillet 2015.

La compétence générale en urbanisme a été transférée il y a trente ans par les premières lois de décentralisation. L'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des collectivités locales est une prestation exercée par l'État, les DDT(M) en l'occurrence, pour le compte des communes ou de leurs groupements, à des conditions précises et sur une base conventionnelle qui trouve son origine dans un texte législatif.

L'État est amené à revoir la configuration de la filière « Application du droit des sols » pour deux raisons :

- le constat de la montée en puissance de l'intercommunalité ;
- la nécessité de priorisation de l'intervention de l'État tout en assurant un appui aux collectivités locales dont la taille ne permet pas la création d'un service instruction ADS.

La réforme trouve sa transcription dans l'article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové « ALUR » publiée le 26 mars 2014. Cet article réserve la mise à disposition des moyens de l'État pour l'ADS aux seules communes compétentes appartenant à des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. Le seuil de 10 000 habitants doit être apprécié en fonction des données statistiques de population totale publiées par l'INSEE.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2015.

La question posée était celle de la continuité de la mise à la disposition des agents de l'État auprès des collectivités locales pour les accompagner dans les projets « complexes ».

« La mise en œuvre des réformes a permis d'atteindre les objectifs de diminution d'effectifs grâce à un pilotage et des dispositifs globalement adaptés, mais elle induit aussi une fragilisation des DDT(M). »

« Les administrations centrales ont mis en place une stratégie d'accompagnement et de communication plus orientée vers les services que vers les collectivités. »

L'accompagnement des communes et des EPCI s'est en conséquence effectué de façon très variable et plutôt tardive

Dans la filière ADS, les communes ou les intercommunalités ont dû recruter des personnels de leur côté, limitant ainsi l'économie globale en termes de finances publiques.

En matière d'ATESAT, les communes se sont tournées vers les conseils départementaux lorsque ceux-ci mettaient à leur disposition des

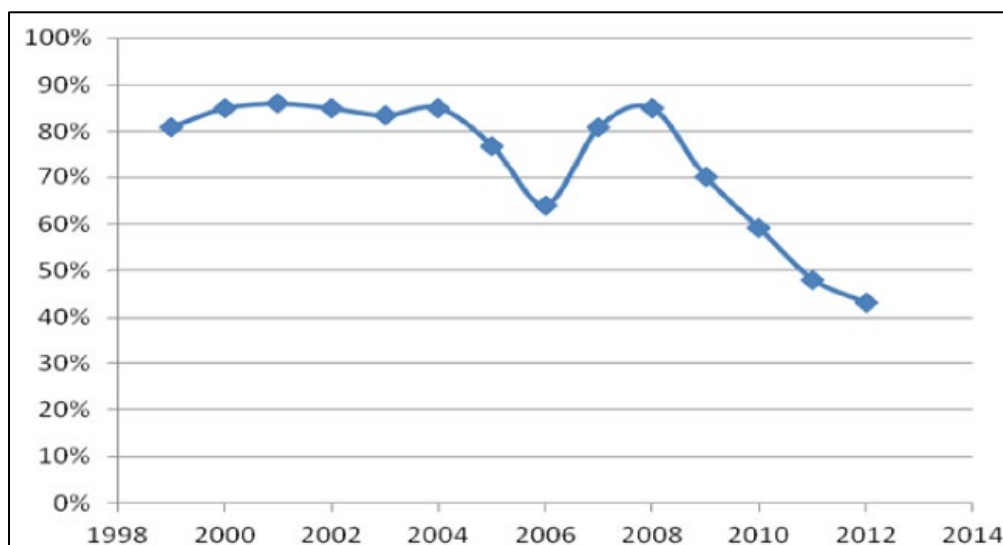
outils tels que les ATD ou les SPL. Il demeure toutefois un certain nombre de départements dans lesquels l'offre de service, publique ou privée, est inexistante, laissant les communes démunies quand leurs groupements ne prennent pas le relais de l'ingénierie publique, faute de moyens ou par choix.

c) L'exemple de la suppression de l'ingénierie de l'État dans le domaine de l'eau

Avant d'être définitivement arrêtées au 1^{er} janvier 2016, les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement par l'État représentaient encore une part de marché de près de 90 % du nombre de prestations d'assistance à la passation des marchés en eau et assainissement au début des années 2000.

La disparition de ces missions a laissé les collectivités plus isolées face aux responsabilités de gestion des services d'eau qui leur incombaient et a mis en évidence la rapide érosion de l'appui de l'État dans l'assistance à la passation des délégations de service public depuis 2008 (cf. graphique ci-dessous).

Évolution de la part de marché de l'ingénierie publique en % du nombre de prestations d'assistance à la passation de Délégation de service public (DSP) en eau et assainissement



Source : Observatoire Loi Sapin, AgroParisTech

Les effets de cette réforme sont mesurables sur la réduction des recrutements d'ingénieurs fonctionnaires à l'École nationale de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), principal vivier des services d'ingénierie publique de l'État des DDAF avant leur fusion. Encore relativement stable de 1991 à 2007 (20 diplômés par an en moyenne), l'effectif diminue pour tomber à 10,5 diplômés par an en moyenne de 2008 à 2017 (dont un seul ingénieur fonctionnaire diplômé en 2013), illustrant la perte progressive des compétences techniques spécialisées dans le giron de l'État.

II. LE CHANGEMENT DE POSTURE DES MISSIONS DE L'ÉTAT

La fin des missions d'ingénierie publique, la suppression de l'ATESAT et la restructuration des services de l'État n'ont pas pour autant entraîné la disparition totale des services déconcentrés de l'État dans les territoires.

Certes la création des DDT(M), conjuguée à la fin de l'ingénierie publique concurrentielle délivrée par l'État, puis la fin de l'ATESAT ont « *déstabilisé et fortement brouillé* » le positionnement des services déconcentrés sur les missions d'ingénierie territoriale, allant de pair avec une suppression des effectifs correspondants.

Mais, face à la persistance du « besoin d'État » dans les territoires, le Gouvernement a décidé, à partir de 2014, de regrouper les compétences techniques de l'État au sein d'une même entité, le Cerema, sous la forme d'un établissement public au service de l'État et des collectivités locales.

Il s'agissait dès lors de trouver de nouvelles voies et moyens à l'ingénierie d'État, d'assister les collectivités en application de l'annonce faite par le Président de la République d'alors, François Hollande, dans son discours sur la politique du Gouvernement en faveur des collectivités territoriales prononcé à Paris le 20 novembre 2012 lors du 95^e Congrès des maires de France : *« Je veux enfin parler de la responsabilité de l'État dans son expertise, car il en a encore, vous savez ces fonctionnaires de l'État qui par leur excellence peuvent rendre service à des communes : l'ATESAT, nom mystérieux pour le grand public mais bien connu de beaucoup d'élus ici. Jamais les fonctionnaires de l'État ne sont autant réclamés par les élus - cela devrait leur faire plaisir - au point même que certains se font recruter par les communautés de communes. C'est hélas la règle. Je vous annonce que l'État continuera à mettre à disposition des collectivités locales les compétences de ses techniciens et de ses ingénieurs pour vous accompagner sur les projets les plus complexes ».*

L'accompagnement des projets des collectivités territoriales allait se matérialiser au sein de l'administration par le concept de « Nouveau conseil aux territoires » (NCT), dont la mise en œuvre serait confiée aux DDT(M) et au Cerema.

A. LE « NOUVEAU CONSEIL AUX TERRITOIRES » : LE MAINTIEN DE CERTAINES MISSIONS...

1. En 2014, le lancement du concept de « Nouveau conseil aux territoires » illustre la nouvelle posture des services de l'État

Pour répondre à la suppression de l'ATESAT opérée par la loi de finance pour 2014 (l'article 123 abroge l'article 7-1 de la loi du 6 février 1992 disposant que les communes et leurs groupements bénéficiaient à leur demande d'une assistance technique fournie par les services de l'État), a été

créé le Nouveau conseil aux territoires (NCT). Contrairement à ce que pourrait inspirer ce nom, il ne s'agit pas d'une nouvelle entité comme le sera plus tard l'ANCT.

Le NCT s'apparente à une nouvelle forme d'accompagnement des porteurs de projet mis en place par l'État depuis 2014. Il s'agit d'un terme générique, annoncé dans un point de discussion sur la réforme de l'État territorial au cours du Conseil des ministres du 18 juin 2014, sous lequel on regroupe désormais l'appui que l'État va apporter gratuitement aux communes et aux intercommunalités.

Longtemps, cette politique n'a été définie qu'à travers des documents de travail, sans référence réglementaire particulière concernant sa doctrine d'emploi. Il est d'ailleurs révélateur des tâtonnements à l'origine de la méthode que l'administration use du « concept » de NCT et la décrit comme un « *changement de posture* » des agents dans le portage des politiques publiques. Dans le contexte plus large de l'ingénierie de l'État dans les territoires, il ne s'agissait donc pas d'une nouvelle mission dévolue aux services déconcentrés de l'État, mais d'un nouveau moyen de les employer au service des collectivités.

Le NCT est gratuit et revêt une forme d'intervention davantage partenariale pour regrouper autour d'un même projet l'ensemble des acteurs (ingénierie, aménagement du territoire, financement, etc.) dans une optique de proximité, d'écoute et d'appui.

Après l'annonce en 2014, il aura fallu attendre deux ans pour que le NCT soit formalisé, le 7 juillet 2016, par une note technique relative à sa mise en œuvre (NOR : LHAL1618810N) détaillant les axes principaux de son action :

- l'aide à l'émergence de stratégies globales ou de projets ainsi que l'accompagnement de projets de développement durable qui nécessitent d'articuler, de concilier entre elles plusieurs thématiques ;

- le soutien à la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires, notamment en réponse aux besoins des populations, à la prise en compte des risques, aux transitions écologique et énergétique ;

- l'appui méthodologique aux collectivités, y compris pour la structuration de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, confrontées à des enjeux particuliers, notamment : tension du marché du logement, attractivité économique, atouts environnementaux à valoriser, prise en compte des servitudes, qui résultent de problématiques de risque (minier, inondation, feux de forêt, submersion, érosion mouvements de terrains, sols pollués,...), de protection (environnementale, patrimoniale, paysagère ou naturelle) ou autres et l'accompagnement à la montée en compétence des collectivités dans leur mission d'organisation de la sécurité des ouvrages d'art.

Il est par ailleurs prescrit que le NCT vienne en aide de façon prioritaire :

- dans les territoires ruraux ou périurbains lorsque l'ingénierie territoriale n'est pas suffisante pour la conduite ou l'émergence de projets,

- dans les territoires plus urbains de densification et de renouvellement urbain, y compris s'ils disposent d'une ingénierie propre, pour l'accompagnement de projets particulièrement complexes, en complément des démarches de simplification engagées (certificat de projet, par exemple).

Nouveau Conseil aux territoires (NCT)

Le Nouveau conseil aux territoires est une démarche du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère du Logement et de l'Habitat durable, visant à adapter les capacités des services de l'État aux politiques d'aménagement durable.

Mise en place depuis 2014, cette nouvelle démarche propose un accompagnement des projets des collectivités territoriales et s'organise autour de priorités. Sont ainsi prioritairement visés : les territoires soumis à une pression foncière forte ; les territoires soumis à différents risques ; les territoires ruraux souffrant du manque d'ingénierie ; les territoires à enjeux nationaux et internationaux.

La promesse annoncée par les ministères est que « *le conseil aux territoires permet de sécuriser les procédures administratives des porteurs de projet, en vue de raccourcir les délais d'instruction, via une ingénierie administrative de projet.* »

Les DDT(M) sont en première ligne dans cette démarche de soutien aux collectivités et aux porteurs de projets.

Source : Note technique du 7 juillet 2016 relative à la mise en œuvre du NCT

Le NCT n'est pas une entité administrative mais une mission attribuée aux DDT(M), vers lesquelles ont été fléchés 400 agents¹ dédiés au titre de la loi de finances pour 2015, ainsi qu'au Cerema.

2. Les acteurs du « nouveau conseil aux territoires »

a) *Le Centre d'études d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)*

Le Cerema, créé en janvier 2014, est l'héritier de l'ingénierie de deuxième niveau de l'ex ministère de l'Équipement. En effet, après la

¹ *Projet annuel de performances pour 2015 pour le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » : « Les moyens affectés au Nouveau conseil aux territoires, appui renouvelé de l'État aux démarches de projet des collectivités territoriales, seront entièrement déployés dans les directions départementales des territoires et de la mer ».*

suppression de l'ingénierie territoriale dans les DDE puis DDT, il a été jugé utile de conserver une expertise publique dans les domaines de l'aménagement et de la construction des territoires en fusionnant au sein du Cerema plusieurs centres d'études préexistants (cf. encadré ci-dessous). Ce centre regroupe aujourd'hui environ 2 900 personnes, dont 1 200 ingénieurs et docteurs, ainsi que 800 techniciens et agents techniques. Les missions qu'il effectue le sont à un peu plus de 20% pour les collectivités, un peu plus de 70% pour l'État et un peu moins de 10% pour les entreprises

Le Cerema et les départements

Le Cerema est un établissement public qui regroupe une partie du réseau scientifique et technique de l'État : les huit Centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), spécialisé dans les réseaux de transport et l'urbanisme, le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA), spécialisé dans l'étude des routes et de leur aménagement), le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), spécialisé dans les questions de transgression marine, maintien du trait de côte, etc. Il s'agit donc d'un très grand bureau d'études aux nombreux domaines de compétences : urbanisme, aménagement, mobilités, transport, infrastructures, prévention des risques inondations, environnement.

Le Cerema est un centre de ressources qui vient en appui des services de l'État et se veut également au service des collectivités. Lors de sa création, l'Assemblée des départements de France (ADF) a fortement soutenu ce projet, estimant que l'État lui devait au moins l'ingénierie liée à la décentralisation routière de 2004.

Le Cerema est utile aux départements :

- les départements sont le niveau de collectivité qui a le plus recours aux compétences très diverses du Cerema (voiries, sécurité routière, ouvrages d'art, bâtiments, environnement) ;
- l'expertise du Cerema dans le domaine des routes est très utile à la communauté routière dans son ensemble et surtout aux départements. Cette ingénierie est considérée comme due aux départements suite à la décentralisation routière de 2004 ;
- enfin, le Cerema permet de tester les innovations techniques des entreprises et sécurise la commande publique tout en favorisant l'innovation.

Le Cerema appuie son action en faveur des territoires sur une expertise issue à la fois de la fusion de services de l'État à haute valeur technique, d'un secteur recherche et innovation qui conforte sa place de centre d'expertise public de référence, et par un positionnement stratégique adapté aux enjeux de l'action publique (transition écologique, aménagement du territoire). Il déploie son action sur 6 domaines que sont :

- ingénierie des territoires ;
- performance et gestion patrimoniale des bâtiments ;

- mobilité ;
- infrastructures de transport ;
- environnement et risques ;
- mer et littoral

Son action est souvent qualifiée d'expertise de deuxième niveau, c'est-à-dire en appui sur des thématiques techniques spécifiques ou dans une posture d'ensemblier d'aide à l'émergence des projets. Elle vient en complément de l'action généraliste que doivent développer les collectivités et l'ANCT, c'est-à-dire une action visant à agir sur la conception de projet (de type Assistance maîtrise d'ouvrage -AMO), le management de projet ou des sujets en lien avec la recherche de financements.

Dans cette position, le Cerema conjugue de multiples expertises de haut niveau international, une taille critique, une présence répartie au niveau national et des interventions sur toutes les typologies de territoires. Cela lui permet de proposer à la fois une approche sur mesure et une vision globale et transversale.

La loi a inscrit le Cerema comme partenaire de l'ANCT, compte tenu de la complémentarité de l'offre de ces deux opérateurs.

**Réponse du ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique
publiée dans le JO Sénat du 05/03/2015, p. 493, à la question écrite n° 09571
de M. Louis Pinton (Indre - UMP) publiée dans le JO Sénat du 05/12/2013, p. 3473**

L'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) était une prestation payante prévue par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi « MURCEF ». Elle était due par l'État dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat à toutes les collectivités qui en faisaient la demande, dès lors qu'elles satisfaisaient à la double condition de population (population totale des communes regroupées inférieure à 15 000 habitants) et de potentiel fiscal (potentiel fiscal inférieur ou égal à 1 000 000 euros). Les interventions étaient définies par convention entre l'État et les collectivités locales bénéficiaires. Ces prestations réalisées au bénéfice des petites communes et intercommunalités ont progressivement cessé d'être en adéquation avec la réalité de l'organisation locale : la montée en puissance des intercommunalités, offrant un cadre nouveau à l'action locale, le renforcement des compétences des collectivités, la structuration de dispositifs d'ingénierie technique et financière au niveau intercommunal ou départemental, ont modifié le partage des tâches entre l'État et les collectivités territoriales. La prise en compte de cette répartition nouvelle, conjuguée aux exigences de la modernisation de l'action publique, ont légitimement conduit l'État à se réinterroger sur le bien-fondé de poursuivre à l'identique les prestations qu'il assurait, même si son rôle doit demeurer important, en tant que régulateur, conseiller et garant de l'équilibre des territoires. En conséquence, l'article 123 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a mis fin au dispositif de l'ATESAT, tout en comportant des mesures transitoires et d'accompagnement pour permettre l'achèvement des prestations engagées avant le 31 décembre 2013, par voie de conventions, et faciliter le retour au droit commun des collectivités.

Pour mémoire, l'ATESAT ayant constitué une prestation tarifée, sa suppression ne s'apparentait donc pas à un transfert de charges pour les communes, et l'État n'était donc pas dans une situation d'obligation de compensation financière. Les missions de l'ATESAT sont remplacées par un nouveau conseil de l'État aux collectivités territoriales. Dans le prolongement du portage des politiques publiques, ce nouveau conseil aura pour objet, d'une part, d'aider les collectivités à élaborer des stratégies d'intervention et à porter des projets de territoire, d'autre part, d'apporter un appui à celles qui sont confrontées à des difficultés qui excèdent leurs capacités à faire. Par ailleurs, dans le cadre du repositionnement stratégique de l'État dans un rôle de conseil, d'accompagnement et d'expertise, la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports a institué, au 1^{er} janvier 2014, un établissement public administratif de l'État, dénommé « Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) », regroupant plusieurs services du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, notamment les Centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). L'objectif visé est d'offrir une expertise scientifique et technique dans les nombreux domaines de la gestion territoriale : transport et infrastructures, environnement, prévention des risques, sécurité routière, aménagement du territoire et urbanisme, mer et littoral, biodiversité, énergie et climat, habitat et bâtiments. Le Cerema intervient ainsi pour le conseil, les études, les contrôles, les essais, la recherche, l'expérimentation, le recueil de bonnes pratiques, la méthodologie et l'expertise dans les domaines d'intervention précités. En cas d'événements complexes exceptionnels ou urgents, pour renforcer les capacités d'intervention des acteurs territoriaux mais également pour des raisons de solidarité nationale, le Cerema peut intervenir à la demande des services déconcentrés de l'État pour apporter une aide aux communes.

Enfin, l'Assemblée des départements de France (ADF), qui souligne la qualité du partenariat noué avec le Cerema, a attiré l'attention de vos rapporteurs sur plusieurs points de vigilance tels que les perspectives financières du Cerema, le maintien de ses compétences pour éviter tout transfert de charge sur les collectivités locales (surtout au moment où l'État envisage une nouvelle décentralisation routière) et la nécessité de maintenir les directions régionales du Cerema qui assurent une proximité très utile avec les collectivités, notamment les départements.

b) Les Directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M))

Les DDT(M) sont en première ligne dans cette démarche de soutien aux collectivités et aux porteurs de projets, puisque le NCT est exercé en leur sein et peut recouvrir l'ensemble de leurs domaines d'intervention.

La note technique évoque également le fait que les DDT(M) doivent être en mesure de mobiliser les différents acteurs de l'ingénierie. À cet égard, il est suggéré que les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les DDT établissent une cartographie locale des acteurs publics de l'ingénierie.

La collaboration DREAL et DDT est également encouragée lorsque ces dernières ne disposent pas des besoins en expertise en interne, qui peuvent dans ce cas également s'appuyer sur le Cerema.

Retour d'expérience de la DDTM 34 et organisation en région Occitanie sur la nouvelle posture NCT : combler le manque en milieu rural et répondre à la complexité en milieu urbain

En ciblant les communes rurales en manque d'ingénierie et les communes plus urbaines, confrontées à des enjeux complexes, les interventions NCT peuvent ainsi concerner l'ensemble des collectivités locales. Celles-ci doivent donc être priorisées, d'autant plus que la DDTM 34 ne pourra pas accompagner l'ensemble des collectivités, par manque de moyens et de temps. Malgré quelques points communs aux interventions NCT de la DDTM 34, **il est difficile de proposer une méthode applicable à chaque mission. En effet, la posture NCT de la DDTM est à adapter en fonction du contexte et des besoins des collectivités.** L'analyse des interventions NCT de la DDTM 34 à Celles et à Ganges, ainsi que l'accompagnement du Cerema sur la mission à Clermont l'Hérault ont cependant permis d'identifier des éléments-clés à suivre dans le cadre du NCT.

Pas de méthode unique mais des éléments-clés d'interventions NCT :

- *Éléments-clés « gouvernance »*

- s'assurer que le projet est bien porté par un ou des élus. L'implication forte de l'élu est le premier gage de réussite du projet. Son rôle est de construire une vision prospective du territoire avec une vision sur le long terme et pas uniquement à l'échelle d'un mandat.

- mettre en lien la municipalité avec l'EPCI afin de mutualiser les moyens et d'apporter de la cohérence au projet. Exemple présenté au séminaire Centres-bourgs Carcassonne le 15 juin 2017 : le projet de centre ancien dégradé sur la commune de Carcassonne a été considéré comme un enjeu majeur pour la commune et le territoire.

- *Éléments-clés « méthodologique »*

- s'assurer que la vision du projet est partagée en mettant en place la concertation si ce n'est pas déjà fait, Exemples : La mise en place de la concertation en amont de la phase de décision a permis au maire de Clermont l'Hérault d'intégrer au projet les besoins de la population. La mise en place d'ateliers participatifs dès le début des réflexions sur la réhabilitation du hameau de Celles a permis la construction d'un projet soutenu par l'ensemble des habitants.

- le bon déroulement de la mission NCT est conditionné à la mise en place régulière de comités de pilotage qui permet de réunir les différents acteurs et de coordonner leurs actions. Il est également nécessaire de donner de l'importance au portage du projet par la commune.

- *Éléments-clés « montage de projet »*

- s'assurer que le projet est pertinent face aux enjeux du territoire, viable et adapté au contexte. Exemple : la maire de Celles souhaitait que chaque habitant du hameau possède un emploi sur place. Cette vision très utopique et impossible à appliquer sur le territoire mettait en péril la réussite du projet de réhabilitation.

- s'assurer que le projet de la collectivité s'inscrit dans une vision globale et transversale, sur le long terme. Il est nécessaire d'avoir une vision par thématique mais aussi transversale et dynamique à l'échelle du bassin de vie. Exemple : un travail cartographique à l'échelle de la commune de Ganges a permis au maire d'élargir son périmètre de projet initial, notamment afin de répondre à des problématiques économiques, en plus de celles liées au logement.

Source : Cerema Méditerranée et DDTM de l'Hérault (février 2018),

B. ... RESTE INABOUTI ET NE RÉPOND PAS ENTIÈREMENT AUX ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX

1. 2016 : la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires

Pour pallier ce déficit de moyens et répondre au sentiment d'abandon exprimé par les collectivités, l'État a adopté une directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018 qui visait à maintenir un État « expert », « incitateur » et « facilitateur » et à mutualiser tous les moyens de l'État, de ses opérateurs et de ses agences.

a) Les objectifs : réaffirmer la place de l'État et préciser son rôle en matière d'ingénierie territoriale.

En date du 10 mars 2016, la Directive nationale d'orientation (DNO) sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018 est l'œuvre concertée du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales.

Destinée aux préfets de département, elle s'inscrit dans un contexte de réforme de l'organisation territoriale (notamment après le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015) et a pour but de réaffirmer le rôle de l'État en matière d'ingénierie territoriale.

Pour cela, la directive présente différents objectifs :

- l'État expert : forts de moyens d'expertise et de capacités d'ingénierie, les services de l'État peuvent les mettre à profit des porteurs de projet territoriaux ;

- l'État incitateur : ayant une vision globale de l'hétérogénéité des offres d'ingénierie sur les territoires, il convient de mener des actions de coordination établies selon des priorités définies par les préfets ;

- l'État facilitateur : en assurant une veille des évolutions juridiques et du suivi des bonnes pratiques, l'État doit être garant d'une position unique de l'administration.

La DNO précise également les missions des différents échelons de l'administration d'État :

- échelon départemental : les préfets doivent faciliter la conception et la mise en œuvre des projets ;

- échelon régional : échelon complémentaire du département dans le rôle d'accompagnement des porteurs de projet ;

- échelon national : les ministres définissent les politiques publiques prioritaires et participent à la diffusion des bonnes pratiques des territoires.

S'agissant de son application, il est prévu que la DNO soit déclinée en directive ministérielle ou par politique publique interministérielle.

b) Une ébauche de mutualisation à partir d'un état des lieux de l'ingénierie territoriale

La DNO dressait une liste (non exhaustive) des acteurs compétents en ingénierie, que l'on peut classer par catégories : agences de l'État, associations, réseaux consulaires, opérateurs, autres (cf. tableau ci-dessous) sous la forme d'une ébauche de cartographie et d'une mutualisation de l'offre d'ingénierie publique et privée disponible dans les territoires.

Schéma des acteurs compétents en ingénierie selon la vision interministérielle de l'État

Agences de l'État	Associations	Réseaux consulaires	Opérateurs	Autres
• ADEME • ANAH • ANRU • CEREMA • Etablissements publics fonciers de l'État / Etablissements publics fonciers locaux • EPARECA • Préfets coordonnateurs de massif et les commissariats à l'aménagement, au développement et à la protection de massif • Référent sûreté • Référent unique à l'investissement	• Agences d'urbanisme • Association des Consultants en Aménagement et Développement des territoires • Centre de Ressources de la Politique de la Ville (CRPV) • Solidaires pour l'Habitat (SOLIHA) • Union sociale pour l'Habitat (USH)	• Chambres d'agriculture • Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat	• Caisse des dépôts et consignations • Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement • Entreprises publiques locales (EPL) • Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER)	• INSEE • Parcs nationaux et aires marines protégées • Parcs Naturels Régionaux (PNR) • Pôle Emploi • Réseau des conseils de l'État : ACE et PCE • Réseau rural

Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, d'après la Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018

2. Mais les conséquences des réformes sur les territoires ruraux n'ont pas été anticipées assez tôt

Néanmoins, l'inventaire des acteurs compétents dressé dans le cadre de la directive nationale de 2016 ne citait pas les moyens en ingénierie développés par les collectivités territoriales elles-mêmes.

Si la DNO transcrivait une approche coordonnée au niveau de l'État (ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales et ministre de l'Intérieur), elle n'abordait pas toutes les compétences développées par les collectivités territoriales, notamment les ATD.

Par ailleurs, malgré le repositionnement de l'État au moyen du NCT et de la DNO, les besoins des collectivités en matière d'ADS et D'ATESAT perdurent. Si les EPCI ont assumé les missions transférées au titre de l'ADS en mutualisant leurs services, il faut rappeler que le rapport du CGEDD précité faisait, en janvier 2017, le constat suivant : *« Les conséquences des réformes mettant fin aux missions ADS et D'ATESAT sur les territoires ruraux n'ont pas été anticipées »*. La mission relève même que si la réorganisation de la filière ADS avait été progressive, la suppression de L'ATESAT *« est survenue de façon plus inattendue et plus rapide »*.

Entre, d'une part, le désengagement de l'État en 2014 et, d'autre part, la mise en œuvre du NCT et de la DNO seulement à partir de 2016, non seulement l'État n'a pas anticipé, mais il a réagi avec retard et trop peu de moyens adaptés, contribuant ainsi à nourrir le sentiment d'abandon des territoires ruraux.

a) Il demeure des compétences au sein de l'État territorial mais pas suffisamment en nombre et essentiellement administratives

Le Cerema ne peut répondre à tous les besoins des collectivités en matière d'ingénierie puisqu'il se concentre essentiellement sur les domaines exigeant un haut niveau de technicité.

Au sein des DDT(M), on dénombre environ 400 agents qui constituent le NCT mais il convient de noter que l'offre des DDT est pour l'essentiel une offre d'ingénierie administrative et financière, dans la mesure où, dans la plupart des départements, selon le groupement des Directeurs départementaux des territoires, *« il ne reste pas suffisamment de compétences techniques pour développer une offre technique et de pilotage des BEs privés »*.

b) Les besoins non pourvus en ingénierie et le sentiment d'abandon des collectivités territoriales

Selon le Cerema, l'absence de ressources tant matérielles qu'immatérielles en termes d'ingénierie au sein de certaines collectivités, en particulier en milieu rural, se situe à tous les niveaux : ingénierie stratégique, pré-opérationnelle, opérationnelle. Elle se concrétise aussi dans le champ « aval » des projets (maintenance/exploitation), ce qui ne facilite pas une approche intégrée des projets. Ce déficit concerne tous les champs de l'ingénierie : administratif, financier, technique, management de projet.

La priorité des collectivités est donc souvent d'essayer d'assurer et de faire financer le « premier niveau », avec une tendance des élus à se focaliser sur une logique où les dépenses d'investissement (ingénierie opérationnelle) priment sur les études « amont » (ingénierie stratégique, pré-opérationnelle), alors que l'on sait aussi que les études en amont permettent d'économiser des moyens en aval, y compris en termes d'externalités positives valorisables (environnement, cohésion sociale, acceptabilité, etc.).

Ainsi, ces carences en ingénierie « amont » excluent souvent les collectivités de la possibilité de s'inscrire dans des dispositifs permettant de trouver un cadre et un accompagnement financier pour faire émerger ou concrétiser les projets qu'elles voudraient porter, dispositifs de soutien bénéficiant ainsi le plus souvent aux collectivités disposant déjà d'une capacité d'action interne structurée.

Les collectivités ont besoin en premier lieu d'une ingénierie de « maîtrise d'ouvrage » internalisée, formée et pérenne qui pourrait parfois être couverte par des postes mutualisés entre les communes et leurs groupements intercommunaux.

Mais elles ont aussi besoin d'une ingénierie d'appui, de soutien d'experts polyvalents et neutres en capacité de prendre la mesure du contexte et des enjeux spécifiques de la collectivité pour défendre ses intérêts, ingénierie « amont » permettant aussi d'entrer dans le cycle vertueux des dispositifs d'accompagnement.

Le grand paradoxe de la réforme de l'ingénierie d'État est qu'en s'allégeant de ses missions traditionnelles au service des territoires, l'État n'a pas pour autant permis une consolidation sur ses missions régaliennes. D'une part, la réduction accélérée des effectifs a mis en difficulté le travail de contrôle et de régulation de l'administration des sols et, d'autre part, la perte de compétences techniques (police de l'eau, assainissement,) peut entraîner un affaiblissement de la capacité de l'État à exercer par lui-même non seulement ces missions pour ses besoins propres, mais aussi à en assurer la régulation et le contrôle.

Certains interlocuteurs ont ainsi indiqué à vos rapporteurs qu'il n'était pas rare que l'État sollicite les collectivités territoriales pour qu'elles mettent à disposition un ingénieur territorial compétent pour représenter l'administration française à des réunions internationales. Le retrait de l'ingénierie d'État depuis une quinzaine d'années semble tel que certains territoires considèrent qu'elle a disparu et se sentent « abandonnés » par les services de l'État.

DEUXIÈME PARTIE : « ...À LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE TERRITORIALE... »

I. DU POINT DE VUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, L'ÉTAT A QUITTÉ LE TERRAIN ET ELLES ONT DÛ RÉPONDRE AU BESOIN

Le développement de l'ingénierie publique locale a été plus progressif que le retrait de l'État et a emprunté des voies juridiques diversifiées :

- la première solution peut consister en la constitution d'un bureau d'étude interne en régie, ce choix n'étant toutefois ouvert qu'aux collectivités d'une certaine importance ;

- une deuxième solution à laquelle les collectivités recourent est la mutualisation horizontale entre elles ou entre syndicats de gestion ;

- une troisième option, qui a connu un développement important, consiste en la création d'une agence départementale d'ingénierie fournissant aux collectivités adhérentes une offre d'ingénierie hors du champ concurrentiel.

En définitive, ces choix dépendent de l'analyse que les élus locaux font des besoins des collectivités et de la manière d'y répondre en fonction des ressources d'ingénierie publiques et privées locales.

L'ingénierie publique locale s'est principalement structurée autour des départements, notamment dans les domaines de l'aménagement, de la voirie, de l'eau, de l'assainissement, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, la prévention des inondations, de l'habitat. Elle est destinée aux communes et EPCI qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences. D'autres acteurs territoriaux ont également participé à cette montée en puissance, notamment les intercommunalités (A).

Cependant, du fait de la diversité des situations locales, des moyens financiers et humains, l'essor de l'ingénierie publique locale ne couvre pas tous les besoins, notamment en ingénierie stratégique et de conception (B).

A. L'OFFRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE S'EST STRUCTURÉE PRINCIPALEMENT AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL, AVEC D'AUTRES ACTEURS TERRITORIAUX

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont constaté que l'état des connaissances sur l'ingénierie dans les territoires suscitait un intérêt croissant de la part des collectivités, au point de pouvoir en dresser un premier état des lieux :

- en 2014, l'Assemblée des communautés de France (AdCF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ont réalisé conjointement une étude sur l'ingénierie au service de l'autonomie locale. Publiés dans un rapport intitulé « Territoires ingénieux », ces travaux, menés par les élèves administrateurs territoriaux de l'Institut national des études territoriales (INET), n'avaient pas pour objet de dresser un inventaire exhaustif des moyens des départements et des intercommunalités mais a permis de mettre en valeur la diversité des modèles d'organisation locaux. Tout en constatant que *« la complémentarité entre les différentes offres d'ingénierie n'est pas toujours garantie »*, l'étude faisait émerger deux conclusions : le besoin d'articulation des acteurs est *« de plus en plus ressenti »* et *« l'échelon du territoire départemental est reconnu comme pertinent pour penser l'organisation de l'offre »* ;

- plus récemment, l'ADF a réalisé un « état des lieux de l'ingénierie au niveau national 2018 » sous la forme d'une enquête auprès des 101 départements. 77 d'entre eux ont apporté des éléments de réponses sur la nature juridique de leur offre d'ingénierie (agence, régie,...), la nature des prestations fournies et l'existence d'autres ressources locales (CAUE) ;

- l'Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (ANDATD) a réalisé un annuaire détaillé sous forme de cartographie nationale (*cf. infra*) et de fiches techniques par département (forme juridique, type de missions, effectifs et budget) dont il faut saluer le caractère quasi exhaustif et le travail d'actualisation ;

- enfin, l'Association des maires de France (AMF) avait informé vos rapporteurs qu'elle menait pour sa part une étude sur l'ingénierie et les communes, mais les conclusions de celle-ci ne devaient pas être disponibles à temps avant l'adoption du présent rapport.

Dix ans après le rapport d'information de notre collègue Yves Daudigny - qui rappelait que l'échelon départemental était le plus pertinent et qu'il était important de laisser la liberté à chaque territoire de s'organiser librement -, la multiplication des ATD vient confirmer le propos. **À cet égard, il faut saluer le travail des associations d'élus et des fonctionnaires territoriaux qui contribuent à affiner l'état des connaissances sur les ressources locales d'ingénierie.**

1. Les conseils départementaux sont des acteurs majeurs de l'ingénierie territoriale

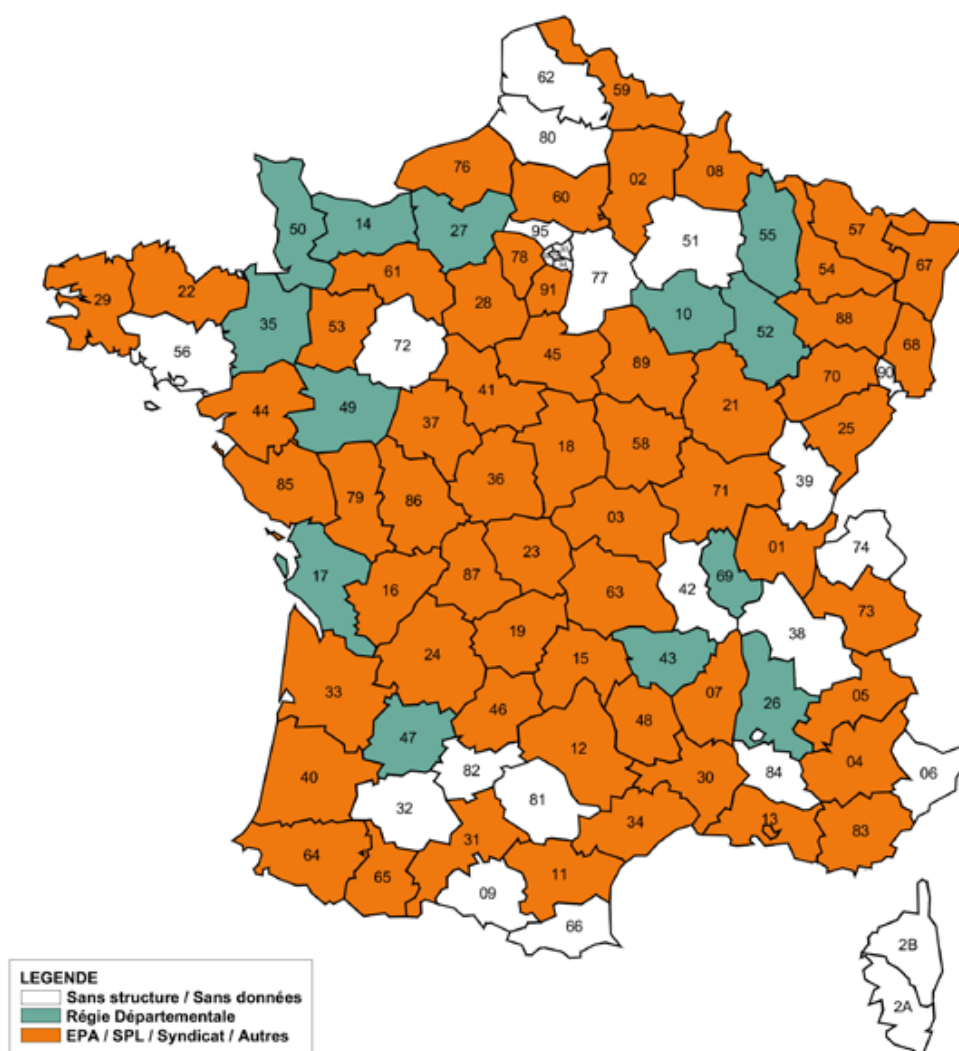
D'après le recensement effectué par l'Association nationale des agences techniques départementales, 70 départements apportent une assistance technique, juridique ou financière dont :

- 55 départements sous forme d'agence technique départementale (48 sous forme d'EPA et 7 sous forme d'association, syndicat mixte ou SPL) ;

- 15 départements sous forme de régie.

Leurs moyens cumulés s'établissent à environ 70 millions d'euros et 860 agents. Plus de 10 000 conseils, assistances, missions d'AMO seraient fournis chaque année. Dans les départements où une ATD est constituée, entre 50% et 100% des communes sont adhérentes.

L'ingénierie territoriale au niveau départemental



Source : Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (ANDATD)

En outre, différents outils publics permettent aux collectivités de mettre en place d'autres types de structures d'ingénierie adaptées en complément de leur ATD ou en leur lieu et place (CAUE, SEM, agence d'urbanisme,...).

Pour l'ADF, l'essor de l'ingénierie départementale correspond à un niveau de proximité et de mutualisation des moyens adapté aux territoires

ruraux, où le conseil départemental est souvent la seule collectivité suffisamment importante pour porter des projets structurants et organiser une offre d'ingénierie, les EPCI de moins de 40 000 habitants n'étant généralement pas autonomes sur le plan technique.

a) Les Agences techniques départementales : le modèle prédominant de structuration de l'ingénierie publique locale

Les Agences techniques départementales ont été créées par l'article 32 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : *« Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. »*

Codifié en 1996 à l'article L. 3232-1-1 du CGCT, il s'est enrichi de nouveaux domaines de compétences : *« Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. »*

L'ANDATD attribue le succès du modèle des ATD - les créations de nouvelles agences se poursuivent, par exemple en Côte-d'Or, en 2019 - pour plusieurs raisons :

- d'une part, son mode de gouvernance partagé entre communes/EPCI et département ;

- d'autre part, les services qui y sont développés sont ceux dont les territoires ont besoin. Ainsi l'assistance des agences techniques est-elle extrêmement variée et adaptée d'un département à l'autre (juridique, informatique, numérique, bâtiment, voirie, aménagement urbain, eau, assainissement, Gemapi, énergie, Satese, marchés publics, urbanisme, etc.).

L'élément de proximité le plus souvent cité est : les ATD *« travaillent à la parcelle »*, sur une rue, à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité. Leurs interlocuteurs directs sont les maires, leurs adjoints et les directeurs généraux de mairie.

Ensuite, ces services d'assistance tels qu'ils sont présentés par les conseils généraux et leurs agences ont vocation à s'inscrire dans un rapport de neutralité par rapport aux attentes des élus. Lors de leurs déplacements, vos rapporteurs n'ont pas été sans ignorer la dimension politique qui peut

animer les rapports entre élus locaux, mais ils ont constaté que deux points importants permettaient de les réunir :

- la diversité des collectivités adhérentes d'une ATD, en général plusieurs centaines (cf. encadrés ci-dessous : 607 collectivités adhérentes en Haute-Saône, 203 dans les Côtes-d'Armor) garantit un égal accès des adhérents aux compétences d'ingénierie proposées par le département ;

- l'absence de tutelle, affirmée par tous les acteurs locaux, entre le département et la collectivité bénéficiaire.

Les deux déplacements effectués en Haute-Saône et dans les Côtes-d'Armor ont permis de rencontrer des acteurs locaux et des agences techniques départementales que l'on peut qualifier de « puissantes », avec des compétences très diversifiées. Malgré cela, les situations locales demeurent très contrastées : elles dépendent du niveau des agences locales, de leurs moyens, mais aussi du maillage territorial pertinent pour concevoir et développer les projets, de la connaissance des acteurs locaux entre eux et de leur volonté de travail en commun.

Dans certains cas, lorsque l'offre d'ingénierie est localement peu diversifiée, l'efficacité du service rendu repose, comme en Haute-Saône, sur une relation bilatérale étroite entre le conseil départemental et la collectivité bénéficiaire (le niveau communal semblant privilégié) des services d'une ATD elle-même solidement structurée sur des compétences du « quotidien » (voirie, aménagement) mais aussi sur de nouveaux besoins tels que l'informatique et les nouvelles technologies.

L'ingénierie territoriale dans le département de la Haute-Saône

Partant du constat d'une offre privée d'ingénierie extrêmement réduite, le conseil départemental a créé une agence technique, « Ingénierie 70 », proposant des prestations de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage déléguée.

L'agence est financée par le département et par les collectivités adhérentes *via* le versement d'une cotisation et la rémunération des prestations offertes. On dénombre 607 collectivités adhérentes (529 communes, 62 structures diverses, 15 communautés de communes et le département). Cette structure est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département de la Haute-Saône qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financière dans les trois compétences suivantes : aménagement, application du droit des sols et informatique.

L'agence départementale effectue les prestations suivantes dans le cadre de sa « compétence aménagement » : aide à la recherche de financement et au montage des dossiers de subventions, analyse de budget de l'opération, faisabilité, simulation financière, simulation d'emprunt, intégration du projet dans les différents budgets de la collectivité (amortissement, proposition tarifaire, TVA,...) et prospective financière.

Le cas du département des Côtes-d'Armor est différent dans le sens où, sur les mêmes fondamentaux précédemment cités - à savoir une ATD

soutenue par l'association des maires du département et les intercommunalités -, l'offre locale d'ingénierie publique et privée semble plus développée et répartie entre plusieurs acteurs tels que le centre de gestion, l'agglomération de Saint-Brieuc mais aussi le bureau local du Cerema.

L'ingénierie territoriale dans le département des Côtes-d'Armor

L'agence départementale d'appui aux collectivités (ADAC 22) met à disposition de ses adhérents des compétences en ingénierie dans les domaines de la voirie, de l'aménagement des espaces publics, du bâtiment, de l'assainissement et de l'assistance aux territoires. L'agence accompagne plus de 230 adhérents dans les Côtes-d'Armor : communes, intercommunalités et établissements publics.

Créée en 2012 et cogérée par le département des Côtes-d'Armor et l'Association des maires de France 22, l'agence est un service public d'assistance aux collectivités locales pour un appui technique et juridique de leurs projets d'ingénierie.

L'ADAC 22 répond aux demandes des communes et des intercommunalités en matière d'assistance aux maîtres d'ouvrage publics. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage est donc un service public départemental de solidarité et de mutualisation proposé aux collectivités.

L'ADAC 22 met à la disposition des communes et intercommunalités membres plusieurs compétences en matière de voirie, d'aménagement des espaces publics, de bâtiment et d'assainissement collectif.

La gouvernance des projets est partagée entre le département, l'AMF 22 et les collectivités adhérentes.

L'assistance au maître d'ouvrage peut être proposée dans plusieurs cas :

- études de faisabilité de projets (approche technique, financière et juridique) ;
- aide à la rédaction des documents liés aux obligations de la commande publique (cahiers des charges, règlement de consultation...) ;
- aide à l'analyse des offres ;
- conduite d'opération (suivi des travaux en lien avec les maîtres d'œuvre et les prestataires).

La maîtrise d'œuvre est exclue des missions actuelles. Toutefois, une mission simplifiée de maîtrise d'œuvre pour les programmes d'entretien de voirie est proposée aux collectivités adhérentes. L'ADAC accompagne la collectivité pour éclairer ses choix, dont elle conserve l'entière maîtrise.

Les communes, les intercommunalités et les structures publiques de type syndicats ou EHPAD peuvent y adhérer.

Une fois le projet lancé, après sollicitation de l'ADAC, celle-ci intervient en direct avec les élus adhérents et les accompagne durant les phases d'étude et de travaux.

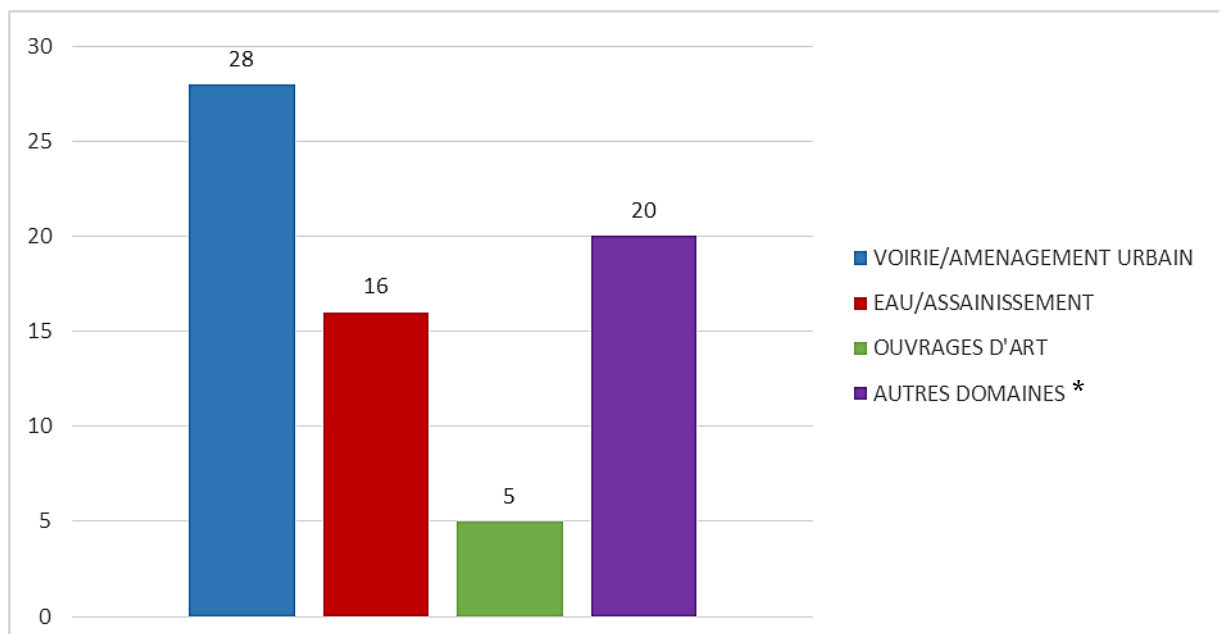
La constante qui se dégage des déplacements et des auditions est le besoin de renforcer la connaissance mutuelle des acteurs locaux sur l'offre d'ingénierie et les besoins des élus locaux. Parfois, certains acteurs d'un

même territoire ne se connaissent pas ou ignorent que des compétences existent à proximité.

b) Des domaines d'activités de plus en plus diversifiés selon l'enquête de l'Assemblée des départements de France

La voirie, l'aménagement urbain, l'eau et l'assainissement, mais aussi les ouvrages d'art, constituent les domaines d'activités prépondérants des ATD.

Les domaines d'intervention des ATD (sur 46 réponses)



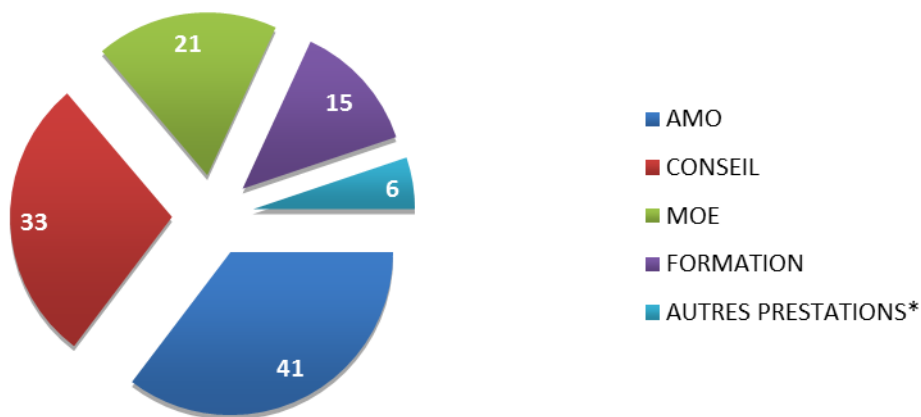
* » Autres domaines » : conseil en énergie, patrimoine historique, assistance informatique, énergie renouvelable...

Source : Assemblée des départements de France (ADF)

Les ATD mènent également d'autres missions importantes notamment dans les domaines suivants : conseil en énergie, patrimoine historique, assistance informatique, énergies renouvelables...

Les prestations fournies concernent très majoritairement l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le conseil et la maîtrise d'œuvre. Parmi les autres missions des ATD figurent également la formation, le dépannage, l'assistance, l'information et l'accompagnement technique.

NATURE DES PRESTATIONS DES ATD EN NOMBRE SUR 46 REPONSES



* » *Autres prestations* : dépannage, assistance, information, accompagnement technique...

Source : Assemblée des départements de France (ADF)

D'autres initiatives sont également citées telles que la production de guides d'ingénierie publique, de notices méthodologiques ou d'appels à projets communaux.

2. ...l'ingénierie est également portée par une pluralité d'autres acteurs locaux

a) Les intercommunalités : une bonne échelle de mutualisation des services

Un grand nombre d'EPCI fournissent aussi un appui à leurs communes membres (66% des établissements). Néanmoins, « cet appui est corrélé à la taille des communautés et à la typologie des territoires. Les communautés de plus de 30 000 habitants organisées autour de territoires urbains sont les plus engagées dans l'apport d'ingénierie. A contrario, les communautés démographiquement plus faibles et rurales sont moins présentes sur ce champ »¹. Les intercommunalités qui ne proposent pas ces services sont généralement les plus petites (celles entre 5 000 et 10 000 habitants). Selon l'étude de l'AdCF, 50% des collectivités de moins de 10 000 habitants ne disposent pas d'offre d'ingénierie. Au-delà de 20 000 habitants, l'absence d'offre d'ingénierie est relativement rare. Il y a donc une « relation positive entre la taille de la collectivité et la structuration d'une offre ». Le cabinet d'étude SEMAPHORES annonce que « les intercommunalités constitueront en effet les fondements des changements à venir, en assurant une mutualisation de premier

¹ Étude, AdCF et ADF, Territoires ingénieux : l'ingénierie au service de l'autonomie locale, 2014.

niveau pour l'ingénierie opérationnelle mais aussi en garantissant le maintien d'une maîtrise d'ouvrage locale »¹.

Un exemple - étudié dans le rapport « Les collectivités territoriales, leviers de développement des ruralités » - est la communauté de communes du pays rethélois (Ardennes), qui a mobilisé de nombreux dispositifs contractuels territoriaux s'élevant à presque 10 millions d'euros pour une communauté de 30 000 habitants.

Citée dans le rapport « Territoires ingénieux », Saint-Brieuc agglomération a mis en place une ingénierie commune en régie, au service de son projet de territoire, avec une direction générale adjointe mutualisée sur les services techniques entre la ville centre de Saint-Brieuc et la communauté d'agglomération. Cette mutualisation est d'autant plus intéressante qu'a été associée dès le départ une Société publique locale d'aménagement (SPLA) communautaire : Baie d'Armor Aménagement (B2A), qui intervient pour les études pré-opérationnelles et opérationnelles, les travaux et la commercialisation d'opérations mixtes. Enfin, Saint-Brieuc agglomération ne disposant pas d'agence d'urbanisme, elle s'est rapprochée des agences d'urbanisme des deux « métropoles » bretonnes : Rennes Métropole (Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise - l'Audiar) et Brest métropole océane (ADEUPa Brest, l'agence d'urbanisme du Pays de Brest), avec un système de mise à disposition réciproque.

b) Les régions : un niveau de coordination stratégique et financier

Les conseils régionaux ne sont généralement pas les premiers porteurs d'une ingénierie territoriale, mais viennent en appui. Ils agissent surtout sur la base d'une contractualisation d'objectifs inscrits dans un plan d'action et de subventions. Néanmoins, il s'agit d'un échelon de coordination des politiques locales qui, selon Régions de France, entendue par vos rapporteurs, présente deux avantages concrets :

- celui d'une connaissance plus globale des infrastructures et des réseaux de communication et de transport qui lui permette de mettre en relation les acteurs locaux entre eux. À titre d'exemple, en région Bretagne, sur une question soulevée par le département du Finistère pour l'entretien d'un pont, la région a pu identifier un interlocuteur compétent au sein de la direction territoriale OUEST du Cerema qui était intervenu sur une même problématique dans le département des Côtes-d'Armor ;

- celui d'un effet d'échelle permettant de traiter des problématiques de financement dans le cadre de tours de table plus larges. C'est d'ailleurs au niveau du préfet de région - nous le verrons par la suite - que l'ANCT a fixé le niveau de coordination en matière de financement.

¹ SEMAPHORES, *L'ingénierie publique locale : une contribution aux enjeux de mutualisation*, 2015.vb.

c) Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les agences d'urbanisme et les centres de gestion

Les **conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)** sont des organismes départementaux créés à l'initiative des conseils départementaux et des services de l'État, présidés par un élu local. Les collectivités territoriales, l'État et les professionnels de la construction sont tous représentés dans les conseils d'administration.

Au nombre de 90 en France¹, ils sont issus de la loi de 1977 sur l'architecture. Le CAUE est un outil de conseil, à la fois aux particuliers, aux professionnels et aux collectivités. Il intervient dans la phase amont des projets et, plus largement, peut accompagner des réflexions sur les nouveaux enjeux de société. Ils sont tous essentiellement financés par une part de la taxe d'aménagement. L'apport des CAUE peut être différent d'un département à l'autre (urbanisme, aménagement ruraux et urbain, bâtiment, patrimoine, environnement).

Plusieurs CAUE sont dirigés par un directeur commun ATD/CAUE. La direction commune, dans 6 cas confiée au directeur de l'ATD, a permis de repositionner les CAUE en les développant, en leur donnant plus de proximité, en les rendant plus opérationnels.

Le Cas de la Moselle - MATEC / CAUE - une direction commune

L'agence technique MATEC a dépassé les 550 collectivités adhérentes (soit plus de 75 % des collectivités) et fait bénéficier de son ancrage le CAUE de la Moselle, dont le nombre d'adhérents avait baissé à environ 150 en 2017 et qui dépasse aujourd'hui les 300 collectivités adhérentes. Le CAUE accompagne ainsi le début des réflexions de projet à l'échelle communale ou intercommunale, sensibilise les élus sur les enjeux futurs. L'Agence technique est dans l'opérationnel. Cela s'est traduit au niveau de la MATEC par plus de 200 projets accompagnés chaque année, conduisant, en termes de marchés publics, à plus de 40 millions d'euros de commandes pour l'économie locale. Son rôle de facilitateur permet ainsi de faire émerger les projets plus rapidement et avec une vision pragmatique des besoins. Cet accompagnement technique complète parfaitement le soutien financier du département auprès des collectivités, pour lesquelles il débloque chaque année une enveloppe de 25 millions d'euros d'aide à l'investissement.

Le CAUE sensibilise et initie les réflexions, la MATEC assiste à la mise en oeuvre des projets et apporte le soutien technique, le département apporte le soutien financier.

¹ « Au 1^{er} novembre 2010, 91 CAUE déploient leur activité en fonction des besoins et de la ressource, couvrant presque en totalité le territoire national. » (*rapport d'information précité présenté par Pierre Jarlier*).

Les **agences d'urbanisme** sont au nombre de 53, « rassemblées dans un réseau national permettant d'échanger les expériences et de capitaliser les savoir-faire. Chaque agence est différente mais réunit en général les communes et les communautés, les EPCI spécialisés (SCOT, AOT...), la région et le département, l'État et ses services déconcentrés, les chambres consulaires, l'université, le port, les établissements publics, etc ».1

Les **centres de gestion**, ou centres de gestion de la fonction publique territoriale, ont des compétences en principe limitées à la vie de la fonction publique territoriale, à l'organisation des concours, des conseils de discipline, en passant par la gestion de carrière (ressources humaines et formation). Ils ne sont a priori pas directement compétents en matière d'ingénierie territoriale. Indirectement, ils interviennent pour le recrutement des acteurs de l'ingénierie ainsi que pour la rédaction de certains actes. Il en va de même pour le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Toutefois, certains centres de gestion, par exemple à Saint-Brieuc, proposent des services en matière d'ingénierie administrative et d'accompagnement réglementaire, notamment dans l'administration du droit des sols.

Exemples de missions réalisées par le centre de gestion des Côtes-d'Armor

Missions obligatoires (collectivités de moins de 350 fonctionnaires)	Missions optionnelles (pour toutes les collectivités affiliées ou adhérentes)
• Organisation des concours et examens professionnels (à l'exception de ceux de catégorie A+) • Publicité des créations et vacances d'emploi (Bourse de l'emploi) • Gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC) • Gestion des carrières • Reclassement en cas d'incapacité physique • Conseil juridique statutaire • Secrétariat des instances paritaires • Conseil de discipline • Droit syndical • Partenariat CNRACL • Commission de réforme et Comité médical	• Missions temporaires • Emplois partagés • Actions de professionnalisation préalables à l'embauche (licences professionnelles, formation • Métiers administratifs territoriaux) • Médecine préventive • Hygiène et sécurité au travail • Inspection • Assurance des risques statutaires • Conseil juridique non statutaire • Études et organisation • Accompagnement des pratiques professionnelles • Droit des sols et rédaction d'actes • Conseil et assistance informatique • Archives

¹ Ibid.

d) L'ingénierie privée : une offre à prendre en compte dans la cartographie de l'ingénierie dans les territoires

Selon la fédération professionnelle Syntec-Ingénierie, l'ingénierie privée concentre 70 000 établissements, qui comptent près de 312 000 collaborateurs, répartis entre le secteur de la construction (qui couvre les infrastructures, le bâtiment, l'environnement, la gestion de l'eau, la géotechnique) et celui de l'ingénierie industrielle (qui intervient dans les domaines de l'automobile, de l'énergie, de l'aéronautique, du ferroviaire,...). Son activité concerne l'ensemble des prestations intellectuelles qui garantissent la conception et la mise en œuvre des ouvrages et des *process* tout au long de la chaîne de valeur.

90% des établissements sont constitués de très petites entreprises ou d'indépendants, mais l'ingénierie privée compte aussi quelques grandes entreprises, également présentes à l'international. Plus de 65% des entreprises se répartissent sur l'ensemble du territoire, hors Ile-de-France.

L'ingénierie publique, qui s'est fortement développée dernièrement, intervient parfois dans le champ concurrentiel, de manière qualifiée de « déloyale » par la fédération professionnelle. Ainsi, les secteurs d'intervention traditionnels de l'ingénierie privée (bâtiment/patrimoine, voirie/ouvrage d'art, eau et assainissement) sont ceux où cette concurrence est ressentie le plus fortement.

Il faut toutefois relever un paradoxe : selon les élus locaux, **le retrait de l'ingénierie d'État n'a pas conduit mécaniquement à l'augmentation de l'activité privée dans les mêmes proportions**. Ceux-ci constatent même une défaillance de l'offre privée sur certains segments ou certains territoires, et donc un basculement partiel de certaines missions vers d'autres acteurs publics. Les intercommunalités, les pôles de mutualisation intersyndicaux et les agences techniques départementales sont des émanations de collectivités locales.

À cet égard, certains départements veillent à ne pas « fausser » la concurrence lorsqu'ils interviennent sur des prestations telles que l'informatique et le développement des nouvelles technologies (e-administration, archivage légal,...) en affirmant, comme c'est le cas en Haute-Saône, pratiquer des prix « au-dessus du marché », en tenant compte de la TVA, pour ne pas décourager l'offre privée.

Néanmoins, faut-il que le Syntec-Ingénierie puisse siéger au sein de l'ANCT, en tant que personnalité qualifiée, avec voix consultative, et que d'une manière générale, il puisse participer aux instances de gouvernance de l'ingénierie publique ? Si cette solution n'a pas été retenue au niveau national – le conseil d'administration de l'ANCT ne comporte pas de représentant du secteur privé –, la question peut se poser à l'échelon départemental où, à défaut de participation aux nouveaux comités locaux de cohésion des territoires constitués dans chaque département par le préfet, **un**

recensement le plus exhaustif possible de l'ingénierie privée compléterait utilement la cartographie des ressources et compétences locales.

B. MAIS EST-ELLE EN CAPACITÉ DE RÉPONDRE À TOUS LES BESOINS DES TERRITOIRES ?

L'ingénierie départementale se heurte à de nombreuses limites :

- les moyens humains et financiers des conseils départementaux sont contraints (perte d'autonomie fiscale des départements, pactes de Cahors, raréfaction des compétences dans certains domaines tel celui des ouvrages d'art) ;

- l'ingénierie mise en œuvre répond essentiellement à des besoins « ordinaires » des collectivités locales. Elle s'avère insuffisante pour des projets très spécialisés ou exceptionnels (comme la réparation d'un câble du pont de l'Ile de Ré) ou dès lors que les besoins sont quantitativement très importants (pour diagnostiquer les milliers d'ouvrages d'art en France, par exemple) ;

- l'excès de normes et l'instabilité réglementaire complexifie les projets et alourdit les coûts (diagnostic de tous les passages à niveaux de France prévu dans la loi d'orientation des mobilités -LOM, alors que les accidents proviennent de problèmes comportementaux des personnes, normes environnementales) ;

- la perte de certaines compétences juridiques a réduit les moyens techniques disponibles dans les départements (par exemple, perte de la compétence transport alors que la LOM prévoit d'élargir aux questions de mobilité l'assistance technique des départements) ;

- la mise en réseau des ingénieries existantes dans un territoire est limitée par les moyens disponibles et la volonté des différents acteurs de coopérer.

1. Des besoins restent non couverts...

a) ...faute de moyens humains et financiers...

Pour de nombreuses collectivités locales, l'ingénierie publique pose problème. Les moyens financiers et humains sont souvent insuffisants pour exercer leurs compétences (urbanisme, environnement, aménagement, gestion de l'eau, aménagement numérique, voirie, entretien du patrimoine, etc.). De plus, elles sont confrontées à un environnement réglementaire et technique de plus en plus complexe (contraintes environnementales, transition énergétique, aménagement numérique, accessibilité des bâtiments publics pour les personnes à mobilité réduite, risques de submersion marine, dévitalisation des centres-villes, etc.).

L'ingénierie privée fait parfois défaut, surtout en milieu rural pour de petits projets, et nécessite des compétences qui n'existent pas localement pour concevoir les projets et formaliser les appels d'offres.

Aujourd'hui, les services déconcentrés de l'État sont perçus par les élus locaux comme éloignés du terrain et plus attentifs aux sollicitations des ministères qu'aux besoins des collectivités locales. Car, pour les petites collectivités, les besoins sont très divers : entretien et modernisation du patrimoine (notamment voirie, réseaux, bâtiments), aide à la réalisation de projets (validation du besoin, identification des acteurs à mobiliser, estimations financière et budgétaire, plan de financement, rédaction d'un cahier des charges, aide à l'analyse des appels d'offre, suivi de chantier), assistance juridique, aide à la dématérialisation, documents d'urbanisme.

Or, on a vu dans la cartographie de l'offre d'ingénierie des départements que tous n'étaient pas en capacité de fournir ces services.

b) ...faute de savoir-faire locaux spécifiques pour lesquels le recours à une ingénierie nationale se justifie encore

Selon une enquête de l'Institut du management public portant sur la suppression de l'ingénierie publique d'État dans le domaine de l'eau, il est constaté que plus de 52 % des structures concernées estiment que les initiatives des collectivités locales ne sont pas parvenues à prendre le relais de l'ingénierie d'État¹. Le retrait des services de l'État ne s'est pas compensé symétriquement du côté des collectivités locales. **Le maintien d'un niveau minimum de savoir-faire et de disponibilité des moyens de l'État au profit des collectivités est jugé indispensable.**

L'ADF souligne l'importance de garder une ingénierie nationale pour des domaines très spécialisés qui ne relèvent pas de savoir-faire locaux (ingénierie des ouvrages d'art, des tunnels, problèmes complexes d'urbanisme, mobilité, inondations, transgression marine...). Selon elle, c'est notamment la vocation du Cerema, qui doit demeurer un outil stratégique au service de l'État mais aussi des collectivités. Il est nécessaire que l'État n'accentue pas son désengagement financier dans ce domaine.

D'ailleurs, pour certains départements qui ont suffisamment structuré leur offre d'ingénierie, le message a été transmis à vos rapporteurs que l'ANCT ne devait intervenir qu'en subsidiarité, pour compléter l'offre d'ingénierie existante sans créer de doublons ou complexifier les organisations existantes. C'est clairement le cas en Haute-Saône, où le centre de gravité de l'ingénierie dans le territoire semble davantage situé au conseil départemental qu'à la préfecture, où la voix du préfet en tant que délégué territorial de l'ANCT devra nécessairement composer avec les projets

¹ S. Barone, C. Dedieu, L. Guérin Schneider. *La suppression de l'ingénierie publique de l'État dans le domaine de l'eau : les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale. Politiques et Management public*, Institut de management public, 2016, 33 (1), pp.49-67. hal-01457415.

décidés par le département et les collectivités territoriales. Néanmoins, sur des compétences précises, non prévues par l'ATD, **le besoin de renfort technique de l'État sous forme de mise à disposition d'ingénieurs a été évoqué pour réfléchir à des missions d'ingénierie stratégique sur les potentialités de développement du territoire.**

2. Les disparités territoriales demeurent

Les collectivités territoriales, notamment faiblement densifiées, présentent encore des besoins non pourvus en ingénierie.

Le mouvement actuel est plutôt celui de l'organisation autonome des collectivités en matière d'ingénierie, en particulier à l'échelon départemental. Or ces solutions individuelles sont sources d'inégalités territoriales.

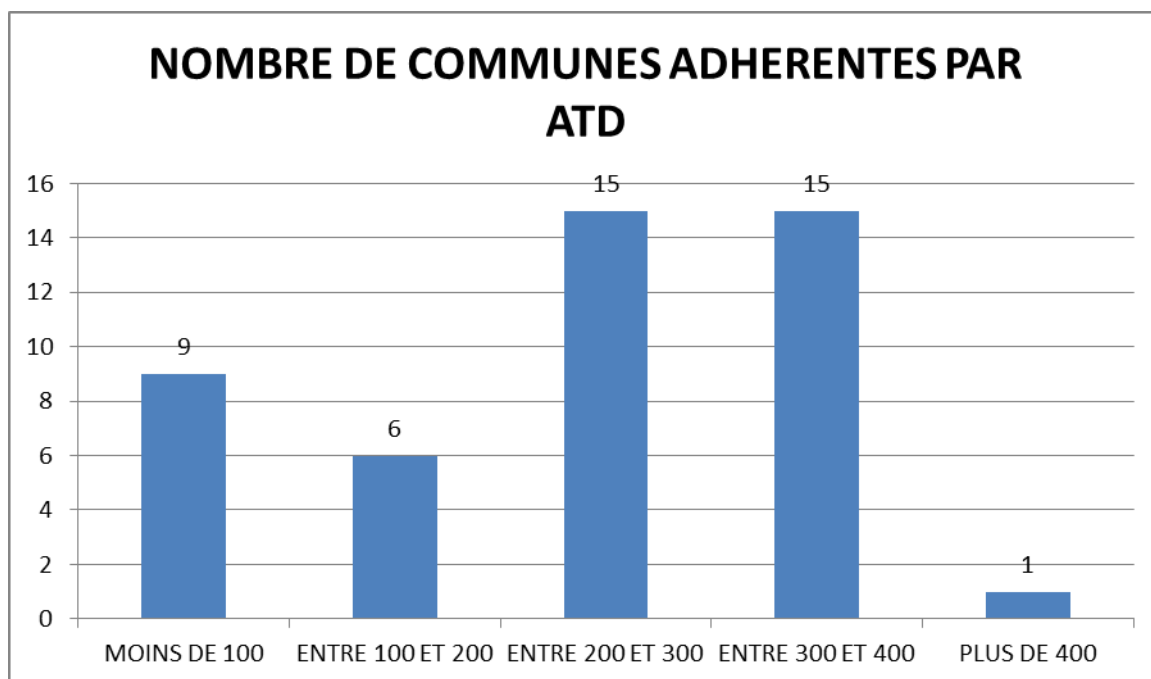
a) Une couverture technique inégale suivant les territoires

Parmi les départements qui ont formalisé sous des formes diverses une offre d'ingénierie, il n'existe pas aujourd'hui un modèle type d'organisation, tout au plus une prédominance du nombre d'ATD sur celui des régies. Les données issues des études menées par les associations d'élus et de fonctionnaires territoriaux laissent apparaître de **fortes inégalités en termes d'accompagnement de projets entre les territoires.**

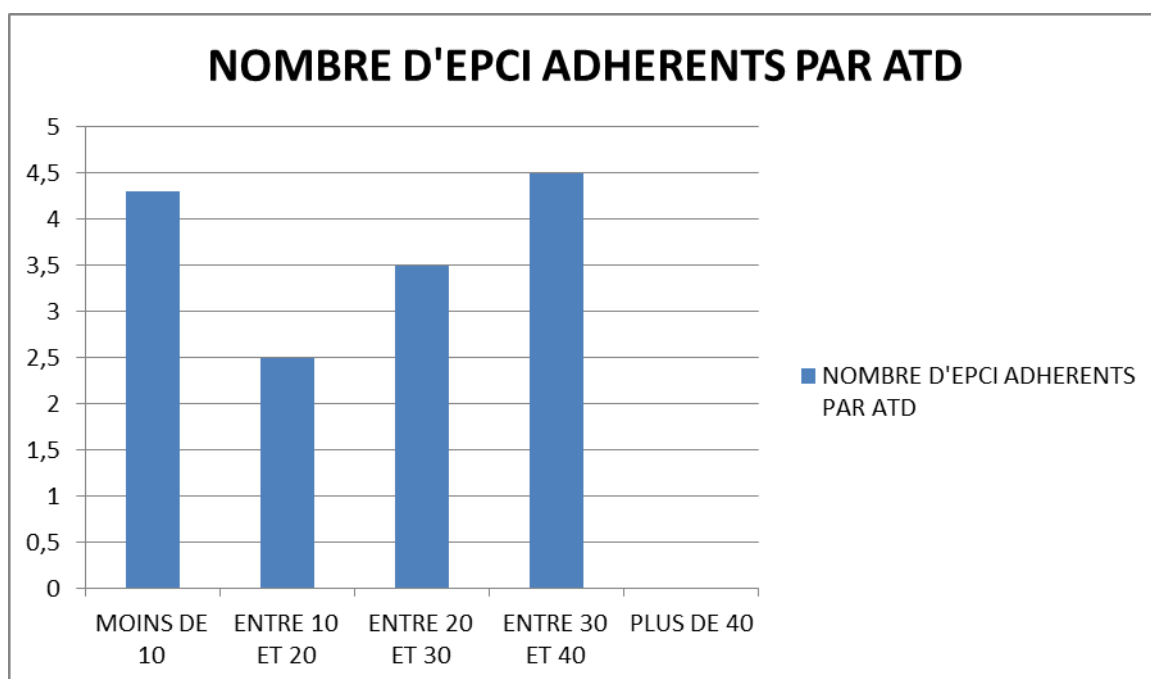
En effet, ces inégalités s'illustrent d'abord par les différences de budget entre agences. En moyenne, les budgets s'établissent à 1,2 million d'euros. Mais, dans le département de la Creuse par exemple, le budget de l'agence s'établit à 193 000 euros, soit six fois moins que la moyenne nationale. Quant au département des Pyrénées-Atlantiques, le syndicat mixte bénéficie de 4,8 millions d'euros, soit quatre fois plus que la moyenne nationale.

Ces inégalités sont aussi illustrées par la différence du nombre d'employés dans ces agences. En effet, ce nombre varie entre 2 salariés dans les Alpes-de-Haute-Provence, et 82 dans le Bas-Rhin, avec une moyenne nationale de 20 salariés par agence. Cela met en exergue les grandes disparités d'accès des collectivités territoriales à l'ingénierie territoriale des départements, lorsque celle-ci existe.

Enfin, le nombre de collectivités (communes et EPCI) adhérentes par ATD demeure très variable et influe donc directement sur les moyens humains et financiers d'action des agences (cf. graphique ci-après).



*plus de 400 communes adhérentes



*plus de 40 EPCI adhérents

Source : Assemblée des départements de France (ADF).

b) La problématique de la bonne « maille territoriale » : la solution du PETR en milieu rural

Si les départements et les intercommunalités sont présentés comme le niveau pertinent de structuration de l'offre d'ingénierie publique locale, la question se pose de savoir dans quelle configuration l'émergence des projets peut être favorisée.

Ainsi, les établissements de coopération intercommunale conservent un lien de proximité tout en ayant une masse plus importante que celle des petites communes prises isolément. Mais dans le cas des intercommunalités dites « XXL », comportant un nombre important de communes dans un territoire diffus et avec une faible population (la caractéristique des zones rurales), la difficulté demeure souvent financière et structurelle : comment dégager des moyens pour concevoir puis réaliser des projets de territoires ?

Lorsque les EPCI eux-mêmes ne sont pas en mesure de conduire ces projets, vos rapporteurs mettent en avant la possibilité, dans les territoires ruraux, d'atteindre la « taille critique » à l'échelle des « pays ». Ainsi, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), qui regroupent sous la forme d'un syndicat mixte plusieurs intercommunalités d'un territoire, peuvent constituer dans les territoires de faible densité d'habitants la maille territoriale adéquate de gestation et de réalisation des projets.

II. LES PROPOSITIONS EN FAVEUR DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE

Sur la base de l'ensemble des constats évoqués, vos rapporteurs présentent une première série de propositions en faveur de l'ingénierie publique locale. Elles sont au nombre de 12 et visent à **mieux faire reconnaître le rôle de l'ingénierie publique locale (A)**, à **adapter les ressources humaines des collectivités aux besoins de nouvelles compétences (B)** et à **ouvrir de nouveaux moyens financiers (C)**.

Pour mémoire, la seconde série de propositions porte sur l'ANCT, présentée en troisième partie du présent rapport.

A. RECONNAÎTRE LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE

À l'issue des travaux de vos rapporteurs, il apparaît que le visage de l'ingénierie dans les territoires, dans toute sa diversité, a évolué au cours des dix dernières années. Son essor, qui s'est structuré au niveau départemental et intercommunal, est aujourd'hui mieux documenté grâce aux nombreuses études réalisées par les associations d'élus et de fonctionnaires territoriaux. En quelque sorte, l'ingénierie publique locale a maintenant « pignon sur rue », au sens propre (les agences techniques départementales) comme au sens figuré.

En 2016, l'État avait esquissé un inventaire de l'ingénierie dans le cadre de la DNO, mais celle-ci procédait d'une démarche qui allait dans le bon sens : une mise en synergie des moyens par une meilleure connaissance mutuelle, mais dans un processus trop descendant « *top-down* » et autocentré sur la sphère étatique, qui, par ailleurs, n'incluait pas l'offre d'ingénierie des départements.

Aussi, la tendance de fond actuelle tendant à mieux identifier les compétences locales, dans une démarche ascendante et non hiérarchisée « *bottom-up* », est tout à fait complémentaire et de nature à mieux associer l'ensemble des parties prenantes de l'ingénierie.

Ce travail de recensement doit être poursuivi à chaque échelon territorial et mis en commun avec celui que devrait effectuer l'État au niveau des préfets de département et de région à l'occasion de la mise en œuvre de l'ANCT.

Proposition n° 1 : Améliorer la connaissance de toutes les ressources d'ingénierie publique locale pour tisser des liens entre les acteurs locaux qui parfois ne se connaissent pas (recenser dans chaque niveau de collectivité les ressources et compétences locales en l'ingénierie, qu'il s'agisse des collectivités territoriales elles-mêmes, de leurs groupements, du secteur para-public, privé, associatif).

Les deux propositions issues du « *New Deal départemental* » adopté par l'ADF visent, d'une part à « *créer une agence départementale d'ingénierie et d'infrastructure dans chaque département réunissant les partenaires institutionnels afférents, placée sous le pilotage du conseil départemental* », d'autre part à « *organiser autour de ces agences départementales une plateforme unifiée des différents dispositifs d'aide aux territoires actuellement gérés par l'État et les départements* ».

Si la seconde proposition qui reviendrait pour les départements à animer les missions de la future agence nationale de cohésion des territoires au niveau local n'a pas été retenue dans le cadre de la création de l'ANCT (c'est le préfet de département à qui reviendra cette mission en qualité de délégué territorial), la première proposition s'inscrit une logique reconnue selon laquelle le département constitue le niveau pertinent.

Le succès du modèle d'organisation de l'ingénierie publique locale d'organisation en ATD justifie qu'il puisse être recommandé à un nombre plus large de départements.

Proposition n° 2 : Conforter ou favoriser l'émergence d'une offre d'ingénierie publique locale dans chaque département, en lien étroit avec le conseil départemental, pleinement reconnue par les services déconcentrés de l'État et associée aux actions de l'ANCT.

L'environnement juridique des prestations de services rendues par les départements aux collectivités de leur ressort ou adhérentes à une ATD demeure discuté s'agissant des nouvelles prestations relevant du domaine concurrentiel (numérique, dématérialisation, administration 2.0). Aussi, afin de ne pas risquer de distorsion de prix avec l'offre privée, certains départements construisent leur offre de prix en intégrant le coût afférent à la TVA pour ne pas être sous les prix du marché et ne pas dissuader le développement d'une offre privée dans les territoires plus « reculés ».

La question se pose de savoir si toutes les collectivités territoriales juridiquement non assujetties à la TVA intègrent bien les risques de distorsion de concurrence dans leurs offres de services, pour lesquels l'environnement juridique et fiscal mériterait d'être harmonisé ou au moins précisé par l'État.

Proposition n° 3 : Harmoniser l'environnement juridique et fiscal de la rémunération des services d'assistance fournis par les départements (périmètre des missions, secteur concurrentiel, TVA).

La DGCL a publié un « **Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements** » visant à préciser le cadre juridique des mutualisations, prestations de services, délégations de compétences et coopérations pouvant être mises en œuvre entre collectivités territoriales. À vocation pratique, ce document gagnerait à être davantage diffusé auprès des collectivités, avec le soutien et le conseil des services déconcentrés de l'État.

Proposition n° 4 : Favoriser l'application des outils juridiques de coopérations entre les collectivités territoriales et leurs groupements par une meilleure diffusion et application du guide des coopérations.

B. ADAPTER LES RESSOURCES HUMAINES DES COLLECTIVITÉS AUX BESOINS DE NOUVELLES COMPÉTENCES

1. Assouplir les règles d'affectation de la fonction publique territoriale et de mise à disposition

a) Assouplir les règles d'affectation des fonctionnaires territoriaux

Comment faire face aux difficultés de recrutement d'ingénieurs et de cadres de haut niveau lorsque les collectivités n'ont pas le choix du niveau de recrutement de leurs collaborateurs ?

L'impossibilité de recruter des personnels de haut niveau dans les communes de moins de 40 000 habitants¹, les PETR et, plus généralement, les établissements publics locaux, est une contrainte remise en cause par les élus locaux.

La levée de cette contrainte est une proposition récurrente, figurant également dans le rapport de votre délégation précité « Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités ».

Il est proposé que les collectivités territoriales, leurs groupements et les PETR recrutent les personnels dont elles ont besoin sans qu'il soit possible de leur imposer des seuils démographiques pour le recrutement de certains corps ou grades.

Il conviendrait également de rendre possible la mutualisation d'administrateurs et d'ingénieurs territoriaux entre plusieurs collectivités. Lorsque l'exercice des fonctions d'un fonctionnaire territorial dans une commune, un département, une région ou un de leurs établissements publics est soumis à une condition de seuil de population, plusieurs collectivités, dont l'addition des populations respectives remplit ledit seuil, pourraient recruter conjointement un même fonctionnaire territorial.

Proposition n° 5 : Assouplir les règles d'affectation des fonctionnaires territoriaux en fonction de la taille de la collectivité (adapter les ressources humaines des collectivités aux besoins de nouvelles compétences, y compris hors fonction publique territoriale).

¹ Décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, article 2 : « Les administrateurs territoriaux exercent leurs fonctions dans les services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants (...) ».

b) Recourir à des compétences extérieures en mode projet (contrats de projet, mises à disposition)

Le contrat de projet a été créé par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (article 17).

Pour les trois versants de la fonction publique, il s'inscrit dans un contexte de large ouverture au recrutement contractuel s'opérant sous différentes formes et s'inspirant notamment du droit du travail.

Ce contrat vise à répondre à un besoin temporaire de l'administration en participant à un projet ou une opération, aussi il ne constitue pas une dérogation au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'administration sont, sauf dérogations prévues par la loi, occupés par des fonctionnaires (article 3 de la loi du 13 juillet 1983).

Ce contrat est possible pour toutes les catégories hiérarchiques (A, B et C) et sa durée est bornée (au minimum un an et au maximum six ans). Un renouvellement n'entraînant pas une durée supérieure à six années est possible dans le cas d'absence d'échéance du projet initial prévu.

Le recours à ce type de contrat, tout comme la mise à disposition d'ingénieurs par l'État pour la durée d'un projet, est un dispositif à développer.

Proposition n° 6 : Développer le recours aux contrats de projet en application de la loi de transformation de la fonction publique.

Proposition n° 7 : Mise à disposition par l'État d'ingénieurs et de cadres pour la durée d'un projet.

2. Développer la formation professionnelle continue

Selon l'Association des ingénieurs territoriaux de France, les collectivités territoriales et leurs groupements emploient 28 000 ingénieurs territoriaux titulaires et 6 000 contractuels. Aussi, compte tenu du nombre de collectivités et du fait que 80 % d'entre elles comptent moins de 2 000 habitants, on peut estimer que le nombre de 30 000 communes ou intercommunalités qui n'ont pas les moyens d'organiser leurs propres services d'ingénierie reste d'actualité.

Au-delà de ce constat, le CNFPT, qui par ailleurs coorganise annuellement des Rencontres nationales de l'ingénierie territoriale (RNIT), a exposé la nécessité de faire évoluer la culture administrative en matière de développement territorial plus largement au sein des différents cadres d'emploi et filières.

Proposition n° 8 : Il existe un besoin de centres de ressources d'ingénierie au niveau national (développer des MOOC avec le CNFPT pour faire évoluer la culture administrative sur le développement territorial).

C. OUVRIR DE NOUVEAUX MOYENS FINANCIERS EN FAVEUR DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE

1. Exclure du pacte de Cahors toutes les dépenses des départements liées à l'assistance technique et à l'ingénierie

Les « contrats de Cahors » sont un mécanisme de limitation des dépenses de fonctionnement créé par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Il s'agit d'un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales de plus grande taille. La loi prévoit un taux de croissance annuel de référence de 1,2 % pour l'ensemble des collectivités par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017. Les collectivités de plus grande taille, ainsi que les groupements les plus importants, s'engagent par contrat à suivre une trajectoire d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement, sur la base du taux national pouvant être modulé à la baisse ou à la hausse, en fonction notamment de l'évolution démographique, du revenu moyen ou de l'évolution des dépenses de fonctionnement constatée entre 2014 et 2016. En cas de dépassement de l'objectif, les collectivités contractantes s'exposent à une reprise financière égale à 75 % de l'écart constaté.

Dans son principe, cette « contractualisation forcée » va à l'encontre de la libre administration des collectivités territoriales – notamment car elle permet à l'État de s'immiscer dans leurs choix de gestion. En outre, elle ne tient pas compte du fait que l'ingénierie et les coûts afférents sont le corollaire préalable et indispensable à la mission d'investissement des collectivités.

Proposition n° 9 : Ne pas comptabiliser les dépenses d'ingénierie au titre des dépenses de fonctionnement prises en compte dans la contractualisation de Cahors.

2. Envisager de nouvelles sources de financement

Au titre des mesures d'accompagnement budgétaire de l'ANCT et des collectivités territoriales, une modification de l'emploi de certaines dotations - Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) - pourrait être étudiée afin de pouvoir en affecter une partie des crédits¹ vers les frais de rémunération de personnels dédiés à l'ingénierie, à titre exceptionnel et sur des territoires en besoin tels que les PETR.

Il s'agirait de faire évoluer la DETR pour permettre la prise en compte des besoins en ingénierie d'animation non directement rattachables à un projet d'investissement, le cas échéant en l'associant à une évaluation d'efficacité et d'efficience.

Proposition n° 10 : Affecter une partie des crédits de la DETR et de la DSIL vers les frais de rémunération de personnels dédiés à l'ingénierie, à titre exceptionnel et sur des territoires en besoin tels que les PETR.

L'une des principales missions des ATD est de participer à l'aménagement du territoire. Or, la taxe d'aménagement est prélevée sur les nouvelles constructions au profit de la politique Espaces naturels sensibles (ENS) et des CAUE.

Une partie de cette taxe pourrait être réorientée vers l'aménagement des territoires, chaque département étant libre de moduler la répartition de la taxe entre les ENS, les CAUE et les ATD. De la sorte, l'État pourrait ainsi donner à tous les départements qui le souhaitent une base de fiscalité qui leur permettrait de financer de l'ingénierie opérationnelle pour les territoires.

Proposition n° 11 : Étudier la possibilité pour les départements d'affecter une part de la taxe d'aménagement à toutes les formes d'ingénieries publiques tel les ATD et pas seulement à la politique ENS ou au CAUE.

¹ Les crédits de la DETR s'élevaient à 1 milliard d'euros en 2019 et ceux de la DSIL à 570 millions d'euros

Les modalités de calcul de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) sont plus favorables aux territoires urbains que ruraux. Une des pistes, qui dépasse la seule question de l'ingénierie, serait de rééquilibrer cette DGF pour faciliter le financement de l'ingénierie, en particulier dans le milieu rural dans le cadre d'un fonds national de cohésion alimenté par les métropoles.

Proposition n° 12 : Revoir les mécanismes de péréquation en faveur du milieu rural, en particulier pour faciliter le financement de l'ingénierie (rééquilibrer la DGF en faveur du milieu rural, créer un Fonds national de cohésion alimenté par les métropoles).

TROISIÈME PARTIE : « ...QUELLE PLACE POUR L'ANCT DANS LES TERRITOIRES ? »

I. LA CRÉATION DE L'ANCT MARQUE-T-ELLE LE RETOUR DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES ?

Le principe d'une nouvelle agence a été annoncé par le Président de la République à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, organisée au Sénat le 17 juillet 2017.

À partir de l'ambition partagée à travers cette proposition de loi sénatoriale, par l'exécutif, les assemblées et plus particulièrement les collectivités territoriales, de créer cette nouvelle agence dans l'optique d'un « *retour de l'État dans les territoires* » (A), l'interrogation récurrente des acteurs locaux de l'ingénierie, parfois l'inquiétude, se faisait plus concrète à mesure qu'avançaient les auditions au printemps 2020, avant que la doctrine d'emploi de l'Agence et sa feuille de route ne soient rendues publiques en juin de la même année : quelles sont les modalités de mise en œuvre de l'ANCT ? (B). Plus largement, quelle place prendra l'ANCT dans les territoires ?

A. UNE AMBITION PARTAGÉE : « LE RETOUR DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES »

1. Un projet ambitieux dans ses prémices...

a) 2017 : l'annonce de la création d'une agence nationale de la cohésion des territoires

Après l'annonce initiale faite au Sénat, le Président de la République précisait les contours de la création de l'ANCT devant le congrès des maires de France le 24 novembre 2017 :

« L'État doit parler d'une voix et d'une voix cohérente dans le montage de vos projets, que vous n'ayez pas affaire à des guichets avec chacun sa lecture du sujet et je souhaite que les administrations et les opérateurs de l'État, comme de la Caisse des dépôts et consignations, soient mis au service des projets des territoires de manière cohérente. Je veux un État facilitateur de vos projets. C'est précisément le rôle que je veux assigner à l'Agence nationale de la cohésion des territoires dont j'ai annoncé la création lors de la conférence nationale des territoires.

Cette action publique aujourd'hui est éclatée entre des guichets et des acteurs divers. Nous avons parfois recréé encore récemment des administrations centrales pour les gérer. Il faut une simplification de l'État à sa tête pour avoir une agence unique. Chaque ministre y portera sa voix, les crédits qu'il y a développés, défendus à l'Assemblée et la cohérence de sa politique, mais cette agence unique

permettra une grande simplicité, avec sur le terrain un interlocuteur, le préfet de région et le préfet de département qui, dans l'esprit que j'évoquais à l'instant, aura la responsabilité...

...Sur l'ensemble de ces sujets, il y aura donc une simplification profonde, un engagement profond et une clarté des crédits alloués et une simplification radicale du côté de l'État. Cette agence aura aussi pour vocation d'apporter des compétences en ingénierie territoriale qui seront envoyées sur le terrain là où c'est nécessaire. »

La création de l'ANCT devait donc répondre à ce besoin de « retour de l'État dans les territoires » sous la forme d'un soutien mieux adapté, différencié, dans une logique partenariale et plus souple.

b) 2018 : le rapport de préfiguration envisage un guichet unique au périmètre étendu à l'ensemble de l'expertise territoriale de l'État

Un travail de réflexion préalable a été engagé par le Gouvernement. Le 9 avril 2018, le Premier ministre avait missionné le préfet Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires, afin qu'il réfléchisse avec d'autres acteurs aux différents modèles possibles pour l'ANCT ; travail concrétisé par le rapport « *France territoires : un engagement au service des dynamiques territoriales* » qui comportait notamment l'engagement que 1 000 territoires puissent bénéficier des services de l'Agence jusqu'en 2022 ainsi qu'un périmètre institutionnel très large avec un champ d'intervention étendu. La préfiguration prévoyait que l'ANCT résulte de la fusion du CGET avec l'ANRU, l'ANAH, l'EPARECA, l'Agence du numérique, l'ADEME, le CEREMA, Atout France, Business France, l'Agence française de développement et même des acteurs de production d'études territoriales (pôle développement de France stratégie, Agence des villes et territoires méditerranéens durables, etc.). Une telle intégration aurait concerné toute l'expertise territoriale de l'État existante.

Ni la terminologie « France Territoires », ni ce périmètre étendu ne devaient être retenus dans le processus législatif de création de l'agence.

2. ... mais au final l'adoption d'une voilure plus réduite pour l'ANCT

La proposition de loi du sénateur Jean-Claude Requier (Lot, RDSE) déposée le 16 octobre 2018 constituait la transcription législative de la volonté présidentielle visant à inscrire l'action de l'État dans une relation de partenariat avec les collectivités : « *la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), établissement public de l'État, dont l'essence est justement de permettre à l'État d'agir en partenariat avec les territoires afin de les aider à développer leurs projets, en tenant compte de leurs spécificités et de leurs atouts. L'ANCT a vocation à incarner cette coordination entre l'État avec les collectivités territoriales* ».

Ce changement de méthode devait faire de l'ANCT un outil de coordination des opérateurs de l'État à travers **un guichet unique**, auprès duquel les élus pourront obtenir aide et soutien afin d'accompagner leurs projets.

Ce guichet unique constituait une véritable attente de la part de tous les parlementaires tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Ainsi, le sénateur Éric Gold (Puy-de-Dôme, RDSE) rappelait que la volonté sous-jacente de l'ANCT était l'instauration d'« *une logique de guichet unique* »¹. Le sénateur Didier Mandelli (Vendée, LR) énonçait également qu'« *en réalité, les collectivités territoriales n'attendent qu'un guichet unique, un interlocuteur pour répondre aux différentes problématiques* » et le sénateur Jacques Bigot (Bas-Rhin, Socialistes et Républicain) indiquait « *les élus attendent un guichet unique, à leur écoute et à leur service* ». Cette attente se retrouve également sur les bancs de l'Assemblée. À cet égard, la députée Célia de Lavergne (Drôme, LREM), rapporteure pour avis de la commission des Affaires économiques sur ce texte, ou encore le député Jean-Claude Leclabart (Somme, LREM) soulignent la nécessité d'instaurer un guichet unique². Cette préoccupation a été par ailleurs rappelée par Jacqueline Gourault, ministre chargée de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales: « *Depuis des années, certains élus locaux se plaignent d'ailleurs de ce manque d'efficacité et souhaitent la création d'un guichet unique vers lequel ils pourraient se tourner pour réaliser leurs projets. L'ANCT sera ce guichet unique car, pour coordonner des opérateurs divers, il faut soi-même fonctionner comme un opérateur* »³.

La proposition de loi portant création de l'ANCT présentait initialement trois orientations principales :

- la nouvelle agence avait pour but d'incarner la coordination entre l'État et les collectivités territoriales dans le développement de projets territoriaux ;
- un soutien particulier aux territoires les plus fragiles, en application du principe de l'égalité républicaine ;
- une volonté d'innovation dans l'action de l'ANCT, notamment dans sa capacité à coordonner et mobiliser différents opérateurs de l'aménagement et de la cohésion des territoires.

Mais la discussion parlementaire a orienté le texte vers un guichet unique au périmètre plus réduit et une gouvernance nationale dans laquelle les représentants de l'État conservent la prééminence, contrairement à la position du Sénat (cf. encadré ci-dessous).

¹ De Nicolaï L.-J., Rapport n° 98 (2018-2019) sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et sur la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

² De Courson Y., Rapport n° 1662 sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Assemblée nationale, février 2019.

³ Ibid., p. 61.

Discussion du texte au Sénat et à l'Assemblée nationale

L'analyse de la discussion du projet de loi montre une évolution de ces orientations au cours des débats.

S'agissant du statut de l'ANCT (article 1^{er})

En première lecture, le Sénat ajoutait à l'article 1^{er} définissant le statut et la compétence territoriale l'ANCT un nouvel alinéa définissant les priorités de son action. Il ciblait alors les territoires caractérisés par des difficultés en matière démographique, économique ou d'accès aux services publics.

L'Assemblée nationale a élargi ces priorités aux territoires présentant des contraintes géographiques et des difficultés sociales et environnementales. D'autre part, le texte fait désormais mention des zones de l'article 174 du TFUE (« zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. ») Enfin, la promotion des projets innovants est également ajoutée aux priorités.

S'agissant des missions de l'ANCT (article 2), l'Assemblée nationale a sensiblement modifié la liste des missions de l'ANCT. Ont été ajoutés la veille à la prise en compte des spécificités des territoires de montagne ainsi que l'accompagnement dans le domaine des fonds structurels européens. La mission relative à l'accompagnement en faveur des flux de population est supprimée. Concernant les outils de l'ANCT, sont ajoutés les « contrats de cohésion » permettant la mise en œuvre des programmes nationaux territorialisés.

S'agissant du Conseil d'Administration de l'ANCT (article 3), sans doute le sujet de discorde le plus important entre les deux chambres du Parlement, un désaccord sur sa composition a été la cause de l'échec de la commission mixte paritaire.

Le Sénat prévoyait un nombre égal de représentants de l'État et de représentants des collectivités territoriales et leurs groupements mais cette composition n'a pas été retenue, l'Assemblée rétablissant une répartition attribuant la moitié des sièges aux représentants de l'État.

S'agissant des délégués territoriaux (article 5), qui sont les représentants de l'État dans le département (les préfets), l'Assemblée nationale a intégré à leurs missions la tâche d'assurer la cohérence des actions de l'Agence et de veiller à leur complémentarité, ainsi que d'encourager la participation du public dans l'élaboration des projets des collectivités territoriales et de leurs groupements.

S'agissant de la présidence des comités locaux de cohésion territoriale, en première lecture le Sénat établissait qu'il serait co-présidé par le représentant de l'État dans le département et par un élu désigné à chaque séance. L'Assemblée nationale a supprimé cette disposition renvoyant leur composition et leurs modalités de fonctionnement au pouvoir réglementaire.

Lors des débats parlementaires, la ministre a justifié ne pas avoir retenu le regroupement d'opérateurs proposé par le rapport de préfiguration au motif qu'il « *aurait alimenté de longs débats organiques en vue de fusionner des organismes aux statuts très divers, ce qui n'aurait pas manqué de nuire à l'action de*

l'agence. Or, l'important, je crois, ce n'est pas les structures, c'est l'action et les politiques publiques que l'on mène »¹.

Au terme des débats, la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires a été adoptée définitivement le 9 juillet 2019 par l'Assemblée nationale (par 79 voix pour et 9 voix contre) en vue d'une entrée en service au 1^{er} janvier 2020 et sur la base d'un périmètre de fusion de trois entités : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'Établissement public de restructuration et d'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca).

B. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANCT

En application de la loi du 22 juillet précitée, les modalités de mise en œuvre de l'Agence ont été précisées par le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires dont l'objet est d'en fixer les règles d'organisation et de fonctionnement, notamment dans les départements et dans les régions.

Puis, il aura fallu attendre le 1^{er} juin pour voir publiées l'instruction ministérielle du 15 mai 2020 sur les modalités d'intervention de l'ANCT (cf. annexe II) et le *Vademecum* (cf. annexe III) détaillant les principes d'action et la doctrine d'emploi qui seraient appliqués dans les territoires.

Ces premiers éléments ont donné lieu à la présentation le 5 juin 2020 par votre délégation aux collectivités territoriales des premiers constats et points de vigilance visant à prioriser le soutien aux projets locaux dans les missions de l'ANCT (cf. *infra*).

Enfin, le conseil d'administration de l'Agence adoptait le 17 juin suivant sa feuille de route ainsi que les conventions conclues avec ses cinq opérateurs de référence.

1. La gouvernance nationale et locale

a) Quelle place pour les élus locaux dans la gouvernance de l'agence ?

S'agissant de la gouvernance nationale de l'agence, sur les 33 membres du conseil d'administration avec voix délibérative, on compte 16 représentants de l'État, 2 représentants du personnel et 1 représentant de la Caisse des dépôts et consignations. Pour leur part, les représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements sont au nombre de 10, dont au moins 1 élu des collectivités d'outre-mer. Enfin, même si l'on ajoute les 4 parlementaires (2 députés et 2 sénateurs) désignés par leur assemblée, la place des élus, notamment locaux, demeure minoritaire.

¹ JO Assemblée nationale, *Compte rendu intégral*, session ordinaire 2018-2019, séance du 11 mars 2019 (première séance), 12 mars 2019, p. 2052-2053.

Dans ce cadre, il convient donc tout de même de se féliciter que la présidence et la vice-présidence du conseil d'administration aient été confiées à des élus locaux : Caroline Cayeux, présidente de Villes de France et maire de Beauvais, et Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France et maire de Gargilesse-Dampierre.

Au niveau local, c'est le préfet de département, en qualité de délégué territorial de l'Agence, qui assure, le cas échéant avec le soutien du directeur départemental des territoires ou d'autres personnels de l'État en service dans le département (l'un des sous-préfets, par exemple) le secrétariat des comités locaux de cohésion des territoires. Le décret précité du 18 novembre 2019 se borne à indiquer que « *la composition de chaque comité est définie par arrêté du préfet de département* », lesquels ne sont appelés à se réunir qu'au moins deux fois par an, sans précision spécifique quant à la présence des élus locaux. Pour s'en tenir à la lettre du décret, le rôle des élus dans les territoires manque de précision.

Or, tout en préservant la souplesse de fonctionnement de l'ANCT, il y a tout lieu que les règles de composition des comités locaux de cohésion territoriale soient déterminées au niveau local par les préfets en concertation avec les élus locaux.

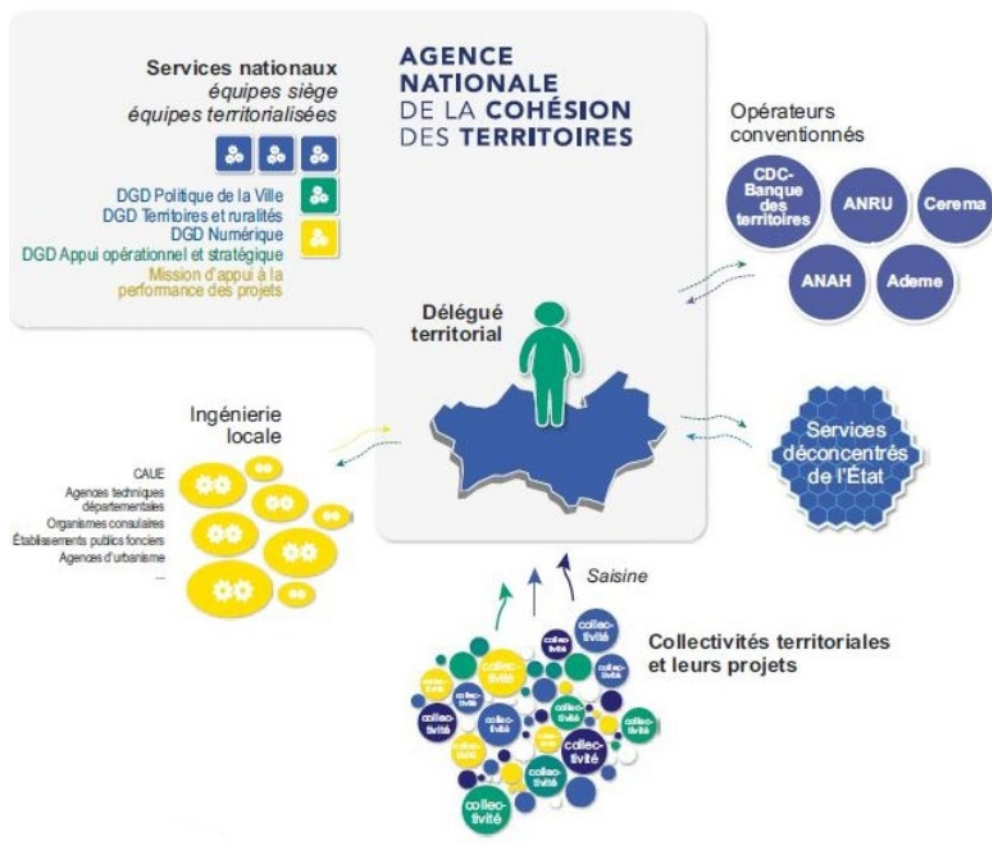
b) Chaque préfet de département incarnera-t-il l'esprit du guichet unique ?

Il faut rappeler qu'avant la création de l'ANCT, les préfets étaient déjà acteurs de l'ingénierie territoriale. En outre, cette compétence s'est élargie depuis le « *Plan préfecture nouvelle génération* », qui prévoyait dans chaque préfecture l'affectation d'« *un responsable (attaché principal ou CAIOM), et un chargé de mission (A ou B confirmé) pour chacune des quatre grandes politiques publiques : économie/emploi, aménagement du territoire et urbanisme, environnement et cohésion sociale* ».

Parmi les multiples « casquettes » du représentant de l'État dans le département, le risque pèse de la dilution de cette fonction nouvelle dans l'ensemble de ses prérogatives, mais aussi du manque de moyens, précédemment évoqué, de l'administration déconcentrée. La logique du guichet unique (cf. schéma ci-après) plaçant le préfet au centre des relations entre les collectivités territoriales et leurs projets, les ressources d'ingénierie locale (qui par ailleurs doivent être identifiées plus finement), les opérateurs, les services déconcentrés de l'État, les comités régionaux de financement et, enfin, les services nationaux de l'ANCT, soulève véritablement la question des moyens alloués à l'instruction et au suivi des dossiers.

Si, comme certains élus le redoutent, le guichet unique se transforme en filtre administratif supplémentaire, il manquera son objectif.

Une gouvernance locale organisée autour du Préfet, délégué territorial



Source : ANCT

2. Les missions et les moyens d'action de l'Agence

a) *L'instruction ministérielle et le vademecum : une doctrine d'emploi des moyens de l'État axée sur le principe de subsidiarité*

Pour vos rapporteurs, la création de l'ANCT devait marquer le « retour de l'État dans les territoires » mais la configuration de l'Agence telle que créée par la loi précitée du 22 juillet 2019 et fixée par les textes d'application réglementaire diffère de l'ambition du projet initial.

Les trois axes d'intervention de l'ANCT listés par l'instruction ministérielle sont d'abord « le déploiement de programmes d'appui territorialisés », puis « l'aide à la conception et à la mise en œuvre de projets de territoires, dans le cadre de contrats territoriaux intégrateurs, les contrats de cohésion ». Le troisième axe, « l'appui en ingénierie et sur mesure à des projets locaux qui ne pourraient aboutir sans le soutien spécifique de l'agence et de ses partenaires », est cité en dernier, or il s'agit au contraire de la première préoccupation des élus locaux, qui souhaitent « développer du bas vers le haut, plutôt que renforcer les projets venus d'en haut ».

Pour les territoires enclavés, l'enjeu majeur est que l'Agence soit en mesure de sortir de la logique verticale visant à décliner localement les programmes décidés à l'échelle nationale.

Il ne faudrait pas que le principe de complémentarité et de subsidiarité retenu dans la doctrine d'emploi - *« l'Agence n'intervient au service des collectivités territoriales que faute d'une offre locale suffisante en termes d'ingénierie ou en renfort sur la gestion de projets complexes »* - ne masque en réalité une absence de moyens suffisants pour intervenir partout où cela est nécessaire, appelant ainsi la vigilance de votre délégation sur les huit points énumérés dans l'encadré ci-dessous.

La liste des points de vigilance sur les modalités d'intervention de l'ANCT

1. Il manque une cartographie de tous les moyens d'ingénierie publique au sens large réunissant les moyens de l'État, de ses services déconcentrés et de ses agences, ainsi que ceux des collectivités, de leurs établissements publics et de l'ensemble du réseau des agences de conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) dans une base commune. La mission d'identifier les acteurs, de recenser finement leurs compétences et de rendre accessibles ces données en réseau sur une plateforme publique pourrait relever de l'ANCT au titre de sa mission de développement numérique des territoires.

2. En lieu et place d'un guichet unique regroupant tous les moyens de l'État, l'ANCT ne regroupe au final que 3 entités - le CGET, l'Épareca et l'Agence du numérique -, laissant ainsi hors de son champ de décision des moyens importants qu'il était initialement envisagé de fusionner : ceux de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Les conditions de conventionnement entre l'ANCT et ces agences doivent être transparentes et s'inscrire dans la durée, sans devenir un risque supplémentaire de friction ou de déperdition d'énergie dans les circuits de décision.

3. Les crédits de l'agence pour le soutien à l'ingénierie des collectivités s'établissent à 10 millions d'euros. Cette enveloppe budgétaire initiale doit être pérenne et affectée aux seuls projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin, non à la déclinaison locale de programmes nationaux.

4. La rationalisation budgétaire est légitime, mais l'enjeu pour l'ANCT est avant tout d'apporter une plus-value pour les collectivités. Au-delà de la réorganisation de l'État et de la rationalisation de ses services, l'évaluation de l'action de l'ANCT devra comporter des indicateurs de performance retraçant l'accompagnement des projets locaux, notamment ceux qui n'auraient pu se développer sans l'appui de l'Agence.

5. La question de la gouvernance locale de l'agence reste floue : on saisit mal les circuits de décision entre préfet de département, préfet de région, collectivités territoriales et acteurs locaux de l'ingénierie. La délégation territoriale de l'Agence sera confiée à chaque préfet de département, charge à eux de constituer des comités locaux de cohésion territoriale dont le rôle dans le processus d'identification des besoins et de sélection des projets devra être précisé. L'articulation de l'échelon départemental de décision avec le comité régional des financeurs, que doit mettre en place chaque préfet de région, n'est pas définie dans l'instruction. Les comités régionaux des financeurs seront-ils aussi efficaces pour mobiliser des moyens existants pour les grands programmes que pour les « petits » projets émergents ?

6. Le principe d'action de l'Agence repose sur la subsidiarité. Elle n'interviendrait que si le besoin ne peut être couvert par un autre acteur local. Il importe donc de veiller tout particulièrement à la simplification des procédures de saisine par les collectivités afin que les territoires ruraux ne soient pas, dans les faits, les oubliés du système.

7. La doctrine d'action de l'Agence doit s'adapter aux spécificités du maillage territorial, qu'il s'agisse des échelons communaux, départementaux et de la nécessaire coordination avec les stratégies régionales, mais aussi des intercommunalités et des PETR qui, dans les territoires de faible densité, constituent la maille adéquate de gestation et de réalisation des projets.

8. Au titre des mesures d'accompagnement budgétaire de l'ANCT et des collectivités territoriales, une modification de l'emploi de certaines dotations - la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) - pourrait être étudiée afin de pouvoir en affecter une partie des crédits vers les frais de rémunération de personnels dédiés à l'ingénierie, à titre exceptionnel et sur des territoires en besoin tels que les PETR.

Il a été considéré que ces principaux constats et points de vigilance, transmis à la présidente et au directeur général de l'ANCT en vue de la tenue du conseil d'administration du 17 juin 2020 de l'Agence, demeureraient d'actualité. En conséquence, ils ont été intégrés à la liste des propositions du présent rapport.

b) La feuille de route : des moyens limités et des points de vigilances qui demeurent

La feuille de route de l'ANCT du 17 juin 2020 définit un cadre d'action en cinq points¹, lesquels ont soulevé des questions et des débats au sein de votre délégation.

• **Premier point : quelle est la plus-value de l'ANCT ?**

La « plus-value » de l'ANCT est décrite comme étant complémentaire des moyens déjà existants de l'État déconcentré selon le principe de complémentarité et de subsidiarité : « *l'Agence n'intervient au service des collectivités territoriales que faute d'une offre locale suffisante en termes d'ingénierie ou en renfort sur la gestion de projets complexes* ». Or, ce principe d'action suppose que l'offre locale d'ingénierie soit connue avec précision et finesse. Tel serait le véritable apport de l'ANCT pour résoudre la méconnaissance mutuelle des acteurs. Cela souligne la nécessité de dresser une cartographie fine et détaillée de l'offre locale d'ingénierie intégrant celle fournie par les collectivités territoriales, leurs établissements et leurs groupements, ainsi que les réseaux d'agence de conseils d'architecture et d'urbanisme.

¹ - La plus-value de l'ANCT : des actions en complémentarité de l'action de l'État déconcentré ;
- Les trois formes d'interventions principales : les programmes nationaux d'appui, les contrats de cohésion territoriale et le « sur mesure » ;
- Les domaines prioritaires d'action ;
- L'ANCT après la « crise Covid », instrument de résilience des territoires ;
- L'ANCT et la promesse d'un « État plateforme ».

• **Deuxième point : les formes d'actions principales de l'ANCT**

Les programmes nationaux d'appui s'inscrivent dans une action verticale « *top-down* » et l'action de l'ANCT dans ce cadre vise davantage à décliner localement les priorités des différents ministères. La principale difficulté identifiée est la manière dont l'ANCT entend remplir l'objectif de co-construction avec les acteurs locaux. En particulier les « moyens supplémentaires » mentionnés dans la feuille de route et mis à la disposition des collectivités par l'ANCT ne sont pas suffisamment précis.

Les pactes de cohésion territoriale que l'ANCT doit contribuer à structurer avec les territoires identifiés comme « particulièrement vulnérables » pose la question des critères sur lesquels seront identifiés ces territoires vulnérables et des moyens spécifiques mobilisés par l'ANCT.

S'agissant de l'offre d'ingénierie « sur mesure », l'ANCT prévoit que « 90 % des demandes d'ingénierie doivent pouvoir trouver une solution dans l'écosystème local ». Dans ce cas de figure, peut-on dire que l'ANCT, *via* ses comités locaux de cohésion des territoires, se limiterait à une mission de « mise en relation » qui, là encore, doit s'appuyer sur un travail préalable de recensement de l'offre locale ?

S'agissant des 10 % de dossiers qui nécessiteraient un appui national, l'ANCT prévoit un panel d'instruments :

- la mobilisation de compétences techniques internes à l'ANCT mais aussi de hauts fonctionnaires « sans affectation » en provenance d'autres administrations. Cette dernière solution semble plus novatrice ou surprenante et répond à une demande de certaines collectivités (*cf.* le département de Haute-Saône). Il n'y a pas de réponse précise quant au nombre cible de fonctionnaires, si ce n'est qu'il s'agirait de membres de corps préfectoral placés en mission ;

- plus classiquement, l'ANCT dédie une ligne de crédits pour des subventions directes ou des passations de marchés à bon de commande, dont l'appel d'offres est en cours de finalisation. Sur les 75 millions d'euros du budget de l'ANCT révisé pour 2020, 7 millions d'euros, au lieu de 10 millions, sont dédiés à l'ingénierie.

S'agissant des moyens humains, sur un effectif de 331 postes, 59 seront dédiés au soutien des collectivités territoriales au titre de l'ingénierie d'État.

Pour compléter ces ressources d'ingénierie, l'Agence a publié en mars 2020 un appel à candidatures pour mobiliser des prestataires susceptibles d'accompagner les collectivités territoriales dans la définition, le montage et la mise en œuvre de leurs projets (depuis les programmes nationaux d'appui territorialisés, aux projets particuliers, structurants et complexes). Les prestations couvertes seraient très larges, de la réalisation de diagnostics territoriaux, aux démarches de concertation et à

l'accompagnement au pilotage ou encore au cadrage des projets en passant par l'apport d'expertises thématiques (cf. ci-dessous la liste des lots confiés à des prestataires en cours d'appel d'offres).

LOTS GEOGRAPHIQUES		
<i>Lot</i>	<i>Intitulé du lot</i>	<i>Nombre de titulaire :</i>
Bretagne/Pays de la Loire		
1A	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
2A	Association des habitants au projet, concertation	1
3A	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Bourgogne Franche Comte/Auvergne Rhône Alpes		
4B	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
5B	Association des habitants au projet, concertation	1
6B	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Grand Est		
7C	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
8C	Association des habitants au projet, concertation	1
9C	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Hauts-de-France/Normandie		
10D	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
11D	Association des habitants au projet, concertation	1
12D	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Ile-de-France/Centre Val-de-Loire		
13E	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
14E	Association des habitants au projet, concertation	1
15E	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Nouvelle Aquitaine/Corse		
16F	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
17F	Association des habitants au projet, concertation	1
18F	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Occitanie/Provence-Alpes-Côte d'Azur		
19G	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
20G	Association des habitants au projet, concertation	1
21G	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Guadeloupe/Martinique/Guyane		
22H	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
23H	Association des habitants au projet, concertation	1
24H	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1
Réunion/Mayotte		
25I	Diagnostics territoriaux et définition des enjeux et orientations stratégiques	1
26I	Association des habitants au projet, concertation	1
27I	Accompagnement au pilotage et à la mise en œuvre des projets de territoire	1

LOTS THEMATIQUES NATIONAUX		
<i>Lot</i>	<i>Intitulé du lot</i>	<i>Nombre de titulaires :</i>
28	Accompagnement au cadrage et au montage de projet/opération	3
29	Favoriser un développement économique et commercial équilibré	2
30	Développer l'offre culturelle et de loisirs et le tourisme	2
31	Développer l'accès aux équipements et aux services publics et à la santé	2
32	Développer l'accès au numérique	2
33	Transition écologique et biodiversité	2
34	Transition énergétique et gestion énergétique des bâtiments	2
35	Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions	2
36	Accompagner l'implantation des grands projets stratégiques (GPS) étrangers à fort potentiel de création d'emplois	2

Selon l'ANCT, ce marché d'ingénierie ne serait activé qu'à titre subsidiaire, *« si et seulement si les ressources présentes localement ou celles des partenaires de l'Agence ne sont pas suffisantes ou disponibles pour accompagner les collectivités territoriales dans le montage et la mise en œuvre de leurs projets »*. En réponse à la question de savoir pourquoi l'État recourt à des prestataires extérieurs, l'Agence répond : *« certains projets nécessiteront un accompagnement poussé, mobilisant des expertises pointues que le marché nous assure de rendre rapidement disponibles »*.

Enfin, comme le prévoit la loi portant création de l'ANCT, cinq convention-cadres d'appui sont passées avec l'Ademe, l'Anru, l'Anah, le Cerema et la Banque des territoires. Le comparatif des conventions présente un trait commun : le préfet de département, en qualité de délégué territorial de l'ANCT, est le point unique d'entrée et d'examen des demandes soumises à l'appui d'un de ces cinq opérateurs. Cela suppose que le travail d'instruction de ces dossiers, notamment par les DDT, et que les procédures d'échanges avec les opérateurs soient souples et rapides. Ce processus ne doit pas devenir un risque supplémentaire de friction ou de déperdition d'énergie dans les circuits de décision. Il s'agit de ne pas ajouter une « sur-couche » d'administration à des agences fonctionnant déjà « en silo » et créer ainsi un « grand moulin », qui au final ne feraient que moudre le même grain...

Par ailleurs, hormis le Cerema qui s'engage sur un objectif chiffré d'accompagnement (9 millions d'euros d'ici 2022 pour l'accompagnement d'environ 500 projets de collectivités, avec une gratuité d'intervention pour 3 à 5 jours maximum puis une facturation de 50 % des jours suivants), il est difficile d'établir dans les autres conventions, notamment celle de la Banque des territoires, quels moyens nouveaux autres que ceux dont disposaient déjà ces opérateurs seront mobilisés à la demande de l'ANCT.

- **Troisième point : les domaines prioritaires d'action**

L'ANCT établit une liste de thématiques et de politiques prioritaires (politique de la ville, territoires et ruralités, numérique), mais *quid* des demandes d'ingénierie « sur mesure » qui ne rentreraient pas dans ce cadre, à moins que l'éventail soit suffisamment large pour tout englober.

- **Quatrième point : l'instrument de résilience des territoires**

L'ANCT propose de construire un module d'ingénierie de concertation et de coopération développé en partenariat avec la Banque des territoires pour co-construire avec les élus une feuille de route de sortie de crise. Outre la question des moyens consacrés, se pose celle de l'information indispensable des élus locaux qui décident des politiques d'investissement dans les territoires, notamment au regard du plan de relance (*cf.* annexe IV)

Par ailleurs, l'offre de formation destinée aux élus repose sur un partenariat avec Sciences Po et la Banque des territoires. Mais, à la lumière de leurs auditions, vos rapporteurs souhaitent que ne soit pas oubliée

l'expertise de l'Institut national des études territoriales (Inet) et du Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT).

- **Cinquième point : La promesse d'un « État-plateforme »**

Cette promesse d'État-plateforme ne doit pas se limiter à faire ou « faire faire » en en mettant « au pot commun » des moyens inchangés.

À cet égard, la liste des propositions spécifiques à l'ANCT présentée ci-après doit être considérée moins comme une énumération de critiques que comme autant d'aiguillons positifs. Il est encore bien trop tôt pour dresser un bilan de l'action de l'ANCT qui viendra en son temps.

II. LES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'ANCT POUR SOUTENIR LES PROJETS LOCAUX

A. POUR UNE GOUVERNANCE ET UNE DOCTRINE D'ACTION ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

1. Conforter la gouvernance nationale et locale de l'ANCT dans le pilotage des politiques transversales

a) Renforcer la dimension interministérielle

La tutelle de l'ANCT est exercée par la sous-direction de la Cohésion et de l'aménagement du territoire (CAT) relevant de la Direction générale des collectivités locales rattachée au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

On peut considérer que l'ANCT est en quelque sorte l'héritière de la DATAR, qui avait elle-même été remplacée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), dont on se souvient de la vocation d'impulsion interministérielle qui justifiait son rattachement aux services du Premier ministre. La nouvelle organisation de l'ANCT distend plus encore ce lien. **La question d'une tutelle plus directe du Premier ministre se pose d'autant plus que les cinq opérateurs désignés à l'ANCT par la loi (Ademe, Anru, Anah, Cerema, Banque des territoires) relèvent de ministères distincts.** À cet égard, on peut relever que parmi les modalités prévues par le rapport de préfiguration figurait le choix d'un « *rattachement et d'un mode de tutelle opérationnelle [...] qui garantisse son interministérialité* ».

Proposition n° 13 : Renforcer la dimension interministérielle de l'ANCT pour conforter sa mission de pilotage de politiques transversales multi opérateurs (envisager une tutelle du Premier ministre, introduire un volet « soutien à l'ingénierie dans les territoires » comportant des indicateurs spécifiques dans le document budgétaire de politique transversale « Aménagement du territoire »).

b) Affirmer l'échelon départemental

La logique du guichet unique annoncée par le Président de la République s'est concrétisée sous une voilure au final plus réduite et limitée à la fusion de trois opérateurs, et qui s'appuie sur le réseau des préfets de département, en tant que délégués territoriaux de l'Agence, avec le soutien des directions départementales des territoires (et de la mer) pour assurer le travail d'instruction des dossiers.

Cette organisation entre en cohérence avec l'échelon départemental jugé le plus pertinent pour le développement de l'ingénierie publique locale et devraient donc être de nature à rapprocher services de l'Etat et des collectivités. **Il conviendra que chaque préfet incarne l'esprit du guichet unique comme un accélérateur et facilitateur de procédure**, sans rajouter une « couche » administrative supplémentaire dans l'analyse des dossiers, et qu'il soit clairement identifié comme l'interlocuteur unique.

Un point de vigilance a toutefois été soulevé dans le débat sur l'adoption du présent rapport quant au **respect par le représentant de l'Etat de la libre administration des collectivités territoriales quant à l'utilisation de leurs propres moyens d'ingénierie**, les comités locaux de cohésion des territoires organisés par le préfet ne devant donc pas interférer dans les doctrines d'emploi décidées par les conseils départementaux.

Proposition n° 14 : Affirmer le rôle du préfet de département en qualité de délégué territorial de l'ANCT comme interlocuteur unique pour la mobilisation des moyens d'ingénierie de l'Etat et de ses opérateurs, et comme facilitateur en ce qui concerne le recours à l'ingénierie publique locale, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

2. Faire de l'ANCT le pivot de la mutualisation des ressources locales d'ingénierie : dresser une cartographie de tous les moyens d'ingénierie publique

A la question de savoir s'il existe une cartographie de l'offre globale d'ingénierie, telle que l'avait initiée la DNO en 2016, l'ANCT confirme que *« plusieurs exercices de recensements de l'ingénierie ont été produits sans prétendre à l'exhaustivité »* et qu'*« il revient à l'Agence de consolider et compléter l'information disponible et qualifier l'ingénierie pour pouvoir mobiliser utilement les ressources disponibles »*.

Il manque toujours une cartographie de tous les moyens d'ingénierie publique au sens large réunissant les moyens de l'État, de ses services déconcentrés et de ses agences, ainsi que ceux des collectivités, de leurs établissements publics et de l'ensemble du réseau des agences de conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) dans une base commune. La mission d'identifier les acteurs, de recenser finement leurs compétences et de rendre accessible ces données en réseau sur une plateforme publique pourraient relever de l'ANCT au titre de sa mission de développement numérique des territoires.

Cette mission s'avère d'autant plus primordiale que *« l'ANCT organise la mobilisation de l'ingénierie disponible dans une logique de subsidiarité, la réponse de première intention devant être apportée au plus près du terrain »*, ce qui suppose d'en connaître le plus finement possible les caractéristiques.

Le groupement des DDT(M) suggère que cette plateforme soit collaborative, afin de capitaliser des connaissances entre différents territoires, en open data. Des plateformes numériques existantes peuvent servir de support à cette démarche (le site aides territoires¹ ou la cartographie interactive mise en ligne sur le site de l'observatoire des territoires²) à condition d'**axer la recherche d'ingénierie par compétences, d'y intégrer les données relatives à l'ingénierie publique locale** (notamment l'annuaire du réseau des ATD), au même titre que celles relevant de l'ingénierie d'Etat, et de **comporter un volet relatif à la diffusion numérique des bonnes pratiques** selon un mode collaboratif et ouvert.

Proposition n° 15 : Créer une plateforme numérique, en données collaboratives et ouvertes, dressant la cartographie exhaustive de tous les moyens d'ingénierie publique au sens large réunissant les moyens de l'État, de ses services déconcentrés, de ses agences, ainsi que ceux des collectivités, de leurs établissements publics, de l'ensemble des réseaux d'opérateurs, associatifs, consulaires et de l'offre privée.

¹ <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/>

² <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>

Proposition n° 16 : Diffuser les bonnes pratiques en développant une culture de réseau collaborative et de retour d'expérience sur les projets (entre comités locaux de cohésion des territoires, comité régional des financeurs, conférence des territoires et/ou conférence des maires organisée dans chaque département, le réseau des SGAR, réseaux consulaires, etc.).

3. Faire de l'ANCT un acteur de la différenciation et de la subsidiarité

a) Adapter la doctrine d'action de l'agence aux spécificités du maillage territorial

L'analyse de l'offre d'ingénierie publique locale montre que le retrait de l'Etat n'a été compensé par le développement de l'offre d'ingénierie départementale que très inégalement. Par ailleurs la maille territoriale adéquate au développement de projets diffère selon les situations locales (communes, intercommunalités ou PETR). En conséquence, la doctrine d'action de l'ANCT doit en premier lieu tenir compte des spécificités locales dans la composition des comités locaux de cohésion des territoires en y faisant participer tous les échelons territoriaux, sans déterminer par avance les interlocuteurs éligibles à un soutien de l'Agence.

En application du principe de subsidiarité, l'aide doit aller prioritairement là où les besoins ne peuvent être satisfaits par d'autres moyens.

Proposition n° 17 : Adapter la doctrine d'action de l'agence aux spécificités du maillage territorial, qu'il s'agisse des échelons communaux, départementaux et de la nécessaire coordination avec les stratégies régionales, mais aussi des intercommunalités et des PETR qui, dans les territoires de faible densité, constituent la maille adéquate de gestation et de réalisation des projets.

b) Construire le guichet unique sur la base d'une culture de l'évaluation et de la qualité de service auprès des collectivités

En lieu et place du vaste guichet unique initialement pensé pour regrouper tous les moyens de l'État, l'ANCT ne regroupe au final que trois entités - le CGET, l'Epareca et l'agence du numérique -, laissant ainsi hors de son champ de décision des moyens importants qu'il était initialement envisagé de fusionner : l'Agence nationale de l'habitat (Anah), de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru), de l'Agence de l'environnement

et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

Les conditions de conventionnement entre l'ANCT et ces agences doivent être transparentes et s'inscrire dans la durée, sans devenir un risque supplémentaire de friction ou de déperdition d'énergie dans les circuits de décision.

Le principe d'action de l'agence repose sur la subsidiarité. L'ANCT n'interviendrait que si le besoin ne peut être couvert par un autre acteur local. Il importe donc tout particulièrement de veiller à la simplification des procédures de saisine par les collectivités afin que les territoires ruraux ne soient pas, dans les faits, les oubliés du système.

Faire simple, agir en mode projet, en phase avec les propositions du groupement des DDT(M) : *« l'échelon local de l'ANCT doit se considérer comme un « prestataire » d'ingénierie territoriale, qui offre des services à des « bénéficiaires », déploie des ressources comptées, et s'astreint à certaines méthodes de travail comme à un engagement de résultat ».*

Les facteurs-clés de succès de l'ANCT au niveau local selon le groupement des DDT(M)

- fédérer l'action de l'État local en équipe projet, avec un autre mode de relation entre acteurs ;
- organiser la relation avec les territoires, pour présenter notre offre d'ingénierie et ce que nous pourrions faire sur un territoire, pour capter les idées des collectivités et des élus, pour accompagner les élus locaux de l'idée au projet, puis du projet au concret ;
- proposer une offre de service combinée ingénierie administrative, juridique, méthodologique / ingénierie financière, avec l'appui du réseau scientifique et technique et l'expertise de l'État ;
- prouver notre crédibilité et « embarquer » les partenaires extérieurs à l'Agence, potentiels prestataires d'ingénierie et financeurs : conseils départementaux et régionaux, agences et opérateurs de l'État et locaux, mais aussi collectivités, pour construire une offre conjointe ;
- engager les collectivités territoriales à mobiliser et conforter leurs propres ressources au service du projet : cette mobilisation est indispensable à la réussite de tout projet ;
- l'appui aux territoires ne doit pas être un enjeu de pouvoir, mais un engagement partagé.

La réussite de la nouvelle Agence suppose que les services chargés du travail local d'instruction des demandes et du secrétariat des comités locaux - les DDT(M) -- soient dotés des moyens humains adéquats.

Proposition n° 18 : Construire le guichet unique sur la base d'une culture de l'évaluation et de la qualité de service auprès des collectivités en confortant les moyens des services déconcentrés de l'État - notamment les DDT(M) - et en associant ses partenaires locaux (simplification des procédures, mobilisation des partenaires conventionnés, maîtrise des délais de réponse, conseil et mise en relation,...).

B. POUR DES MOYENS RENFORCÉS ET DES OBJECTIFS À INSCRIRE DANS UNE LOGIQUE D'ÉVALUATION

1. Prioriser l'ingénierie « sur-mesure » et écouter les besoins des territoires pour faire émerger les projets locaux

a) Éviter le saupoudrage territorial et privilégier les financements dédiés en mode projet

Sur les 75 millions d'euros du budget de l'ANCT révisé pour 2020, seulement 7 millions d'euros, au lieu des 10 millions d'euros initialement prévus, sont dédiés à l'ingénierie. Le principe d'une enveloppe budgétaire dédiée doit être pérenne et ciblé vers les projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin (éviter le saupoudrage territorial), non à la déclinaison locale de programmes nationaux.

Proposition n° 19 : Affecter les crédits de l'Agence pour le soutien à l'ingénierie « sur mesure » aux seuls projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin, non à la déclinaison locale de programmes nationaux (éviter le saupoudrage territorial et privilégier les financements dédiés en mode projet).

b) Pérenniser et renforcer l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ingénierie « sur mesure »

Selon les termes de la réponse faite par la présidente du conseil d'administration de l'ANCT lors de l'audition du 25 juin 2020, les crédits dédiés à l'ingénierie sont « insuffisants » et mériteraient d'être doublés à partir de 2021.

Proposition n° 20 : Pérenniser et renforcer l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ingénierie « sur mesure ».

c) Clarifier le processus d'attribution et d'évaluation des crédits

DGCL-ANCT : qui décide, qui paye ?

Lors de son audition du 7 novembre 2019, M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales, a rappelé que « l'ANCT ne sera pas un organe de gestion, mais une structure orientée vers le soutien aux projets des collectivités locales. Elle recevra une dotation budgétaire en début d'année pour lui permettre de fonctionner ; les délégations de crédits aux préfets ou aux opérateurs ne seront pas effectuées par l'ANCT mais par la DGCL. Il existera donc une interface étroite entre la DGCL et l'ANCT ».

Par ailleurs, la même question se pose quant à l'articulation entre les comités locaux de cohésion des territoires (niveau départemental) et le comité régional des financeurs correspondant, dans la décision de soutenir techniquement un projet et celle de le financer.

Proposition n° 21 : Clarifier les rôles respectifs de la DGCL, de l'ANCT et des instances locales de gouvernance (comités locaux de cohésion des territoires et comité régional des financeurs) dans la décision d'attribution des crédits.

La rationalisation budgétaire est légitime, mais l'enjeu pour l'ANCT est avant tout d'apporter une plus-value pour les collectivités. Au-delà de la réorganisation de l'État et de la rationalisation de ses services, l'évaluation de l'action de l'ANCT devra comporter des indicateurs de performance retraçant l'accompagnement des projets locaux, notamment ceux qui n'auraient pu se développer sans l'appui de l'agence.

Proposition n° 22 : Évaluer annuellement l'action de l'ANCT sur la base d'indicateurs de performance retraçant dans les documents budgétaires l'accompagnement des projets locaux, notamment ceux qui n'auraient pu se développer sans l'appui de l'Agence.

2. Faire de l'ANCT un outil de lutte contre les inégalités territoriales

a) Sortir de la logique d'appel à projet

La politique d'appel à projet et l'instauration de règles verticales écartent les collectivités les plus démunies dans la mesure où elles ne sont pas, le plus souvent, en mesure d'assurer le montage administratif et technique des dossiers.

Pour privilégier des stratégies en accord avec la physionomie du territoire, la nouvelle posture que doit adopter l'Agence est celle de l'écoute dédiée et de l'accompagnement à l'émergence des projets.

Proposition n° 23 : Sortir de la logique d'appel à projet pour favoriser l'émergence des projets initiés localement (élus locaux, initiatives citoyennes, etc.).

b) Prioriser les territoires les plus fragiles

Les services de l'État, en particulier les DDT(M), n'ont et n'auront pas les moyens de répondre à toutes les demandes des territoires, néanmoins elles sont les plus proches des territoires pour participer à l'instruction des projets à accompagner et pour élaborer localement des stratégies.

En complément, il conviendrait de mettre en œuvre le principe de « *task force* » évoqué dans le rapport de préfiguration en dédiant des effectifs à l'ingénierie de conception de projets, « parachutables » pour la durée d'une étude ou d'une opération (cadre ou ingénieur de l'État en mission ou mis à disposition).

Proposition n° 24 : Prioriser l'accompagnement dans les territoires les plus fragiles (l'État ne peut tout et tout seul, aussi convient-il d'identifier les zones comportant des « trous dans la raquette » et de traiter les demandes de manière individualisé et différenciée en fonction des spécificités locales).

Proposition n° 25 : Créer une offre de service d'ingénierie de conception de projets pour les territoires qui présentent des potentialités inexploitées (rôle de prospection et d'innovation de l'ANCT).

LES TRAVAUX DES RAPPORTEURS

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Jeudi 9 janvier 2020

Banque des Territoires :

- M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles
- Mme Elisa Vall, directrice du département de l'appui aux territoires de la direction du réseau et des territoires

Union nationale des acteurs du développement local (UNADEL) :

- M. Claude Grivel, président
- M. Sylvain Adam, délégué national
- M. Pierre-Jean Andrieu, administrateur en charge du suivi du carrefour des métiers et des questions d'ingénierie de la transformation sociale (politique de la ville, développement social et développement territorial local durable et prospective)

- Mardi 28 janvier 2020

Assemblée des Communautés de France (AdCF) :

- M. Daniel Benquet, président de la communauté Val de Garonne (Nouvelle Aquitaine) et administrateur
- M. Maxime Goudezeune, conseiller santé et ruralités
- M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles

- Jeudi 30 janvier 2020

Régions de France :

- Mme Laurence Fortin, présidente de la commission aménagement du territoire, vice-présidente chargée de l'aménagement territorial de la région Bretagne
- M. Pascal Gruselle, conseiller

- Mardi 4 février 2020

Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

- M. Olivier Benoist, préfigurateur de la sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire
- M. Éric Ferri, chef du bureau des structures territoriales

Association des Petites Villes de France (APVF) :

- M. Pierre Jarlier, président délégué
- M. Sacha Bentolila, conseiller parlementaire

- Mardi 18 février 2020

Table ronde d'universitaires :

- M. Claude Janin, professeur associé à l'Université Auvergne Alpes, responsable scientifique du programme « Ingeterr Rhône-Alpes » sur l'ingénierie territoriale (UMR PACTE-TERRITOIRES)
- Mme Sylvie Lardon, directrice de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), professeure-consultante à AgroParisTech (UMR Territoires)
- Mme Florence Lérique, professeur en droit des collectivités territoriales à l'Université de Bordeaux-Montaigne, membre du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH)
- M. Jean-Luc Pissaloux, professeur de droit public à Sciences Po Lyon et à l'Université de Bourgogne, vice-président du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE) de l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne

- Jeudi 27 février 2020

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP) :

- M. Raymond Vall, président
- M. Michael Restier, directeur

Agence nationale de la cohésion des territoires :

- M. Yves Le Breton, directeur général
- Mme Valérie Lasek, directrice générale adjointe
- Mme Stéphanie Maringe, cheffe de cabinet

- Mardi 3 mars 2020

Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) :

- Mme Emmanuelle Lointier, présidente
- Mme Laurence Souhil, vice-présidente

Centre nationale de la fonction publique territoriale (CNFPT) :

- Mme Elisa Loosfeld, directrice régionale IDF
- Laurent Trijoulet, directeur de cabinet

- Jeudi 5 mars 2020

Assemblée des Départements de France (ADF) :

- M. Philippe Herscu, directeur des politiques de l'aménagement du territoire et de la solidarité territoriale
- Marylène Jouvien, conseillère

- Vendredi 24 avril 2020 (*en visioconférence*)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) :

- Mme Caroline Cayeux, présidente du conseil d'administration
- M. Yves Le Breton, directeur général
- M. Jonathan Gainche, directeur de cabinet
- Mme Florence Rognard, conseillère chargée des relations institutionnelles

II. PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS

A. VESOUL, HAUTE-SAÔNE (JEUDI 6 FÉVRIER 2020)

Accueil et petit déjeuner avec la délégation sénatoriale en présence de Mme la préfète, du DDT, du sous-préfet de Lure et des sénateurs du département (sous réserve de leur disponibilité)

Table ronde avec les acteurs de l'offre locale d'ingénierie territoriale

Présentation des services de l'État en charge du soutien aux collectivités territoriales (DDT)

Préfiguration de l'action départementale de l'ANCT

Articulation avec les autres acteurs (EPCI, région, département, CAUE)

Exemple de dossiers innovants (Pays Vesoul Val de Saône et CC des monts de Gy)

Participants :

M. Patrick Martin, directeur territorial Franche-Comté Nord de la Banque des territoires

M. Michel Renevier, maire de Charcenne, vice-président de la communauté de communes des Monts de Gy

Mme Virginie Luthringer, directrice du Pays Vesoul-Val de Saône

M. Pascal Valentini, directeur Ingénierie 70 et du CAUE

M. Jean-Paul Carteret, maire de Lavoncourt et président de l'AMRF 70

M. Jean-Luc Saublet, directeur régional adjoint ADEME

M. Thomas Bouriat, chef du service territorial et mobilités DDT 70

M. Thierry Poncet, directeur départemental des territoires de la Haute-Saône DDT 70

Visite d'un projet d'ingénierie territoriale et rencontre avec des élus locaux sur leurs besoins en ingénierie, autour de projets concrets (AMF 70, communes rurales)

Proposition de site : Port sur Saône

Réseaux d'assainissement + station d'épuration / réseaux d'eau potable / aire de jeux - *pumptrack*

Présentation de la démarche 1 % paysage portée par l'État en accompagnement de la déviation de Port Sur Saône sur la RN 19

Présence, en plus des participants à la table ronde, du maire de Port sur Saône

Déjeuner de travail avec le sous-préfet de Lure et le DDT, le président du conseil départemental et le maire de Vesoul

Thématiques : cœur de ville et ingénierie territoriale

Entretien avec M. Yves Krattinger, président du conseil départemental

Présentation des services départementaux d'ingénierie aux collectivités territoriales (agence départementale ingénierie 70) et de communes ayant bénéficié du soutien du département

B. SAINT-BRIEUC, CÔTES D'ARMOR (MARDI 25 FÉVRIER 2020)

Accueil par M. Thierry Mosimann, préfet des Côtes-d'Armor, Mme Béatrice Obara, secrétaire générale de la préfecture, M. Pierre Bessin, DDTM des Côtes d'Armor

Présentation des services de l'État intervenant dans le soutien à l'ingénierie des collectivités territoriales

Mise en place de l'ANCT

Rencontres particulières avec les acteurs de l'ingénierie territoriale

Saint-Brieuc Armor Agglomération et ville de Saint-Brieuc

- les besoins d'ingénierie territoriale à l'échelle d'un EPCI de taille intermédiaire et d'une ville moyenne : Mme Marie-Claire Diouron, présidente

Préfecture – DDTM

- organisation de l'offre de l'ANCT

Association des Maires – AMF 22

- les besoins des communes et des EPCI : Mme Armelle Bothorel, présidente

Lannion Trégor Communauté

Création d'une société d'économie mixte (SEM) : Joël Le Jeune, président ; Joël Montfort, DGS de LTC

Déjeuner de travail avec M. le préfet, M. Alain Cadec, président du conseil départemental des Côtes d'Armor, M. Yannick Botrel, sénateur des Côtes d'Armor, Mme Marie-Claire Diouron, présidente SBAA, M. Loïc Cauret, président LTM, M. Joël Le Jeune, président LTC, Mme Armelle Bothorel, maire de La Méaugon, présidente de l'AMF 22, M. Yannick Morin, président de l'Agence départementale d'appui aux collectivités (ADAC)

Table ronde avec les acteurs de l'offre d'ingénierie : organisation de l'offre et réponses aux besoins des collectivités territoriales

Conseil départemental

ADAC 22 (agence départementale d'appui aux collectivités territoriales)

Centre de gestion des Côtes-d'Armor

Préfecture des Côtes-d'Armor

DDTM des Côtes d'Armor

Association des Maires des Côtes-d'Armor

CEREMA

Visite sur site au port du Légué : le réaménagement du Carré Rosengart et des îlots voisins, en lien avec le site portuaire

Présentation des besoins d'ingénierie du projet

Partenariats de réalisation mis en œuvre

M. Thibaut Guignard, VP CD 22 et de SBAA, président de la SPLA Baie d'Armor Aménagement, M. Guillaume Batard, DGA, M. Claude Ribieras, DGA de SBAA

III. LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (ANDATD)
- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)
- Groupement des directeurs départementaux des territoires et de la mer
- M. Jean-Luc Pissaloux, professeur de droit public à l'institut d'études politiques de Lyon
- Syntec-Ingénierie (la fédération professionnelle de l'ingénierie)

LES TRAVAUX EN DÉLÉGATION

I. COMMUNICATION D'ÉTAPE SUR LES PREMIERS CONSTATS ET LES POINTS DE VIGILANCE SUR LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ANCT (4 JUIN 2020)

Réunie le 4 juin 2020, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a entendu une communication d'étape de Mme Josiane Costes et M. Charles Guené sur l'ingénierie territoriale et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

M. Jean-Marie Bockel, président. - J'ai souhaité que, dans le cadre de leur rapport sur l'ingénierie territoriale, nos collègues Josiane Costes et Charles Guené puissent faire une courte communication d'étape.

Il s'agit ici de dresser les premiers constats et de présenter les points de vigilance à signaler à l'ANCT pour qu'elle puisse en tenir compte lors de son prochain conseil d'administration, relatif à sa feuille de route, qui se tiendra le 1^{er} juin. Cette intervention intervient au meilleur moment puisque l'instruction relative aux modalités d'intervention de l'ANCT, signée de la ministre Mme Jacqueline Gourault, vient d'être publiée.

Je vous rappelle que l'audition de la présidente et du directeur général de l'agence est prévue en réunion plénière le 25 juin prochain. Ce sera l'occasion pour eux de répondre aux questions de nos rapporteurs.

Mme Josiane Costes, rapporteure. - Merci Monsieur le Président. Avec mon collègue Charles Guené nous avons entamé nos travaux d'auditions en janvier dernier et effectué deux déplacements en février, à Vesoul et Saint-Brieuc, pour rencontrer sur le terrain les futurs acteurs et partenaires (préfets, élus locaux, agences techniques départementales) de l'ANCT qui, comme vous le savez, me tient à cœur puisqu'elle a été créée par la loi du 22 juillet 2019 sur une initiative du groupe RDSE. Cette agence existe juridiquement depuis le 1^{er} janvier 2020 mais elle n'était pas opérationnelle tant que les textes réglementaires d'application n'étaient pas publiés. Cette condition est maintenant remplie avec la publication ce lundi 1^{er} juin de l'instruction du 15 mai relative aux modalités d'intervention de l'ANCT.

Dans cette communication d'étape, je vais vous présenter les premiers constats issus de nos travaux, ensuite, mon collègue Charles Guené vous dressera une liste de points de vigilance à signaler à l'ANCT pour souligner la priorité que nous entendons donner à l'accompagnement des territoires les plus en difficulté.

Le constat majeur, à l'issue des déplacements et auditions, est la diversité et l'hétérogénéité des politiques et moyens locaux en matière d'ingénierie dans les territoires.

Nous avons remarqué que les politiques publiques diffèrent très sensiblement d'un département à l'autre. Une soixantaine de départements disposent d'une agence technique sous forme d'établissement public administratif ou de syndicat. Les autres départements peuvent fournir, à partir de leurs moyens propres en régie, une assistance technique auprès de leurs collectivités.

Mais même pour les départements disposant d'une agence technique, leurs champs de compétence technique peuvent être très inégaux. Certains se limitent aux fonctions de base « voirie/urbanisme » et d'autres explorent de nouveaux besoins tels que l'étude prospective des potentialités d'un territoire ou des besoins en numérique et e-administration (en Haute-Saône et Côtes d'Armor), mais cela reste exceptionnel. Quoiqu'il en soit, dans la plupart des cas nous constatons soit un déficit de moyens, soit une absence de coordination ou tout simplement de connaissance mutuelle entre des acteurs locaux, parfois très proches géographiquement.

La difficulté récurrente pour les collectivités qui disposent de moins de moyens est d'accéder à une ingénierie stratégique et de conception qui leur permettrait d'identifier les potentialités de développement de leur territoire et de définir des projets. La logique des appels à projet venant du haut fait que l'aide ne va pas à ceux qui en ont le plus besoin mais vers ceux qui disposent déjà d'une capacité technique minimale pour constituer des dossiers. La logique verticale et descendante ne répond pas à ce besoin et tout l'enjeu pour l'ANCT doit donc être de faciliter et d'accompagner l'émergence des projets locaux.

Pour cela, il manque une cartographie de tous les moyens d'ingénierie publique au sens large réunissant tous les moyens de l'État, de ses services déconcentrés et de ses agences, avec ceux des collectivités, de leurs établissements publics et de l'ensemble du réseau des agences de Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) dans une même base de connaissances qui serait mise en réseau. Cela permettrait dans un premier temps d'identifier tous les acteurs et de recenser finement les fonctions et compétences de chaque structure pour les mettre en réseau. Il nous semble par exemple qu'il s'agirait typiquement d'une mission à confier à l'ANCT.

Maintenant, quelques mots sur l'ANCT avant de passer la parole à Charles Guéné.

La création de l'ANCT marque-t-elle le « retour de l'État dans les territoires » que notre proposition de loi sénatoriale entendait promouvoir ? La configuration de l'agence telle que créée par la loi du 22 juillet 2019, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, et les moyens alloués diffèrent sensiblement de l'ambition du projet initial.

Les trois axes d'intervention de l'ANCT listés par l'instruction ministérielle sont d'abord « le déploiement de programmes d'appui

territorialisés », puis « l'aide à la conception et à la mise en œuvre de projets de territoires, dans le cadre de contrats territoriaux intégrateurs, les contrats de cohésion ». Le troisième axe, « l'appui en ingénierie et sur mesure à des projets locaux, qui ne pourraient aboutir sans le soutien spécifique de l'agence et de ses partenaires », est cité en dernier, or il s'agit de notre première préoccupation : développer du bas vers le haut, plutôt que renforcer les projets venus d'en haut.

Pour moi et l'ensemble des élus des territoires enclavés, l'enjeu majeur est que l'agence soit en mesure de sortir de la logique verticale visant à décliner localement les programmes décidés à l'échelle nationale. Quels seront les moyens humains et financiers effectivement dédiés au troisième volet relatif à « l'appui en ingénierie et sur mesure à des projets locaux » ? L'ANCT aura-t-elle les moyens de ses ambitions ? C'est précisément l'appui aux projets de territoire et l'aide à leur émergence qui doivent être érigés en priorité. Je partage les mêmes préoccupations que mon collègue Charles Guéné.

M. Charles Guéné, rapporteur. – Chers collègues, comme vous l'a annoncé notre président et ma collègue Josiane Costes, la mise en œuvre opérationnelle de l'ANCT appelle de notre part de nombreux points de vigilance. Je ne parle pas encore à ce stade de recommandations, car laissons à l'agence le temps de s'organiser, mais plutôt de « messages » à faire passer dans la perspective de la réunion du conseil d'administration de l'ANCT prévu le 17 juin prochain.

D'ailleurs, s'agissant de la gouvernance nationale de l'agence, il convient de se féliciter que la présidence et la vice-présidence du conseil d'administration aient été confiées à des élus locaux, Mme Caroline Cayeux, présidente de l'association Villes de France et maire de Beauvais, et à sa vice-présidence et M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France et maire de Gargilesse-Dampierre. J'encourage également nos deux collègues sénateurs Françoise Laborde et Louis-Jean de Nicolay, qui sont membres du conseil d'administration, à porter la voix des collectivités territoriales.

J'en reviens à nos points de vigilance. En lieu et place d'un guichet unique regroupant tous les moyens de l'État, l'ANCT ne regroupe au final que 3 entités – le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique –, laissant ainsi hors de son champ de décision des moyens importants, alors qu'il était initialement envisagé de fusionner également l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). La voilure n'est donc pas la même, et nous espérons que les conditions de conventionnement

entre l'ANCT et ces autres agences s'inscrivent dans la durée sans devenir un risque supplémentaire de friction ou de déperdition d'énergie dans les circuits de traitement des dossiers.

La question des moyens de l'ANCT est primordiale. Sur un budget global de 75 millions d'euros, les crédits alloués pour le soutien à l'ingénierie des collectivités sont fixés à 10 millions d'euros répartis entre 2,95 millions d'euros consacrés à des projets numériques et 7,05 millions d'euros à des projets de toutes natures (études commerciales, prospectives, de mobilité, etc.). Seront-ils de nature à couvrir les besoins ? À titre de comparaison, la Banque des territoires alloue annuellement 5 millions d'euros en soutien aux collectivités territoriales et le budget annuel agrégé de toutes les agences techniques départementales est estimé entre 65 et 70 millions d'euros, sans compter les moyens engagés en régie ou par d'autres structures (syndicats, SEM, SPL, etc.).

Deux points devront faire l'objet d'une vigilance particulière, notamment lors de l'examen des prochains projets de loi de finances. Cette enveloppe budgétaire initiale doit être pérenne et affectée aux seuls projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin, et non à la déclinaison locale de programmes nationaux. Au-delà de la réorganisation de l'État et de la rationalisation de ses services, l'évaluation de l'action de l'ANCT devra comporter des indicateurs de performance retraçant l'accompagnement des projets locaux, notamment ceux qui n'auraient pu se développer sans l'appui de l'agence. La rationalisation budgétaire est légitime, mais l'enjeu pour l'ANCT est avant tout d'apporter une plus-value pour les collectivités.

La question de la gouvernance locale reste une zone dont on saisit mal le rôle et les missions ainsi que l'articulation entre le préfet de département et le préfet de région. La délégation territoriale de l'agence sera confiée à chaque préfet de département, charge à celui-ci d'assurer la présence des collectivités territoriales et des acteurs locaux de l'ingénierie au sein des comités locaux de cohésion territoriale. Ces comités locaux doivent avoir un rôle primordial dans le processus d'identification des besoins et de sélection des projets, mais qu'en sera-t-il concrètement ? Par ailleurs, l'articulation de l'échelon de décision départemental avec le comité régional des financeurs, que doit mettre en place chaque préfet de région, n'est pas précisément définie dans l'instruction. Cette instance régionale sera-t-elle aussi efficace pour mobiliser des moyens existants pour les grands programmes que pour les « petits » projets émergents ?

Le principe d'action de l'agence repose sur la subsidiarité. L'ANCT n'interviendrait que si le besoin ne peut être couvert par un autre acteur local, public ou privé. Il importe donc tout particulièrement de veiller à la simplification des procédures de saisine par les collectivités afin que les territoires ruraux ne soient pas, dans les faits, les oubliés du système. À cet égard, la dotation de 10 millions d'euros doit être fléchée vers les seuls projets initiés par les collectivités, hors programmes nationaux. Il faut

d'ailleurs savoir que ces crédits visent à rétribuer les cabinets d'ingénierie titulaires d'un accord-cadre dont la procédure de marché public est en cours.

Enfin, la doctrine d'action de l'agence doit s'adapter aux spécificités du maillage territorial, qu'il s'agisse des échelons communaux, départementaux et de la nécessaire coordination avec les stratégies régionales, mais aussi des intercommunalités et des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) qui, dans les territoires de faible densité, constituent la maille adéquate de gestation et de réalisation des projets.

Pour terminer, je ferai une observation d'ordre budgétaire. Serait-il possible, au titre des mesures d'accompagnement budgétaire de l'ANCT et des collectivités territoriales, d'étudier l'idée d'une modification de l'emploi de certaines dotations – la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) – afin de pouvoir en affecter une partie des crédits vers les frais de rémunération de personnels dédiés à l'ingénierie, à titre exceptionnel et sur des territoires en besoin tels que les PETR ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci Monsieur le Président de m'avoir invité. Les analyses faites précédemment sont tout à fait pertinentes. Plusieurs questions doivent être posées au prochain conseil d'administration qui aura lieu le 17 juin prochain.

Le premier point que je veux aborder concerne le fonctionnement de l'agence aujourd'hui. Les conventions avec les grands opérateurs ont-elles déjà été signées ? Est-ce que ces conventions apportent de l'efficacité et de la souplesse ou sont-elles simplement des conventions de financement pour l'agence ? L'agence sera efficace si elle coordonne vraiment les politiques publiques de l'ensemble des partenaires et si elle répond aux questionnements des collectivités locales. L'agence n'a que peu d'intérêt si elle n'est qu'un relais de plus pour appliquer les financements et les projets déjà existants par chacun des opérateurs contractualisés avec l'agence. On espère que les comités locaux et les préfets sauront faire remonter auprès de l'agence les demandes locales, qui sont différentes dans chaque territoire. J'espère ensuite que l'agence saura faire le poids auprès de l'ANAH, du CEREMA, de l'EPARECA, de la Banque des Territoires, de l'ADEME, pour faire en sorte que les politiques décidées par ces opérateurs répondent à ces demandes locales. Il faut que les problématiques locales puissent être prises en compte et puissent répondre à des financements possibles de la part de ces grands organismes. C'est ainsi que l'agence montrera qu'elle est utile aux collectivités territoriales.

Le deuxième point important à aborder est la coordination de l'agence avec les territoires. Elle doit être organisée correctement avec ce qui existe déjà au niveau départemental, et notamment les agences des Départements d'ingénierie, pour éviter les doublons ou concurrences, et perdre en efficacité.

M. Bernard Delcros. – Merci à mes deux collègues, je partage leur analyse et leur position. La question de l'ingénierie territoriale est un sujet extrêmement important, et parfois le défaut d'ingénierie est un frein au développement des territoires, ce qui crée des disparités de développement entre les territoires.

Je partage leur analyse, notamment sur la lisibilité des financements classiques qui pourraient être réorientés vers l'ingénierie. Et je voudrais vraiment insister sur le fait que si l'on veut donner toutes ses chances de saisir les opportunités de projets, de financements, de développement, il faut trouver les moyens pour leur permettre de monter en compétences en interne. Dans les politiques contractuelles menées avec l'État, notamment dans les contrats de ruralité, il faudrait un volet pour donner la possibilité aux collectivités territoriales de recruter des compétences en interne pour monter et élaborer mais aussi pour animer le projet du territoire.

M. Philippe Dallier. – Je n'ai pas trouvé mes collègues très optimistes, notamment sur les moyens de l'agence. Je m'interroge et j'aimerais avoir quelques précisions sur l'idée de fusionner aussi bien l'ANRU que l'ANAH, et d'autres, avec l'ANCT. J'ai toujours été très opposé à une telle fusion, car ces agences abordent des sujets très spécifiques et dans des territoires très particuliers.

M. Hervé Gillé. – Je voudrais insister sur un point : la mise en tension de la déconcentration et de la décentralisation. L'ANCT ne remplira pas son rôle si elle s'affirme simplement comme une volonté d'État et si elle ne crée pas les conditions d'une réelle coopération et d'un partage avec les collectivités territoriales. C'est-à-dire qu'on ne peut mettre en place des groupements de compétences qu'à partir du moment où ces groupements de compétences sont suffisamment partagés tant au niveau de la commande qu'au niveau de la manière dont c'est exécuté. L'exemple de Gironde Ressources, agence d'ingénierie départementale, illustre parfaitement la problématique. Elle s'est vue refuser par le préfet que l'ANCT intègre dans son guide de compétences celles de Gironde Ressources. Cela illustre le risque majeur d'une agence qui serait dans l'incapacité de créer le niveau de coopération territorial absolument essentiel. L'agence ne peut pas être simplement une affirmation des compétences de l'État.

M. Charles Guené, rapporteur. – S'il ne s'agit pour l'État que de rationaliser son administration, sans s'occuper véritablement des territoires et en gardant la verticalité existante, alors on arrivera à rien. C'est à l'intérieur des plus petits territoires qu'on sent ce besoin de mise en situation de projet du bas vers le haut, alors que très souvent dans certains territoires on dispose de toute l'ingénierie dont on a besoin.

Concernant la question de M. Bernard Delcros, évoquant ce besoin de monter en compétences en interne et en puissance, on demande que certains financements actuels, comme la DETR ou la DSIL, qui sont

normalement consacrés aux investissements purs, puissent être fléchés vers l'ingénierie, qui est aussi de l'investissement. Lorsque certains territoires en ont besoin pour se mettre en situation de projet, ces financements pourraient être envisagés de manière exceptionnelle ou dérogatoire.

En ce qui concerne la remarque de M. Philippe Dallier, il faut savoir que l'ANCT a des fonctions et des programmes d'État et à la fois une injonction d'organiser l'ingénierie sur les territoires. Mais il y a quand même toute cette part d'objectifs d'État, qui existait auparavant, qui sont l'accès au service public, la transition écologique, le développement économique, et le numérique, mais aussi le logement, la mobilité aux quartiers prioritaires, et la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes. Nous trouvons alors curieux que l'ANRU et l'ANAH ne soient pas incluses dans l'opération alors que c'est l'objet de l'ANCT. Ce qui est alors proposé est de faire des conventions, mais il faut voir ce que contiennent ces conventions ainsi que leurs modalités pratiques et financières.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'ANCT était vue au départ comme un guichet unique pour toutes les possibilités d'ingénierie sur les territoires. C'est pour cela qu'on avait demandé la présence de l'ANRU, de l'ANAH, etc. Mais il y a une contradiction, par rapport aux missions confiées à l'agence, car le lien avec les différentes agences se fera par des conventions. Toutefois, le contenu des conventions est encore à clarifier ainsi que le mode de facturation.

Je partage tout à fait ce qu'a dit M. Bernard Delcros. C'est dans les territoires où en interne il y a déjà des compétences en ingénierie que cela fonctionne le mieux. Il faudrait développer ces compétences en interne dans tous les territoires. Il faudra veiller à ce que cette agence ne soit pas là uniquement pour la mise en œuvre de programmes nationaux déclinés sur les territoires, mais qu'elle prenne en compte les besoins locaux et fasse même émerger des projets en examinant toutes les potentialités des territoires en question. C'est sur ce dernier point qu'il faut être particulièrement vigilant.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci à nos co-rapporteurs et rendez-vous le 25 juin prochain pour l'audition de la présidente et du directeur général de l'agence.

II. AUDITION DE MME CAROLINE CAYEUX, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ANCT, ET DE M. YVES LE BRETON, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ANCT (25 JUIN 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – L'audition d'aujourd'hui s'inscrit dans le cadre du rapport relatif à l'ingénierie territoriale de Josiane Costes et Charles Guené, qui nous ont présenté une communication d'étape le 4 juin dernier. Ils ont ainsi pu évoquer leurs premiers constats sur les

travaux qu'ils ont entamés au mois de février, et dresser une liste de huit points de vigilance sur les modalités d'intervention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, l'ANCT. Nous auditionnons aujourd'hui sa présidente, Caroline Cayeux, maire réélue de Beauvais depuis quelques semaines, accompagnée du directeur général Monsieur Yves Le Breton. Nous sommes très contents d'avoir une élue locale reconnue, présidente de l'association Villes de France, avec un directeur général qui vient également du terrain. Il faut que le local soit pris en compte.

Cette liste pointait notamment la nécessité d'établir une cartographie de tous les moyens d'ingénierie publique ou encore de veiller à ce que l'agence facilite et accompagne l'émergence de projets locaux plutôt que de tenter de cloner localement des projets conçus au niveau central. Parmi les sujets de préoccupation figuraient aussi la pérennité de l'enveloppe budgétaire destinée au soutien à l'ingénierie et son affectation aux projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin.

Je ne ferai pas une lecture exhaustive de la liste des points de vigilance, qui ont fait l'objet d'un communiqué et que je vous ai transmise par courrier, madame la présidente et monsieur le directeur général, avant votre conseil d'administration du 17 juin.

Je vous remercie de votre présence car votre audition est très attendue par nos collègues et les élus locaux, notamment pour que vous nous exposiez la feuille de route de l'Agence et que vous nous apportiez des réponses sur notre liste de points de vigilance. Elle s'inscrit dans un travail de longue haleine, que nous avons mené au sein de la délégation, sur la cohésion des territoires. Je pense notamment au récent rapport sur les territoires ruraux de nos collègues Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, qui a longuement abordé la question de l'ingénierie territoriale et bien sûr l'ANCT. Je pense aussi à notre proposition de loi portant Pacte national pour la revitalisation des centres-villes porté par Martial Bourquin et Rémy Pointereau.

Je salue également la présence, outre celle des membres de la délégation, de Louis Jean de Nicolay, sénateur de la Sarthe et de Françoise Laborde, sénatrice de Haute-Garonne, membres du conseil d'administration de l'ANCT.

Je vous propose d'écouter la présidente et le directeur général de l'ANCT, qui disposent d'une vingtaine de minutes. Nous passerons ensuite aux questions avant de leur laisser à nouveau la parole pour leurs réponses.

Mme Caroline Cayeux, présidente de l'ANCT. - Monsieur le président, cher Jean-Marie Bockel, je vous remercie de m'accueillir, avec notre directeur général, Yves Le Breton, et Florence Rognard qui est chargée de faire le lien avec les élus.

Je salue également mes anciens collègues, c'est un plaisir de les retrouver. J'ai eu en effet l'occasion en son temps de siéger au sein de la délégation aux collectivités territoriales.

L'Agence est née le 1^{er} janvier 2020. Elle est issue de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et de l'Agence du numérique. Je ne reviens pas sur sa genèse, que vous connaissez bien. Les élus de terrain nourrissent des attentes très fortes sur notre action. Avant de répondre au questionnaire que les rapporteurs m'ont adressé, je précise que L'Agence est en ordre de marche. Elle est articulée autour de quatre directions :

- la direction des territoires et des ruralités, qui chapeaute les programmes d'intervention Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Petites villes de demain, Ruralité, Montagne et Littoral ;

- la direction politique de la ville ;

- la direction du numérique ;

- la direction à l'appui opérationnel et stratégique, qui veille à l'accompagnement sur mesure des projets proposés par les collectivités comme le Pacte Ardennes, le Plan particulier pour la Creuse, ou encore le Pacte de développement territorial pour la Nièvre.

Le délégué territorial de l'ANCT est le préfet dans chaque département. C'est un acteur de proximité, très conscient des problématiques de son territoire.

L'ANCT déploie des programmes d'appui qui sont identifiés par les élus. Ces programmes sont pilotés par l'Agence et mobilisent l'expertise des collaborateurs qui sont en contact quotidiennement avec les élus locaux. Nous voulons être un guichet unique pour les collectivités et tout mettre en œuvre pour répondre à leurs projets. Aujourd'hui, sur les programmes Cœur de ville, Territoires d'industries, France Services et Fibres optiques, plus d'un milliard d'euros ont été engagés.

Les programmes de l'Agence sont des leviers incontournables pour la sortie de crise, avec des soutiens au commerce de proximité, les nouveaux enjeux de transition écologique et la transition numérique.

L'Agence est un interlocuteur précis et efficace pour répondre aux attentes des collectivités. L'action de l'ANCT ne se résume pas aux programmes nationaux, elle consiste également à offrir un appui en ingénierie adapté aux besoins des territoires.

Son objectif est de simplifier la tâche des élus, notamment de répondre aux petites collectivités, à celles qui sont les plus vulnérables, qui se privent de projets faute d'ingénierie. En d'autres termes, elle constitue un rempart contre ces difficultés.

Vous nous avez interrogés sur les moyens humains, matériels et budgétaires dont disposent la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et l'ANCT. Pour les ressources humaines, l'ANCT peut compter sur les équipes issues de l'Agence du numérique, de l'EPARECA, compétentes en matière d'études et de maîtrise d'ouvrage pour les espaces commerciaux et artisanaux, et des équipes issues du CGET, notamment les commissariats de massif, qui accompagnent déjà les collectivités.

Sur les moyens financiers, l'enveloppe de 10 millions d'euros pour 2020 paraît totalement insuffisante. Pourtant, la crise sanitaire a limité le nombre de nos actions et nous allons pouvoir répondre aux demandes des territoires d'ici la fin de l'année. Nous nous battons pour doubler cette enveloppe pour 2021. Ces fonds constituent la dotation de l'Agence mais il faut également prendre en compte les enveloppes allouées aux différents services d'ingénierie qui font partie de l'organigramme de l'agence.

Vous nous avez demandé comment fonctionne la collaboration entre la DGCL et l'ANCT, quelle est la répartition des compétences, quels sont les circuits de décisions pour soutenir les besoins en ingénierie territoriale et pour les financer. La DGCL est la tutelle de l'ANCT, elle est responsable de certains programmes et agit sous le contrôle des cabinets ministériels, en cohérence avec les moyens budgétaires et les orientations politiques. La DGCL réserve sur le programme 112 les moyens nécessaires au déploiement des programmes de cohésion des territoires conduit par l'ANCT. Les circuits de décisions mis en place au sein de l'Agence mobilisent un comité de suivi des projets. Celui-ci décide du soutien de l'ANCT après examen des éléments qui remontent du terrain via les préfets de département.

Vous nous avez interrogés sur notre appréciation de la diversité de l'offre d'ingénierie territoriale par les acteurs publics et privés, sur l'existence d'une cartographie de l'offre globale d'ingénierie et sur la capacité de l'ANCT à mieux répondre aux besoins. Plusieurs exercices de recensement de l'ingénierie ont été menés. L'Agence doit consolider, compléter les informations et qualifier l'ingénierie. Elle organise la mobilisation de l'ingénierie disponible au plus près du terrain.

Une question porte sur le rôle des services déconcentrés de l'État. L'organisation de l'Agence est largement déconcentrée et repose sur le rôle du délégué territorial joué par le préfet du département. Il est la porte d'entrée naturelle puisqu'il organise la mobilisation des ressources nécessaires aux projets. L'équipe locale, autour du directeur territorial, anime les comités de pilotage. Elle assure la coordination au niveau départemental.

Les acteurs locaux ont soulevé un certain nombre de risques. Ils craignent que l'ANCT constitue un nouvel échelon administratif, sans moyens supplémentaires, ce qui n'est pas le cas.

Quelle est la plus-value de l'Agence ? Elle apportera des réponses précises, sur mesure à des cas particuliers, et s'adaptera à la demande des territoires. Ces réponses peuvent être liées à la mobilisation de ressources humaines, de ressources financières, des agences partenaires ou à la capacité de coordination des ressources disponibles. L'ANCT prend en charge la complexité des différents guichets existants pour offrir à la collectivité un interlocuteur unique qui lui permet d'avoir une réponse coordonnée.

Est-ce que l'ANCT sera en mesure d'assumer un rôle d'ensemblier des partenaires publics, parapublics et privés ? Si elle existe, l'ingénierie locale doit être mobilisée. Si le territoire ne dispose pas d'ingénierie locale, il peut alors solliciter les ressources de l'ANCT.

Jean Rottner, président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), craignait que celle-ci soit doublée dans son action par l'ANCT. Je l'ai rassuré. Si elle dispose de ressources locales d'ingénierie, la collectivité ne doit pas s'adresser à l'ANCT.

Je vais passer la parole à Yves Le Breton pour répondre sur les points de vigilance que vous avez soulevés.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Monsieur Yves Le Breton, Monsieur le préfet, vous êtes le directeur général de l'ANCT et vous avez la parole.

M. Yves Le Breton, directeur général de l'ANCT. - Merci beaucoup Monsieur le président.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, vous avez souligné dans votre rapport plusieurs points de vigilance. Ils constituent autant de lignes directrices pour l'organisation de l'activité d'ingénierie de l'Agence.

Je vais également vous donner un éclairage sur la relation que nous avons avec les représentants territoriaux de l'État. Avant le confinement, j'avais commencé à rencontrer les préfets, notamment à l'occasion de la création des comités d'action régionale. Ils ont eux aussi des questions à poser à l'Agence sur leur place dans le dispositif d'ingénierie. J'ai pu reprendre ces déplacements depuis la fin du confinement. J'étais hier à Lyon, avec les douze préfets de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Ils ont identifié les projets qui pourraient bénéficier de l'aide de l'ANCT au titre de l'ingénierie publique. Les éléments de réponse que je vous livre ce matin bénéficient donc du retour des représentants territoriaux de l'agence.

Parmi les points de vigilance, les rapporteurs ont souligné le sujet de la cartographie des moyens d'ingénierie publique. Il se pose aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Au niveau national, nous construisons cette cartographie. La philosophie de l'Agence n'est pas de refaire ce qui existe déjà. L'ANCT contribue au développement de la plateforme « Aides Territoires » lancée par le ministère de la Transition écologique. Cette plateforme est encore en version bêta mais elle offre un portail internet où les

collectivités qui veulent lancer un projet peuvent trouver des renseignements, notamment sur les aides disponibles. L'objectif est d'avoir un lien simple entre un projet, un territoire et les moyens qui peuvent être déployés au profit de ce territoire.

Au niveau local, des régions ont lancé des démarches d'identification des ressources d'ingénierie. Au début du mois de mars, j'ai rencontré les préfets de la région Pays de la Loire. À l'initiative de la préfecture de région, un cabinet de consultants est chargé d'identifier, dans chacun des cinq départements, toutes les ressources d'ingénierie, qu'elles soient publiques ou privées, qui peuvent être mises à disposition des porteurs de projets.

Je peux également vous indiquer que le marché de l'ingénierie auquel la présidente a fait allusion nous a permis de recevoir 1 300 offres sur 36 lots. L'Agence mettra à la disposition des collectivités les coordonnées des prestataires qui ont répondu à ce marché. Elle dispose donc d'une vision très complète de l'offre privée et des spécialités des différents acteurs.

Enfin, pour rendre l'offre transparente pour les porteurs de projet, nous avons passé des conventions avec cinq opérateurs. Elles ont été validées par le conseil d'administration la semaine dernière. L'ANCT pourra ainsi jouer un rôle d'aiguillage entre ces différents opérateurs.

Par ailleurs, nous sommes en discussion avec des réseaux, des pôles d'ingénierie locale, comme la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) ou les Agences techniques départementales (ATD). L'objectif est bien de donner aux porteurs de projets la vision la plus complète possible des ressources en ingénierie.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je donne la parole à nos deux rapporteurs, Josiane Costes, sénatrice RDSE du Cantal, et Charles Guéné, sénateur LR de la Haute-Marne.

Mme Josiane Costes. – Je suis intéressée par la mise en place de l'ANCT à double titre, en tant que sénatrice du groupe du Rassemblement démocratique social et européen (RDSE), qui est à l'initiative de la création de l'Agence, et en tant que sénatrice d'un département, le Cantal, qui a besoin d'aide en matière d'ingénierie.

Je constate que l'Agence va apporter son appui à la déclinaison des programmes nationaux et c'est une satisfaction. Toutefois, nous sommes surtout intéressés par le processus de soutien aux projets qui proviennent du terrain.

Les pactes de cohésion territoriale de l'ANCT visent à aider les territoires les plus vulnérables. Sur quels critères seront identifiés ces territoires vulnérables ? Quels moyens spécifiques seront mobilisés par l'Agence ?

Vous estimez que 90 % des projets pourront être menés avec les ressources locales d'ingénierie. L'ANCT aura un rôle d'ensemblier de l'ingénierie locale et nous nous en réjouissons. En effet, nous avons constaté, lors de nos déplacements sur le terrain, que les acteurs locaux ne se connaissaient pas toujours. Même s'ils sont proches géographiquement, ils ne savent pas ce que font les uns et les autres. Ce rôle d'ensemblier, de mise en relation est absolument essentiel.

Pour les 10 % restants, vous estimez que les projets nécessiteront un appui national. L'ANCT dispose d'un panel d'instruments, notamment de compétences internes mais aussi de hauts fonctionnaires sans affectation. Je m'interroge sur ce dernier point car je ne sais pas s'il y a beaucoup de hauts fonctionnaires sans affectation ?

Par ailleurs, l'ANCT dispose d'une ligne de crédits de 10 millions d'euros qui semble très insuffisante par rapport aux besoins des territoires, d'autant plus qu'elle semble être ramenée à 7 millions pour l'année en cours. Sur quelle estimation se base l'Agence pour répartir ces 7 millions d'euros entre les subventions directes et le recours aux cabinets de conseil ?

Des conventions-cadres ont été passées avec les agences qui n'ont pas été intégrées à l'ANCT. Le groupe RDSE souhaitait que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et d'autres agences soient intégrées à l'ANCT. En fonctionnant par conventions, nous craignons un alourdissement des processus. Or, les territoires les plus fragiles ont besoin d'un accès simple, d'une porte d'entrée unique à l'ingénierie. Nous voulons éviter que l'ANCT devienne une couche supplémentaire du millefeuille administratif. Est-ce que vous pouvez nous expliquer comment fonctionneront ces conventions ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Charles Guené, sénateur de la Haute-Marne, Les Républicains, vous avez la parole.

M. Charles Guené. – Merci Monsieur le président. Merci Madame la présidente et Monsieur le directeur général pour votre présentation.

Nous avons regardé la situation de notre pays par rapport à l'ingénierie et nous avons essayé de comprendre en quoi l'ANCT répondait ou non aux besoins des territoires. Nous vous avons transmis nos questionnements, nos suggestions, mais aussi nos inquiétudes.

Vous avez répondu sur la cartographie et sur les initiatives qui sont en cours sur certains territoires, notamment la démarche d'identification dans la région Pays de la Loire. Nous souhaitons savoir si d'autres territoires ont pris la même initiative ou si l'ANCT va relayer cette démarche.

Nous avons également examiné les conditions de conventionnement avec les organismes qui n'ont pas été intégrés à l'Agence. Elles nous semblent peu claires. Si nous sommes confiants sur la démarche de

rationalisation des actions de l'État et de ses services, nous nourrissons des inquiétudes à propos de l'ingénierie sur les territoires. Certains territoires ont des besoins spécifiques parce qu'ils sont très faibles, d'autres ont des besoins très pointus. Le CEREMA peut s'adresser aux collectivités, faire 3 à 5 jours d'intervention gratuite puis facturer ses prestations. Les conditions de conventionnement doivent être clarifiées pour chaque organisme. Sur mon territoire, le CEREMA ne savait pas s'il devait ou non facturer son intervention.

Josiane Costes a évoqué la faiblesse des moyens financiers supplémentaires en financement direct. Toutefois, les moyens humains sont significatifs, même sans prendre en compte les hauts fonctionnaires en disponibilité.

Est-il possible d'imaginer, sur certains territoires qui rencontrent de sérieuses difficultés, de recourir, à des fins d'ingénierie, à des financements provenant de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), sans trahir bien entendu la fonction de cette dotation ? Nous pourrions l'envisager sur des programmes très ciblés, pour des territoires particuliers, dans lesquels l'ingénierie deviendrait de l'investissement.

Enfin, nous sommes conscients que les préfets ne vont pas tous être immédiatement informés des possibilités offertes par l'ANCT. Il est nécessaire, d'une part d'apporter des précisions sur les différents points que nous avons soulevés et, d'autre part, de prévoir une grande campagne de communication, en dehors des circulaires, à destination des préfets et des collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci mes chers collègues. Je donne la parole à Hervé Gillé, sénateur Socialiste et républicain de la Gironde.

M. Hervé Gillé. – Merci Monsieur le président. Madame la présidente, Monsieur le directeur général, j'ai écouté avec beaucoup d'attention vos propos liminaires.

Je reste toujours dans l'attente d'un cadre partenarial entre l'ingénierie territoriale et l'ingénierie mobilisée par l'ANCT. Vous avez indiqué que là où l'ingénierie territoriale existe, l'ANCT n'intervient pas. Cette vision de la subsidiarité sur la mobilisation des compétences en ingénierie ne me satisfait pas. Elle n'est pas cohérente. Il doit être possible de mobiliser l'ensemble des compétences pour aller plus vite, plus loin, dans l'accompagnement des projets.

Je m'interroge également sur la mise en perspective du projet de l'ANCT au regard de la crise que nous traversons aujourd'hui. Les collectivités territoriales doivent se mobiliser en premier lieu pour relancer l'investissement public. Il est nécessaire de les accompagner dans cette démarche.

Nous savons que les collectivités territoriales peuvent rencontrer des difficultés sur leur budget de fonctionnement pour accompagner les programmes d'investissement. Mobiliser la DETR pour la faire glisser sur du fonctionnement lié à l'ingénierie participerait à une meilleure mobilisation de l'ingénierie pour relancer l'investissement public. C'est une très bonne proposition, que je soutiens dans le cadre de la crise que nous traversons.

Je veux également revenir sur la question d'une concurrence politique entre l'ANCT et l'ingénierie territoriale. Il me semble indispensable de créer les conditions d'un partenariat transparent. Il faut que chacun d'entre nous y travaille.

Enfin, je souhaite qu'il y ait un cadre d'orientation stratégique de l'ANCT et qu'il soit discuté, à titre consultatif, avec les régions et les départements. L'ANCT pourrait alors ajuster ses actions au niveau des régions ou des départements pour une meilleure mobilisation de l'ingénierie. Nous pourrions ainsi faire une différenciation dans la mise en œuvre des moyens de l'ANCT.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci cher Hervé. Je n'ai pas l'habitude d'interférer dans les questions de mes collègues. Toutefois, je préfère intervenir maintenant pour que mon propos ne soit pas déconnecté de l'intervention de notre collègue, avec lequel je suis très souvent d'accord. J'ai d'ailleurs beaucoup apprécié la finesse de son intervention.

Je voudrais apporter une nuance ou un questionnement. Quand j'étais maire, j'ai créé une agence locale d'urbanisme. Je comprends que l'Agence a besoin d'avoir un regard complet sur l'ingénierie territoriale, y compris sur les territoires où il n'est pas nécessaire de faire appel à elle. Toutefois, je voudrais éviter qu'elle se développe dans un rôle de contrôle des politiques locales. Je ne veux pas caricaturer votre propos, je veux simplement ajouter cette sensibilité territoriale.

M. Charles Guené. – Je souhaite également réagir à ce qui a été dit. J'ai mentionné la DETR mais nous pouvons également inclure le milliard d'euros de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

M. Jean-Marie Bockel, président. – Jean-François Husson, sénateur Les Républicains de la Meurthe-et-Moselle a la parole.

M. Jean-François Husson. – L'ANCT porte beaucoup d'espoirs. Elle doit travailler, avec ses déclinaisons territoriales, à l'articulation des différents acteurs. Nous disposons dans les territoires d'outils comme les unités d'aménagement du territoire, le CEREMA ou les agences locales d'urbanisme. Les collectivités, notamment les intercommunalités, en ont besoin pour construire leur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Je plaide depuis longtemps pour la mise en place d'outils d'ingénierie partagés à l'échelle des territoires. Je pense notamment au rôle important du département. Chacun pourrait apporter le meilleur de sa

compétence. Il est intéressant, même en milieu urbain, d'entendre des retours d'expérience d'acteurs qui travaillent en milieu rural. Il est indispensable de favoriser ce partage et je n'ai pas été pleinement rassuré par les propos de Caroline Cayeux sur l'articulation entre l'ANCT et les collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'ANCT dispose-t-elle de moyens pour les écoles, notamment à destination des territoires périurbains et ruraux ? Aujourd'hui, le temps de l'enfant à l'école et à l'extérieur de l'école est un élément qui représente une très lourde charge pour les communes.

Enfin, de quelle manière l'ANCT pense-t-elle intervenir, en articulation avec les régions et les intercommunalités, sur la transition écologique dans les territoires ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci cher Jean-François Husson. Je passe la parole à Philippe Dallier, sénateur Les Républicains de la Seine-Saint-Denis.

M. Philippe Dallier. – Merci Monsieur le président. Madame la présidente, Monsieur le directeur général j'aimerais vous entendre sur le rôle de l'Agence en matière de politique de la ville et son articulation avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Quel rôle entend jouer l'Agence pour des collectivités et des agglomérations d'une certaine taille ? Ces collectivités n'ont pas toujours les moyens financiers pour mettre en œuvre leurs projets, même si elles disposent de personnel compétent. Pour être plus précis, prenons un département comme la Seine-Saint-Denis. Nous avons 40 communes d'une taille moyenne de 40 000 à 45 000 habitants. Beaucoup sont classées en politique de la ville, beaucoup bénéficient de projets ANRU. Pour autant, certaines ne bénéficient pas de la politique de la ville. Elles ont des besoins en matière de requalification et échappent à tous les dispositifs. Qu'est-ce que l'Agence pourrait apporter à ces communes ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci beaucoup cher Philippe. Je passe la parole à Sonia de la Provôté, sénatrice Union Centriste du Calvados

Mme Sonia de la Provôté. – Je m'interroge sur le rôle de l'ANCT en matière d'ingénierie. Est-elle un niveau supplémentaire dans le millefeuille administratif ou apporte-t-elle une valeur ajoutée ?

Je rejoins Jean-François Husson sur l'importance de la coordination de l'ingénierie. Quel serait l'objectif de cette coordination ? Construire des projets ou accompagner les politiques publiques, par exemple les politiques éducatives ou de santé ? L'ANCT peut-elle apporter de l'ingénierie dans ce cadre-là ?

Au niveau national comme au niveau local, nous avons de grandes difficultés à obtenir des outils d'observation de qualité qui permettraient de

faire des comparaisons entre territoires, de faire des diagnostics précis et à jour. Les études s'appuient trop souvent sur des chiffres INSEE trop anciens. Or, pour construire de bons projets, nous avons besoin de connaître les bonnes et les mauvaises pratiques. Quelle est la position de l'Agence sur cette question ?

L'ANCT intervient au niveau départemental puisque ce sont les préfets de département qui sont ses référents locaux. Qu'en est-il de son articulation avec l'État déconcentré au niveau régional ? L'ANCT a-t-elle vocation à servir d'interface avec les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la police de l'eau, les rectorats ou les Agences régionales de santé (ARS) ?

Par ailleurs, nous parlons d'ingénierie territoriale. L'ingénierie, c'est de l'agilité, de l'hyper proximité, c'est la capacité à faire coopérer des territoires. L'ANCT peut-elle accompagner ce qui existe déjà dans les territoires, comme les agences d'urbanisme ou les services des intercommunalités ?

Enfin, dans le domaine du patrimoine, l'ANCT peut-elle accompagner les communes dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou coordonner les différents acteurs ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nos collègues ont tous l'expérience du terrain et de l'exercice des responsabilités locales. Sous le contrôle des deux rapporteurs, je propose que Madame la présidente et Monsieur le directeur général apportent leurs réponses et leur conclusion à cette audition.

Mme Caroline Cayeux, présidente de l'ANCT. - Sur la politique de la ville, l'ANCT veille au bon déroulement de la feuille de route du Gouvernement en faveur des quartiers. Nous avons une direction générale déléguée à la politique de la ville, sous la responsabilité de M. François-Antoine Mariani. La loi de finances pour 2020 a sanctuarisé des crédits de paiement spécifiques pour stabiliser les crédits affectés aux contrats ville et les proroger jusqu'en 2022.

Les quartiers prioritaires, qui ont subi de plein fouet la crise sanitaire, vont bénéficier d'une politique ambitieuse, notamment un accès aux dispositifs d'insertion et de mobilité, un déploiement de l'accès au sport et à la culture et un soutien renforcé aux associations de grande proximité.

La stratégie de relance des quartiers prioritaires s'appuie sur trois axes : les cités éducatives, le dispositif des emplois francs qui a été généralisé à tous les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) depuis le 1^{er} janvier 2020, et le déploiement de 20 cités de l'emploi expérimentales cet été.

Enfin, le renouvellement urbain du cadre de vie et la prévention de la délinquance sont également sous la responsabilité de cette direction déléguée.

Les 47 quartiers de reconquête républicaine font partie des opérations qui ont été validées et financées à hauteur de 32 milliards d'euros. L'ANRU travaille en partenariat avec l'ANCT sur ce programme.

Les domaines de la culture et de l'accès au numérique entrent bien dans les compétences de l'agence.

Les outils d'ingénierie sur la transition écologique font partie du plan de relance auquel l'ANCT va participer. Nous avons des propositions pour relancer l'économie. Tout d'abord, la contractualisation entre l'État et les collectivités, avec l'abondement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), pour financer les projets de contrats de plan État Régions 2015-2020 qui n'avaient pas pu être réalisés faute de moyens, notamment dans les zones de montagnes. Ensuite, la nouvelle génération de contrats de plan État Région qui est en préparation doit réadapter ses thématiques d'intervention pour inclure les soutiens au système de soin, la relocalisation de certaines industries et l'accentuation de la lutte contre le changement climatique.

Nous maintenons évidemment les programmes Cœur de ville, Territoires d'industrie et Petites villes de demain.

Pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la priorité est au soutien à des projets relatifs aux maisons de santé, aux copropriétés dégradées et aux plateformes de mobilité. Nous travaillons encore sur nos propositions pour le plan de relance.

M. Yves Le Breton, directeur général de l'ANCT. - Notre Agence vient d'être créée et nous sommes conscients du besoin de communication en direction des acteurs de l'État et des collectivités locales. Nous avons prévu un plan de communication sur le premier semestre vers les préfets avant les élections municipales, puis vers les élus à partir du mois d'avril. Nous reprenons ce calendrier bousculé par la crise sanitaire. Pendant cette période, nous avons travaillé sur les documents de communication. Pour le réseau de l'État, ces documents suscitent des questions, notamment de la part des préfets de la région Normandie, que j'ai rencontrés lundi dernier.

Au second semestre, nous organiserons des réunions interrégionales pour communiquer le plus possible avec les élus.

Sur l'interaction entre l'Agence et les offres d'ingénierie locale, nous ne sommes pas dans une situation de concurrence. Les intérêts de l'Agence convergent avec ceux des différents réseaux. L'idée d'un cadre partenarial avec l'ingénierie locale fait partie de nos projets. Le législateur a prévu la création, dans chaque département, d'un comité local territorial. Les préfets vont associer l'ingénierie locale à ces comités. L'agence peut apporter une

vraie plus-value sur la connaissance de la ressource et sur l'articulation entre les différents acteurs.

Le partage d'expériences constitue un autre aspect important de ce partenariat. Notre objectif est de mettre des outils à disposition des acteurs, comme un site internet et une « projetothèque » pour inspirer les porteurs de projets. La transition écologique passe aussi par ce partage d'expériences. Nous parlons bien de coordination, de mise en réseau et pas du tout de centralisation.

Pour les outils d'observation des territoires, nous avons des ressources qui sont issues de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et du CGET. Nous avons mis en ligne un site rénové et interactif de l'Observatoire des territoires. Il permettra une approche des comparaisons par territoires.

Sur la question de l'articulation entre l'échelon départemental et l'échelon régional, l'Agence est une agence déconcentrée au niveau départemental, c'est la volonté du législateur. C'est le préfet du département qui est le délégué territorial de l'agence. Toutefois, la coordination se fait entre représentants de l'État au niveau régional. Par exemple, il y a des comités régionaux des financeurs qui fonctionnent sur le modèle du programme Cœur de ville. L'articulation entre les deux échelons doit se faire de manière fluide, sans hiérarchie, dans un souci de partage d'expériences.

Les conventions-cadres avec les autres opérateurs ont été adoptées la semaine dernière. Nous avons installé le comité national de coordination, qui est un lieu d'échange entre les différents directeurs généraux de ces opérateurs.

Sur l'utilisation des dotations pour le financement de l'ingénierie, la DETR comme la DSIL offrent cette possibilité. Elles peuvent, sur des projets globaux, financer en partie de l'ingénierie. Les textes sont surtout attentifs à ce que ces dispositifs ne financent pas des dépenses de fonctionnement. Pour la DETR, le sujet sera examiné dans chaque département par la commission des élus pour décider des critères d'éligibilité.

Je veux également rassurer madame la sénatrice Costes à propos des hauts fonctionnaires sans affectation. Ils peuvent être intéressés par une mission de quelques mois sur un territoire, notamment les préfets en mission de service public.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci beaucoup à tous les deux. Avant de conclure cette audition, je donne la parole aux rapporteurs.

M. Charles Guené. – Nous sommes très favorables à la création d'un portail de partage d'expériences.

Il ne faut pas non plus que l'ingénierie soit trop émiettée. La DETR nous semble être le bon format.

Pour actualiser notre rapport, nous vous remercions de nous transmettre ce que prévoit l'ANCT dans le cadre du plan de relance.

Mme Josiane Costes. – Les territoires sont extrêmement divers. Entre un territoire rural, dont la densité est de 11 habitants au kilomètre carré, et un territoire où le conseil départemental est puissant et dispose de moyens d'ingénierie, la situation est très différente. Ce dernier n'a pas besoin de l'ANCT, alors que dans le département rural, il existe une très forte attente.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci beaucoup mes chers collègues rapporteurs. Vous présenterez votre rapport lors de notre prochaine séance du 2 juillet prochain.

Je vous remercie tous de votre présence, ici ou à distance. Je remercie Caroline Cayeux et Yves Le Breton de s'être livrés à ce jeu de questions-réponses.

Vous étiez, Madame Cayeux, membre de la délégation. Je vous connais également dans le cadre des relations entre associations d'élus. Nous vous apprécions et je pense que vous avez eu raison d'accepter cette responsabilité. Vous êtes quelqu'un de lucide, vous saviez que vous alliez vers la difficulté mais votre présence nous rassure.

Nous sommes partagés entre une grande espérance, parce que c'est une démarche qui est très attendue, et un peu de scepticisme, beaucoup d'initiatives ambitieuses se soldant par des échecs.

Notre vœu, toutes sensibilités politiques et territoriales confondues, est qu'il y ait des résultats concrets. Vous saurez faire la part des choses entre la diversité des territoires, les réponses attendues en matière d'ingénierie et la question des moyens.

Vous apporterez la preuve d'utilité de l'Agence et vous serez en capacité de négocier, avec le soutien du Parlement et des associations d'élus, des moyens supplémentaires.

Vous prenez un risque politique, vous avez raison de le prendre et vous avez notre soutien.

J'ai connu l'aventure de l'ANRU, qui disposait, dès sa création, de moyens importants. Il aurait été souhaitable que tout soit regroupé, ce sera peut-être possible un jour.

En attendant, avec le travail de nos rapporteurs, nous voulons contribuer à la réussite de cette démarche tant attendue par les territoires.

M. Jean-Marie Bockel, président. – L’audition d’aujourd’hui s’inscrit dans le cadre du rapport relatif à l’ingénierie territoriale de Josiane Costes et Charles Guéné, qui nous ont présenté une communication d’étape le 4 juin dernier. Ils ont ainsi pu évoquer leurs premiers constats sur les travaux qu’ils ont entamés au mois de février, et dresser une liste de huit points de vigilance sur les modalités d’intervention de l’Agence nationale de la cohésion des territoires, l’ANCT. Nous auditionnons aujourd’hui sa présidente, Caroline Cayeux, maire réélue de Beauvais depuis quelques semaines, accompagnée du directeur général Monsieur Yves Le Breton. Nous sommes très contents d’avoir une élue locale reconnue, présidente de l’association Villes de France, avec un directeur général qui vient également du terrain. Il faut que le local soit pris en compte.

Cette liste pointait notamment la nécessité d’établir une cartographie de tous les moyens d’ingénierie publique ou encore de veiller à ce que l’agence facilite et accompagne l’émergence de projets locaux plutôt que de tenter de cloner localement des projets conçus au niveau central. Parmi les sujets de préoccupation figuraient aussi la pérennité de l’enveloppe budgétaire destinée au soutien à l’ingénierie et son affectation aux projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin.

Je ne ferai pas une lecture exhaustive de la liste des points de vigilance, qui ont fait l’objet d’un communiqué et que je vous ai transmise par courrier, madame la présidente et monsieur le directeur général, avant votre conseil d’administration du 17 juin.

Je vous remercie de votre présence car votre audition est très attendue par nos collègues et les élus locaux, notamment pour que vous nous exposiez la feuille de route de l’Agence et que vous nous apportiez des réponses sur notre liste de points de vigilance. Elle s’inscrit dans un travail de longue haleine, que nous avons mené au sein de la délégation, sur la cohésion des territoires. Je pense notamment au récent rapport sur les territoires ruraux de nos collègues Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, qui a longuement abordé la question de l’ingénierie territoriale et bien sûr l’ANCT. Je pense aussi à notre proposition de loi portant Pacte national pour la revitalisation des centres-villes porté par Martial Bourquin et Rémy Pointereau.

Je salue également la présence, outre celle des membres de la délégation, de Louis Jean de Nicolay, sénateur de la Sarthe et de Françoise Laborde, sénatrice de Haute-Garonne, membres du conseil d’administration de l’ANCT.

Je vous propose d’écouter la présidente et le directeur général de l’ANCT, qui disposent d’une vingtaine de minutes. Nous passerons ensuite aux questions avant de leur laisser à nouveau la parole pour leurs réponses.

Mme Caroline Cayeux, présidente de l’ANCT. – Monsieur le président, cher Jean-Marie Bockel, je vous remercie de m’accueillir, avec

notre directeur général, Yves Le Breton, et Florence Rognard qui est chargée de faire le lien avec les élus.

Je salue également mes anciens collègues, c'est un plaisir de les retrouver. J'ai eu en effet l'occasion en son temps de siéger au sein de la délégation aux collectivités territoriales.

L'Agence est née le 1^{er} janvier 2020. Elle est issue de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et de l'Agence du numérique. Je ne reviens pas sur sa genèse, que vous connaissez bien. Les élus de terrain nourrissent des attentes très fortes sur notre action. Avant de répondre au questionnaire que les rapporteurs m'ont adressé, je précise que L'Agence est en ordre de marche. Elle est articulée autour de quatre directions :

- la direction des territoires et des ruralités, qui chapeaute les programmes d'intervention Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Petites villes de demain, Ruralité, Montagne et Littoral ;

- la direction politique de la ville ;

- la direction du numérique ;

- la direction à l'appui opérationnel et stratégique, qui veille à l'accompagnement sur mesure des projets proposés par les collectivités comme le Pacte Ardennes, le Plan particulier pour la Creuse, ou encore le Pacte de développement territorial pour la Nièvre.

Le délégué territorial de l'ANCT est le préfet dans chaque département. C'est un acteur de proximité, très conscient des problématiques de son territoire.

L'ANCT déploie des programmes d'appui qui sont identifiés par les élus. Ces programmes sont pilotés par l'Agence et mobilisent l'expertise des collaborateurs qui sont en contact quotidiennement avec les élus locaux. Nous voulons être un guichet unique pour les collectivités et tout mettre en œuvre pour répondre à leurs projets. Aujourd'hui, sur les programmes Cœur de ville, Territoires d'industries, France Services et Fibres optiques, plus d'un milliard d'euros ont été engagés.

Les programmes de l'Agence sont des leviers incontournables pour la sortie de crise, avec des soutiens au commerce de proximité, les nouveaux enjeux de transition écologique et la transition numérique.

L'Agence est un interlocuteur précis et efficace pour répondre aux attentes des collectivités. L'action de l'ANCT ne se résume pas aux programmes nationaux, elle consiste également à offrir un appui en ingénierie adapté aux besoins des territoires.

Son objectif est de simplifier la tâche des élus, notamment de répondre aux petites collectivités, à celles qui sont les plus vulnérables, qui

se privent de projets faute d'ingénierie. En d'autres termes, elle constitue un rempart contre ces difficultés.

Vous nous avez interrogés sur les moyens humains, matériels et budgétaires dont disposent la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et l'ANCT. Pour les ressources humaines, l'ANCT peut compter sur les équipes issues de l'Agence du numérique, de l'EPARECA, compétentes en matière d'études et de maîtrise d'ouvrage pour les espaces commerciaux et artisanaux, et des équipes issues du CGET, notamment les commissariats de massif, qui accompagnent déjà les collectivités.

Sur les moyens financiers, l'enveloppe de 10 millions d'euros pour 2020 paraît totalement insuffisante. Pourtant, la crise sanitaire a limité le nombre de nos actions et nous allons pouvoir répondre aux demandes des territoires d'ici la fin de l'année. Nous nous battons pour doubler cette enveloppe pour 2021. Ces fonds constituent la dotation de l'Agence mais il faut également prendre en compte les enveloppes allouées aux différents services d'ingénierie qui font partie de l'organigramme de l'agence.

Vous nous avez demandé comment fonctionne la collaboration entre la DGCL et l'ANCT, quelle est la répartition des compétences, quels sont les circuits de décisions pour soutenir les besoins en ingénierie territoriale et pour les financer. La DGCL est la tutelle de l'ANCT, elle est responsable de certains programmes et agit sous le contrôle des cabinets ministériels, en cohérence avec les moyens budgétaires et les orientations politiques. La DGCL réserve sur le programme 112 les moyens nécessaires au déploiement des programmes de cohésion des territoires conduit par l'ANCT. Les circuits de décisions mis en place au sein de l'Agence mobilisent un comité de suivi des projets. Celui-ci décide du soutien de l'ANCT après examen des éléments qui remontent du terrain via les préfets de département.

Vous nous avez interrogés sur notre appréciation de la diversité de l'offre d'ingénierie territoriale par les acteurs publics et privés, sur l'existence d'une cartographie de l'offre globale d'ingénierie et sur la capacité de l'ANCT à mieux répondre aux besoins. Plusieurs exercices de recensement de l'ingénierie ont été menés. L'Agence doit consolider, compléter les informations et qualifier l'ingénierie. Elle organise la mobilisation de l'ingénierie disponible au plus près du terrain.

Une question porte sur le rôle des services déconcentrés de l'État. L'organisation de l'Agence est largement déconcentrée et repose sur le rôle du délégué territorial joué par le préfet du département. Il est la porte d'entrée naturelle puisqu'il organise la mobilisation des ressources nécessaires aux projets. L'équipe locale, autour du directeur territorial, anime les comités de pilotage. Elle assure la coordination au niveau départemental.

Les acteurs locaux ont soulevé un certain nombre de risques. Ils craignent que l'ANCT constitue un nouvel échelon administratif, sans moyens supplémentaires, ce qui n'est pas le cas.

Quelle est la plus-value de l'Agence ? Elle apportera des réponses précises, sur mesure à des cas particuliers, et s'adaptera à la demande des territoires. Ces réponses peuvent être liées à la mobilisation de ressources humaines, de ressources financières, des agences partenaires ou à la capacité de coordination des ressources disponibles. L'ANCT prend en charge la complexité des différents guichets existants pour offrir à la collectivité un interlocuteur unique qui lui permet d'avoir une réponse coordonnée.

Est-ce que l'ANCT sera en mesure d'assumer un rôle d'ensemblier des partenaires publics, parapublics et privés ? Si elle existe, l'ingénierie locale doit être mobilisée. Si le territoire ne dispose pas d'ingénierie locale, il peut alors solliciter les ressources de l'ANCT.

Jean Rottner, président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), craignait que celle-ci soit doublée dans son action par l'ANCT. Je l'ai rassuré. Si elle dispose de ressources locales d'ingénierie, la collectivité ne doit pas s'adresser à l'ANCT.

Je vais passer la parole à Yves Le Breton pour répondre sur les points de vigilance que vous avez soulevés.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Monsieur Yves Le Breton, Monsieur le préfet, vous êtes le directeur général de l'ANCT et vous avez la parole.

M. Yves Le Breton, directeur général de l'ANCT. - Merci beaucoup Monsieur le président.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, vous avez souligné dans votre rapport plusieurs points de vigilance. Ils constituent autant de lignes directrices pour l'organisation de l'activité d'ingénierie de l'Agence.

Je vais également vous donner un éclairage sur la relation que nous avons avec les représentants territoriaux de l'État. Avant le confinement, j'avais commencé à rencontrer les préfets, notamment à l'occasion de la création des comités d'action régionale. Ils ont eux aussi des questions à poser à l'Agence sur leur place dans le dispositif d'ingénierie. J'ai pu reprendre ces déplacements depuis la fin du confinement. J'étais hier à Lyon, avec les douze préfets de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Ils ont identifié les projets qui pourraient bénéficier de l'aide de l'ANCT au titre de l'ingénierie publique. Les éléments de réponse que je vous livre ce matin bénéficient donc du retour des représentants territoriaux de l'agence.

Parmi les points de vigilance, les rapporteurs ont souligné le sujet de la cartographie des moyens d'ingénierie publique. Il se pose aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Au niveau national, nous construisons cette cartographie. La philosophie de l'Agence n'est pas de refaire ce qui

existe déjà. L'ANCT contribue au développement de la plateforme « Aides Territoires » lancée par le ministère de la Transition écologique. Cette plateforme est encore en version bêta mais elle offre un portail internet où les collectivités qui veulent lancer un projet peuvent trouver des renseignements, notamment sur les aides disponibles. L'objectif est d'avoir un lien simple entre un projet, un territoire et les moyens qui peuvent être déployés au profit de ce territoire.

Au niveau local, des régions ont lancé des démarches d'identification des ressources d'ingénierie. Au début du mois de mars, j'ai rencontré les préfets de la région Pays de la Loire. À l'initiative de la préfecture de région, un cabinet de consultants est chargé d'identifier, dans chacun des cinq départements, toutes les ressources d'ingénierie, qu'elles soient publiques ou privées, qui peuvent être mises à disposition des porteurs de projets.

Je peux également vous indiquer que le marché de l'ingénierie auquel la présidente a fait allusion nous a permis de recevoir 1 300 offres sur 36 lots. L'Agence mettra à la disposition des collectivités les coordonnées des prestataires qui ont répondu à ce marché. Elle dispose donc d'une vision très complète de l'offre privée et des spécialités des différents acteurs.

Enfin, pour rendre l'offre transparente pour les porteurs de projet, nous avons passé des conventions avec cinq opérateurs. Elles ont été validées par le conseil d'administration la semaine dernière. L'ANCT pourra ainsi jouer un rôle d'aiguillage entre ces différents opérateurs.

Par ailleurs, nous sommes en discussion avec des réseaux, des pôles d'ingénierie locale, comme la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) ou les Agences techniques départementales (ATD). L'objectif est bien de donner aux porteurs de projets la vision la plus complète possible des ressources en ingénierie.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je donne la parole à nos deux rapporteurs, Josiane Costes, sénatrice RDSE du Cantal, et Charles Guéné, sénateur LR de la Haute-Marne.

Mme Josiane Costes. – Je suis intéressée par la mise en place de l'ANCT à double titre, en tant que sénatrice du groupe du Rassemblement démocratique social et européen (RDSE), qui est à l'initiative de la création de l'Agence, et en tant que sénatrice d'un département, le Cantal, qui a besoin d'aide en matière d'ingénierie.

Je constate que l'Agence va apporter son appui à la déclinaison des programmes nationaux et c'est une satisfaction. Toutefois, nous sommes surtout intéressés par le processus de soutien aux projets qui proviennent du terrain.

Les pactes de cohésion territoriale de l'ANCT visent à aider les territoires les plus vulnérables. Sur quels critères seront identifiés ces

territoires vulnérables ? Quels moyens spécifiques seront mobilisés par l'Agence ?

Vous estimez que 90 % des projets pourront être menés avec les ressources locales d'ingénierie. L'ANCT aura un rôle d'ensemblier de l'ingénierie locale et nous nous en réjouissons. En effet, nous avons constaté, lors de nos déplacements sur le terrain, que les acteurs locaux ne se connaissaient pas toujours. Même s'ils sont proches géographiquement, ils ne savent pas ce que font les uns et les autres. Ce rôle d'ensemblier, de mise en relation est absolument essentiel.

Pour les 10 % restants, vous estimez que les projets nécessiteront un appui national. L'ANCT dispose d'un panel d'instruments, notamment de compétences internes mais aussi de hauts fonctionnaires sans affectation. Je m'interroge sur ce dernier point car je ne sais pas s'il y a beaucoup de hauts fonctionnaires sans affectation ?

Par ailleurs, l'ANCT dispose d'une ligne de crédits de 10 millions d'euros qui semble très insuffisante par rapport aux besoins des territoires, d'autant plus qu'elle semble être ramenée à 7 millions pour l'année en cours. Sur quelle estimation se base l'Agence pour répartir ces 7 millions d'euros entre les subventions directes et le recours aux cabinets de conseil ?

Des conventions-cadres ont été passées avec les agences qui n'ont pas été intégrées à l'ANCT. Le groupe RDSE souhaitait que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et d'autres agences soient intégrées à l'ANCT. En fonctionnant par conventions, nous craignons un alourdissement des processus. Or, les territoires les plus fragiles ont besoin d'un accès simple, d'une porte d'entrée unique à l'ingénierie. Nous voulons éviter que l'ANCT devienne une couche supplémentaire du millefeuille administratif. Est-ce que vous pouvez nous expliquer comment fonctionneront ces conventions ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Charles Guené, sénateur de la Haute-Marne, Les Républicains, vous avez la parole.

M. Charles Guené. – Merci Monsieur le président. Merci Madame la présidente et Monsieur le directeur général pour votre présentation.

Nous avons regardé la situation de notre pays par rapport à l'ingénierie et nous avons essayé de comprendre en quoi l'ANCT répondait ou non aux besoins des territoires. Nous vous avons transmis nos questionnements, nos suggestions, mais aussi nos inquiétudes.

Vous avez répondu sur la cartographie et sur les initiatives qui sont en cours sur certains territoires, notamment la démarche d'identification dans la région Pays de la Loire. Nous souhaitons savoir si d'autres territoires ont pris la même initiative ou si l'ANCT va relayer cette démarche.

Nous avons également examiné les conditions de conventionnement avec les organismes qui n'ont pas été intégrés à l'Agence. Elles nous semblent peu claires. Si nous sommes confiants sur la démarche de rationalisation des actions de l'État et de ses services, nous nourrissons des inquiétudes à propos de l'ingénierie sur les territoires. Certains territoires ont des besoins spécifiques parce qu'ils sont très faibles, d'autres ont des besoins très pointus. Le CEREMA peut s'adresser aux collectivités, faire 3 à 5 jours d'intervention gratuite puis facturer ses prestations. Les conditions de conventionnement doivent être clarifiées pour chaque organisme. Sur mon territoire, le CEREMA ne savait pas s'il devait ou non facturer son intervention.

Josiane Costes a évoqué la faiblesse des moyens financiers supplémentaires en financement direct. Toutefois, les moyens humains sont significatifs, même sans prendre en compte les hauts fonctionnaires en disponibilité.

Est-il possible d'imaginer, sur certains territoires qui rencontrent de sérieuses difficultés, de recourir, à des fins d'ingénierie, à des financements provenant de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), sans trahir bien entendu la fonction de cette dotation ? Nous pourrions l'envisager sur des programmes très ciblés, pour des territoires particuliers, dans lesquels l'ingénierie deviendrait de l'investissement.

Enfin, nous sommes conscients que les préfets ne vont pas tous être immédiatement informés des possibilités offertes par l'ANCT. Il est nécessaire, d'une part d'apporter des précisions sur les différents points que nous avons soulevés et, d'autre part, de prévoir une grande campagne de communication, en dehors des circulaires, à destination des préfets et des collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci mes chers collègues. Je donne la parole à Hervé Gillé, sénateur Socialiste et républicain de la Gironde.

M. Hervé Gillé. – Merci Monsieur le président. Madame la présidente, Monsieur le directeur général, j'ai écouté avec beaucoup d'attention vos propos liminaires.

Je reste toujours dans l'attente d'un cadre partenarial entre l'ingénierie territoriale et l'ingénierie mobilisée par l'ANCT. Vous avez indiqué que là où l'ingénierie territoriale existe, l'ANCT n'intervient pas. Cette vision de la subsidiarité sur la mobilisation des compétences en ingénierie ne me satisfait pas. Elle n'est pas cohérente. Il doit être possible de mobiliser l'ensemble des compétences pour aller plus vite, plus loin, dans l'accompagnement des projets.

Je m'interroge également sur la mise en perspective du projet de l'ANCT au regard de la crise que nous traversons aujourd'hui. Les collectivités territoriales doivent se mobiliser en premier lieu pour relancer

l'investissement public. Il est nécessaire de les accompagner dans cette démarche.

Nous savons que les collectivités territoriales peuvent rencontrer des difficultés sur leur budget de fonctionnement pour accompagner les programmes d'investissement. Mobiliser la DETR pour la faire glisser sur du fonctionnement lié à l'ingénierie participerait à une meilleure mobilisation de l'ingénierie pour relancer l'investissement public. C'est une très bonne proposition, que je soutiens dans le cadre de la crise que nous traversons.

Je veux également revenir sur la question d'une concurrence politique entre l'ANCT et l'ingénierie territoriale. Il me semble indispensable de créer les conditions d'un partenariat transparent. Il faut que chacun d'entre nous y travaille.

Enfin, je souhaite qu'il y ait un cadre d'orientation stratégique de l'ANCT et qu'il soit discuté, à titre consultatif, avec les régions et les départements. L'ANCT pourrait alors ajuster ses actions au niveau des régions ou des départements pour une meilleure mobilisation de l'ingénierie. Nous pourrions ainsi faire une différenciation dans la mise en œuvre des moyens de l'ANCT.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci cher Hervé. Je n'ai pas l'habitude d'interférer dans les questions de mes collègues. Toutefois, je préfère intervenir maintenant pour que mon propos ne soit pas déconnecté de l'intervention de notre collègue, avec lequel je suis très souvent d'accord. J'ai d'ailleurs beaucoup apprécié la finesse de son intervention.

Je voudrais apporter une nuance ou un questionnement. Quand j'étais maire, j'ai créé une agence locale d'urbanisme. Je comprends que l'Agence a besoin d'avoir un regard complet sur l'ingénierie territoriale, y compris sur les territoires où il n'est pas nécessaire de faire appel à elle. Toutefois, je voudrais éviter qu'elle se développe dans un rôle de contrôle des politiques locales. Je ne veux pas caricaturer votre propos, je veux simplement ajouter cette sensibilité territoriale.

M. Charles Guené. – Je souhaite également réagir à ce qui a été dit. J'ai mentionné la DETR mais nous pouvons également inclure le milliard d'euros de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

M. Jean-Marie Bockel, président. – Jean-François Husson, sénateur Les Républicains de la Meurthe-et-Moselle a la parole.

M. Jean-François Husson. – L'ANCT porte beaucoup d'espoirs. Elle doit travailler, avec ses déclinaisons territoriales, à l'articulation des différents acteurs. Nous disposons dans les territoires d'outils comme les unités d'aménagement du territoire, le CEREMA ou les agences locales d'urbanisme. Les collectivités, notamment les intercommunalités, en ont besoin pour construire leur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Je plaide depuis longtemps pour la mise en place d'outils d'ingénierie partagés à l'échelle des territoires. Je pense notamment au rôle important du département. Chacun pourrait apporter le meilleur de sa compétence. Il est intéressant, même en milieu urbain, d'entendre des retours d'expérience d'acteurs qui travaillent en milieu rural. Il est indispensable de favoriser ce partage et je n'ai pas été pleinement rassuré par les propos de Caroline Cayeux sur l'articulation entre l'ANCT et les collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'ANCT dispose-t-elle de moyens pour les écoles, notamment à destination des territoires périurbains et ruraux ? Aujourd'hui, le temps de l'enfant à l'école et à l'extérieur de l'école est un élément qui représente une très lourde charge pour les communes.

Enfin, de quelle manière l'ANCT pense-t-elle intervenir, en articulation avec les régions et les intercommunalités, sur la transition écologique dans les territoires ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci cher Jean-François Husson. Je passe la parole à Philippe Dallier, sénateur Les Républicains de la Seine-Saint-Denis.

M. Philippe Dallier. – Merci Monsieur le président. Madame la présidente, Monsieur le directeur général j'aimerais vous entendre sur le rôle de l'Agence en matière de politique de la ville et son articulation avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Quel rôle entend jouer l'Agence pour des collectivités et des agglomérations d'une certaine taille ? Ces collectivités n'ont pas toujours les moyens financiers pour mettre en œuvre leurs projets, même si elles disposent de personnel compétent. Pour être plus précis, prenons un département comme la Seine-Saint-Denis. Nous avons 40 communes d'une taille moyenne de 40 000 à 45 000 habitants. Beaucoup sont classées en politique de la ville, beaucoup bénéficient de projets ANRU. Pour autant, certaines ne bénéficient pas de la politique de la ville. Elles ont des besoins en matière de requalification et échappent à tous les dispositifs. Qu'est-ce que l'Agence pourrait apporter à ces communes ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci beaucoup cher Philippe. Je passe la parole à Sonia de la Provôté, sénatrice Union Centriste du Calvados

Mme Sonia de la Provôté. – Je m'interroge sur le rôle de l'ANCT en matière d'ingénierie. Est-elle un niveau supplémentaire dans le millefeuille administratif ou apporte-t-elle une valeur ajoutée ?

Je rejoins Jean-François Husson sur l'importance de la coordination de l'ingénierie. Quel serait l'objectif de cette coordination ? Construire des projets ou accompagner les politiques publiques, par exemple les politiques

éducatives ou de santé ? L'ANCT peut-elle apporter de l'ingénierie dans ce cadre-là ?

Au niveau national comme au niveau local, nous avons de grandes difficultés à obtenir des outils d'observation de qualité qui permettraient de faire des comparaisons entre territoires, de faire des diagnostics précis et à jour. Les études s'appuient trop souvent sur des chiffres INSEE trop anciens. Or, pour construire de bons projets, nous avons besoin de connaître les bonnes et les mauvaises pratiques. Quelle est la position de l'Agence sur cette question ?

L'ANCT intervient au niveau départemental puisque ce sont les préfets de département qui sont ses référents locaux. Qu'en est-il de son articulation avec l'État déconcentré au niveau régional ? L'ANCT a-t-elle vocation à servir d'interface avec les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la police de l'eau, les rectorats ou les Agences régionales de santé (ARS) ?

Par ailleurs, nous parlons d'ingénierie territoriale. L'ingénierie, c'est de l'agilité, de l'hyper proximité, c'est la capacité à faire coopérer des territoires. L'ANCT peut-elle accompagner ce qui existe déjà dans les territoires, comme les agences d'urbanisme ou les services des intercommunalités ?

Enfin, dans le domaine du patrimoine, l'ANCT peut-elle accompagner les communes dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou coordonner les différents acteurs ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nos collègues ont tous l'expérience du terrain et de l'exercice des responsabilités locales. Sous le contrôle des deux rapporteurs, je propose que Madame la présidente et Monsieur le directeur général apportent leurs réponses et leur conclusion à cette audition.

Mme Caroline Cayeux, présidente de l'ANCT. – Sur la politique de la ville, l'ANCT veille au bon déroulement de la feuille de route du Gouvernement en faveur des quartiers. Nous avons une direction générale déléguée à la politique de la ville, sous la responsabilité de M. François-Antoine Mariani. La loi de finances pour 2020 a sanctuarisé des crédits de paiement spécifiques pour stabiliser les crédits affectés aux contrats ville et les proroger jusqu'en 2022.

Les quartiers prioritaires, qui ont subi de plein fouet la crise sanitaire, vont bénéficier d'une politique ambitieuse, notamment un accès aux dispositifs d'insertion et de mobilité, un déploiement de l'accès au sport et à la culture et un soutien renforcé aux associations de grande proximité.

La stratégie de relance des quartiers prioritaires s'appuie sur trois axes : les cités éducatives, le dispositif des emplois francs qui a été généralisé à tous les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) depuis le

1^{er} janvier 2020, et le déploiement de 20 cités de l'emploi expérimentales cet été.

Enfin, le renouvellement urbain du cadre de vie et la prévention de la délinquance sont également sous la responsabilité de cette direction déléguée.

Les 47 quartiers de reconquête républicaine font partie des opérations qui ont été validées et financées à hauteur de 32 milliards d'euros. L'ANRU travaille en partenariat avec l'ANCT sur ce programme.

Les domaines de la culture et de l'accès au numérique entrent bien dans les compétences de l'agence.

Les outils d'ingénierie sur la transition écologique font partie du plan de relance auquel l'ANCT va participer. Nous avons des propositions pour relancer l'économie. Tout d'abord, la contractualisation entre l'État et les collectivités, avec l'abondement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), pour financer les projets de contrats de plan État Régions 2015-2020 qui n'avaient pas pu être réalisés faute de moyens, notamment dans les zones de montagnes. Ensuite, la nouvelle génération de contrats de plan État Région qui est en préparation doit réadapter ses thématiques d'intervention pour inclure les soutiens au système de soin, la relocalisation de certaines industries et l'accentuation de la lutte contre le changement climatique.

Nous maintenons évidemment les programmes Cœur de ville, Territoires d'industrie et Petites villes de demain.

Pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la priorité est au soutien à des projets relatifs aux maisons de santé, aux copropriétés dégradées et aux plateformes de mobilité. Nous travaillons encore sur nos propositions pour le plan de relance.

M. Yves Le Breton, directeur général de l'ANCT. - Notre Agence vient d'être créée et nous sommes conscients du besoin de communication en direction des acteurs de l'État et des collectivités locales. Nous avons prévu un plan de communication sur le premier semestre vers les préfets avant les élections municipales, puis vers les élus à partir du mois d'avril. Nous reprenons ce calendrier bousculé par la crise sanitaire. Pendant cette période, nous avons travaillé sur les documents de communication. Pour le réseau de l'État, ces documents suscitent des questions, notamment de la part des préfets de la région Normandie, que j'ai rencontrés lundi dernier.

Au second semestre, nous organiserons des réunions interrégionales pour communiquer le plus possible avec les élus.

Sur l'interaction entre l'Agence et les offres d'ingénierie locale, nous ne sommes pas dans une situation de concurrence. Les intérêts de l'Agence convergent avec ceux des différents réseaux. L'idée d'un cadre partenarial avec l'ingénierie locale fait partie de nos projets. Le législateur a prévu la

création, dans chaque département, d'un comité local territorial. Les préfets vont associer l'ingénierie locale à ces comités. L'agence peut apporter une vraie plus-value sur la connaissance de la ressource et sur l'articulation entre les différents acteurs.

Le partage d'expériences constitue un autre aspect important de ce partenariat. Notre objectif est de mettre des outils à disposition des acteurs, comme un site internet et une « projetothèque » pour inspirer les porteurs de projets. La transition écologique passe aussi par ce partage d'expériences. Nous parlons bien de coordination, de mise en réseau et pas du tout de centralisation.

Pour les outils d'observation des territoires, nous avons des ressources qui sont issues de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et du CGET. Nous avons mis en ligne un site rénové et interactif de l'Observatoire des territoires. Il permettra une approche des comparaisons par territoires.

Sur la question de l'articulation entre l'échelon départemental et l'échelon régional, l'Agence est une agence déconcentrée au niveau départemental, c'est la volonté du législateur. C'est le préfet du département qui est le délégué territorial de l'agence. Toutefois, la coordination se fait entre représentants de l'État au niveau régional. Par exemple, il y a des comités régionaux des financeurs qui fonctionnent sur le modèle du programme Cœur de ville. L'articulation entre les deux échelons doit se faire de manière fluide, sans hiérarchie, dans un souci de partage d'expériences.

Les conventions-cadres avec les autres opérateurs ont été adoptées la semaine dernière. Nous avons installé le comité national de coordination, qui est un lieu d'échange entre les différents directeurs généraux de ces opérateurs.

Sur l'utilisation des dotations pour le financement de l'ingénierie, la DETR comme la DSIL offrent cette possibilité. Elles peuvent, sur des projets globaux, financer en partie de l'ingénierie. Les textes sont surtout attentifs à ce que ces dispositifs ne financent pas des dépenses de fonctionnement. Pour la DETR, le sujet sera examiné dans chaque département par la commission des élus pour décider des critères d'éligibilité.

Je veux également rassurer madame la sénatrice Costes à propos des hauts fonctionnaires sans affectation. Ils peuvent être intéressés par une mission de quelques mois sur un territoire, notamment les préfets en mission de service public.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci beaucoup à tous les deux. Avant de conclure cette audition, je donne la parole aux rapporteurs.

M. Charles Guené. – Nous sommes très favorables à la création d'un portail de partage d'expériences.

Il ne faut pas non plus que l'ingénierie soit trop émietlée. La DETR nous semble être le bon format.

Pour actualiser notre rapport, nous vous remercions de nous transmettre ce que prévoit l'ANCT dans le cadre du plan de relance.

Mme Josiane Costes. – Les territoires sont extrêmement divers. Entre un territoire rural, dont la densité est de 11 habitants au kilomètre carré, et un territoire où le conseil départemental est puissant et dispose de moyens d'ingénierie, la situation est très différente. Ce dernier n'a pas besoin de l'ANCT, alors que dans le département rural, il existe une très forte attente.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci beaucoup mes chers collègues rapporteurs. Vous présenterez votre rapport lors de notre prochaine séance du 2 juillet prochain.

Je vous remercie tous de votre présence, ici ou à distance. Je remercie Caroline Cayeux et Yves Le Breton de s'être livrés à ce jeu de questions-réponses.

Vous étiez, Madame Cayeux, membre de la délégation. Je vous connais également dans le cadre des relations entre associations d'élus. Nous vous apprécions et je pense que vous avez eu raison d'accepter cette responsabilité. Vous êtes quelqu'un de lucide, vous saviez que vous alliez vers la difficulté mais votre présence nous rassure.

Nous sommes partagés entre une grande espérance, parce que c'est une démarche qui est très attendue, et un peu de scepticisme, beaucoup d'initiatives ambitieuses se soldant par des échecs.

Notre vœu, toutes sensibilités politiques et territoriales confondues, est qu'il y ait des résultats concrets. Vous saurez faire la part des choses entre la diversité des territoires, les réponses attendues en matière d'ingénierie et la question des moyens.

Vous apporterez la preuve d'utilité de l'Agence et vous serez en capacité de négocier, avec le soutien du Parlement et des associations d'élus, des moyens supplémentaires.

Vous prenez un risque politique, vous avez raison de le prendre et vous avez notre soutien.

J'ai connu l'aventure de l'ANRU, qui disposait, dès sa création, de moyens importants. Il aurait été souhaitable que tout soit regroupé, ce sera peut-être possible un jour.

En attendant, avec le travail de nos rapporteurs, nous voulons contribuer à la réussite de cette démarche tant attendue par les territoires.

III. PRÉSENTATION DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION (JEUDI 2 JUILLET 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Chers collègues, nous sommes réunis aujourd’hui pour l’examen du rapport d’information de Mme Josiane Costes et de M. Charles Guené sur l’ingénierie territoriale et l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Cet examen vient clore un cycle puisque notre délégation s’est déjà réunie le 4 juin pour une communication d’étape, ainsi que jeudi dernier à l’occasion de l’audition de Mme Cayeux et de M. Le Breton, respectivement présidente et directeur général de l’ANCT.

Je me félicite de ce rapport des sénateurs Josiane Costes et Charles Guené, qui intervient dix années après le rapport de M. Yves Daudigny (« Les collectivités territoriales : moteurs de l’ingénierie publique »). Cela démontre l’engagement dans la durée de notre délégation sur ce sujet déterminant qu’est l’ingénierie territoriale.

Ce rapport s’inscrit aussi en complément du rapport d’information relatif aux collectivités locales engagées au service de nos ruralités, que nos collègues Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall ont présenté à l’automne dernier, et dont certaines recommandations concernaient également l’ingénierie.

L’ensemble de ces travaux démontre la volonté de notre délégation de soutenir les territoires les plus fragiles.

M. Charles Guené. – Merci Monsieur le président. Nos précédentes réunions ont principalement porté sur l’ANCT, avec notre communication d’étape sur les points de vigilance concernant les modalités d’intervention de l’Agence, puis l’audition de sa présidente et de son directeur général sur la feuille de route qui venait d’être adoptée. Je voudrais en revenir au sujet initial de nos travaux, celui de l’ingénierie territoriale au sens large, qui ne se réduit pas aux seuls moyens de l’État, et qui repose aujourd’hui en grande partie sur les collectivités territoriales. Dix ans après le rapport d’information de notre collègue Yves Daudigny, la situation a profondément évolué.

C’est pourquoi je propose d’utiliser l’expression d’« ingénierie dans les territoires », qui rend mieux compte de la diversité de nos territoires et de leurs acteurs. En complément de l’ingénierie publique de l’État, je souhaite ainsi mettre en avant les termes d’ingénierie publique locale pour désigner toutes les ressources d’assistance technique, juridique et financière relevant de la sphère des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs syndicats, agences ou sociétés.

Mon propos s’articulera en trois points. Le premier concerne le désengagement de l’État dans son soutien aux collectivités territoriales ; puis, en conséquence, le développement d’une ingénierie publique locale

principalement structurée autour des départements ; mais qui, de par la diversité des situations locales, des moyens financiers et humains, ne couvre pas tous les besoins, notamment en ingénierie stratégique et de conception.

On peut attribuer le désengagement de l'État à deux causes principales.

Dès le début des années 2000, le changement de régime juridique des prestations d'assistance technique a fait entrer l'ingénierie traditionnellement fournie par l'État dans le champ concurrentiel et les règles des marchés publics. Par la suite, les réformes successives tendant à la rationalisation et à la réorganisation des services de l'État à partir de 2007 (la Révision générale des politiques publiques, RGPP) ont conduit l'État à abandonner, entre 2012 et 2016, les prestations de maîtrise d'œuvre, l'Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement.

Le retrait de l'État a été rapide et les moyens maintenus se sont révélés limités.

Sur le volet ingénierie administrative, environ 400 postes dans les directions départementales des territoires pour accompagner les collectivités dans le cadre du dispositif de « Nouveau conseil aux territoires », puis le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), créé en 2013 pour reprendre avec 2 500 personnels l'ingénierie de deuxième niveau (conception de projet, ensemblier) de l'ex ministère de l'Équipement, suite à la suppression des Directions départementales de l'équipement (DDE) sur des thématiques techniques (ouvrages d'art, infrastructures de transport, mobilité, littoral, environnement, patrimoine).

Pour pallier ce déficit de moyens et répondre aux « besoins d'État », voire au sentiment d'abandon exprimé par les collectivités, l'État a adopté une directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018, qui visait à maintenir un État « expert », « incitateur » et « facilitateur », et à mutualiser tous les moyens de l'État, de ses opérateurs et de ses agences.

Toutefois, comme on le voit sur l'inventaire des acteurs compétents dressé dans le cadre de cette directive nationale, les moyens en ingénierie développés par les collectivités territoriales n'étaient pas même cités.

Pourtant, même si le développement de l'ingénierie publique locale a été plus progressif que le retrait de l'État, il s'est solidement structuré autour des compétences attribuées aux départements pour la mise à disposition d'une assistance technique, pour des raisons de solidarité territoriale, dans les domaines de l'aménagement, de la voirie, de l'eau, de l'assainissement, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, la prévention des inondations, de l'habitat, destinée aux communes et

Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences.

D'après l'Association nationale des agences techniques départementales, 70 départements apportent une assistance technique, juridique ou financière :

- 55 sous forme d'agence technique départementale (48 sous forme d'établissement public administratif et 7 sous la forme d'une association, d'un syndicat mixte ou d'une société publique locale) ;

- 15 sous forme de régie.

Leurs moyens sont d'environ 70 millions d'euros et 860 agents.

Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements emploient 28 000 ingénieurs territoriaux titulaires et 6 000 contractuels. Compte tenu du nombre de collectivités, on peut estimer que l'estimation de 30 000 communes ou intercommunalités qui n'ont pas les moyens d'organiser leurs propres services d'ingénierie est toujours d'actualité.

L'offre d'ingénierie publique locale demeure diverse et ne couvre pas tous les besoins.

Les domaines qu'elle couvre concernent principalement la gestion patrimoniale (urbanisme, voirie, bâtiments, espaces publics, eau, assainissement, patrimoine historique), l'informatique et la dématérialisation des services publics, l'appui au développement territorial (projets de territoires...) et les conseils divers (énergie, juridique, financier). Ces prestations relèvent majoritairement du conseil et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, et plus rarement de la maîtrise d'œuvre et de la formation. Cette ingénierie de premier niveau (opérationnelle) répond essentiellement à des besoins ordinaires des collectivités locales. Elle s'avère insuffisante pour des projets très spécialisés ou exceptionnels (ouvrages d'art, ponts, patrimoine). Globalement, on constate une carence d'ingénierie à tout niveau, particulièrement en milieu rural, et d'études dites amont pour concevoir les projets.

La montée en puissance et en compétences des acteurs locaux est réelle. Nous avons rencontré en Haute-Saône et dans les Côtes-d'Armor des acteurs locaux et des agences techniques départementales que l'on peut qualifier de puissantes, avec des compétences très diversifiées. Malgré tout, les situations locales sont très contrastées. Elles dépendent du niveau des agences locales, de leurs moyens, mais aussi du maillage territorial pertinent pour concevoir et développer les projets, de la connaissance des acteurs locaux entre eux et de leur volonté de travailler en commun.

J'en viens à notre première série de propositions en faveur de l'ingénierie publique locale. Elles sont au nombre de 12 et visent à mieux faire reconnaître le rôle de l'ingénierie publique locale, à adapter les

ressources humaines des collectivités aux besoins de nouvelles compétences et à ouvrir de nouveaux moyens financiers.

Les quatre premières propositions visent à reconnaître le rôle de l'ingénierie publique locale :

- la proposition 1 consiste à améliorer la connaissance de toutes les ressources d'ingénierie publique locale pour tisser des liens entre les acteurs locaux qui, parfois, ne se connaissent pas ;

- la proposition 2 consiste à conforter ou favoriser l'émergence d'une offre d'ingénierie publique locale dans chaque département, en lien étroit avec le conseil départemental, pleinement reconnue par les services déconcentrés de l'État et associée aux actions de l'ANCT ;

- la proposition 3 consiste à harmoniser l'environnement juridique et fiscal de la rémunération des services d'assistance fournis par les départements (périmètre des missions, secteur concurrentiel, TVA) ;

- enfin, la proposition 4 consiste à favoriser l'application des outils juridiques de coopération entre collectivités territoriales et leurs groupements par une meilleure diffusion et application du guide des coopérations.

Les quatre propositions suivantes visent à adapter les ressources humaines des collectivités aux besoins de nouvelles compétences :

- la proposition 5 consiste à assouplir les règles d'affectation des fonctionnaires territoriaux en fonction de la taille de la collectivité (y compris hors fonction publique territoriale, FPT) ;

- la proposition 6 consiste à développer le recours au contrat de projet ;

- la proposition 7 consiste en la mise à disposition par l'État d'ingénieurs et de cadres pour la durée d'un projet ;

- enfin, la proposition 8 consiste à développer la formation professionnelle continue en matière d'ingénierie au niveau national.

Les quatre dernières propositions visent à ouvrir de nouveaux moyens financiers en faveur de l'ingénierie publique locale :

- la proposition 9 consiste à ne pas comptabiliser les dépenses d'ingénierie au titre des dépenses de fonctionnement prises en compte dans la contractualisation dite de Cahors ;

- la proposition 10 consiste à affecter une partie des crédits de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) (un milliard d'euros en 2019) et de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) (570 millions d'euros) vers les frais de rémunération de personnels dédiés à l'ingénierie, à titre exceptionnel et sur des territoires en besoin tels que les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ;

- la proposition 11 consiste à étudier la possibilité pour les départements d'affecter une part de la taxe d'aménagement à d'autres formes d'ingénieries publiques départementales, telles que les Agences techniques départementales, en plus des deux parts actuellement affectées aux Espaces naturels sensibles (ENS) et Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ;

- enfin, la proposition 12 consiste à rééquilibrer la Dotation globale de fonctionnement (DGF) en faveur du milieu rural ou urbain défavorisé, en particulier pour faciliter le financement de l'ingénierie.

Je cède maintenant la parole à Josiane Costes pour les propositions relatives à l'ANCT.

Mme Josiane Costes. - J'ai déjà eu l'occasion de vous présenter la création de l'ANCT le 4 juin dernier, lors de notre communication d'étape sur les 8 points de vigilance que nous lui avons communiqués, et sur lesquels sa présidente et son directeur général ont pu répondre lors de leur audition la semaine dernière.

Si nous avons eu des précisions sur les modalités d'intervention de l'Agence et la feuille de route qu'elle a adoptée le 17 juin dernier, l'essentiel des points de vigilance demeure, notamment la question des moyens financiers et humains, qui nous paraissent limités. À ce sujet, il a été intéressant d'entendre dire par la présidente du conseil d'administration de l'agence que les 10 millions d'euros initialement dédiés à l'ingénierie sur mesure ne sont pas suffisants et qu'elle en demandera le doublement pour les années suivantes.

Je vous ferai un rappel très bref de la création de l'ANCT.

Le principe d'une nouvelle agence a été annoncé par le Président de la République à l'occasion de la Conférence nationale des territoires organisée au Sénat le 17 juillet 2017. La loi portant création de l'ANCT a été promulguée en juillet 2019, pour une création juridique de l'agence au 1^{er} janvier 2020.

L'ANCT est un « opérateur d'opérateurs », elle rassemble le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'Établissement public de restructuration et d'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Les trois axes d'intervention de l'ANCT sont « le déploiement de programmes d'appui territorialisés », « l'aide à la conception et à la mise en œuvre de projets de territoires, dans le cadre de contrats territoriaux intégrateurs, les contrats de cohésion » et « l'appui en ingénierie et sur mesure à des projets locaux qui ne pourraient aboutir sans le soutien spécifique de l'agence et de ses partenaires ».

Sur un effectif de 331 postes, 59 seront dédiés au soutien des collectivités territoriales au titre de l'ingénierie d'État.

Pour l'heure, il est évidemment bien trop tôt pour dresser un bilan. L'agence vient d'adopter sa feuille de route et les conventions avec ses cinq opérateurs de référence (le Cerema ; l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat – l'ANAH –, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – l'ANRU –, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – l'ADEME – et la Banque des territoires). En outre, un appel d'offres pour la désignation des prestataires locaux d'ingénierie est en cours.

La gouvernance locale de l'Agence reposera sur le préfet, en qualité de délégué territorial unique qui aura la charge de constituer et d'animer un comité local de cohésion des territoires.

Nous ne pouvons que souhaiter la réussite de cette agence. Cependant, il ne faudrait pas que derrière l'annonce d'un « retour de l'État dans les territoires », elle se limite à une réorganisation administrative et à une fusion de trois agences de l'État déjà existantes et sans moyens supplémentaires. Si l'ANCT n'est qu'un « opérateur d'opérateurs », qui eux-mêmes continuent à fonctionner en silo, le dispositif risque de ne pas changer significativement la donne au niveau local.

L'intervention de l'ANCT ne doit pas déstructurer ou désorganiser l'offre d'ingénierie préexistante.

Certains élus craignent une tentative de recentralisation plus ou moins directe de l'ingénierie qui, par ailleurs, existe de manière autonome à travers les Agences techniques départementales.

Pour les élus locaux, la priorité est que l'Agence soit en mesure de sortir de la logique verticale visant à décliner localement les programmes décidés à l'échelle nationale et soit à même de renforcer l'appui aux projets de territoire et l'aide à leur émergence.

Aussi, je vous exposerai une série de propositions spécifiques à l'ANCT pour l'accompagner dans son déploiement à travers les territoires. Ces propositions sont au nombre de 13, réparties en 5 objectifs :

- le premier objectif vise à conforter la gouvernance nationale et locale de l'ANCT dans le pilotage des politiques transversales. Pour cela, notre proposition 13 consiste à renforcer la dimension interministérielle de l'ANCT pour conforter sa mission de pilotage de politiques transversales multi opérateurs. Notre proposition 14 consiste à affirmer le rôle du préfet de département en qualité de délégué territorial de l'ANCT comme interlocuteur unique pour la mobilisation des moyens d'ingénierie de l'État et de ses opérateurs, et comme facilitateur en ce qui concerne le recours à l'ingénierie publique locale, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales ;

- le deuxième objectif vise à faire de l'ANCT le pivot de la mutualisation des ressources locales d'ingénierie. Pour cela, notre proposition 15 consiste à créer une plateforme numérique, en données

collaboratives et ouvertes, dressant la cartographie exhaustive de tous les moyens d'ingénierie publique au sens large, réunissant les moyens de l'État, de ses services déconcentrés, de ses agences, ainsi que ceux des collectivités, de leurs établissements publics, de l'ensemble des réseaux d'opérateurs, associatifs, consulaires et de l'offre privée. Notre proposition 16 consiste à diffuser les bonnes pratiques en développant une culture de réseau collaborative et de retour d'expérience sur les projets (entre comités locaux de cohésion des territoires, comité régional des financeurs, conférence des territoires et/ou conférence des maires organisée dans chaque département, le réseau des Secrétariats généraux pour les affaires régionales, SGAR, réseaux consulaires, etc.) ;

- le troisième objectif vise à faire de l'ANCT un acteur de la différenciation et de la subsidiarité. Pour cela, notre proposition 17 consiste à adapter la doctrine d'action de l'agence aux spécificités du maillage territorial, qu'il s'agisse des échelons communaux, départementaux et de la nécessaire coordination avec les stratégies régionales, mais aussi des intercommunalités et des PETR qui, dans les territoires de faible densité, constituent la maille adéquate de gestation et de réalisation des projets. Notre proposition 18 consiste à construire le guichet unique sur la base d'une culture de qualité de service et de résultat auprès des collectivités en confortant les moyens des services déconcentrés de l'État – notamment les Directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M) – et en associant ses partenaires locaux ;

- le quatrième objectif vise à prioriser l'ingénierie sur mesure et écouter les besoins des territoires pour faire émerger les projets locaux. Pour cela, notre proposition 19 consiste à affecter les crédits de l'Agence pour le soutien à l'ingénierie sur mesure aux seuls projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin, non à la déclinaison locale de programmes nationaux. Notre proposition 20 consiste à pérenniser et renforcer l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ingénierie sur mesure, et notre proposition 21 consiste à clarifier les rôles respectifs de la DGCL, de l'ANCT et des instances locales de gouvernance (Comités locaux de cohésion des territoires et Comité régional des financeurs) dans la décision d'attribution des crédits. Notre proposition 22 consiste à évaluer annuellement l'action de l'ANCT sur la base d'indicateurs de performance retraçant dans les documents budgétaires l'accompagnement des projets locaux, notamment ceux qui n'auraient pu se développer sans l'appui de l'Agence ;

- enfin, le cinquième objectif vise à faire de l'ANCT un outil de lutte contre les inégalités territoriales. Pour cela, notre proposition 23 consiste à sortir de la logique d'appel à projet pour favoriser l'émergence des projets initiés localement (élus locaux, initiatives citoyennes, etc.). Notre proposition 24 consiste à prioriser l'accompagnement dans les territoires les plus fragiles, et notre proposition 25 consiste à créer une offre de service d'ingénierie de

conception de projets pour les territoires qui présentent des potentialités inexploitées.

Comme vous le voyez, nous ne formulons pas de critiques par avance. Nous souhaitons proposer une ligne de conduite à cette nouvelle agence pour prioriser le soutien aux projets locaux.

Je vous remercie.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci à vous deux. Nous avons eu raison de prendre notre temps et d'aller au fond des choses. Nous aboutissons à un travail intéressant et utile. J'espère que chacun saura en prendre son miel. Nous arrivons au terme de notre démarche. Elle s'achèvera ce matin par une conférence de presse autour de Gérard Larcher sur les propositions du Sénat pour la décentralisation.

La parole est maintenant aux sénateurs.

M. Philippe Dallier. – Je dois vous dire que l'audition de la semaine dernière m'a laissé sur ma faim. Je n'ai toujours pas compris quelle pourrait être la valeur ajoutée de l'ANCT par rapport à l'ANRU dans les territoires urbains. Je finis par me demander s'il n'aurait pas mieux valu centrer l'ANCT sur les territoires ruraux, dans lesquels le manque d'ingénierie est criant. J'espère me tromper, mais je crains que l'ANCT n'apporte surtout de la complexification dans les territoires urbains.

Pour en venir au rapport qui vient de nous être présenté, comment faut-il comprendre la proposition 12, qui consiste à rééquilibrer la DGF en faveur du milieu rural ou urbain défavorisé ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je dois dire que malgré la très grande sympathie et le grand respect que j'ai pour la présidente de la structure, qui est une femme expérimentée et intelligente, je me suis posé les mêmes questions que vous. C'est tellement français de ne pas savoir tourner des pages au profit de quelque chose de plus solide...

Mme Françoise Gatel. – Je me pose aussi beaucoup de questions. Très sincèrement, je n'ai pas compris comment la chose allait fonctionner. J'ai très bien compris l'intention et la finalité : il s'agit d'une réponse apportée par l'État au déficit d'ingénierie et de matière grise remonté par les élus dans beaucoup de collectivités. En revanche, sans vouloir remettre en cause les personnes et la présidente, je me demande encore comment cette agence va fonctionner. À ce stade, elle est surtout un « machin ». Par exemple, qui décidera de la priorisation des dossiers ? Ayons la franchise de poser les bonnes questions, comme vous venez de le faire.

J'espère que nous ne retrouverons pas la difficulté que nous avons déjà avec les agents qui assument des fonctions de l'État. Il faudra un véritable patron, qui incitera tout le monde à travailler ensemble. En tant qu'élue locale, j'ai vraiment le souci que le dispositif fonctionne et qu'il soit utile.

M. Hervé Gillé. – Je n’ai pas une position particulièrement hostile à l’ANCT. Je pense que le fait de vouloir optimiser la mise à disposition de l’ingénierie d’État à l’ensemble des collectivités est une bonne chose. Ayons confiance en l’avenir et essayons d’accompagner le développement de cette agence et son articulation avec les territoires.

En revanche, je ne vois pas suffisamment apparaître la question des coopérations avec les collectivités territoriales. Dans la proposition 15, vous parlez de l’ANCT en tant que pivot. Il s’agit d’une ambition qui peut être mal vécue. L’ANCT est l’un des pivots, mais ce n’est pas le seul. Personnellement, je défends la notion de coopération avec les collectivités territoriales. J’aurais souhaité que l’ANCT recherche systématiquement des conventions de coopération avec les régions et les départements. Aucun objectif n’a été fixé à l’ANCT en termes de signature de conventions de coopération. Je pense qu’il s’agit d’une faiblesse. Cette notion de coopération territoriale me manque. J’aurais préféré faire de l’ANCT l’un des pivots, et non pas le pivot, dans la recherche de coopérations.

J’ai également un souci avec l’identification des points d’entrée. Pourtant, cette notion est très importante. Les communes devront-elles contacter directement l’ANCT pour essayer de mobiliser de l’ingénierie ?

Enfin, concernant la proposition 17, je souhaiterais que l’ANCT élabore un plan d’action et d’adaptation de l’ingénierie aux réalités territoriales, et que ce plan soit validé au sein du comité départemental. Discuter de ce plan d’action et d’adaptation avec les parties prenantes me semble être un premier pas pour renforcer les coopérations.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Au-delà du travail des rapporteurs, qui est excellent, les interrogations sur la capacité à bien travailler ensemble avec les dispositifs existants, que ce soit au niveau des départements, des villes ou des agglomérations, sont légitimes.

M. Antoine Lefèvre. – Nous avons tous envie que cet outil fonctionne et qu’il soit à la hauteur des attentes des territoires. Les propositions de nos rapporteurs comprennent des pistes à creuser. J’ai été particulièrement sensible à la proposition 14, qui consiste à redonner un rôle central au préfet. Il me paraît important d’inclure le préfet dans le dispositif. Sinon, comment les projets seront-ils choisis ?

Je ne doute pas de la volonté de la présidente de l’ANCT, mais aura-t-elle les moyens de ses ambitions ? Ce dispositif répondra-t-il aux attentes extrêmement fortes des territoires ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – La connaissant, soit elle fera progresser la structure dans la bonne direction, soit elle saura dignement tirer certains enseignements d’une démarche qui ne correspond pas à ses attentes. Elle n’est pas le genre de personne à s’inscrire dans une logique de structure.

Mme Michelle Gréaume. – L'ANCT est un bel outil, mais n'oublions pas que nous sommes actuellement en sortie de crise. Nous avons besoin de relance économique, et les plus grands investisseurs sont les collectivités territoriales. Ne recentrons pas tout au niveau de la région, du département ou de l'agglomération car les communes ont aussi besoin d'investir. Laissons aux communes la liberté de leurs choix d'investissement.

M. Charles Guené. – Merci de l'intérêt que vous avez manifesté pour notre rapport. Nous aurions pu appeler ce dossier « le dossier de toutes les inquiétudes » car nous nous sommes posé les mêmes questions que vous. Nous ne nous sommes pas focalisés sur l'ANCT. Nous sommes partis des besoins en ingénierie de notre pays et nous avons analysé en quoi l'ANCT permettrait d'y répondre. Notre but n'est pas de faire un procès d'intention. Nous avons réalisé ce rapport en même temps que l'ANCT se mettait en place. Nous lui avons fait des suggestions. Certaines ont été retenues, d'autres non. Cette agence peut être particulièrement utile à notre pays, à condition qu'elle soit adaptée à la diversité de nos territoires.

Les préfets seront les patrons de l'ANCT. La crise nous a appris que les préfets pouvaient être utiles. Il faudra tout de même poser des limites. En tout cas, les résultats seront différents selon la manière dont les préfets appréhenderont leur territoire. Nous ne pouvons pas plaquer une formule nationale sur l'ensemble du territoire.

Il existe une volonté de réorganiser les services de l'État. Nous avons craint que l'ANCT ne soit qu'une réorganisation des services de l'État. Or nous n'avons pas besoin que de cela. Nous avons vraiment besoin d'une organisation globale.

Selon moi, les conventions de coopération apparaissent en filigrane de l'esprit dans lequel l'ANCT a été constituée. Nous pourrions affiner nos propositions en ce sens. S'agissant de la question sur la DGF, nous ne proposons pas de formule toute faite mais souhaitons que la problématique d'ingénierie des territoires ruraux soit prise en compte à l'occasion d'une future réforme.

Mme Josiane Costes. – Notre rapport porte sur l'ingénierie territoriale en général. Nos déplacements sur le terrain nous ont permis de constater la grande variété de l'ingénierie qui est à la disposition des territoires. Les besoins ne sont pas les mêmes partout. Nous avons interrogé nos interlocuteurs des territoires sur la manière dont ils percevaient l'ANCT. Nous avons senti beaucoup de flou et d'anxiété. L'ANCT pourrait avoir un rôle important à jouer sur les territoires qui ont très peu d'ingénierie. C'est en tout cas ce que nous espérons. L'ANCT s'adaptera en marchant. C'est ce qui me rend optimiste. Rien n'est figé. Le pire serait qu'elle ne soit qu'une couche supplémentaire qui paralyse le système.

La porte d'entrée du maire d'une petite commune rurale qui a un projet est le préfet. Or les préfets n'ont pas tous les mêmes qualités. C'est un

premier problème. De plus, ils ne restent souvent pas très longtemps. C'est un second problème. Il est à craindre que cela n'engendre des ruptures de politiques. Tout remettre entre les mains du préfet revient, d'une certaine manière, à tout remettre entre les mains de l'État. Cela pose question.

Ce sont 7 millions d'euros qui seront affectés la première année au « sur mesure » pour tout le territoire français. Ce n'est pas beaucoup. En outre, les projets devront être présentés au Comité local de cohésion des territoires, présidé par le préfet. Sur quels critères les projets seront-ils sélectionnés ? Des élus siègeront-ils dans ce comité ? Je ne voudrais pas que, de filtre en filtre, le système soit ralenti, alors que c'est justement l'inverse qui est recherché. J'avais posé cette question à M. Le Breton. Je n'ai pas eu de réponse. Dans certains départements, l'ANCT est même perçue comme un perturbateur.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Dans le Haut-Rhin, qui est très bien organisé, nous n'avons pas besoin de l'ANCT.

Mme Josiane Costes. – C'est exactement ce que nous avons entendu. Dans d'autres départements, notamment ceux qui ont peu d'ingénierie et peu de moyens financiers, l'ANCT est très attendue. Les situations sont donc variées. Il faudra faire preuve de souplesse.

L'ANCT est un lieu de connaissance et de mise en relation. D'une certaine manière, elle aura le rôle d'un assembleur. Il faut savoir que des territoires qui ne sont pourtant pas très éloignés les uns des autres ne se connaissent pas.

Concernant la proposition 14, l'affirmation du rôle du préfet de département en tant qu'interlocuteur unique doit se faire dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Nous avons formulé des recommandations. Nous espérons qu'elles seront prises en compte. Aujourd'hui, il subsiste encore beaucoup de flou. Les choses se mettront en place en cheminant, et pas de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Il faudra faire preuve d'adaptation.

Concernant les moyens financiers, le problème de la péréquation est qu'elle crée de l'angoisse d'une année sur l'autre dans les départements qui en vivent, car ils ne savent pas ce qui les attend l'année suivante. Le sujet devrait être traité au niveau de la DGF de manière pérenne.

M. Charles Guené. – La relance sera un très bon test. Nous verrons ce que l'ANCT est capable de faire. Parmi les projets phares, la priorité est donnée au déploiement de 10 000 accompagnements sur le volet « Industrie du futur ». Dans la philosophie d'action déployée par l'ANCT, le soutien à l'ingénierie est ciblé avec le déploiement de 30 chefs de projet dans des territoires industriels plus fragiles.

Nous ne sommes pas tellement inquiets de la manière dont l'État recadrera ses politiques. Les politiques verticales fonctionnent plutôt bien,

même si nous avons senti des inquiétudes chez le patron de l'ANRU. De même, la Banque des territoires ne regarde pas forcément l'ANCT avec les yeux de Chimène. Toutefois, c'est surtout dans le sur mesure que nous attendons l'ANCT, dans la manière dont elle aidera certains territoires à se mettre en mode projet et à reprendre en main leur destin. L'ANCT sera-t-elle une réponse ou une nouvelle réorganisation de l'État ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le travail remarquable que vous avez effectué marque presque davantage les esprits que l'objet. Nos débats le prouvent. Nous avons encore du mal à identifier l'ANCT, mais vous avez eu l'intelligence de ne pas vous focaliser sur ses points faibles et ces inquiétudes. Je pense vraiment que ce travail sur l'ingénierie territoriale sera utile. Il méritera une révision régulière. Vous avez su aller au fond des choses et faire preuve de subtilité et de finesse.

Je voudrais maintenant vous demander l'autorisation formelle de publier de rapport.

La délégation donne son accord à l'unanimité.

ANNEXE I :
LES RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT
« LES COLLECTIVITÉS LOCALES, ENGAGÉES AU SERVICE
DE NOS RURALITÉS »

Rappel des recommandations relatives à l'ingénierie territoriale adoptées par la délégation dans le cadre du rapport d'information n° 251 (2019-2020) de MM. Bernard DELCROS, Jean-François HUSSON, Franck MONTAUGÉ et Raymond VALL, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales

- Recommandation 9 : Mettre en place un observatoire des territoires ruraux, à l'image de l'observatoire national de la politique de la ville, dont le support serait assuré par l'ANCT et qui présenterait les besoins spécifiques de ces territoires ainsi que les aménités qu'ils offrent ;

- Recommandation 12 : Assurer la représentation des territoires ruraux au sein du conseil d'administration de l'ANCT et flécher une part significative des moyens de l'agence selon les types de territoires concernés ;

- Recommandation 14 : Constituer, dans chaque région, des plateformes territoriales mutualisées d'aide à l'ingénierie, formées de membres des corps de contrôle de l'État, et pouvant être saisies par les collectivités territoriales ou par l'ANCT ;

- Recommandation 28 : Lever les contraintes pour le recrutement de personnels de haut niveau dans les communes de moins de 40 000 habitants, les PETR et, plus généralement, les établissements publics locaux.

- Recommandation 29 : Sensibiliser les préfets à la possibilité de prendre en charge sur la DETR des dépenses de fonctionnement non récurrentes en particulier des études préalables et d'ingénierie ;

- Recommandation 30 : Faire évoluer la DETR pour permettre la prise en compte des besoins en ingénierie d'animation non directement rattachables à un projet d'investissement, le cas échéant en l'associant à une évaluation d'efficacité et d'efficience ;

- Recommandation 32 : Encourager la mise en réseau et/ou la mutualisation des capacités locales d'ingénierie, associée à une animation pérenne qui permette d'en faire ressortir la plus-value.

ANNEXE II : L'INSTRUCTION DU 15 MAI 2020 SUR LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ANCT

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Cohésion des territoires et
des relations avec les collectivités
territoriales

Instruction du 15 mai 2020

Modalités d'intervention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

NOR : TERB2012896J

(Texte non paru au journal officiel)

La Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

A

Mesdames et Messieurs les préfets de régions et Mesdames et Messieurs les préfets de
départements,

Pour attribution : Préfets de région – Préfets de département

Pour information : Secrétariat général du Gouvernement - Secrétariat général du MTES et du
MCTRCT

Résumé : Cette instruction précise la stratégie d'intervention de l'Agence Nationale de Cohésion des territoires (ANCT), son offre de services, l'organisation des relations entre l'agence et ses délégués territoriaux, la procédure de nomination du délégué territorial adjoint, les modalités de création des comités locaux de cohésion territoriale, le lien avec les établissements publics conventionnés, le rôle du comité régional des financeurs, les modalités d'évaluation de l'impact de l'agence, ainsi que l'organisation de la mission de veille et d'alerte.

Catégorie : mesure d'organisation des services retenues par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit	Domaine : Collectivités Territoriales
Type : Instruction du gouvernement ☒ Oui ☐ Non	et /ou Instruction aux services déconcentrés ☒ Oui ☐ Non
Mots clés liste fermée : Collectivités territoriales, aménagement et développement du territoire, droit local	Mots clés libres :
Texte (s) de référence : Loi n°2019-753 du 22 juillet 2019 - Décret n°2019-1190 du 18 novembre 2019	
Circulaire(s) abrogée(s) :	
Date de mise en application : Immédiate	
Date de publication en vue de son opposabilité :	
Pièce(s) annexe(s) :	
N° d'homologation Cerfa :	

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du MTES/MCT-RCT.

Lors de la première conférence nationale des territoires le 18 juillet 2017 au Sénat, le Président de la République a annoncé le projet de création de l'agence nationale de la cohésion des territoires, pour accompagner et simplifier l'accès aux aides de l'Etat, « pour l'ensemble de celles et ceux, élus ou porteurs de projets sur le territoire qui veulent conduire à bien ces projets et qui se trouvent confrontés aujourd'hui à notre propre complexité administrative, à la multiplication des guichets ».

Après une phase de préfiguration et à l'issue d'un débat parlementaire particulièrement dense, la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, suivie du décret n°2019-1190 du 18 novembre 2019 ont créé l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Ce nouvel établissement public regroupe une partie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le service à compétence nationale Agence du numérique et l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Il a pour mission de conseiller et d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets. En tenant compte des particularités et des besoins de chaque territoire, il constitue un guichet unique pour les collectivités territoriales, pour leur permettre ainsi de bénéficier d'un appui technique et/ou financier de la part de l'Etat. En ce sens, l'agence nationale de la cohésion des territoires répond à la demande d'un Etat accompagnateur des projets portés par les territoires et en réponse à leurs besoins.

La présente instruction précise la stratégie d'intervention de l'agence, son offre de service, le rôle des délégués territoriaux et les modalités de gouvernance et de pilotage, au niveau national et au niveau local

1. Stratégie d'intervention de l'agence et rôle du délégué territorial

Ainsi que le prévoit la loi, l'agence nationale de la cohésion des territoires a vocation à s'adresser à toutes les collectivités territoriales et à leurs groupements et en particulier aux territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux.

Lors des travaux de préfiguration, enrichis par les débats parlementaires, le Gouvernement a souhaité articuler l'action de l'agence autour de trois axes :

- le déploiement de programmes d'appui territorialisés ;
- l'aide à la conception et à la mise en œuvre de projets de territoires, dans le cadre de contrats territoriaux intégrateurs, les contrats de cohésion ;
- l'appui en ingénierie et sur-mesure à des projets locaux, qui ne pourraient aboutir sans le soutien spécifique de l'agence et de ses partenaires.

Quel que soit le mode d'intervention de l'agence (programme d'appui, contrats de cohésion, accompagnement sur-mesure), le Gouvernement souhaite qu'elle déploie son action au plus près des territoires et il a choisi de faire du préfet de département le délégué territorial de l'agence. Le délégué territorial, avec le ou les délégués territoriaux adjoints qu'il désigne, est le point d'accès unique pour les collectivités territoriales qui souhaitent bénéficier de l'intervention de l'agence.

L'action de l'agence repose sur un principe de subsidiarité. Elle intervient en complémentarité et non en concurrence par rapport aux différentes offres d'ingénierie existantes au niveau local. Comme délégué territorial de l'agence, il vous appartient de recueillir les demandes d'intervention et de rechercher les solutions qui pourraient exister au niveau local (communal, intercommunal, départemental ou régional) afin qu'elles soient mobilisées en priorité, avec ou sans accompagnement

de l'Etat. Dans le cas de projets complexes ou pour lesquels il n'existe pas de solution d'appui au niveau local, vous pouvez solliciter l'appui de l'agence par le biais de la direction générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique, afin qu'une aide sur-mesure puisse être déployée en accompagnement du projet.

Lorsque l'agence est saisie directement, le délégué territorial est informé pour avis et analyse. Aucun projet n'est instruit sans l'avis du délégué territorial concerné.

Lorsqu'un projet concerne plus d'un département, le préfet de région désigne un délégué territorial chargé de la coordination du projet, avec le ou les délégués territoriaux concernés. Lorsqu'un projet concerne plus d'une région, le délégué territorial chargé de la coordination du projet est désigné par le directeur général de l'ANCT.

Pour vous appuyer dans votre rôle de délégué territorial, vous pouvez désigner un ou plusieurs délégués territoriaux adjoints dans votre département, en tenant compte des spécificités de votre territoire. La nomination du ou des adjoints fait l'objet d'un arrêté préfectoral, qui est communiqué au directeur général de l'ANCT, à l'adresse interface@anct.gouv.fr.

2. Offre de service de l'Agence et appui au délégué territorial

L'agence conçoit son offre de service à partir de la connaissance des dynamiques à l'œuvre dans les territoires. Elle mobilise les ressources nécessaires à l'accompagnement des stratégies de territoire. Elle peut ainsi conduire des diagnostics territoriaux et financer des travaux intégrant une dimension prospective.

Son rôle consiste également à accompagner les projets dans la durée, en mobilisant pour cela les ressources des services déconcentrés de l'Etat dans le cadre du nouveau conseil aux territoires notamment, celles des opérateurs dans le cadre des conventions pluriannuelles conclues avec les opérateurs partenaires et dans le cadre de marchés d'ingénierie, pour faire face aux sujets complexes ou mobiliser des expertises rares. L'agence dispose par ailleurs d'une ingénierie d'appui et d'assistance en matière de financements européens.

Outre l'animation des réseaux et la capitalisation des projets, l'agence s'attache également à développer la mise en réseau et l'organisation d'échanges entre collectivités ainsi que le mécénat de compétences.

Pour garantir cette offre de services, l'Agence nationale de la cohésion des territoires est organisée en deux ensembles étroitement articulés :

- les directions générales déléguées (DGD) en charge de la conception et du pilotage des programmes d'appui territorialisés ;
- la direction générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique (DGD AOS), qui exerce les fonctions transversales d'appui aux directions de programme, suit la contractualisation et mobilise son expertise pour accompagner les demandes d'appui spécifique en ingénierie.

3. Gouvernance de l'agence au niveau local

3.1 Le comité local de cohésion territoriale

Pour garantir une bonne information des élus et partenaires locaux sur l'activité de l'agence, le législateur a prévu la création dans chaque département d'un comité local de cohésion territoriale.

Sa composition a été précisée par le décret susvisé (article R. 1232-10). Ce comité réunit des représentants de l'Etat et de ses établissements publics membres du comité national de coordination (ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA, Caisse des dépôts et des consignations), des représentants des collectivités territoriales et des représentants des institutions, structures ou opérateurs, rattachés ou non à une collectivité territoriale, qui interviennent dans le champ de l'ingénierie au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Afin de garantir la souplesse et l'adaptation du comité de cohésion territoriale à la réalité de votre département, il vous appartient de compléter le cas échéant sa composition par arrêté, en concertation avec les élus de votre territoire, en y intégrant par exemple un représentant de l'agence régionale de santé, du service départemental de l'architecture et du patrimoine ou encore de l'agence de l'eau, etc.

Vous réunirez au moins deux fois par an le comité local de cohésion territoriale. Le secrétariat des réunions est assuré par le service que vous désignerez. Le comité peut solliciter l'audition de toute personne dont il estime qu'elle peut utilement l'éclairer dans ses travaux.

Le comité local de cohésion territoriale a un rôle d'orientation des travaux de l'agence dans le département. A partir des orientations nationales validées par le conseil d'administration de l'ANCT, il définit dans une feuille de route la manière dont elles sont déclinées dans le département. Il identifie par ailleurs les ressources en ingénierie mobilisables localement et assure la coordination entre les différentes parties prenantes du territoire afin que chacun agisse de façon complémentaire et pour que l'ensemble des besoins en ingénierie soient couverts. Enfin, le comité local informe ses membres sur l'action de l'agence et le bilan de son action aux niveaux local et national.

3.2 Le comité régional des financeurs

Le préfet de région est chargé de réunir l'ensemble des financeurs et des ressources disponibles au niveau régional, susceptible d'apporter leur appui aux projets soutenus par l'agence. Il effectue un suivi régional des actions financées dans le cadre des différents programmes, contrats et missions de l'agence. Il adresse, chaque année, un état des lieux de ses travaux au siège de l'agence d'une part, à l'ensemble des délégués territoriaux de la région d'autre part.

Pour le financement des projets en phase opérationnelle, le préfet de région réunit régulièrement un comité régional des financeurs. Cette instance regroupe l'ensemble des partenaires financiers régionaux intéressés par les projets soutenus par l'agence et elle statue collégialement sur les modalités de soutien à ces projets. Chargé de l'instruction et du suivi des projets de son département, le délégué territorial ou son représentant est membre de droit de cette instance. Les décisions prises par le comité régional des financeurs sont notifiées au porteur de projet par le délégué territorial.

4. Suivi de l'exécution des programmes d'appuis et des projets prioritaires soutenus par l'agence

Dans le cadre du suivi des priorités de l'action gouvernementale, les plans de transformation ministériels identifient des objets de la vie quotidienne (OVQ), qui ont été précisés dans les circulaires du Premier ministre n°6117/SG et n°6118/SG du 3 octobre 2019. L'agence est en charge du déploiement de plusieurs de ces OVQ (déployer Action cœur de ville, déployer une offre France services dans tous les territoires, assurer la couverture du territoire en très haut débit et en téléphonie mobile).

L'agence pilote une démarche d'évaluation de son action, et mesure l'impact sur les territoires des programmes qu'elle déploie ainsi que des projets prioritaires qu'elle est amenée à accompagner.

5. Relations avec les établissements publics conventionnés

La loi du 22 juillet et le décret du 18 novembre, prévoient que des conventions pluriannuelles sont établies avec cinq partenaires nationaux (l'ANAH, l'ANRU, le CEREMA, l'ADEME et la Caisse des dépôts et consignations), afin de préciser leur participation au financement et à la mise en œuvre des interventions de l'agence, ainsi que les modalités de coordination de ces moyens avec ceux de l'ANCT. La mise en œuvre de ces conventions est suivie par le comité national de coordination institué par la loi.

L'utilisation de ces moyens est territorialisée pour venir en appui aux projets locaux. Les conditions de leur mobilisation nécessitent cependant un échange avec la DGD AOS.

6. Mission de veille et d'alerte

Aux termes de l'article L. 1231-2 et 1231-4 du CGCT, l'agence assure une mission de veille et d'alerte, pour sensibiliser et informer les administrations ainsi que les opérateurs publics et privés sur les impacts territoriaux de leurs décisions en matière de cohésion et d'équité territoriales. Au titre de sa mission de veille et d'alerte, l'agence met en œuvre des travaux d'observation de la politique de la ville et de la politique d'aménagement du territoire ; des travaux de réflexions prospectives et stratégiques en direction des territoires, notamment en matière de transition numérique, écologique, démographique, de mutations économiques et de coopération transfrontalière. Elle contribue à la mise en place de dispositifs d'innovation et d'expérimentation de politiques publiques.

Pour conduire les travaux d'observation des mutations des services publics, en application du décret n°2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics, et en lien avec le préfet de région, le délégué territorial peut solliciter l'agence pour disposer de données, d'outils ou d'études existantes pour qualifier les dynamiques territoriales ou analyser l'évolution de l'offre de services publics. Il peut également solliciter un accompagnement prospectif sur les transitions qui engagent les territoires (écologiques, démographiques, économiques, etc.). Ces travaux seront conduits en propre par l'agence ou par des partenaires extérieurs.

Pour vous présenter plus en détail les modalités de fonctionnement et d'intervention de l'agence et répondre à vos interrogations, j'ai demandé à son directeur général, Yves LE BRETON, de venir à votre rencontre.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>.

Fait à Paris le 15/05/2020

La ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales

Jacqueline GOURAULT

ANNEXE III : LA FEUILLE DE ROUTE DE L'ANCT



AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Feuille de route de l'ANCT pour 2020

I- LA PLUS-VALUE DE L'ANCT : DES ACTIONS EN COMPLEMENTARITE DE L'ACTION DE L'ETAT DECONCENTRE

La plus-value de l'ANCT peut être comparée à celle de la BPI par rapport aux opérateurs traditionnels de financement de l'économie où, dans une logique de complémentarité avec l'échelon local, celle-ci n'intervient que lorsque les acteurs existants sont défaillants ou trop petits. Par parallélisme, on peut dire que l'Agence n'intervient au service des collectivités territoriales que faute d'une offre locale suffisante en termes d'ingénierie ou en renfort sur la gestion de projets complexes ou multi-thématiques. **Le succès de l'ANCT reposera ainsi sur sa capacité à fonctionner comme une « équipe ANCT »** composée de l'ensemble des délégués territoriaux (les préfets de département), leurs adjoints (DDT/sous-préfets), ainsi que de l'établissement public ANCT, dont l'offre propre interviendra en complément de l'offre locale, en vertu du principe de complémentarité et de subsidiarité.

II- TROIS FORMES D'INTERVENTION PRINCIPALES : LES PROGRAMMES NATIONAUX D'APPUI, LES CONTRATS DE COHESION TERRITORIALE ET LE « SUR-MESURE »

a) Les programmes d'appui

L'ANCT continuera à décliner les priorités de différents ministères dans le cadre de ses programmes nationaux d'appui, qui visent notamment à consolider les coopérations interterritoriales entre collectivités. Au travers de programmes d'intervention interministériels et territorialisés, l'Agence outille les collectivités et mobilise à leur profit, des moyens supplémentaires, en les ajustant à la réalité de chaque projet.

En 2020, l'agence encourage l'incubation de nouveaux programmes d'appui afin de permettre à certains ministères de mieux territorialiser leurs interventions. Parmi ces programmes, « Petites Villes de demain ». Instruite par le retour d'expérience de ses programmes les plus anciens (comme Action cœur de ville), les équipes de l'ANCT veilleront à ce que les nouveaux programmes d'appui soient co-construits entre les ministères concernés, les associations d'élus (par exemple l'APVF dans le cadre du programme PVD) ainsi que les citoyens et les acteurs de la société civile, afin de répondre au mieux aux besoins du terrain. Le programme PVD portera une attention toute particulière aux problématiques de concertation citoyenne.

b) Les pactes de cohésion territoriale

L'ANCT contribue également à la structuration de projets de territoire (pacte territorial de cohésion) dans des territoires déjà identifiés comme particulièrement vulnérables, au terme d'un travail de concertation des collectivités publiques, des acteurs privés et de la société civile, et de l'ensemble des porteurs de projets.

Il s'agit de conduire les acteurs à concevoir et à structurer des projets de territoire, à concevoir leur propre stratégie face aux grandes transitions (démographique, numérique, écologique...) à l'oeuvre dans leurs territoires et à mieux articuler les interventions territorialisées des différents ministères. Plusieurs pactes de territoire sont d'ores et déjà coordonnés par l'ANCT (pacte Ardennes ; plan particulier pour la Creuse ; pacte Sambre-Avesnois-Thiérache ; pacte Nièvre ; engagement de rénovation du Bassin minier). Cette démarche de contractualisation territoriale pourra être poursuivie, au cas par cas, dans des territoires qui présentent une situation de vulnérabilité économique et financière élevée.

Pour l'année 2020, l'ANCT propose en outre de mettre en chantier un contrat-type de cohésion territoriale, afin d'homogénéiser et rationaliser les différentes démarches contractuelles engagées avec les différents types de collectivités territoriales. Dans ces pactes, l'accent sera mis aussi bien sur la relance économique aussi bien que la transition écologique dans un contexte de sortie de crise Covid19. Ce contrat intégrateur pourra notamment être déployé dans les territoires ruraux, pour succéder à l'actuelle génération des contrats de ruralité qui s'achèvent fin 2020.

c) Le « sur-mesure » : l'offre d'ingénierie

En phase aval, l'ANCT propose une offre de services d'ingénierie qui est activée lorsque l'offre d'ingénierie disponible localement ne parvient pas à répondre aux problèmes (complémentarité), ce qui suppose la mise en place d'un protocole clair :

- dans l'hypothèse où la sollicitation trouve une réponse locale, le délégué territorial désigne un interlocuteur unique chargé du suivi du projet (au choix sous-préfet, DDT, opérateur, aménageur local). Il en fait état au comité local de cohésion territoriale et, une fois par an, à l'établissement de tête de l'ANCT pour simple consolidation de l'activité de l'agence. **90 % des demandes d'ingénierie doivent pouvoir trouver une solution dans l'écosystème local ;**
- dans l'hypothèse où le projet nécessite un appui national, le délégué territorial sollicite l'ANCT en justifiant de la fragilité de la collectivité porteuse et de l'insuffisance de ressource locale mobilisable et/ou du caractère innovant ou particulièrement complexe du projet. L'appui national est notamment justifié lorsque l'ingénierie demandée est rare (par exemple l'ingénierie du CEREMA pour les ouvrages d'art) ou lorsque le projet a une envergure nationale qui suppose un accompagnement spécifique. La proposition d'accompagnement fait l'objet d'une validation en comité de suivi des projets à l'ANCT et est formalisée dans une convention d'appui opérationnel avec le ou les porteurs de projet. Le délégué territorial de l'agence demeure en charge du suivi et du pilotage du projet dans les conditions qu'il détermine.

En 2020, l'ANCT dispose de trois instruments pour activer de l'ingénierie :

- **des compétences techniques internes** présentes au sein des différentes directions générales déléguées de l'ANCT;
- **des compétences techniques présentes au sein de l'Etat (par exemple des administrateurs civils sans affectation)**, que l'agence pourrait mobiliser sous forme de « missions » (sur le modèle de France Expertise Internationale dans le cadre de la coopération technique internationale) ;
- **une ligne de crédits** pour des subventions directes ou des passations de marchés à bon de commande ;

- des conventions-cadres d'appui passées avec les opérateurs dits « du premier cercle » (ADEME, ANRU, ANAH, CEREMA, Banque des territoires) qui précisent les modalités d'activation de l'ingénierie des opérateurs pour le compte de l'ANCT.

III- LES DOMAINES PRIORITAIRES D'ACTION.

L'ANCT est organisée pour couvrir trois domaines principaux de l'aménagement du territoire : les ruralités, la politique de la ville et le numérique. Chacune de ces thématiques recouvre des priorités d'intervention qui pourraient être soumises à l'approbation du CA.

Les thématiques et politiques publiques prioritaires se déclinent en programmes, projets ou missions dans le tableau suivant.

Thématique	Politique publique	Modalité d'intervention
Politique de la ville	Education	Programme Cités éducatives
		Programme Réussite éducative
		Mission Stages de 3 ^e
		Mission Décrochage scolaire
	Lien social	Projet lutte contre les discriminations
		Projet participation citoyenne
		Projet jeunesse, sports, culture, loisirs éducatifs
		Grande équipe de la réussite républicaine
	Emploi, Développement économique	Projet Pagte
		Projet ESS
	Soutien à la vie associative	Mission soutien à la vie associative
	<i>Co-construction Etat-Territoires de l'ambition culturelle</i>	<i>Projet de programme – en transversalité</i>
Territoires et ruralités	Politique de la ruralité	Agenda rural
	<i>Lutte contre le réchauffement climatique / tourisme / ruralité</i>	<i>Projet de programme montagne</i>
	Revitalisation des centres des petites et moyennes villes	Programme Action cœur de ville,
		Programme Petites Villes de Demain
	Amélioration de l'accès aux services publics	Programme France Services
	Soutien à la réindustrialisation	Programme Territoires d'industrie
	Appui renforcé aux territoires fragiles	Pacte Ardennes
		Plan pour la Creuse
	Appui au développement touristique	Projet en cours en lien avec Atout France
	Revitalisation des espaces commerciaux	Expertise mobilisable au sein de la DGD-AOS (ex EPARECA)

	Appui à la réflexion prospective	Fabriques prospectives
	Participation citoyenne / engagement citoyen / Soutien à la concertation citoyenne et aux nouveaux modes de participation (ingénierie démocratique)	Projet de programme territoires engagés Projet en cours concertation citoyenne
	santé	Projet de programme territoires de santé
	animation de communautés professionnelles	Projet en cours « Académie des territoires »
Numérique	Renforcer l'accessibilité au très haut débit (infrastructures)	Programme France THD
	Réduire la fracture numérique	Programme Inclusion numérique
	Encourager les tiers lieux	Programme Nouveaux lieux, nouveaux liens
	Améliorer la couverture mobile (infrastructures)	Programme France Mobile

IV- L'ANCT APRES LA « CRISE COVID », INSTRUMENT DE LA RESILIENCE DES TERRITOIRES

La crise sanitaire sans précédent que nous venons de traverser et ses conséquences économiques et sociales rendent nécessaire la participation de l'ANCT à l'effort de relance économique et de transition écologique qui sera engagé par les différentes collectivités publiques, à commencer par l'Etat et les collectivités territoriales.

De ce point de vue, l'ANCT se propose de :

- revisiter ses principaux programmes nationaux d'appui à l'aune des enjeux de relance économique, de résilience territoriale et de transition écologique. Les directeurs de programme ont été chargés d'inscrire leurs futures actions dans le cadre du plan de relance. Par exemple, le programme Territoires d'industrie portera une attention particulière aux enjeux de relocalisation ou de développement des « circuits courts ». Un travail de réflexion a également été engagé pour définir des critères « écologiques » et « démocratiques » d'engagement des financements dans les différents contrats et programmes ;
- accélérer le travail sur la contractualisation « nouvelle génération », soit en revisitant des pactes de cohésion territoriale existants à l'aune des enjeux de relance et de résilience, soit en co-construisant avec les collectivités territoriales des pactes de résilience territoriale, où les actions sont prioritairement dirigées vers les transitions (écologique, numérique, démocratique, démographique...) ;
- monter une offre de formation, en partenariat avec Sciences Po et la Banque des territoires, destinée à donner aux élus des outils et des méthodes pour prendre en charge les enjeux de résilience et de transitions, et développer la coopération interterritoriale ;

- donner aux élus les moyens de co-construire une feuille de route de sortie de crise partagée avec les citoyens et la société civile, grâce à un module d'ingénierie de concertation et de coopération développé en partenariat avec la Banque des territoires.

V- L'ANCT ET LA PROMESSE D'UN « ETAT PLATEFORME »

Avec l'élaboration de ses différents programmes et projets, l'ANCT inaugure un nouveau mode de fonctionnement décloisonné, en interne comme en externe :

- en interne, parce que les programmes et projets sont incubés à l'aide de toutes les ressources de l'ANCT, à travers des équipes-projets réunissant des agents de plusieurs directions (direction générale déléguée à la politique de la ville ; direction générale déléguée au numérique ; direction générale déléguée appui opérationnel et stratégique) ;
- en externe, parce que les différents programmes sont incubés en co-construction avec l'ensemble des parties prenantes : les différents ministères et leurs opérateurs, les collectivités territoriales et leurs associations, les citoyens et la société civile organisée. Le programme Action cœur de ville a été déployé en coordination étroite avec « Villes de France ». De la même manière le programme Petites villes de demain a été élaboré en liaison avec l'association des petites villes de France (APVF).

Dans la construction de ses programmes, des pactes de cohésion ou dans l'offre « sur mesure », l'ANCT portera une attention accrue au « dernier kilomètre » : chacune des interventions territorialisées de l'ANCT doit avoir un impact mesurable sur les politiques publiques conduites territorialement ainsi que sur la vie quotidienne des habitants.

Les priorités thématiques comme les projets seront donc définis en conseil d'administration et feront l'objet d'une co-construction systématique.

Le volet numérique fera l'objet en 2020 d'une convention *ad hoc* entre les ministres chargés de l'aménagement du territoire, des communications électroniques et du numérique conformément au III de l'article 2 de la loi portant création de l'ANCT.

ANNEXE IV : LES PROPOSITIONS DE L'ANCT POUR LE PLAN DE RELANCE



Dossier suivi par
Florence ROGNARD
Conseillère chargée des relations institutionnelles
florence.rogard@anct.gouv.fr

**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

Note à l'attention de
Caroline CAYEUX, Présidente
Yves LE BRETON, Directeur Général

Audition MI Ingénierie territoriale - Sénat

Les propositions de l'ANCT pour le plan de relance

L'ANCT ayant été créée pour accompagner les projets des collectivités les plus fragiles, et la crise sanitaire ayant renforcé la fragilité des territoires, elle prendra nécessairement une part active au plan de relance de l'économie.

Ses propositions s'appuient bien sûr sur le développement des programmes nationaux qu'elle pilote, mais aussi sur sa volonté de soutenir efficacement les projets qui seront lancés par les collectivités.

En tant qu'autorité de coordination des fonds structurels européens, elle a, dès le début de la crise, été engagée dans les discussions avec Bruxelles, aux côtés des régions, pour faire assouplir les règles de gestion des fonds, afin de garantir leur pleine utilisation par les porteurs de projets. Elle s'engage aussi fortement sur les fonds d'urgence mis en place par la Commission européenne et sur la nouvelle programmation des fonds 2021-27.

LES PROPOSITIONS DE L'ANCT POUR RELANCER L'ECONOMIE SONT DE PLUSIEURS ORDRES:

LA CONTRACTUALISATION

La contractualisation étant un mode privilégié de collaboration entre l'Etat et les collectivités, le FNADT pourrait être abondé pour financer les projets des CPER 2015-2020 qui n'ont pas pu l'être faute de moyens, notamment dans les zones de montagne; la nouvelle génération des CPER, en préparation, devrait réadapter ses thématiques d'intervention pour en inclure de nouvelles (soutien des systèmes de soins, relocalisation de certaines industries, accentuation de la lutte contre le changement climatique...) et, à l'échelle infrarégionale, les nouveaux contrats pourraient être orientés vers des pactes de résilience pour les territoires les plus fragiles, et les nouveaux contrats de ruralité plus intégrés et porteurs de transition écologique.

TERRITOIRES D'INDUSTRIE

Le programme Territoires d'industries est là pour aider au renforcement du tissu productif local, et pourra le faire notamment en aidant les centaines de territoires déjà analysés comme pouvant se déployer rapidement et avec un fort impact, en renforçant aussi le « fabriqué en France ».

Près de 70% de l'industrie se situe dans les territoires ruraux et les villes moyennes. Sur les 148 Territoires d'industrie, 96% d'entre eux ont lancé la démarche. Près de 100 territoires disposent d'un plan d'actions validé par le Conseil régional et l'Etat.

1.400 projets ont été construits par les élus avec un taux de déploiement de 57% en un an. Cela représente 557 engagements des opérateurs et services de l'Etat pour 458 M€ de l'Etat.

Parmi les projets phares, la priorité est notamment donnée au déploiement des 10.000 accompagnements « industrie du futur ».

Dans la philosophie d'action déployée par l'ANCT, un soutien à l'ingénierie est ciblé avec le déploiement de 30 chefs de projet dans des territoires industriels plus fragiles (FNADT) et une enveloppe de 26 M€ de la Banque des territoires.

ACTION CŒUR DE VILLE

Le programme Action Cœur de ville pourrait développer ses interventions en faveur des centres villes marqués par la crise grâce notamment à des actions de soutien au commerce et au lancement d'opérations en faveur de la transition écologique.

1.4 milliards d'euros ont été engagés en faveur du programme Action Cœur de Ville (dont environ 200 millions depuis le 1er janvier). Ce sont ainsi plus de **5.600 logements réhabilités ou construits** grâce au soutien d'Action Logement, près de 30.000 ont été subventionnés par l'ANAH...

Les élus se sont pleinement emparés de ce plan qui se traduit par des réalisations très concrètes (ouverture d'un cinéma multiplexe en centre-ville à Dieppe en collaboration avec la Banque des Territoires, transformation d'une ancienne clinique à Angoulême avec l'ANAH, réhabilitation d'un parc du 19ème siècle à Pau grâce au soutien de l'Etat...).

A noter que 95% des villes de programme sont engagées dans l'élaboration d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) ; 61% en ont déjà signé une.

PETITES VILLES DE DEMAIN

Le programme Petites villes de demain est prêt à soutenir l'activité dans les petites villes en contribuant au développement des filières courtes et des initiatives d'économie sociale et solidaire.

Il se consolide dans une adaptation aux enjeux exacerbés par la crise en amont de son déploiement, dont le calendrier est en cours de redéfinition. Il apportera un soutien à l'activité dans les petites villes, des moyens pour répondre aux enjeux de rénovation de l'habitat, de transition écologique, de mobilités, d'aménagement des espaces,...

NUMÉRIQUE

En matière de numérique, l'ANCT poursuivra le déploiement de la fibre optique et de la téléphonie mobile, ainsi que les initiatives en faveur du développement des usages numériques.

Le programme France Très Haut Débit a permis aux réseaux d'initiative publique portés par les collectivités territoriales de déployer un demi-million de lignes de fibre optique par trimestre, avant la crise du COVID.

En matière de téléphonie mobile, **le programme France Mobile** vise la généralisation d'une couverture mobile 4G de qualité, en portant une attention particulière à la couverture des zones non ou mal couvertes dans le cadre du dispositif de couverture ciblée. 1.171 sites mobiles ont d'ores et déjà fait l'objet d'un arrêté imposant le déploiement d'un site aux opérateurs dans les deux ans.

En complément du déploiement d'infrastructures au meilleur niveau, la lutte contre la fracture numérique passe également par la montée en compétences des 13 millions de Français éloignés du numérique. Dans cette optique d'inclusion numérique, le programme Société numérique de l'ANCT met en œuvre, avec les collectivités territoriales, **le « Pass numérique »**, qui offre un accès à des services d'accompagnement numérique avec une prise en charge par un tiers-payeur. Pour faire face à la crise sanitaire, il a co-porté la mise en place de la plate-forme « Solidarité Numérique », afin d'accompagner les Français dans leurs démarches numériques essentielles.

Plus de 10 000 appels ont été reçus depuis le lancement de la plate-forme le 30 mars.

QUARTIERS POLITIQUE DE LA VILLE

Dans les quartiers de la politique de la ville, particulièrement éprouvés par la crise sanitaire, les priorités peuvent être données au soutien des projets relatifs aux maisons de santé, aux copropriétés dégradées, aux plateformes de mobilité, ainsi qu'à l'aide aux associations.