



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale

JUIN 2025

Henri **HAVARD**
Jean-Baptiste **ROZIÈRES**
Axel **GILLOT**
François **LOGAK**

Pascale **FLAMANT**

Guillaume **CHOISY**
Anne **PONS**

Virginie **MAGNANT**
Stéphane **ROUVÉ**

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2024-M-076-03

INSPECTION GÉNÉRALE DES
AFFAIRES SOCIALES

N° 2025-015R

INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 016063-01

INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION

N° 24120-R

RAPPORT

RATIONALISATION DES INTERVENTIONS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE TERRITORIALE

Établi par

JEAN-BAPTISTE ROZIÈRES
Inspecteur des
finances

AXEL GILLOT
Inspecteur des finances
adjoint

Avec la participation de
FRANÇOIS LOGAK
Inspecteur stagiaire des
finances

Sous la supervision de
HENRI HAVARD
Inspecteur général des
Finances

PASCALE FLAMANT
Inspectrice
générale des
affaires sociales

GUILLAUME CHOISY
Inspecteur général

ANNE PONS
Inspectrice générale

VIRGINIE MAGNANT
Inspectrice générale
de l'administration

STÉPHANE ROUVÉ
Inspecteur général
de l'administration

– JUIN 2025 –

SYNTHÈSE

Dans le cadre prévu par la loi de programmation des finances publiques, le Premier ministre a confié à l'inspection générale des finances (IGF), à l'inspection générale de l'administration (IGA), à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission sur les dépenses d'ingénierie et d'accompagnement des opérateurs de l'État au profit des collectivités, en particulier du bloc communal, dans la perspective d'une rationalisation.

À défaut de définition juridique de l'ingénierie territoriale, la mission a retenu la suivante : l'ingénierie territoriale est un ensemble de compétences d'expertise et d'accompagnement que les collectivités territoriales mobilisent pour concevoir, définir et mettre en œuvre leurs stratégies territoriales et leurs projets. Dans cette acception, l'ingénierie territoriale couvre trois phases différentes :

- ◆ la phase dite amont ou de conception de stratégies ou de projets territoriaux ;
- ◆ la phase dite pré-opérationnelle ou de montage de projets opérationnels ;
- ◆ et la phase dite opérationnelle ou de mise en œuvre.

Conformément à la demande, la mission a centré son analyse sur l'offre d'ingénierie territoriale proposée par les trois opérateurs d'État suivants : le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

En méthode, la mission a construit une comptabilité analytique pour les opérateurs sous revue afin d'évaluer d'abord le coût complet de l'ingénierie territoriale proposée, estimé à 200 M€. La mission a également étudié, notamment dans le cadre de déplacements dans sept départements et quatre régions, l'offre d'ingénierie locale existante, estimé ses moyens et analysé les relations entre les besoins du bloc communal et les propositions de l'ensemble des acteurs, locaux et nationaux, publics et privés, de l'ingénierie territoriale. Elle a enfin interrogé l'ensemble des maires par un questionnaire diffusé avec le concours des préfets qui a permis de recueillir plus de 7 150 réponses.

Développées en silo, les offres des opérateurs apparaissent redondantes pour de nombreuses thématiques. L'analyse détaillée de leurs modalités d'intervention met en lumière l'existence de près de 400 dispositifs souvent superposés, notamment dans les domaines de la transition écologique, de l'urbanisme et du développement économique.

Une telle profusion nuit logiquement à la lisibilité de ces offres pour les élus, qui sont nombreux par ailleurs à critiquer la pratique des appels à projets ou de toute autre forme d'appel à manifestation d'intérêt pour en bénéficier.

Ces éléments conjugués conduisent à ce que 10 % seulement des élus considèrent l'offre d'ingénierie de l'État et ses opérateurs comme disponible, accessible ou pertinente.

Peu coordonnée au niveau national, l'offre d'ingénierie des opérateurs l'est aussi faiblement avec celle existante au niveau territorial, à laquelle elle se juxtapose, voire qu'elle concurrence.

Cette situation résulte d'abord de ce que les programmes nationaux ne prennent pas en compte les ressources locales existantes pour se déployer dans l'ensemble du territoire, alors même qu'une offre d'ingénierie de proximité est bien présente, voire foisonnante.

Les élus peuvent en effet s'appuyer sur une offre publique locale composée, outre de leurs services et ceux des EPCI ou de leurs syndicats d'appartenance, de ceux d'autres collectivités territoriales, selon leurs compétences propres (développement économique et mobilités pour les régions, cohésion territoriale pour les départements) et des outils locaux qu'elles ont pu développer : agences techniques départementales, conseils de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, agences d'urbanisme, entreprises publiques locales et autres opérateurs régionaux. Les élus recourent également aux bureaux d'études privés dont la pertinence est très valorisée. Dans une moindre mesure, ils s'appuient aussi sur les services déconcentrés de l'État. Appréciée pour sa réactivité, sa connaissance du terrain et sa diversité d'expertises, cette offre de proximité constitue celle que les élus souhaitent voir prioritairement renforcée, dans un contexte où les moyens humains disponibles sont très variables selon l'estimation qu'a pu en faire la mission.

De plus, malgré des progrès marqués depuis la création de l'ANCT sur la connaissance et la promotion de l'offre d'ingénierie territoriale locale, **le pilotage territorial de l'offre ne permet pas de garantir le respect des principes de subsidiarité et de complémentarité** mis en avant dans les instructions gouvernementales depuis 2016. En particulier, le fonctionnement des comités locaux de cohésion des territoires n'a pas permis de structurer un véritable guichet unique ou partagé entre l'État et les collectivités territoriales destiné à garantir qu'aucun projet ne soit sans solution d'accompagnement.

Le soutien proposé par les opérateurs de l'État concomitamment à l'offre développée depuis la décentralisation, n'est ainsi pas sans risque pour l'équilibre de l'offre locale, d'abord, mais également d'effet d'aubaine pour les collectivités territoriales et leurs groupements. Ce dernier semble particulièrement avéré s'agissant du co-financement de chefs de projet au sein des collectivités qui, s'agissant de ceux soutenus par l'ADEME, le Cerema et l'ANCT, correspond, en 2024, à 2 259 chefs de projets différents pour un montant total de 32,2 M€. Leur développement interroge au regard de la progression des moyens propres que mobilisent en la matière les collectivités du bloc communal. En particulier, les dépenses d'études des EPCI ont plus que doublé depuis 2010 et atteignaient 3,9 Md€¹ en 2023 tandis que leurs dépenses de personnel ont cru de +25% entre 2015 et 2020 en lien avec la hausse de +26% de leurs effectifs.

L'alourdissement des besoins (et des charges) d'ingénierie trouve, il est vrai, pour de nombreux élus, sa source dans la complexité du cadre normatif. L'empilement de normes indépendantes et leur instabilité complexifient la définition et la mise en œuvre des projets territoriaux. À ces exigences techniques s'ajoutent celles de la constitution des dossiers sur les plans administratif, juridique et financier, qui renforcent fortement les besoins en ingénierie et justifient l'appel récurrent des élus à une simplification des normes et des procédures. De même, les besoins en ingénierie dans l'élaboration des plans et schémas relatifs à l'aménagement du territoire et la transition écologique allant croissant, la mission recommande d'engager une harmonisation des procédures et des calendriers en matière de planification territoriale.

Enfin, il ressort des investigations de la mission que **les offres en ingénierie territoriale proposées par les trois opérateurs de l'État sous revue sont coûteuses en gestion.**

Les travaux conduits ont permis d'estimer le coût complet de l'ingénierie territoriale proposé par l'ANCT, le Cerema et l'ADEME à 200 M€ en 2024, dont 55 M€ de coûts de gestion. Ces 200 M€ se répartissent en 110 M€ de dépenses d'intervention et d'investissement (55 %), 47 M€ de dépenses de personnel associées mobilisant 560 ETPT (23 %) et 43,4 M€ de dépenses de fonctionnement (22 %).

¹ L'ensemble de la dépense du bloc communal est estimé à 7,7 Md€ en 2023.

In fine, les coûts de gestion² de l'intervention en ingénierie territoriale des trois opérateurs s'échelonnent entre 24 % et 31 % de leurs dépenses totales d'ingénierie territoriale (24,5 % pour l'ANCT, 27,4 % pour l'ADEME et 31,4 % pour le Cerema). Pour une intervention de 1 000 €, les coûts associés s'élèvent à 324 € pour l'ANCT, 378 € pour l'ADEME et 428 € pour le Cerema.

Ce coût élevé tient largement à l'émiettement des aides proposées, qui sont par ailleurs plutôt subsidiaires dans l'ensemble de l'offre des opérateurs, malgré des différences entre l'ADEME pour lesquelles elles représentent 8,2% de son budget total, le Cerema (20,5 %) et l'ANCT (36,3%). L'ADEME et l'ANCT déploient par exemple 30 programmes différents d'aide à l'ingénierie qui ont bénéficié, en 2024, à 5 438 collectivités, pour un montant moyen de 54,5 k€ pour l'ADEME et de moins de 10 K€ pour l'ANCT.

L'offre ainsi déployée obéit moins à une politique nationale d'aménagement du territoire affirmée et lisible, qu'à des priorités de politiques publiques sectorielles portées par les diverses directions d'administration centrales chargées de la tutelle des opérateurs et dont les outils de pilotage (contrats d'objectifs, chartes...) restent insuffisamment articulés pour éviter les doublons ou garantir une action d'ensemble cohérente.

Pour y remédier, la mission recommande de confier la gouvernance nationale des opérateurs à une seule direction d'administration centrale relevant des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, qui s'appuierait sur les orientations d'une politique nationale d'aménagement du territoire qui reste à préciser, de revoir les contrats d'objectifs et de performance (COP) des opérateurs en y intégrant des objectifs et indicateurs communs, et de désigner, parmi eux, des chefs de file thématiques pour clarifier leurs rôles et améliorer leur coordination.

S'appuyant sur le décalage ainsi mis en évidence entre les besoins des élus et l'offre des opérateurs, en tenant compte de l'écosystème de l'ingénierie territoriale, nationale et locale, publique et privée, existante, la mission propose trois scénarios d'économies d'ampleur croissante. Elle estime que les scénarios optimaux en termes d'efficacité de la dépense publique et d'efficience de l'ingénierie territoriale sont ceux qui privilégient le respect de la logique de décentralisation et le renforcement du principe de subsidiarité donnant toute sa place à l'offre d'ingénierie locale.

Un premier scénario propose de supprimer *a minima* les marchés d'ingénierie de l'ANCT, voire tous ses programmes pour des économies allant de 22 M€ à 55 M€.

L'offre d'ingénierie de l'ANCT, plus généraliste que celle de l'ADEME et du Cerema, notamment au travers de ses marchés à bons de commande, fragilise l'ingénierie locale en entrant en concurrence avec les acteurs publics et privés déjà présents. Centrée sur un nombre de bénéficiaires qui reste limité, elle apparaît insuffisamment opérationnelle face aux besoins concrets des collectivités, malgré l'impact positif et la stimulation des projets de territoire que peuvent représenter certains des chefs de projet en milieu très rural.

Dans cette perspective, un premier scénario de rationalisation consisterait à mettre fin, dès 2026, aux marchés à bons de commande d'ingénierie de l'ANCT, permettant une économie estimée à 22 M€. Un second niveau d'économies, plus significatif, pourrait être atteint par l'arrêt complet des programmes d'ingénierie territoriale de l'ANCT, pour un montant total de 55 M€.

Si ce scénario acte un retrait de l'ANCT sur l'offre d'ingénierie territoriale, il ne remet pas en cause l'accompagnement des collectivités par les autres opérateurs, tout en s'inscrivant dans une logique de clarification et de subsidiarité des interventions publiques. Inévitablement la version maximaliste de ce scénario entraînerait un questionnement sur le devenir de l'ANCT.

² Coûts de gestion : dépenses de personnel « support » + dépenses de fonctionnement.

Un deuxième scénario maintient une capacité de soutien plus différenciée de l'État déconcentré à l'ingénierie territoriale locale pour une économie nette de 125 M€.

En effet, l'échelon départemental, complémentaire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), est considéré par les élus comme le plus adapté pour structurer une ingénierie territoriale locale, contrairement au niveau national jugé trop éloigné des réalités locales. La mission propose donc de mettre fin aux programmes d'ingénierie des opérateurs nationaux, générant une économie brute de 151 M€, dont une partie serait réaffectée à 40 départements, au plus, identifiés par la mission comme moins bien dotés en capacité d'ingénierie locale publique au regard de leurs besoins.

Cette réallocation permettrait de financer, pour un montant de 26 M€, l'équivalent de 10 postes supplémentaires pour ces départements. Ces effectifs viendraient, selon un choix déconcentré, renforcer les directions départementales des territoires (et de la mer) et/ou des opérateurs publics locaux, pour appuyer les petites communes. Ce scénario, qui maintiendrait les effectifs de l'ADEME et du Cerema pour d'autres missions, permettrait une économie nette de 125 M€ tout en renforçant une ingénierie publique locale plus efficace et complémentaire.

Un troisième scénario prend pleinement acte de la décentralisation en arrêtant l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État pour une économie de 200 M€.

Le bloc communal peut déjà s'appuyer sur une ingénierie publique locale le plus souvent suffisante, bien que répartie de manière inégale, rendant l'offre des opérateurs de l'État redondante, peu adaptée aux besoins locaux et d'un impact limité.

Le scénario envisagé propose de recentrer les missions de ces opérateurs sur la stratégie et l'expertise nationale, tout en confiant aux services déconcentrés un rôle de coordination de l'ingénierie locale, pour une meilleure efficacité et une économie globale estimée à 200 M€.

Cette réorganisation préserverait évidemment les productions techniques et méthodologiques structurantes de l'ADEME et du Cerema, ainsi que l'appui spécialisé qu'apportent aux collectivités territoriales d'autres opérateurs de l'État tels que, par exemple, les agences de l'eau ou le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Pour l'Etat, rechercher une harmonisation des procédures et calendriers de prise en compte des nouvelles normes à intégrer dans les documents de planification territoriale, pour une plus grande stabilité du cadre des projets d'aménagement afin de simplifier et rationaliser les coûts d'ingénierie.

Proposition n° 2 : Conforter le niveau départemental comme échelon de coordination de l'offre existante en laissant la possibilité au préfet de département de décider de la meilleure organisation collective locale avec un objectif de résultats.

Proposition n° 3 : Au sein des préfectures et DDT, orienter les demandes d'aides vers l'ensemble de l'offre nationale et locale.

Proposition n° 4 : Renforcer la coordination des opérateurs par le préfet de région au regard des priorités thématiques du territoire par un lien fonctionnel (lettre de mission, évaluation, orientation de la programmation annuelle...) en appui des préfectures de département.

Proposition n° 5 : Confier la gouvernance des trois opérateurs à une direction d'administration centrale, cheffe de file unique pour le compte des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, qui doit pouvoir s'appuyer sur les orientations d'une politique nationale d'aménagement du territoire restant à préciser.

Proposition n° 6 : Organiser la convergence et la complémentarité des actions des opérateurs notamment à travers les contrats d'objectifs et de performance, et l'harmonisation de leurs procédures à l'égard des collectivités.

Proposition n° 7 : En complément de la proposition n°5, faire converger les offres des opérateurs en identifiant un chef de file par thématique afin d'éviter les redondances entre les différentes actions.

Rapport

Synthèse des scénarios d'économie

Opérateur	Proposition	Economie	Scénario			Réduction de 5% des dépenses
			Supprimer à minima les marchés d'ingénierie de l'ANCT, voire tous ses programmes	Maintenir une capacité de soutien subsidiaire de l'État à l'ingénierie territoriale de proximité	Acter la décentralisation en arrêtant l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État	
ANCT	Arret des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctions dédiés	55,3 M€	55,3 M€	55,3 M€	55,3 M€	3 M€
	dont réduction des moyens de fonctionnement et de la masse salariale support dédiés	13,5 M€				
	dont réduction de la masse salariale métier	6,1 M€				
	dont arret des programmes	35,7 M€				
	dont marchés à bon de commande (MABC) d'ingénierie	22,0 M€	22,0 M€			
	dont co-financements de chefs de projets ANCT	9,0 M€				
ADEME	Arret des programmes d'ingénierie de l'ADEME et réduction des moyens de fonctions dédiés	84,3 M€			84,3 M€	4 M€
	dont arret des programmes	38,0 M€		38,0 M€		
	dont financement des conseillers relais et chargés de mission	20,0 M€		20,0 M€		
	dont masse salariale du personnel métier	3,2 M€				
	dont masse salariale support	1,9 M€				
	dont réduction des moyens de fonctionnement dédiés	21,2 M€		21,2 M€		
Cerema	Fin de l'intervention au profit des collectivités	60,5 M€			60,5 M€	3 M€
	dont masse salariale du personnel métier	25,0 M€				
	dont dépenses hors personnel	13,2 M€		13,2 M€		
	dont arret des co-financements de chefs de projets	3,3 M€		3,3 M€		
	dont réduction des moyens de fonctionnement dédiés	19,0 M€				
Transverse	Fournir aux préfets des départements sous denses et disposant d'une faible offre locale d'ingénierie une capacité à faire supplémentaire avec le financement de moyens humains	-26 M€		-26,0 M€		
TOTAL			22 M€ / 55 M€	125 M€	200 M€	10 M€

Source : Mission.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. INTRINSÈQUEMENT LIÉS À L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES PAR LES COLLECTIVITÉS, LES BESOINS D'INGÉNIERIE SONT AUSSI DIVERS QUE LES OFFRES Y RÉPONDANT, QUI SE SONT MULTIPLIÉES SANS COORDINATION LOCALE SUFFISANTE.....	3
1.1. Le besoin d'ingénierie des collectivités, amplifié par le développement des réglementations, s'exprime de manière différenciée selon leur taille.....	5
1.1.1. <i>La complexité du cadre normatif, régulièrement présentée comme facteur de coûts, alimente le besoin d'ingénierie</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Des besoins d'ingénierie différenciés selon la taille des collectivités.....</i>	<i>7</i>
1.2. L'offre d'ingénierie, portée par de nombreux acteurs publics et privés, est foisonnante	9
1.2.1. <i>L'offre d'ingénierie territoriale locale est disponible dans l'ensemble du territoire métropolitain, malgré des moyens inégalement répartis.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Les préfetures et services déconcentrés de l'État constituent des interlocuteurs privilégiés pour les communes et les EPCI, qui peuvent également mobiliser l'appui de nombreux opérateurs de l'État</i>	<i>14</i>
1.3. Ignorant souvent le principe de subsidiarité et pouvant susciter un effet d'aubaine, l'offre d'ingénierie des opérateurs nationaux ne répond pas pleinement aux demandes des élus.....	15
1.3.1. <i>Les offres développées par les opérateurs nationaux remettent en question le principe de subsidiarité et peuvent susciter un effet d'aubaine.....</i>	<i>15</i>
1.3.2. <i>La gouvernance territoriale ne permet pas de garantir le respect de la subsidiarité de l'appui en ingénierie de l'État.....</i>	<i>17</i>
1.3.3. <i>Peu satisfaits de l'offre apportée par les opérateurs de l'État, les élus locaux sont d'abord en attente d'un renforcement des capacités en proximité.....</i>	<i>18</i>
1.3.4. <i>Le soutien attendu d'une offre locale d'ingénierie devrait aller de pair avec le renforcement de sa coordination</i>	<i>20</i>
2. PEU LISIBLE, PARFOIS REDONDANTE ET INSUFFISAMMENT COORDONNÉE AU NIVEAU NATIONAL, L'OFFRE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EST MARGINALE AU REGARD DE L'EFFORT GLOBAL D'INGÉNIERIE DU BLOC COMMUNAL	22
2.1. L'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État est peu lisible, parfois redondante, et insuffisamment coordonnée au niveau national.....	22
2.1.1. <i>La multiplicité des offres et modes d'intervention des opérateurs de l'État nuit à la lisibilité de leurs actions en faveur de l'ingénierie territoriale.....</i>	<i>22</i>
2.1.2. <i>Les opérateurs de l'État investissent de nombreux champs thématiques, au risque de proposer des offres d'ingénierie redondantes et mal identifiées par les élus.....</i>	<i>25</i>
2.1.3. <i>Ne pouvant s'appuyer sur une politique nationale d'aménagement du territoire formalisée, la gouvernance actuelle, éclatée et insuffisamment coordonnée, ne permet pas un pilotage satisfaisant de l'ingénierie territoriale de l'État</i>	<i>27</i>

2.2. Les offres en ingénierie territoriale proposées par les opérateurs de l'État sont en décalage avec les attentes des maires	30
2.3. Estimée, en l'absence de comptabilité analytique, à 200 M€, la dépense d'ingénierie des opérateurs au profit des collectivités est coûteuse en gestion et marginale au regard de celle des collectivités qui s'élève au moins à 3,9 Md€ ..	31
2.3.1. <i>L'évaluation précise des coûts d'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État se heurte à l'absence de comptabilité analytique.....</i>	31
2.3.2. <i>Le coût complet de l'ingénierie territoriale proposé par l'ANCT, le Cerema et l'ADEME est estimé par la mission à 200 M€ en 2024, dont 55 M€ de coûts de gestion.....</i>	32
2.3.3. <i>L'effort d'ingénierie des opérateurs de l'État est marginal (5 %) rapporté à celui des seuls EPCI (3,9 Md€)</i>	34
3. PRENANT EN COMPTE UNE ASSIETTE DE L'ORDRE DE 200 M€, LA MISSION PROPOSE TROIS SCÉNARIOS D'ÉCONOMIES ALLANT JUSQU'À LA TOTALITÉ DE LA DÉPENSE QUE LES OPÉRATEURS CONSACRENT À L'INGÉNIERIE TERRITORIALE.....	34
3.1. Un premier scénario « socle » supprime <i>a minima</i> les marchés d'ingénierie de l'ANCT, voire tous ses programmes d'ingénierie pour des économies allant de 22 M€ à 55 M€ sur 200 M€.....	34
3.2. Un deuxième scénario maintient une capacité de soutien de l'État déconcentré à l'ingénierie territoriale de proximité pour une économie nette de 125 M€	36
3.3. Un troisième scénario acte la décentralisation en arrêtant l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État pour une économie de 200 M€.....	38

INTRODUCTION

Par lettre du 28 janvier 2025, le Premier ministre a confié à l'inspection générale des finances (IGF), à l'inspection générale de l'administration (IGA), à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission sur les dépenses d'ingénierie et d'accompagnement des opérateurs de l'État au profit des collectivités, en particulier du bloc communal, dans la perspective d'une rationalisation.

L'ingénierie territoriale constitue un levier important pour concevoir et mettre en œuvre les projets des collectivités territoriales, en réponse à la complexité croissante des enjeux et des transitions auxquelles elles font face.

Dans le cadre de la décentralisation mise en place dans les années 1980, l'État s'est peu à peu désengagé de l'accompagnement qu'il apportait aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie. Depuis les années 2000, l'État a réorienté son appui technique vers une ingénierie « facilitatrice », avec notamment la création du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) en 2014 et de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en 2019.

Parallèlement, les moyens mobilisés par les collectivités territoriales pour mettre en œuvre leurs projets sont montés en puissance, comme l'illustre la progression des dépenses d'études des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), multipliées par 2,3 en valeur réelle entre 2010 et 2023 pour atteindre 3,9 milliards d'euros³, conjuguée à l'accroissement de leurs dépenses de personnel (+25 % entre 2015 et 2020⁴) et de leurs effectifs (+26 %)⁵.

Dans ce contexte, la cohérence de l'offre d'ingénierie de l'État et de ses opérateurs fait l'objet de questionnements récurrents en raison de la multiplicité des acteurs et des offres avec des risques de redondance, malgré les efforts de coordination engagés depuis 2016 et dont la nécessité a été régulièrement rappelée par le Gouvernement.

Ces interrogations s'inscrivent dans une réflexion plus large sur l'efficacité de l'action publique, alors que les budgets (tous types d'interventions confondus) des cinq principaux opérateurs intervenant dans l'accompagnement des territoires (l'ANCT, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME, le Cerema, l'agence nationale de l'habitat – ANAH, et l'agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU) ont augmenté de 62 % entre 2020 et 2024 pour atteindre 6,5 milliards d'euros⁶, avec un doublement des dépenses de fonctionnement et une hausse de 13 % de leurs effectifs.

Dans ce contexte, il a été demandé à la mission d'examiner :

- ◆ la pertinence du périmètre d'intervention des agences et opérateurs concernés, leur bonne articulation et l'adéquation de leurs missions et de leurs moyens ;
- ◆ l'articulation avec les offres d'ingénierie des collectivités ;

³ L'ensemble de la dépense du bloc communal est estimé à 7,7 Md€ en 2023 – cf. annexe 3.

⁴ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022- Fascicule 2 - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2022.

⁵ Enquête sur l'impact RH des fusions d'intercommunalités – AdCF-Intercommunalités de France et FNCDG - avril 2021.

⁶ Financés à travers 28 programmes budgétaires différents – cf. Annexe II.

Rapport

- ◆ les coûts de fonctionnement de chaque entité et, le cas échéant, leur modèle économique ;
- ◆ les trajectoires prévisionnelles de ressources propres et de trésorerie jusqu'en 2027 ainsi que le bilan des trois dernières années ;
- ◆ le positionnement prédominant de chaque opérateur (coordination, production de connaissances, distribution de subventions) ;
- ◆ les modalités de soutien des territoires : appui direct (mise à disposition d'experts ou de ressources), recours à la sous-traitance, soutien financier pour des emplois, des études d'ingénierie, de la communication, des subventions à l'investissement, de la formation ; la revue des domaines thématiques d'intervention afin d'envisager leur suppression, en particulier les extensions récentes liés au plan de relance (réindustrialisation, friches, interventions en matière d'ingénierie) ;
- ◆ l'identification des besoins d'accompagnement des collectivités et la capacité des opérateurs à y répondre ;
- ◆ le besoin global d'une gouvernance régionale des offres à destination des communes.

La mission a conduit ses travaux de mi-février à fin mai 2025. Elle a rencontré les cinq opérateurs précités ainsi que des représentants des collectivités, des opérateurs locaux d'ingénierie publique et des bureaux d'études privés. Elle s'est aussi appuyée sur l'expertise et les données des administrations centrales : direction du budget (DB), direction générale des collectivités locales (DGCL), direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DREAL), direction générale de l'énergie et du climat (DREAL), direction générale de la prévention des risques (DREAL) et secrétariat général du ministère de la transition écologique.

La mission s'est rendue dans quatre régions, sept départements :

- ◆ en région Hauts-de-France (Oise et Pas-de-Calais) ;
- ◆ en région Pays-de-la-Loire (Vendée) ;
- ◆ en région Bourgogne-Franche-Comté (Côte-d'Or et Nièvre) ;
- ◆ en région Occitanie (Haute-Garonne et Lozère).

Au cours de chaque déplacement, la mission a rencontré les élus de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes, les services déconcentrés de l'État et les directions locales de ces opérateurs, ainsi que les représentants des acteurs de l'ingénierie locale. Toutefois la situation particulière de l'ingénierie territoriale en outre-mer n'a pas été traitée par la mission.

Enfin la mission a lancé un questionnaire en ligne à destination des maires. Cette consultation, organisée avec le concours des préfets, s'est déroulée du 10 au 31 mars 2025 ; 7 158 communes y ont répondu, soit un taux de réponse de 20,5 % de l'ensemble des communes et représentatif de l'ensemble des strates de communes.

Le présent rapport est structuré en un rapport de synthèse qui s'appuie sur sept annexes respectivement dédiées à la comptabilité analytique des opérateurs et à l'étude de leurs coûts complets d'ingénierie territoriale (annexe I), à la présentation des dispositifs d'ingénierie territoriale déployés par les opérateurs de l'État (annexe II), à l'analyse de l'offre d'ingénierie locale au bénéfice du bloc communal (annexe III), à la gouvernance et l'animation du système d'ingénierie territoriale (annexe IV). Les réponses au questionnaire en ligne sont analysées dans l'annexe V, qui intègre aussi une présentation de la position des différentes associations d'élus. La lettre de mission figure dans l'annexe VI et l'annexe VII présente la liste des personnes rencontrées par la mission. Le questionnaire aux élus figure quant à lui en pièce jointe à la fin du rapport.

1. Intrinsèquement liés à l'exercice de leurs compétences par les collectivités, les besoins d'ingénierie sont aussi divers que les offres y répondant, qui se sont multipliées sans coordination locale suffisante

Il n'existe pas de définition juridique de l'ingénierie territoriale, et les différents acteurs rencontrés par la mission soulignent le flou qui entoure cette notion, dont le périmètre peut varier selon les interlocuteurs. Cette question de l'ingénierie territoriale a toutefois fait l'objet de nombreux documents et rapports récents⁷. La mission, s'appuyant sur les dispositions législatives, circulaires et instructions, études et rapports (parlementaires, de la Cour des comptes, des inspections générales...) qui l'évoquent ou lui sont consacrés, en propose la définition suivante : **l'ingénierie territoriale est un ensemble de compétences d'expertise et d'accompagnement que les collectivités territoriales mobilisent pour concevoir, définir et mettre en œuvre leurs stratégies territoriales et leurs projets.**

Dans cette acception, l'ingénierie territoriale couvre trois phases différentes :

- ◆ la **phase dite amont** ou de **conception de stratégies** ou de projets territoriaux ;
- ◆ la **phase dite pré-opérationnelle** ou de **montage de projets opérationnels** ;
- ◆ et la **phase dite opérationnelle** ou de **mise en œuvre**.

À chacune de ces phases, les collectivités disposent, totalement ou partiellement, ou ne disposent pas de capacités d'expertise et des moyens au sein de leurs services pour élaborer et réaliser leur stratégie ou leur projet. Dans le cas où une collectivité ne dispose pas en propre des compétences dont elle a besoin, elle peut solliciter l'appui en ingénierie d'une autre collectivité, de structures locales ou nationales publiques ou privées, d'experts privés, des services de l'État ou de ses opérateurs.

Les compétences ainsi définies sont indissociables de la mise en œuvre des compétences dévolues aux collectivités territoriales - en particulier, dans le cadre de la présente mission, celles du bloc communal. Elles embrassent la plupart des domaines, au service des citoyens et des entreprises : gestion de l'eau et déchets, des transports et mobilités, éducation, aménagement du territoire, habitat, environnement, culture et sports, action économique, santé, sécurité, etc. Ces champs d'intervention requièrent des connaissances et savoir-faire multiples pour gérer des projets parfois complexes, se conformer à un environnement réglementaire et technique dense, prioriser les investissements efficaces, mobiliser des financements et garantir la participation des citoyens aux projets de territoire.

Historiquement, et tout en organisant la décentralisation, l'État a continué de jouer jusqu'aux années 2000 un rôle central dans l'accompagnement technique des collectivités à travers ses services déconcentrés. Ce soutien comprenait des missions d'assistance en urbanisme, voirie, aménagement et environnement, réalisées dans des conditions précisées par les lois de 1983 sur la répartition des compétences et celle du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République.

Avec la montée en puissance du droit de la concurrence au sein de l'Union européenne, les services de l'État ont progressivement réduit leur soutien aux collectivités.

⁷ Voir notamment le rapport d'information du Sénat sur l'ingénierie publique et l'ANCT – Josiane Costes et Charles Guéné – Juillet 2020 ; Rapport d'information du Sénat – Ingénierie des petites communes – Daniel Guéret et Jean-Jacques Lozach – Juin 2024 ; Rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) – L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires – Décembre 2021 ; Rapport de la Cour des comptes demandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale – Les relations entre l'État et ses opérateurs – Janvier 2021.

La loi MURCEF⁸ de 2001 a d'abord soumis les prestations d'ingénierie des collectivités aux règles de la commande publique, marquant la fin des interventions directes et gratuites de l'État pour les collectivités, et renforçant l'encadrement de l'assistance technique fournie par l'État aux plus petites communes pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Le mouvement de désengagement s'est accéléré sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 et des programmes de modernisation qui l'ont prolongée. Cette réforme a conduit à la suppression d'emplois dans les services déconcentrés refondus dans des directions départementales interministérielles, ainsi qu'à la disparition de l'ATESAT en 2014, dans le contexte de la montée en puissance des intercommunalités et de la reconnaissance des conseils départementaux comme l'échelon de droit commun de l'assistance aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁹

Dans ce même contexte de transformation, le Cerema a été créé en 2014¹⁰ pour maintenir une expertise d'État spécialisée à l'échelle nationale en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures et d'environnement. En complément, l'État a réorganisé son intervention en fixant les principes d'une ingénierie d'État « facilitatrice » et « incitatrice » au travers de la directive nationale d'orientation (DNO) du 10 mars 2016 sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018, puis en créant l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en 2019¹¹, aux fins de centraliser et simplifier l'offre d'accompagnement aux collectivités. Issue de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'Agence du Numérique et de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca)¹², l'ANCT a vocation à jouer un rôle de guichet unique pour les collectivités.

⁸ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

⁹ L'article L. 3232-1-1 du Code général des collectivités territoriales dispose en ce sens « *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. Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre.* »

¹⁰ Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

¹¹ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

¹² L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) est un opérateur public ayant pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles.

1.1. Le besoin d'ingénierie des collectivités, amplifié par le développement des réglementations, s'exprime de manière différenciée selon leur taille

L'ensemble des associations d'élus rencontrées¹³ se sont montrées convergentes sur le besoin d'appui des élus locaux, singulièrement du bloc communal et notamment des petites communes, pour l'exercice de leur mandat au service de leurs territoires. Ce besoin tient naturellement à la nature même du mandat exercé et à la diversité des parcours des élus qui ne les arme pas à égalité pour s'approprier cet exercice.

Il résulte également de l'hétérogénéité des ressources des services territoriaux que les élus peuvent mobiliser pour exercer leurs compétences et conduire leurs projets de développement. La taille des collectivités est un facteur significatif de la diversité des demandes d'appui externe.

Ce besoin est accru enfin, de l'avis général de ces associations, par la multiplicité des problématiques à embrasser et des acteurs impliqués, ainsi que par la complexité croissante du cadre normatif de l'action publique et des risques juridiques potentiellement associés.

1.1.1. La complexité du cadre normatif, régulièrement présentée comme facteur de coûts, alimente le besoin d'ingénierie

Le développement des normes et la complexité du cadre normatif associé fait l'objet d'une abondante littérature¹⁴ : en 2024, le rapport sur le coût du millefeuille administratif¹⁵ a évalué à 7,5 milliards d'euros le coût, principalement de coordination, associé à l'enchevêtrement des responsabilités et des compétences entre l'État et les collectivités et entre les collectivités. Il a également estimé que la simplification normative constituait un important gisement d'économies.

Dans le cadre des présents travaux, l'inflation du cadre normatif et la superposition des exigences techniques et réglementaires à différentes échelles - européenne, nationale, régionale et territoriale - sont revenues avec constance dans les discours des élus locaux comme facteurs de charge pour les collectivités. Les élus mettent en exergue des cadres trop rigides, conçus autour d'objectifs ou de thématiques en silo, dont la superposition à l'échelle d'un territoire ou d'un projet peut révéler des incohérences dont le dépassement serait particulièrement difficile. Par exemple, faire face aux enjeux tant de protection patrimoniale que de protection environnementale, tout en étant pro-actif en matière de développement des énergies renouvelables et de développement local, constitue un défi courant pour les élus locaux et les services qui les appuient.

En complément, ces derniers soulignent que la difficulté d'articuler les exigences de l'indépendance des législations¹⁶ avec un projet de territoire transversal est accrue par l'instabilité des normes et des dispositifs, augmentant le besoin d'ingénierie.

¹³ Cf. annexe V.

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme> consulté le 5 mai 2025.

¹⁵ Rapport Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences, remis par Boris Ravignon – Mai 2024. La mission précise que le chiffrage mentionné n'a pas spécifiquement trait à la thématique de l'ingénierie territoriale.

¹⁶ Voir l'arrêt CE du 26 juin 1959 « Syndicat général des ingénieurs-conseils » consacrant le principe d'indépendance des législations.

À titre d'exemple, les évolutions du cadre des projets d'aménagement que constituent les documents de planification peuvent apparaître d'autant plus difficiles à absorber sur un mandat d'élu local, qu'elles peuvent parfois remettre en cause la faisabilité des projets. Or, au cours des dix dernières années, au moins six lois ont fait évoluer les documents de planification¹⁷ pour qu'ils intègrent des enjeux nouveaux. Les impacts en cascade de ces réformes successives engendrent des mises à jour mobilisatrices de ressources et d'accompagnement¹⁸ (cf. Encadré 1) et complexifient l'architecture de cette planification.

Encadré 1 : Les documents de planification applicables aux collectivités locales

Les documents de planification forment le cadre des autorisations des différents projets du bloc communal qui ont des impacts spatiaux.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), issu de la loi NOTRe, fixe les objectifs de moyen et long terme en lien avec plusieurs thématiques : implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, maîtrise et valorisation de l'énergie, protection et restauration de la biodiversité... Il recherche la mise en cohérence de schémas thématiques (déchets, déplacements, armature urbaine, trame verte et/ou bleue...) à grande échelle.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle des bassins de vie, est un document d'urbanisme qui détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de ce territoire. C'est un document pivot d'une planification territoriale multi-thématique, assurant l'articulation entre le régional et le niveau communal. Il dessine l'ensemble des contraintes, comme un « parapluie » pour les plans locaux d'urbanisme communal ou intercommunal (PLU et PLUI). Ces derniers, enfin, donnent le cadre réglementaire pour l'usage des sols à une échelle très locale (commune, EPCI).

Source : Mission.

En complément des normes techniques, la bonne appropriation des règles conditionnant l'accès à des soutiens financiers variés appelle également des compétences de plus en plus spécifiques pour le montage administratif et financier des dossiers, qui a conduit certaines collectivités à se doter de « chargés de mission subventions ».

Le besoin d'ingénierie pour le montage juridique, administratif et financier de dossiers s'ajoute à celui d'expertise technique. Au total, ces besoins représentent pour les collectivités une part d'ingénierie toujours plus importante pour réaliser leurs projets, nourrissant un appel à des travaux de simplification des normes et des procédures, que la mission ne peut que reprendre à son compte.

Afin de simplifier et rationaliser les besoins en ingénierie dans l'élaboration des plans et schémas relatifs à l'aménagement du territoire, la mission recommande d'engager une harmonisation des procédures et des calendriers en matière de planification territoriale.

¹⁷ Les lois dites MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 modifient notamment les périmètres des documents d'urbanisme ; la loi climat et résilience du 22 août 2021 introduit le ZAN, modifiée par la loi du 20 juillet 2023, puis par la proposition de loi dite TRACE, en cours de discussion ; la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables du 10 mars 2023 ; la loi transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 ; la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 (qui instaure notamment les ZFE, pour lesquelles des modifications sont en discussion en 2025 dans le cadre de la loi sur la simplification de la vie économique, malgré le risque d'amendes européennes sur la qualité de l'air).

¹⁸ Voir en ce sens récemment, le rapport d'information de l'Assemblée nationale (commission du développement durable et de l'aménagement du territoire) sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols (avril 2025). Il insiste sur l'importance d'un accompagnement renforcé en ingénierie foncière et technique et préconise la mise en place d'une offre nationale structurée d'accompagnement pilotée par l'ADEME, combinée à des conventions locales de financement des acteurs territoriaux (CAUE, agences d'urbanisme) et au financement d'un chef de projet à l'échelon supra-communal, pour une action « cohérente et coordonnée ».

Par ailleurs, la mission considère nécessaire que les opérateurs harmonisent leurs procédures de demandes d'aide, notamment en prévoyant des pièces communes aux dossiers correspondants, pour faciliter leur préparation par les collectivités (voir *infra* la proposition n°6).

Proposition n° 1 : Pour l'Etat, rechercher une harmonisation des procédures et calendriers de prise en compte des nouvelles normes à intégrer dans les documents de planification territoriale, pour une plus grande stabilité du cadre des projets d'aménagement afin de simplifier et rationaliser les coûts d'ingénierie.

1.1.2. Des besoins d'ingénierie différenciés selon la taille des collectivités

Toutes les communes, quelle que soit leur taille, doivent faire face au même cadre normatif et au même besoin d'intégrer les enjeux des évolutions sociétales et changements climatiques dans leurs stratégies et projets.

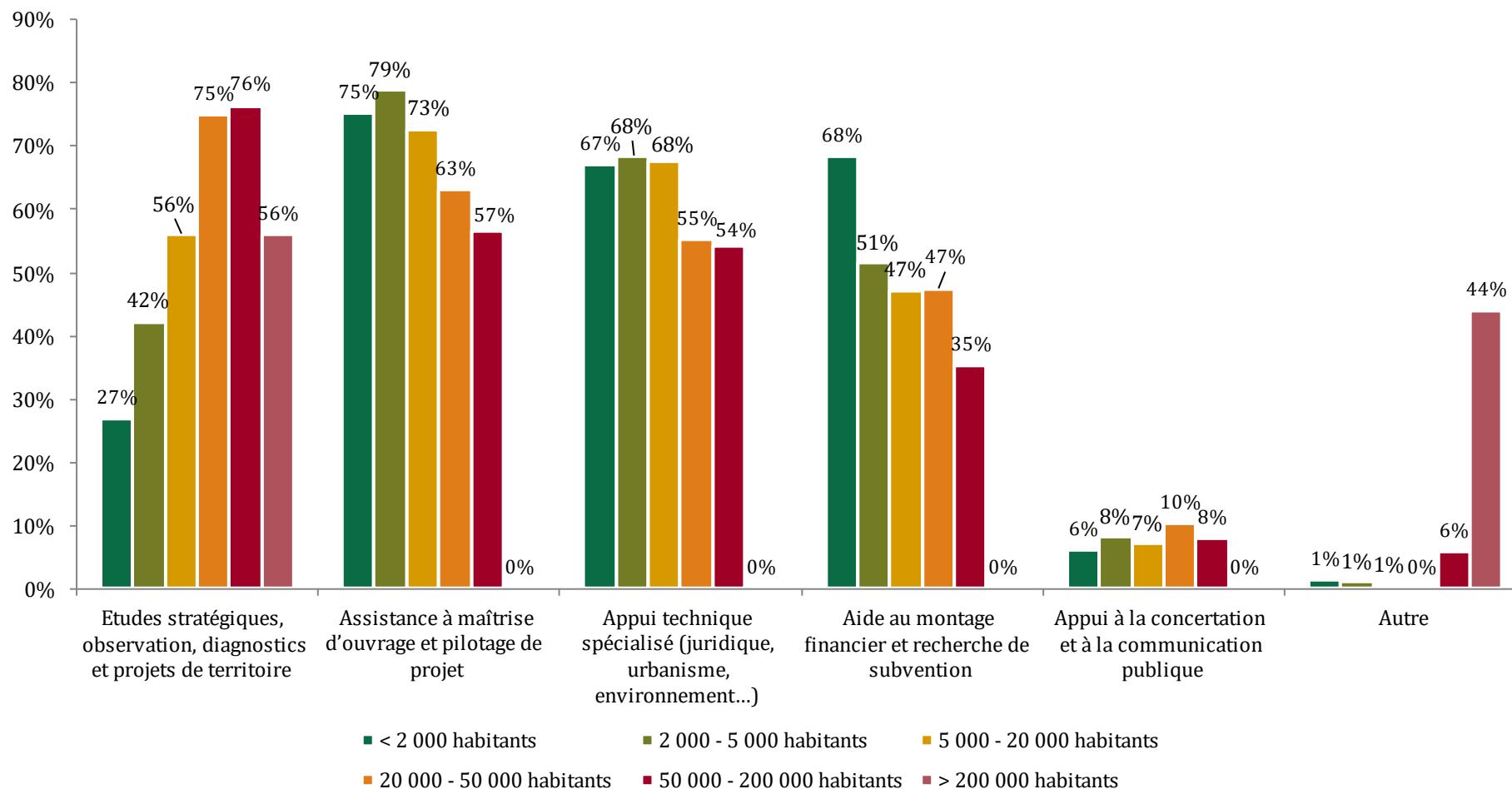
Toutefois, au-delà de l'entretien de leur patrimoine communal, la diversité des services proposés à leur population et le caractère plus ou moins mutualisé de leur gestion, au sein de syndicats ou d'EPCI, appellent des demandes d'ingénierie différenciées¹⁹ (cf. Graphique 1).

Ainsi les communes, dans leur ensemble, sont surtout demandeuses d'aide en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de pilotage de projet.

¹⁹ Cf. annexe III.

Rapport

Graphique 1 : Proportion des collectivités jugeant nécessaire l'offre d'ingénierie par thématique



Lecture : Parmi les collectivités de moins de 2 000 habitants, 27 % estiment que les études stratégiques, observation, diagnostics et projets de territoire sont une offre nécessaire à leur collectivité.

Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation : mission.

Rapport

Les communes de moins de 20 000 habitants attendent d'abord une ingénierie de proximité, opérationnelle, pour les aider à piloter des projets, à assurer leurs responsabilités de maître d'ouvrage dans les domaines de la voirie, des bâtiments publics (rénovation énergétique...), ainsi qu'un appui dans les domaines juridique et administratif, par exemple en aménagement et urbanisme. Par ailleurs, plus la commune est petite, plus l'aide au montage de dossiers financiers et à la recherche de subventions est attendue.

Les plus grandes villes, pour leur part, et notamment celles de plus de 200 000 habitants, expriment des besoins différents : elles sont demandeuses d'un accompagnement d'ingénierie amont, très expert, pour des études stratégiques, des diagnostics et projets de territoire. Au-delà, les transports, le logement, la gestion de l'eau et des déchets sont les domaines dans lesquels elles ont le plus besoin de se faire accompagner. Contrairement aux objectifs affichés de soutien de l'État en priorité aux petites communes, ce sont les grandes villes et les métropoles qui bénéficient le plus du soutien des opérateurs de l'État.

Il est à noter qu'aucune strate n'attend vraiment d'aide dans sa relation avec les citoyens, qu'il s'agisse de concertation, en amont du projet ou de communication pendant toute la durée du projet.

Au global, plus la commune est grande, plus elle attend de l'accompagnement amont, et plus sa taille est petite, plus elle exprime une demande d'aide opérationnelle pour porter concrètement un projet.

1.2. L'offre d'ingénierie, portée par de nombreux acteurs publics et privés, est foisonnante

1.2.1. L'offre d'ingénierie territoriale locale est disponible dans l'ensemble du territoire métropolitain, malgré des moyens inégalement répartis

1.2.1.1. Une offre de proximité diversifiée, en dehors de l'offre soutenue par l'État

Les réponses au questionnaire de la mission en attestent : l'ingénierie vers laquelle se tournent les élus est d'abord une ingénierie de proximité, qu'elle soit publique ou privée²⁰.

Les élus locaux recourent prioritairement pour la conduite de leurs projets à l'ingénierie portée par leurs services, ou ceux de leur EPCI d'appartenance, dont les moyens humains ont progressé de +25 % au cours de la période 2015-2020²¹, ou encore ceux des nombreux syndicats auxquels les communes continuent d'adhérer.

Ensuite, les élus des territoires les plus démunis en ingénierie propre s'appuient également sur l'offre portée par les conseils départementaux et en particulier, pour leurs projets courants, sur les agences techniques départementales (ATD) au travers desquelles les départements exercent la mission d'assistance technique en appui des communes et EPCI, qui leur est confiée par l'article L. 3232-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Au-delà de la diversité de leurs statuts et des conditions financières de leur mobilisation, ces agences disposent de plusieurs atouts pour les communes de moins de 5 000 habitants qui sont leur « cœur de cible ».

²⁰ L'offre d'ingénierie locale est détaillée en annexe III.

²¹ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022- Fascicule 2 - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2022.

Rapport

Celui de proposer des prestations le plus souvent en régie (dites aussi « *in-house* »), économes d'une mise en concurrence et des délais associés, d'une part. Celui aussi d'offrir, d'autre part, une palette de services diversifiés (juridique, financier, d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), mais aussi numérique...) adaptables aux besoins de leurs adhérents, d'autant plus que certaines ATD ou conseils départementaux, à l'instar du Pas-de-Calais ou de l'ATD de Haute-Garonne, ont développé une offre en « plateforme » avec d'autres acteurs locaux, élargissant les expertises accessibles et coordonnées.

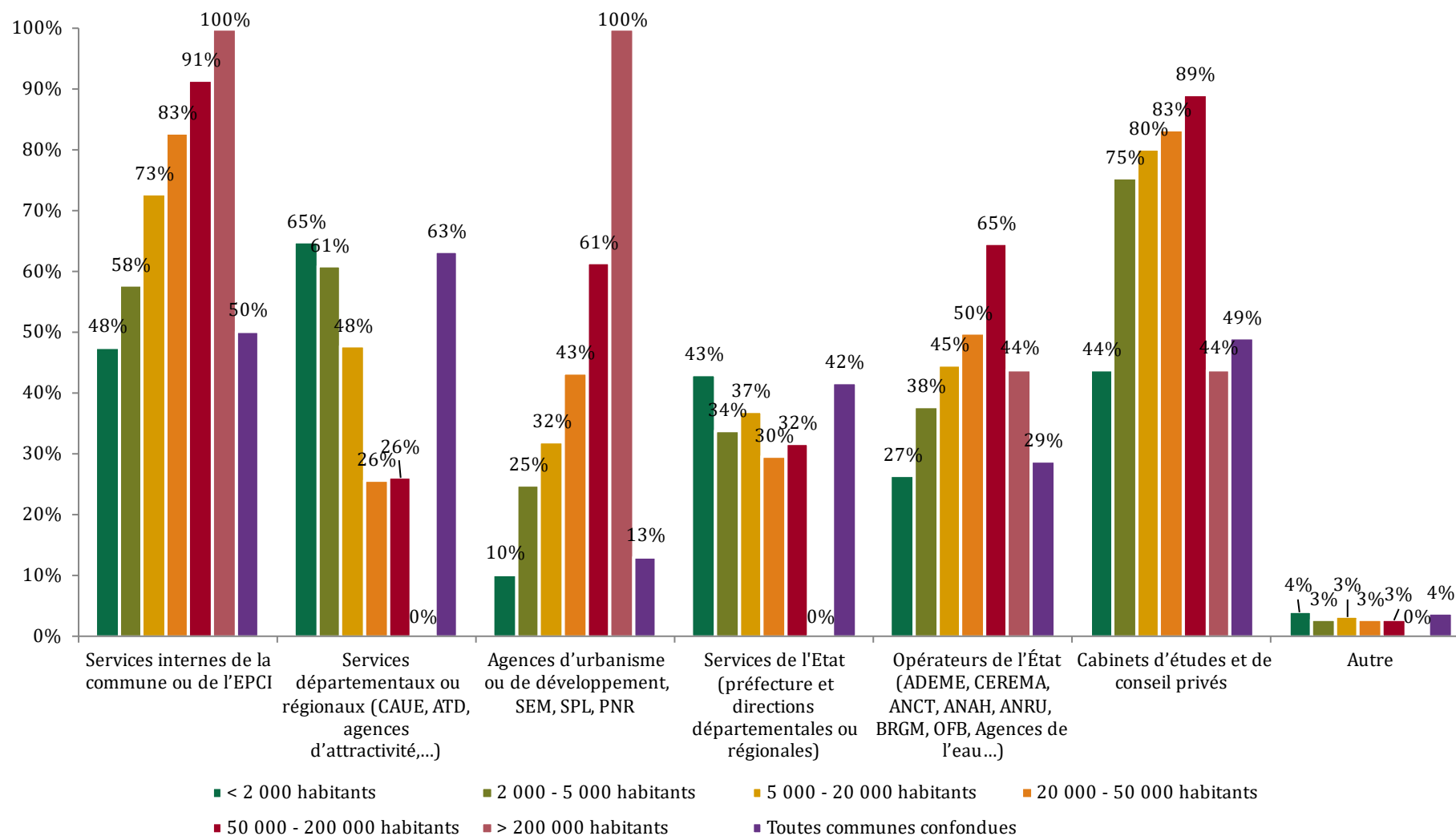
Les élus peuvent également s'appuyer sur de nombreux autres opérateurs publics locaux, parmi lesquels les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), et les agences d'urbanisme ainsi que d'autres outils relevant du conseil régional pour le développement économique. Ils recourent par ailleurs, à parité avec celle de leurs services, à l'offre des bureaux d'études privés.

Ce choix de proximité est cohérent au regard de la connaissance des territoires et des acteurs locaux que la conduite d'un projet suppose et qui est fréquemment valorisée dans les *verbatim* des élus (ou son absence dévalorisée).

Si entre la moitié et les deux-tiers des communes font appel à leurs propres services, et/ou ceux de leur EPCI, aux services départementaux et/ou régionaux, ainsi qu'aux opérateurs privés, seules moins de 30 % ont recours aux opérateurs de l'État et 42 % aux services préfectoraux et/ou directions départementales interministérielles. En outre, 13 % mobilisent les agences d'urbanisme ou de développement. (cf. Graphique 2).

Rapport

Graphique 2 : À qui faites-vous appel pour un appui en ingénierie ?



Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation : mission.

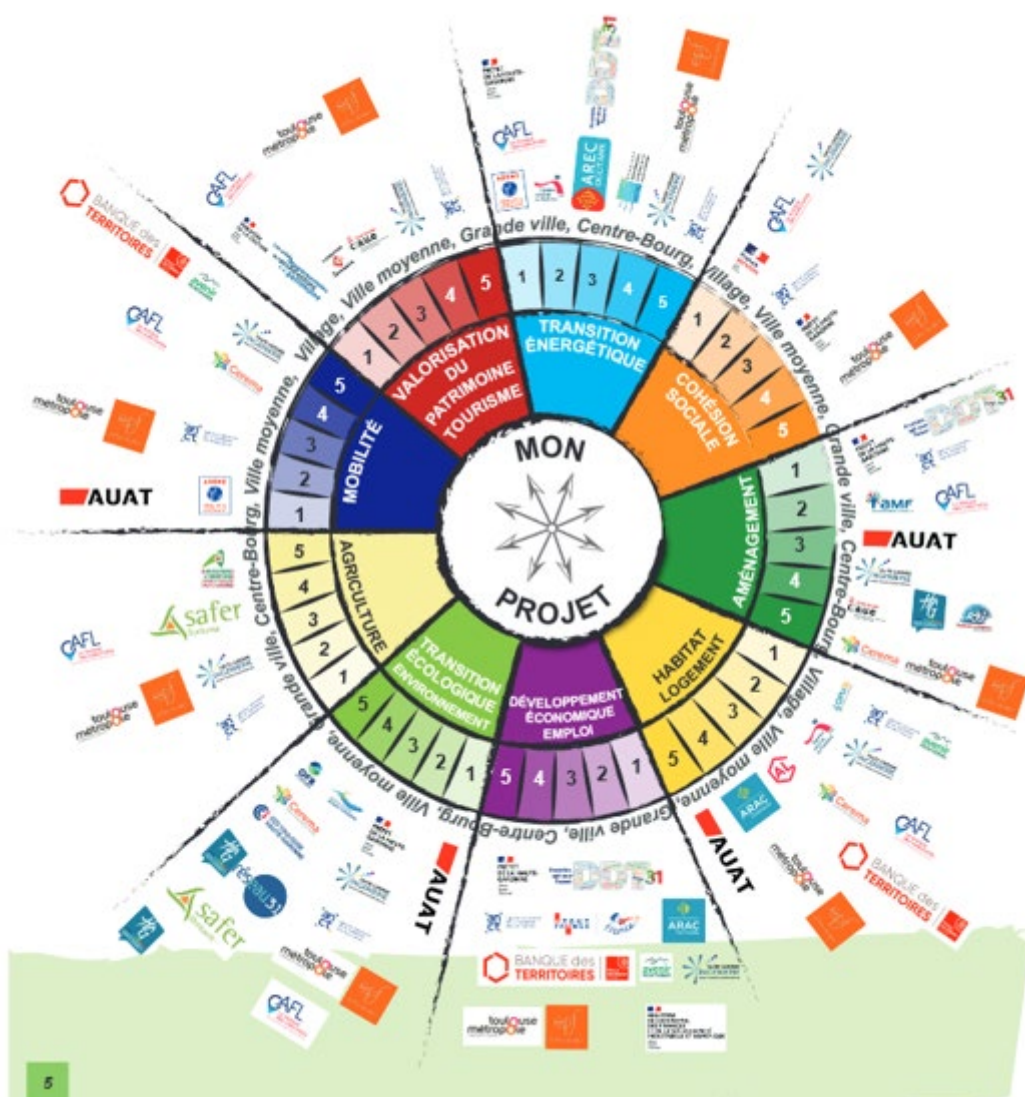
Rapport

Le recours à une offre de proximité est facilité par le fait qu'il n'existe pas de territoire dont l'ingénierie territoriale soit absente. Les cartographies locales de l'offre consultées par la mission, lors de ses visites de terrain, en sont le reflet, sans que l'importance démographique du territoire apparaisse déterminante en matière de diversité des offreurs. C'est dans la Nièvre (247 702 habitants) et en Lozère (77 258) que le nombre d'acteurs territoriaux référencés par les préfectures ou les DDT avec l'appui de l'ANCT est le plus élevé, avec respectivement 44 et 42 structures recensées. Dans le Pas-de-Calais (1 397 099 habitants), 19 structures sont répertoriées et seulement 9 en Vendée (421 250) dont les intercommunalités sont par ailleurs très intégrées.

Cette diversité traduit la vitalité des offreurs mais nourrit un sentiment de foisonnement, qu'illustre la présentation graphique de l'offre d'ingénierie en Haute-Garonne ci-après.

Graphique 3 : Offre d'ingénierie en Haute-Garonne

Quels sont «**LES ACTEURS**» qui peuvent vous accompagner à chaque étape de votre projet ?



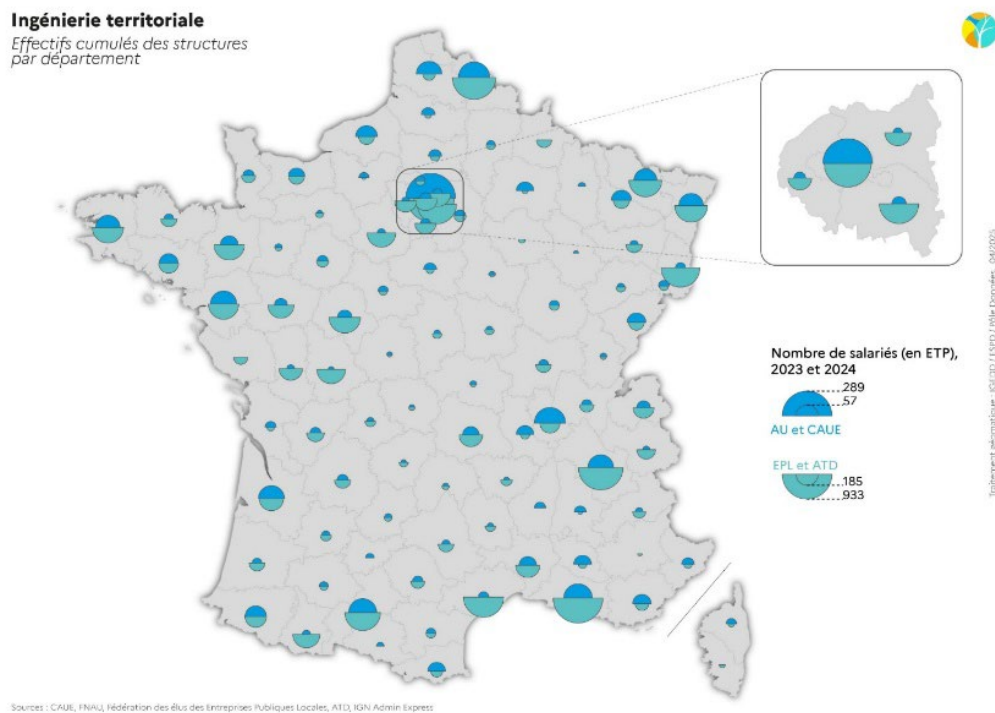
Source : Préfecture de la Haute-Garonne – Guide de l'ingénierie publique en Haute-Garonne.

S'orienter dans cette offre, comprendre qui fait quoi et comment, n'est pas aisé et repose pour beaucoup d'élus sur une expérience qui s'acquiert progressivement au fil des mandats.

1.2.1.2. Les effectifs des acteurs publics locaux sont inégalement répartis

Présente dans l'ensemble des territoires, l'offre d'ingénierie publique locale mobilise toutefois des moyens inégaux selon la reconstitution qu'a pu en faire la mission et reproduite ci-après. Cette carte représente les effectifs cumulés par département des agences d'urbanisme (AU) et CAUE (couvrant l'ingénierie amont et pré-opérationnelle) ainsi que des agences techniques départementales (ATD) et entreprises publiques locales (Epl) (couvrant l'ingénierie pré-opérationnelle et de réalisation), tels que déclarés par les fédérations et associations professionnelles interrogées.

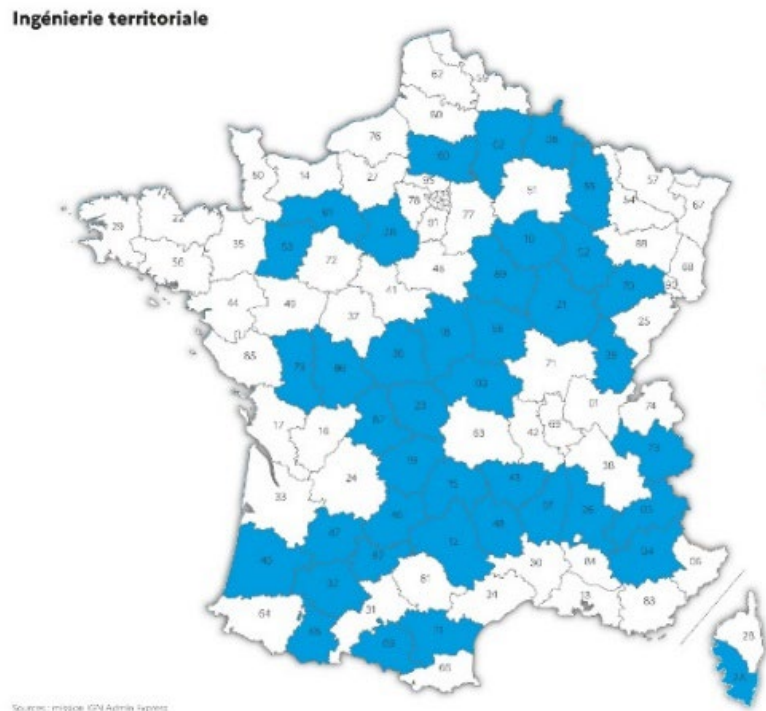
Graphique 4 : Effectifs 2023/2024 cumulés par périmètre de département (AU, CAUE, ATD et Epl)



Source : Mission, à partir du service cartographique de l'IGEDD.

En matière d'aménagement du territoire et d'appui au développement local, cœur de l'expertise des organismes précités, 40 départements disposeraient d'une « masse critique » en matière d'ingénierie inférieure à ce qui serait efficient pour un département rural, à dire d'expert de la mission (c'est-à-dire inférieure à 12 ETP pour les CAUE et les AU et/ou à 20 ETP pour les ATD et EPL - cf. Graphique 5 et Annexe 4). Toutefois, cette analyse majeure probablement le nombre des territoires concernés, dès lors qu'il n'a pas été possible de recueillir, pour les comptabiliser à la maille départementale, les ressources d'autres outils publics locaux, tels que les établissements publics fonciers locaux, les syndicats mixtes et notamment les parcs naturels régionaux ou encore les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), toutes ces structures proposant des services d'ingénierie.

Graphique 5 : Carte des 40 départements les moins dotés en ingénierie territoriale publique de proximité²²



Source : Mission, à partir du service cartographique de l'IGEDD.

1.2.2. Les préfetures et services déconcentrés de l'État constituent des interlocuteurs privilégiés pour les communes et les EPCI, qui peuvent également mobiliser l'appui de nombreux opérateurs de l'État

Pour l'ensemble des associations d'élus représentant le bloc communal ou intercommunal, comme pour les élus rencontrés par la mission, l'interlocuteur clé de l'État dans la conduite de leurs projets reste le préfet (ou le sous-préfet), et les services déconcentrés qu'il coordonne, au premier rang desquels les directions départementales des territoires (DDT). Comme le résume une présidente d'association départementale de maires : « *Les communes métropolitaines disposent globalement de ressources financières et humaines pour porter leurs projets ; les autres ont à leur disposition les services de l'État.* » Pour cette dernière, comme pour les maires de communes rurales auditionnés, le sous-préfet, en particulier, est un correspondant « *très compétent et qui oriente efficacement* », un correspondant « *toujours utile à saisir* » au titre d'un porteur à connaissance généraliste, dès lors que le projet concerné pourra aussi bien bénéficier de son appui qu'être soumis à son contrôle de légalité.

Aide à l'expertise juridique - d'autant plus appréciée qu'elle intervient en amont de la réalisation et peut efficacement l'orienter -, aide à l'orientation au sein des services et auprès des opérateurs, aide à l'identification de possibles subventions sont des compétences recherchées auprès du représentant de l'État, dont l'exercice est facilité par sa proximité avec les maires, les visites de terrain...

²² Départements où le nombre d'ETP est inférieur à 12 ETP pour les CAUE et les AU et/ou à 20 ETP pour les ATD et Epl.

Ainsi 42 % de l'ensemble des répondants indiquent avoir déjà bénéficié d'un appui de l'État via ses services et 29 % via ses opérateurs²³. Ce chiffre varie selon la taille des communes : ce sont les grandes communes (entre 50 000 et 200 000 habitants) qui ont le plus recours aux opérateurs (65 % d'entre elles).

Au-delà de ce premier cercle de services territoriaux de l'État, généralement intégrés dans les cartographies de l'ingénierie territoriale établies localement²⁴ mais de manière inégalement détaillée, les communes et EPCI peuvent également recourir à l'appui d'un grand nombre d'opérateurs de l'État, que ce soit au titre des données qu'ils produisent, ou de leurs expertises technique ou juridique. À côté des opérateurs sous revue (ANCT, Cerema, ADEME), les interlocuteurs rencontrés identifient spontanément parmi les acteurs utiles : le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN), Météo France, ou encore les établissements publics fonciers d'État et les agences de l'eau...

L'appréciation sur la pertinence de leur appui est cependant plus hétérogène. Pour un élu, président d'un EPCI, partageant sa perception sur celui du Cerema : *« Ils ont toute une bibliothèque de documents apparemment super intéressants, mais rien de concret. »* Pour le même : *« Avec la réalisation d'une étude [il s'agit du programme « Pont »], tout le monde ouvre le parapluie [alors qu']on aurait besoin de concret et d'aide à la réalisation. »*. Mais pour un autre, l'étude du risque représenté, dans sa commune, par un talus menaçant ruine, par le même opérateur a été *« particulièrement utile »*. On retrouve ici la diversité des besoins évoquée au § 1.1.2 qui influence le regard porté sur l'offre des opérateurs de l'État, problématique développée au § 2.

1.3. Ignorant souvent le principe de subsidiarité et pouvant susciter un effet d'aubaine, l'offre d'ingénierie des opérateurs nationaux ne répond pas pleinement aux demandes des élus

1.3.1. Les offres développées par les opérateurs nationaux remettent en question le principe de subsidiarité et peuvent susciter un effet d'aubaine

1.3.1.1. L'offre des opérateurs de l'État ne prend pas suffisamment en compte les ressources locales, en contradiction avec le principe de subsidiarité

Les programmes et actions des opérateurs en soutien²⁵ à l'ingénierie locale ne prennent pas en compte les ressources existantes, il est vrai difficiles à apprécier à défaut d'avoir été cartographiées (jusqu'à la période récente) et mesurées (encore aujourd'hui).

À titre d'exemple, alors que l'ANCT doit, selon ses textes constitutifs, d'une part, cibler *« prioritairement (...) les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics »*, et, d'autre part, favoriser *« la coopération entre les territoires et la mise à disposition de compétences de collectivités territoriales et de leurs groupements au bénéfice d'autres collectivités (...) »*, elle choisit de retenir pour organiser la modulation de ses interventions des indicateurs tenant exclusivement à la santé financière de la collectivité bénéficiaire sans prendre en compte son environnement.

²³ Cf. Annexe V et Graphique 2.

²⁴ Cf Annexe IV

²⁵ Articles L1231-1 et L1231-2 du CGCT.

La doctrine de modulation de ses aides en soutien à l'ingénierie ou à l'investissement, arrêtée par son conseil en mars 2021, qui permet notamment de porter le taux de financement de l'ingénierie à 100 % pour les communes de moins de 3 500 habitants s'appuie sur des indicateurs de ressources et de charges (potentiel financier, revenu médian des habitants, effort fiscal, autofinancement brut, capacité désendettement) sans aucune considération de l'offre territoriale existante ni des modalités de sa mobilisation.

Ainsi déployés de manière homogène sur tout le territoire²⁶ dans un objectif affiché d'équité, aucun programme ne tient compte du fait que les ressources d'ingénierie locale, publiques et privées sont inégalement réparties comme illustré au 1.2.2.

Cet état de fait apparaît contradictoire avec le rappel par plusieurs instructions²⁷ du caractère subsidiaire du soutien en ingénierie de l'État aux collectivités.

En n'étant pas ciblée vers les territoires « sous-dotés », l'offre d'ingénierie nationale, en particulier lorsqu'elle est gratuite (par exemple dans le cadre de l'ingénierie sur mesure proposée par l'ANCT) et fait intervenir un cabinet privé, retenu dans le cadre de marchés nationaux, interfère avec l'offre d'ingénierie locale existante, au risque de déstabiliser l'écosystème de l'ingénierie locale ou, à tout le moins, de le fragiliser.

1.3.1.2. L'offre d'ingénierie soutenue par l'État peut être redondante avec celle présente localement

Comme évoqué *supra*, les ressources locales en matière d'ingénierie sont nombreuses. Elles sont internes, d'une part, constituées des effectifs des services communaux ou intercommunaux, ainsi que de leurs émanations (syndicats, PETR, Pays, pôles métropolitains, parcs naturels régionaux...). Elles sont externes, d'autre part, reposant sur des achats de prestations auprès de bureaux d'études privés ou sur le recours à des ressources publiques structurées à un niveau généralement plus large que le seul bloc communal (cf. § 1.2.2.1), par les collectivités territoriales et leurs structures associées (CAUE, agences techniques départementales, agences d'urbanisme, de développement, établissements publics fonciers locaux ou entreprises publiques locales...).

En miroir de l'analyse croisée de l'offre des opérateurs de l'État en soutien des collectivités, la mission a procédé à l'analyse des offres d'ingénierie à l'échelle des territoires visités en s'appuyant sur les cartographies recueillies dans ses déplacements.

À titre d'exemple, le tableau ci-après décrit le nombre d'organismes publics offrant de l'ingénierie, par domaine d'intervention, en Haute-Garonne. Il met en évidence le fait que 11 opérateurs ou services de l'État proposent leur appui aux collectivités dans les domaines de l'urbanisme, du logement et de l'aménagement, à côté de pas moins de 18 organismes locaux.

²⁶ Pour le programme « Villages d'avenir » lancé en 2023, les préfets se sont vu attribuer un ou deux chefs de projet dans leurs services ; ce nombre a été fixé au regard des seuls critères des parts de communes et de la population rurales dans chaque département, un chef de projet étant susceptible de suivre 10 à 15 villages d'avenir.

²⁷ Cf. la directive nationale d'orientation du 10 mars 2016 : « *plus que jamais l'État doit jouer son rôle de facilitateur... il n'est plus question qu'il se substitue aux collectivités* » et l'instruction aux préfets du 28 décembre 2023 : « *le soutien en ingénierie aux collectivités n'est pas que l'affaire de l'État, qui ne doit intervenir que dans une démarche de subsidiarité* ».

Rapport

Tableau 1 : Les acteurs de l'ingénierie en Haute-Garonne, par domaine et type d'ingénierie

Type d'organisme public	Cohésion sociale et politique de la ville	Développement économique	Mobilités, transports	Eau, énergie, déchets	Urbanisme Logement	Appui aux Transitions
Opérateurs & services de l'État	6	7	7	7	11	10
Opérateurs et services de la région	1	2	1	2	3	2
Opérateurs & services du département	3	2	3	6	8	5
Chambres consulaires	-	3	-	-	3	-
EPF & Safer	-	3	-	-	3	1
Agence d'urbanisme de l'agglomération de Toulouse	1	1	1		1	1
TOTAL	11	18	12	15	29	19

Source : Guide de l'ingénierie publique en Haute-Garonne, Mission.

Le risque de concurrence ou de redondance, à l'échelle des territoires, entre l'offre en ingénierie des opérateurs de l'État et celle des collectivités elles-mêmes est ainsi avéré, brouillant leur lisibilité respective et accentuant le risque de déstabilisation de l'offre locale évoqué plus haut.

Rien n'exclut de ce fait que l'intervention des opérateurs de l'État présente un potentiel effet d'aubaine pour les collectivités qui ont les moyens d'autofinancer de l'ingénierie. Certains élus rencontrés par la mission par exemple ont reconnu qu'ils envisageaient de pérenniser un ou plusieurs chefs de projet recrutés dans le cadre de programmes proposés par l'État dans l'hypothèse où les financements des postes de ces derniers ne seraient pas renouvelés.

Un président d'agence technique départementale a de son côté pu souligner que la pluralité des offreurs publics dans son territoire avait moins pour effet de « rendre possible » ce qui ne l'aurait pas été, que d'accélérer le rythme des réalisations en dépassant les limites capacitaires de l'ingénierie de proximité.

1.3.2. La gouvernance territoriale ne permet pas de garantir le respect de la subsidiarité de l'appui en ingénierie de l'État

L'organisation de la gouvernance territoriale de l'ingénierie des opérateurs de l'État a conduit à confier au préfet un rôle central. Le préfet de département est ainsi le délégué territorial de l'ANCT, le préfet de région étant le délégué de l'ADEME.

Des instances nouvelles ont été mises en place, avec un comité régional des financeurs, associant sous l'égide du préfet de région les opérateurs précités, et un comité local de cohésion des territoires (CLCT) plus largement ouvert à l'ensemble des « offreurs », qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités, piloté par le préfet de département. En outre, divers outils ont été déployés dans chaque département afin de recenser les projets susceptibles de bénéficier de l'appui de l'État (contrat de relance pour la transition écologique - CRTE), et de renforcer la visibilité des acteurs susceptibles de favoriser leur mise en œuvre (guide départemental de l'ingénierie, forum local sur le même sujet).

Toutefois, faute de processus formalisé entre l'État et les collectivités organisant une réelle complémentarité de leur offre, et compte tenu de l'absence d'un vrai « guichet unique »²⁸ ou plus exactement d'un « guichet commun », partagé entre l'ensemble des offreurs de l'ingénierie, ces outils, même s'ils ne méconnaissent pas l'offre des acteurs locaux, n'ont pas permis de faire prévaloir systématiquement la subsidiarité au profit de ces derniers.

C'est notamment le cas pour l'offre d'ingénierie « sur mesure » de l'ANCT : le coût de la prestation gratuite proposée à la collectivité est assumé par l'ANCT sans tenir compte de l'offre locale existante, pas nécessairement payante, et sans être assuré d'obtenir une prestation répondant aux attentes du commanditaire. Avec la gratuité, l'effet d'aubaine n'est pas négligeable au détriment de la bonne gestion des ressources publiques, voire, parfois, de la qualité de la prestation fournie et du bon fonctionnement de l'écosystème de l'ingénierie du territoire.

1.3.3. Peu satisfaits de l'offre apportée par les opérateurs de l'État, les élus locaux sont d'abord en attente d'un renforcement des capacités en proximité

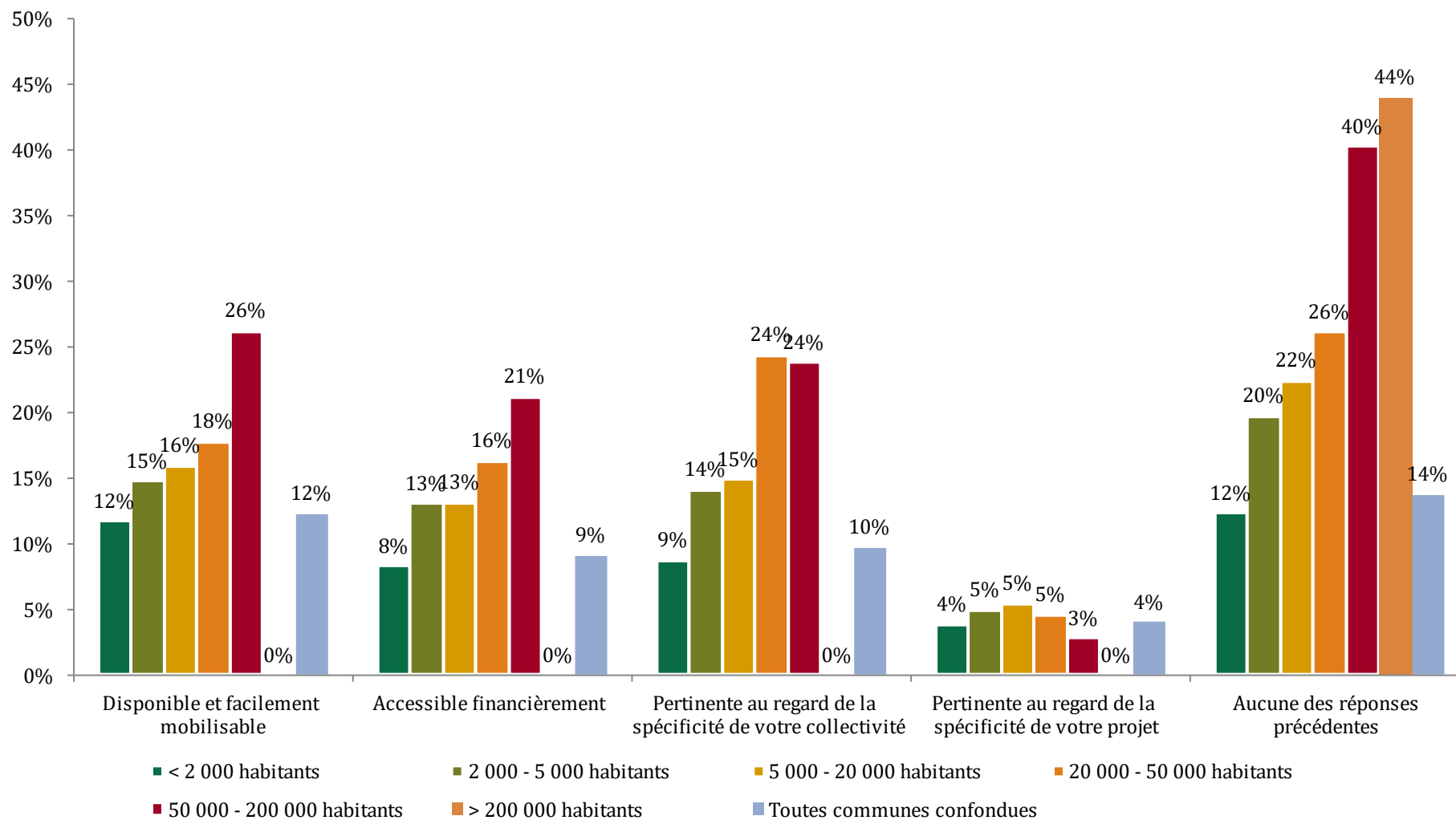
Le questionnaire transmis aux élus intégrait un questionnement sur leur satisfaction vis-à-vis des différentes offres d'ingénierie disponibles localement.

La mission a été particulièrement interpellée par les réponses des maires relatives à l'offre de service en ingénierie des services et opérateurs de l'État, dont les taux sont particulièrement bas. Toutes tailles confondues, **seules 10 % des communes portent un jugement positif sur la disponibilité, l'accessibilité financière et/ou la pertinence de cette offre**. Il n'y a guère qu'un quart des communes les plus importantes (50 000 à 200 000 habitants) qui expriment un avis plus favorable, notamment sur sa disponibilité. Un rejet particulièrement fort s'exprime sur la « *pertinence de cette offre au regard de la spécificité des projets* », qui ne recueille que 4 % des suffrages - contre 40 % s'agissant de l'offre privée et 30 % pour celle publique locale.

Ce retour particulièrement sévère est sans doute à mettre en regard de l'attente prioritaire des élus, notamment des petites communes, d'une aide opérationnelle pour porter concrètement leur projet, à laquelle ne répondent pas les propositions des opérateurs. Il n'en demeure pas moins très clair.

²⁸ L'organisation de ces guichets demandée par instruction de 2023 a consisté à mettre en place une adresse électronique générique pour recueillir les demandes de soutien en ingénierie formulées auprès de l'Etat. Selon les données recueillies dans les départements visités par la mission, ces adresses sont très peu ou pas utilisées, les demandes restant opérées de manière informelle.

Graphique 6 : Cet appui d'ingénierie publique des opérateurs vous a semblé ?



Source : questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation : mission.

1.3.4. Le soutien attendu d'une offre locale d'ingénierie devrait aller de pair avec le renforcement de sa coordination

Les réponses des maires au questionnaire en ligne sont très claires sur les pistes d'amélioration souhaitées par les élus (cf. annexe 5) : ils sont d'abord en attente d'un appui de proximité et dans la durée. **71 % des élus ayant répondu, toutes tailles de communes confondues, estiment ainsi que le niveau de l'intercommunalité est celui auquel devrait être renforcée l'ingénierie locale avec le soutien de l'État**, et ensuite au niveau départemental (26 %).

Les élus locaux, et en particulier ceux des petites communes, expriment une attente forte en faveur d'un recentrage des ressources au plus près des territoires, dans une logique de subsidiarité et de guichet unique. Ils privilégient l'ingénierie de proximité apportée par les départements (63 %), des EPCI (50 %) ainsi que les services déconcentrés de l'État à l'échelle départementale (préfectures, DDT) à 42 %. Cette préférence traduit la demande d'une réponse rapide, intégrée et adaptée aux enjeux locaux du quotidien. Le maintien d'une relation personnelle aux interlocuteurs, indissociable de leur proximité, est également au cœur de ces attentes, à l'image de la relation entre les élus et les préfets et sous-préfets. Elle repose aussi sur une identification claire des compétences du représentant de l'État et de ses services, leur disponibilité et leur bonne connaissance des enjeux des territoires.

L'éventuelle réorientation de l'appui de l'État en matière d'ingénierie devrait maintenir l'effort de coordination de l'offre locale, pour faciliter son accessibilité, encore complexe pour près de 30 % des élus. La mission considère que la dynamique engagée par la circulaire du 28 décembre 2023²⁹ doit être maintenue et amplifiée à l'échelon départemental dans une coordination opérationnelle renforcée entre le préfet et le président du conseil départemental et leurs services. Ce partenariat doit permettre de faire vivre les organisations et outils mis en place (forum, guide...), actualiser régulièrement l'information à disposition des acteurs locaux en étant particulièrement attentifs à sa lisibilité – les guides annuels édités par certains conseils départementaux sont apparus à la mission exemplaires, notamment lorsqu'ils sont structurés selon une orientation « usagers »³⁰ - et susciter de nouvelles initiatives visant à mieux faire connaître l'offre globale d'ingénierie à disposition du bloc communal et faciliter sa mobilisation par les élus.

²⁹ Circulaire NOR IOML2314594J du 28 décembre 2023 relative au renforcement de l'appui en ingénierie des collectivités.

³⁰ Les guides de l'ingénierie de la Lozère et de la Haute-Garonne par exemple sont structurés à partir des besoins des élus (aménagement du territoire, emploi, culture, eau ...). L'offre est décrite en réponse à ces besoins très concrets et opérationnels, les prestations des offreurs sont décrites et illustrées. Cette présentation se distingue de celle retenue dans les cartographies élaborées sous l'égide de l'Etat qui privilégient trop souvent une entrée par offreur plutôt que par besoin, même s'il existe ici ou là des exceptions comme un site internet développé par la préfecture de région des Hauts-de-France développé en vue « usager ».

Rapport

À cet égard, les efforts pour structurer un véritable guichet unique, partagé entre l'ensemble des offreurs d'ingénierie à l'échelle départementale, gagneraient à être accentués, d'autant plus que des initiatives se multiplient au sein de l'État, chacune visant à développer un « guichet unique ». Au regard des bonnes pratiques observées, et de la qualité de l'animation déployée par certains conseils départementaux ou ATD fonctionnant d'ores et déjà en plateformes avec leurs partenaires locaux, il serait efficient que l'offre de l'État puisse intégrer ces espaces de coordination, là où ils existent, impliquant des engagements de qualité de service, ou impulser leur mise en place, éventuellement en lieu et place des comités locaux de cohésion des territoires (CLCT) actuels. De la sorte, comme la circulaire du 28 décembre 2023 précitée lui en donne la possibilité, il sera loisible au préfet de département de décider de la meilleure organisation pour l'animation de l'ingénierie locale.

En outre, et conformément aux préconisations d'une précédente mission dédiée à l'évaluation des modalités d'organisation du lien entre l'ANCT et ses délégués territoriaux et la gouvernance territoriale de son offre de service³¹, l'action du préfet de région doit d'être reconnue et structurée autour de trois missions :

- ◆ mobiliser l'ensemble des financements disponibles pour accompagner les projets : c'est le rôle du comité régional des financeurs, qui reste inégalement investi selon une rapide enquête conduite auprès des SGAR par la mission puisque 5 préfectures de région sur 13 répondants ne l'ont pas installé, en lui substituant parfois d'autres instances de coordination, et que, le nombre de ses réunions en 2023 et 2024, lorsqu'il est installé, est, à l'exception de la région Centre Val-de-Loire, faible et souvent décroissant ;
- ◆ assurer la mobilisation des opérateurs ;
- ◆ apporter un soutien aux préfectures de département dans l'élaboration d'une stratégie de cohésion territoriale et la concrétisation des projets les plus complexes.

Proposition n° 2 : Conforter le niveau départemental comme échelon de coordination de l'offre existante en laissant la possibilité au préfet de département de décider de la meilleure organisation collective locale avec un objectif de résultats

Proposition n° 3 : Au sein des préfectures et DDT, orienter les demandes d'aides vers l'ensemble de l'offre nationale et locale

Proposition n° 4 : Renforcer la coordination des opérateurs par le préfet de région au regard des priorités thématiques du territoire par un lien fonctionnel (lettre de mission, évaluation, orientation de la programmation annuelle...) en appui des préfectures de département

³¹ Rapport de l'IGA « L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires », décembre 2021.

2. Peu lisible, parfois redondante et insuffisamment coordonnée au niveau national, l'offre des opérateurs de l'État est marginale au regard de l'effort global d'ingénierie du bloc communal

2.1. L'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État est peu lisible, parfois redondante, et insuffisamment coordonnée au niveau national

2.1.1. La multiplicité des offres et modes d'intervention des opérateurs de l'État nuit à la lisibilité de leurs actions en faveur de l'ingénierie territoriale

Les opérateurs mettent en œuvre l'ingénierie territoriale auprès des collectivités à travers de nombreux programmes d'aide, visant à déployer des politiques publiques nationales. Ils multiplient leurs offres à certaines étapes ou à toutes les étapes de mise en œuvre d'un projet. Quant à leurs modalités d'intervention, elles sont variées. Ce foisonnement rend peu lisible, aux yeux des élus notamment, l'action de l'État en la matière.

2.1.1.1. À travers de multiples programmes, les opérateurs de l'État positionnent leurs offres d'ingénierie aux différentes étapes de conception et de mise en œuvre des projets

L'ADEME, à travers 18 systèmes d'aide différents, concentre son intervention sur les phases amont et pré-opérationnelle des projets. En 2024, 1 570 collectivités ont été aidées par l'agence pour un montant de 85,4 M€ en autorisations d'engagement (AE).

Expert technique, le Cerema se positionne pour sa part comme un intégrateur, mobilisant ses compétences multi-métiers au service des territoires et de leurs projets. Il déploie plusieurs programmes pour accompagner les territoires. Il intervient historiquement sur sollicitation des services déconcentrés de l'État, en apportant une ingénierie pré-opérationnelle et opérationnelle au bénéfice des collectivités. Avec la loi « 3DS »³², le Cerema s'est ouvert aux collectivités territoriales qui peuvent adhérer à l'établissement et mobiliser plus facilement son expertise. En 2024, il a financé des programmes d'aides aux collectivités pour 16,7 M€ en crédits de paiement (CP).

L'ANCT mobilise quant à elle une ingénierie amont et pré-opérationnelle qui a bénéficié à 3 868 collectivités en 2024, à travers 12 programmes, qui structurent son organisation, son action et sa communication, pour un montant de 38 M€ de CP en 2024.

³² Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

2.1.1.2. Les opérateurs de l'État proposent des offres multiples, qu'ils déploient selon des modalités diverses

Un large éventail d'offres d'ingénierie proposées par les opérateurs de l'État

Les offres d'ingénierie des opérateurs sous revue relèvent de huit catégories principales³³, à savoir : la prestation directe en ingénierie amont/urgence/stratégie ; la prestation directe en ingénierie opérationnelle/l'assistance maîtrise d'ouvrage et le suivi ; le financement d'ingénierie/le versement de subvention ; le financement de postes de chefs de projets ; la production/la diffusion de connaissances/l'innovation ; l'accompagnement/la formation ; les outils et l'animation territoriale. Ces offres d'ingénierie sont mises en œuvre soit pour décliner les programmes nationaux conçus au niveau central, soit pour soutenir les projets portés par les élus.

L'ADEME développe une offre complète de formations, met à disposition une expertise technique spécifique et propose des outils d'analyse pour accompagner la montée en compétence des acteurs locaux, notamment dans les domaines de la transition énergétique, de l'économie circulaire et de la gestion des déchets. Elle finance des études réalisées par des bureaux d'études externes. Elle appuie également la structuration des politiques locales en matière de transition écologique en finançant des relais territoriaux³⁴, notamment au sein des collectivités et des syndicats. Certains dispositifs de l'ADEME sont accessibles à l'échelle nationale, tandis que d'autres sont réservés à certaines régions ou départements, en fonction des enjeux identifiés localement ou des stratégies régionales.

L'intervention du Cerema se traduit par la réalisation d'études techniques, l'appui à la mise en œuvre de projets complexes et la fourniture d'expertises dans ses domaines de compétence (aménagement, infrastructures de transports, mobilités, risque, environnement...) ³⁵. De manière plus marginale, il peut également financer des prestations externes, notamment pour la réalisation de diagnostics d'ouvrages d'art, à l'image du programme national Ponts³⁶. En complément, le Cerema propose des formations thématiques et met à disposition des outils méthodologiques et d'aide à la décision au service des collectivités locales.

L'ANCT soutient les collectivités à travers la passation de marchés à bons de commande³⁷ avec des bureaux d'études spécialisés, facilitant ainsi l'accès des collectivités à des prestations ciblées. Pour la période 2025-2029, 146 bureaux d'études spécialisés sont mobilisables. D'ores et déjà, 64 marchés différents ont été passés par l'ANCT, contre 60 pour la période 2020-2024 (pour un montant total sollicité de 51,8 M€ sur la période).

³³ Selon le tableau annexé aux conventions-cadres conclues, fin 2023, par l'ANCT avec les opérateurs sous revue.

³⁴ Ces relais représentent toutes les structures intermédiaires entre l'ADEME et ses cibles, à savoir les entreprises et les collectivités, bénéficiant du financement de l'ADEME via les systèmes d'aides « contrats d'objectifs » et/ou « aides au changement de comportement ». Ces structures assurent un contact de proximité avec les entreprises et les collectivités, afin de favoriser leur engagement dans la transition écologique et énergétique, via un accompagnement opérationnel. Rapport « Évaluation des partenariats de relais territoriaux de l'ADEME (2018-2023) » ADEME – Octobre 2024.

³⁵ Décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

³⁶ Programme lancé en décembre 2020 dans le cadre du plan de relance et à la suite du rapport d'information du Sénat sur la situation des ponts en France (2019).

³⁷ Outil principal de l'accompagnement en ingénierie sur mesure, le marché d'ingénierie à bons de commande (MABC) de l'ANCT permet de mobiliser les expertises nécessaires à la concrétisation des projets des collectivités, qu'ils relèvent de programmes nationaux d'appui territorialisés, d'une stratégie globale d'intervention sur un territoire ou d'un projet particulier. Il intervient à titre subsidiaire, si les ressources présentes localement ou celles des partenaires de l'agence ne sont pas suffisantes ou disponibles.

Depuis 2024³⁸, une partie des crédits d'ingénierie sur mesure de l'agence est déconcentrée (3,7 M€, soit 17 % des crédits des marchés à bons de commande), permettant aux préfets de mobiliser plus directement les moyens nécessaires à l'accompagnement des projets locaux, dans une logique de proximité et d'adaptation aux demandes des territoires. Elle contribue également à renforcer les capacités locales en finançant des chefs de projet³⁹ directement intégrés dans les collectivités pour accompagner le déploiement des politiques publiques territoriales.

Un soutien mobilisable selon des modalités diverses

Les opérateurs de l'État apportent parfois leur soutien à l'ingénierie dans le cadre d'une contractualisation ou encore d'une labellisation au titre d'un programme. Cependant les appels à projets (AAP) ou à candidatures pour s'inscrire dans un dispositif national ponctuel et bénéficier des aides afférentes perdurent, et ce malgré les critiques de la quasi-totalité des élus qui ont répondu au questionnaire de la mission et par plusieurs rapports⁴⁰. En effet, ce système pénalise les collectivités les moins outillées pour y répondre et favorisent parfois une ingénierie de court terme peu adaptée à la maturation de projets structurants.

Toutefois, une collectivité non intégrée à un programme national et qui ne trouve pas de solution dans l'offre d'ingénierie locale peut également bénéficier du soutien des opérateurs de l'État, soit par l'expertise interne d'un opérateur (l'ANCT et ses partenaires signataires des conventions-cadres), soit par le dispositif d'ingénierie sur mesure qui permet de verser une subvention directe ou de mobiliser des marchés à bons de commande pour faire intervenir un prestataire privé.

Si certaines prestations nécessitent une participation financière de la collectivité, d'autres sont gratuites, notamment dans le cadre de l'ingénierie sur mesure proposée par l'ANCT, pour les communes de moins de 3 500 habitants et les EPCI de moins de 15 000 habitants. Cette gratuité est sujette à débats⁴¹ car elle génère une inégalité entre territoires dotés d'un écosystème d'ingénierie structuré (souvent payant) et ceux qui en sont dépourvus. En outre, par l'effet d'aubaine qu'il est susceptible de susciter (cf. § 1.3.1), ce dispositif peut fragiliser l'écosystème local de l'ingénierie, en favorisant le recours à des cabinets extérieurs privés, qui fournissent une prestation ponctuelle qui ne s'inscrit pas dans la continuité de l'action locale.

Le risque d'effet d'aubaine semble particulièrement avéré s'agissant du co-financement de chefs de projet au sein des collectivités que l'ensemble des opérateurs sous revue proposent, afin le plus souvent de faciliter une animation locale sur un sujet considéré et la diffusion de bonnes pratiques et méthodologies d'action.

Pris en charge par les différents programmes d'aides à l'ingénierie territoriale, le financement, par les opérateurs de ces postes peut atteindre jusqu'à 75 % du coût chargé, le solde étant à la charge de la collectivité⁴².

³⁸ Décret n° 2024-97 du 8 février 2024 relatif au rôle du délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires en application duquel le préfet, saisi par une collectivité pour un besoin en ingénierie, peut lui-même décider de mettre en œuvre certaines prestations du marché d'ingénierie de l'ANCT et signer les conventions d'accompagnement.

³⁹ Notamment à travers ses programmes « Action Cœur de Ville », « Petites villes de demain », « Territoires d'industrie ».

⁴⁰ Rapport d'information du Sénat – L'Ingénierie territoriale et l'agence nationale de cohésion des territoires – Juillet 2020 ; Étude annuelle du Conseil d'État – L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique - 2023 ; Rapport d'information du Sénat – L'ingénierie des petites communes – Juin 2024.

⁴¹ Rapport d'information du Sénat relatif à l'ANCT – Février 2023.

⁴² C'est le cas, par exemple, pour un poste de chef de projet du programme « Petites villes de demain ».

Si ces co-financements démontrent une forme de complémentarité de l'action des opérateurs, ils génèrent tout autant une complexité administrative, sans garantir la bonne lisibilité de l'action de l'État. Rompant avec les orientations précédentes, le programme « Villages d'avenir », lancé en 2023 dans le cadre du plan France ruralités, finance 120 postes de chefs de projet recrutés et affectés dans les services déconcentrés de l'État.

En 2024, 2 393 postes de chefs de projets ont été co-financés pour 79,8 M€ par l'État et le programme 112 et plusieurs opérateurs (ANAH, ANRU, ANCT, ADEME, Cerema), la Banque des Territoires dans le cadre de leurs programmes d'aides. Ce financement, rapporté au coût complet d'un agent de la fonction publique d'État, territoriale ou d'une agence privée, équivaut à 1 228 ETPT de la fonction publique d'État (sur la base d'un coût moyen annuel de 65 000 € chargé), soit l'équivalent de 41 % des 3 000 effectifs supprimés ou transformés dans les services déconcentrés à la suite de la suppression de l'ATESAT et la décentralisation de l'application du droit des sols (ADS) depuis 2010.

En s'en tenant aux seuls chefs de projets financés par l'ADEME, le Cerema et l'ANCT en 2024, ce soutien correspond à 2 259 chefs de projets différents pour un montant total de 32,2 M€ ⁴³ (un même poste de chef de projet pouvant être financé par d'autres acteurs en complément des financements apportés par les trois opérateurs précités).

2.1.2. Les opérateurs de l'État investissent de nombreux champs thématiques, au risque de proposer des offres d'ingénierie redondantes et mal identifiées par les élus

Alors que, déjà en 2016, la directive nationale d'orientation (DNO) sur l'ingénierie d'État dans les territoires ⁴⁴ demandait la mise en place d'une cartographie de l'offre d'ingénierie (mission reprise par l'ANCT) et recensait une liste de 26 acteurs différents proposant de l'ingénierie pour les collectivités locales, la multitude actuelle d'intervenants questionne la cohérence d'ensemble de l'offre d'ingénierie, à laquelle l'État participe par son offre.

2.1.2.1. La cartographie des offres d'ingénierie des opérateurs permet une couverture thématique large mais redondante

Dans une démarche visant à rendre plus lisible les compétences des opérateurs intervenant auprès des collectivités locales, l'ADEME, l'ANAH, l'ANRU, le CEREMA et la Banque des Territoires (BdT) ont conduit, sous l'égide de l'ANCT, un exercice de cartographie donnant lieu à l'élaboration d'un document au format d'un triptyque, intitulé « *L'offre d'ingénierie pour les territoires* » présenté fin 2023.

Ce recensement exhaustif a permis de dénombrer, à partir des éléments produits par l'ANCT, près de 400 dispositifs, répartis selon, d'une part, les grandes politiques publiques concernées (dix champs thématiques sont pris en compte) et, d'autre part, la nature des prestations proposées par chaque opérateur, telles que l'appui stratégique en phase amont d'émergence, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le suivi opérationnel, le financement de l'ingénierie ou des chefs de projet, la production de connaissances, l'innovation, la formation, les outils ou encore l'animation territoriale.

⁴³ Selon plusieurs études, l'aptitude des chefs de projet à conduire la phase opérationnelle des projets demeurerait hétérogène et parfois insuffisante. Ainsi un rapport IGA-IGEDD constate, dans le cadre du programme PVD, que « *La capacité des chefs de projet à accompagner la phase opérationnelle n'est pas acquise* ». Étude Viavoice du 11 février 2022 « *Evaluation du cofinancement du poste de chef de projet* » et rapport IGA-IGEDD « *Petites Villes de Demain, un modèle durable de soutien à l'ingénierie territoriale ?* » - Février 2024.

⁴⁴ Circulaire NOR INTK16045575 du 10 mars 2016.

Rapport

L'analyse des dispositifs selon les dix thèmes de politique publique évoqués *supra* révèle des secteurs d'interventions privilégiés par les opérateurs auprès des collectivités. Ainsi :

- ♦ le Cerema est particulièrement présent sur les mobilités (33 programmes différents), l'urbanisme (29), l'énergie (13), le développement économique (13) ;
- ♦ l'ADEME se positionne sur énergie/déchets (37), tout en étant très active en environnement (12) et sur l'urbanisme (15) ;
- ♦ l'ANCT a une approche plus transversale autour de la cohésion sociale (18), du numérique (21), de l'urbanisme (16) et du développement économique (17).

Les thématiques présentant le plus de recoupements entre les opérateurs concernent la transition énergétique et le climat, avec des doublons significatifs, soulignant un enjeu fort de mutualisation de l'expertise et des connaissances.

Tableau 2 : Nombre de programmes par opérateur selon la thématique d'intervention

Thématique	ADEME	ANCT	CEREMA
Cohésion sociale et politique de la ville et Démarche territoriale	7	18	4
Démarche territoriale / Appui aux transitions	13	11	9
Développement économique, commercial et industriel	13	17	13
Eaux et milieux aquatiques	0	0	7
Énergies / Déchets	37	2	13
Mobilités, transports, infrastructures	6	5	33
Nature / Environnement	12	2	14
Numérique	0	21	3
Tourisme, culture, loisirs	4	6	4
Urbanisme / Logement / Aménagement	15	16	29
Total général	107	97	129

Source : Mission à partir du tableau d'ingénierie des partenaires (ANCT, ADEME, Cerema, ANRU, ANAH et CDC) de novembre 2023.

2.1.2.2. Tous les domaines d'intervention étant couverts par plusieurs dispositifs et plusieurs opérateurs, les collectivités peinent parfois à identifier le ou les bons interlocuteurs

À la différence de l'ANRU et de l'ANAH qui interviennent chacune sur une thématique spécifique, celle de la rénovation urbaine, pour l'une, et de l'amélioration de l'habitat privé pour l'autre, les trois autres opérateurs ont des champs d'action qui peuvent se superposer.

Ainsi l'ADEME se positionne-t-elle comme experte de la transition écologique et, à ce titre, propose d'accompagner les collectivités dans « leur politique territoriale de transition écologique [pour leur permettre] de prioriser [leurs] actions et financer [leurs] projets ».

L'ANCT « a pour mission d'accompagner les collectivités et leurs groupements dans la mise en œuvre de leurs projets » en déclinant et coordonnant les priorités ministérielles dans le cadre des programmes nationaux territorialisés.

Le Cerema se présente ainsi : « Doté d'un savoir-faire transversal, de compétences pluridisciplinaires et d'un fort potentiel d'innovation et de recherche, [il] accompagne les territoires pour la réalisation de leurs projets dans 6 domaines d'action complémentaires »⁴⁵.

⁴⁵ Citations extraites des sites des opérateurs. Les six domaines d'action du Cerema sont les infrastructures de transport, l'environnement et des risques, la mer et le littoral, l'aménagement et l'ingénierie territoriale, le bâtiment, et les mobilités.

Pour conduire certains projets, une collectivité peut, voire doit solliciter l'appui de plusieurs opérateurs. Par exemple, pour la requalification d'une friche industrielle, elle peut faire appel simultanément à l'ingénierie du Cerema, au financement de l'ADEME et à l'appui de l'ANCT au titre de la structuration du projet. Autre exemple récent, alors que l'ADEME a développé une offre complète à travers le dispositif « *Plus fraîche ma ville* » (du diagnostic aux financements en passant par les solutions), le Cerema a lancé en mai 2025 à l'intention des collectivités un service gratuit de pré-diagnostic de sensibilité des quartiers au phénomène d'îlot de chaleur, qui vient enrichir une gamme de services déjà riche sur ce thème. La mission a recensé 84 points de recoupement dans les domaines d'intervention en ingénierie et en accompagnement des collectivités, avec parfois des outils redondants.

Ces propositions de soutien et d'accompagnement en provenance de divers opérateurs dans des domaines très proches présentent le risque de multiplier inutilement les études et les démarches et contribuent au manque de lisibilité globale de l'offre d'ingénierie pour nombre de collectivités, les plus petites notamment. Leurs élus peinent à identifier à qui s'adresser pour un besoin spécifique, ou à comprendre comment articuler les dispositifs étatiques existants.

2.1.3. Ne pouvant s'appuyer sur une politique nationale d'aménagement du territoire formalisée, la gouvernance actuelle, éclatée et insuffisamment coordonnée, ne permet pas un pilotage satisfaisant de l'ingénierie territoriale de l'État

Les difficultés rencontrées par les acteurs de terrain pour appréhender les offres des opérateurs nationaux trouvent aussi leur explication dans l'absence de politique nationale d'aménagement du territoire clairement formalisée. Cette absence de cap stratégique a des effets sur la gouvernance du dispositif d'ingénierie territoriale étatique que les conditions d'exercice de la tutelle des opérateurs ne peuvent corriger.

2.1.3.1. L'absence de politique nationale d'aménagement du territoire affaiblit la gouvernance d'ensemble du dispositif d'ingénierie territoriale

La politique d'aménagement du territoire peut s'entendre, selon les définitions courantes, comme la volonté publique d'organiser la géographie humaine et économique d'un espace considéré selon un ordre équilibré, tout en prenant en compte les données préexistantes et les contraintes spécifiques aux lieux, dans une double logique de développement du territoire (afin de rendre celui-ci attractif dans une économie mondialisée) et de développement durable (pour répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins).

Le rôle et la place que l'État entend donner à l'ingénierie dans le soutien aux territoires ne peuvent être dissociés de sa politique d'aménagement du territoire. Or, si les collectivités aménagent leur territoire, notamment à travers les documents de planification évoqués plus haut, et mobilisent à cette fin des ressources d'ingénierie, force est de constater que la multiplication des programmes portés par les opérateurs de l'État ne fait pas une politique nationale d'aménagement du territoire. L'État accompagne certes les collectivités dans leurs stratégies territoriales mais sans avoir pour autant suffisamment clarifié sa propre stratégie pour le territoire national⁴⁶.

⁴⁶ De nombreux travaux ont été consacrés à la disparition, depuis les années 2000, d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Parmi les plus récents, peuvent être cités : *Quel aménagement du territoire ? Face aux enjeux du développement durable, de la décentralisation et de la mondialisation* par Gérard-François Dumont – Revue « Les Analyses de Population et Avenir » – Septembre 2020 / *Osons le retour de l'aménagement du territoire : les enjeux de l'occupation du sol dans les prochaines décennies* - Rapport d'information du Sénat n° 813 - Juin 2023 / *La fin de l'aménagement du territoire : du lent renoncement à l'impérieux renouveau*, par Arnaud Brennetot - Fondation Jean Jaurès - Avril 2025.

Au niveau central, l'absence d'un cadre d'action et d'objectifs en la matière ne facilite pas la coordination interministérielle des dispositifs d'ingénierie territoriale proposés par l'État, chaque ministère mettant en œuvre, à travers ses opérateurs notamment, les politiques publiques de sa compétence selon ses propres objectifs, les priorités du moment et les attentes des acteurs de l'écosystème local.

Au niveau local, ce manque de lisibilité de l'État complique l'articulation des différents niveaux de l'action publique, dont l'ingénierie est une composante, pour répondre aux enjeux territoriaux. A contrario, la mission fait le constat que les objectifs nationaux de la politique de transition écologique sont largement appropriés par les élus rencontrés.

2.1.3.2. L'organisation actuelle de la tutelle et les outils à sa disposition ne permettent pas un pilotage satisfaisant de l'ingénierie territoriale de l'État

Au-delà de l'absence de politique nationale d'aménagement du territoire, ni les conditions dans lesquelles les directions d'administration centrale exercent la tutelle des opérateurs ni les outils existants tels qu'ils sont élaborés, mis en œuvre et évalués ne sont suffisants pour garantir une gouvernance coordonnée de la politique d'ingénierie territoriale que l'État porte à travers ses établissements publics (cf. la présentation de l'exercice de la tutelle et des outils précités en annexe IV).

Telle qu'elle est organisée actuellement, avec des disparités d'un établissement à l'autre, la tutelle ou la co-tutelle des trois opérateurs étudiés par la mission est éclatée entre quatre directions d'administration centrale⁴⁷, relevant de plusieurs ministères avec un risque d'asymétrie de l'information dans la gouvernance nationale de l'ingénierie territoriale, faute d'une coordination renforcée.

L'organisation actuelle ne permet pas de décloisonner les actions engagées par les opérateurs qui, malgré les initiatives prises pour intégrer davantage de transversalités, fonctionnent principalement dans une relation verticale avec leur tutelle tout en sachant jouer de leur autonomie, à travers leur statut d'établissement public et leur conseil d'administration où l'État est minoritaire (à l'exception de celui de l'ANCT).

Les outils que sont les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs, les lettres d'objectifs de leurs directeurs généraux, la charte pour une ingénierie publique au service de la réussite de la transition écologique et de la cohésion des territoires (signée en 2023), s'ils ont renforcé les liens entre les tutelles et les établissements, et entre les opérateurs eux-mêmes, n'ont pas permis de rendre plus lisible l'action des opérateurs de l'État et supprimer les redondances constatées, entre dispositifs comme entre systèmes d'information⁴⁸.

⁴⁷ Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour l'ANCT ; direction générale de l'énergie et du climat (DGECL) pour l'ADEME ; commissariat général au développement durable (CGDD) pour le Cerema ; direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGLN - direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DHUP) pour l'ANAH. DGCL et DGLN (DHUP) assurent la co-tutelle de l'ANRU.

⁴⁸ Sur ce dernier sujet, le foisonnement des outils a néanmoins conduit au lancement récent de travaux pilotés par la direction interministérielle du numérique (DINUM) et le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en vue d'une rationalisation et d'une meilleure coordination des différents outils numériques proposés aux collectivités en faveur de la transition écologique et de la mise en place d'une offre de service cohérente, autour d'une base de données commune aux différents projets et de passerelles entre les différentes plateformes des acteurs de l'offre d'ingénierie de l'État.

De surcroît, les initiatives de certaines administrations centrales en matière d'ingénierie territoriale contribuent à brouiller les responsabilités dans sa gouvernance. À titre d'exemples, peuvent être cités : la création en 2024 de la « Mission Adaptation » dans le cadre du 3^e Plan national d'adaptation au changement climatique ;proposant « *une porte d'entrée unique* » numérique vers les opérateurs de l'État⁴⁹ à partir de laquelle les collectivités sont orientées vers les offres et les contacts utiles à la définition des diagnostics et stratégies locales en cette matière, ou l'expérimentation, en cours, par le ministère de la transition écologique d'une « *démarche d'accompagnement pour la coordination de l'ingénierie publique* » dans cinq départements.

De ce point de vue, malgré l'ambition initiale qui a présidé à sa création et le rôle central en la matière que lui confère la loi⁵⁰ (notamment à travers les conventions-cadres qu'elle conclut avec l'ADEME, le Cerema, l'ANAH, l'ANRU et la Banque des territoires) et les outils mis en place (CLCT, guichet unique, guides, forums...), l'ANCT n'a pas réussi à dépasser les limites de son statut d'établissement public pour coordonner efficacement l'action de l'ensemble des opérateurs de l'État, tant au niveau national que dans les territoires, et en articulation avec les acteurs locaux.

Dans ces conditions, la mission estime nécessaire d'en confier la responsabilité à une autorité ministérielle unique qui s'appuierait sur les orientations d'une politique nationale d'aménagement du territoire qui reste à préciser.

Proposition n° 5 : Confier la gouvernance des trois opérateurs à une direction d'administration centrale, cheffe de file unique pour le compte des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, qui doit pouvoir s'appuyer sur les orientations d'une politique nationale d'aménagement du territoire restant à préciser.

Cette direction d'administration centrale porterait l'ensemble des contrats d'objectifs et de performance (COP) des opérateurs. Dans cette perspective, l'élaboration et les ambitions de ces contrats doivent être revues pour en faire de réels outils de pilotage et de coordination de l'action en matière d'ingénierie territoriale pour les directions d'administration centrale exerçant la tutelle, ce qui n'est pas totalement le cas actuellement au vu des constats établis par la mission (cf. Annexe IV).

Afin d'organiser la convergence et la complémentarité des actions des opérateurs, les COP doivent notamment avoir des objectifs et indicateurs communs à chaque établissement, définis en fonction des objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire, imposer à chacun une comptabilité analytique, aligner les temporalités afin de couvrir les mêmes périodes de mise en œuvre, et traiter les « *redondances de missions entre opérateurs ainsi qu'entre les opérateurs et les services centraux ou déconcentrés* » comme le demande la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010⁵¹.

Proposition n° 6 : Organiser la convergence et la complémentarité des actions des opérateurs notamment à travers les contrats d'objectifs et de performance, et l'harmonisation de leurs procédures à l'égard des collectivités.

En complément de la proposition n°5 visant à confier à une seule direction d'administration centrale la gouvernance des opérateurs, l'analyse des recoupements entre les différents programmes de chacun d'entre eux ainsi que de leurs compétences propres conduit la mission à préconiser la désignation de chefs de file thématiques.

⁴⁹ La mesure 25 du PNACC 3 indique que les pilotes de la Mission Adaptation sont le CGDD, l'ADEME, le Cerema et l'ANCT, en lien étroit avec Météo-France, les Agences de l'eau, l'OFB, l'ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux) et la Banque des territoires.

⁵⁰ Voir notamment l'article L 1231-2 du CGCT.

⁵¹ Circulaire n° 5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

Cette démarche est en partie engagée, que ce soit à travers le travail de rapprochement réalisé en novembre 2023 entre les opérateurs ou par le partage des méthodes communes entre le Cerema et l'ADEME sur des sujets pour lesquels les deux structures opèrent.

À titre d'exemple, l'ADEME assurerait le pilotage de l'appui aux démarches territoriales de transition écologique, le Cerema piloterait l'ingénierie territoriale en matière de mobilités, transports et infrastructures, tandis que l'ANCT confirmerait son rôle de chef de file dans l'accompagnement numérique des territoires.

Proposition n° 7 : En complément de la proposition n°5, faire converger les offres des opérateurs en identifiant un chef de file par thématique afin d'éviter les redondances entre les différentes actions.

2.2. Les offres en ingénierie territoriale proposées par les opérateurs de l'État sont en décalage avec les attentes des maires

L'analyse des réponses des maires fait apparaître un décalage structurel entre les besoins exprimés par les élus locaux et les modalités actuelles d'intervention des opérateurs de l'État (cf. annexe 5).

Comme identifié *supra*, les communes attendent avant tout un appui de proximité, sur toute la chaîne de valeur de l'ingénierie pour leurs projets courants. Or, si les opérateurs de l'État proposent essentiellement de l'accompagnement d'ingénierie pré-opérationnelle, ils l'offrent plus en milieu urbain qu'en milieu rural.

Les réponses sont assez homogènes entre strates de collectivités. Il en résulte que les deux tiers des communes font appel à l'appui des autres collectivités, et trois quarts à l'ingénierie privée, dont la pertinence de l'accompagnement au regard de leur projet suscite un taux de satisfaction élevé.

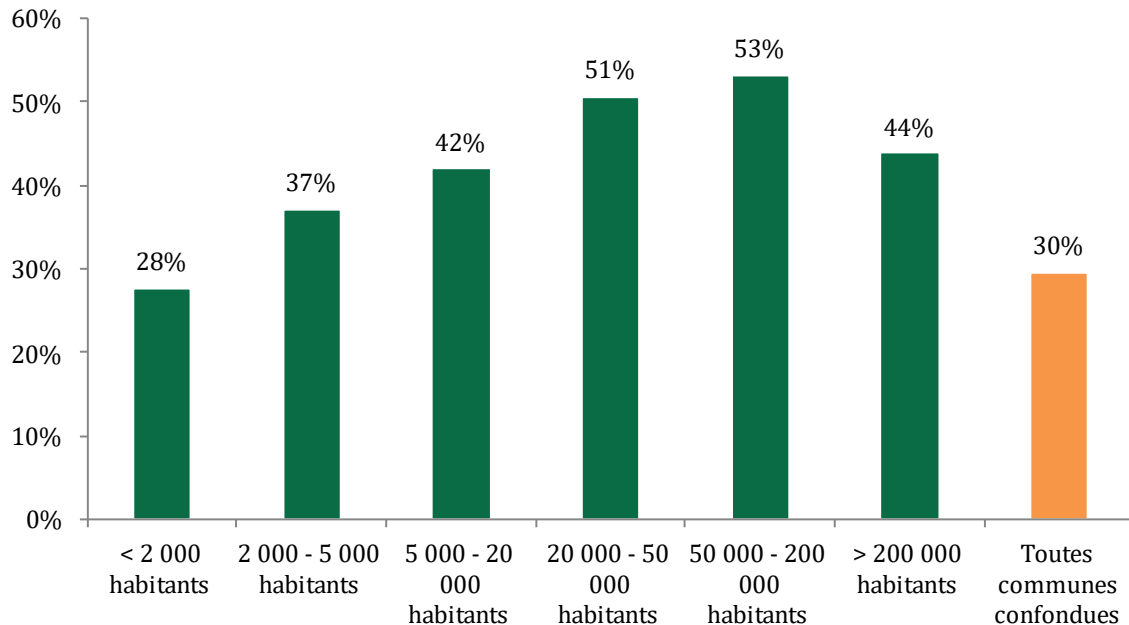
Par ailleurs, plus la commune est petite, moins elle dit bénéficier d'un accompagnement des opérateurs de l'État, alors même que la demande d'aide est d'autant plus élevée que la commune est petite, du fait de ses ressources internes limitées. Les petites communes sont souvent ainsi écartées des dispositifs portés par l'État en raison de leur caractère perçu par une très grande majorité d'entre elles comme peu disponible et difficilement mobilisable, et des ressources nécessaires à leur mobilisation.

L'analyse est certes à nuancer pour l'ANCT, dont l'aide est plus homogène entre strates, mais qui, malgré tout, est selon les maires peu présente pour les communes de moins de 2 000 habitants, à rebours des objectifs affichés.

Enfin, au regard des réponses des maires au questionnaire, les modalités de mobilisation privilégiées de l'offre des opérateurs de l'État⁵², à savoir les appels à projets, font l'objet d'un rejet quasi unanime par les communes, en dehors des très grandes villes. En revanche, les élus plébiscitent la contractualisation avec l'État, modalité plus utilisée par les préfets dans le cadre des financements de type dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qu'elles considèrent comme beaucoup plus souple et adaptée à leurs besoins.

⁵² Si l'ANCT propose de l'ingénierie « sur mesure », il n'en demeure pas moins que les financements sont accordés via des appels à projets.

Graphique 7 : Avez-vous déjà bénéficié d'un appui d'ingénierie publique des services ou opérateurs de l'État ?



Source : questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation : mission.

Seules 30 % des communes, globalement, indiquent avoir déjà bénéficié d'un appui en ingénierie porté par l'État, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés ou ses opérateurs. La part des communes concernées croît en fonction de la taille de leur population jusqu'à 200 000 habitants, passant de 28 % pour celles de moins de 2 000 habitants à 53 % pour la strate de 50 000 à 200 000 habitants.

2.3. Estimée, en l'absence de comptabilité analytique, à 200 M€, la dépense d'ingénierie des opérateurs au profit des collectivités est coûteuse en gestion et marginale au regard de celle des collectivités qui s'élève au moins à 3,9 Md€

2.3.1. L'évaluation précise des coûts d'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État se heurte à l'absence de comptabilité analytique

La comptabilité analytique a pour objet de « *mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion* »⁵³.

La tenue d'une comptabilité analytique par les opérateurs de l'État offre un outil de pilotage et d'évaluation pour l'exercice effectif de la tutelle. Elle permet une meilleure connaissance des coûts réels des politiques publiques, condition nécessaire à une allocation optimale des ressources et à une justification éclairée des choix d'organisation. En outre, elle doit permettre d'apprécier, dans la durée, si le recours à un opérateur, en lieu et place d'une l'administration centrale, améliore l'efficacité de l'action publique.

⁵³ Article 59 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Jusqu'au 4 avril 2025, les articles 200 et 209 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP), prévoyaient qu'un arrêté du ministre chargé du budget définisse les principes régissant l'établissement d'une comptabilité analytique des opérateurs de l'État. Toutefois, cette mention a disparu lors d'une révision du décret intervenu le 4 avril 2025⁵⁴, renforçant la latitude des opérateurs d'établir ou non une telle comptabilité selon des modalités propres.

Seul le Cerema a mis en place une telle comptabilité. Toutefois, cette dernière ne permet pas d'isoler la part de l'activité de l'opérateur consacrée à l'ingénierie territoriale (telle que définie dans le cadre de cette mission) spécifiquement dédiée aux collectivités locales. De leurs côtés, ni l'ADEME ni l'ANCT ne l'ont mise en œuvre à ce jour.

S'agissant de l'ADEME, le rapport de l'inspection générale des finances de juillet 2024 avait déjà relevé l'absence de comptabilité analytique et recommandé sa mise en place afin notamment d'améliorer l'évaluation de l'efficacité des processus de l'opérateur.

Malgré une obligation réglementaire qui lui est propre⁵⁵ et l'engagement souscrit dès son premier COP, l'ANCT n'a pas non plus engagé de démarche en ce sens, bien qu'elle ait affirmé à plusieurs reprises sa volonté de déployer cette comptabilité afin de mieux piloter ses activités et définir les modalités de facturation des frais de gestion associés aux dispositifs qui lui sont confiés.

Au total, en l'absence de comptabilité analytique permettant d'isoler de manière précise les dépenses liées à l'ingénierie territoriale, la mission a élaboré une méthode spécifique visant à reconstituer l'assiette des dépenses d'ingénierie territoriale engagées par les opérateurs au bénéfice des collectivités.

Cette approche repose sur l'identification des activités relevant de l'ingénierie territoriale, leur ventilation à partir des données budgétaires et comptables disponibles, ainsi que sur l'application de clés de répartition permettant de déterminer les coûts complets associés. Elle vise ainsi à fournir une estimation consolidée et homogène des moyens mobilisés, dans une perspective d'amélioration de la lisibilité et de l'évaluation des interventions publiques en matière d'appui aux territoires (cf. Annexe I).

2.3.2. Le coût complet de l'ingénierie territoriale proposé par l'ANCT, le Cerema et l'ADEME est estimé par la mission à 200 M€ en 2024, dont 55 M€ de coûts de gestion

Les travaux réalisés par la mission permettent d'établir que, par l'intermédiaire de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT, l'État est intervenu à hauteur de 200 M€ de crédits de paiements dans le champ de l'ingénierie territoriale en 2024.

Ces 200 M€ se répartissent en 110 M€ de dépenses d'intervention et d'investissement (55 %), 47 M€ de dépenses de personnel associées mobilisant 560 ETPT (23 %) et 43,4 M€ de dépenses de fonctionnement (22 %). Si la somme n'est pas négligeable, rapportée à la totalité des dépenses de ces opérateurs, elle doit être relativisée. Ainsi, la dépense d'ingénierie territoriale représente 8,2 % des dépenses de l'ADEME, 20,5 % des dépenses du Cerema et 36,3 % des dépenses de l'ANCT.

⁵⁴ Décret n°2025-308 du 2 avril 2025.

⁵⁵ Article R1233-1 du CGCT : « À compter du 1er janvier 2021, l'agence tient une comptabilité analytique dans les conditions prévues à l'article 209 de ce décret. ».

Rapport

Tableau 3 : Estimation des coûts complets d'ingénierie territoriale du Cerema, de l'ADEME et de l'ANCT en 2024 en crédits de paiement (CP)

Opérateurs	Dépenses de personnel		Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention et d'investissement	TOTAL	% du budget total
	Fonctions métier	Fonctions support				
ADEME	3,2 M€	1,9 M€	21,2 M€	58,0 M€	84,3 M€	8,2 %
ETPT	37	20			57	
Cerema	25,0 M€	7,5 M€	11,5 M€	16,5 M€	60,5 M€	20,5 %
ETPT	293	87			380	
ANCT	6,1 M€	2,8 M€	10,7 M€	35,7 M€	55,3 M€	36,3 %
ETPT	84	39			123	
TOTAL	34,3 M€	12,3 M€	43,4 M€	110,1 M€	200,1 M€	13,6 %
ETPT	414	146			560	

Source : Mission.

Les opérateurs ont par ailleurs des coûts de gestion⁵⁶ de l'intervention en ingénierie territoriale proches qui s'échelonnent entre 24% et 31% des dépenses totales d'ingénierie territoriale (24,5 % pour l'ANCT, 27,4 % pour l'ADEME et 31,4 % pour le Cerema).

Tableau 4 : Coûts de gestion associés à l'ingénierie territoriale

Opérateurs	Coûts de gestion (en €)	Dépenses d'ingénierie territoriale (en €)	Part des coûts de gestion dans les dépenses
ADEME	23 122 268	84 335 023	27,4%
Cerema	19 013 732	60 510 796	31,4%
ANCT	13 528 751	55 281 072	24,5%

Source : Mission.

Pour une intervention de 1 000€ (incluant uniquement des dépenses d'intervention, de personnel métier ou d'investissement), la dépense supplémentaire à réaliser en fonctionnement et en coût des fonctions support s'élève à 324 € pour l'ANCT, 378 € pour l'ADEME et 428 € pour le Cerema.

Ces différences de coûts de gestion s'expliquent en partie par des activités de nature différente. Le versement d'aides à l'ingénierie de l'ADEME et de l'ANCT peut s'effectuer avec des coûts de fonctionnement et de personnel support moindre que la prestation d'ingénierie faite par le Cerema. 1 000€ d'intervention de l'ADEME ou de l'ANCT serviront à acheter des prestations d'ingénierie auprès de bureaux d'études et une part de l'enveloppe couvrira les coûts de fonctionnement et de support de ces prestataires. On ne peut donc déduire exclusivement de ces métriques une mesure de l'efficacité relative des opérateurs qu'il est d'ailleurs difficile de comparer entre eux.

⁵⁶ Coûts de gestion : dépenses de personnel « support » + dépenses de fonctionnement.

2.3.3. L'effort d'ingénierie des opérateurs de l'État est marginal (5 %) rapporté à celui des seuls EPCI (3,9 Md€)

Tandis que les dépenses des régions et des départements en la matière ont peu évolué depuis 2010, le développement des EPCI s'est traduit logiquement par l'accroissement de leurs dépenses⁵⁷. À partir des données extraites des comptes des collectivités déposés auprès de la DGFIP, la mission a établi que ces dépenses ont été multipliées par 2,3⁵⁸ entre 2010 et 2023 pour atteindre 3,9 Md€. Leur progression, qui s'établissait à 27 % entre 2010 et 2015, s'est accélérée à partir de 2016, puisqu'entre 2016 et 2023, ces dépenses ont augmenté de 85 %.

Cette tendance peut s'expliquer par la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe qui ont modifié les compétences des collectivités en les spécialisant et renforcé les EPCI notamment en matière d'aménagement de l'espace communautaire, de développement économique et d'élaboration de documents d'urbanisme. Passant d'intercommunalités de gestion à des intercommunalités de projets, ceux-ci ont vu leurs besoins d'ingénierie s'accroître.

Les dépenses des opérateurs de l'État ne représentent ainsi que l'équivalent de 5 % des dépenses totales des EPCI en achat d'études.

3. Prenant en compte une assiette de l'ordre de 200 M€, la mission propose trois scénarios d'économies allant jusqu'à la totalité de la dépense que les opérateurs consacrent à l'ingénierie territoriale

Afin de documenter différents scénarios d'économies, la mission s'est appuyée sur les constats précédents et sur un ensemble de quatre critères objectivant les conséquences de chacun des scénarios : économies budgétaires réalisées, impact sur les opérateurs, impact sur les élus et les collectivités et faisabilité opérationnelle.

Dans cette optique, les scénarios optimaux en termes d'efficacité de la dépense publique et l'efficacité de l'ingénierie territoriale sont ceux qui privilégient le respect de la logique de décentralisation et le renforcement du principe de subsidiarité par l'offre d'ingénierie de proximité.

3.1. Un premier scénario « socle » supprime *a minima* les marchés d'ingénierie de l'ANCT, voire tous ses programmes d'ingénierie pour des économies allant de 22 M€ à 55 M€ sur 200 M€

Si l'offre des opérateurs de l'État répond partiellement aux besoins des collectivités, il apparaît notamment que le positionnement de l'offre de l'ANCT, généraliste et faiblement opérationnelle, ne permet pas de répondre de façon satisfaisante aux besoins des élus. Cette approche par grands programmes nationaux et appels à projets présente par ailleurs un risque de concurrence avec les écosystèmes locaux d'ingénierie, sans effet structurant durable pour les territoires. À l'inverse, les interventions de l'ADEME, plus ciblées et spécialisées dans le champ de la transition écologique, et la logique d'expertise technique du Cerema s'inscrivent en déclinaison de politiques publiques mieux identifiées par les élus locaux.

⁵⁷ Exploitation des données réalisée avec l'aide du pôle science des données de l'IGF. Ont été retenues les dépenses pour frais d'études retracées dans les comptes 202, 2031, 2032, 6041 et 617.

⁵⁸ En euros constant de 2023.

Rapport

Dans cette perspective, un premier scénario de rationalisation consisterait à mettre fin, dès 2026, aux marchés à bons de commande d'ingénierie de l'ANCT, permettant une économie estimée à 22 M€. Cette offre gratuite pour les collectivités ne permet pas de conforter l'écosystème public et privé local d'ingénierie territoriale et peut même le fragiliser ; elle est par ailleurs limitée dans le nombre de collectivités pouvant être servies.

Un second niveau d'économies, plus significatif, pourrait être atteint par l'arrêt complet des programmes d'ingénierie territoriale de l'ANCT, pour un montant total de 55 M€ (cf. Tableau 4).

Cette économie inclut l'ensemble des programmes d'ingénierie (pour 36 M€, dont les marchés à bons de commande pour 22 M€, le co-financement des chefs de projet pour 9 M€), la masse salariale « métier » (6 M€) dédiée à la mise en œuvre de ces différents programmes ainsi que l'ensemble des fonctions supports associées (13 M€).

Tableau 4 : Dépenses et nombre d'ETPT d'ingénierie territoriale de l'ANCT

Proposition	ETPT	Économies
Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctionnement :	123	55,3 M€
<i>dont réduction des moyens de fonctionnement et de la masse salariale support dédiés</i>		13 M€
<i>dont réduction de la masse salariale métier</i>		6 M€
<i>dont arrêt des programmes :</i>		36 M€
<i>dont marchés à bon de commande (MABC) d'ingénierie</i>		22 M€
<i>dont co-financements de chefs de projets ANCT</i>		9 M€
TOTAL	123	22 à 55 M€

Source : Mission.

Si ce scénario acte un retrait de l'ANCT sur l'offre d'ingénierie territoriale, les effets de cette évolution seraient limités par les dispositifs existants par ailleurs, qu'ils soient contractuels ou qu'ils s'agissent de crédits déconcentrés, qui assurent déjà l'identification et le soutien des projets locaux. Ce scénario ne remettrait pas en cause l'accompagnement des collectivités par les autres opérateurs, et s'inscrirait dans une logique de clarification et de subsidiarité des interventions publiques.

Toutefois un tel scénario impliquerait une réorganisation interne de l'agence (123 ETPT en moins sur 389, soit 31 %) et une hausse relative de ses coûts de gestion sur ses autres missions.

Un tel scénario nécessiterait au moins deux ans de mise en œuvre afin de tenir compte de cette réduction des effectifs. La loi de finances pour 2026 pourrait marquer une première étape de réalisation de ce scénario.

Inévitablement un tel scénario entraînerait un questionnement sur le devenir de l'ANCT dans cette nouvelle configuration. Compte tenu de la création de cette agence par la loi, une évolution très significative de son périmètre appellerait une évolution législative.

3.2. Un deuxième scénario maintient une capacité de soutien de l'État déconcentré à l'ingénierie territoriale de proximité pour une économie nette de 125 M€

L'échelon national n'apparaît pas comme le niveau pertinent pour apporter les réponses adaptées aux besoins locaux en ingénierie territoriale. À l'inverse, il ressort des entretiens conduits par la mission et des réponses au questionnaire adressé aux maires que le niveau de l'État départemental semble le plus pertinent pour assurer un accompagnement de proximité, en complémentarité de celui des EPCI que les maires souhaitent voir renforcés dans l'ingénierie qu'ils apportent.

À rebours de la réduction d'effectifs des services déconcentrés de l'État depuis 20 ans, les différents opérateurs de l'État co-financent un nombre important de chefs de mission au sein des collectivités. Si l'on s'en tient à ceux financés par l'ADEME, le Cerema et l'ANCT en 2024 (cf. Partie 2.), ceux-ci représentent un montant total de 32,2 M€, soit l'équivalent de 645 ETPT pour la fonction publique territoriale ou 496 ETPT de la fonction publique d'État⁵⁹.

Ainsi ce deuxième scénario consisterait en l'arrêt des programmes d'ingénierie des opérateurs de l'État à destination des collectivités, permettant une économie brute de 151 M€ tout en réaffectant une partie de ces moyens au plus près des collectivités (cf. Tableau 5)⁶⁰.

Ce deuxième scénario reprend le précédent et le complète par des actions supplémentaires.

En outre, afin de faciliter la mise en œuvre de ce scénario à court terme, hors ANCT, les dépenses de personnel associés à ces programmes seraient préservés pour l'ADEME et le Cerema. En effet, même en cas d'arrêt de ces différents programmes, ces agences apparaissent en mesure de réaffecter ces effectifs sur leurs autres missions.

Tableau 5 : Répartition des économies au sein de chaque opérateur pour le scénario 2

Opérateurs	Proposition	ETPT	Économies
ANCT	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctionnement dédiés (1)	123	55,3 M€
	dont arrêt des programmes		36 M€
ADEME	Arrêt des programmes d'intervention et des dépenses de fonctionnement associés hors personnel (2)	0	79,2 M€
	dont arrêt des programmes		38 M€
	dont financement des conseillers relais et chargés de mission		20 M€
	dont réduction des moyens de fonctionnement		21 M€
Cerema	Arrêt des programmes d'intervention hors personnel (3)	0	16,5 M€
	dont dépenses hors personnel		13 M€
	dont arrêt des co-financements de chefs de projets		3 M€
Fournir aux départements identifiés par la mission une « capacité à faire » supplémentaire avec le financement de moyens humains (4)			-26 M€
TOTAL (1+2+3+4)		123	125 M€

Source : Mission.

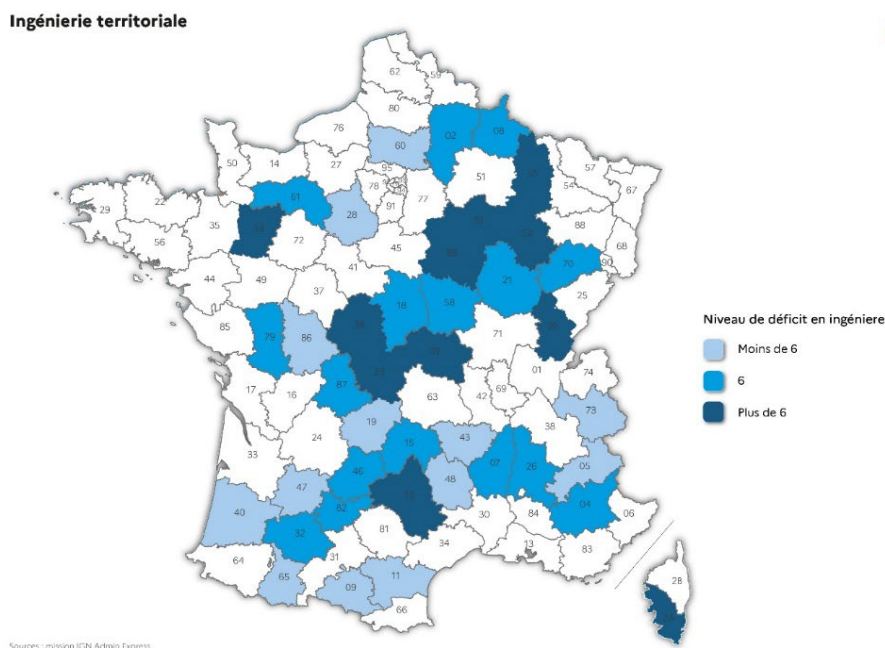
⁵⁹ Sur la base d'un coût moyen annuel de 50 000€ pour 1 ETPT de la FPT et coût moyen annuel de 65 000€ pour 1 ETPT de la FPE (DGAFP).

⁶⁰ Ce scénario rejoint la proposition d'un rapport de l'IGA de 2021 portant sur l'ANCT et invitant à transférer un certain nombre de ses emplois en territoire.

Rapport

En outre, alors que la plupart des départements hexagonaux présentent un écosystème d'ingénierie publique locale à même de répondre aux besoins du bloc communal, 40 départements au plus présentent une capacité d'ingénierie publique locale d'appui au bloc communal rural inférieure au seuil d'effectifs déterminé par la mission. La mission a bâti un indicateur composite⁶¹ permettant de distinguer au sein de ces départements trois niveaux de difficulté à réaliser leurs projets (cf. carte ci-dessous).

Graphique 8 : Catégories de départements dont les effectifs 2023/2024 d'ingénierie publique locale sont en dessous de seuils de capacité locale d'appui au bloc communal établis par la mission



Source : Mission.

Ainsi, une partie des moyens des opérateurs de l'État pourrait être réaffectée au bénéfice de ces départements les moins dotés à travers le financement de 10 ETPT supplémentaires par département, soit une enveloppe de 26 M€ sur la base d'un coût moyen de 65 k€ par ETPT. Cette réallocation permettrait au cas par cas, selon un choix déconcentré, de renforcer les effectifs des DDT et/ou des opérateurs publics locaux pour développer une ingénierie de proximité plus efficace.

Une évaluation à trois ans des effets d'entraînements de cet effort sur l'écosystème d'ingénierie local pourrait être envisagée.

Dans ce deuxième scénario, l'économie nette pour les finances publiques serait ainsi de 125 M€, tout en maintenant une capacité d'appui technique de l'État au plus près des territoires.

Là aussi, la réalisation de ce scénario relève de la loi de finances.

⁶¹ 3 critères croisés : 1/ Effectifs < 12 ETP (CAUE + agence d'urbanisme) et/ou < 20 ETP (ATD+EPL), à dire d'expert et sans préjudice des effectifs des syndicats mixtes (cf. Annexe IV) ; 2/ Dynamique locale défavorable et difficulté constatée à capter des aides ; 3/ Positionnement en ZRR (critères de densité et potentiel fiscal en dessous des médianes).

3.3. Un troisième scénario acte la décentralisation en arrêtant l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État pour une économie de 200 M€

Les opérateurs sous revue ne sont pas les seuls à porter l'ingénierie territoriale auprès du bloc communal, lequel peut bénéficier de l'appui d'autres acteurs. En particulier l'offre d'ingénierie publique locale apparaît en mesure de répondre aux besoins du bloc communal, quoiqu'inégalement répartie. Dans ce contexte, l'offre des opérateurs de l'État est redondante avec celle existant dans les territoires, tout en étant conçue de manière centralisée sans prendre réellement en compte les besoins et ressources locales. Il en résulte des dispositifs nationaux avec des impacts limités au regard des besoins et des dépenses engagées par les collectivités.

Ce dernier scénario présente ainsi un recentrage des missions des opérateurs de l'État sous revue sur les fonctions de stratégie et d'expertise à l'échelle nationale. Cette évolution acterait une nouvelle étape dans la répartition des responsabilités, complémentaires entre l'État et les collectivités territoriales. Néanmoins, un tel scénario doit s'accompagner d'un rôle de coordination renforcé de l'offre locale (publique et privée) par les services déconcentrés, en lieu et place d'une intervention directe comme le propose la proposition n°2 avec un renforcement du rôle des Préfets de département.

Ainsi chaque opérateur arrêterait l'ensemble de ses dispositifs d'ingénierie territoriale (cf. partie 2) ainsi que les effectifs et fonctions supports associés ; soit une économie totale de 200 M€ (cf. Tableau 6).

Tableau 6 : Répartition des économies au sein de chaque opérateur pour le scénario 3

Opérateurs	Propositions	ETPT	Économies
ANCT	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctionnement dédiés	123	55,3 M€
	<i>dont arrêt des programmes</i>		36 M€
ADEME	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ADEME et réduction des moyens de fonctions dédiés	57	84,3 M€
	<i>dont arrêt des programmes</i>		38 M€
	<i>dont financement des conseillers relais et chargés de mission</i>		20 M€
Cerema	Fin de l'intervention au profit des collectivités	380	60,6 M€
	<i>dont masse salariale du personnel métier</i>		25 M€
	<i>dont arrêt des co-financements de chefs de projets</i>		3 M€
TOTAL		560	200 M€

Source : Mission.

Toutefois il conviendrait dans ce scénario de préserver la diffusion des travaux de recherche et des productions méthodologiques de l'ADEME et du Cerema, qui constituent un apport structurant pour les acteurs locaux, bien que ces activités n'aient pu être précisément chiffrées.

Enfin, ce scénario ne remet pas en cause l'appui que l'État, via d'autres opérateurs, (établissements publics fonciers d'État, BRGM, IGN, Météo France, agences de l'eau...) apporte aux collectivités dans des domaines requérant une expertise particulière.

Rapport

À Paris, le 17 juin 2025

Les membres de la mission,

Pour l'IGA

L'inspectrice générale de
l'administration,



Virginie Magnant

L'inspecteur général de
l'administration,



Stéphane Rouvé

Pour l'IGAS

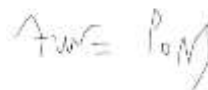
L'inspectrice générale des
affaires sociales,



Pascale Flamant

Pour l'IGEDD

L'inspectrice générale de
l'environnement,



Anne Pons

L'inspecteur général de
l'environnement,



Guillaume Choisy

Pour l'IGF

Sous la supervision de
l'inspecteur général des
finances,



Henri Havard

L'inspecteur des finances,



Jean-Baptiste Rozières

L'inspecteur des finances
adjoint,



Axel Gillot

Avec la participation de
l'inspecteur stagiaire des finances,



François Logak

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I :	ÉVALUATION DES COÛTS COMPLETS DE L'INTERVENTION DE L'ADEME, DE L'ANCT ET DU CEREMA EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE TERRITORIALE AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS
ANNEXE II :	LES DISPOSITIFS D'INGÉNIERIE TERRITORIALE DÉPLOYÉS PAR LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT
ANNEXE III :	PANORAMA DE L'OFFRE D'INGÉNIERIE LOCALE AU BÉNÉFICE DU BLOC COMMUNAL
ANNEXE IV :	GOUVERNANCE ET ANIMATION DU SYSTÈME D'INGÉNIERIE TERRITORIALE
ANNEXE V :	LE REGARD DES ÉLUS SUR L'OFFRE D'INGÉNIERIE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT
ANNEXE VI :	PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA MISSION
ANNEXE VII :	LETTRE DE MISSION
PIÈCE JOINTE 1 :	QUESTIONNAIRE ENVOYÉ AUX MAIRES
PIÈCE JOINTE 2 :	PRÉSENTATION DE LA MISSION DU 19 MAI 2025

ANNEXE I

**Évaluation des coûts complets de
l'intervention de l'ADEME, de l'ANCT et du
Cerema en matière d'ingénierie
territoriale au profit des collectivités**

SOMMAIRE

1. EN CROISSANCE DE 7 % EN MOYENNE EN EUROS CONSTANTS ENTRE 2022 ET 2024, LES DÉPENSES GLOBALES DE L'ADEME, DU CEREMA ET DE L'ANCT CORRESPONDENT À DES MODALITÉS D'INTERVENTION DIFFÉRENTES ENTRE LES OPÉRATEURS.....	1
1.1. Les dépenses totales de l'ADEME et de l'ANCT ont crû de plus de 15 % par an entre 2021 et 2024 (2022 à 2024 pour l'ANCT) et de 8 % pour celles du Cerema.....	1
1.2. Des dépenses de personnel en hausse pour l'ADEME et l'ANCT	2
1.3. Les premiers postes de charges sont respectivement les dépenses d'intervention pour l'ADEME, les dépenses de personnel pour le Cerema et les dépenses de fonctionnement autres que de personnel pour l'ANCT.....	4
1.4. L'ensemble des restes à payer de ces opérateurs représente 2,9 années d'engagement pour 3,47 Md€, dont 94 % porté par l'ADEME	6
1.5. L'ADEME et l'ANCT ont dépensé 892 M€ pour comptes de tiers en 2024.....	6
2. EN L'ABSENCE DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE PERMETTANT D'ISOLER LA PART DE LEUR ACTIVITÉ D'INGÉNIERIE TERRITORIALE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES, LA MISSION A CHERCHÉ À ÉTABLIR L'ASSIETTE DE CETTE DÉPENSE AINSI QUE SON COÛT COMPLET	7
2.1. Alors que les obligations règlementaires de tenue d'une comptabilité analytique par les opérateurs ont été allégé depuis avril 2025, seul le Cerema a mis en place un tel suivi comptable	7
2.1.1. Depuis le 4 avril 2025, le décret GBCP a réduit les conditions visant à établir une comptabilité analytique pour les opérateurs de l'État.....	7
2.1.2. Si le Cerema a bien mis en place une comptabilité analytique, tel n'est pas le cas de l'ADEME et de l'ANCT.....	8
2.2. En l'absence de comptabilité analytique, la mission a élaboré une méthode afin d'établir l'assiette des dépenses d'ingénierie territoriale au profit des collectivités par ces opérateurs, ainsi que les coûts complets associés à ces dépenses	9
3. L'ADEME, L'ANCT ET LE CEREMA INTERVIENNENT AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE TERRITORIALE, POUR UN MONTANT TOTAL DE 200 M€ EN 2024	9
3.1. Si, en 2024, l'ADEME a consacré 421 M€ de CP en soutien aux collectivités territoriale, seulement 84 M€ l'ont été pour l'ingénierie territoriale, soit près de 8 % de son budget principal.....	9
3.1.1. Les dépenses hors personnel de l'ADEME, au profit des collectivités territoriales représentent 383 M€ de crédits de paiement en 2024.....	9
3.1.2. Les dépenses hors personnel de l'ADEME associées aux aides à l'ingénierie territoriale représentent 79 M€ en 2024	13
3.1.3. Au sein de l'ADEME, 424 ETPT ont été consacrés à l'aide aux collectivités territoriales, pour 38 M€, parmi lesquels 57 ETPT concourent à l'intervention en ingénierie territoriale.....	16

3.1.4.	<i>Au sein des 421 M€ mobilisée en faveur des collectivités, l'intervention de l'ADEME dans le champ de l'ingénierie territoriale représente un coût complet de 84 M€, dont 27 % de coûts de gestion, soit 23 M€.....</i>	30
3.2.	<i>En 2024, le Cerema a consacré 380 ETPT et 60,5 M€ à l'ingénierie territoriale via des financements de l'État, auxquels s'ajoutent des missions facturées au coût complet aux collectivités à hauteur de 18,4 M€.....</i>	32
3.2.1.	<i>Le Cerema, qui emploie 1 828 ETPT d'ingénieurs et de techniciens, reçoit une subvention pour charges de service public de 193 M€ qui représente 72 % des recettes du Cerema, mais se finance également grâce à des recettes propres.....</i>	32
3.2.2.	<i>Le Cerema est intervenu à hauteur de 60,5 M€ dans le champ de l'ingénierie territoriale, en mobilisant 380 ETPT, sur des financements de l'État</i>	36
3.2.3.	<i>Les dépenses du Cerema dédiées à l'ingénierie territoriale (financées par l'État), s'élèvent à 60,5 M€ de crédits de paiement pour l'exercice 2024, pour 380 ETPT, et génèrent des coûts de gestion représentant 31,4 % desdites dépenses.....</i>	44
3.3.	<i>En 2024, l'ANCT a consacré plus de 55 M€ à l'ingénierie territoriale, tout en menant d'autres missions au profit des collectivités dans le domaine du numérique et de la politique de la ville, pour une dépense totale au profit des collectivités de 138 M€.....</i>	45
3.3.1.	<i>Les dépenses hors personnel de l'ANCT, au profit des collectivités territoriales représentent 114 M€ de crédits de paiement en 2024.....</i>	45
3.3.2.	<i>L'ANCT consacre 338 ETPT à l'aide aux collectivités territoriales et à la connaissance des territoires.....</i>	47
3.3.3.	<i>Les dépenses d'intervention, de fonctionnement et d'investissement associés aux programmes d'ingénierie territoriale représentent près de 55 M€.....</i>	49
3.3.4.	<i>L'ANCT consacre 123 ETPT à l'ingénierie territoriale, pour un coût de 8,9 M€</i>	51
3.3.5.	<i>L'ANCT consacre 138,5 M€ de dépenses aux collectivités territoriales, dont 55,2 M€ au titre de l'ingénierie territoriale.....</i>	54
4.	PAR LE BIAIS DE SES TROIS OPÉRATEURS, L'ÉTAT EST INTERVENU, EN 2024, À HAUTEUR DE 200 M€ DANS LE CHAMP DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE, ET A EMPLOYÉ PRÈS DE 560 ETPT, GÉNÉRANT DES COÛTS DE GESTION COMPRIS ENTRE 24 ET 31 % DES DÉPENSES ENGAGÉES À CE TITRE.....	55
4.1.1.	<i>En 2024, l'État a mobilisé 200 M€ et près de 560 ETPT au profit de son action en matière d'ingénierie territoriale.....</i>	55
4.1.2.	<i>Les coûts de gestion représentent 24 à 31 % des dépenses totales associées à l'ingénierie territoriale.....</i>	58

1. En croissance de 7 % en moyenne en euros constants entre 2022 et 2024, les dépenses globales de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT correspondent à des modalités d'intervention différentes entre les opérateurs

1.1. Les dépenses totales de l'ADEME et de l'ANCT ont crû de plus de 15 % par an entre 2021 et 2024 (2022 à 2024 pour l'ANCT) et de 8 % pour celles du Cerema

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 l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) sont trois opérateurs en croissance, tant du point de vue de leurs moyens humains et financiers que de leurs dépenses d'intervention.

La hausse des moyens et des dépenses d'intervention de l'ADEME est la plus importante parmi ces opérateurs (cf. graphique 1 et tableau 1). Les dépenses totales¹ de l'établissement s'élèvent en 2024 à 1 061 M€ contre 668 M€ en 2021, soit une hausse de 59 % en euros courants et de 41 % en euros constants (respectivement + 17 % et + 12 % par an en moyenne). Sur les 392 M€ de dépenses supplémentaires sur la période, 302 M€ sont le fait de la hausse des dépenses d'intervention, qui ont crû de 67 %, passant de 451 M€ à 753 M€. Ces évolutions traduisent le développement rapide de l'activité de l'ADEME et la diversification de ses missions pour porter un certain nombre de politiques publiques prioritaires dans le cadre de la transition écologique. Une part de l'activité de l'ADEME et de l'ANCT est aussi associée aux opérations pour compte de tiers, qui sont pilotées par d'autres structures (cf. § 1.5).

À partir de la comptabilité budgétaire (en crédits de paiement), il est constaté que les programmes suivants connaissent les hausses les plus significatives :

- ◆ le fond chaleur passe de 223 M€ à 363 M€, soit une hausse de 141 M€. En autorisations d'engagement, les dépenses relatives au fond chaleur passent même de 350 M€ à 821 M€ ;
- ◆ les dépenses relatives à l'économie circulaire et aux déchets, portées par le budget incitatif, le plan de relance et le fond vert, sont passées de 138 M€ à 243 M€, soit une augmentation de 105 M€.

Pour leur part, les dépenses de l'ANCT ont augmenté de 42 % entre 2022 et 2024 (+ 19 % par an), passant de 127 M€ à 180 M€ (+ 52 M€). Cela représente une hausse de 32 % en euros constants (+ 15 % par an). Les deux tiers de cette hausse sont portés par les dépenses d'intervention, qui passent de 10 M€ à 46 M€.

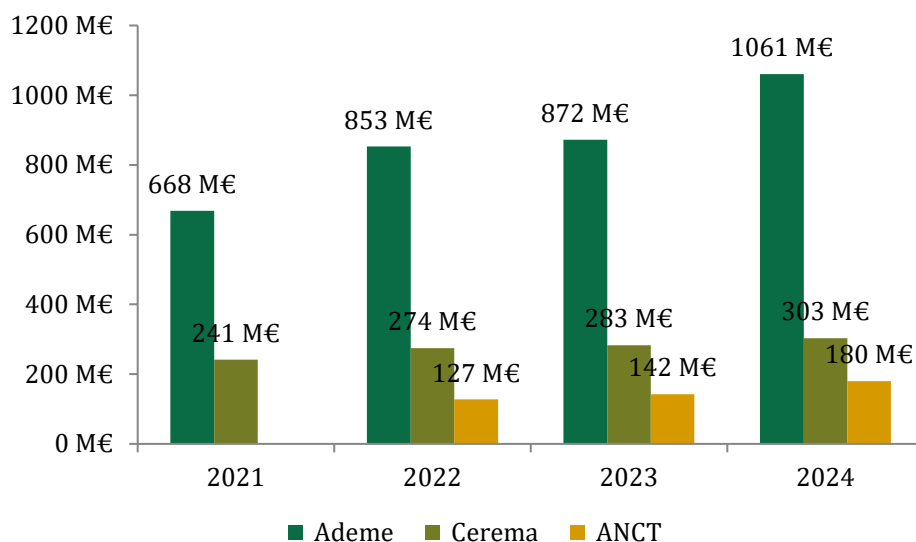
Quant aux dépenses du Cerema, elles ont crû à un rythme soutenu mais plus modéré, passant de 241 M€ à 303 M€ entre 2021 et 2024, soit une augmentation de 26 % en euros courants et de 12 % en euros constants (soit respectivement + 8 % et + 4 % par an en moyenne).

¹ Les dépenses totales comportent les charges (frais de personnel, autres frais de fonctionnement et dépenses d'intervention), hors amortissements et provisions, et les dépenses d'investissements.

1.2. Des dépenses de personnel en hausse pour l'ADEME et l'ANCT

Dans l'ensemble, les dépenses de personnel ont crû à un rythme annuel moyen de 9 % pour l'ADEME entre 2021 et 2024, de 3 % pour le Cerema entre 2021 et 2024 et de 8 % pour l'ANCT entre 2022 et 2024. Par comparaison, les charges de personnel de l'ensemble des opérateurs, suivies en annexe du jaune budgétaire « Opérateurs de l'État », ont crû de 4 % par an en moyenne entre 2021 et 2023.

Graphique 1 : Dépenses totales (hors comptes de tiers) de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT entre 2021 et 2024



Source : Comptes de résultat 2021 à 2024 de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT.

Annexe I

Tableau 1 : Évolution des dépenses de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT entre 2021 et 2024 par catégories de dépenses

Charges	Opérateur	2021	2022	2023	2024	Évolution annuelle moyenne 2021-2024 ²
Personnel	ADEME	73 M€	79 M€	88 M€	96 M€	9 %
	Cerema	196 M€	203 M€	196 M€	211 M€	3 %
	ANCT	N.C.	25 M€	27 M€	29 M€	8 %
	Opérateurs de l'État	30 755 M€	32 003 M€	33 475 M€	N.D.	4 %
Autres dépenses de fonctionnement	ADEME	118 M€	124 M€	135 M€	170 M€	13 %
	Cerema	38 M€	63 M€	68 M€	71 M€	23 %
	ANCT	N.C.	74 M€	65 M€	83 M€	6 %
Intervention	ADEME	451 M€	617 M€	610 M€	753 M€	19 %
	Cerema	0 M€	0 M€	5 M€	4 M€	576 %
	ANCT	N.C.	10 M€	29 M€	46 M€	113 %
Investissement	ADEME	26 M€	33 M€	39 M€	41 M€	16 %
	Cerema	8 M€	8 M€	14 M€	17 M€	32 %
	ANCT	N.C.	18 M€	21 M€	21 M€	7 %
Total	ADEME	668 M€	853 M€	872 M€	1 061 M€	17 %
	Cerema	241 M€	274 M€	283 M€	303 M€	8 %
	ANCT	N.C.	127 M€	142 M€	180 M€	19 %

Source : Comptes de résultat 2021 à 2024 de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT.

Les trois opérateurs sous revue représentent un nombre total d'autorisations d'emplois en équivalent temps plein (ETPT) de 4 386 en 2024, en hausse de 11 % depuis 2020 (cf. graphique 2).

Les autorisations d'emplois du Cerema s'élèvent à 2 642 ETPT en 2024, soit près de deux fois plus que l'ADEME. Le nombre d'ETPT est en hausse de 2 % par rapport à 2020 (2 589 ETPT à l'époque). Le Cerema étant un établissement public à caractère administratif, il s'agit pour l'essentiel d'emplois de fonctionnaires titulaires, dans 82 % des cas. Les contractuels en CDI représentent 5 % des ETPT et ceux en CDD 13 %.

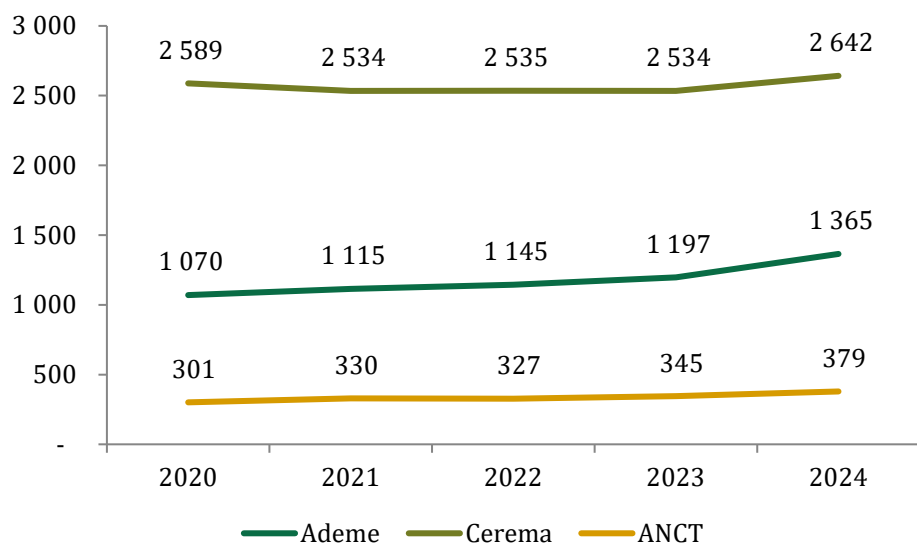
Les autorisations d'emploi de l'ADEME s'élèvent à 1 365 ETPT en 2024 contre 1 070 en 2020 (en hausse de 28 %). L'ADEME étant un établissement public à caractère industriel et commercial, les ETPT de l'ADEME sont dans 97 % des cas des contractuels de droit privé, avec un recours important aux contrats à durée limitée, qui représentent 20 % des ETPT (10 % de CDD et 10 % d'intérimaires).

Les autorisations d'emploi de l'ANCT s'élèvent à 379 ETPT en 2024, en hausse de 26 % par rapport à 2020 (301 ETPT).

² Évolution 2022-2024 pour l'ANCT, 2021-2023 pour les opérateurs de l'État.

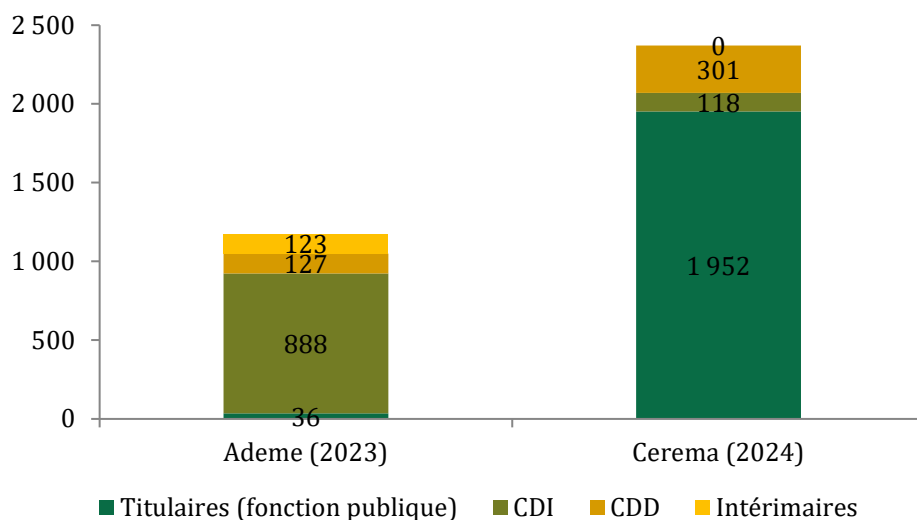
Annexe I

Graphique 2 : Évolution des emplois équivalent temps plein (sous plafond et hors plafond) de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT



Source : Annexe « Opérateurs de l'État » aux projets de loi de finances de 2021 à 2025.

Graphique 3 : Répartition des emplois équivalents temps plein par type de contrats au sein de l'ADEME et du Cerema



Source : Extraits du système d'information des ressources humaines de l'ADEME et du Cerema de 2023 et 2024.

1.3. Les premiers postes de charges sont respectivement les dépenses d'intervention pour l'ADEME, les dépenses de personnel pour le Cerema et les dépenses de fonctionnement autres que de personnel pour l'ANCT

La structure des dépenses diffère selon les opérateurs, ce qui reflète des modalités d'intervention distinctes (cf. graphique 4).

Annexe I

En 2024, l'ADEME consacre 71 % de ses dépenses à des dépenses d'intervention. La première mission de l'ADEME, au regard des montants qui y sont consacrés, est donc le versement d'aides financières. **La distribution d'aides explique le fait que le budget de l'ADEME est 3,5 fois plus élevé que celui du Cerema et 5,9 fois plus élevé que l'ANCT. Hors dépenses d'intervention, les budgets de l'ADEME et du Cerema sont comparables (respectivement 307 M€ et 299 M€), mais le budget de l'ADEME demeure 2,3 fois plus élevé que celui de l'ANCT.**

Au Cerema, à l'inverse, 70 % des dépenses sont liées à des dépenses de personnel. Ce constat est cohérent avec le rôle d'expert technique du Cerema.

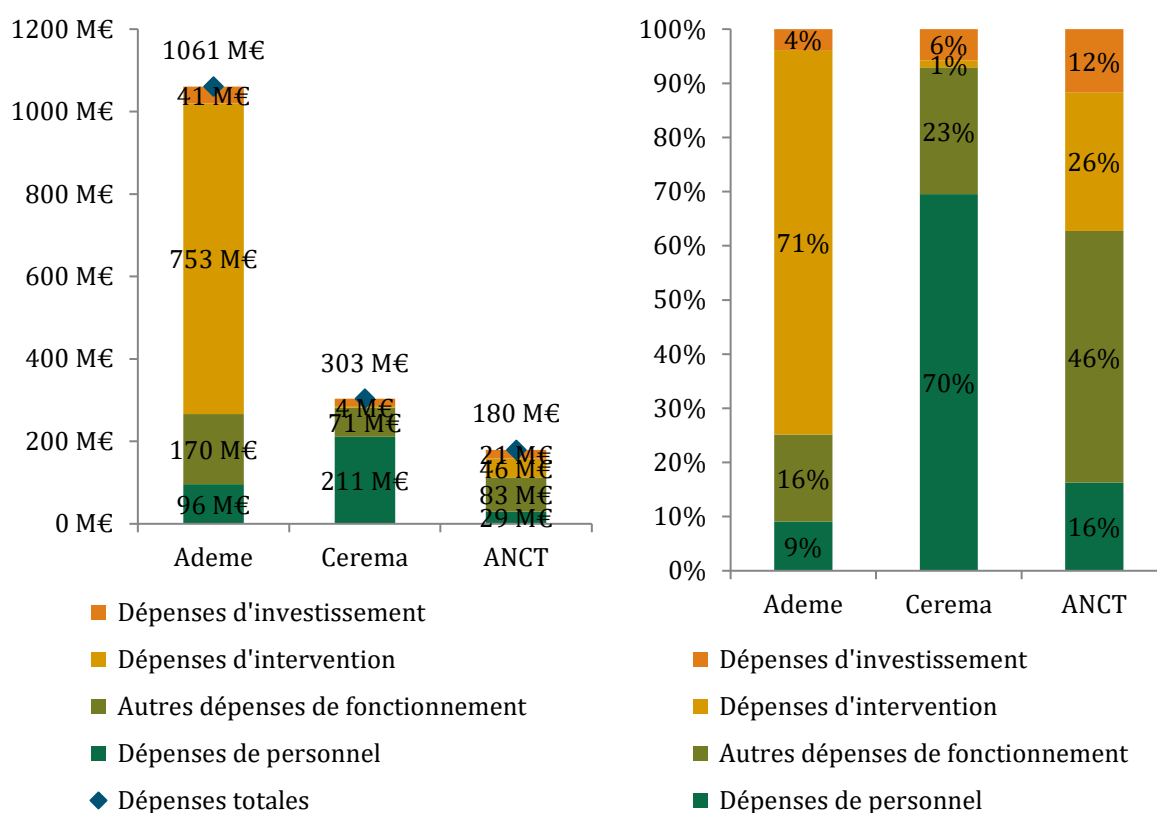
Cette différence de structures des dépenses montre que l'ADEME et le Cerema ont des modalités d'intervention distinctes. L'ADEME opère

La structure des dépenses de l'ANCT, en revanche, est tirée par les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel, qui représentent 46 % de ses dépenses en 2024, soit 83 M€. **L'ANCT comptabilise comme des dépenses de fonctionnement des dépenses qui s'apparentent à de l'intervention. C'est par exemple le cas des marchés à bon de commande, passés auprès de cabinets de conseil et de bureaux d'étude privés, pour un montant de 19 M€, et mobilisés ensuite au profit des collectivités dans le cadre des programmes d'ingénierie territoriale.**

Le deuxième poste de dépenses inscrites au compte financier de l'ANCT est constitué des dépenses d'intervention (46 M€ en 2024), constitué :

- ◆ pour les deux tiers (30 M€) du plan France Relance et des fonds structurels européens ;
- ◆ pour 12 M€ par l'aide à l'ingénierie.

Graphique 4 : Répartition des dépenses par type de charges et d'emplois en 2024



Source : Liasses budgétaires 2024 de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT.

1.4. L'ensemble des restes à payer de ces opérateurs représente 2,9 années d'engagement pour 3,47 Md€, dont 94 % porté par l'ADEME

La croissance de l'activité de l'ADEME s'accompagne d'autorisations d'engagement très supérieures aux crédits de paiement (1 763 M€ contre 1 034 M€ en 2024 en comptabilité budgétaire) et de restes à payer importants (3 253 M€ cumulés en 2024). En 2024, les restes à payer représentaient l'équivalent de 3,4 années de crédits de paiement hors dépenses de personnel, contre 0,6 pour le Cerema et 1,1 pour l'ANCT.

Le niveau de crédits de paiement de l'ADEME demeurera donc à un niveau élevé au cours des prochaines années, même en cas de réduction des autorisations d'engagement, en raison des engagements juridiques restant à payer.

Tableau 2 : Restes à payer associés aux opérations pluriannuelles de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT en 2024

Opérateurs	Restes à payer en 2024 sur les opérations pluriannuelles (A)	Crédits de paiement en 2024, hors dépenses de personnel (B)	Poids en années des restes à payer (A / B)
ADEME	3 252 857 125 €	964 607 198 €	3,37
Cerema	54 973 850 €	92 420 848 €	0,59
ANCT	164 603 956 €	150 431 759 €	1,09
Total	3 472 434 931 €	1 207 459 805 €	2,88

Source : Liasses budgétaires 2024 de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT.

1.5. L'ADEME et l'ANCT ont dépensé 892 M€ pour comptes de tiers en 2024

L'ADEME et l'ANCT ont par ailleurs la particularité d'opérer pour compte de tiers.

Les opérations pour compte de tiers sont des opérations financières et comptables au profit de tiers menées par des organismes publics sans que ceux-ci ne disposent de marge de manœuvre sur ces opérations³.

Les opérations traitées par l'entité pour le compte de tiers en qualité de mandataire sont comptabilisées dans un compte de tiers. Les opérations pour compte de tiers n'affectent donc par le solde budgétaire de l'organisme. Seule la rémunération de l'entité est comptabilisée dans le résultat.

L'ADEME a ainsi dépensé, en 2024, 536 M€ pour compte de tiers, après un pic à 629 M€ en 2023, parmi lesquels :

- ♦ 394 M€ pour le compte de France 2030 ;
- ♦ 94 M€ pour le compte du fonds de décarbonation de l'industrie, piloté par la direction générale des entreprises ;
- ♦ 19 M€ pour le compte du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Pour l'ANCT, les opérations pour compte de tiers ont représenté 356 M€ de dépenses en 2024, dont 354 M€ liés au plan France très haut débit. L'ADEME et l'ANCT ne disposent pas de marge de manœuvre sur ces opérations. De plus, en 2024, seuls 0,9 % des opérations pour compte de tiers de l'ADEME ont bénéficié aux collectivités territoriales et le plan France très haut débit opéré par l'ANCT apporte des financements pour le déploiement de la fibre optique sans offre d'ingénierie. **Les opérations pour compte de tiers ne sont donc pas incluses dans l'analyse dans la suite de cette annexe.**

³ Direction du budget, Direction générale des finances publiques (2023), *Vademecum relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics*.

2. En l'absence de comptabilité analytique permettant d'isoler la part de leur activité d'ingénierie territoriale pour les collectivités locales, la mission a cherché à établir l'assiette de cette dépense ainsi que son coût complet

2.1. Alors que les obligations réglementaires de tenue d'une comptabilité analytique par les opérateurs ont été allégé depuis avril 2025, seul le Cerema a mis en place un tel suivi comptable

2.1.1. Depuis le 4 avril 2025, le décret GBCP a réduit les conditions visant à établir une comptabilité analytique pour les opérateurs de l'État

Jusqu'au 4 avril 2025, les articles 200 et 209 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP), prévoyaient qu'un arrêté du ministre chargé du budget définisse les principes régissant l'établissement d'une comptabilité analytique des opérateurs de l'État. Toutefois, cette mention a disparu lors d'une révision du décret intervenu le 4 avril 2025, laissant chaque opérateur libre de mettre en place une comptabilité analytique (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : Évolutions du décret GBCP relative aux obligations de comptabilité analytique des opérateurs de l'État

Article	Version initiale	Version en vigueur à partir du 4 avril 2025
200	La comptabilité de l'organisme comprend une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale et, le cas échéant, une comptabilité analytique. L'organisme assure en outre une comptabilisation des valeurs inactives. Sous réserve des dispositions de l'article 209, ces comptabilités sont établies dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget.	La comptabilité de l'organisme comprend une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale et, le cas échéant, une comptabilité analytique. L'organisme assure en outre une comptabilisation des valeurs inactives. Les comptabilités budgétaire et générale sont établies dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget.
209	L'ordonnateur est chargé, le cas échéant, de la comptabilité analytique. Il peut en confier la tenue à l'agent comptable. Les principes régissant la comptabilité analytique sont fixés par arrêté du ministre chargé du budget. Les modalités d'élaboration de cette comptabilité sont définies par l'organe délibérant sur proposition de l'ordonnateur, dans le respect de ces principes. L'agent comptable veille à la cohérence de la comptabilité analytique avec la comptabilité budgétaire et générale de l'organisme. En cas de difficulté, il informe l'ordonnateur et, le cas échéant, l'organe délibérant.	L'ordonnateur est chargé, le cas échéant, de la comptabilité analytique. Il peut en confier la tenue à l'agent comptable. Les modalités d'élaboration de cette comptabilité sont définies par l'organe délibérant sur proposition de l'ordonnateur. L'agent comptable veille à la cohérence de la comptabilité analytique avec la comptabilité budgétaire et générale de l'organisme. En cas de difficulté, il informe l'ordonnateur et, le cas échéant, l'organe délibérant.

Source : Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique modifié par le décret n° 2025-308 du 2 avril 2025

Cette liberté laissée aux opérateurs, ne permet donc pas à l'État de mesurer, par une comptabilité analytique, l'efficacité économique de leur intervention. Elle ne peut donc être comparée à l'efficacité de ses propres services. Ces constats interrogent sur la capacité de l'État à évaluer l'efficacité de ces démembrements, en l'absence d'instruments de mesure et de comparaison.

2.1.2. Si le Cerema a bien mis en place une comptabilité analytique, tel n'est pas le cas de l'ADEME et de l'ANCT

2.1.2.1. Le Cerema tient une comptabilité analytique mais celle-ci ne permet pas d'isoler la part d'ingénierie territoriale au profit des collectivités réalisées à la demande de l'État

Depuis 2023, le Cerema a mis en place une comptabilité analytique « *pour l'attribution aux projets des coûts de fonctionnement et d'investissement* »⁴. Cette comptabilité analytique s'appuie sur l'outil de gestion de projets déployé en 2021, NOVA qui permet « *un rendu compte agrégé et fiable du coût lié à la masse salariale mobilisée* ».

Toutefois, dans le cadre de cette mission, le référentiel de suivi de la comptabilité analytique mis en place par le Cerema, centré sur des projets et des thématiques d'intervention, ne permet pas d'isoler les bénéficiaires ultimes des prestations de l'opérateur. Ainsi, une prestation d'ingénierie territoriale, financée par la subvention pour charges de service public (SCSP), au profit d'une collectivité mais dont la mise en œuvre a été sollicitée par une administration centrale ou déconcentrée n'apparaîtra pas comme une opération financée au profit du bloc communal par exemple.

2.1.2.2. L'ADEME ne tient pas de comptabilité analytique

A la suite des investigations de la mission, l'ADEME a indiqué à la mission ne pas tenir de comptabilité analytique. Cette indication est corroborée d'une part par le contrat d'objectif et de performance (COP) 2024-2027 qui ne mentionne pas la mise en place d'une telle comptabilité, et d'autre part par le rapport de vérification de l'ADEME par l'inspection générale des finances de juillet 2024 qui recommande à l'opérateur la mise en place d'une telle comptabilité « *afin de qualifier l'efficience de ses processus* ».

2.1.2.3. Malgré les exigences de ses COP, l'ANCT n'a toujours pas mis en place de comptabilité analytique

Dans son COP 2021-2024, l'ANCT indique « *À compter de 2021, conformément aux dispositions prévues par décret, l'Agence met en place une comptabilité analytique qui vise à séparer les activités industrielles et commerciales des activités de service public et qui sert de base pour la détermination du prorata de TVA des activités support.* »⁵.

De même, dans son COP 2025-2027, l'ANCT indique que « *L'Agence déploiera une comptabilité analytique qui permettra une meilleure connaissance du coût des différentes activités de l'Agence. Elle constituera un appui pour définir la participation aux frais de gestion facturée pour la mise en œuvre des dispositifs qui lui seront confiés, qui devront être systématisés.* »

⁴ Contrat d'objectif et de performance du Cerema 2021-2024.

⁵ Dans son rapport « L'ANCT – Un outil à consolider » (février 2024), la Cour des comptes relève que « *Contrairement à ce que prévoit le décret créant l'ANCT (article R. 1233-1 du CGCT) celle-ci n'a pas mis en place de comptabilité analytique. La comptabilité est ventilée par service, destination et enveloppe, ce qui permet un premier niveau d'information, mais reste insuffisant pour établir des analyses ou des agrégats précis.* »

Toutefois, à la date de la mission, l'ANCT a indiqué à la mission n'avoir pas encore initié de démarche visant à la mise en place d'une comptabilité analytique.

2.2. En l'absence de comptabilité analytique, la mission a élaboré une méthode afin d'établir l'assiette des dépenses d'ingénierie territoriale au profit des collectivités par ces opérateurs, ainsi que les coûts complets associés à ces dépenses

En l'absence de comptabilité analytique permettant d'isoler de manière précise les dépenses liées à l'ingénierie territoriale, la mission a élaboré une méthode spécifique visant à reconstituer l'assiette des dépenses engagées par les opérateurs au bénéfice des collectivités.

Cette approche repose sur l'identification des activités relevant de l'ingénierie territoriale, leur ventilation à partir des données budgétaires et comptables disponibles, ainsi que sur l'application de clés de répartition permettant de déterminer les coûts complets associés. Elle vise ainsi à fournir une estimation consolidée et homogène des moyens mobilisés, dans une perspective d'amélioration de la lisibilité et de l'évaluation des interventions publiques en matière d'appui aux territoires.

Cette méthode est décrite, par opérateur, en partie 3.

3. L'ADEME, l'ANCT et le Cerema interviennent auprès des collectivités en matière d'ingénierie territoriale, pour un montant total de 200 M€ en 2024

3.1. Si, en 2024, l'ADEME a consacré 421 M€ de CP en soutien aux collectivités territoriale, seulement 84 M€ l'ont été pour l'ingénierie territoriale, soit près de 8 % de son budget principal

3.1.1. Les dépenses hors personnel de l'ADEME, au profit des collectivités territoriales représentent 383 M€ de crédits de paiement en 2024

Hors dépenses de personnel, l'ADEME a consacré 383 M€ au soutien aux collectivités en compte propre, qui sont constitués de 43 M€ de dépenses de fonctionnement, 324 M€ de dépenses d'intervention et de près de 16 M€ de dépenses d'investissement.

Conformément aux exigences de la gestion budgétaire et comptable publique, l'ADEME classe ses dépenses (hors compte de tiers) par destination et selon la typologie : personnel, fonctionnement, intervention et investissement. Les destinations retenues par l'ADEME sont les quatorze « Programmes » figurant dans le système de gestion des aides. Le tableau 4 ci-dessous reporte cette ventilation des dépenses de l'ADEME par programme.

Le principal programme porté par l'ADEME sur son budget principal est le programme « Chaleur renouvelable », qui est financé par les crédits du Fonds Chaleur. Il représente 363,4 M€ de dépenses en crédits de paiement. Le programme « Economie circulaire et déchets » est le deuxième programme le plus important avec 243 M€ de crédits de paiement en 2024, répartis entre le budget incitatif, le Plan de relance et le Fonds vert (cf. tableau 4).

Annexe I

Tableau 4 : Dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention par programme du budget principal de l'ADEME en crédits de paiement pour l'année 2024

Programme	Personnel	Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
	AE = CP (en €)	CP (en €)	CP (en €)	CP (en €)	CP (en €)
01-Chaleur renouvelable	11	14 462 267	331 475 539	17 527 853	363 465 671
02-Économie circulaire et déchets	36	21 099 211	130 074 972	5 343 747	156 517 966
03-Bâtiment économe en énergie	-	4 786 118	8 105 845	3 224 804	16 116 766
04-Communication nationale/Formation	117	11 560 377	1 834 519	126 824	13 521 837
05-Sites pollués, friches et sols	-	15 139 556	3 170 407	160 994	18 470 958
06-Recherche	3 799 738	1 613 497	25 290 642	-	30 703 877
07-Outils, données et expertise	-	12 418 124	5 462 111	3 134 175	21 014 410
08-Démarches énergie/ climat territoriales	94	6 486 575	20 587 826	-	27 074 495
09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	-	1 069 195	5 148 407	-	6 217 601
10-Air/Mobilité	-	3 517 831	20 047 139	-	23 564 969
11-Hydrogène	-	371 422	21 997 923	50 000	22 419 345
12-International	-	1 199 743	1 927 289	-	3 127 032
13-Finance Climat	-	1 389 478	2 311 351	200 000	3 900 829
14-Décharges littorales	-	569 600	3 098 389	-	3 667 989
Total Budget incitatif	3 799 996	95 682 995	580 532 358	29 768 397	709 783 746
02-Économie circulaire et déchets	-	-	76 926 905	-	76 926 905
05-Sites pollués et Friches	-	-	13 344 505	-	13 344 505
09-Rénovation énergétique et transition des PME	-	27 497	16 524 360	11 790	16 563 647
10-Mobilité	-	-	4 579 262	-	4 579 262
11-Stratégie Hydrogène	-	-	3 722 261	-	3 722 261
Total Plan de relance	-	27 497	115 097 293	11 790	115 136 580
02-Économie circulaire et déchets	-	1 139 243	8 469 760	-	9 609 003
05-Sites pollués et Friches	-	458 310	1 984 782	-	2 443 091
09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	-	693 309	105 652	-	798 961
Total Fonds vert	-	2 290 862	10 560 193	-	12 851 055
Projets financés par des partenaires	1 559 282	23 336 899	32 734 796	1 594 297	59 225 275
Total Ressources externes	1 559 282	23 336 899	32 734 796	1 594 297	59 225 275
Budget de moyens	97 886 580	21 943 628	-	6 873 124	126 703 331
TOTAL ADEME	103 245 858	143 281 880	738 924 640	38 247 608	1 023 699 987

Source : Compte financier 2024.

Annexe I

Le système de suivi des aides de l'ADEME permet d'utiliser ce découpage des dépenses par destination pour flécher les dépenses d'intervention, de fonctionnement et d'investissement qui bénéficient aux collectivités territoriales.

Au sein du système de suivi des aides, l'ADEME classe ses engagements juridiques avec quatre référentiels qui permettent de d'identifier les aides bénéficiant aux collectivités territoriales :

- ◆ le référentiel « Tiers » permet d'identifier la catégorie de destinataires de l'aide ;
- ◆ le référentiel « Systèmes d'aide » classe les aides selon une nomenclature fonctionnelle (cf. tableau 7) ;
- ◆ le référentiel « Programme » rattache les aides aux programmes thématiques de l'agence (cf. tableau 5) ;
- ◆ le référentiel « unité de gestion » classe les engagements juridiques selon le service responsable de l'engagement juridique.

Cette catégorisation croisée des dépenses par programme et par bénéficiaire permet d'établir, pour chaque programme, la part destinée aux collectivités territoriales (et aux entreprises délégataires de service public des collectivités). Les résultats sont présentés dans le Tableau 5.

Tableau 5 : Part des aides de l'ADEME engagées en 2024 ciblant les collectivités, pour chacun des programmes thématiques du budget incitatif⁶

Programmes	Part du tiers "Collectivités"
01-Chaleur renouvelable	64,2 %
02-Économie circulaire et déchets	19,0 %
03-Bâtiment économe en énergie	21,6 %
04-Communication nationale/Formation	2,7 %
05-Sites pollués, friches et sols	23,4 %
06-Recherche	1,9 %
07-Outils, données et expertise	0,0 %
08-Démarches énergie/climat territoriales	57,6 %
09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	0,6 %
10-Air/Mobilité	44,5 %
11-Hydrogène	34,3 %
12-International	5,8 %
13-Finance Climat	0,0 %
14-Décharges littorales	97,7 %

Source : Mission, d'après une extraction du système de gestion des aides de l'ADEME.

Ces parts respectives constituent une clé de répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour chacun des programmes, qui permet d'établir celles qui bénéficient aux collectivités territoriales. La ventilation du compte financier de 2024 (cf. tableau 6) permet d'estimer le montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement associées à l'intervention de l'ADEME. **L'intervention à hauteur de 324 M€ (en CP) d'aides aux collectivités s'est accompagnée de dépenses de fonctionnement de 43 M€ et d'investissement pour 16 M€ en 2024.**

⁶ Un tableau similaire peut être établi pour les programmes financé par le Plan de relance et par le fonds vert. La part des aides allouées aux collectivités diffère par budget, pour un même intitulé de programme.

Annexe I

Tableau 6 : Dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement de l'ADEME dédiées à l'aide aux collectivités territoriales en 2024 (CP en €)

Programme	Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
01-Chaleur renouvelable	9 291 049	212 951 079	11 260 485	233 502 613
02-Économie circulaire et déchets	4 002 414	24 674 568	1 013 682	29 690 665
03-Bâtiment économe en énergie	1 035 737	1 754 141	697 862	3 487 741
04-Communication nationale/Formation	315 913	50 132	3 466	369 511
05-Sites pollués, friches et sols	3 536 396	740 564	37 606	4 314 567
06-Recherche	31 066	486 943	-	518 009
07-Outils, données et expertise	-	-	-	-
08-Démarches énergie/ climat territoriales	3 735 964	11 857 627	-	15 593 591
09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	6 214	29 924	-	36 138
10-Air/Mobilité	1 565 200	8 919 637	-	10 484 837
11-Hydrogène	127 226	7 535 116	17 127	7 679 469
12-International	69 266	111 270	-	180 535
13-Finance Climat	-	-	-	-
14-Décharges littorales	556 564	3 027 478	-	3 584 042
Total Budget incitatif	24 273 009	272 138 480	13 030 228	309 441 717
02-Économie circulaire et déchets	-	17 673 988	-	17 673 988
05-Sites pollués et Friches	-	7 228 209	-	7 228 209
09-Rénovation énergétique et transition des PME	162	97 378	69	97 610
10-Mobilité	-	1 291 774	-	1 291 774
11-Stratégie Hydrogène	-	-	-	-
Total Plan de relance	162	26 291 350	69	26 291 581
02-Économie circulaire et déchets	1 124 801	8 362 394	-	9 487 195
05-Sites pollués et Friches	164 786	713 631	-	878 417
09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	5 101	777	-	5 878
Total Fonds vert	1 294 688	9 076 803	-	10 371 491
Projets financés par des partenaires	11 917 860	16 717 247	814 187	29 449 294
Total Ressources externes	11 917 860	16 717 247	814 187	29 449 294
Budget de moyens	5 994 908	-	1 877 709	7 872 617
TOTAL ADEME	43 480 628	324 223 879	15 722 193	383 426 700

Source : Mission à partir du système de suivi des aides 2020-2024 de l'ADEME ; Compte financier 2024 de l'ADEME.

3.1.2. Les dépenses hors personnel de l'ADEME associées aux aides à l'ingénierie territoriale représentent 79 M€ en 2024

3.1.2.1. La classification par système d'aide de l'ADEME permet d'identifier l'aide à l'ingénierie territoriale

L'ingénierie territoriale est l'ensemble de l'accompagnement technique, juridique, financier et stratégique des collectivités pour mener à bien leurs projets. Au sein de l'ingénierie, on distingue souvent l'ingénierie amont, qui comprend le diagnostic, l'élaboration de stratégies de territoires, l'ingénierie pré-opérationnelle (études de faisabilité, recherche de financement, expertise juridique), et enfin l'ingénierie opérationnelle (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage, lien avec la maîtrise d'œuvre).

Le dispositif de suivi des aides de l'ADEME permet d'estimer la part d'ingénierie territoriale soutenue par chacun des quatorze programmes de l'agence, et les dépenses de fonctionnement et d'investissement associées.

Parmi les aides distribuées par l'ADEME, la mission a identifié celles qui relèvent de l'ingénierie territoriale en utilisant la classification en systèmes d'aide de l'ADEME. L'aide à l'investissement qui constitue la plus grande part des aides destinées aux collectivités est donc exclue du cadre de l'ingénierie territoriale. Les systèmes d'aide qui relèvent de l'ingénierie territoriale (dès lors qu'ils ciblent des collectivités, des associations de collectivités ou des opérateurs locaux émanant de collectivités) sont indiqués en gras dans le tableau 7.

Tableau 7 : Référentiel contrat d'objectifs et de performance « Systèmes d'aide » de l'ADEME

Niveau 1	Code	Niveau 2	Code
Connaissance	SA1	Études générales	SA1.02
		Observatoires territoriaux	SA1.04
		Technologies / solutions / services	SA1.06
		Soutien à la recherche, développement et innovation	SA1.07
Réalisation	SA2	Aide à l'investissement - opérations de diffusion	SA2.01
		Aide à l'investissement - opérations exemplaires	SA2.02
		Aide à la décision - opérations groupées	SA2.03
		Opérations individuelles, diagnostic et accompagnement de projet	SA2.04
		Aide à l'investissement - Délégation de crédit 3DS	SA2.05
Changement de comportement	SA3	Actions ponctuelles, communication, formation, animation	SA3.01
		Équipements pédagogiques	SA3.02
		Chargés de missions et relais	SA3.03
Dans le cadre d'un contrat d'objectif	SA4	Contrats d'objectifs déchets outre-mer (CODOM)	SA4.02
		Contrats d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC)	SA4.03
		Contrat de développement énergies renouvelables « territoire »	SA4.04
		Plateforme territoriale de la rénovation	SA4.06
		Contrat d'objectif territoire	SA4.07
Spécifique	SA5	Aide à l'investissement	SA5.01
		Aide à la décision	SA5.02
		Autres	SA5.03

Source : Mission, d'après liste des aides engagées par l'ADEME en 2024.

Annexe I

Les dépenses d'intervention, de fonctionnement hors personnel, et d'investissement identifiées par la mission comme ciblant les collectivités territoriales ont été ventilées par programme. Pour chacun des programmes thématiques de l'ADEME, la mission a déterminé, au sein des aides aux collectivités, la part qui relève des systèmes d'aide d'ingénierie territoriale identifiés dans le tableau 8.

Tableau 8 : Part des systèmes d'aide d'ingénierie territoriale au sein des aides aux collectivités territoriales, pour chacun des programmes thématiques de l'ADEME

Budget	Programme	Part de l'ingénierie territoriale
Budget incitatif	01-Chaleur renouvelable	4,66 %
	02-Économie circulaire et déchets	19,57 %
	03-Bâtiment économe en énergie	100,00 %
	04-Communication nationale/Formation	100,00 %
	05-Sites pollués, friches et sols	100,00 %
	06-Recherche	100,00 %
	07-Outils, données et expertise	0 %
	08-Démarches énergie/ climat territoriales	99,50 %
	09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	100,00 %
	10-Air/Mobilité	91,81 %
	11-Hydrogène	5,18 %
	12-International	100,00 %
	13-Finance Climat	0 %
	14-Décharges littorales	5,07 %
Plan de relance	02-Économie circulaire et déchets	15,87 %
	05-Sites pollués et Friches	3,38 %
	09-Rénovation énergétique et transition des PME	0,66 %
	10-Mobilité	0,08 %
	11-Stratégie Hydrogène	0 %
Fonds vert	02-Économie circulaire et déchets	20,25 %
	05-Sites pollués et Friches	4,75 %
	09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	100,00 %
Ressources externes	Projets financés par des partenaires	74,28 %
Budget de moyens	Budget de moyens ⁷	12,40 %

Source : Mission d'après la liste des aides engagées par l'ADEME en 2024.

Les dépenses d'intervention, de fonctionnement hors personnel, et d'investissement identifiées comme ciblant les collectivités territoriales (cf. tableau 6), peuvent ainsi être ventilées, programme par programme, pour la part qui relève de l'ingénierie territoriale.

Il est possible d'évaluer ainsi les dépenses d'intervention, de fonctionnement hors personnel et d'investissement dédiées à l'ingénierie territoriale (cf. tableau 9) en crédits de paiement pour 2024 : **55,7 M€ d'intervention, 21,2 M€ de fonctionnement et 2,3 M€ d'investissement pour un total de 79,2 M€ de dépenses hors personnel dédiées à l'ingénierie territoriale**

⁷ Le budget de moyens n'est pas associé à une distribution d'aides. La clé utilisée de 12,40% correspond donc à la part moyenne pondérée pour l'ensemble des programmes.

Annexe I

Tableau 9 : Dépenses de fonctionnement (hors personnel), d'intervention et d'investissement de l'ADEME dédiées à l'ingénierie territoriale en 2024

Programme	Fonctionnement (en €)	Intervention (en €)	Investissement (en €)	Total (en €)
01-Chaleur renouvelable	433 370	9 932 845	525 232	10 891 446
02-Économie circulaire et déchets	783 407	4 829 644	198 412	5 811 463
03-Bâtiment économe en énergie	1 035 737	1 754 141	697 862	3 487 741
04-Communication nationale/Formation	315 913	50 132	3 466	369 511
05-Sites pollués, friches et sols	3 536 396	740 564	37 606	4 314 567
06-Recherche	31 066	486 943	-	518 009
07-Outils, données et expertise	-	-	-	-
08-Démarches énergie/ climat territoriales	3 717 362	11 798 584	-	15 515 946
09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	6 214	29 924	-	36 138
10-Air/Mobilité	1 436 939	8 188 717	-	9 625 657
11-Hydrogène	6 592	390 433	887	397 912
12-International	69 266	111 270	-	180 535
13-Finance Climat	-	-	-	-
14-Décharges littorales	28 205	153 425	-	181 630
Total Budget incitatif	11 400 468	38 466 623	1 463 465	51 330 555
02-Économie circulaire et déchets	-	2 804 655	-	2 804 655
05-Sites pollués et Friches	-	244 381	-	244 381
09-Rénovation énergétique et transition des PME	1	638	0	640
10-Mobilité	-	1 029	-	1 029
11-Stratégie Hydrogène	-	-	-	-
Total Plan de relance	1	3 050 704	0	3 050 705
02-Économie circulaire et déchets	227 814	1 693 698	-	1 921 512
05-Sites pollués et Friches	7 820	33 865	-	41 685
09-Réduction de l'impact environnemental des entreprises	5 101	777	-	5 878
Total Fonds vert	240 735	1 728 340	-	1 969 075
Projets financés par des partenaires	8 852 098	12 416 886	604 745	21 873 729
Total Ressources externes	8 852 098	12 416 886	604 745	21 873 729
Budget de moyens	743 293	-	232 812	976 105
TOTAL ADEME	21 236 595	55 662 552	2 301 022	79 200 170

Source : Mission d'après liste d'aides engagées en 2024 et compte financier 2024.

3.1.3. Au sein de l'ADEME, 424 ETPT ont été consacrés à l'aide aux collectivités territoriales, pour 38 M€, parmi lesquels 57 ETPT concourent à l'intervention en ingénierie territoriale.

3.1.3.1. À partir de l'enquête équivalents temps plein travaillés de l'ADEME, la mission a identifié la part des effectifs et de la masse salariale consacrée à l'aide aux collectivités territoriales

Les ressources humaines de l'ADEME sont structurées par unité de gestion (UG). Le Tableau 10 reporte cette répartition des équivalents temps plein travaillés (ETPT) par unité de gestion. La mission a distingué trois types d'unités de gestion :

- ◆ Les unités de gestion opérationnelles, comme les directions régionales (DR) qui sont en charge d'instruire des dossiers, de distribuer des aides, de concevoir des programmes d'aide ;
- ◆ Les unités de gestion de direction qui supervisent plusieurs UG opérationnelles ;
- ◆ Les unités de gestion transversales, qui relèvent du support, du soutien, de missions transversales ou dirigent l'activité de l'ensemble de l'agence.

Tableau 10 : Répartition des effectifs de l'ADEME par unité de gestion en 2023⁸

UG	ETPT	UG	ETPT
Agence Comptable	12,1	DR Océan indien	13,9
Cellule Mobilisation des Entreprises	6,5	DR PACA	28,7
Cellule Qualité Transversalité RSE	5,2	DR Pays de la Loire	24,8
Dir. Adapt, Aménag et Traject bas carbone	3,0	Investissements d'avenir	37,8
Dir. de la Supervision des filières REP	37,8	Nouvelle-Calédonie	3,9
Dir. des affaires juridiques et achats	20,2	Outre-mer	3,0
Dir. entreprises et transitions industr.	3,2	Pôle Adaptation	7,9
Dir. Exé de la Mobilisation pour la TE	4,8	Pôle Aménagement des villes et territoires	12,1
Dir. Exé de l'Expertise et des Programmes	8,1	Pôle Recrutement, Intégration et Mobilité	5,1
Dir. Exécutive des Territoires	7,2	Pôle trajectoire	13,1
Dir. Bioéconomie Energies Renouvelables	13,1	Présidence	8,8
Dir. Exécutive Prospective et Recherche	39,2	Secrétariat Général	3,2
Dir. de l'Environnement de Travail, SI	28,4	Service Consommation Responsable	10,6
Direction de l'Inspection Générale	4,0	Service Coordination Eval. Valorisation	12,9
Direction des Affaires Financières	43,3	Service Eco-conception et Recyclage	17,4
Direction des Ressources Humaines	8,7	Service Bâtiment	30,3
Direction Economie Circulaire	10,8	Service Chaleur renouvelable	23,4
Direction Europe et international	16,1	Service de la Qualité de l'Air	9,4
Direction Villes et Territoires Durables	5,0	Service des Politiques Territoriales	24,2
DR Auvergne Rhône-Alpes	37,5	Service développement des RH	8,5
DR Bourgogne-Franche-Comté	29,3	Service Digital & Co	16,9
DR Bretagne	23,8	Service Electricité renouvelable et réseaux	12,8
DR Centre-Val de Loire	21,1	Service Gestion des RH	10,7
DR Corse	11,6	Service Industrie	34,7
DR Grand Est	36,9	Service Mobilisation Citoyenne et Média	15,5
DR Guadeloupe	12,1	Service Mobilisation des Professionnels	24,8
DR Guyane	9,7	Ser. Planif énergétique, impacts, territoires	9,0
DR Hauts-de-France	27,7	Service sobriété numérique	1,9

⁸ L'analyse des répartitions de ressources humaines de l'ADEME s'est appuyée sur l'enquête ETPT 2023, disponible assez tôt pour permettre sa complète exploitation. Les dépenses de personnel sont corrigées pour tenir compte de l'évolution de la masse salariale entre 2023 et 2024.

Annexe I

UG	ETPT	UG	ETPT
DR Ile de France	39,3	Service Synthèse et Gestion Régionales	11,3
DR Martinique	11,5	Service Transports et Mobilité	38,2
DR Normandie	22,7	Service Valorisation Déchets	8,0
DR Nouvelle Aquitaine	42,8	Sitésol	36,3
DR Occitanie	40,2	Srv Agriculture Forêts et Alimentation	11,8
Total général	1173,7		

Source : Enquête ETPT 2023 de l'ADEME

Pour chaque unité de gestion opérationnelle, la part des dépenses d'intervention (DI) à destination des collectivités territoriales est calculée. Cette part est notée a :

$$a_{UG} = \frac{DI_{CT}}{DI}$$

L'ADEME réalise une enquête temps, dite « *enquête équivalents temps plein travaillés* » (enquête ETPT). Dans le cadre de cette « *enquête ETPT* », les agents sont invités à déclarer, chaque année, la proportion de leur temps de travail consacré à différentes activités définies par nature. Cette enquête concerne les effectifs en contrats à durée indéterminée et déterminée, les volontaires de service civique et les effectifs mis à disposition, mais aussi les intérimaires.

La base de données ETPT permet ainsi :

- ◆ d'identifier l'unité de gestion de rattachement de chaque ETPT ;
- ◆ d'identifier la catégorie d'emploi (fonctions support, gestion, ingénieur et manager) de chaque ETPT.

Dans un premier temps, la mission a identifié les ETPT des UG opérationnelles qui sont dédiés à l'aide aux collectivités territoriales. Pour ce faire, elle a considéré que, pour chaque unité de gestion, la part des ETPT consacrés aux collectivités territoriales correspondait à la part relative des aides engagées par cette UG au profit des collectivités territoriales. Autrement dit :

$$ETPT_{UG,CT} = ETPT_{UG} * a_{UG}$$

Au sein des UG de direction métier qui supervisent des UG opérationnelles, est utilisée comme clé de ventilation des ETPT de direction, la part des ETPT supervisés affectés aux collectivités territoriales.

Dans un deuxième temps, la mission a distingué, au sein de ces directions métiers, les effectifs dédiés aux collectivités territoriales relevant des fonctions métiers (ingénieurs) et les effectifs relevant des fonctions support au sens large, qui incluent également les fonctions de management et de gestion. Cette définition étendue des fonctions support, incluant les personnels de management et de gestion, a été utilisée par la mission pour les trois opérateurs.

Annexe I

Dans un troisième temps, la mission a identifié les ETPT des UG transversales et supports qui sont consacrés aux collectivités territoriales. Pour ce faire, elle a utilisé des clés de répartition différentes en fonction de la nature de l'UG :

- ◆ Pour les unités de gestion dont l'activité est dimensionnée par les effectifs, elle a utilisé comme clé la part des ETPT de l'ADEME des UG métiers dont l'activité est au bénéfice des collectivités. Il s'agit par exemple des UG en charge des ressources humaines, de l'environnement de travail, des systèmes d'information, de la direction générale de l'ADEME ;
- ◆ Pour les unités de gestion dont l'activité est dimensionnée par le versement des aides, la mission a utilisé comme clé de répartition la part des aides versées par l'ADEME à destination des collectivités territoriales, en incluant les comptes de tiers. Il s'agit par exemple de l'agence comptable et de la direction des affaires financières.

La mission a considéré que l'ensemble des effectifs de ces UG transversales et de support correspondaient à des fonctions de support.

Ces clés d'activité permettent de répartir les ETPT de l'ensemble des unités de gestion de l'ADEME (cf. tableau 11).

En croisant ces clés avec les types de fonction, la mission a déterminé que 424,4 ETPT ont été consacrés à l'aide aux collectivités territoriales, soit 36 % des ressources humaines de l'ADEME en 2023.

Parmi ces 424,4 ETPT, la mission estime que 81 ETPT, soit 19 % relèvent de fonctions supports ou transversales. Ces effectifs sont majoritairement affectés au sein des directions « supports » (cf. tableau 12).

Annexe I

Tableau 11 : Clé de répartition des ETPT de l'ADEME dédiés aux collectivités au sein des unités de gestion

Unité de gestion	Activité dédiée aux CT		Unité de gestion	Activité dédiée aux CT	
	Clé	ETPT		Clé	ETPT
Agence Comptable	27,39 %	3,3	DR Océan indien	89,39 %	12,4
Cellule Mobilisation des Entreprises	0,00 %	0,0	DR PACA	78,01 %	22,4
Cellule Qualité Transversalité RSE	35,59 %	1,8	DR Pays de la Loire	63,91 %	15,9
Dir Adapt, Aménag et Traject bas carbone	18,04 %	0,5	Investissements d'avenir	1,25 %	0,5
Dir de la Supervision des filières REP	0,00 %	0,0	Nouvelle-Calédonie	56,41 %	2,2
Dir des affaires juridiques et achats	35,59 %	7,2	Outre-mer	65,26 %	2,0
Dir entreprises et transitions industr.	0,00 %	0,0	Pôle Adaptation	0,00 %	0,0
Dir Exé de la Mobilisation pour la TE	0,00 %	0,0	Pôle Aménagement des villes et territoires	42,98 %	5,2
Dir Exé de l'Expertise et des Programmes	27,39 %	2,2	Pôle Recrutement, Intégration et Mobilité	35,59 %	1,8
Dir Exécutive des Territoires	69,26 %	5,0	Pôle trajectoire	0,00 %	0,0
Dir. Bioéconomie Energies Renouvelables	0,21 %	0,0	Présidence	35,59 %	3,1
Dir. Exécutive Prospective et Recherche	27,39 %	10,7	Secrétariat Général	35,59 %	1,1
Direction de l'Environnement de Travail et des SI	35,59 %	10,1	Service Consommation Responsable	0,00 %	0,0
Direction de l'Inspection Générale	27,39 %	1,1	Service Coordination Evaluation Valorisation	0,00 %	0,0
Direction des Affaires Financières	27,39 %	11,9	Service Eco-conception et Recyclage	0,00 %	0,0
Direction des Ressources Humaines	35,59 %	3,1	Service Bâtiment	0,24 %	0,1
Direction Economie Circulaire	0,09 %	0,0	Service Chaleur renouvelable	0,00 %	0,0
Direction Europe et international	0,00 %	0,0	Service de la Qualité de l'Air	12,39 %	1,2
Direction Villes et Territoires Durables	12,61 %	0,6	Service des Politiques Territoriales	95,31 %	23,1
DR Auvergne Rhône-Alpes	85,94 %	32,2	Service développement des RH	35,59 %	3,0
DR Bourgogne-Franche-Comté	51,64 %	15,1	Service Digital & Co	27,39 %	4,6
DR Bretagne	69,72 %	16,6	Service Electricité renouvelable et réseaux	0,00 %	0,0
DR Centre-Val de Loire	51,57 %	10,9	Service Gestion des RH	35,59 %	3,8
DR Corse	89,19 %	10,4	Service Industrie	0,00 %	0,0
DR Grand Est	88,63 %	32,7	Service Mobilisation Citoyenne et Média	0,00 %	0,0
DR Guadeloupe	63,54 %	7,7	Service Mobilisation des Professionnels	0,00 %	0,0
DR Guyane	13,42 %	1,3	Service Planif énergétique, prospective, impacts, territoires	1,35 %	0,1
DR Hauts-de-France	65,74 %	18,2	Service sobriété numérique	0,00 %	0,0
DR Ile de France	59,51 %	23,4	Service Synthèse et Gestion Régionales	69,26 %	7,8

Annexe I

DR Martinique	84,86 %	9,7	Service Transports et Mobilité	34,45 %	13,2
DR Normandie	40,77 %	9,3	Service Valorisation Déchets	0,59 %	0,0
DR Nouvelle Aquitaine	77,03 %	32,9	Sitésol	0,00 %	0,0
DR Occitanie	57,04 %	22,9	Service Agriculture Forêts et Alimentation	0,00 %	0,0
Total général	36 %	424,4			

Source : Base ETPT 2023 ; Liste des aides ADEME 2020-2024.

Annexe I

Tableau 12 : Répartition des effectifs métiers et support de l'ADEME dédiés à l'aide aux collectivités

Fonction	ETPT
Fonction métier au sein d'une direction métier	343,4
Fonction support au sein d'une direction métier	25,0
Toutes fonctions au sein d'une direction support	56,0
Total	424,4

Source : Enquête ETPT ADEME pour 2023.

En s'appuyant sur cette répartition des effectifs et sur les coûts moyens des personnels par type de fonction, la mission a estimé le coût total des personnels dédiés à l'aide aux collectivités territoriales (cf. tableau 13). **Il s'établit, en 2024 à 38 M€, dont 23,6 M€ de masse salariale correspondant aux ingénieurs au sein d'unités de gestion métier, et 14,4 M€ de masse salariale correspondant aux fonctions supports.**

Annexe I

Tableau 13 : Estimation des coûts de personnel de l'ADEME dédié à l'aide aux collectivités territoriales, par unité de gestion

Unité de gestion	Coût des fonctions métiers (en €)	Coût des fonctions support (en €)	Unité de gestion	Cout des fonctions métiers (en €)	Coût des fonctions support (en €)
Agence Comptable	0	277 315	DR Océan indien	643 264	469 325
Cellule Mobilisation des Entreprises	0	0	DR PACA	1 384 273	579 871
Cellule Qualité Transversalité RSE	0	177 051	DR Pays de la Loire	1 113 540	311 032
Dir. Adapt, Aménag et Traject bas carbone	16 028	39 029	Investissements d'avenir	27 702	13 614
Dir. de la Supervision des filières REP	0	0	Nouvelle-Calédonie	143 787	74 859
Dir. des affaires juridiques et achats	0	637 172	Outre-mer	175 633	0
Dir. entreprises et transitions industr.	0	0	Pôle Adaptation	0	0
Dir. Exé de la Mobilisation pour la TE	0	0	Pôle Aménagement des villes et territoires	385 284	92 995
Dir. Exé de l'Expertise et des Programmes	124 496	84 230	Pôle Recrutement, Intégration et Mobilité	0	164 867
Dir. Exécutive des Territoires	165 225	362 623	Pôle trajectoire	0	0
Dir. Bioéconomie Energies Renouvelables	476	1 954	Présidence	0	333 372
Dir. Exécutive Prospective et Recherche	776 148	180 651	Secrétariat Général	0	109 870
Dir. de l'Environnement de Travail et des SI	0	900 774	Service Consommation Responsable	0	0
Direction de l'Inspection Générale	0	107 923	Service Coordination Evaluation Valorisation	0	0
Direction des Affaires Financières	0	954 605	Service Eco-conception et Recyclage	0	0
Direction des Ressources Humaines	0	309 025	Service Bâtiment	5 036	1 605
Direction Economie Circulaire	91	796	Service Chaleur renouvelable	0	0
Direction Europe et international	0	0	Service de la Qualité de l'Air	79 091	28 112
Direction Villes et Territoires Durables	22 416	44 029	Service des Politiques Territoriales	1 612 244	436 589
DR Auvergne Rhône-Alpes	2 080 154	808 095	Service développement des ress. humaines	0	266 996
DR Bourgogne-Franche-Comté	1 029 788	306 465	Service Digital & Co	0	412 977
DR Bretagne	1 035 727	445 686	Service Electricité renouvelable et réseaux	0	0
DR Centre-Val de Loire	747 878	218 040	Service Gestion des RH	0	335 638
DR Corse	527 807	403 543	Service Industrie	0	0
DR Grand Est	2 313 567	647 658	Service Mobilisation Citoyenne et Média	0	0
DR Guadeloupe	569 372	128 104	Service Mobilisation des Professionnels	0	0
DR Guyane	80 205	38 286	Ser Planif. Energ. Impacts, territoires	10 058	1 047
DR Hauts-de-France	1 166 265	502 968	Service sobriété numérique	0	0
DR Ile de France	1 542 850	511 307	Service Synthèse et Gestion Régionales	142 130	496 632
DR Martinique	611 694	249 762	Service Transports et Mobilité	917 726	253 052

Annexe I

DR Normandie	613 733	228 211	Service Valorisation Déchets	3 314	1 057
DR Nouvelle Aquitaine	2 069 973	889 279	Sitésol	0	0
DR Occitanie	1 470 278	562 729	Service Agriculture Forêts et Alimentation	0	0
Total général	23 607 254	14 400 819			

Source : Mission d'après base ETPT ; Compte financier 2024.

3.1.3.2. Au sein de l'ADEME, 57 ETPT mettent en œuvre les programmes d'aide à l'ingénierie territoriale, soit 4,8 % du personnel

Au sein de ces 424 ETPT, 57 ETPT mettent en œuvre ou contribuent aux programmes d'aide à l'ingénierie de l'ADEME.

La mission a adapté la méthodologie présentée au § 3.1.3.1 au périmètre plus restreint des dépenses l'ingénierie territoriale.

Pour chaque unité de gestion opérationnelle, la part des dépenses d'intervention (*DI*) d'ingénierie territoriale est calculée. Cette part est notée *b* :

$$b_{UG} = \frac{DI_{IT}}{DI}$$

Dans un premier temps, la mission a identifié les ETPT des UG opérationnelles qui sont dédiés à l'ingénierie territoriale. Pour ce faire, elle a considéré que, pour chaque unité de gestion, la part des ETPT consacrés aux collectivités territoriales correspondait à la part relative des aides d'ingénierie territoriale au sein des aides engagées par cette UG. Autrement dit :

$$ETPT_{UG,IT} = ETPT_{UG} * b_{UG}$$

Au sein des UG de direction métier qui supervisent des UG opérationnelles, la mission utilise comme clé de ventilation des ETPT de direction, la part des ETPT supervisés affectés à l'ingénierie territoriale.

Dans un deuxième temps, la mission a distingué, au sein de ces directions métiers, les effectifs dédiés à l'ingénierie territoriale relevant des fonctions métiers (ingénieurs) et les effectifs relevant des fonctions supports (entendues au sens large : fonctions supports au sens strict, management, gestion).

Dans un troisième temps, la mission a identifié les ETPT des UG transversales et supports qui sont consacrés à l'ingénierie territoriale en mettant en œuvre la même méthode que pour l'aide aux collectivités territoriales. Elle a utilisé des clés de répartition différentes en fonction de la nature de l'UG :

- ◆ Pour les unités de gestion dont l'activité est dimensionnée par les effectifs, elle a utilisé comme clé la part des ETPT de l'ADEME des UG métiers dédiés à l'ingénierie territoriale. Il s'agit par exemple des UG en charge des ressources humaines, de l'environnement de travail, des systèmes d'information, de la direction générale de l'ADEME ;
- ◆ Pour les unités de gestion dont l'activité est dimensionnée par le versement des aides, la mission a utilisé comme clé de répartition la part des aides d'ingénierie territoriale versées par l'ADEME, en incluant les comptes de tiers. Il s'agit par exemple de l'agence comptable, de la direction des affaires financières.

La mission a considéré que l'ensemble des effectifs de ces UG transversales et de support correspondaient à des fonctions de support.

Annexe I

Tableau 14 : Clés de répartition des ETPT de l'ADEME dédiés à l'ingénierie territoriale au sein des unités de gestion

Unité de gestion	Activité dédiée à l'ingénierie territoriale		Unité de gestion	Activité dédiée à l'ingénierie territoriale	
	Clé (bug)	ETPT		Clé (bug)	ETPT
Agence Comptable	2,71 %	0,3	DR Océan indien	1,77 %	0,2
Cellule Mobilisation des Entreprises	0,00 %	0,0	DR PACA	8,43 %	2,4
Cellule Qualité Transversalité RSE	4,89 %	0,3	DR Pays de la Loire	4,67 %	1,2
Dir Adapt, Aménag et Traject bas carbone	6,91 %	0,2	Investissements d'avenir	0,02 %	0,0
Dir de la Supervision des filières REP	0,00 %	0,0	Nouvelle-Calédonie	42,35 %	1,6
Dir des affaires juridiques et achats	4,89 %	1,0	Outre-mer	12,90 %	0,4
Dir entreprises et transitions industr.	0,00 %	0,0	Pôle Adaptation	0,00 %	0,0
Dir Exé de la Mobilisation pour la TE	0,00 %	0,0	Pôle Aménagement des villes et territoires	16,46 %	2,0
Dir Exé de l'Expertise et des Programmes	2,71 %	0,2	Pôle Recrutement, Intégration et Mobilité	4,89 %	0,2
Dir Exécutive des Territoires	7,32 %	0,5	Pôle trajectoire	0,00 %	0,0
Dir. Bioéconomie Energies Renouvelables	0,28 %	0,0	Présidence	4,89 %	0,4
Dir. Exécutive Prospective et Recherche	2,71 %	1,1	Secrétariat Général	4,89 %	0,2
Direction de l'Environnement de Travail et des SI	4,89 %	1,4	Service Consommation Responsable	0,00 %	0,0
Direction de l'Inspection Générale	2,71 %	0,1	Service Coordination Evaluation Valorisation	0,00 %	0,0
Direction des Affaires Financières	2,71 %	1,2	Service Eco-conception et Recyclage	0,00 %	0,0
Direction des Ressources Humaines	4,89 %	0,4	Service Bâtiment	2,67 %	0,8
Direction Economie Circulaire	0,00 %	0,0	Service Chaleur renouvelable	0,05 %	0,0
Direction Europe et international	5,57 %	0,9	Service de la Qualité de l'Air	15,67 %	1,5
Direction Villes et Territoires Durables	7,27 %	0,4	Service des Politiques Territoriales	14,85 %	3,6
DR Auvergne Rhône-Alpes	6,15 %	2,3	Service développement des ressources humaines	4,89 %	0,4
DR Bourgogne-Franche-Comté	5,55 %	1,6	Service Digital & Co	2,71 %	0,5
DR Bretagne	8,55 %	2,0	Service Electricité renouvelable et réseaux	0,87 %	0,1
DR Centre-Val de Loire	8,43 %	1,8	Service Gestion des RH	4,89 %	0,5
DR Corse	19,76 %	2,3	Service Industrie	0,00 %	0,0
DR Grand Est	4,78 %	1,8	Service Mobilisation Citoyenne et Média	0,00 %	0,0
DR Guadeloupe	10,59 %	1,3	Service Mobilisation des Professionnels	0,00 %	0,0
DR Guyane	13,96 %	1,4	Service Planif énergétique, prospective, impact, territoires	0,00 %	0,0
DR Hauts-de-France	7,03 %	1,9	Service sobriété numérique	0,00 %	0,0
DR Ile de France	2,85 %	1,1	Service Synthèse et Gestion Régionales	7,32 %	0,8

Annexe I

DR Martinique	17,96 %	2,1	Service Transports et Mobilité	15,63 %	6,0
DR Normandie	5,26 %	1,2	Service Valorisation Déchets	0,00 %	0,0
DR Nouvelle Aquitaine	4,70 %	2,0	Sitésol	0,14 %	0,1
DR Occitanie	8,22 %	3,3	Service Agriculture Forêts et Alimentation	0,32 %	0,0
Total général		57,0			

Source : Mission d'après l'enquête ETPT de l'ADEME et la liste des aides distribuées 2020-2024.

Annexe I

Ces clés d'activité permettent de répartir les ETPT de l'ensemble des unités de gestion de l'ADEME (cf. tableau 14). **En croisant ces clés avec les types de fonction, la mission a déterminé que 57 ETPT ont été consacrés à l'ingénierie territoriale, soit 4,8 % des ressources humaines de l'ADEME en 2023. L'activité d'ingénierie territoriale est donc une activité marginale de l'ADEME.**

Parmi ces 57 ETPT, la mission estime que 20,5 ETPT, soit 36 % de l'effectif, relèvent de fonctions supports, de soutien ou d'encadrement, qui ne produisent pas directement de l'ingénierie au service des collectivités. Ces effectifs support sont majoritairement au sein des directions supports (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Répartition des effectifs métiers et support de l'ADEME dédiés à l'ingénierie territoriale

Fonction	ETPT
Fonction métier au sein d'une direction métier	36,6
Fonction support au sein d'une direction métier	12,3
Toutes fonctions au sein d'une direction support	8,2
Total	57,1

Source : Mission d'après l'enquête ETPT 2023 et la liste des aides engagées.

En 2024, l'ADEME consacre ainsi 3,2 M€ à des dépenses de personnel métier dédié à l'ingénierie territoriale, et 1,9 M€ à des dépenses de personnel support (cf. tableau 16).

Annexe I

Tableau 16 : Estimation des coûts de personnel de l'ADEME dédié à l'ingénierie territoriale, par unité de gestion, en 2024

Unité de gestion	Coût des fonctions métier (en €)	Coût des fonctions support (en €)	Unité de gestion	Coût des fonctions métier (en €)	Coût des fonctions support (en €)
Agence Comptable	0	27 482	DR Océan indien	12 704	9 268
Cellule Mobilisation des Entreprises	0	0	DR PACA	149 570	62 655
Cellule Qualité Transversalité RSE	0	24 330	DR Pays de la Loire	81 362	22 726
Dir Adapt, Aménag et Traject bas carbone	6 138	14 947	Investissements d'avenir	449	221
Dir de la Supervision des filières REP	0	0	Nouvelle-Calédonie	107 933	56 192
Dir des affaires juridiques et achats	0	87 558	Outre-mer	34 709	0
Dir entreprises et transitions industr.	0	0	Pôle Adaptation	0	0
Dir Exé de la Mobilisation pour la TE	0	0	Pôle Aménagement des villes et territoires	147 549	35 614
Dir Exé de l'Expertise et des Programmes	12 337	8 347	Pôle Recrutement, Intégration et Mobilité	0	22 656
Dir Exécutive des Territoires	17 454	38 306	Pôle trajectoire	0	0
Dir. Bioéconomie Energies Renouvelables	631	2 590	Présidence	0	45 811
Dir. Exécutive Prospective et Recherche	76 915	17 902	Secrétariat Général	0	15 098
Dir de l'Environnement de Travail et des SI	0	123 781	Service Consommation Responsable	0	0
Direction de l'Inspection Générale	0	10 695	Service Coordination Evaluation Valorisation	0	0
Direction des Affaires Financières	0	94 600	Service Eco-conception et Recyclage	0	0
Direction des Ressources Humaines	0	42 465	Service Bâtiment	55 165	17 584
Direction Economie Circulaire	0	0	Service Chaleur renouvelable	987	138
Direction Europe et international	60 553	19 223	Service de la Qualité de l'Air	100 035	35 556
Direction Villes et Territoires Durables	12 926	25 390	Service des Politiques Territoriales	251 245	68 036
DR Auvergne Rhône-Alpes	148 769	57 793	Service développement des RH	0	36 690
DR Bourgogne-Franche-Comté	110 672	32 936	Service Digital & Co	0	40 925
DR Bretagne	126 983	54 642	Service Electricité renouvelable et réseaux	9 080	1 151
DR Centre-Val de Loire	122 195	35 625	Service Gestion des RH	0	46 122
DR Corse	116 940	89 408	Service Industrie	0	0
DR Grand Est	124 755	34 924	Service Mobilisation Citoyenne et Média	0	0
DR Guadeloupe	94 870	21 345	Service Mobilisation des Professionnels	0	0
DR Guyane	83 414	39 817	Service Planification, prospective, impacts, territoires	0	0
DR Hauts-de-France	124 649	53 756	Service sobriété numérique	0	0
DR Ile de France	73 847	24 473	Service Synthèse et Gestion Régionales	15 014	52 462

Annexe I

Unité de gestion	Coût des fonctions métier (en €)	Coût des fonctions support (en €)	Unité de gestion	Coût des fonctions métier (en €)	Coût des fonctions support (en €)
DR Martinique	129 464	52 862	Service Transports et Mobilité	416 291	114 787
DR Normandie	79 189	29 446	Service Valorisation Déchets	0	0
DR Nouvelle Aquitaine	126 337	54 275	Sitésol	3 126	1 452
DR Occitanie	211 885	81 096	Service Agriculture Forêts et Alimentation	3 036	511
Total général	3 249 180	1 885 673			

Source : Mission d'après Enquête ETPT et liste des aides 2024.

3.1.4. Au sein des 421 M€ mobilisée en faveur des collectivités, l'intervention de l'ADEME dans le champ de l'ingénierie territoriale représente un coût complet de 84 M€, dont 27 % de coûts de gestion, soit 23 M€

3.1.4.1. L'aide aux collectivités de l'ADEME, conduite par 424 ETPT dont 159 ETPT de personnel support, s'élève à 421 M€, dont 13,7 % de coûts de gestion soit 58 M€

Les dépenses totales en 2024 de l'ADEME, au bénéfice des collectivités territoriales, s'élèvent à 421,4 M€ en crédits de paiement. Cette dépense se décompose (cf. tableau 17) en :

- ◆ Dépenses d'intervention, à hauteur de 324,2 M€ ;
- ◆ Dépenses de fonctionnement hors personnel, à hauteur de 43,4 M€ ;
- ◆ Dépenses de personnel, à hauteur de 38,0 M€, dont 23,6 M€ de coût des ingénieurs au sein des unités de gestion opérationnelles, et 14,4 M€ de coût des personnels des fonctions support, de management ou de gestion ;
- ◆ Dépenses d'investissement, à hauteur de 15,7 M€.

Les coûts de gestion de l'aide aux collectivités territoriales s'élèvent à 57,9 M€ dont 43,5 M€ de dépenses de fonctionnement et 14,4 M€ de dépenses de personnel support pour 159 ETPT.

La mission a centré son analyse sur les crédits de paiement. Cependant **l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement d'intervention est significatif en 2024**. Les autorisations d'engagement de dépenses d'intervention au profit des collectivités territoriales en 2024 se sont élevées à 721,6 M€, soit près du double des crédits de paiement.

Tableau 17 : Dépenses de l'ADEME et nombre d'ETPT à destination des collectivités territoriales en 2024

Métrique	Dépenses de personnel		Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	Total
	Fonctions métier	Fonctions support				
Dépenses (€)	23 607 254	14 400 819	43 480 628	324 223 879	15 722 193	421 434 774
ETPT	266	159				424

Source : Mission ; Compte financier 2024 ; Liste Aide 2020-2024 ; Enquête ETPT 2023.

La mission a donc pu établir un coût complet de l'intervention de l'ADEME au profit des collectivités (cf. tableau 17). Lorsque l'ADEME verse un million d'euros d'aide aux collectivités, elle mobilise à cette fin 0,8 ETPT d'ingénieur et 0,5 ETPT de personnel support, de gestion ou de management, pour un coût du personnel de 117,2 k€, ainsi que des dépenses de fonctionnement de 134 k€.

Tableau 18 : Coûts complets associés à une dépense d'intervention de 1 M€ de l'ADEME en crédits de paiement au profit des collectivités territoriales

Intervention (en €)	Fonctionnement (en €)	Personnel métier (en €)	Personnel Support (en €)	ETPT métier	ETPT support
1 000 000	134 107	72 812	44 416	0,82	0,49

Source : Mission.

3.1.4.2. L'intervention en ingénierie territoriale de l'ADEME, conduite par 57 ETPT dont 20 ETPT de personnel support, représente un coût de 84 M€, dont 27,4 % de coûts de gestion, soit 23 M€

Les dépenses totales de l'ADEME dédiées à l'ingénierie territoriales, s'élèvent à 84,3 M€ en crédits de paiement pour l'exercice 2024. Cette dépense se décompose (cf. Tableau 19) en :

- ◆ dépenses d'intervention, à hauteur de 55,7 M€ ;
- ◆ dépenses de fonctionnement hors personnel, à hauteur de 21,2 M€ ;
- ◆ dépenses de personnel, à hauteur de 5,1 M€, dont 3,2 M€ de coût des ingénieurs au sein des unités de gestion opérationnelles, et 1,9 M€ de coût des fonctions support, de management ou de gestion ;
- ◆ dépenses d'investissement, à hauteur de 2,3 M€.

Les coûts de gestion de l'aide aux collectivités territoriales s'élèvent à 23 M€ dont 21,2 M€ de dépenses de fonctionnement et 1,9 M€ de dépenses de personnel support pour 20 ETPT.

On constate un écart important entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement d'intervention dans le champ de l'ingénierie territoriale. Alors que les crédits de paiement s'élèvent à près de 56 M€, les autorisations d'engagement s'élèvent, avec cette méthode d'évaluation à 114 M€.

Tableau 19 : Dépenses de l'ADEME et nombre d'ETPT associés à l'intervention en ingénierie territoriale 2024, en CP

Métrique	Dépenses de personnel		Autres dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	Total
	Métier	Support				
Dépenses (€)	3 249 180	1 885 673	21 236 595	55 662 552	2 301 022	84 335 023
ETPT	37	20				57

Source : Mission ; Compte financier 2024 ; Liste des aides engagées 2020-2024 ; Enquête ETPT 2023.

La mission a donc pu établir un coût complet (cf. tableau 20) de l'intervention de l'ADEME au titre de l'ingénierie territoriale. Lorsque l'ADEME distribue un million d'euros en crédits de paiement en finançant l'ingénierie des collectivités, elle mobilise à cette fin 0,7 ETPT d'ingénieur et 0,4 ETPT de personnel support, de gestion ou de management, pour un coût du personnel de 92,3 k€, ainsi que 381 k€ de dépenses de fonctionnement.

Tableau 20 : Coûts complets associés à une dépense d'intervention de 1 M€ de l'ADEME en crédits de paiement en matière d'ingénierie territoriale

Intervention (en €)	Fonctionnement (en €)	Personnel métier (en €)	Personnel Support (en €)	ETPT métier	ETPT support
1 000 000	381 524	58 373	33 877	0,66	0,37

Source : Mission

Les coûts de fonctionnement hors personnel rapportés à l'euro distribué associés à l'ingénierie territoriale sont donc près de trois fois plus élevés que ceux associés à l'ensemble des aides destinées aux collectivités territoriales. Cela suggère la plus grande complexité de ces aides de volume unitaire plus faible, qui impliquent une mobilisation de moyens et d'expertise externes plus importante que les aides à l'investissement.

3.2. En 2024, le Cerema a consacré 380 ETPT et 60,5 M€ à l'ingénierie territoriale via des financements de l'État, auxquels s'ajoutent des missions facturées au coût complet aux collectivités à hauteur de 18,4 M€

3.2.1. Le Cerema, qui emploie 1 828 ETPT d'ingénieurs et de techniciens, reçoit une subvention pour charges de service public de 193 M€ qui représente 72 % des recettes du Cerema, mais se finance également grâce à des recettes propres

3.2.1.1. La principale recette du Cerema est la subvention pour charges de service public qui s'élève à 193 M€, pour des recettes totales de l'agence de 269 M€ en 2024

Le Cerema est un établissement public administratif dont les recettes s'élèvent en 2024 à 268,7 M€ comprenant :

- ♦ des recettes globalisées à hauteur de 260,0 M€ ;
- ♦ des recettes publiques fléchées à hauteur de 8,7 M€.

Tableau 21 : Recettes du Cerema en 2024

Recettes	Autorisations budgétaires (en €)
Recettes globalisées	259 980 580
Recettes fléchées	8 688 750
Total	268 669 330

Source : Compte financier 2024.

La subvention pour charges de service public (SCSP) accordée au Cerema, incluse dans les recettes globalisées, s'élève à 193,2 M€ et représente près de 72 % des recettes du Cerema. Le montant de la SCSP est stable depuis 2020.

Tableau 22 : Origine des recettes globalisées du Cerema en 2024

Origine		Montant (en €)
Financements de l'État	Subvention pour charges de service public	193 238 605
	Autres financements de l'Etat	12 976 727
	Astreinte qualité de l'air	2 500 000
Recettes propres	Recettes propres	51 265 248
	dont recettes sur production	49 208 020
	dont Remboursement des charges et loyers	1 786 742
	dont autres produits	270 486
Recettes globalisées	Total général	259 980 580

Source : Compte financier 2024.

3.2.1.2. Les recettes sur production du Cerema s'élèvent à 49,2 M€ en 2024, soit 18,3 % de ses recettes

Depuis 2020, la part des recettes propres du Cerema est croissante et portée par les recettes sur production, qui s'établissent en 2024 à 49,2 M€. Ces recettes sur production sont issues de facturation des prestations d'ingénierie que les agents du Cerema réalisent pour des tiers comme des collectivités, des entreprises ou des organismes de recherche, et parfois pour l'État. Les cotisations des collectivités adhérentes au Cerema sont considérées comme des recettes sur production. La décomposition suivant les origines des dépenses sur production est présentée dans le tableau 23.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux sont les principaux commanditaires de prestations du Cerema, pour un montant total de 18,4 M€.

Tableau 23 : Origine des recettes sur production du Cerema

Client	Part	Recettes sur production (en €)
Association	3 %	1 706 845 €
Autres	4 %	1 932 520 €
Collectivités territoriales et EPL	37 %	18 390 573 €
Entreprises	26 %	12 704 835 €
Etablissements et organismes publics	10 %	4 856 042 €
Etat hors tutelle	13 %	6 254 355 €
Organismes européens et étrangers	1 %	329 116 €
Tutelle	0 %	89 319 €
Recettes sur production du plan Tourisme	6 %	2 944 419 €
Total	100 %	49 208 024 €

Source : Document de suivi des recettes sur production 2024 ; Compte financier 2024.

3.2.1.3. En 2024, les fonctions métier d'ingénierie ont représenté 1 828,0 ETPT, soit 77,1 % des ETPT du Cerema, pour 156,3 M€ soit 76 % des coûts de personnel

Avec 1 828 ETPT d'ingénierie (ingénieurs et techniciens) en 2024, le Cerema dispose de compétences d'ingénierie interne. Celles-ci lui permettent de peu recourir à l'expertise externe. Ses dépenses d'intervention sont en outre moins élevées que celles de l'ADEME. 71 % de ses dépenses, soit 219,9 M€ en 2024, correspondent à des coûts de personnel.

Le Cerema dispose d'une autorisation d'emplois rémunérés de 2 642 ETPT arrêtée par le compte financier 2024. Ce dernier précise que le Cerema rémunère 2 587 ETPT tandis que 5,1 ETPT travaillent au sein de la structure et sont rémunérés par une autre entité. Pour l'un de ces 5,1 ETPT rémunéré par une structure tierce, le Cerema rembourse à celle-ci 64 k€.

Parmi ces 219,9 M€ de dépenses de personnel, le tableau 1 du compte financier indique que près de 15 M€ sont dédiés à des personnels intérimaires, rémunérés à l'acte ou à la tâche, ainsi qu'aux prestations, impôts et taxes associés à leur activité.

La mission s'est appuyée sur les données du système d'information et de gestion des ressources humaines du Cerema, qui permet un suivi personnalisé du temps de travail des agents pour établir le coût du personnel contribuant à l'ingénierie territoriale.

Ce suivi classe l'activité des agents par thématique et par catégorie d'emploi. Ce référentiel comptabilise 2 370,9 ETPT, soit près de 8 % de moins que le niveau d'ETPT rémunérés indiqués dans le tableau d'autorisations d'emplois du compte financier⁹.

⁹ Par ailleurs, la revue des missions réalisée par le ministère de la transition écologique indique 2 545 ETP au sein du Cerema, tandis que le document de suivi de l'activité indique 2 474 ETP.

Annexe I

Ces 2 370,9 ETPT sont répartis au sein du siège du Cerema, des directions techniques (*DTec*), et des directions territoriales (*DTer*), qui couvrent chacune une à deux régions administratives.

Tableau 24 : Répartition des ETPT du Cerema au sein des directions en 2024

Direction	ETPT
Agence comptable	32,1
Direction générale	16,9
Direction des programmes	12,1
Direction recherche innovation et international	17,7
Direction des ressources humaines	46,4
Direction de la stratégie et de la communication	40,3
DTec Infrastructures de Transport et Matériaux	89,4
DTec Risques, Eaux et Mer	162,4
DTec Territoires et Villes	102,9
DTer Centre Est	261,1
DTer Est	187,0
DTer Hauts-de-France	168,9
DTer Ile-de-France	130,1
DTer Méditerranée	227,3
DTer Normandie-Centre	213,4
DTer Occitanie	94,2
DTer Outre-mer	13,5
DTer Ouest	219,7
DTer Sud-Ouest	147,1
Secrétariat général	188,4
Total général	2370,9

Source : Cartographie RH du Cerema pour 2024.

En 2024, les fonctions métier d'ingénierie ont représenté 1828,0 ETPT, soit 77,1 % des ETPT du Cerema, pour 156,3 M€ soit 76 % des coûts de personnel hors intérimaires et rémunérations à l'acte, qui s'élèvent à 203,5 M€. Cette part descend à 71 % en prenant en compte les dépenses associées aux prestations d'intérimaires et de personnels rémunérés à l'acte ou à la tâche.

Annexe I

Tableau 25 : Dépenses de personnel d'ingénierie et de support du Cerema (hors intérimaires et rémunérations à l'acte) en 2024

	Domaine	Dépenses de personnel (en €)	ETPT	Coût moyen de l'ETPT (en €)
Ingénierie	A1 - Expertise territoriale intégrée	11 477 570	118,3	97 009
	A2 - Connaissance et mobilisation du foncier	4 093 778	45,1	90 850
	B1 - Performance et gestion patrimoniale des bâtiments	10 530 754	125,6	83 856
	C1 - Espaces publics et voiries urbaines	5 722 590	62,6	91 387
	C2 - Connaissance, modélisation, évaluation des mobilités	6 080 776	68,1	89 295
	C3 - Politiques et services de mobilité	6 089 177	68,7	88 674
	C4 - Systèmes de transports intelligents	7 151 228	82,1	87 124
	C5 - Sécurité des déplacements	6 478 154	74,9	86 495
	D1-D2 - Infras (Regroupe 2 secteurs)	24 572 541	315,5	77 894
	D3-D4 - OA (regroupe 2 secteurs)	24 677 017	297,1	83 053
	D5 - CNPS	1 323 206	21,5	61 489
	E1 - Energies renouvelables	2 190 685	24,0	91 319
	E2 - Approches environnementales intégrées	6 061 272	68,6	88 389
	E3 - Eau et gestion des milieux aquatiques	4 760 204	54,0	88 091
	E4 - Préservation des ressources, éco circulaire du BTP	3 981 556	45,5	87 526
	E5 - Risques naturels	12 757 074	149,9	85 119
	E6 - Réduction des nuisances, air, approches systémiques	4 905 677	57,3	85 548
	F1 - Gestion du littoral et de la mer	6 136 221	66,4	92 411
	F2 - Sécurité et technologies maritimes et fluviales	2 674 931	29,9	89 406
	F3 - Ports et voies navigables	3 628 597	38,0	95 416
	Météorologie	1 031 395	14,9	69 045
	Total ingénierie	156 324 401	1 828,0	85 517
Support	Fonctions d'appui logistique	4 224 208	63,0	67 078
	Finances/budget Achats marchés publics	7 478 145	110,5	67 676
	Systèmes d'information	6 619 047	72,4	91 478
	Edition/communication	3 054 436	37,7	81 029
	Ressources humaines	7 949 763	107,8	73 739
	Encadrement, Management, commercial, qualité	16 532 752	134,9	122 566
	Autres	1 309 780	16,6	78 847
	Total support	47 168 132	542,8	86 892
	Total général	203 492 534	2 370,9	85 831

Source : Mission à partir de la cartographie RH du Cerema 2024.

La cartographie des ETPT du Cerema permet également d'établir le coût moyen d'un ETPT selon les missions qui lui sont assignées : il s'établit à 85,5 k€ pour les fonctions métier et 86,9 k€ pour les fonctions support. Les dépenses de personnel support représentent 30,2 % des dépenses de personnel métier.

3.2.2. Le Cerema est intervenu à hauteur de 60,5 M€ dans le champ de l'ingénierie territoriale, en mobilisant 380 ETPT, sur des financements de l'État

3.2.2.1. Les dépenses d'intervention du Cerema en ingénierie territoriale se sont élevées à 16,8 M€ en 2024

Si le Cerema mobilise généralement les compétences en ingénierie dont il dispose en interne, il peut également aider les collectivités par le biais de dépenses d'intervention. En 2024, ces dépenses s'élèvent à 16,8 M€. Ces dépenses permettent de financer des études et des diagnostics réalisées par des tiers au profit de collectivités, et ce dans le cadre de programmes nationaux comme le Programme National Ponts (PNP). Elles peuvent également permettre de co-financer des chefs de projet : le Cerema mobilise ainsi 3,3 M€ pour co-financer les chefs de projet « Villages d'avenir », programme porté par l'ANCT.

Tableau 26 : Programmes nationaux sur lesquels le Cerema intervient via des dépenses d'intervention, en crédits de paiement pour 2024

Programmes fléchés d'ingénierie territoriale	Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
Plan Tourisme - Destination France 2030	86 003	3 712 668	0	3 798 671
Ouvrages d'art collectivités	2 308 193	1 729 892	192 635	4 230 720
Programme National Ponts ¹⁰	104 339	4 504 227	0	4 608 566
France vue sur mer	0	841 898	0	841 898
25 ETPT Villages d'avenir		3 282 700		3 282 700
TOTAL	2 498 535	14 071 385	192 635	16 762 555

Source : Compte financier 2024.

3.2.2.2. Sur 193 M€ de subvention pour charge de service public reçus en 2024 par le Cerema, la mission évalue à 43,7 M€ (soit 22,6 %) la part utilisée en matière d'ingénierie territoriale au profit des collectivités

Le Cerema a reçu une subvention pour charges de service public de 193 M€ en 2024. La mission a évalué à 43,7 M€ à l'ingénierie au profit des collectivités.

Il faut noter que le suivi de la SCSP est effectué *via* le suivi thématique des activités des personnels, et ne permet donc pas en l'état de déterminer le bénéficiaire *in fine* de la SCSP mobilisée, des études ou méthodes qu'elle finance. Seule la SCSP mobilisée dans le cadre de l'activité dite « de projets » du Cerema est associée à un commanditaire et à un projet.

La SCSP mobilisée dans le cadre de l'activité de projets représente 91 M€ soit 47 % du montant total de SCSP en 2024. Son utilisation est suivie par le SI interne de gestion des projets NOVA.

Le tableau 33 décrit la répartition de la part restante de SCSP et les modes de calcul utilisés par la mission pour cette estimation. L'activité d'ingénierie mobilisée dans le cadre des projets suivis sur NOVA, s'appuie sur une activité des fonctions support, entendues toujours au sens large en intégrant les activités de management et de gestion. La clé de 30,2 % des dépenses de personnel métier est utilisée pour établir le niveau de dépenses de personnel support associé, ainsi estimé à 27,6 M€ (cf. 3.2.1.3).

¹⁰ Pour la ventilation des dépenses du Programme National Ponts, la mission a réaffecté la majeure partie des dépenses de fonctionnement vers des dépenses d'intervention. En effet, le Cerema a comptabilisé comme du fonctionnement des achats d'expertise et d'études qui ont bénéficié directement aux collectivités. La mission a conservé comme référence du rapport coût de fonctionnement/coût d'intervention, celui obtenu dans le cas du Plan Tourisme à 2,3 %.

Annexe I

Les dépenses d'investissement non associées à des dépenses fléchées sont également reportées sur la SCSP pour un montant de 14,8 M€, tiré du compte financier 2024.

Les frais de fonctionnement associés aux activités et investissements financés par la SCSP sont estimés à 15,6% de la SCSP soit 30,2 M€, en utilisant la part des dépenses de fonctionnement dans l'ensemble des dépenses (globalisées) du Cerema figurant au compte financier 2024¹¹.

Tableau 27 : Estimation de l'usage de la subvention pour charges de service public reçue par le Cerema en 2024

Type de dépenses	Montant (en €)	Source et mode de calcul
Activités des personnels sur projet	91 449 993	SI de suivi des projets NOVA
Fonctions support liées aux projets	27 593 423	30,2 % des dépenses de personnel métier
Investissement	14 798 763	Investissements hors dépenses fléchées reportés au compte financier 2024
Frais de fonctionnement	30 195 574	15,6 % de la SCSP
Autres activités (R&D, développement d'outils et de méthodologie, diffusion d'expertise)	29 200 852	Montant restant
Total	193 238 605	Compte financier 2024

Source : Mission d'après compte financier 2024 et cartographie de l'activité RH 2024.

La mission a ensuite estimé la part de chacune de ces dépenses concourant à l'ingénierie territoriale.

Parmi les 91,4 M€ de SCSP mobilisés dans le cadre de l'activité de projets, 25 M€ relèvent de l'ingénierie territoriale, au bénéfice de projets locaux et de projets réalisés dans le cadre de conventions avec les directions d'administration centrale (DAC). Les projets mobilisant des crédits de la SCSP et listés dans le système NOVA sont caractérisés par les intitulés suivants, qui permettent de les rattacher à l'ingénierie territoriale :

- ♦ Modalités d'intervention : « Recherche », « Capitalisation et développement méthodologique », « Diffusion et valorisation de connaissances », « Appui aux acteurs des territoires », Non précisée ;
- ♦ Caractère national, international, ou local du projet :
 - Pour les projets nationaux, qui mobilisent 57 M€ de SCSP en 2024, une part est commandée par les directions d'administration centrales (DAC) dans le cadre de conventions qui les lient au Cerema, pour 24,9 M€, Le reste des projets de caractère national sont réalisés hors du cadre de ces conventions ;
 - Les projets locaux sont rattachés à une région.
- ♦ Secteur thématique : les secteurs sont ceux de la typologie thématique du Cerema présentée dans le tableau 25.

La mission a exclu du champ de l'ingénierie territoriale les projets à caractère international et ceux à caractère national non encadrés par des conventions avec les DAC.

¹¹ Cette clé de 15,6 % est calculée en rapportant les 43 464 598 € de dépenses de fonctionnement (relevant des dépenses globales) au total des dépenses globales qui représentent 278 154 618 € de crédits de paiement en 2024. Ces éléments figurent au tableau 2 du compte financier 2024.

Annexe I

Au sein des projets à caractère local, la mission a exclu du champ de l'ingénierie territoriale les projets :

- ♦ relevant d'une modalité d'intervention « Recherche » ou « Capitalisation et développement méthodologique » ;
- ♦ relevant de thématiques liées à des compétences nationales ou à des expertises stratégiques, notamment les secteurs « Sécurité routière », « Techniques et méthodes d'ouvrages d'art » et ceux liés au littoral et aux technologies maritimes et fluviales. La liste des secteurs retenus est présentée dans le Tableau 28.

Ces critères permettent de déterminer que 22,6 M€ de SCSP sont mobilisés dans le champ de l'ingénierie territoriale au bénéfice des projets à caractère local, soit 74,1 % des 30,4 M€ de SCSP mobilisée pour ces derniers.

Tableau 28 : Secteurs thématiques des projets portés par le Cerema et relevant de l'ingénierie territoriale (en gras)

	Domaine
Ingénierie	A1 - Expertise territoriale intégrée
	A2 - Connaissance et mobilisation du foncier
	B1 - Performance et gestion patrimoniale des bâtiments
	C1 - Espaces publics et voiries urbaines
	C2 - Connaissance, modélisation et évaluation des mobilités
	C3 - Politiques et services de mobilité
	C4 - Systèmes de transports intelligents
	C5 - Sécurité des déplacements
	D1 - Gestion de patrimoine d'infrastructures de transport
	D2 - Conception, viabilité, adaptation des plates-formes d'infrastructures de transport
	D3 - Gestion de patrimoine d'ouvrages d'art
	D4 - Techniques et méthodes d'ouvrages d'art
	D5 - CNPS
	E1 - Energies renouvelables
	E2 - Approches environnementales intégrées
	E3 - Eau et gestion des milieux aquatiques
	E4 - Préservation des ressources, économie circulaire des matériaux du BTP
	E5 - Risques naturels
	E6 - Réduction des nuisances, air, approches systémiques
	F1 - Gestion du littoral et de la mer
	F2 - Sécurité et technologies maritimes et fluviales
	F3 - Ports et voies navigables

Source : Système de suivi des projets NOVA.

Au sein des projets à caractère national menés dans le cadre de conventions avec les directions d'administration centrale (DAC), ceux relevant de l'ingénierie territoriale au profit des collectivités ont représenté un coût estimé à 2,5 M€ en 2024. Cette estimation repose sur les données transmises par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), sur les activités réalisées dans le cadre de la convention et sur le suivi des conventions transmis par le Cerema.

En effet, dans le cadre de ces conventions annuelles de financement, le Cerema conduit des actions soutenues par des DAC. Certaines consistent en un soutien et un accompagnement de projets des collectivités pour la mise en œuvre de politiques publiques portées par une direction d'administration centrale.

Annexe I

La mission a considéré que cet accompagnement de projets de collectivités relève de l'ingénierie territoriale au profit des collectivités. En 2024, dans le cadre de sa convention avec la DGALN, le Cerema a ainsi mobilisé 845 k€ de SCSP au profit d'actions d'accompagnement de collectivités, pour un total de 5,4 M€ de SCSP¹², soit 15,7 % de la SCSP mobilisée dans le cadre de la convention entre le Cerema et la DGALN.

La mission a utilisé cette clé de 15,7 % de la SCSP mobilisée dans le cadre de la convention avec la DGALN, afin d'estimer le montant relevant de l'ingénierie territoriale pour chacune des directions centrales. Par souci de cohérence avec la sélection thématique effectuée plus haut, la SCSP mobilisée dans le cadre de convention avec la direction de la sécurité routière et la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) n'a pas été intégrée au champ de l'ingénierie territoriale. Le tableau 29 détaille les montants pour chaque DAC et permet de retrouver le montant total de 2,5 M€.

Tableau 29 : Estimation de la SCSP mobilisée en 2024 pour l'ingénierie territoriale dans le cadre des conventions entre le Cerema et les directions d'administration centrale

DAC	SCSP mobilisée dans le cadre de la convention (en €)	Part d'ingénierie territoriale	SCSP mobilisée pour des projets d'ingénierie territoriale (en €)
DGPR	6 495 860	15,7 %	1 022 929
DGALN	5 346 200	15,7 %	841 887
DGAMPA	2 669 500	0,0 %	0
DGITM	2 761 000	15,7 %	434 786
DSR	6 495 860	0,0 %	0
CGDD	137 600	15,7 %	21 668
DGEC	1 019 500	15,7 %	160 545
Total	24 925 520	10,0 %	2 481 816

Source : Mission d'après le tableau de suivi des conventions avec les DAC pour 2024.

Au total, 25 M€ de SCSP sont mobilisés en matière d'ingénierie territoriale dans le cadre de l'activité de projet du Cerema (cf. tableau 30). L'ingénierie territoriale représente donc 27 % de l'activité de projets du Cerema.

Tableau 30 : Estimation de la part de l'activité de projets du Cerema relevant de l'ingénierie territoriale en 2024

Activités de projet	Montant (en €)	Part d'ingénierie territoriale	Montant d'ingénierie territoriale (en €)
Activité nationale sous convention avec une DAC	24 925 520	10,0 %	2 481 816
Activité territoriale	30 439 052	74,1 %	22 557 599
Activité internationale	1 196 408	0,0 %	0
Activité de recherche	10 562 912	0,0 %	0
Activité nationale hors convention	24 326 101	0,0 %	0
Total	91 449 993	27,4 %	25 039 415

Source : Mission d'après SI de suivi des projets NOVA et document de synthèse des conventions passées avec les DAC en 2024.

Cette estimation des dépenses d'ingénierie territoriale, incluses dans l'activité de projet du Cerema, permet d'établir le nombre d'ETPT métier du Cerema : pour un coût moyen de l'ETPT métier de 85,5 k€, ces 25 M€ correspondent à 293 ETPT.

¹² Le document de suivi des projets de la DGALN fait état de 5 346 k€ de dépenses du Cerema sur fonds propres dans le cadre de la convention, dans le document de suivi transmis par la DGALN, contre 5 366 k€ dans le tableau de suivi des conventions transmis par le Cerema à la mission, soit une différence de 20 k€.

Annexe I

Le Tableau 31 présente l'établissement des coûts de fonctionnement, d'investissement et de personnel support, associés à l'ingénierie territoriale :

- ♦ 7,6 M€ de dépenses de personnel support pour 87 ETPT ;
- ♦ 2,2 M€ de dépenses d'investissement ;
- ♦ 9,0 M€ de dépenses de fonctionnement.

En 2024, le Cerema a ainsi mobilisé 380 ETPT, dont 392 ETPT métier et 87 ETPT support, dans le cadre de son intervention en ingénierie territoriale financée par la subvention pour charges de service public.

Annexe I

Tableau 31 : Estimation des dépenses de la SCSP du Cerema consacrées à l'ingénierie territoriale en 2024

Dépenses	Montant de SCSP (en €)	Part associée à l'ingénierie territoriale	SCSP consacrée à l'ingénierie territoriale (en €)	Source et mode de calcul de la clé
Activités de projet	91 449 993	27 %	25 039 415	cf. Tableau 30
Fonctions support liées aux projets	27 593 423	27 %	7 555 202	Part de l'ingénierie territoriale dans l'ensemble des projets NOVA (25 M€ sur 91 M€)
Investissement	14 798 763	15 %	2 193 630	Dépenses de personnel d'ingénierie territoriale sur l'ensemble du personnel (32 M€ sur 219 M€)
Frais de fonctionnement ¹³	30 195 574		8 959 995	
<i>dont fonctionnement lié aux activités de production et de diffusion des connaissances</i>	10 906 582	47 %	5 095 281	Part de l'ingénierie territoriale dans l'ensemble des activités NOVA de production, diffusion des connaissances et autres (25 M€ sur 54 M€)
<i>dont fonctionnement lié aux activités de recherche et de normalisation/certification</i>	1 176 132	0 %	0	Aucune contribution à l'ingénierie territoriale
<i>dont fonctionnement lié aux activités de soutien et de support</i>	18 112 860	21 %	3 864 714	Part des dépenses de personnel et d'investissement liées à l'ingénierie territoriale sur l'ensemble des dépenses de personnel et d'investissement de la SCSP (34 M€ sur 163 M€)
Autres activités internes	29 200 852	0 %	0	Aucune contribution à l'ingénierie territoriale
Total	193 238 605	22,6 %	43 748 241	

Source : Mission d'après compte financier 2024 et cartographie RH.

¹³ La décomposition des frais de fonctionnement est tirée de la ventilation figurant au tableau 3 du compte financier 2024 du Cerema.

La mission souligne toutefois certaines limites de cette estimation de la part d'ingénierie territoriale au sein du Cerema. Les limites dans l'évaluation du destinataire final des interventions du Cerema, et de la destination de la SCSP s'expliquent par deux facteurs :

- ◆ la difficulté de suivi de l'utilisation de la SCSP hors de l'activité de projet. Ce suivi devrait être plus abouti à compter de l'exercice 2025, année de mise en place d'un suivi complet du temps-agent ;
- ◆ l'estimation du coût des fonctions support, de fonctionnement et d'investissement associés à l'ingénierie territoriale s'appuie sur des agrégats à l'échelle de l'établissement.

3.2.2.3. En plus des 60,5 M€ financés par l'État, le Cerema a également réalisé des prestations d'ingénierie facturées aux collectivités à hauteur de 18,4 M€ en 2024

Le Cerema a réalisé des prestations d'ingénierie facturées aux collectivités à hauteur de 18,4 M€ en 2024. Ces dépenses des collectivités ne sont pas prises en compte dans les 60,5 M€ d'ingénierie territoriale financée par l'État. Le Cerema, dans un contexte de stabilisation de la SCSP, a diversifié ses sources de financement et développé une offre de prestations facturées, qui s'adresse à des structures diverses : collectivités territoriales, établissements publics, entreprises, associations. La répartition des commanditaires de ces prestations est présentée dans le Graphique 5.

Les collectivités font appel au Cerema pour les soutenir dans l'ingénierie de leurs projets. Ces prestations, payées par les collectivités au coût complet, ne sont donc pas des pistes d'économie pour les finances publiques. La nouvelle gouvernance du Cerema permet aux collectivités d'adhérer à l'établissement et, dès lors, de bénéficier d'un tarif réduit de 5 %.

Annexe I

Tableau 32 : Domaine d'intervention du Cerema dans le cadre des prestations facturées en 2024

Domaine d'intervention	Recette associée (en €)
Appui aux territoires – autres	0
Appui aux territoires – Bâtiments	322 385
Appui aux territoires - Environnement & risques	1 594 805
Appui aux territoires - Infrastructures de transports	4 011 144
Appui aux territoires - Ingénierie	1 334 293
Appui aux territoires - Mer & littoral	410 469
Appui aux territoires - Mobilités	1 691 741
Développement méthodologique, Innovation et Numérique - autres	1 800
Etudes & Observ territoires - Bâtiments	122 674
Etudes & Observ territoires - Environnement & risques	834 438
Etudes & Observ territoires - Infrastructures de transports	1 600 491
Etudes & Observ territoires - Ingénierie	482 486
Etudes & Observ territoires - Mer& littoral	232 975
Etudes & Observ territoires - Mobilités	633 125
Formations dispensées - autres	0
Formations dispensées - Bâtiments	9 998
Formations dispensées - Environnement & risques	33 825
Formations dispensées - Infrastructures de transports	193 802
Formations dispensées - Ingénierie	49 084
Formations dispensées - Mer & littoral	54 367
Formations dispensées - Mobilités	208 794
Méthodo, Innovation & Numérique - Bâtiments	80 837
Méthodo, Innovation & Numérique - Environnement & risques	362 195
Méthodo, Innovation & Numérique - Infrastructures de transports	1 795 050
Méthodo, Innovation & Numérique - Ingénierie	99 271
Méthodo, Innovation & Numérique - Mer & littoral	30 803
Méthodo, Innovation & Numérique - Mobilités	705 101
Normalisation et certification - autres	0
Normalisation, certification - Bâtiments	0
Normalisation, certification - Environnement & risques	0
Normalisation, certification - Infrastructures de transports	40 514
Normalisation, certification - Mobilités	0
Recherche - Bâtiments	0
Recherche - Environnement & risques	100 055
Recherche - Infrastructures de transports	0
Recherche - Mer & littoral	37 763
Recherche - Mobilités	78 762
Autres recettes	3 158
Cotisations des CT	1 202 325
Diverses autres recettes	8 043
Editions	24 000
Total général	18 390 573

Source : Cerema.

3.2.3. Les dépenses du Cerema dédiées à l'ingénierie territoriale (financées par l'État), s'élèvent à 60,5 M€ de crédits de paiement pour l'exercice 2024, pour 380 ETPT, et génèrent des coûts de gestion représentant 31,4 % desdites dépenses

Les dépenses totales du Cerema dédiées à l'ingénierie territoriale, s'élèvent à 60,5 M€ en crédits de paiement pour l'exercice 2024. Cette dépense se décompose (cf. tableau 33) en :

- ♦ dépenses d'intervention, à hauteur de 14,1 M€ ;
- ♦ dépenses de fonctionnement hors personnel, à hauteur de 11,5 M€ ;
- ♦ dépenses de personnel, à hauteur de 32,6 M€, dont 25,0 M€ de coût des 292,8 ETPT métier (ingénieurs et techniciens), et 7,6 M€ de coût des fonctions support, de management ou de gestion, qui représentent 86,9 ETPT ;

Tableau 33 : Dépenses du Cerema et nombre d'ETPT associés à l'intervention en ingénierie territoriale 2024

Unité	Personnel		Intervention	Fonctionnement	Investissement	Total
	Métier	Support				
CP (€)	25 039 415	7 555 202	14 071 385	11 458 530	2 386 265	60 510 796
ETPT	292,8	86,9				379,8

Source : Mission ; Compte financier 2024 ; Cartographie RH 2024.

Les coûts de gestion, définis comme étant le coût des personnels support et le coût de fonctionnement rapportés au total des dépenses d'ingénierie territoriale du Cerema, représentent 19 M€, soit 31,4 % desdites dépenses (60,5 M€).

3.3. En 2024, l'ANCT a consacré plus de 55 M€ à l'ingénierie territoriale, tout en menant d'autres missions au profit des collectivités dans le domaine du numérique et de la politique de la ville, pour une dépense totale au profit des collectivités de 138 M€.

3.3.1. Les dépenses hors personnel de l'ANCT, au profit des collectivités territoriales représentent 114 M€ de crédits de paiement en 2024

En 2024, l'ANCT a réalisé des dépenses d'intervention à hauteur de 74,4 M€ en compte propre au profit des collectivités. En plus des programmes d'ingénierie détaillés *infra* au § 3.3.3, l'ANCT pilote notamment la politique de la ville, le programme France Services, les fonds de restructuration des locaux d'activité et les dispositifs de soutien aux commerces locaux. Ces dépenses d'intervention s'accompagnent de dépenses de fonctionnement de 23,7 M€, ainsi que de dépenses d'investissement de 15,8 M€. Le total des dépenses associées à l'accompagnement et à l'aide aux collectivités territoriales (hors dépenses de personnel) est donc de 114,0 M€ en 2024.

La mission a établi ces montants par le traitement du compte financier 2024 et de la balance comptable de l'ANCT. Le compte financier 2024 permet d'identifier 39,1 M€ de dépenses d'intervention en ingénierie (*cf.* tableau 34).

Tableau 34 : Crédits de paiement d'intervention de l'ANCT au profit des collectivités en 2024

Description	Intervention (en €)	Code comptable
Fonds Numérique Ensemble	1 925 127	FD-FNE
Pass Numérique	250 728	FD-PASS-NUM
Restructuration des locaux d'activité 2	4 133 085	FD-RLA2
Soutien aux commerces locaux	7 885 860	FD-SOUT-COMM
Fonds de relance Montagne	339 291	PFR-Avenir-MONT-ING
Restructuration des locaux d'activité	8 820 786	PFR-FONC-RLA
Inclusion Numérique axe 1	498 000	PFR-INclus AXE 01
Inclusion Numérique axes 2 et 3	616 057	PFR-INclus AXES 0203
Fonds de Relance Ruralité	-	PFR-ING-RUR
Fonds de Relance Numérique	1 719 742	PFR-TRANSNUM
Accompagnement sur mesure	853 331	ING-ACCOMP-MESURE
Action Cœur de Ville	511 628	ING-ACV
Appui des partenaires	318 432	ING-APPUI-PART
Crédits déconcentrés	-	ING-DEC
Ingénierie études pré-op	-	ING-ETUDES-PRE-OPE
Fabriques prospectives	-	ING-FAB-PROSP
Inclusion numérique	50 000	ING-INclus
Incubateur transnum	-	ING-INCUB TRANSNUM
Montagne	993 044	ING-MO
Nouveaux lieux, Nouveaux liens	-	ING-NLNL
Petite ville de demain	6 200 000	ING-PVD
Ruralité	420 000	ING-RUR
Territoires d'engagement	1 014 822	ING-TEC-TE
Territoires d'industrie	1 018 922	ING-TERR-TI
Tourisme	500 000	ING-TOURISME
Etudes pour les programmes	160 309	PRG-NAT-ETUDES
France Services	822 068	PRG-NAT-PREST-SCE
France Services	-	PRG-NAT-SI-SCE
France Services	45 000	VA-PROSP-SI-SCE
Total	39 096 231	

Source : Compte financier 2024.

Annexe I

Par souci de comparabilité des résultats avec ceux des autres opérateurs, la mission a intégré une part des dépenses de fonctionnement de l'ANCT dans ses crédits d'intervention. En effet, l'ANCT affecte le passage de marchés à bons de commande (MABC) et les prestations de service informatique au fonctionnement : ces dépenses ne figurent donc pas au titre des interventions en au profit des collectivités (cf. tableau 34). Or il apparaît que ces marchés à bons de commande sont directement mobilisés auprès des collectivités, et, dans le cadre des travaux de la mission, doivent donc être assimilés à de l'intervention, au même titre que les subventions directes (ou que les aides de l'ADEME à destination des collectivités).

Ces dépenses de fonctionnement associées aux MABC s'élèvent à environ 18,1 M€ en 2024. Elles sont reportées dans la balance comptable générale au compte 604 sous le titre « Achats d'études et prestations de services (incorporés aux ouvrages et aux produits) ». Les dépenses de fonctionnement associées aux prestations de service informatique s'élèvent à environ 18,1 M€ en 2024. Elles sont reportées dans la balance comptable générale au compte 6287 sous le titre « Prestations extérieures d'informatique ». Pour harmoniser les évaluations entre opérateurs, la mission a donc ajouté ces deux comptes aux dépenses d'intervention de l'ANCT. Les dépenses d'intervention harmonisées sont ainsi estimées à 77,9 M€ pour l'ensemble de l'agence.

Tableau 35 : Estimation des dépenses d'intervention de l'ANCT relevant des politiques de soutien aux collectivités

Description	Montant (en €)
Dépenses d'intervention reportée Tableau 35	39 096 231
Achats d'études et prestations de services (compte 604 du Bilan comptable général)	18 110 466
Prestations extérieures d'informatique (compte 6287 du Bilan comptable général)	17 186 595
Total	74 393 292

Source : Mission d'après comptabilité générale et compte financier 2024.

Après harmonisation, les dépenses d'intervention de l'ANCT au profit des collectivités locales, ou des politiques publiques de soutien aux collectivités, s'élèvent à 74,4 M€ en intégrant les MABC et des dépenses associées d'informatique. Ce montant de dépenses d'intervention correspond à 95,5 % des dépenses d'intervention harmonisées.

Les dépenses de fonctionnement associées à cette intervention dans le cadre des politiques de soutien aux collectivités s'élèvent à environ 23,7 M€. Ce montant est calculé en intégrant 95,5 % des dépenses de fonctionnement hors personnel harmonisées¹⁴ de l'ANCT, qui s'élèvent à 24,8 M€.

Les dépenses d'investissement de l'ANCT associées à cette intervention dans le cadre des politiques de soutien aux collectivités territoriales s'élèvent à 15,8 M€ en 2024. Elles sont rattachées aux projets immobiliers (pour près de 10 M€), notamment de restructuration des locaux commerciaux, au déploiement du programme France Services et au programme Transnum. Le reste des dépenses d'investissement est réalisé dans le cadre de dépenses de service support de moyens généraux et de systèmes d'information. Elles ont été ventilées au prorata du nombre d'ETPT de l'ANCT en poste au profit de l'ingénierie territoriale, soit à hauteur de 82 % (cf. 3.3.2).

¹⁴ Là encore cette harmonisation consiste en la déduction des lignes 604 et 6287 de la balance comptable (soit 35,3 M€) aux 60,1 M€ de dépenses de fonctionnement avant harmonisation.

Annexe I

Tableau 36 : Dépenses d'investissement de l'ANCT liées au soutien aux collectivités, en CP 2024

Description	Dépenses d'investissement (en €)	Clé de ventilation	Montant lié au soutien aux collectivités (en €)
Fonds de relance Numérique	2 057 499	100 %	2 057 499
Prestations - France Services	1 733 585	100 %	1 733 585
SI - Programme France Services	2 109 420	100 %	2 109 420
Projets immobiliers – Exploitation	648 947	100 %	648 947
Projets immobiliers – Investissements	9 166 627	100 %	9 166 627
Moyens généraux	89 222	82 %	73 117
SI - Support	70 470	82 %	57 750
Total			15 846 944

Source : Mission d'après Compte financier 2024 ; organigramme.

3.3.2. L'ANCT consacre 338 ETPT à l'aide aux collectivités territoriales et à la connaissance des territoires

L'ANCT dispose d'environ 282,8 ETPT dédiés à l'aide aux collectivités territoriales et à la connaissance du territoire au sein de ses quatre directions générales déléguées (cf. tableau 37). Parmi ces 282,8 ETPT, 44,9 occupent des fonctions support. Les activités de l'ANCT qui sont exclues du décompte sont la gestion des fonds européens et la mise en œuvre des plans d'équipement France Très Haut Débit et France Mobile.

Tableau 37 : Répartition des ETPT mettant en œuvre la politique de soutien aux collectivités territoriales au sein des DGD de l'ANCT

Directions et pôles	Total (ETPT)	ETPT aide aux CT	Dont ETPT support
DGDAOS	118,6	82,2	9,4
Conseillers experts	4,0	4,0	0,0
Direction	2,0	1,4	1,4
Fonds commerces	8,0	8,0	0,0
Pôle analyse et diagnostics territoriaux	16,0	16,0	2,0
Pôle interface et contrats territoriaux	23,0	23,0	4,0
Pôle politique de cohésion européenne	23,8	0,0	0,0
Pôle politique de cohésion européenne - Synergie	12,0	0,0	0,0
Pôle projets et appui opérationnel	22,8	22,8	0,0
Pôle Prospective, Veille et Innovation	7,0	7,0	2,0
DGDNUM	49,6	23,7	3,7
Programme Nouveaux Lieux Nouveaux Liens	1,0	1,0	0,0
Direction	3,6	1,7	1,7
Mission incubateur de services numériques	10,0	10,0	1,0
Programme France mobile	5,0	0,0	0,0
Programme France mobile et France Très haut débit	1,0	0,0	0,0
Programme France Très Haut Débit	17,0	0,0	0,0
Programme France Très Haut Débit	1,0	0,0	0,0
Programme nouveaux lieux nouveaux liens	4,0	4,0	1,0
Programme Société numérique	7,0	7,0	0,0
DGDPV	101,5	101,5	19,0
Conseil National des Villes	5,0	5,0	1,0
Direction	3,0	3,0	3,0

Annexe I

Directions et pôles	Total (ETPT)	ETPT aide aux CT	Dont ETPT support
Mission Grande équipe de la réussite républicaine	19,8	19,8	2,0
Mission soutien à la vie associative	9,8	9,8	2,0
Programme cadre de vie logement mobilités et tranquillité publique	7,0	7,0	1,0
Programme éducation et petite enfance	10,8	10,8	0,0
Programme emploi formation et développement économique	9,0	9,0	0,0
Programme lien social et images des quartiers	14,1	14,1	3,0
Programme lien social et images des quartiers	4,0	4,0	0,0
URBACT	19,0	19,0	7,0
DGDTR	75,4	75,4	12,8
Commissariats de massifs - Alpes	7,0	7,0	1,0
Commissariats de massifs - Jura	4,0	4,0	1,0
Commissariats de massifs - Massif Central	7,0	7,0	2,0
Commissariats de massifs - Pyrénées	5,0	5,0	1,0
Commissariats de massifs - Vosges	4,0	4,0	1,0
Direction	5,8	5,8	5,8
Pôle coordination nationale des contrats de relance et de transition écologique	2,0	2,0	0,0
Programme Action Coeur de ville	6,0	6,0	0,0
Programme ACV - PVD	1,0	1,0	1,0
Programme France Services	12,0	12,0	0,0
Programme montagne	1,0	1,0	0,0
Programme petites villes de demain	4,0	4,0	0,0
Programme ruralités	6,0	6,0	0,0
Programme Territoires d'industrie	9,6	9,6	0,0
Programmes ruralités et montagne	1,0	1,0	0,0
Total général	345,1	282,8	44,9

Source : Mission d'après l'organigramme.

Au sein des directions support, l'ANCT emploie 55,3 ETPT pour mettre en œuvre ses missions au profit des collectivités territoriales, et de connaissance des territoires. La ventilation des ETP des structures de support, de soutien et d'encadrement est réalisée via différentes clés (cf. tableau 38) :

- ◆ La clé « aides dont tiers » de 16 %, correspond à la part de l'intervention de l'ANCT représentée par les programmes d'aide aux collectivités, en intégrant les dépenses pour compte de tiers dans le montant total d'intervention. Elle est utilisée pour ventiler les ETPT de l'agence comptable et du service budget et finances ;
- ◆ La clé « aides hors tiers » de 96 % correspond à la part de l'intervention de l'ANCT représentée par les programmes d'aide aux collectivités sans intégrer les dépenses pour compte de tiers dans le montant total d'intervention. Elle est utilisée pour ventiler les ETPT de la mission d'appui à la performance ;
- ◆ La clé « ETP » de 82 % correspond à la part d'ETPT des DGD qui participent aux missions d'aide aux collectivités et de connaissance du territoire de l'ANCT. Elle est utilisée pour ventiler les ETPT du cabinet, de la direction générale, du secrétariat général, des services RH, SI et de moyens généraux.

Tableau 38 : Ventilation des effectifs des directions supports de l'ANCT

Directions	Effectif total	Intitulé clé	Valeur clé	Support de l'aide aux collectivités
Agence comptable	9	Aides dont tiers	16 %	1,4
Cabinet	13	ETP	82 %	10,7
Direction générale et mission d'appui	7			5,9
dont direction générale	6	ETP	82 %	4,9
dont mission d'appui à la performance	1	Aides hors tiers	96 %	1,0
Secrétariat général et services	50,4			37,3
dont secrétariat général	5,9	ETP	82 %	4,8
dont service budget et finances	7,4	Aides dont tiers	16 %	1,2
dont service des moyens généraux	7,5	ETP	82 %	6,1
dont service des ressources humaines	13,6	ETP	82 %	11,1
dont service marchés et commande publique	7	Aides hors tiers	96 %	6,7
dont service systèmes d'information	9	ETP	82 %	7,4
Total général	79,4			55,3

Source : Mission d'après organigramme et compte financier.

Ces 55,3 ETPT au sein des directions support s'ajoutent aux 282,8 ETPT identifiés au sein des directions générales (cf. tableau 37). En 2024, l'ANCT a donc employé environ 338 ETPT dédiés à l'aide aux collectivités et à la connaissance du territoire, parmi lesquels près de 100 relevaient de fonction support, de soutien ou d'encadrement. Ces 100 ETPT étaient répartis entre les directions support (55,3 ETPT, cf. tableau 38) et les directions générales déléguées (44,9 ETPT, cf. tableau 37).

Les dépenses de personnel associées à ces 338 ETPT peuvent être estimées à 24,5 M€ en 2024, dont 17,3 M€ associés aux fonctions métiers et 7,3 M€ associés aux fonctions support. Ces valeurs sont calculées à partir du coût moyen de l'ETPT, estimé à partir du compte financier.

Tableau 39 : Dépenses de personnel de l'ANCT au profit des collectivités territoriales

Effectif	Nombre d'ETPT	Dépenses de personnel (en €)
ETPT moyen	1,0	72 580
Fonctions métiers	237,9	17 269 716
Fonctions supports	100,1	7 268 518
Total	338,0	24 538 233

Source : Mission d'après organigramme et compte financier 2024.

3.3.3. Les dépenses d'intervention, de fonctionnement et d'investissement associés aux programmes d'ingénierie territoriale représentent près de 55 M€

En 2024, l'ANCT est intervenue à hauteur de 33,6 M€ pour l'ingénierie des collectivités par le biais de financements de chefs de projet, d'offre de droits de tirage dans des marchés à bons de commande pour des collectivités labellisées ou bénéficiaires d'un soutien via l'ingénierie sur mesure. Ces dépenses d'intervention ont nécessité des dépenses de fonctionnement de 10,7 M€, ainsi que des dépenses d'investissement de 2,1 M€.

La mission a établi ces montants par le traitement du compte financier 2024 et de la balance comptable de l'ANCT.

Annexe I

Tableau 40 : Compte financier 2024 simplifié, en crédits de paiement, de l'ANCT

Destination	Personnel (en €)	Investissement (en €)	Intervention (en €)	Fonctionnement (en €)	Total général (en €)
Fonds et Plan Relance	0	2 057 499	26 188 675	8 375 840	36 622 015
Ingénierie	0	0	11 880 179	19 542 548	31 422 727
Programmes européens	0	2 660 272	2 285 436	9 548 241	14 493 949
Programmes nationaux	0	3 975 366	2 201 677	13 108 901	19 285 943
Projets immobiliers	0	9 815 574	0	2 343 049	12 158 623
Prospective	0	0	45 000	677 339	722 339
Masse salariale	30 810 449	0	0	0	30 810 449
Supports	0	159 691	0	6 552 139	6 711 831
Total général	30 810 449	18 668 403	42 600 967	60 148 057	152 227 876

Source : Compte financier 2024.

Tableau 41 : Crédits de paiement d'intervention en ingénierie reportés au compte financier 2024 de l'ANCT

Description	Intervention (en €)	Code comptable
Fonds Numérique Ensemble ¹⁵	1 724 000	FD-FNE
Fonds de relance montagne	339 291	PFR-Avenir-MONT-ING
Fonds de relance Ruralité	0	PFR-ING-RUR
Fonds de relance Numérique	1 719 742	PFR-TRANNUM
Ingénierie sur mesure	853 331	ING-ACCOMP-MESURE
Action Cœur de Ville	511 628	ING-ACV
Appui des partenaires : financement des territoires	318 432	ING-APPUI-PART
Crédits déconcentrés	0	ING-DEC
Ingénierie études pré-op	0	ING-ETUDES-PRE-OPE
Fabriques prospectives	0	ING-FAB-PROSP
Inclusion numérique	50 000	ING-INCLUS
Incubateur Transnum	0	ING-INCUB TRANNUM
Montagne	993 044	ING-MO
Nouveaux lieux, Nouveaux liens	0	ING-NLNL
Petite ville de demain	6 000 000	ING-PVD
Ruralité	420 000	ING-RUR
Territoires d'engagement	1 014 822	ING-TEC-TE
Territoires d'industrie	1 018 922	ING-TERR-TI
Tourisme	500 000	ING-TOURISME
Total	15 463 211	

Source : Compte financier 2024.

Comme décrit au § 3.3.1, les dépenses associées au passage de marchés à bons de commande sont intégrés aux dépenses de fonctionnement dans le compte financier de l'ANCT : ces dépenses ne figurent donc pas au titre des interventions en ingénierie (cf. tableau 41). Par souci de comparabilité et d'harmonisation avec les autres opérateurs, la mission a donc réintégré ces dépenses aux dépenses d'intervention de l'ANCT en matière d'ingénierie territoriale.

¹⁵ Le montant associé au Fonds Numérique Ensemble de 3,295 M€ a été corrigé, après échange avec l'ANCT. La mission estime donc à 1,724 M€ le montant de crédits de paiement 2024 engagés pour l'ingénierie territoriale dans le cadre du Fonds Numérique Ensemble.

Annexe I

Ces dépenses de fonctionnement associées aux MABC s'élèvent à environ 18,1 M€ en 2024. Elles sont reportées dans la balance comptable générale à la ligne 604 sous le titre « Achats d'études et prestations de services (incorporés aux ouvrages et aux produits) ».

Les dépenses d'intervention de l'ANCT en matière d'ingénierie territoriale, harmonisées en intégrant les MABC, s'élèvent à 33,6 M€ en 2024. Ce montant de dépenses d'intervention correspond à 43 % des dépenses d'intervention harmonisées.

Tableau 42 : Évaluation des dépenses d'intervention de l'ANCT en matière d'ingénierie territoriale

Description	Montant (en €)
Dépenses d'intervention reportée tableau 41	15 463 211
Achats d'études et prestations de services (ligne 604 du Bilan comptable général)	18 110 466
Total	33 573 678

Source : Mission d'après comptabilité générale et compte financier 2024.

Les dépenses de fonctionnement associées à cette intervention en ingénierie s'élèvent à environ 10,7 M€. Ce montant correspond à 43 % des dépenses de fonctionnement hors personnel harmonisées, qui s'élèvent à 24,8 M€.

Les dépenses d'investissement de l'ANCT associées à l'intervention en ingénierie territoriale s'élèvent à 2,1 M€. Elles sont presque exclusivement associées au programme d'ingénierie Transnum, à hauteur de deux millions d'euros. Le reste des dépenses d'investissement est réalisé dans le cadre de dépenses de service support de moyens généraux et de systèmes d'information. Elles ont été ventilées au prorata du nombre d'ETPT de l'ANCT en poste au profit de l'ingénierie territoriale, soit à hauteur de 29,4 % (cf. § 3.3.4).

Tableau 43 : Dépenses d'investissement de l'ANCT liées à l'ingénierie territoriale en 2024, en CP

Programme comptable	Dépenses d'investissement (en)	Clé de ventilation	Montant lié à l'ingénierie (en)
Fonds Transnum	2 108 234,97	100,0 %	2 057 499
Moyens généraux	89 221,62	29,4 %	26 244
Systèmes d'information	70 469,85	29,4 %	20 728
Total			2 104 470

Source : Compte financier 2024 ; Organigramme.

3.3.4. L'ANCT consacre 123 ETPT à l'ingénierie territoriale, pour un coût de 8,9 M€

Au 31 décembre 2024, l'ANCT emploie 424,5 ETPT au sein de trois directions générales déléguées (DGD) et de services support et transverses.

Tableau 44 : Répartition des ETPT de l'ANCT au sein des directions au 31 décembre 2024

Directions	Nombre d'ETPT
Agence comptable	9
Cabinet	13
DGD Appui opérationnel et stratégique	118,6
DGD Numérique	49,6
DGD Politique de la ville	101,5
DGD Territoires et ruralités	75,4
Direction générale	7
Secrétariat général	50,4
Total général	424,5

Source : Registre du personnel de l'ANCT au 31 décembre 2024.

Annexe I

Au sein des directions générales déléguées, l'ANCT dispose d'environ 101 ETPT dédiés à l'ingénierie territoriale, parmi lesquels 17,8 sont des ETPT de support. Ils sont principalement employés au sein de la direction générale déléguée « territoires et ruralités » (cf. tableau 45). La politique de la ville, qui ne relève pas de l'ingénierie territoriale, est pilotée par une DGD propre qui ne compte par conséquent aucun ETPT dédié à l'ingénierie territoriale. La DGD Numérique pilote en revanche des programmes d'ingénierie territoriale : « Nouveaux lieux, nouveaux liens », ainsi que la mission « Incubateur numérique ».

Tableau 45 : Répartition des ETPT mettant en œuvre l'ingénierie territoriale au sein des directions générales déléguées de l'ANCT

Directions et pôles	Effectif total	Effectifs Ingénierie territoriale	Dont supports
DGDAOS	118,6	23,4	4,4
Conseillers experts	4,0	0,0	0,0
Direction ¹⁶	2,0	0,4	0,4
Fonds commerces	8,0	0,0	0,0
Pôle analyse et diagnostics territoriaux	16,0	0,0	0,0
Pôle interface et contrats territoriaux	23,0	23,0	4,0
Pôle politique de cohésion européenne	23,8	0,0	0,0
Pôle politique de cohésion européenne - Synergie	12,0	0,0	0,0
Pôle projets et appui opérationnel	22,8	0,0	0,0
Pôle Prospective, Veille et Innovation	7,0	0,0	0,0
DGDNUM	49,6	16,1	2,0
Programme Nouveaux Lieux Nouveaux Liens (1)	1,0	1,0	0,0
Direction	3,6	1,1	0,0
Mission incubateur de services numériques	10,0	10,0	1,0
Programme France mobile	5,0	0,0	0,0
Programme France mobile et France Très haut débit	1,0	0,0	0,0
Programme France Très Haut Débit	17,0	0,0	0,0
Programme France Très Haut Débit	1,0	0,0	0,0
Programme nouveaux lieux nouveaux liens (2)	4,0	4,0	1,0
Programme Société numérique	7,0	0,0	0,0
DGDPV	101,5	0,0	0,0
Conseil National des Villes	5,0	0,0	0,0
Direction	3,0	0,0	0,0
Mission Grande équipe de la réussite républicaine	19,8	0,0	0,0
Mission soutien à la vie associative	9,8	0,0	0,0
Programme cadre de vie logement mobilités et tranquillité publique	7,0	0,0	0,0
Programme éducation et petite enfance	10,8	0,0	0,0
Programme emploi formation et développement économique	9,0	0,0	0,0
Programme lien social et images des quartiers	14,1	0,0	0,0
Programme lien social et images des quartiers	4,0	0,0	0,0
URBACT	19,0	0,0	0,0
DGDTR	75,4	62,0	11,4
Commissariats de massifs - Alpes	7,0	7,0	1,0
Commissariats de massifs - Jura	4,0	4,0	1,0
Commissariats de massifs - Massif Central	7,0	7,0	2,0
Commissariats de massifs - Pyrénées	5,0	5,0	1,0
Commissariats de massifs - Vosges	4,0	4,0	1,0
Direction	5,8	4,4	4,4

¹⁶ Les effectifs de direction des DGD sont considérés comme des effectifs support, et sont rattachés à l'ingénierie territoriale, au prorata du nombre d'ETPT rattachés à l'ingénierie territoriale au sein de la DGD, rapporté à l'effectif total (en ETPT) de la DGD.

Annexe I

Directions et pôles	Effectif total	Effectifs Ingénierie territoriale	Dont supports
Pôle coordination nationale des contrats de relance et de transition écologique	2,0	2,0	0,0
Programme Action cœur de ville	6,0	6,0	0,0
Programme ACV - PVD	1,0	1,0	1,0
Programme France Services	12,0	0,0	0,0
Programme montagne	1,0	1,0	0,0
Programme petites villes de demain	4,0	4,0	0,0
Programme ruralités	6,0	6,0	0,0
Programme Territoires d'industrie	9,6	9,6	0,0
Programmes ruralités et montagne	1,0	1,0	0,0
Total général	345,1	101,5	17,8

Source : Mission d'après organigramme.

Au sein des directions support, l'ANCT emploie 21 ETPT pour soutenir son intervention en ingénierie. La ventilation des ETP des structures de support, de soutien et d'encadrement est réalisée via différentes clés :

- ♦ La clé « aides dont tiers » de 8 %, correspond à la part de l'intervention de l'ANCT représentée par les programmes d'ingénierie territoriale, en intégrant les dépenses pour compte de tiers dans le montant total d'intervention. Elle est utilisée pour ventiler les ETPT de l'agence comptable et du service budget et finances ;
- ♦ La clé « aides hors tiers » de 43 % correspond à la part de l'intervention de l'ANCT représentée par les programmes d'ingénierie territoriale sans intégrer les dépenses pour compte de tiers dans le montant total d'intervention. Elle est utilisée pour ventiler les ETPT de la mission d'appui à la performance ;
- ♦ La clé « ETP » correspond à la part d'ETPT des DGD qui participent aux missions d'ingénierie territoriale de l'ANCT. Elle est utilisée pour ventiler les ETPT du cabinet, de la direction générale, du secrétariat général, des services RH, SI et de moyens généraux.

Tableau 46 : Ventilation des effectifs des directions support de l'ANCT au profit de l'ingénierie territoriale

Directions	Effectif total	Intitulé clé	Valeur clé	Support de l'aide aux collectivités
Agence comptable	9	Aides dont tiers	8 %	0,8
Cabinet	13	ETP	29 %	3,8
Direction générale et mission d'appui	7			2,2
dont direction générale	6	ETP	29 %	1,8
dont mission d'appui à la performance	1	Aides hors tiers	43 %	0,4
Secrétariat général et services	50,4			14,2
dont secrétariat général	5,9	ETP	29 %	1,7
dont service budget et finances	7,4	Aides dont tiers	8 %	0,6
dont service des moyens généraux	7,5	ETP	29 %	2,2
dont service des ressources humaines	13,6	ETP	29 %	4,0
dont service marchés et commande publique	7	Aides hors tiers	43 %	3,0
dont service systèmes d'information	9	ETP	29 %	2,6
Total	79,4			21,0

Source : Mission d'après organigramme et compte financier 2024.

Annexe I

Ces 21 ETPT au sein des directions support s'ajoutent aux 101,5 ETPT identifiés au sein des directions générales (cf. tableau 46). En 2024, l'ANCT a donc employé environ 123 ETPT dédiés à l'ingénierie territoriale, parmi lesquels près de 39 relevaient de fonction support, de soutien ou d'encadrement. Ces 39 ETPT support sont constitués de 21 ETPT au sein des directions supports (cf. tableau 46) et de 18 ETPT au sein des directions générales déléguées (cf. tableau 45)

Les dépenses de personnel associées à ces 123 ETPT peuvent être estimées à 8,9 M€ en 2024, parmi lesquels 2,8 M€ dédiés aux fonctions support et 6,1 M€ aux fonctions opérationnelles, de conception et de pilotage des programmes. Ces valeurs sont calculées à partir du coût moyen de l'ETPT à l'ANCT.

Tableau 47 : Dépenses de personnel de l'ANCT au profit de l'ingénierie territoriale.

Effectif	Nombre d'ETPT	Dépenses de personnel (en €)
ETPT moyen	1	72 580
Fonctions métiers	83,7	6 074 173
Fonctions supports	38,8	2 818 090
Total	122,5	8 892 263

Source : Mission d'après compte financier 2024 et organigramme.

3.3.5. L'ANCT consacre 138,5 M€ de dépenses aux collectivités territoriales, dont 55,2 M€ au titre de l'ingénierie territoriale

3.3.5.1. Toutes aides et appuis aux collectivités territoriales confondus, les dépenses totales de l'ANCT atteignent 138,5 M€

Les dépenses totales de l'ANCT dédiées à l'aide aux collectivités territoriales, s'élèvent à 138,5 M€ en crédits de paiement pour l'exercice 2024. Cette dépense se décompose (cf. tableau 48) en :

- ◆ dépenses d'intervention, à hauteur de 74,4 M€ ;
- ◆ dépenses de fonctionnement hors personnel, à hauteur de 23,7 M€ ;
- ◆ dépenses de personnel, à hauteur de 24,5 M€, dont 17,3 M€ de coût des 238 ETPT métier en charge de la conception, du déploiement et de la mise en œuvre des programmes, et 7,3 M€ de coût des fonctions support, de management ou de gestion, qui représentent 100 ETPT.

Tableau 48 : Dépenses de l'ANCT et nombre d'ETPT associés à l'aide aux collectivités territoriales en 2024

Unité	Personnel		Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
	Métier	Support				
CP (en €)	17 269 716	7 268 518	23 732 917	74 393 292	15 846 945	138 511 387
ETPT	238 ETPT	100 ETPT				338 ETPT

Source : mission.

3.3.5.2. Les dépenses de l'ANCT dans le champ de l'ingénierie territoriale s'élèvent à 55,2 M€, pour un coût de gestion de 13,5 M€, soit 24,5 % des dépenses

Les dépenses totales de l'ANCT dédiées à l'ingénierie territoriales, s'élèvent à 55,2 M€ en crédits de paiement pour l'exercice 2024. Cette dépense se décompose (cf. tableau 49) en :

- ◆ Dépenses d'intervention, à hauteur de 33,6 M€ ;
- ◆ Dépenses de fonctionnement hors personnel, à hauteur de 10,7 M€ ;
- ◆ Dépenses de personnel, à hauteur de 8,9 M€, dont 6,1 M€ de coût des 84 ETPT métier en charge de la conception, du déploiement et de la mise en œuvre des programmes, et 2,8 M€ de coût des fonctions support, de management ou de gestion, qui représentent 39 ETPT.

Tableau 49 : Dépenses de l'ANCT et nombre d'ETPT associés à l'ingénierie territoriale en 2024

Unité	Personnel		Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
	Métier	Support				
CP (€)	6 074 174	2 818 090	10 710 660	33 573 678	2 104 471	55 281 072
ETPT	84	39				123

Source : Mission ; Compte financier 2024 ; Organigramme et suivi ETPT 2024.

Les coûts de gestion, constitués des dépenses de personnel support et des dépenses de fonctionnement s'élèvent à 13,5 M€, soit 24,5 % de l'ensemble des dépenses d'ingénierie territoriale de l'ANCT qui représentent 55,2 M€

La mission a donc pu établir un coût complet (cf. tableau 50) de l'intervention de l'ANCT en matière d'ingénierie territoriale. Lorsque l'ANCT distribue un million d'euros en crédits de paiement en finançant des prestations d'ingénierie au bénéfice des collectivités, elle mobilise à cette fin 2,5 ETPT d'ingénieurs et de techniciens et 1,2 ETPT de personnel support, de gestion ou de management, pour un coût du personnel de 265 k€, ainsi que 319 k€ de dépenses de fonctionnement.

Tableau 50 : Coût complet de l'intervention de l'ANCT dans le champ de l'ingénierie territoriale en 2024

Intervention (en €)	Fonctionnement (en €)	Personnel métier (en €)	Personnel support (en €)	ETPT métier	ETPT support
1 000 000	319 020	180 921	83 937	2,49	1,16

Source : Mission.

4. Par le biais de ses trois opérateurs, l'État est intervenu, en 2024, à hauteur de 200 M€ dans le champ de l'ingénierie territoriale, et a employé près de 560 ETPT, générant des coûts de gestion compris entre 24 et 31 % des dépenses engagées à ce titre

4.1.1. En 2024, l'État a mobilisé 200 M€ et près de 560 ETPT au profit de son action en matière d'ingénierie territoriale

Par le biais de l'ADEME, du Cerema et de l'ANCT, l'État est intervenu à hauteur de 200 M€ dans le champ de l'ingénierie territoriale, et a employé près de 560 ETPT pour mettre en œuvre ce soutien. La répartition de ces dépenses et ETPT entre les trois opérateurs est présentée ci-dessous (cf. tableau 51).

Annexe I

Ce soutien des opérateurs à l'ingénierie territoriale s'inscrit dans le cadre plus global de leur action au profit des collectivités laquelle correspond à des dépenses de près de 620 M€, et à l'action d'environ 1 142 ETPT (métiers et supports).

Annexe I

Tableau 51 : Comparaison des dépenses de soutien aux collectivités et d'ingénierie territoriale des trois opérateurs de l'État en 2024

Opérateurs		Dépenses de personnel		Autres dépenses de fonctionnement en CP (en €)	Intervention en CP (en €)	Investissement en CP (en €)	Total en CP (en €)
		Fonctions métier	Fonctions support				
Cible collectivités territoriales	ADEME	23 607 254	14 400 819	43 480 628	324 223 879	15 722 193	421 434 774
		266 ETPT	159 ETPT				424 ETPT
	Cerema	25 039 415	7 555 202	11 458 530	14 071 385	2 386 265	60 510 796
		293 ETPT	87 ETPT				380 ETPT
	ANCT	17 269 716	7 268 518	23 732 917	74 393 292	15 846 945	138 511 387
		238 ETPT	100 ETPT				338 ETPT
	Total	65 916 384	29 224 539	78 672 074	412 688 556	33 955 403	620 456 957
		796 ETPT	346 ETPT				1 142 ETPT
Ingénierie territoriale	ADEME	3 249 180	1 885 673	21 236 595	55 662 552	2 301 022	84 335 023
		37 ETPT	20 ETPT				57 ETPT
	Cerema	25 039 415	7 555 202	11 458 530	14 071 385	2 386 265	60 510 796
		293 ETPT	87 ETPT				380 ETPT
	ANCT	6 074 174	2 818 090	10 710 660	33 573 678	2 104 471	55 281 072
		84 ETPT	39 ETPT				123 ETPT
	Total	34 362 769	12 258 965	43 405 786	103 307 615	6 791 758	200 126 891
		414 ETPT	146 ETPT				560 ETPT

Source : Mission.

4.1.2. Les coûts de gestion représentent 24 à 31 % des dépenses totales associées à l'ingénierie territoriale

Les opérateurs ont des coûts de mise en œuvre de l'intervention en ingénierie territoriale proches. Le tableau 52 rapporte le montant des coûts de gestion (dépenses de personnel support et dépenses de fonctionnement), aux dépenses totales : ces coûts de gestion constituent 24 à 31% des dépenses totales d'ingénierie territoriale. On observe un coût de gestion relatif plus faible pour l'ANCT et l'ADEME que pour le Cerema.

Le tableau 51 présente également les coûts de mise en œuvre de l'intervention en ingénierie. Pour une intervention de 1 000 € (incluant uniquement des dépenses d'intervention, de personnel métier ou d'investissement), le tableau indique la dépense supplémentaire à réaliser en fonctionnement et en coût des fonctions support pour mener à bien l'intervention. Pour une intervention de 1 000 €, les coûts associés s'élèvent à 324 € pour l'ANCT, 378 € pour l'ADEME et 428 € pour le Cerema.

Tableau 52 : Coûts de gestion associés à l'ingénierie territoriale

Opérateurs	Coûts de gestion (en €)	Dépenses d'Ingénierie territoriale (en €)	Part des coûts de gestion dans les dépenses
ADEME	23 122 268	84 335 023	27,4%
Cerema	19 013 732	60 510 796	31,4%
ANCT	13 528 751	55 281 072	24,5%

Source : Mission.

Tableau 53 : Coûts de mise en œuvre d'une intervention en ingénierie territoriale de 1000 €

Opérateurs	Coûts de mise en œuvre d'une intervention de 1 000 € (en €)
ADEME	377,7
Cerema	458,2
ANCT	324,0

Source : Mission

Ces différences de coûts de gestion s'expliquent en partie par des activités de natures différentes. La distribution d'aides à l'ingénierie de l'ADEME et de l'ANCT peut s'effectuer avec des coûts de fonctionnement et de personnel support relatifs moindre que la prestation d'ingénierie faite par le Cerema. 1 000 € d'intervention de l'ADEME ou de l'ANCT serviront à acheter des prestations d'ingénierie auprès de bureaux d'études et donc une part couvrira les coûts de fonctionnement et de support de ces prestataires. On ne peut donc déduire exclusivement de ces métriques une mesure de l'efficacité relative des opérateurs, étant rappelé que l'absence de comptabilité analytique ne permet ni de mesurer leur efficacité interne, ni de les comparer entre eux.

ANNEXE II

Les dispositifs d'ingénierie territoriale déployés par les opérateurs de l'État

SOMMAIRE

1. LES COMPÉTENCES ET MODES DE GOUVERNANCE DES CINQ OPÉRATEURS SOUS REVUE.....	1
1.1. L'Agence de la transition écologique (ADEME)	1
1.1.1. Depuis sa création en 1990, l'ADEME renforce son rôle dans la transition écologique	1
1.1.2. Dirigée par un président directeur général, l'agence a pour tutelle chef de file le ministère de la transition écologique, à travers la DGEC.....	2
1.2. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)	3
1.2.1. Le Cerema regroupe l'expertise publique en aménagement et infrastructures	3
1.2.2. Le Cerema agit dans le champ de l'aménagement durable du territoire, au service de l'État, des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs publics.....	3
1.2.3. Depuis 2023, la gouvernance du Cerema a évolué pour renforcer la représentation des collectivités territoriales.....	5
1.3. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	7
1.3.1. La création de l'ANCT résulte de la fusion de trois structures existantes	7
1.3.2. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) se présente comme l'opérateur pivot de la coordination de l'ingénierie territoriale.....	7
1.3.3. Placée sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, l'ANCT dispose d'un conseil d'administration dans lequel les représentants des élus locaux jouent un rôle prépondérant.....	9
1.4. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)	10
1.5. L'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).....	11
2. POUR L'ENSEMBLE DE LEURS MISSIONS, 28 PROGRAMMES BUDGÉTAIRES DIFFÉRENTS PARTICIPENT AU FINANCEMENT DE CES OPÉRATEURS POUR UN TOTAL DE 4 MDS€.....	13
3. LES OPÉRATEURS SONT REPRÉSENTÉS AU NIVEAU LOCAL, SOIT DIRECTEMENT SOIT EN S'APPUYANT SUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	17
3.1. Si l'ADEME et le Cerema disposent de directions régionales, les autres opérateurs s'appuient sur les services déconcentrés pour leur représentation locale.....	17
3.1.1. Seuls l'ADEME et le Cerema disposent de représentations territoriales propres.....	17
3.1.2. L'ANCT, l'ANRU et l'ANAH s'appuient sur les services déconcentrés, départementaux et régionaux, de l'État	17
3.2. Les relations entre les opérateurs de l'État et les préfets et les services de l'État sont régies par des textes spécifiques	18
3.2.1. Le cadre général des relations entre les opérateurs de l'État et les préfets	18
3.2.2. Des dispositions spécifiques complètent le cadre général.....	20

4. L'INGÉNIERIE TERRITORIALE QUE PROPOSENT LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EST ESSENTIELLEMENT MISE EN ŒUVRE À TRAVERS DES PROGRAMMES D'AIDES.....	21
4.1. L'ANCT subventionne de l'ingénierie territoriale en appui aux collectivités à travers 12 programmes pour 38 M€ de crédits de paiement en 2024.....	21
4.2. L'ADEME soutient les collectivités locales en ingénierie à travers 18 systèmes d'aides différents.....	29
4.3. Outre ses missions d'expertise, le Cerema finance des programmes d'aides aux collectivités pour 16,7 M€ de crédits de paiement en 2024	31
4.4. Outre la mobilisation de missions d'appui au profit des collectivités dans le cadre du NPNRU, l'ANRU finance plus de 1 100 ETP en collectivités dans le cadre des différents programmes qu'elle pilote	35
4.5. L'ANAH finance de l'ingénierie au profit des collectivités dans le cadre de ses programmes d'amélioration de l'habitat, dont plus de 450 chefs de projets dans le cadre de programmes de l'ANCT	36
5. EN 2024, LES DIFFÉRENTS OPÉRATEURS DE L'ÉTAT FINANCENT PRÈS DE 2 400 CHEFS DE PROJETS DANS LES COLLECTIVITÉS POUR 79,8 M€, SOIT L'ÉQUIVALENT DE 40 À 80% DES EFFECTIFS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS SUPPRIMÉS OU RÉAFFECTÉS DEPUIS 2010, SELON LE MODE DE DÉCOMPTÉ ..	37
5.1. Les réformes de l'ingénierie publique de l'État en soutien direct des collectivités avaient conduit en 2016 à la suppression ou au redéploiement de près de 3 000 ETP en services déconcentrés.....	37
5.2. La réduction des effectifs dans les services déconcentrés départementaux entre 2012 et 2020 a été estimée à 6 000 ETP par la Cour des comptes.....	38
5.3. La mission estime à près de 2 400 le nombre de chefs de projets cofinancés par les opérateurs de l'État dans les collectivités.....	39
6. LA CARTOGRAPHIE DES OFFRES D'INGÉNIERIE FAIT APPARAÎTRE UNE COUVERTURE THÉMATIQUE LARGE VOIRE REDONDANTE APPELANT À UNE CLARIFICATION DES RÔLES ENTRE OPÉRATEURS.....	44
6.1. Un exercice de cartographie réalisé conjointement par les opérateurs révèle la diversité et les recoupements de leur offre d'ingénierie auprès des collectivités.....	44
6.1.1. <i>L'analyse des dispositifs selon huit types d'ingénierie met en exergue les modes d'interventions privilégiés par les opérateurs auprès des collectivités</i>	44
6.1.2. <i>L'analyse par domaine d'intervention met en exergue des redondances des programmes des opérateurs entre eux.....</i>	45
6.2. Cette analyse suggère la pertinence d'un renforcement de la spécialisation thématique des opérateurs.....	52

1. Les compétences et modes de gouvernance des cinq opérateurs sous revue

1.1. L'Agence de la transition écologique (ADEME)

1.1.1. Depuis sa création en 1990, l'ADEME renforce son rôle dans la transition écologique

L'Agence de la transition écologique (ADEME) a été créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990, sous l'intitulé initial d'« *agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* ».

L'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Elle est placée sous la tutelle conjointe du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En 2020, l'agence a adopté l'appellation « *agence de la transition écologique* », reflétant l'évolution de ses missions dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et la mise en œuvre des politiques publiques en matière de développement durable.

L'ADEME se positionne principalement sur la transition écologique et énergétique, le développement durable, ainsi que l'économie circulaire. Elle intervient dans des domaines variés, notamment les mobilités actives, la gestion énergétique, les déchets, l'écologie industrielle, la biodiversité et la gestion des friches.

L'ADEME produit une expertise reconnue à travers des référentiels méthodologiques, finance des études et des projets d'ingénierie de façon indirecte, généralement *via* des prestataires externes et le financement de postes de chefs de projet locaux. Elle joue également un rôle significatif en matière d'animation territoriale pour promouvoir les enjeux environnementaux auprès des collectivités.

L'ADEME a vocation à accompagner la transition écologique et énergétique dans les territoires, les entreprises et la société civile. Ses compétences couvrent un spectre large incluant notamment :

- ◆ L'efficacité énergétique dans les bâtiments, l'industrie et les transports ;
- ◆ Le développement des énergies renouvelables (biomasse, solaire, géothermie, etc.) ;
- ◆ La prévention, la gestion et la valorisation des déchets ;
- ◆ L'économie circulaire, l'écoconception, la consommation responsable et la réduction des impacts environnementaux ;
- ◆ La qualité de l'air, les sols et les nuisances ;
- ◆ L'adaptation au changement climatique, l'aménagement durable du territoire et la résilience.

Elle joue un rôle d'expertise scientifique et technique, de financement (subventions, appels à projets, soutien à l'innovation), d'accompagnement stratégique (conseil, études, outils méthodologiques), et de sensibilisation auprès de tous les publics.

En 2023, l'ADEME comptait environ 1 200 agents répartis entre son siège national, à Angers, son établissement en Île-de-France (Montrouge), et 17 directions régionales couvrant la métropole et l'outre-mer. L'agence dispose également de représentations à Bruxelles et à l'étranger, notamment pour suivre les politiques européennes et les financements internationaux.

1.1.2. Dirigée par un président directeur général, l'agence a pour tutelle chef de file le ministère de la transition écologique, à travers la DGE.

Le président du conseil est une personnalité qualifiée nommée par décret, il est aussi directeur général.

Le conseil d'administration compte 28 membres, outre le président, à savoir :

- ◆ Onze représentants de l'État, dont le délégué interministériel au développement durable ou son représentant et le directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ou son représentant ;
- ◆ Une sénatrice et une députée ;
- ◆ Quatre représentants des collectivités territoriales ;
- ◆ Cinq personnalités qualifiées (représentants d'associations de protection de l'environnement et de représentants de groupements professionnels intéressés) ;
- ◆ Six représentants issus du personnel de l'ADEME.

L'ADEME est placée sous la tutelle conjointe des ministères suivants : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à travers la direction générale de l'énergie et du climat (DGE) et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGLN); ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, via la direction générale de la recherche et de l'innovation (DRI). La tutelle chef de file est assurée par le ministère de la transition écologique, à travers la DGE.

Un contrat d'objectifs et de performance (COP) a été signé avec l'État en juillet 2023 pour une durée de quatre ans (COP 2023-2027). Outre des objectifs d'efficience interne, il fixe à l'agence trois orientations stratégiques, à savoir l'accélération de la transition écologique et énergétique, l'éclairage de la décision publique et l'expérimentation/innovation, déclinés dans quatre domaines prioritaires :

- ◆ La décarbonation de l'économie et le développement des énergies renouvelables (sobriété et efficacité énergétiques, fonds chaleur et soutien aux énergies renouvelables, décarbonation de l'industrie, des bâtiments, des transports et du secteur numérique, hydrogène, financement de la transition énergétique et écologique : finance durable) ;
- ◆ La sobriété matière et l'économie circulaire (leviers, nouveaux modèles d'affaires et écoconception pour réduire notre consommation de biens, observatoires déchets et ressources, valorisation matière et énergétique des déchets, supervision des filières REP, alimentation durable) ;
- ◆ L'adaptation au changement climatique et les services écosystémiques (accompagnement des territoires, des infrastructures et des filières aux enjeux d'adaptation, bioéconomie durable et solutions fondées sur la nature, puits de carbone naturels, forêts) ;
- ◆ La réduction des pollutions (qualité de l'air, recyclage foncier et santé des sols, sites et sols pollués).

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

1.2.1. Le Cerema regroupe l'expertise publique en aménagement et infrastructures

Le Cerema a été créé par le décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013, pris en application de l'article 27 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 relative à diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports. Issu de 50 ans d'histoire de l'aménagement et de l'ingénierie des infrastructures de transport, le Cerema est né de la fusion de onze services techniques centraux et locaux du ministère de l'écologie.

Le Cerema est un établissement public à caractère administratif (EPA) dont le siège est situé à Bron (69).

1.2.2. Le Cerema agit dans le champ de l'aménagement durable du territoire, au service de l'État, des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs publics

Le Cerema se distingue par son expertise technique et son ingénierie spécialisée dans divers domaines tels que l'urbanisme, les mobilités, l'adaptation climatique, la sobriété foncière, la gestion des friches, les infrastructures de transports et la gestion des risques environnementaux.

Le Cerema accompagne directement les collectivités territoriales par des prestations technique, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), ainsi que par la réalisation de diagnostics techniques approfondis. Il met également à disposition des outils numériques spécialisés, comme la plateforme « Cartofriches », pour appuyer les collectivités dans leurs décisions d'aménagement et de gestion territoriale.

Le Cerema se présente comme l'acteur fournissant « *l'expertise publique pour la transition écologique et la cohésion des territoires* », qui « *accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport* »¹.

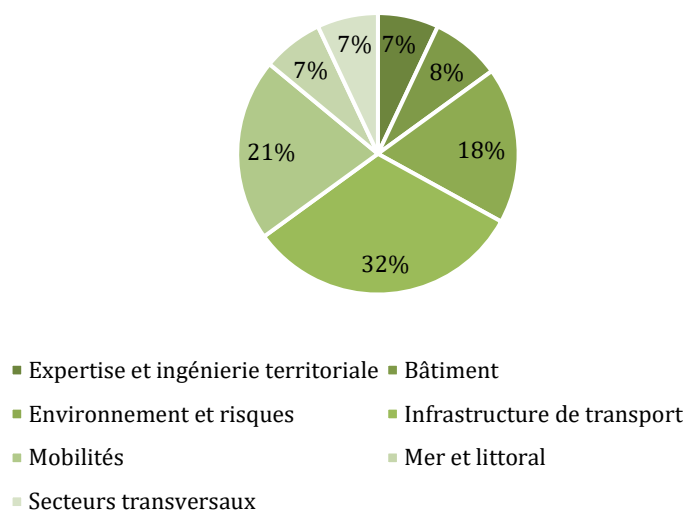
Il agit donc dans le champ de l'aménagement durable du territoire, au service de l'État, des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs publics. Ses domaines de compétences recouvrent :

- ◆ La mobilité et les transports (infrastructures, sécurité, intermodalité, mobilités actives ...) ;
- ◆ La gestion des risques (inondations, mouvements de terrain, vulnérabilités ...) ;
- ◆ La mer et le littoral (sécurité et développement durable des activités maritimes et fluviales, adaptation des territoires maritimes et littoraux au changement climatique) ;
- ◆ La transition écologique (urbanisme durable, biodiversité, adaptation au changement climatique, qualité de l'air) ;
- ◆ Le bâtiment et la rénovation énergétique ;
- ◆ L'expertise et l'ingénierie territoriales (donnée territoriale, la modélisation...)

¹ Site du Cerema : cerema.fr

Annexe II

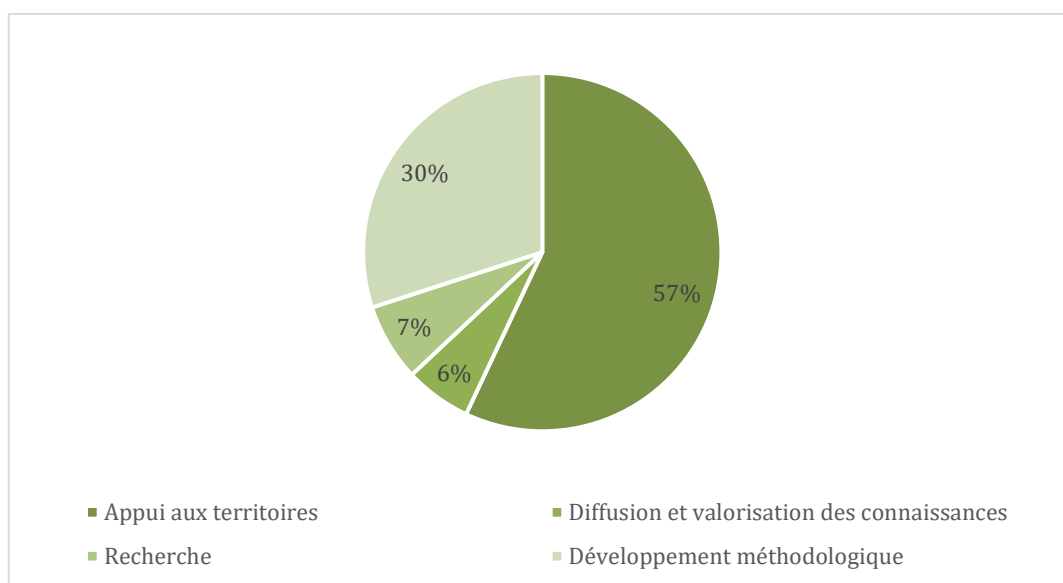
Graphique 1 : La part des domaines d'expertise dans l'activité du Cerema



Source : Projet stratégique 2025-2028 du Cerema.

L'activité principale du Cerema relève de l'appui aux territoires, mais intègre aussi des activités de développement méthodologique, de recherche et de diffusion des connaissances.

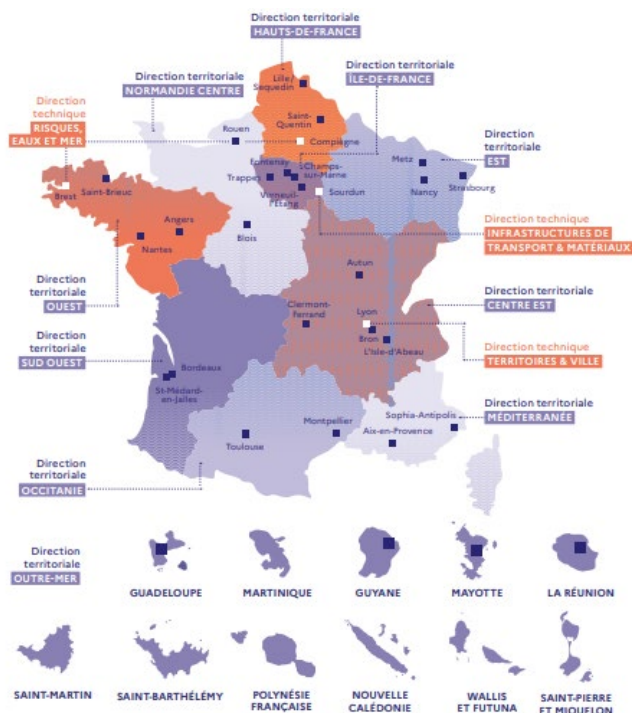
Graphique 2 : La part des domaines d'expertise dans l'activité du Cerema



Source : Projet stratégique 2025-2028 du Cerema.

Le Cerema est structuré autour de 8 directions territoriales, réparties sur l'ensemble du territoire, et de centres d'expertise thématiques nationaux. Il compte environ 2 500 collaborateurs, dont 70 % d'ingénieurs et de techniciens, et dispose d'un important patrimoine technique (laboratoires, plateformes d'essai, bases de données, etc.).

Graphique 3 : Structuration territoriale du Cerema



Source : Cerema.

1.2.3. Depuis 2023, la gouvernance du Cerema a évolué pour renforcer la représentation des collectivités territoriales

L'évolution du Cerema s'appuie sur un changement majeur de sa gouvernance. En avril 2023² en effet, la gouvernance du Cerema a été profondément remaniée pour renforcer la représentation des collectivités territoriales au sein de ses instances décisionnelles. Cette réforme s'est traduite par une modification substantielle de la composition du conseil d'administration (CA). Celui-ci comprend désormais 35 membres, répartis comme suit :

- ◆ 20 représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements adhérents, élus au sein de quatre collèges électoraux représentant les différentes catégories de collectivités : régions, départements, groupements de collectivités et communes ;
- ◆ 7 représentants de l'État, issus des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme, des transports, de l'intérieur, du budget et de la recherche ;
- ◆ 3 personnalités qualifiées, nommées pour leur expertise dans les domaines d'intervention du Cerema ;
- ◆ 5 représentants du personnel.

Cette nouvelle composition confère aux collectivités territoriales une représentation significative, avec 20 sièges sur 35, soit environ 57 % des voix. Cette évolution vise à permettre aux collectivités, principales bénéficiaires des services du Cerema, d'intervenir davantage sur les orientations stratégiques de l'établissement. La direction générale est assurée par un directeur nommé en conseil des ministres.

En complément, la composition du conseil stratégique, instance consultative du Cerema, a également été adaptée pour refléter cette nouvelle gouvernance.

² Décret n° 2022-897 du 16 juin 2022, modifiant les statuts de l'opérateur pour intégrer cette gouvernance élargie, installation du nouveau conseil d'administration en avril 2023.

Annexe II

Dans le cadre de sa nouvelle gouvernance, le Cerema fonctionne désormais avec un dispositif d'adhésion payante pour les collectivités territoriales volontaires. Celui-ci permet au Cerema d'intervenir sous forme de « quasi-régie » auprès des collectivités adhérentes, qui peuvent ainsi le solliciter et signer avec lui des conventions sans passer par les règles de concurrence et de publicité habituelles³.

Près d'un millier de collectivités adhèrent au Cerema, dont 16 régions, 86 départements, 414 EPCI et groupements, et 453 communes à fin 2024.

Le Cerema est placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, par l'intermédiaire de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), chef de file de la tutelle ; la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et le CGDD.

Le ministère de l'intérieur, *via* la direction générale des collectivités locales (DGCL), est également associé à la tutelle du Cerema, compte tenu de ses missions de soutien aux collectivités.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2021-2024 est désormais échu. Adopté le 7 octobre 2021, il définissait les orientations stratégiques du Cerema pour cette période, articulées autour de **sept axes** principaux :

- ◆ apporter l'expertise nécessaire à l'État pour le déploiement des politiques publiques ;
- ◆ amplifier l'action du Cerema au bénéfice direct des collectivités territoriales et réfléchir à un modèle économique renouvelé ;
- ◆ renforcer, renouveler et développer les compétences scientifiques et techniques ;
- ◆ augmenter la capacité d'expertise, de diffusion des données et connaissances grâce au numérique ;
- ◆ conforter l'activité de recherche et d'innovation au bénéfice des politiques publiques ;
- ◆ améliorer l'exemplarité et l'action du Cerema par l'évaluation et le contrôle en continu ;
- ◆ optimiser la performance par un pilotage unifié et transparent.

Ce contrat était accompagné de 31 indicateurs permettant de suivre et d'évaluer la performance de l'établissement dans la réalisation de ces objectifs.

Le conseil d'administration a en outre adopté un projet stratégique 2025-2028 « Adapter les territoires au défi climatique – Projet stratégique 2025-2028 ». Avec ce plan, le Cerema se positionne explicitement comme « *l'établissement public de référence pour l'adaptation au changement climatique des territoires* ».

Trois lignes directrices y sont identifiées : la contribution aux stratégies nationales de neutralité carbone et d'adaptation au changement climatique portées par l'État, l'accompagnement à un aménagement résilient et durable auprès de tous les acteurs des territoires, dans une optique de territorialisation de l'action publique et la participation à la politique de solidarité et de cohésion territoriale auprès de toutes les collectivités et surtout des territoires aux enjeux spécifiques (outre-mer, ruralité, montagne, littoral).

Ces orientations stratégiques se déclinent en cinq « piliers », à savoir :

- ◆ une expertise pour encourager l'adaptation des territoires au défi climatique ;
- ◆ l'accompagnement des bénéficiaires du Cerema ;
- ◆ le sens du collectif ;
- ◆ une recherche et une innovation au service des territoires ;

³ En application de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, dite « 3DS », le décret n° 2022-897 du 16 juin 2022 modifiant le statut du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) donne une base réglementaire à ce nouveau dispositif.

Annexe II

- ♦ une responsabilité sociétale et environnementale affirmée.

Le prochain COP du Cerema pour la période 2025-2028, qui doit être présenté en juin 2025 au conseil d'administration de l'établissement, a vocation à être « la traduction chiffrée des ambitions affichées dans ce projet stratégique » selon la direction actuelle.

1.3. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

1.3.1. La création de l'ANCT résulte de la fusion de trois structures existantes

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 et installée le 1^{er} janvier 2020.

Elle résulte de la fusion de trois entités existantes :

- ♦ Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
- ♦ L'Agence du numérique ;
- ♦ Une partie de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

1.3.2. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) se présente comme l'opérateur pivot de la coordination de l'ingénierie territoriale

L'ANCT joue un rôle-clé dans la coordination générale et le financement de l'ingénierie territoriale à caractère généraliste. Elle intervient principalement sur des sujets liés à la revitalisation territoriale, tels que les programmes Action Cœur de Ville (ACV), Petites Villes de Demain (PVD), Villages d'avenir et s'appuie sur différents outils tels que les Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE) ou l'ingénierie sur mesure (ces programmes sont détaillés en partie 4).

L'ANCT est également impliquée dans l'inclusion numérique, le développement économique local, ainsi que dans les domaines du tourisme et de la culture. Ses interventions se concrétisent essentiellement à travers l'animation territoriale, le financement de chefs de projet locaux et la mobilisation de prestataires privés.

Conformément à l'article L.1231-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), l'Agence a pour domaine d'intervention « *les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics* ». L'ANCT a ainsi pour mission principale de faciliter les projets portés par les collectivités, en déployant des dispositifs de l'État en faveur de la cohésion territoriale et en facilitant l'accès des petites collectivités à l'ingénierie.

L'ANCT a vocation à intervenir selon le principe de subsidiarité, dès lors que l'offre d'ingénierie locale disponible fait défaut ou ne peut être mobilisée. Dans un contexte marqué par la crise sanitaire et ses conséquences sociales et économiques, l'agence s'est en effet structurée pour répondre aux besoins des territoires, notamment les plus fragiles. De fait, 88 % des collectivités au profit desquelles elle intervient comptent moins de 3 500 habitants.

Elle a pour mission d'œuvrer comme guichet unique d'ingénierie territoriale pour accompagner les porteurs de projets locaux.

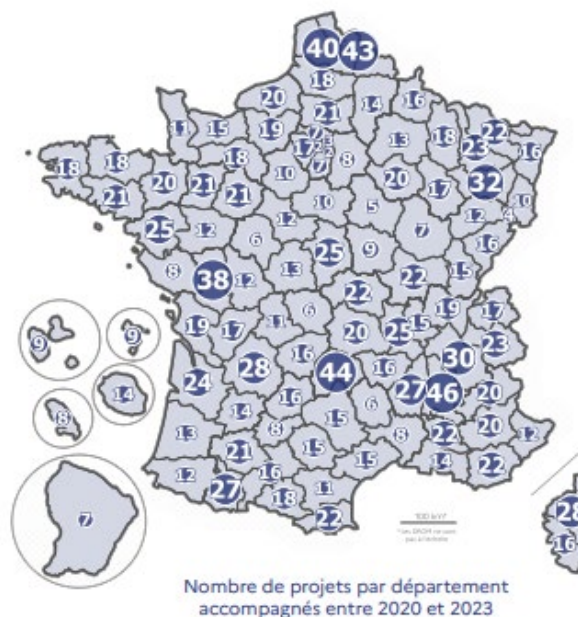
Annexe II

Ses principales compétences sont les suivantes :

- ♦ coordination de programmes nationaux territorialisés : Action Cœur de Ville, Petites villes de demain, France Services, Territoires d'industrie, France Ruralités ... Tout en développant l'équité territoriale, ces programmes ont pour objectifs d'accélérer les transitions écologique, démographique, économique, de revitaliser les centres-villes, de redynamiser le tissu industriel, de renforcer l'accès aux services publics et la couverture numérique du territoire.
- ♦ accompagnement des collectivités : ingénierie de projet, assistance à maîtrise d'ouvrage, conseil stratégique, mise en réseau.
- ♦ animation interministérielle des politiques de cohésion territoriale, notamment dans les champs du numérique, de l'accès aux services, de la transition écologique ou de l'inclusion sociale.
- ♦ mise à disposition d'expertises, *via* un réseau de partenaires nationaux (Banque des Territoires, Cerema, ANRU, ANAH, etc. à travers des conventions bilatérales entre agences) et locaux (préfectures, agences régionales, établissements publics).

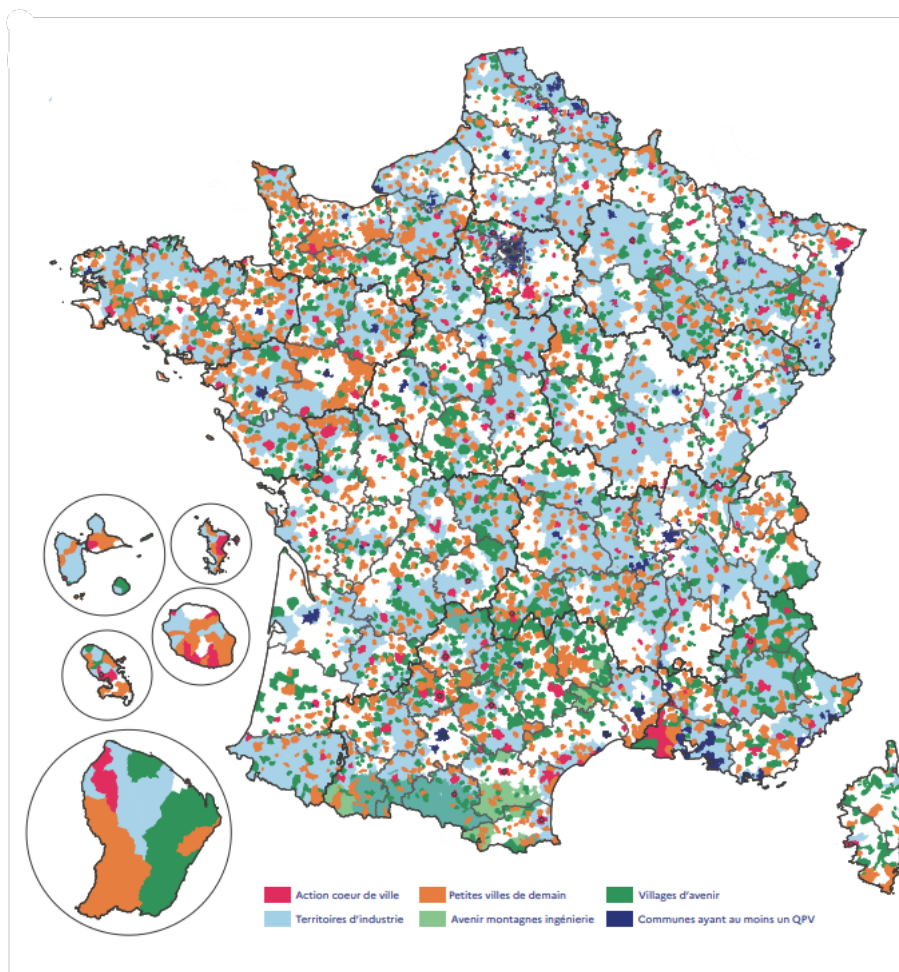
En termes d'accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales, en 2023, 1 733 projets ont été accompagnés, pour près de 20 M€ engagés.

Graphique 4 : Répartition départementale des projets d'ingénierie accompagnés par l'ANCT entre 2020 et 2023



Source : Rapport annuel ANCT 2023.

Graphique 5 : Carte des interventions de l'ANCT sur le territoire par grand programme



Source : Rapport annuel ANCT 2023.

Fin 2023, l'ANCT comptait un peu moins de 400 agents, dont plus de la moitié sont des contractuels de droit public.

1.3.3. Placée sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, l'ANCT dispose d'un conseil d'administration dans lequel les représentants des élus locaux jouent un rôle prépondérant

Le conseil d'administration réunit des représentants de l'État, des élus locaux, des parlementaires, des partenaires sociaux, ainsi que des experts et des membres de la Caisse des Dépôts. Ce conseil, composé de 33 membres, a élu en décembre 2022 deux élus locaux à sa présidence et vice-présidence : le maire de Barentin et président de l'Association des petites villes de France (APVF), en tant que président ; le maire de Les Voivres et président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), en tant que vice-président du Conseil d'administration de l'ANCT.

Les services sont placés sous l'autorité d'un directeur général, nommé en conseil des ministres.

L'ANCT relève de la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, de la ruralité et de la ville. Cette tutelle est exercée par la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Annexe II

Le premier COP de l'ANCT a été signé le 10 décembre 2021 pour trois ans (2021-2023). Organisé autour de neuf objectifs répartis en trois axes, il déclinait en objectifs stratégiques et opérationnels les orientations de la feuille de route stratégique de l'agence adoptée par le conseil d'administration. Chacun des 34 objectifs était assorti d'indicateurs de résultat. Un tableau de bord devait synthétiser les résultats faisant l'objet d'un examen deux fois par an, sous l'égide des directeurs généraux de l'ANCT et de la DGCL et d'un bilan annuel présenté au conseil d'administration.

Une nouvelle feuille de route a été adoptée en juin 2023 par le conseil d'administration, avec pour objectif de renforcer la proximité dans l'action de l'agence en synergie avec tous les acteurs du territoire, et ce en vue de développer des projets plus efficaces notamment en faveur de la transition écologique. Ses axes sont les suivants : la mise en place d'une méthode renouvelée afin de rendre l'agence plus proche du terrain ; le renforcement de l'accompagnement sur mesure, incluant une dimension forte d'accompagnement des territoires vers leur transition écologique ; le renforcement de l'implantation de l'ANCT, dans une démarche de consolidation de la relation de proximité avec l'État territorial et du rôle du conseil d'administration.

Signé le 8 avril 2025, le COP actuel de l'ANCT couvre la période 2025-2027. Il fixe quatre axes stratégiques à l'agence :

- ◆ Axe 1 - Renouveler la méthodologie d'intervention de l'agence auprès des territoires
- ◆ Axe 2 - Optimiser l'accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales
- ◆ Axe 3 - Assurer un meilleur ancrage de l'agence dans les territoires
- ◆ Axe 4 - Assurer une démarche transverse de performance

Chaque axe est décliné en objectifs (18 au total) dont l'atteinte est mesurée à travers 21 indicateurs. Un bilan annuel est établi par l'agence et transmis à la DGCL, autorité de tutelle, pour le 31 mars de chaque année et présenté ensuite au conseil d'administration.

1.4. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Établissement public à caractère administratif créé en 1971 en application des articles L. 321-1 à L. 321-12 et R. 321-1 à R. 321-36 du code de la construction et de l'habitation, l'ANAH promeut le développement et la qualité du parc existant de logements privés, notamment à vocation sociale. Ses interventions ciblent 4 objectifs principaux :

- ◆ la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ;
- ◆ l'accompagnement des copropriétés fragiles et le traitement des copropriétés en difficultés ;
- ◆ la rénovation du parc de logement privé et plus particulièrement la lutte contre la précarité énergétique ;
- ◆ l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

L'ANAH est spécialisée dans la rénovation énergétique et la lutte contre l'habitat indigne, en ciblant principalement le parc résidentiel privé. Elle intervient également dans les stratégies de revitalisation des territoires à travers des dispositifs spécifiques comme les Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT). L'intervention de l'ANAH consiste essentiellement à financer des rénovations privées et à fournir une ingénierie spécifique dédiée à l'habitat, afin d'améliorer durablement la qualité et la performance énergétique des logements privés.

Annexe II

Afin de porter ces politiques publiques au plus près des Français et dans les territoires, l'agence pilote depuis 2022 France Rénov', le nouveau service public de la rénovation de l'habitat. Elle participe également à l'accès aux logements des personnes les plus défavorisées en promouvant la création d'un parc à vocation sociale dans le parc privé, et contribue au financement de l'humanisation des structures d'hébergement. L'Anah, par ses missions et son expertise, est un acteur majeur des politiques du logement et de rénovation énergétique portées par le ministère délégué chargé de la ville et du logement.

En 2022, 718 555 logements ont été rénovés avec le soutien de 3,4 Mds€ de subventions de l'Anah, participant également au soutien et à la relance de l'économie via la création ou la préservation de 103 910 emplois.

L'ANAH dispose, en termes d'effectifs de :

- ◆ 287 ETPT sous plafond ;
- ◆ 33 ETPT hors plafond.

L'ANAH relève des ministres chargés du logement, de l'énergie, du budget et de l'économie. En application de l'article 7 du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la transition écologique, la tutelle de l'ANAH est assurée au sein du MTE par la DHUP exclusivement.

Le COP 2015-2017, signé le 2 juillet 2015 entre l'Etat et l'ANAH, avait pour principales priorités : la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, la lutte contre la précarité énergétique, la prévention et le traitement des copropriétés en difficulté, et l'adaptation des logements à la perte d'autonomie due à l'âge et aux handicaps.

Dans un contexte évolutif marqué par le lancement successif de plusieurs dispositifs (Plan Initiative Copropriétés en 2018, MaPrimeRénov' en 2020 élargi à de nouveaux publics en 2021, France Rénov' en 2022, MaPrimeAdapt' en 2024), l'agence et ses tutelles n'ont pas eu l'occasion d'actualiser le COP. Une feuille de route a néanmoins été partagée en 2022 et constitue un premier cadrage intégrant les nouvelles missions de l'Agence, en fixant les grandes orientations de principe.

Depuis lors, après une première phase de travail interne, l'agence a mené des ateliers avec la DHUP, la DGEC, la direction du Budget et la direction générale du Trésor en mars 2025 avec l'objectif de présenter une proposition de COP aux tutelles au mois d'avril 2025, en prévision d'un vote du conseil d'administration le 18 juin.

1.5. L'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)

L'agence nationale pour la rénovation urbaine est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 2004 en application de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 *d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*.

La mission de l'agence est de contribuer à la réalisation du programme de rénovation urbaine créé par la même loi en accompagnant des projets de renouvellement urbain globaux pour transformer les quartiers prioritaires de la politique de la ville en profondeur :

- ◆ en réinsérant les quartiers dans la ville ;
- ◆ en créant la mixité sociale dans l'habitat ;
- ◆ en introduisant de la mixité par la diversification des fonctions (commerces, activités économiques, culturelles et de loisir).

Annexe II

L'ANRU est spécialisée dans la rénovation urbaine des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Son action se concentre principalement sur la restructuration lourde de ces quartiers en finançant directement des opérations d'aménagement et de rénovation d'ampleur. Cette agence est ainsi essentielle pour transformer le cadre de vie dans les territoires urbains les plus fragiles et présentant des dysfonctionnements urbains importants.

Elle représente le guichet unique destiné à simplifier les procédures de financements. À travers le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), lancé en 2014 et qui vient à échéance en 2030, ainsi que le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) lancé en 2009, l'ANRU intervient notamment sur les logements, les espaces publics, les équipements scolaires, les crèches, le développement économique (commerces, immobilier d'activité).

L'ANRU gère également cinq programmes d'investissement d'avenir (PIA) afin de financer et d'accompagner d'autres projets (création de places d'internat d'excellence, immobilier à vocation économique, innovation ...) dans les quartiers prioritaires.

L'ANRU dispose de 139 ETPT.

L'ANRU est placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville, représenté conjointement par la DGCL et la DGALN (DHUP), qui fixe les orientations générales de son action.

L'ANRU est dotée d'un COP, signé le 2 novembre 2023, pour la période 2023-2025. Il comprend trois axes :

- ◆ agir pour les quartiers : mettre en œuvre les programmes de renouvellement urbain au service des habitants en garantissant leur qualité et leur résilience
- ◆ conforter la dynamique de l'ANRU ; une agence experte du renouvellement urbain au service des territoires et de leurs habitants
- ◆ préparer l'avenir : une politique de renouvellement urbain confortée au bénéfice des territoires et des habitants.

Chacun de ces axes fait l'objet de trois objectifs stratégiques dont la mise en œuvre est suivie au travers de 27 indicateurs au total.

2. Pour l'ensemble de leurs missions, 28 programmes budgétaires différents participent au financement de ces opérateurs pour un total de 4 Mds€

À partir des comptes financiers de 2024 (en comptabilité budgétaire) des cinq opérateurs (ANAH, ANRU, ANCT, ADEME, Cerema), la mission a reconstitué l'origine de leurs différentes recettes hors comptes de tiers (cf. Tableau 1).

Cette analyse montre que 28 programmes budgétaires différents concourent au financement de ces opérateurs, à des niveaux compris entre 4 000 € et 788 M€. Leur total s'établit à 4 Mds€ dont 1,5 Md€ pour l'ADEME, le Cerema et l'ANCT. Ainsi :

- ◆ L'ANCT est financée à 46 % par le P112 (Aménagement du territoire) et 30 % par le P364 (Cohésion) ;
- ◆ Le Cerema est financé à 74 % par le P159 (Expertise, information géographique et météorologie) ;
- ◆ L'ADEME est financée à 73 % par le P181 (Écologie, développement et mobilités durables).

L'ANAH (à 44 %) et l'ANRU (à 100 % même si 10 % des financements sont prévues pour être assuré par l'État mais sans crédits associés en 2024) sont financées par des ressources hors budget de l'État.

Le Cerema et l'ADEME bénéficient en plus de financement européen.

Ces sources de financements principales (cf. Graphique 6) sont cohérentes avec le positionnement stratégique de ces opérateurs. Ils disposent par ailleurs tous de recettes propres, à des niveaux et selon des proportions très variables.

Ces recettes propres représentent au total :

- ◆ 4 % des recettes de l'ANCT ;
- ◆ 6 % des recettes de l'ADEME ;
- ◆ 24 % des recettes du Cerema.

Annexe II

Tableau 1 : Origine des recettes (hors comptes de tiers) des opérateurs sous revue en 2024

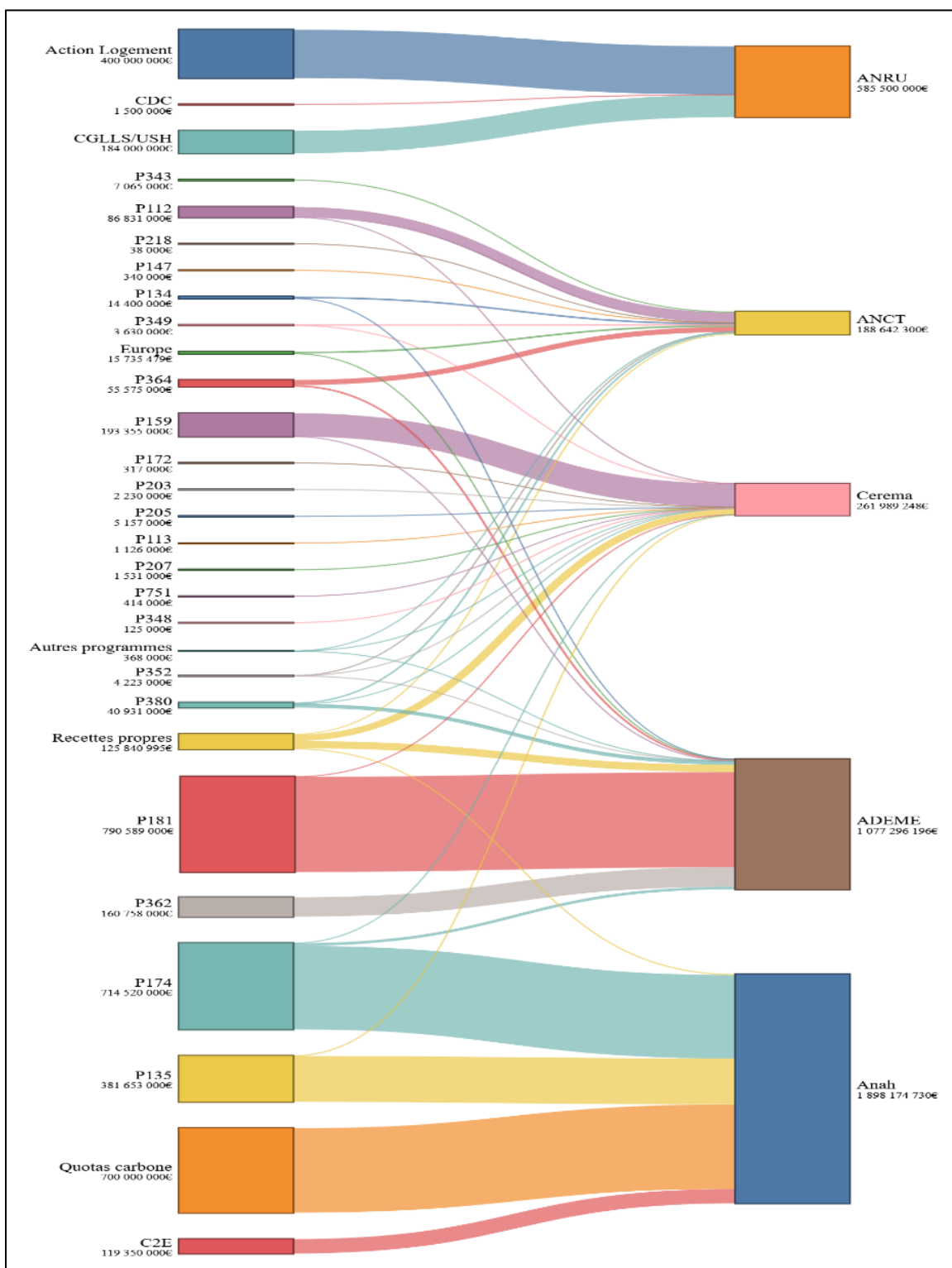
Programme	ANRU	ANCT	Cerema	ADEME	ANAH
Action Logement	400 000 000 €	-€	-€	-€	-€
Caisse des dépôts et consignations	1 500 000 €	-€	-€	-€	-€
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)/Union sociale pour l'habitat (USH)	184 000 000 €	-€	-€	-€	-€
Ressources propres	4 310 000 €	6 894 730 €	51 265 248 €	60 633 029 €	825 957 730 €
Union Européenne	-€	-€	14 143 312 €	1 592 167 €	-€
P112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	-€	86 656 000 €	175 000 €	-€	-€
P113 – Paysages, eau et biodiversité	-€		1 126 000 €	22 000 €	-€
P134 – Développement des entreprises et régulations	-€	14 200 000 €	-€	200 000 €	-€
P135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	-€	43 000 €	1 454 000 €	10 000 €	380 199 000 €
P144 – Environnement et prospective de la politique de défense	-€	-€	-€	18 000 €	-€
P147 – Politique de la ville	-€	340 000 €	-€	-€	-€
P159 – Expertise, information géographique et météorologie	-€	-€	193 327 000 €	100 000 €	-€
P172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	-€	-€	317 000 €	-€	-€
P174 – Énergie, climat et après-mines	-€	-€	595 000 €	21 907 000 €	692 018 000 €
P181 – Prévention des risques	-€	-€	2 085 000 €	788 504 000 €	-€
P185 – Diplomatie culturelle et d'influence	-€	-€	4 000 €	-€	-€
P190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	-€	-€	40 000 €	-€	-€
P203 – Infrastructures et services de transports	-€	-€	2 230 000 €	-€	-€
P205 – Affaires maritimes, pêche et aquaculture	-€	-€	5 157 000 €	-€	-€
P207 – Sécurité et éducation routières	-€	-€	1 553 000 €	-€	-€
P209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	-€	-€	7 000 €	-€	-€
P217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	-€	-€	14 000 €	-€	-€
P218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	-€	38 000 €	-€	-€	-€
P304 – Inclusion sociale et protection des personnes	-€	-€	-€	20 000 €	-€
P343 – Plan France Très haut débit	-€	7 065 000 €	-€	-€	-€
P348 – Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	-€	-€	125 000 €	-€	-€

Annexe II

Programme	ANRU	ANCT	Cerema	ADEME	ANAH
P349 – Transformation publique	-€	3 350 000 €	286 000 €	-€	-€
P352 – Innovation et transformation numériques	-€	1 495 000 €	610 000 €	2 118 000 €	-€
P362 – Écologie	-€	-€	40 000 €	160 758 000 €	-€
P363 – Compétitivité	-€	50 000 €	-€	-€	-€
P364 – Cohésion	-€	42 075 000 €	-€	13 500 000 €	-€
P380 – Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires	-€	11 852 000 €	1 165 000 €	27 914 000 €	-€
P751 – Structures et dispositifs de sécurité routière	-€	-€	414 000 €	-€	-€
Total	589 810 000 €	174 058 730 €	276 132 560 €	1 077 296 196 €	1 898 174 730 €

Source : Comptes financiers 2024 ANAH, ANRU, ANCT, Cerema et ADEME ; Direction du budget.

Graphique 6 : Flux des recettes des opérateurs en 2024



Source : Comptes financiers 2024 ANAH, ANRU, ANCT, Cerema et ADEME ; Direction du budget ; Mission.

Par ailleurs, quatre programmes apparaissent en comptes de tiers pour l'ANCT et l'ADEME pour un montant de 977 M€ (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Comptes de tiers de l'ADEME et de l'ANCT

Tiers	ANCT	ADEME
P343 – Plan France Très haut débit (Tiers)	199 588 000 €	- €
P149 – Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	- €	179 042 000 €
P422 – Valorisation de la recherche	- €	10 000 000 €
P424 – Financement des investissements stratégiques	- €	589 000 000 €
Total	199 588 000 €	778 042 000 €

Source : Comptes financiers 2024, ANCT, et ADEME ; Direction du budget.

3. Les opérateurs sont représentés au niveau local, soit directement soit en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État

3.1. Si l'ADEME et le Cerema disposent de directions régionales, les autres opérateurs s'appuient sur les services déconcentrés pour leur représentation locale

3.1.1. Seuls l'ADEME et le Cerema disposent de représentations territoriales propres

En application de l'article L. 131-3 du code de l'environnement, « pour accomplir ses missions, l'agence (l'ADEME) dispose d'une délégation dans chaque région ». L'ADEME compte ainsi en métropole 13 directions régionales réparties en 22 implantations territoriales.

Outre les fonctions supports (gestion administrative et budgétaire, communication ...), ses directions régionales s'organisent autour de trois pôles principaux : territoires durables, transition énergétique, économie circulaire et déchets. S'y ajoutent parfois les thématiques suivantes : acteurs économiques, mobilisation des acteurs, prospective et évaluation.

Le Cerema s'appuie sur neuf directions territoriales en métropole (Ouest, Sud-Ouest, Occitanie, Méditerranée, Centre-Est, Est, Hauts-de-France, Normandie-Centre et Ile-de-France) qui accompagnent les acteurs du territoire pour la réalisation de leurs projets dans six domaines d'action (Infrastructures de transport, Environnement et risques, Mer et littoral, Aménagement et ingénierie territoriale, Bâtiment, Mobilités). Chaque direction compte plusieurs sites d'implantation répartis dans les régions qu'elle couvre.

A ces six directions territoriales s'ajoutent des directions techniques (risques, eaux et mer, infrastructures de transport et matériaux, territoires et villes), elles-mêmes implantées dans plusieurs sites en région et susceptibles d'apporter leur expertise aux collectivités.

3.1.2. L'ANCT, l'ANRU et l'ANAH s'appuient sur les services déconcentrés, départementaux et régionaux, de l'État

Il en est ainsi de l'ANCT qui compte par ailleurs des chargés de mission territoriaux qui assurent, depuis le siège de l'agence (sauf cas particulier tenant à des raisons personnelles), le suivi d'une ou plusieurs régions métropolitaines et des outre-mer. En outre, chaque gestionnaire national de programmes ANCT gère son réseau de correspondants.

En tant que délégué territorial de l'ANCT, le préfet de département ne dispose d'aucun moyen dédié fourni par l'agence. Il peut désigner des délégués territoriaux adjoints (DTA)⁴. Il s'appuie donc exclusivement sur les sous-préfets, les services de la préfecture et les DDT(M), à effectifs constants pour prendre en charge cette mission.

Le préfet est l'interlocuteur unique des porteurs de projets et de l'équipe siège de l'ANCT. À ce titre, il reçoit, qualifie et oriente les sollicitations en fonction des ressources disponibles au niveau local ou national. Il anime le comité local de cohésion territoriale (CLCT) qui regroupe des représentants des collectivités territoriales, des opérateurs partenaires de l'ANCT (ADEME, ANAH, ANRU, CDC, Cerema), des acteurs locaux de l'ingénierie publique (établissements publics fonciers, établissements publics d'aménagement, agences d'urbanisme, agences techniques départementales, conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement) et tous les acteurs engagés localement dans l'accompagnement des collectivités. Il se réunit autant que de besoin et au moins deux fois par an dans chaque département. La place du CLCT dans l'animation de l'offre d'ingénierie locale est détaillée en annexe 4.

De la même manière, si l'ANAH n'a pas de représentation territoriale, elle dispose du concours des services déconcentrés (DDT(M) et DREAL), constitutif d'une forme de « *contribution en nature* » de l'État au fonctionnement de l'agence, notamment pour l'instruction et le traitement des dossiers présentés au titre des dispositifs qu'elle déploie pour améliorer l'habitat et lutter contre l'habitat indigne⁵.

L'instruction des dossiers est principalement du ressort du niveau départemental de l'État (DDT), le niveau régional (préfet de région et DREAL) ayant la charge de la répartition et la gestion des crédits, ainsi que de la représentation de l'opérateur notamment dans les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement- CRHH.

Quant à l'ANRU, depuis sa création, les services de l'État (les DDE puis les DDT) assument pour son compte les processus d'instruction et de décision de l'agence. Au nombre de 17, des chargés de mission territoriaux appuient par ailleurs les DDT depuis le siège de l'agence.

3.2. Les relations entre les opérateurs de l'État et les préfets et les services de l'État sont régies par des textes spécifiques

Les relations entre les opérateurs de l'État, d'une part, et les préfets et leurs services, d'autre part, s'inscrivent dans un cadre général, complété par des dispositions particulières propres à tel opérateur.

3.2.1. Le cadre général des relations entre les opérateurs de l'État et les préfets

Ce cadre général résulte principalement du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements (article 59-1 à 65) et du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration⁶.

⁴ En application de l'article R.1232-9 du CGCT, « le préfet de département peut nommer délégué territorial adjoint le directeur départemental des territoires ainsi que d'autres personnels de l'État en service dans ce département. »

⁵ Article R 321-9 du code de la construction et de l'habitat : « Une convention passée entre le ministre chargé du logement et l'agence [ANAH] fixe les conditions dans lesquelles les services du ministère apportent leur concours à l'agence, notamment pour l'instruction et le traitement des dossiers de demande d'aides à l'amélioration du parc privé, d'opérations de lutte contre l'habitat indigne et d'opérations d'amélioration d'établissements d'hébergement. Cette convention définit notamment les modalités de traitement et d'instruction des dossiers de demandes d'aides par les services instructeurs. »

⁶ Article 15 du décret du 7 mai 2015 :

Annexe II

Pour les établissements publics de l'État dont le préfet est délégué territorial, le décret du 29 avril 2004 lui attribue des fonctions de représentation de l'établissement ainsi qu'une délégation de pouvoir ou de contreseing⁷.

L'article 59-1 du décret du 29 avril 2004 précise que le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon territorial et figurant sur une liste établie par un décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 fixe cette liste en vertu de laquelle, pour ce qui concerne les opérateurs qui font l'objet du présent rapport :

- ◆ le préfet de région est le délégué territorial de l'ADEME⁸ ;
- ◆ le préfet de région et le préfet de département sont les délégués territoriaux de l'ANAH ;
- ◆ le préfet de département est le délégué territorial de l'ANCT et de l'ANRU.

Un rapport de l'inspection générale de l'administration⁹ vient de dresser un « *bilan contrasté* » de la fonction de délégué territorial conférée au préfet. Ce rapport souligne d'abord une « *inadéquation entre la charge de travail et les ressources humaines disponibles dans les services* », et regrette ensuite que le préfet et ses services se voient principalement chargés de « *tâches de gestion (et) de mise en œuvre de dispositifs nationaux, sans disposer de suffisamment de marges d'adaptation* ».

« Afin de garantir l'unité et l'efficacité de l'action de l'État dans les territoires, les établissements publics de l'État ayant une représentation territoriale ou qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial conduisent leur action, sous la coordination du préfet, en cohérence avec celle des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Dans cet objectif, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires précisant le rôle du préfet à l'égard de certains établissements publics, le préfet, ou, par délégation, un sous-préfet ou un chef de service déconcentré de l'État peut être désigné délégué territorial d'un établissement public de l'État.

Les responsables territoriaux des établissements publics de l'État participent, à la demande du préfet ou à leur propre demande, aux instances de collégialité des chefs des services déconcentrés de l'État en région ou dans le département. Les préfets intègrent les actions conduites par les établissements publics de l'État au sein des schémas ou documents stratégiques élaborés par les services de l'État. Lorsqu'une convention d'objectifs et de moyens, passée au niveau national entre l'État et l'opérateur, le prévoit, le préfet et le responsable territorial de l'établissement public de l'État signent une convention de déclinaison territoriale. »

⁷ Articles 59-1 à 59-3 du décret du 29 avril 2004 « En qualité de délégué territorial, le préfet coordonne les actions de l'établissement avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'État.

Il s'assure de la cohérence de l'action respective des services de l'État et de l'établissement à l'égard des collectivités territoriales.

(...) le préfet exerce, en qualité de délégué territorial, les attributions suivantes, dans le cadre des compétences et des décisions des organes délibérants et exécutifs de l'établissement :

1° Il assure la représentation de l'établissement dans la région ou le département. À ce titre, il peut recevoir délégation de pouvoir de l'organe compétent pour négocier et conclure au nom de l'établissement toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements ; en l'absence d'une telle délégation, il contresigne ces conventions ;

2° Il peut adresser au service territorial de l'établissement des directives d'action territoriale ;

3° Il est consulté par l'autorité compétente de l'établissement préalablement à l'évaluation du responsable territorial de l'établissement. »

⁸ L'article 152 de la loi du 22 février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dispose que « le représentant de l'État, selon le cas, dans les régions, la collectivité de Corse, les collectivités régies par les articles 73 ou 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie est le délégué territorial de l'agence. » Cette disposition est reprise dans l'article L131-3 du code de l'environnement.

⁹ Rapport « Le préfet, les services déconcentrés et les opérateurs de l'État » – Inspection générale de l'administration – Décembre 2024

3.2.2. Des dispositions spécifiques complètent le cadre général

Pour l'ADEME, l'article R 131-16 du code de l'environnement précise que *« en sa qualité de délégué territorial de l'agence, le préfet de région ou, en Corse, le préfet de Corse préside le comité régional d'orientation et la commission régionale des aides. Il veille à la cohérence et à la coordination des actions de l'agence avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'État en région, conformément au contrat d'objectifs à caractère pluriannuel signé avec l'agence. »*

Le contrat d'objectif et de performance (COP) prévoit que l'ADEME institutionnalise ses relations aux différents niveaux des services de l'État, directions régionales et départementales.

S'agissant de l'ANCT, en application de l'article L. 1232-2 du code général des collectivités territoriales, le préfet de département veille, en tant que délégué territorial de l'agence, *« à assurer la cohérence et la complémentarité des actions de l'agence, d'une part, avec les soutiens apportés aux projets locaux par les acteurs locaux publics ou associatifs intervenant en matière d'ingénierie et, d'autre part, avec les décisions prises au sein de la conférence territoriale de l'action publique. »*

De même, il veille *« à encourager la participation du public dans le cadre de l'élaboration des projets des collectivités territoriales et de leurs groupements. »*

Il réunit *« régulièrement, au moins deux fois par an, un comité local de cohésion territoriale, qui est informé des demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, des suites qui leur sont données et, le cas échéant, de la mise en œuvre des projets concernés. »*

L'article R1232-12 du CGCT prévoit que :

- ◆ *« 1° Il instruit les demandes d'accompagnement, en tant que de besoin avec l'appui des services de l'agence, dans le respect des conditions techniques et financières définies par le directeur général de l'agence et dans la limite des crédits du budget voté par le conseil d'administration ;*
- ◆ *2° Il prépare et signe les conventions avec les collectivités territoriales et les transmet au directeur général de l'agence afin que soit prise la décision d'engagement. »*

En application du règlement financier de l'ANRU relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain, le préfet en tant que délégué territorial de l'agence :

- ◆ *« (...) assure l'instruction des demandes de financement et des dossiers de conventions pluriannuelles des projets de rénovation urbaine, des projets de renouvellement urbain ou des projets de requalification des quartiers anciens dégradés et transmet ceux-ci au directeur général pour examen devant le comité d'engagement compétent. (...) signe les conventions pluriannuelles (...).*
- ◆ *(...) attribue les subventions prévues par les conventions pluriannuelles, ainsi que les subventions dont l'octroi ne donne pas lieu à convention.*
- ◆ *(...) instruit (...) les demandes de versement de subvention formulées par les maîtres d'ouvrage et, à cette fin, contrôle l'exécution des prestations. Il émet, le cas échéant, des demandes de reversement conformément au règlement général de l'agence applicable et selon les modalités prévues par le règlement comptable et financier applicable. Il établit chaque année, à l'attention du directeur général de l'agence, un rapport relatif à l'état d'avancement de chaque convention pluriannuelle signée dans le département. »*

Enfin, concernant l'ANAH, outre l'appui des services de l'État déconcentrés, l'agence peut également compter, dans son action territoriale, sur les collectivités territoriales.

Depuis 2005¹⁰, l'État peut en effet déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et aux départements l'attribution des aides publiques au logement autres que les aides à la personne, c'est-à-dire les aides à la pierre. La délégation n'est pas obligatoire et ne donne lieu à aucun transfert de moyens et d'effectifs, mais permet aux collectivités qui le souhaitent de promouvoir une politique globale de l'habitat à l'échelle supra-municipale, en incluant aussi bien l'habitat privé que le logement social.

Il en résulte une organisation territoriale particulière :

- ◆ Les préfets de région, responsables de la délégation des crédits et de leur programmation régionale, sont également délégués régionaux de l'ANAH et s'appuient sur les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- ◆ Au niveau départemental, selon que le conseil départemental ou l'EPCI a, ou non, pris la délégation, le délégué départemental de l'agence est soit le préfet, soit le président du conseil départemental ou de l'EPCI.

4. L'ingénierie territoriale que proposent les opérateurs de l'État aux collectivités est essentiellement mise en œuvre à travers des programmes d'aides.

4.1. L'ANCT subventionne de l'ingénierie territoriale en appui aux collectivités à travers 12 programmes pour 38 M€ de crédits de paiement en 2024

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) joue un rôle central dans l'appui en ingénierie aux collectivités, en particulier les plus petites d'entre elles. Elle pilote ou coordonne plusieurs programmes (Petites villes de demain, Villages d'avenir, Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Avenir Montagnes...), qui visent à renforcer les capacités de développement local. Toutefois, plusieurs limites et points de vigilance apparaissent.

Une offre foisonnante et complexe à appréhender par les élus

Plusieurs rapports, parlementaires notamment, ont fait le constat que les élus locaux rencontrent des difficultés à comprendre l'organisation de l'ANCT, son périmètre, et la spécificité de son offre par rapport à d'autres opérateurs publics (ADEME, Cerema, Banque des territoires...). L'empilement de programmes, labels et dispositifs alimente la confusion. L'agence peine à apparaître comme un acteur intégré et cohérent tandis que la multiplication des programmes, labels et dispositifs, régies chacun par des dispositions spécifiques, n'est pas favorable à leur accessibilité par les élus.

La mission a recensé 7 principaux dispositifs d'aides aux collectivités (cf. encadré 1).

¹⁰ Article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, applicable au 1er janvier 2005

Encadré 1 : Liste des principaux dispositifs de l'ANCT

Villages d'avenir

- Villages d'avenir vise à accompagner des communes rurales de moins de 3 500 habitants dans la réalisation de leurs projets de développement. Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le programme Villages d'avenir vient compléter l'appui en ingénierie aux territoires porté par les programmes Action cœur de ville, Petites Villes de demain, Territoires d'industrie, Avenir montagnes, l'ingénierie sur mesure et le dispositif des volontaires territoriaux en administration.

Tourisme Ingénierie Développement

Programme Tourisme Ingénierie Développement vise à :

- Accompagner les porteurs de projets touristiques privés et publics (Atout France) et à
- faire émerger des projets économiques au sein de sites patrimoniaux - Réinventer le Patrimoine (ANCT)

Territoires d'industrie

Le programme vise à apporter, dans et par les territoires, des réponses concrètes aux enjeux de soutien à l'industrie. Les thématiques sont les suivantes :

- Construire collectivement une stratégie ou un projet d'aménagement et se doter d'un plan d'actions partagé à l'échelle d'un grand territoire (Atelier Local) (ddt, DREAL)
- Faciliter l'implantation d'usines sur des sites nouveaux ou reconvertis (BdT)
- Accompagner les projets de l'économie circulaire, alimentation, circuits courts (BdT)
- Obtenir un accompagnement en ingénierie pour la relocalisation industrielle (BdT)

Nouveaux lieux, nouveaux liens

Ce programme permet de construire collectivement une stratégie ou un projet d'aménagement et se doter d'un plan d'actions partagé à l'échelle d'un quartier ou d'une commune (Atelier Flash) – (MTE)

Petites villes de demain

Le programme PVD est destiné aux communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité et présentant des signes de fragilité.

Ce programme compte une trentaine d'aides spécifiques pour l'ingénierie (Opérateurs PVD)

Avenir Montagnes

Piloté par l'ANCT, le programme accompagnera les acteurs de la montagne (collectivités, acteurs socio-économiques) dans le développement économique, la préservation de leur patrimoine naturel et l'adaptation nécessaire au changement climatique. 13 aides à l'ingénierie du bloc communal sont recensées dans ce programme (Ministères, ANCT, CEREMA, BdT...)

Action cœur de ville

Ce programme vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville. 16 aides à l'ingénierie liées à ce programme à destination des CT éligibles.

Source : Rapport « L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires » - IGA – Décembre 2021.

Dans le cadre de ces programmes, souvent communs à plusieurs structures (ANAH, Banque des territoires), l'ANCT intervient principalement à travers des marchés à bon de commande (MABC) consistant à externaliser l'ingénierie à des structures la plupart du temps privés, mais aussi parfois publiques (Cerema). Pour la période 2025-2029, 64 marchés différents ont été passés par l'ANCT, contre 60 pour la période 2020-2024 (pour un montant total sollicité de 51,8 M€ sur la période).

Annexe II

Tableau 3 : Liste des marchés à bon de commande d'ingénierie de l'ANCT pour la période 2025-2029

Objet	Nom(s) attributaire(s)	Numéro de marché
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires - LOT 1 -1A Hauts-de-France, Île-de-France, Centre-Val de Loire : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	CEIS/NOUVEAUX TERRITOIRES CONSULTANTS /EAI/NEOCLIDE/MISSIONS PUBLIQUES/BLUENOVE	2025AC1A-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires - LOT 1 -1A Hauts-de-France, Île-de-France, Centre-Val de Loire : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	VE2A/ESPELIA/FORS RECHERCHE SOCIALE/NOUVEAU TERRITOIRE	2025AC1A-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires - lot 2 - 2A - Hauts-de-France, Île-de-France, Centre-Val de Loire : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	SCET/ACSANTIS	2025AC2A-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 2 - 2A - Hauts-de-France, Île-de-France, Centre-Val de Loire : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	ESPELIA/URBICAND	2025AC2A-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 3 - 1B Grand Est : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	VILLE OUVERTE / ALTO STEP	2025AC1B-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 3 - 1B Grand Est : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	URBITAT + /ATTITUDES URBAINES/VILLE ET HABITAT/ECOLOGIE URBAINE & CITOYENNE	2025AC1B-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 4 - 2B - Grand Est : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	SETEC ORGANISATION SAS/LES MARNEURS/MEDIECO CONSEIL & FORMATION	2025AC2B-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 4 - 2B - Grand Est : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	SCET / ACSANTIS	2025AC2B-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires AC ING lot 5 - 1C - Bourgogne Franche Comte/Auvergne Rhône Alpes : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	CITADIA/ACSANTIS	2025AC1C-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 5 - 1C - Bourgogne Franche Comte/Auvergne Rhône Alpes : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	PRAGMA PROJECT/SOLIHA/VILLAGES VIVANTS/JASP/ALKHOS/ADALTYS AVOCATS/ARTER AGENCE/EODD INGENIEURS CONSEILS/ STRAT&ACT	2025AC1C-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 6 - 2C - Bourgogne Franche Comte/Auvergne Rhône Alpes : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	EY ADVISORY/ EY SOCIETE D'AVOCATS/SEGAT	2025AC2C-1

Annexe II

Objet	Nom(s) attributaire(s)	Numéro de marché
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 6 - 2C - Bourgogne Franche Comte/Auvergne Rhône Alpes : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	EGIS CONSEIL	2025AC2C-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 7 - 1D - Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	LA STRADA/INDDIGO/AID OBSERVATOIRE - SARL COMMERCITE/COOPERATIVE PETRA PATRIMONIA	2025AC1D-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 7 - 1D - Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	TERRE D'AVANCE/NEORAMA/URBAN PROJECTS/STUDIO CAP	2025AC1D-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 8 - 2D - Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	ESPELIA SAS/URBICAND	2025AC2D-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 8 - 2D - Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	EGIS CONSEIL	2025AC2D-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 9 - 1E - Nouvelle-Aquitaine : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	RES PUBLICA SAS/WILLB SAS	2025AC1E-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 9 - 1E - Nouvelle-Aquitaine : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	TERRE D'AVANCE/NEORAMA/ATELIER URBANOVA/NOVALIA CENSIS	2025AC1E-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 10 - 2E Nouvelle-Aquitaine : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	AGENCE O+ URBANISTES/AID OBSERVATOIRE - SARL COMMERCITE	2025AC2E-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 10 - 2E Nouvelle-Aquitaine : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	SETEC ORGANISATION SAS/LES MARNEURS/MEDIECO conseil et formation	2025AC2E-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 11 - 1F - : Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	CERUR/NOVASCOPIA/PLACE	2025AC1F-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 11 - 1F : Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	ATOPIA/HIPPOCRATE DEVELOPPEMENT/ECO DECISION/ATYPIE SAS/WILLIAM HAMLET	2025AC1F-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 12 - 2F Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	CEIS/NOUVEAUX TERRITOIRES CONSULTANTS /EAI/NEOCLIDE/AFNOR	2025AC2F-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 12 - 2F - Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	CERUR/NOVASCOPIA/PLACE	2025AC2F-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 13 - 1G - Outre-Mer : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	VE2A/ESPELIA/FORS RECHERCHE SOCIALE/NOUVEAU TERRITOIRE	2025AC1G-1

Annexe II

Objet	Nom(s) attributaire(s)	Numéro de marché
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 13 - 1G - Outre-Mer : Diagnostics, stratégies de territoires et projets de transitions	BRL INGENIERIE/Agence Ter Paysagistes-Urbanistes	2025AC1G-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 14 - 2G - Outre-Mer : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	ESPELIA/VE2A/VILLE ET HABITAT/BIOTOPE	2025AC2G-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 14 - 2G - Outre-Mer : Appui au pilotage et à la mise en œuvre des projets	EGIS CONSEIL	2025AC2G-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 15 - 3 - concertation coconstruction	ARCHITECTURE IN VIVO / ATELIER POP CORN/ATELIER NOUS/COOPANAME/	2025AC3-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 15 - 3 - concertation coconstruction	CITADIA/ SARL ETAT D'ESPRIT STRATIS	2025AC3-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 15 - 3 - concertation coconstruction	RES PUBLICA SAS	2025AC3-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 16 - 4 - Montage d'opérations : Aménagement urbain, foncier, immobilier, équipement	ERNST & YOUNG ADVOSRY/ERNST & YOUNG SOCIETE D'AVOCATS/ARCADIS ESG	2025AC4-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 16 - 4 - Montage d'opérations : Aménagement urbain, foncier, immobilier, équipement	SCET/CITADIA/ADEQUATION	2025AC4-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 16 - 4 - Montage d'opérations : Aménagement urbain, foncier, immobilier, équipement	EGIS CONSEIL/FIDUCIAL LEGAL BY LAMY	2025AC4-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 16 - 4 - Montage d'opérations : Aménagement urbain, foncier, immobilier, équipement	SEGAT/VILLE OUVERTE/LE SENS DE LA VILLE/EARTH AVOCAT/YURBAN/UNE AUTRE VILLE	2025AC4-4
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 16 - 4 - Montage d'opérations : Aménagement urbain, foncier, immobilier, équipement	SETEC ORGANISATION SAS/LES MARNEURS/ASTREDHOR/KPMG ADVISORY	2025AC4-5
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 17 - 5 - Transition écologique et énergétique	ESPELIA/ GINGER BURGEAP/BIOTOPE SAS/ECOZEPT France/PHOENIX CONSEIL/PLANETE PUBLIQUE/SELAS SEBAN ET ASSOCIES	2025AC5-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 17 - 5 - Transition écologique et énergétique	ARTELIA/CABINET LORNE	2025AC5-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 17 - 5 - Transition écologique et énergétique	CITADIA/CDC BIODIVERSITE/SOCIETE FORESTIERE DE LA CDC/CERESCO SAS/BG INGENIEURS CONSEILS SAS	2025AC5-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 17 - 5 - Transition écologique et énergétique	AUXILIA	2025AC5-4
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 17 - 5 - Transition écologique et énergétique	TRIBU SCOP SARL	2025AC5-5

Annexe II

Objet	Nom(s) attributaire(s)	Numéro de marché
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 18-6 Mobilités, connexions et accessibilité	INDIGGO	2025AC6-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 18-6 Mobilités, connexions et accessibilité	AREP	2025AC6-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 18-6 Mobilités, connexions et accessibilité	BUREAU 6T/CITADIA/SCET	2025AC6-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 19 -7 - Cohésion sociale et accessibilité des services aux publics	MENSIA CONSEIL /ASDO/LES PETITES RIVIERES	2025AC7-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 19 -7 - Cohésion sociale et accessibilité des services aux publics	TERITEO/ICONE MEDIATION SANTE	2025AC7-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 19 -7 - Cohésion sociale et accessibilité des services aux publics	ITHEA CONSEIL/ POLITEIA/FINANCE CONSULT/ADALTYS AVOCATS	2025AC7-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 20- 8 - Développement et mutations économiques	SEGAT/LE SENS DE LA VILLE/NOUVEAU TERRITOIRE/ YURBAN	2025AC8-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 20- 8 - Développement et mutations économiques	SAS CABINET ALBERT ET ASSOCIES/ SARL ASSISTANCE FONCIERE/SAS URBANAE/SARL MARTEL EXPERTISES PARIS/SARL MARTEL & ASSOCIES	2025AC8-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 20- 8 - Développement et mutations économiques	URBANOVA/TONICITES/AAMO / KHORA AVOCATS	2025AC8-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 21 -9 - Accompagner le développement de projets touristiques responsables, la valorisation du patrimoine et la transformation des offres	EURL AXITER- AGENCE ALPA CONSEIL/ATELIER ZOU SAS/STRATORIAL/OCALIA	2025AC9-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 21 -9 - Accompagner le développement de projets touristiques responsables, la valorisation du patrimoine et la transformation des offres	IN EXTENSO /MANIFESTO	2025AC9-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 21 -9 - Accompagner le développement de projets touristiques responsables, la valorisation du patrimoine et la transformation des offres	MAITRE DU REVE / PARCOURS CONSEIL/SRHC HOSPITALITY CONSULTING /LAURE MARIE ARCHITECTURE/SABOUREAU INGENIERIE/ITINERAIRES AVOCATS	2025AC9-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 22 - 10 - Appui aux stratégies de réindustrialisation/ projets industriels	EY ADVISORY/EY SOCIETE D'AVOCATS/SCET	2025AC10-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 22 - 10 - Appui aux stratégies de réindustrialisation/ projets industriels	ANCORIS/BDO France/KPMG ADVISORY	2025AC10-2

Annexe II

Objet	Nom(s) attributaire(s)	Numéro de marché
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 23 - 11 - Appui aux collectivités territoriales pour préfigurer et accompagner les projets de tiers-lieux	EQUALITYS (NOUVELLES MARGES) /TERRE D'AVANCE	2025AC11-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 23 - 11 - Appui aux collectivités territoriales pour préfigurer et accompagner les projets de tiers-lieux	ESPELIA SAS/TDA/FAIRE ICI/AEDIFICEM	2025AC11-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 23 - 11 - Appui aux collectivités territoriales pour préfigurer et accompagner les projets de tiers-lieux	CO ACTIONS/CREALED/OXALIS/ARTEFACTS	2025AC11-3
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 24 - 12 - Numérique & Environnement	ESPELIA/ COGICOM/URBANWAVE	2025AC12-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 24 - 12 - Numérique & Environnement	METAPOLIS/CRTLS/INFOGREEN FACTORY/TEMESIS SAS /VOIRIN CONSULTANTS	2025AC12-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 25 - 13 Inclusion numérique	LA MEDNUM/ VRAIMENT VRAIMENT/CAPHORNIER/SCIC LES ASSEMBLEURS/DELSOL AVOCATS/HUBEST/LA MELEE	2025AC13-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires lot 25 - 13 Inclusion numérique	MENSIA/ASDO/POP	2025AC13-2
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires -Lot 26-14 : Accompagnement numérique sur mesure	LINAGORA SAS / NUMERICITE	2025AC14-1
Accord-cadre de prestations d'ingénierie d'appui aux territoires -Lot 26-14 : Accompagnement numérique sur mesure	EGIS CONSEIL /VRAIMENT VRAIMENT	2025AC14-2

Source : ANCT.

Annexe II

Par ailleurs, trois autres dispositifs d'appui aux collectivités dans le domaine du numérique et pilotés par l'ANCT ont été recensés par la mission :

- ◆ Inclusion numérique : ce programme vise à garantir à tous les citoyens un accès équitable aux outils et services numériques. Il s'inscrit dans la feuille de route gouvernementale « France Numérique Ensemble » 2023-2027. Le programme permet de mettre à disposition des acteurs territoriaux des outils destinés à leur faciliter la réalisation de diagnostics et l'élaboration de feuilles de route territoriales ;
- ◆ Fonds numérique ensemble (FNE) : le FNE est un fonds national destiné à financer la pérennisation des dispositifs d'inclusion numérique. Il soutient les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs feuilles de route locales d'inclusion numérique. Ce fonds s'inscrit dans le cadre de la feuille de route « France Numérique Ensemble » et vise à renforcer la territorialisation de la politique d'inclusion numérique ;
- ◆ Transnum (plan de relance) : lancé par l'ANCT dans le cadre du Plan France Relance, ce programme vise à accélérer la transition numérique des territoires. Il comprend :
 - le déploiement de 4 000 conseillers numériques pour accompagner les citoyens ;
 - le soutien à la transformation numérique des collectivités territoriales ;
 - l'amélioration de la couverture mobile et le déploiement de la fibre optique.

Par ailleurs, l'ANCT subventionne de l'accompagnement sur mesure de territoires, hors programmes spécifiques, à travers ses MABC ainsi que pour l'appui à des partenaires dans le cadre de cofinancement d'Aides-Territoires et des agences France mobilité.

En 2024, 3 868 collectivités ont bénéficié de l'un de ces 12 programmes d'aides à l'ingénierie territoriale, pour un total de 38,2 M€ en CP (cf. Tableau 4), selon des niveaux d'aide très disparates.

Tableau 4 : Programmes d'ingénieries territoriales de l'ANCT en 2024 en CP et nombre de collectivités bénéficiaires

Programme	Nombre de collectivités	Montants 2024	Montant moyen par collectivité
Action Cœur de Ville	244	511 628 €	2 097 €
Petites villes de demain	881	6 000 000 €	6 810 €
Ruralité	28	420 000 €	15 000 €
Avenir Montagnes Ingénierie	21	993 044 €	47 288 €
PFR-Avenir Montagnes ingénierie	18	339 291 €	18 850 €
Territoires d'industrie	30	1 018 922 €	33 964 €
Marchés à bon de commande	1 620	19 750 582 €	12 192 €
Accompagnement sur-mesure subventions		2 368 152 €	1 462 €
Appui aux partenaires ingénierie subventions		318 432 €	197 €
Inclusion numérique subventions		50 000 €	31 €
Fonds numérique Ensemble - FNE	24	1 724 000 €	71 833 €
PFR-TRANSNUM	1 002	4 708 179 €	4 699 €
Total	3 868	38 202 230 €	9 876 €

Source : ANCT ; mission.

L'annonce de la gratuité de l'ingénierie pour les communes de moins de 3 500 habitants, bien que séduisante, peut générer une inégalité entre territoires dotés d'un écosystème d'ingénierie structuré (souvent payant) et ceux qui en sont dépourvus. Ce dispositif peut par ailleurs fragiliser les réseaux locaux existants, en particulier les agences techniques départementales, en favorisant le recours à des cabinets privés souvent peu ancrés localement.

De plus, des dispositifs comme « Petites Villes de Demain » financent des chefs de projet à 75 % par l'État. Ces ressources humaines sont jugées indispensables mais insuffisamment articulées à une stratégie de montée en compétences locale. Le pilotage financier est jugé lourd et complexe, en raison de la diversité des cofinanceurs et de la variabilité des contrats (cf.§ 4.2).

Enfin, si la plupart des dispositifs sont annuels, un certain nombre font l'objet de conventions pluriannuelles :

Tableau 5 : Calendrier des dispositifs à durée déterminée à la date de la mission

Programme/dispositif à durée déterminée	Modalités
ACV 2	Fin prévue en 2026
Territoires d'industrie 2	Fin prévue en 2027
Petites villes de demain	Fin prévue en 2026
Village d'Avenir	Fin prévue en 2027
Montagne	Fin prévue en 2025

Source : ANCT.

4.2. L'ADEME soutient les collectivités locales en ingénierie à travers 18 systèmes d'aides différents

En 2024, l'ADEME propose aux collectivités territoriales 88 dispositifs d'aide (regroupés en différents systèmes d'aides), dont l'accès est organisé, pour 33 d'entre elles, par appels à projets (avec critères formalisés et échéances) ou relève, pour 55 aides, d'une procédure « de gré à gré », selon laquelle elles peuvent être attribuées « au fil de l'eau » dès lors que les demandes répondent aux attendus définis¹¹.

L'agence identifie elle-même quatre grandes catégories de regroupement de ces aides (cf. tableau 6):

- ◆ les « aides à la réalisation », qui cofinancent des projets d'investissement environnementaux, incluant à la fois les travaux, l'acquisition d'équipements, et les études préalables. Ces aides couvrent aussi bien les diagnostics techniques que les études d'accompagnement au pilotage de projet par des prestataires extérieurs ;
- ◆ les « aides à la connaissance », destinées à renforcer les capacités d'anticipation et d'analyse des territoires. Elles soutiennent trois types d'activités : les travaux de recherche et d'innovation, les études prospectives générales, et la mise en place d'observatoires territoriaux ;
- ◆ les « aides au changement de comportement », qui financent des actions de sensibilisation, de communication, de conseil, d'animation ou de formation, dans le but de faire évoluer les pratiques, les décisions d'investissement et les habitudes de consommation vers une approche plus durable. Elles couvrent aussi bien les actions ponctuelles que les programmes d'actions menés par des relais locaux (notamment vis-à-vis du grand public) ;
- ◆ les « contrats d'objectifs territoriaux », qui prennent la forme d'un engagement pluriannuel entre l'ADEME et une collectivité. Ces contrats permettent à la collectivité de déployer localement une enveloppe budgétaire sur des thématiques spécifiques (énergie, économie circulaire, biodiversité, etc.), avec des objectifs partagés, des résultats attendus, et une évaluation à mi-parcours et en fin de période.

¹¹ Rapport de vérification de l'ADEME – 2024.

Annexe II

Le mode de déploiement des dispositifs varie selon les thématiques et les priorités territoriales. Certains dispositifs sont accessibles à l'échelle nationale, tandis que d'autres sont réservés à certaines régions ou départements, en fonction des enjeux identifiés localement ou des stratégies régionales.

Encadré 2 : Caractéristiques des communes et EPCI bénéficiaires des aides de l'ADEME en 2024

La comparaison des caractéristiques des EPCI et des communes bénéficiaires et non bénéficiaires d'aides de l'ADEME permet de tirer quatre conclusions :

- (1) les communes et les EPCI les plus peuplés sont surreprésentés parmi les bénéficiaires d'aides de l'ADEME par rapport aux communes et EPCI les moins peuplés ;
- (2) les communes et les EPCI ruraux et peu centraux (au sens de l'INSEE et de l'ANCT) sont sous-représentés parmi les bénéficiaires d'aides de l'ADEME ;
- (3) les communes et les EPCI bénéficiaires d'aides de l'ADEME ne se distinguent pas des communes et des EPCI non bénéficiaires en termes de subventions totales reçues par habitant ;
- (4) les communes et les EPCI bénéficiaires d'aides de l'ADEME ne se distinguent pas des communes et des EPCI non bénéficiaires en termes de dépenses d'électricité et d'énergie.

Source : Mission de vérification de l'ADEME de 2024 par l'IGF.

Parmi les aides distribuées par l'ADEME, la mission a recherché celles qui relèvent spécifiquement du soutien à l'ingénierie territoriale en se fondant sur la classification de l'agence elle-même (cf. annexe1). Elle a exclu du périmètre les aides à l'investissement qui constituent la plus grande part des aides destinées aux collectivités. Les systèmes d'aide retenus comme relevant de l'ingénierie territoriale (dès lors qu'ils ciblent des collectivités, des associations de collectivités ou des opérateurs locaux émanant de collectivités) sont indiqués en gras dans le Tableau 6.

Tableau 6 : Référentiel contrat d'objectifs et de performance « Systèmes d'aide »

Niveau 1	Code	Niveau 2	Code
Connaissance	SA1	Études générales	SA1.02
		Observatoires territoriaux	SA1.04
		Technologies / solutions / services	SA1.06
		Soutien à la recherche, développement et innovation	SA1.07
Réalisation	SA2	Aide à l'investissement – opérations de diffusion	SA2.01
		Aide à l'investissement – opérations exemplaires	SA2.02
		Aide à la décision – opérations groupées	SA2.03
		Opérations indiv, diagnostic et accompagnement de projet	SA2.04
		Aide à l'investissement - Délégation de crédit 3DS	SA2.05
Changement de comportement	SA3	Actions ponctuelles, communication, formation, animation	SA3.01
		Équipements pédagogiques	SA3.02
		Chargés de missions et relais	SA3.03
Dans le cadre d'un contrat d'objectif	SA4	Contrats d'objectifs déchets outre-mer (CODOM)	SA4.02
		Contrats d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC)	SA4.03
		Contrat de développement énergies renouvelables « territoire »	SA4.04
		Plateforme territoriale de la rénovation	SA4.06
		Contrat d'objectif territoire	SA4.07
Spécifique	SA5	Aide à l'investissement	SA5.01
		Aide à la décision	SA5.02
		Autres	SA5.03

Source : Mission, d'après liste des aides engagées par l'ADEME en 2024.

Annexe II

La reprise du fichier de suivi des aides de l'ADEME, en filtrant par système d'aide et par type de bénéficiaire (pour ne garder que les collectivités), permet de comptabiliser le nombre de collectivités soutenues en 2024 ainsi que les dépenses (en AE) associées. La comptabilisation équivalente en CP n'est pas disponible, ce suivi n'étant pas réalisé par l'ADEME.

Au total, cette analyse permet d'établir que l'ADEME a financé une aide à l'ingénierie au profit de 1 570 collectivités en 2024 pour une dépense en AE associée de 85,4 M€. Le montant moyen de ces aides, proche de 55 000 €, masque une très forte hétérogénéité, puisque, même en éliminant les extrêmes, il varie du simple au quadruple.

Tableau 7 : Programmes d'ingénieries territoriales de l'ADEME en 2024 et nombre de collectivités bénéficiaires

Système d'aides	Nombre de collectivités	Montants 2024 (AE)	Montant moyen par collectivités
SA1.02 - Études générales	116	3 510 195 €	30 260 €
SA1.04 - Observatoires territoriaux	3	838 590 €	279 530 €
SA1.07 - Soutien à la RDI	3	564 435 €	188 145 €
SA1.07.03 - recherche	4	60 684 €	15 171 €
SA1.07.04 - recherche industrielle	2	18 800 €	9 400 €
SA1.07.07 - innovation de procédé et d'organisation	1	400 000 €	400 000 €
SA1.07.09 - développement expérimental - démonstration	1	83 300 €	83 300 €
SA2.03 - Aide à la décision-Opérations groupées	6	285 588 €	47 598 €
SA2.04.01 - Diagnostiques	75	1 822 253 €	24 296 €
SA2.04.03 - Accompagnement de projet	828	33 855 890 €	40 888 €
SA3.01 - Actions ponctuelles/com/formation/animation	279	10 703 158 €	38 362 €
SA3.03.01 - Autres relais	54	5 456 088 €	101 038 €
SA3.03.03 - Chargés de mission collectivités	132	12 308 451 €	93 245 €
SA3.03.05 - Chargés de mission Territoire Energie Climat	1	159 600 €	159 600 €
SA3.03.07 - Conseils en énergie partagée	17	1 839 020 €	108 177 €
SA3.03.13 - Relais Fonds Chaleur	8	933 825 €	116 728 €
SA4.07 - COT Contrat d'objectif territoire	34	11 460 000 €	337 058 €
SA5.02 - Aide à la décision	6	1 183 762 €	197 293 €
Total	1 570	85 483 639 €	54 448 €

Source : ADEME, Mission.

4.3. Outre ses missions d'expertise, le Cerema finance des programmes d'aides aux collectivités pour 16,7 M€ de crédits de paiement en 2024

Comme rappelé supra, le Cerema est un expert technique dans les domaines de l'aménagement, de la mobilité, incluant les infrastructures de transports, des bâtiments, des risques environnementaux. Il se positionne comme un intégrateur, mobilisant ses différentes compétences au service des territoires et de leurs projets. Il déploie plusieurs programmes pour accompagner les territoires. Son budget de dépenses (295 M€ de CP en 2024) est composé à 74 % de dépenses de personnels (2 642 ETPT rémunérés sous plafond). A ce titre, l'apport du Cerema, notamment aux collectivités, s'apparente à celui d'un bureau d'étude.

Toutefois, à l'instar des autres opérateurs, le Cerema met en œuvre en complément plusieurs programmes de soutien financier aux collectivités :

♦ **Programme national Ponts :**

Ce programme vise à renforcer la sécurité des ouvrages d'art, notamment des ponts, en faisant accompagner les collectivités dans l'inspection, la maintenance et la gestion de leur patrimoine. Il s'inscrit dans une démarche de prévention des risques et de pérennisation des infrastructures.

Recensement et évaluation des ouvrages (Ponts 1 & 2)

Lancé en 2021, le programme a proposé à près de 28 000 communes un recensement et une évaluation gratuits de leurs ponts. Environ 11 500 communes ont participé, recevant un « carnet de santé » pour chaque ouvrage, détaillant son état et les actions d'entretien recommandées.

En 2023, une seconde phase, Ponts 2, a été initiée pour inclure près de 20 000 communes supplémentaires, notamment celles de moins de 10 000 habitants avec un potentiel fiscal inférieur à 3 M€. Les visites de recensement sont réalisées par des bureaux d'études mandatés, en collaboration avec les communes.

15 000 communes ont ainsi été accompagnées entre 2022 et 2024 pour 27,8 M€ d'AE (cf. Tableau 8).

Financement des travaux (Programme national Ponts Travaux)

Pour les ouvrages identifiés comme dégradés, l'État a mobilisé 55 M€ afin d'aider les collectivités à réaliser des travaux de réparation ou de reconstruction. Le Programme national Ponts Travaux permet de subventionner jusqu'à 60 % des coûts des travaux, avec des aides comprises entre 5 000 € et 500 000 €, pour des projets dont le coût prévisionnel moyen est supérieur ou égal à 40 000 € HT.

Entre 2022 et 2024, le Cerema a mobilisé 12,5 M€ d'AE pour 155 communes subventionnées (cf. Tableau 8).

Annexe II

Tableau 8 : Programme national pont entre 2022 et 2024

Intitulé Programme	AE 2022	AE2023	AE2024	Types de collectivités bénéficiaires	Nombre de collectivités bénéficiaires	Type d'activité Cerema
PnP 1 & 2	15 930 604 €	8 081 483 €	3 837 729 €	Communes rurales et petites villes (- 10 000 hab et potentiel fiscal < 3 M€)	15 000 communes	Accompagner les communes, pilotage de bureaux d'études, instruction de dossiers
PnP « Travaux »	0,00 €	1 065 911,00 €	11 482 741,00 €	Communes rurales et petites villes (- 10 000 hab et potentiel fiscal < 3 M€)	155 communes (subventions attribuées)	Instruction des dossiers et accompagnement des communes

Source : Cerema.

Annexe II

♦ Programme « Qualité de l'air »

Ce programme accompagne les territoires dans la mise en œuvre de politiques d'amélioration de la qualité de l'air, en fournissant des outils de diagnostic, de planification et d'évaluation des actions. Il contribue à la protection de la santé publique et de l'environnement.

Son financement (10 M€ sur 3 ans) permet d'assurer des prestations externalisées.

Les collectivités concernées sont celle par la mise en place d'une zone à faible émission (ZFE), par un PPA ou un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), les zones en dépassement de seuil.

Depuis 2022, 10 collectivités en ont été bénéficiaires pour 1,5 M€ d'AE (cf. Tableau 9).

Tableau 9 : Programme Qualité de l'air

Intitulé Programme	AE 2022	AE2023	AE2024	Types de collectivités bénéficiaires	Nombre de collectivités bénéficiaires
Programme Qualité de l'Air	290 000 € (externalisations)	650 000 € (externalisations)	600 000 € (externalisations)	Les collectivités concernées par la mise en place d'une ZFE-m, par un PPA ou un PCAET, les zones en dépassement de seuil	10 en lien avec les ZFE-m + 5 en lien avec la mobilité Diffusion large des ressources

Source : Cerema.

♦ Destination France (12,5 M€ AE 2024 et 3,8 M€ en CP)

Ce programme s'inscrit dans la stratégie nationale pour le développement du tourisme durable. Il accompagne les territoires dans la valorisation de leur patrimoine, la diversification de leur offre touristique et la transition vers des pratiques plus responsables.

♦ France vue sur mer

Le programme « France vue sur mer – Sentier du littoral », est piloté par le Cerema depuis 2021. Il vise à développer un cheminement piétonnier continu le long des côtes françaises, en métropole et outre-mer. Il s'agit d'offrir un accès libre aux rivages, favorisant la découverte de la richesse des paysages littoraux tout en respectant l'environnement.

♦ Village d'Avenir

Enfin, dans le cadre du projet Village d'Avenir piloté par l'ANCT, le Cerema co-finance des chefs de projets (25 ETP) pour 3 282 700 € en année pleine.

Au final, en 2024, outre ses fonctions de « bureau d'étude », le Cerema a apporté son soutien financier à des projets locaux à travers les programmes précités pour un total de 16,7 M€ (CP).

Tableau 10 : Synthèse des financements Cerema à l'attention des collectivités (2024)

Programmes	AE	CP
Plan de relance - programme national ponts	643 661 €	4 608 566 €
Plan tourisme - Destination France 2030	12 581 507 €	3 798 671 €
Programme ouvrages d'art (Ponts Travaux)	14 810 193 €	4 230 720 €
Chefs de projets Village d'Avenir	3 282 700 €	3 282 700 €
Plan de relance - France vue sur mer	0	841 898 €

Annexe II

Programmes	AE	CP
Total	31 318 061 €	16 762 555 €

Source : Compte financier 2024 du Cerema ; mission.

4.4. Outre la mobilisation de missions d'appui au profit des collectivités dans le cadre du NPNRU, l'ANRU finance plus de 1 100 ETP en collectivités dans le cadre des différents programmes qu'elle pilote

L'ANRU contribue à la réalisation du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) 2014-2030 en proposant aux 205 porteurs de projet (PP) et aux 1 000 maîtres d'ouvrage (MOA) bénéficiaires du programme une offre d'accompagnement.

L'action de l'ANRU couvre ainsi un spectre large d'appui aux territoires : financement d'ingénierie externalisée et/ou internalisée pour les collectivités et les bailleurs sociaux, missions d'appui financées et pilotées par l'agence, propositions d'animations et de formations, et enfin mise à disposition de méthodologies de pilotage des projets en vue d'une meilleure atteinte des objectifs de transformation globale des quartiers prioritaires de la ville.

L'ANRU peut mobiliser, par l'intermédiaire d'accords-cadres, des expertises au bénéfice des porteurs de projets et des maîtres d'ouvrage. Elle est dans ce cas pilote des études qu'elle finance à 100 %. Ces missions sont enclenchées après échange entre le porteur de projet, ou le maître d'ouvrage et l'agence.

Au total, environ 250 missions coordonnées par l'ANRU en appui aux territoires ont été initiées depuis le lancement du NPNRU, pour un investissement de près de 8 M€ :

- ◆ Près de 100 missions d'appui ont été déclenchées sur des expertises et thématiques diverses (gouvernance, projet urbain, relogement, analyse de faisabilité économique, copropriétés...) dans le cadre du NPNRU, qui représentent un budget de 4,5 M€ depuis 2018 (à l'issue notamment de la mise en œuvre des protocoles de préfiguration des projets) ; le rythme d'engagement de ces missions est décroissant au fil de l'avancement opérationnel du NPNRU ;
- ◆ Un accompagnement spécifique a été mis en place dans le cadre du déploiement de la démarche « Quartiers résilients » à compter de 2022, avec une trentaine de missions d'appui proposées par l'ANRU à des territoires ciblés bénéficiant d'un appui renforcé en termes de transition et d'adaptation aux crises notamment climatique, pour un montant de 220 000€ d'expertise externalisée (accords-cadres d'expertise) ;
- ◆ Plus de 100 missions relatives à l'innovation ont été réalisées dans le cadre des PIA entre 2016 et 2024 (pour un montant de 3,8 M€), et une trentaine de territoires ont bénéficié d'une mission d'appui spécifique dans le cadre de l'appel à projets « Quartiers Fertiles » relatif à l'agriculture urbaine (400 000€).

Le NPNRU se déploie sur les territoires de 201 EPCI et 401 communes, dont la moitié est constituée de villes petites ou moyennes, aux moyens budgétaires et/ou humains limités. Selon les moyens en ingénierie dont disposent les collectivités et maîtres d'ouvrage, l'ANRU facilite la mise à disposition d'expertises et d'ingénierie, en finançant des moyens internalisés chez les porteurs de projet et maîtres d'ouvrage ou en subventionnant des dépenses externalisées. Le règlement de l'ANRU prévoit que les moyens humains internes du porteur de projet dédiés à la conduite du projet et les moyens d'appui au pilotage opérationnel du projet (AMO...) sont financés par l'agence sur la base de montants forfaitaires (115 000 € pour un profil de poste de responsable ou chef de projet urbain ou 95 000 € pour tout autre profil). L'agence peut également soutenir le renforcement des bailleurs pour assurer la coordination interne de leurs interventions opérationnelles, mais aussi la coordination inter bailleurs.

Annexe II

Au total, dans le cadre du NPNRU, le soutien en ingénierie représente un montant contractualisé de 969 M€ d'ingénierie à date (janvier 2025), subventionné à hauteur de 428 M€ par l'ANRU.

Les PIA « Ville durable et solidaire », « Territoires d'innovation / ANRU+ » et « Démonstrateurs de la ville durable », ainsi que l'appel à projets « Quartiers Fertiles » apportent par ailleurs un complément de financement à certains des territoires inscrits dans le NPNRU pour des approfondissements thématiques (innovation, agriculture urbaine) à hauteur de près de 28 M€.

Le nombre d'ETP contractualisés et financés par l'ANRU dans le cadre du NPNRU pour la durée du programme s'élève à 776 ETP et les programmes d'innovation (« Ville durable et solidaire », « Territoires d'innovation / ANRU+ », « Démonstrateurs de la ville durable ») ou thématiques (« Quartiers Fertiles ») permettent de compléter cet appui avec le financement dédié de dépenses de personnels, à hauteur de plus de 400 ETP.

4.5. L'ANAH finance de l'ingénierie au profit des collectivités dans le cadre de ses programmes d'amélioration de l'habitat, dont plus de 450 chefs de projets dans le cadre de programmes de l'ANCT

L'Agence nationale de l'habitat met en œuvre pour le compte de l'État la politique publique en faveur de l'amélioration de l'habitat privé. Les évolutions intervenues ces dernières années dans les politiques de l'aménagement et du logement, à l'aune notamment des enjeux d'intervention sur la ville constituée et en milieu occupé, impliquent un besoin d'adaptation, de renforcement, voire de renouvellement des modes d'action pour la conduite de nouvelles formes d'opération.

L'ANAH apporte un soutien en ingénierie aux collectivités selon plusieurs modalités :

- ♦ un appui en matière d'expertise et de conseil sur les politiques et stratégie d'intervention sur l'habitat privé à destination des services déconcentrés et des collectivités ;
- ♦ la production d'outils de connaissance du parc privé de logements et de guides méthodologiques à destination des territoires et des réseaux partenaires ;
- ♦ un appui réglementaire sur les dispositifs de l'agence à destination des services déconcentrés et aux délégataires de compétence ;
- ♦ des financements à destination des collectivités pour la réalisation de missions d'expertises, et d'études, pour des missions de suivi-animation et d'information-conseil-orientation des ménages.

Dans ce cadre, si les programmes Action Cœur de Ville (ACV), Petites Villes de Demain (PVD) et France Ruralités (Villages d'avenir) sont portés globalement par l'ANCT (cf. *supra*), l'ANAH accompagne les collectivités lauréates pour la définition et la mise en œuvre opérationnelle de leurs stratégies d'intervention sur l'habitat privé. Depuis la mise en place du programme ACV par exemple, le nombre de dispositifs d'intervention spécifique (OPAH-RU) a connu une augmentation significative.

Selon le rapport annuel 2024 de l'ANAH, les crédits d'ingénierie alloués aux collectivités territoriales ont progressé annuellement comme suit pour atteindre 507 M€ entre 2020 et 2024 :

Tableau 11 : Crédits d'ingénierie alloués aux collectivités territoriales par l'ANAH

Année	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Crédits d'ingénierie alloués aux collectivités territoriales	80,6 M€	87,1 M€	106,3 M€	116,5 M€	116,3 M€	506,8

Source : ANAH.

Annexe II

En matière d'appui aux collectivités au travers d'AMO, pris en charge à 100% par l'Anah, sur la période 2022-2025 a représenté un total 1 337 002 € sur l'ensemble de ses lots (centre ancien, copropriété et rénovation énergétique) :

- ◆ En 2022 : 420 925 € ;
- ◆ En 2023 : 279 222 € ;
- ◆ En 2024 : 636 855 €.

Par ailleurs, 464 chefs de projets ont été cofinancés par l'ANAH dans le cadre des programmes pilotés par l'ANCT, à hauteur de 7,7 M€ en 2024 :

- ◆ ACV : depuis 2018, 232 territoires soutenus avec 180 chefs de projets pour 23 M€ ; leur mobilisation a contribué à la rénovation de 287 927 logements dans ces périmètres (y compris via MaPrimeRénov) ;
- ◆ PVD : 1 645 communes soutenues par 284 chefs de projets financés pour 15,6 M€ depuis 2020.

5. En 2024, les différents opérateurs de l'État financent près de 2 400 chefs de projets dans les collectivités pour 79,8 M€, soit l'équivalent de 40 à 80% des effectifs des services déconcentrés supprimés ou réaffectés depuis 2010, selon le mode de décompte

5.1. Les réformes de l'ingénierie publique de l'État en soutien direct des collectivités avaient conduit en 2016 à la suppression ou au redéploiement de près de 3 000 ETP en services déconcentrés

Tout en organisant la décentralisation dès 1983, l'État a continué de jouer, jusqu'aux années 2000, un rôle central dans l'accompagnement technique des collectivités à travers ses services déconcentrés. Ce soutien comprenait des missions d'assistance en urbanisme, voirie, aménagement et environnement. Deux lois, celle de 1983 sur la répartition des compétences¹² et celle de 1992 sur l'administration territoriale¹³, organisaient ces prestations sous forme de conventions entre les services de l'État et les collectivités.

Avec la montée en puissance du droit de la concurrence au sein de l'Union européenne, l'État a progressivement retiré ses services d'ingénierie. La loi MURCEF¹⁴ de 2001 a soumis leurs prestations aux règles de la commande publique, marquant la fin des interventions directes et gratuites de l'État pour les collectivités. Dans le même temps, l'assistance technique fournie par l'État a été maintenue sous une forme plus encadrée avec la création de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), ciblée sur les petites communes.

¹² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Defferre

¹³ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

¹⁴ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

Le mouvement de désengagement s'est accéléré sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 et des programmes de modernisation qui l'ont prolongé. Cette réforme a conduit à la suppression d'emplois dans les services déconcentrés refondus dans des directions départementales interministérielles¹⁵, ainsi qu'à la disparition de l'ATESAT en 2014¹⁶, laissant pour l'essentiel les communes rurales sans soutien technique direct de l'État, même si une expertise de l'État spécialisée à l'échelle nationale en matière d'infrastructure et d'aménagement a subsisté avec la création du Cerema¹⁷.

Selon l'évaluation qui en a été faite par le CGEDD en novembre 2016¹⁸, les réformes combinées de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS) au début des années 2010, « ont permis d'atteindre leurs objectifs » en matière d'effectifs, avec la suppression ou la transformation de plus de 3 100 postes, correspondant aux 1 934 ETPT affectés en 2012 à l'activité « ADS » pour le compte des communes » et 1 259 à l'ATESAT.

5.2. La réduction des effectifs dans les services déconcentrés départementaux entre 2012 et 2020 a été estimée à 6 000 ETP par la Cour des comptes.

Dans son rapport sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État de 2010 à 2021¹⁹, la Cour des comptes établit la réduction des effectifs de l'ATE, « tous ministères et tous niveaux confondus » à près de 11 800 ETPT entre 2012 et 2020 soit une réduction de 14%.

La Cour souligne que ce sont les directions départementales interministérielles (DDI) en charge de la cohésion sociale (DDCS) et celles des territoires et de la mer (DDTM) qui ont enregistré les baisses les plus importantes, respectivement de 33 % et 34 % de leurs emplois, soit la plus forte diminution parmi les services déconcentrés de l'État. Même si la cour souligne la difficulté de lecture et de suivi des évolutions des emplois, du fait d'effet de périmètre entre programmes budgétaires, elle relève que des suppressions significatives de postes ont été opérés, et se sont concentrés principalement dans les services départementaux des ministères sociaux et du ministère de l'écologie, alors que leurs directions régionales étaient relativement préservées.

Comme le détaille le même rapport, au sein du ministère de l'écologie, les directions départementales, qui représentaient deux tiers des effectifs déconcentrés, ont absorbé à elles seules 71 % des suppressions de postes, en lien avec le transfert de missions vers les collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation. Entre 2009 et 2016, environ 6 000 équivalents temps plein (ETP) auraient été concernés.

Les programmes les plus touchés par ces suppressions sont ceux relatifs à l'urbanisme, à l'aménagement, à l'habitat, à l'eau et à la biodiversité, domaines dans lesquels la majorité des agents étaient historiquement positionnés à l'échelle départementale (82 % pour les politiques territoriales, 59 % pour l'eau et la biodiversité).

¹⁵ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

¹⁶ Article 123 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

¹⁷ Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement)

¹⁸ Rapport du CGEDD n° 010538-01 de novembre 2016

¹⁹ Rapport de la Cour des comptes relatif aux « effectifs de l'administration territoriale de l'Etat, exercices 2010-2020 », avril 2022

5.3. La mission estime à près de 2 400 le nombre de chefs de projets cofinancés par les opérateurs de l'État dans les collectivités

Afin d'accompagner les collectivités au plus proche de leur territoire, les opérateurs participent au financement des chefs de projets recrutés et affectés au sein de leurs services. Pris en charge par les différents programmes d'aides à l'ingénierie territoriale, le financement de ces différents chefs de projets est conditionné à une participation de la collectivité.

L'ANCT finance 1 201 chefs de projets pour 8,9 M€ en 2024

L'ANCT, à travers ses différents programmes d'appuis à l'ingénierie territoriale des collectivités, participe au financement des chefs de projets prévus dans le cadre de ces programmes. Ainsi, sur les six programmes concernés par le financement de chefs de projets, la participation de l'ANCT a représenté une dépense de 8,9 M€ pour 1 201 chefs de projets (cf. Tableau 12).

Tableau 12 : Montant par programme de l'ANCT finançant des chefs de projet

Programme	Montants 2024	Nombre de chefs de projets
Action Cœur de Ville	511 628 €	244
Petites villes de demain	6 000 000 €	881
Ruralité - VTA	420 000 €	28
Territoires d'industrie	1 018 922 €	30
Avenir Montagne	993 044 €	18
Total	8 943 594 €	1 201

Source : Mission, Données ANCT.

Petites Villes de Demain

Selon le rapport de l'IGA sur le programme Petites villes de demain, les postes de chefs de projet PVD sont financés à hauteur de 75 %, dans la limite de 45 000€ par an — portée à 55 000 € jusqu'en mars 2026, couvrant ainsi l'ensemble de la mandature municipale 2020-2026. Ce financement repose principalement sur trois acteurs publics : l'ANCT, la Banque des Territoires, et l'ANAH (dans le cas de projets comportant une opération d'amélioration de l'habitat type OPAH-RU), avec un complément assuré par les collectivités locales ou leurs groupements.

Au niveau national, les chefs de projet ont pour missions principales d'élaborer et actualiser le projet de territoire, de programmer les actions, et, le cas échéant, de mettre en œuvre le programme opérationnel, notamment en lien avec la stratégie relative à l'habitat.

Selon une enquête Viavoice réalisée fin 2023 à la demande de l'ANAH, les profils sont relativement équilibrés en termes d'âge et de genre : 50 % des chefs de projet ont entre 31 et 45 ans, 32 % ont moins de 30 ans, et 19 % plus de 45 ans.

Toutefois, selon plusieurs études²⁰, l'aptitude des chefs de projet à conduire la phase opérationnelle des projets demeurerait hétérogène et parfois insuffisante. Ainsi un rapport IGA-IGEDD constate, dans le cadre du programme PVD, que « *La capacité des chefs de projet à accompagner la phase opérationnelle n'est pas acquise* ».

France Ruralité

Lancé en 2021, le volontariat territorial en administration (VTA) a été prolongé en 2024 dans le cadre du plan France ruralités.

²⁰ Etude Viavoice du 11 février 2022 « évaluation du cofinancement du poste de chef de projet » et rapport IGA-IGEDD « Petites Villes de Demain, un modèle durable de soutien à l'ingénierie territoriale ? » de février 2024

Le VTA²¹ permet aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ruraux de bénéficier de financements à hauteur de 20 000 € pour la mission d'un jeune diplômé, qui apporte un soutien en ingénierie interne pour une durée de douze à dix-huit mois.

Action Cœur de Ville

Les chefs de projet ont un rôle central : ils participent à l'élaboration de la stratégie locale, au montage de partenariats, au pilotage opérationnel des programmes, à la communication et à la concertation locale, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des actions. Rattachés à 87 % à une seule commune, ils exercent souvent dans un contexte local contraint, avec des marges d'autonomie et d'influence très variables selon les territoires²².

En termes de formation, 86 % ont un niveau master, majoritairement en urbanisme (50 %), en sciences humaines (29 %), en droit (15 %) ou en ingénierie (7 %). Les rattachements hiérarchiques sont partagés entre les directions générales de services communales (46 %) et intercommunales (37 %).

Relais transition écologique

En 2024, l'ADEME finance 1 251 postes temporaires dans des collectivités, associations ou entreprises pour un montant de 42,35 M€, soit plus que ses propres effectifs (1 050 ETP sous plafond). Ces relais sont principalement soutenus *via* le système d'aide au changement de comportement (SA3), notamment le sous-système SA3.03 dédié aux programmes d'actions (cf. *supra*).

L'ANAH co-finance 464 chefs de projets dans le cadre des programmes Action cœur de ville (ACV) et Petite ville de demain (PVD).

Dans son rapport annuel de 2024, l'ANAH indique participer au financement de :

- ◆ 180 postes de chef de projet pour 23,0 M€ au titre du programme ACV depuis 2018 ;
- ◆ 284 postes de chef de projet pour 15,6 M€ depuis 2020 au titre du programme PVD.

Rapporté à une dépense « annualisée » pour un nombre identique de chefs de mission par an, le financement annuel de l'ANAH en 2024 serait de :

- ◆ 3 833 333 € pour les chefs de projets ACV ;
- ◆ 3 900 000 € pour les chefs de projets PVD.

La Banque de territoires participe au financement des chefs de projets des programmes Action Cœur de ville et Petites Villes de Demain.

Dans le cadre de ses actions de soutien à l'ingénierie territoriale au bénéfice des collectivités, la Banque des territoires participe au financement des programmes portés par l'ANCT, notamment Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain. Ainsi, en 2024, la BDT a pu co-financer :

- ◆ 244 postes de chef de projet ACV pour 4,9 M€ ;
- ◆ 881 postes de chef de projet PVD pour 20,0 M€.

²¹ Le candidat doit avoir entre 18 et 30 ans et un diplôme de niveau bac+2 (diplômé en droit public ou droit des collectivités locales, gestion de projets, urbanisme, ingénierie des travaux publics ou développement territorial, par exemple).

²² Cf. étude Viavoic op. cit.

Le nombre d'ETP contractualisés et financés par l'ANRU dans le cadre du NPNRU sur la durée du programme s'élève à 776 ETP.

L'ANRU a indiqué à la mission que « les programmes d'innovation dans le cadre du PIA (« Ville durable et solidaire », « Territoires d'innovation / ANRU+ », « Démonstrateurs de la ville durable ») ou thématiques (« Quartiers Fertiles ») permettent de compléter cet appui avec le financement dédié de dépenses de personnels, à hauteur de plus de 400 ETP ».

Par ailleurs, l'ANRU indique que « le financement annuel d'un ETP par ANRU : 50 % d'une assiette forfaitaire de 115 000 €/an (charges et frais de structure compris) pour un profil de responsable ou chef de projet et 95 000€/an pour tout autre profil », soit environ 50 000 € en moyenne par chef de projet.

Tableau 13 : Chefs de projets financés par les programmes de l'ANRU en 2024

Programme	Montants 2024	Nombre de chefs de projets
NPNRU	52	2 586 667 €
PIA	17	833 333 €
Quartiers fertiles	10	500 000 €
Total	78	3 920 000 €

Source : ANRU

L'ADEME finance des conseillers et relais transition dans les collectivités ou en structure relais.

Au total, environ 800 postes sont ainsi financés à la fin 2024 par l'ADEME dans des structures qui interviennent auprès des collectivités ou directement dans les collectivités. Ils sont formés, et animés étroitement, au niveau régional et national dans des réseaux dédiés. Le financement associé est estimé par l'ADEME à 20 M€ par an.

Le Cerema et la direction générale des collectivités locales financent des chefs de projets dans le cadre de certains programmes des opérateurs.

Ainsi, le Cerema, dans le cadre du programme « Villages d'Avenir », finance 25 chefs de projet (en ETP) en co-financement avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) qui finance 120 chefs de projets pour un montant total de 5,4 M€ (dont 3,3 M€ pour le Cerema, le reste via le P112 soit 2,1 M€).

Enfin, la DGCL, à travers le P112 et issus du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT), participe au financement²³ de :

- ◆ 56 postes de chef de projets Territoires d'industrie en 2024 (2,0 M€) ;
- ◆ de 881 postes de chef de projet PVD pour 3,8 M€²⁴ en 2024 ;
- ◆ d'une partie des contrats des VTA, soit 166 en 2024 pour 2,9 M€.

Ainsi, au total, ces différents acteurs participant au financement de chefs de projets ont financé 2 394 chefs de projets différents pour un montant total de 79,8 M€, soit un montant moyen par chefs de projet de 33 346 € (cf. Tableau 14).

²³ Selon les données de l'ANCT fournies à la mission.

²⁴ Selon les données fournies à la mission par l'ANCT, le financement total du P112 entre 2020 et 2024 est de 24,9 M€ en cumul, dont 21,1 M€ à fin 2023 : la différence entre 2024 et 2023 donne la part de 2024.

Annexe II

Tableau 14 : Financement de chefs de projets en 2024 par les opérateurs de l'État

Programmes	Nombre	Banque des territoires	ANAH	ANRU	ADEME	Cerema	ANCT	P112	Total
Action cœur de ville	244	4 886 091 €	3 833 333 €	-€	-€	-€	511 628 €	-€	9 231 052 €
Petites villes de demain	881	20 157 161 €	3 900 000 €	-€	-€	-€	6 000 000 €	3 816 731 €	33 873 892 €
Territoires d'industrie	86	-€	-€	-€	-€	-€	1 018 922 €	2 000 000 €	3 018 922 €
Villages d'avenir	120	-€	-€	-€	-€	3 282 700 €	-€	2 169 875 €	5 452 575 €
Volontaires territoriaux	166	-€	-€	-€	-€	-€	420 000 €	2 900 000 €	3 320 000 €
Avenir Montagne	18	-€	-€	-€	-€	-€	993 044 €	-€	993 044 €
NPNRU	52	-€	-€	2 586 667 €	-€	-€	-€	-€	2 586 667 €
PIA	17	-€	-€	833 333 €	-€	-€	-€	-€	833 333 €
Quartier fertiles	10	-€	-€	500 000 €	-€	-€	-€	-€	500 000 €
Relais transition	800	-€	-€	-€	20 000 000 €	-€	-€	-€	20 000 000 €
Total	2 394	25 043 252 €	7 733 333 €	3 920 000 €	20 000 000 €	3 282 700 €	8 943 594 €	10 886 606 €	79 809 485 €

Source : Mission ; Données ANAH, ANRU, CDC, ANCT, ADEME, Cerema.

Annexe II

Ce financement, rapporté au cout complet d'un agent de la fonction publique d'État, territoriale ou d'une agence privée, équivaut à :

- ◆ 1 596 ETPT de la fonction publique territoriale (FPT) (coût moyen annuel de 50 000€) ;
- ◆ 1 228 ETPT de la fonction publique d'État (FPE) (coût moyen annuel de 65 000€) ;
- ◆ 939 ETPT d'un salarié d'une agence privée (coût moyen de 85 000 €).

Dans ce contexte, les chefs de projets financés par l'ADEME, le Cerema et l'ANCT (en incluant le P112 concourant aux programmes de l'ANCT) représentent en 2024 :

- ◆ 2 315 chefs de projets différents ;
- ◆ Pour un montant total de 43,1 M€.

Le tableau suivant détaille par opérateur le nombre des chefs de projet et les montants associés

Tableau 15 : Chefs de projets financés en 2024 par l'ANCT, le Cerema et l'ADEME (incluant le P112)

Programme	Opérateur	Nombre de chefs de projets	Montants 2024
Relais transition écologique	ADEME	800	20 000 000 €
PVD	ANCT	881	6 000 000 €
	P112		3 816 731 €
TI	ANCT	30	1 018 922 €
	P112	56	2 000 000 €
VTA	ANCT	166	420 000 €
	P112		2 900 000 €
VA	Cerema	120	3 282 700 €
	P112		2 169 875 €
Avenir Montagne	ANCT	18	993 044 €
ACV	ANCT	244	511 628 €
TOTAL		2 315	43 112 900 €

Source : Mission.

Ce financement, rapporté au coût complet d'un agent de la fonction publique d'État, territoriale ou d'une agence privée, équivaut à :

- ◆ 862 ETPT de la FPT (cout moyen annuel de 50 000€) ;
- ◆ 663 ETPT de la FPE (cout moyen annuel de 65 000€) ;
- ◆ 507 ETPT d'un salarié d'une agence privée (cout moyen annuel de 85 000 €).

Hors P112, le co-financement des chefs de projets par l'ADEME, le Cerema et l'ANCT représente 2 259 chefs de projets pour une dépense totale en 2024 de 32,2 M€, soit l'équivalent de :

- ◆ **645 ETPT de la FPT (cout moyen annuel de 50 000€) ;**
- ◆ **496 ETPT de la FPE (cout moyen annuel de 65 000€) ;**
- ◆ **379 ETPT d'un salarié d'une agence privée (cout moyen annuel de 85 000 €).**

6. La cartographie des offres d'ingénierie fait apparaître une couverture thématique large voire redondante appelant à une clarification des rôles entre opérateurs

6.1. Un exercice de cartographie réalisé conjointement par les opérateurs révèle la diversité et les recouvrements de leur offre d'ingénierie auprès des collectivités

Dans une démarche visant à identifier les chevauchements de compétences entre opérateurs intervenant auprès des collectivités locales, l'ADEME, l'ANAH, le CEREMA et la Banque des Territoires (BdT) ont conduit, en partenariat avec l'ANCT, un exercice de cartographie de leur « offre d'ingénierie pour les territoires » en septembre 2023.

Ce travail a permis de recenser près de 400 dispositifs, répartis selon la nature des prestations proposées — telles que l'appui stratégique en phase d'émergence, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le suivi opérationnel, le financement de l'ingénierie ou des chefs de projet, la production de connaissances, l'innovation, la formation, les outils ou encore l'animation territoriale — ainsi que selon les politiques publiques concernées.

Ces dernières couvrent dix domaines : démarches territoriales et transitions, environnement et biodiversité, gestion de l'eau et des milieux aquatiques, énergie et déchets, urbanisme et aménagement, mobilités et infrastructures, cohésion sociale et politique de la ville, développement économique, numérique, ainsi que tourisme, culture et loisirs. L'ensemble de ces critères a abouti à une grille d'analyse composée de 80 catégories d'intervention.

6.1.1. L'analyse des dispositifs selon huit types d'ingénierie met en exergue les modes d'interventions privilégiés par les opérateurs auprès des collectivités

À partir de ce travail de recensement des dispositifs par les opérateurs, la mission a cherché à objectiver le nombre de dispositifs par opérateurs selon le type d'ingénierie mis en œuvre (cf. tableau 16).

Il apparaît ainsi que :

- ♦ le Cerema domine en « prestation d'ingénierie amont » (39), « outils » (31) et « production de connaissances » (23) ;
- ♦ l'ADEME se distingue par un équilibre entre prestations amont (18), production de connaissances (17), outils (15) et financement d'ingénierie (13) ;
- ♦ l'ANCT concentre ses efforts sur l'ingénierie amont (35), les chefs de projet (15), l'animation territoriale (12).

Tableau 16 : Nombre de dispositifs par opérateurs selon le type d'ingénierie mis en œuvre

Type d'ingénierie	ADEME	ANAH	ANCT	ANRU	CDC	Cerema	Total général
Accompagnement / Formation	11	4	6	0	5	18	44
Animation territoriale	9	2	12	0	2	11	36
Financement de chefs de projets	14	2	15	0	2	2	35
Financement d'ingénierie / Subvention	13	10	7	0	27	N.A.	57
Outils	15	3	10	0	5	31	64
Prestation directe en ingénierie amont / Émergence/Stratégie	18	1	35	1	9	39	103

Annexe II

Type d'ingénierie	ADEME	ANAH	ANCT	ANRU	CDC	Cerema	Total général
Prestation directe en ingénierie opérationnelle / AMO et suivi	10	1	5	0	27	5	48
Production /diffusion de connaissances / Innovation	17	6	8	0	6	23	60
Total général²⁵	107	29	97	1	83	129	447

Source : Tableau d'ingénierie des partenaires (ANCT, CDC, ADEME, Cerema, ANRU, ANAH) de novembre 2023.

6.1.2. L'analyse par domaine d'intervention met en exergue des redondances des programmes des opérateurs entre eux

L'analyse par domaines d'intervention montre qu'ils sont tous couverts par plusieurs dispositifs et plusieurs opérateurs.

Le Cerema est particulièrement présent sur les mobilités (33), l'urbanisme (29), l'énergie (13), le développement économique (13).

L'ADEME est dominante sur énergie/déchets (37), très active en environnement (12), urbanisme (15).

L'ANCT est la plus transversale : cohésion sociale (18), numérique (21), urbanisme (16), développement éco (17).

Les thématiques présentant le plus de recoupements concernent la transition énergétique et le climat, avec des doublons significatifs, ainsi qu'un fort enjeu de mutualisation de l'expertise et des connaissances.

La couverture par plusieurs opérateurs et dispositifs de tous les domaines d'intervention des collectivités se traduit par :

- ◆ Des recoupements sur l'ingénierie territoriale (ANCT, Cerema, ANAH) ;
- ◆ Un manque de hiérarchisation des interventions qui entraîne une superposition des offres. Par exemple, dans les projets de revitalisation (type ORT), les collectivités sont confrontées à plusieurs diagnostics similaires (habitat, urbain) financés ou réalisés par différents opérateurs (Cerema pour l'expertise technique, ANAH pour l'habitat) ;
- ◆ Des redondances dans la transition écologique et les mobilités durables (ADEME, Cerema) ;
- ◆ Une nette redondance sur les dispositifs de mobilités actives (programme AVELO) et logistique urbaine (InterLUD+). Le programme InterLUD+, partagé entre ADEME et Cerema, pose la question de son futur pilotage après 2026 ;
- ◆ Une multiplicité des interventions sur l'environnement, la renaturation et la désimperméabilisation (Cerema, ADEME, OFB, agences de l'eau) ;
- ◆ Des chevauchements dans le développement économique et la gestion des friches (ADEME, Cerema, ANCT).

Une même collectivité peut donc par exemple mobiliser simultanément l'ingénierie du Cerema, le financement de l'ADEME et la coordination de l'ANCT pour la requalification d'une friche industrielle.

²⁵ Toutefois un même dispositif peut mettre en œuvre différent type d'ingénierie à travers ses différents modes d'interventions.

Annexe II

Tableau 17 : Nombre de programmes par opérateur selon la thématique d'intervention

Thématique	ADEME	Anah	ANCT	ANRU	CDC	CEREMA	Total général
Cohésion sociale et politique de la ville et Démarche territoriale	7	4	18	1	11	4	45
Démarche territoriale / Appui aux transitions	13	0	11	0	11	9	44
Développement économique, commercial et industriel	13	0	17	0	8	13	51
Eaux et milieux aquatiques	0	0	0	0	4	7	11
Énergies / Déchets	37	4	2	0	11	13	67
Mobilités, transports, infrastructures	6	0	5	0	2	33	46
Nature / Environnement	12	0	2	0	10	14	38
Numérique	0	0	21	0	3	3	27
Tourisme, culture, loisirs	4	0	6	0	5	4	19
Urbanisme / Logement / Aménagement	15	21	16	0	18	29	99
Total général	107	29	97	1	83	129	447

Source : Tableau d'ingénierie des partenaires (ANCT, CDC, ADEME, Cerema, ANRU, ANAH) de novembre 2023.

Une analyse plus fine des dispositifs mobilisés par l'Ademe, le Céréma et l'ANCT (infra) illustre les risques de chevauchement ou de doublons avérés entre ces offres qui appellent à minima un pilotage territorial fort, et davantage que celui exercé à ce jour pour les éviter (cf. annexe 4).

Annexe II

Tableau 18 : Recoupements des dispositifs des opérateurs par domaine d'intervention

Thématique	Recoupements
Urbanisme, logement, aménagement	Diagnostics multiples sur la revitalisation territoriale : ▪ ANCT : ingénierie via programmes (ACV, ORT, CRTE) ; ▪ Cerema : appui technique (friches, résilience, urbanisme) ; ▪ ANAH : diagnostics habitat → Même territoire mobilise 3 opérateurs pour des diagnostics similaires, sans cadre commun.
	Outils d'aide à la planification : ▪ Cerema : Cartofriches, simulateurs de sobriété foncière ; ▪ ADEME : référentiels d'aménagement durable (EXPEURBA)
	Interventions croisées sur les friches urbaines : ▪ ADEME : financement des études de dépollution ; ▪ Cerema : AMO sur désimperméabilisation, foncier.
Transitions territoriales et climat	Dispositifs d'accompagnement concurrents : ▪ ADEME : TETE, TACCT, Fonds chaleur ; ▪ Cerema : AMO TACCT, CRTE, PCAET ; ▪ ANCT : CRTE, Villes d'avenir.
	Plans climat et diagnostics de vulnérabilité : ▪ TACCT : co-construit ADEME-CEREMA, mais animé sans ligne claire ; ▪ Diagnostics énergie-climat réalisés par différents opérateurs
	Formations parallèles : ▪ ADEME Académie, MOOC ▪ Cerema : modules techniques ▪ ANCT : INET, Fabriques prospectives
Énergie, déchets	Appels à projets multiples non coordonnés : ▪ ADEME : Fonds chaleur, déchets, économie circulaire.

Annexe II

Thématique	Recoupements
	▪ Cerema : AMO notamment via Fonds vert ▪ ANCT : CRTE intègre un volet énergie sans expertise Energie : Diagnostic énergétique et postes territoriaux financés en doublon : ▪ ADEME : CEP, Générateurs. ▪ Cerema : AMO technique pour les diagnostics, réalise des audits énergétiques du patrimoine avec des guides pratiques ▪ ANCT : VTA, chefs de projets PVD Déchets économie circulaire : ▪ ADEME : propose une offre globale : expertise, étude, plateforme SINOE soutien aux filière (REP) ; ▪ Cerema : doublon sur les friches les démarches ZAN et le recyclage des matériaux ou il propose des études d'accompagnement des collectivités avec offre d'AMO.
Nature, biodiversité	Interventions croisées sur désimperméabilisation : ▪ ADEME : études de sols, cofinancement ▪ Cerema : outils de simulation (cartofriche, boussole de résilience, TACCT et AMO) ▪ OFB / Agences de l'eau (Expertise, teneurs écologiques, cofinancements) Production de guides / référentiels similaires : ▪ Cerema (simulateurs territoriaux, cartofriche, atlas climatique, outil de planification SFN) ; ▪ ADEME (TACCT, référentiels biodiversité /sols/air, ...) ; ▪ OFB(guide TEN, portail sur la continuité écologique, ...) : chacun propose ses propres référentiels sur les SFN.

Annexe II

Thématique	Recoupements
	Animation territoriale : triple accompagnement ANCT/ CEREMA/ ADEME. Les programmes territoriaux (PVD, ACV) pilotés par l'ANCT incluent souvent des volets « transition écologique », avec appel à des opérateurs externes : ▪ Le Cerema est souvent mobilisé pour l'AMO environnementale. ▪ L'ADEME propose des chefs de projet (Générateurs, CEP), outils et diagnostics environnementaux. ▪ L'OFB anime les démarches TEN et soutient des projets nature et biodiversité. ▪ Les agences de l'eau accompagnent les porteurs de projets, notamment via le fonds vert.
Eau, milieux aquatiques	Peu de recoupements dans ce domaine : ▪ Cerema : diagnostics hydrauliques, mais plus sur les inondations recoupement possible sur la reméandrage des cours d'eau avec les agences de l'eau. ▪ OFB : gestion écologique, police de l'eau ▪ Agences de l'eau : financement ▪ ADEME : sols pollués, friches hydrauliques, attention dans les diagnostics de transition environnementale l'ADEME peut inclure le financement de l'eau qui peut faire doublon avec les agences de l'eau.
	Outillage dispersé et non reliés : ONDE, SANDRE, Cartofriches, bases ADEME.
Mobilité, transport, logistique	Mobilités actives (vélo, marche) : ▪ ADEME : programme AVELO (postes, accompagnement) ; ▪ Cerema : plans cyclables, guides
	Covoiturage : Clarification partielle (ADEME = employeurs, CEREMA = collectivités), mais chevauchements encore présents sur le terrain
	Logistique urbaine : Programme InterLUD+ : méthode ADEME, portage CEREMA, pilotage DGTIM
Développement économique, friches	Zones d'activités : ▪ Le Cerema propose un appui méthodologique pour la requalification des ZAE : foncier, accessibilité, logistique, climat ;

Annexe II

Thématique	Recoupements
	▪ L'ADEME intervient via des appels à projets pour la transition des zones industrielles vers des modèles durables (écologie industrielle et territoriale, autoconsommation, mutualisation des ressources) ; ▪ L'ANCT agit comme facilitateur, via des marchés de prestataires notamment dans le cadre des CRTE, mais sans compétence technique propre.
	Friches industrielles (logement, commerce, industrie) : ▪ ADEME : Financement d'études et travaux, expertise pollution des sols, reconversion bas carbone ; ▪ Cerema : AMO techniques prestataires (Sol, accès, désimperméabilisation), outil cartofriches et planification ZAN.
Numérique	Pas de sujets de réels recoupement ou doublon entre opérateurs de l'État.
	Outils de diagnostics territoriaux : ANCT : est chef de file sur ce sujet.
	Absence de gouvernance des données : Formats, indicateurs et méthodologies non harmonisées.
Tourisme, culture, loisirs	Développement touristique durable : ADEME / ANCT / CEREMA. L'ADEME finance des projets de tourisme bas carbone, via des appels à projets sur les équipements durables, la mobilité touristique (AVELO, Générateurs), l'éco-construction, ou l'économie circulaire dans les activités de loisirs. L'ANCT, dans les programmes <i>Avenir Montagnes</i> et CRTE, finance l'ingénierie de projets touristiques structurants dans les zones de montagne ou rurales. Le Cerema intervient comme AMO sur les volets techniques des projets (diagnostics de fréquentation, scénarios d'accessibilité, aménagements cyclables, résilience des équipements). Problème identifié : ▪ Des collectivités peuvent être accompagnées par trois opérateurs sur un même projet de site touristique ou d'équipement culturel, sans articulation méthodologique ; ▪ Le financement de la même ingénierie peut être mobilisé auprès de plusieurs dispositifs (CRTE, ADEME, Fonds vert, Avenir Montagnes).
	Réhabilitation d'équipements culturels et friches de loisirs : ANCT / CEREMA / ADEME. L'ANCT soutient des projets de requalification de friches culturelles (ex : anciens théâtres, centres de loisirs) dans les territoires ACV, ORT, ou dans les CRTE.

Annexe II

Thématique	Recoupements
	Le Cerema est sollicité pour les volets techniques (désimperméabilisation, accessibilité, rénovation énergétique). L'ADEME peut financer les études environnementales ou la réhabilitation énergétique si l'équipement entre dans le champ de la transition écologique.
	Mobilités touristiques : CEREMA / ADEME / ANCT Le programme AVELO2 de l'ADEME finance le développement de l'offre cyclable, y compris en zone touristique. Le Cerema produit de nombreux guides et appuis techniques sur les boucles touristiques, schémas cyclables, intermodalité. L'ANCT, via les CRTE ou <i>Avenir Montagnes</i>, finance des chefs de projets mobilisés sur des projets incluant des mobilités touristiques.

Source : Mission ; Tableau de l'ANCT sur l'offre des opérateurs en matière d'ingénierie territoriale de novembre 2023.

6.2. Cette analyse suggère la pertinence d'un renforcement de la spécialisation thématique des opérateurs.

Alors que l'ANRU et l'ANAH ont des rôles clairement définis autour de la rénovation urbaine et de l'habitat privé, celui des opérateurs sous revue est moins clair.

Le Cerema propose 129 dispositifs d'interventions recensées (cf. supra). Il intervient essentiellement en ingénierie amont, outils, mobilités, urbanisme et environnement. Il se positionne ainsi comme un acteur technique transversal.

L'ADEME dispose de 107 interventions, spécialisées dans la transition écologique, notamment les énergies et déchets, l'accompagnement à la stratégie environnementale, et la production de connaissances.

L'ANCT, à travers ses 97 interventions, adopte une posture de pilotage territorial. L'agence est ainsi présente en stratégie amont, financement de chefs de projet, et sur des thématiques de développement territorial au sens large, y compris le numérique et la cohésion sociale.

Cette analyse met en lumière trois profils distincts mais partiellement superposés :

- ◆ l'**ADEME** comme experte de la transition écologique,
- ◆ l'**ANCT** comme pilote « politique » des dynamiques territoriales,
- ◆ le **Cerema** comme bras technique polyvalent.

Cette différence complexifie la lisibilité globale de l'offre d'ingénierie pour les collectivités, qui peinent à identifier à qui s'adresser pour un besoin spécifique, ou à comprendre comment articuler les dispositifs existants.

L'analyse des recoupements entre les différents programmes des opérateurs, les difficultés de tutelles (notamment à travers les COP) ainsi que les compétences propres à chaque opérateur conduisent à s'interroger sur l'opportunité de mettre en place des chefs de file thématiques. Ces travaux sont déjà en partie engagés, que ce soit à travers le travail de rapprochement réalisé en novembre 2023 entre les opérateurs ou par le partage des méthodes communes entre le Cerema et l'ADEME sur des sujets pour lesquels les deux structures opèrent.

ANNEXE III

Panorama de l'offre d'ingénierie locale au bénéfice du bloc communal

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. DÉFINITION DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE.....	2
2. UNE OFFRE LOCALE D'INGÉNIERIE PORTÉE PAR DE NOMBREUX ACTEURS.....	6
2.1. Les ressources internes du bloc communal en matière d'ingénierie territoriale .6	
2.1.1. <i>Les services des collectivités</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>Les outils développés par certaines collectivités du bloc communal (syndicats, PETR, PNR...).....</i>	<i>9</i>
2.2. Les achats de prestations d'ingénierie par le bloc communal auprès d'entreprises.. ..	13
2.2.1. <i>Caractérisation de l'offre privée.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Les montants des achats des collectivités du bloc communal.....</i>	<i>17</i>
2.3. L'offre d'ingénierie territoriale publique portée par d'autres acteurs au bénéfice du bloc communal.....	26
2.3.1. <i>Une ingénierie désormais développée par chacune des strates de collectivités.....</i>	<i>26</i>
2.3.2. <i>Les outils d'ingénierie des régions.....</i>	<i>27</i>
2.3.3. <i>Les outils des départements.....</i>	<i>30</i>
2.3.4. <i>Les autres outils mutualisés des collectivités</i>	<i>40</i>
3. LES OFFRES LOCALES DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT, NOTAMMENT DE L'ADEME, DE L'ANCT ET DU CEREMA	58
3.1. La traduction opérationnelle des offres des opérateurs de l'Etat dans les régions visitées par la mission	58
3.1.1. <i>Les actions de l'ANCT.....</i>	<i>59</i>
3.1.2. <i>Les actions de l'ADEME.....</i>	<i>67</i>
3.1.3. <i>Les actions du Cerema.....</i>	<i>71</i>
3.2. D'autres structures de l'Etat fournissent de l'ingénierie aux collectivités.....	73
3.2.1. <i>Les agences de l'eau.....</i>	<i>73</i>
3.2.2. <i>Les EPF de l'Etat.....</i>	<i>74</i>
4. LE DÉCIDEUR DU BLOC COMMUNAL FACE À L'OFFRE : L'INGÉNIERIE TERRITORIALE VUE DES CLIENTS.....	75
4.1. La connaissance des ressources et des procédures, un apprentissage-clé pour les élus	75
4.2. La richesse des ressources, opportunité et risque pour les élus concernés.....	77

INTRODUCTION

Les différentes strates de collectivités, notamment les régions, les départements et leurs structures associées, déploient aujourd'hui des offres d'ingénierie territoriale à destination du bloc communal conformément à leurs compétences.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) institue les départements comme l'échelon de droit commun de l'assistance aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi, l'article L.3232-1-1 de ce code dispose :

« 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.

Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L.5721-2 dont il est membre. »¹

Cette ingénierie publique territoriale complète celle mobilisée directement par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui achètent également des prestations d'ingénierie auprès de prestataires privés. En outre, plusieurs structures publiques locales, notamment les agences techniques départementales (ATD), les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les parcs naturels régionaux (PNR) ou encore les syndicats, réalisent des prestations d'ingénierie au bénéfice du bloc communal sans que la mission ne soit parvenue, dans les délais impartis à ses travaux, à en quantifier la valeur monétaire.

Compte tenu de ce qui précède, le déploiement d'une offre d'ingénierie de l'Etat en soutien aux collectivités, et notamment à celles du bloc communal, qu'elle émane de ses services déconcentrés ou de ses opérateurs, s'inscrit officiellement dans une démarche de subsidiarité par rapport à l'offre territoriale existante, qu'elle soit publique ou privée.

La mission s'est attachée dans le cadre de déplacements dans quatre régions (Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie, Pays-de-la-Loire et Hauts-de-France) et sept départements (Côte-d'Or, Nièvre, Haute-Garonne, Lozère, Vendée, Pas-de-Calais et Oise) à approfondir la cartographie de l'offre d'ingénierie territoriale disponible en sorte de caractériser les ressources existantes (en termes de moyens et de compétences) et la manière dont elle répond aux besoins, notamment pour vérifier le caractère subsidiaire ou non de l'offre d'Etat.

Les documents collectés lors des déplacements auprès des services de l'Etat et des différentes structures rencontrées ont servi de support aux développements de la présente annexe, qui a également exploité les comptes des différents niveaux de collectivité (régions, départements, EPCI et communes) pour déterminer les montants des achats d'ingénierie de ces dernières.

En outre, la mission a sollicité les opérateurs de l'Etat pour que ces derniers lui adressent une liste des projets conduits en Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France en 2023 et 2024. L'exploitation quantitative et qualitative de ces données permet de dresser une cartographie de leurs actions locales et de déterminer la part de ces dernières relevant de l'ingénierie à destination des collectivités territoriales, et tout particulièrement du bloc communal.

¹ Dispositif réglementaire : articles R.3232-1 à R.3232-1-4 du CGCT.

Annexe III

Sur la base de ces travaux, après avoir rappelé la définition de l'ingénierie territoriale retenue par la mission, la présente annexe présente l'offre d'ingénierie disponible localement à partir des différents offreurs ainsi que, *in fine*, celle disponible en « vue client », c'est-à-dire en présentant les projets et l'ingénierie nécessaire à leur réalisation en se plaçant du point de vue de l'élu.

1. Définition de l'ingénierie territoriale

Il n'existe pas de définition juridique de l'ingénierie territoriale, et les différents acteurs rencontrés par la mission au niveau national, ont souligné une forme de flou qui entoure cette notion, dont le périmètre peut varier selon les interlocuteurs.

Cette question a toutefois fait l'objet de nombreux documents et rapports récents (parlementaires, de la Cour des comptes, des inspections générales...) qui convergent vers une définition de l'ingénierie territoriale comme **l'ensemble de compétences d'expertise et d'accompagnement que les collectivités locales mobilisent pour concevoir, définir et mettre en œuvre leurs stratégies et projets de territoire**. Cette acception est couramment reprise, par exemple dans les guides ou cartographies de l'offre d'ingénierie territoriale que la mission a pu consulter².

Dans cette acception, l'ingénierie territoriale couvre la **phase dite « amont »** ou de conception des stratégies et des grands axes de projets la **phase dite « pré-opérationnelle »** ou de montage de projets et la **phase dite « opérationnelle »** ou de mise en œuvre (cf. tableau *infra*). Ainsi les compétences d'expertise et d'accompagnement qu'apporte l'ingénierie territoriale peuvent être regroupées sous les rubriques suivantes :

- ◆ l'ingénierie de conception et d'expertise ;
- ◆ l'ingénierie technique ;
- ◆ l'ingénierie administrative, juridique et foncière ;
- ◆ l'ingénierie financière.

À chacune des trois phases précitées (amont, pré-opérationnelle et opérationnelle), les collectivités disposent, totalement ou partiellement, ou ne disposent pas des capacités d'expertise et des moyens au sein de leurs services pour élaborer et réaliser leur stratégie ou leur projet. Dans le cas où une collectivité ne dispose pas en propre des compétences dont elle a besoin, elle peut solliciter l'appui en ingénierie d'une autre collectivité, de structures locales publiques ou privées, d'experts privés, des services de l'État ou de ses opérateurs.

En complément, les notions d'ingénierie de « premier » ou « second » niveau ont pu être évoquées devant la mission dans le cadre de ses travaux, sans que ces notions, qui peuvent revêtir deux acceptions, soient définies.

À dire d'expert interne à la mission, il est apparu plus utile de distinguer une offre d'ingénierie « locale » ou « de proximité », ancrée territorialement, de celle « nationale », le « premier niveau » pouvant signifier l'offre en contact direct avec les collectivités, à différencier de celle « de second niveau » dont l'objet est de nourrir les ingénieries de méthodologies ou de normes, ou de les organiser.

² Par exemple, le guide (Etat) de l'ingénierie publique en Haute-Garonne définit l'ingénierie territoriale comme « l'ensemble des moyens, outils, expertises et compétences dont ont besoin les collectivités locales pour faire émerger et mener à bien des projets sur leurs territoires », en miroir du guide (CD31) des dispositifs d'accompagnement à destination des territoires, qui définit l'ingénierie territoriale comme « de la matière grise, de l'intelligence collective en complément des aides financières », des « expertises et appuis spécifiques – tels que : moyens humains, compétences, méthodes, expertises spécifiques administratives, juridiques, financières, techniques, thématiques, ... - au bénéfice des collectivités ».

Annexe III

Le « premier niveau » peut aussi signifier une offre « courante », celle de second niveau étant alors plus « experte » ; cette deuxième acception semble à la mission susceptible de générer des confusions dans la mesure où le caractère courant ou exceptionnel d'une opération n'est pas forcément un critère facilement objectivable.

Afin d'appréhender le contenu de cette offre à l'échelle d'un territoire, la mission s'est attachée dans le cadre de ses déplacements à rencontrer les acteurs agissant à différentes échelles (régionale, départementale, infra-départementale...) ainsi que sur des thématiques variées (développement économique, aménagement, logement, transition environnementale et adaptation...). Elle s'est appuyée sur les préfectures de région (SGAR) et de département pour l'identification de ces acteurs sans prétendre à l'exhaustivité au regard du délai qui lui était imparti, d'une part, et du nombre de ces acteurs, d'autre part.

Annexe III

Tableau 1 : L'ingénierie territoriale, trois phases d'expertises et d'accompagnements

PHASE AMONT - INGENIERIE DE CONCEPTION – Stratégies, Axes, Priorités, Projets - la décision des élus vers le pré-opérationnel		
Expertises à mobiliser	Accompagnements à réaliser	Livrables à fournir
▪ Interfaçage et communication technico-politique ▪ Expertise technique et sciences sociales, droit, aménagement, urbanisme, mobilités, habitat, environnement, risques, économie, financements, etc. ▪ Mutualisation et croisement des savoirs ▪ Connaissance des territoires (données, analyses) ▪ Prospective, études d'opportunité, enjeux ▪ Connaissance des jeux d'acteurs (organisations, personnes) ▪ Elaboration de documents à portée juridique, simples et complexes ▪ Animation et préparation de débats (élus, grand public)	▪ Interfaçage institutionnel et inter- collectivités ▪ Mise en connaissance et formation des élus et des techniciens et aide à la décision ▪ Animation de débats d'élus, de collectifs d'élus ou autres acteurs pour émergence d'orientations communes ▪ Accompagnement juridique et législatif ▪ Interfaçage entre les élus et les habitants ▪ Interfaçage avec les acteurs pré-opérationnels	▪ Analyses, expertises transversales ▪ Diffusion, édition, outils ▪ Guides, méthodes, chartes ▪ Projets de territoires ▪ Stratégies transversales ou thématiques ▪ Politiques publiques, schémas, dispositifs ▪ Accords sur les axes ou projets prioritaires ▪ Concertation, consultation du public (réunions, ateliers, supports d'information, enquêtes publiques...) ▪ Identification et définition d'axes pré-op ▪ Cadrage des projets pré-opérationnels
PHASE PRE-OPERATIONNELLE - INGENIERIE DE PROJET - SIMPLE OU COMPLEXE - Passage du pré-opérationnel à l'opérationnel		
Expertises à mobiliser	Accompagnements à réaliser	Livrables à fournir
▪ Expertise technique simple et/ou pointue ▪ Sciences de l'ingénieur et transitions (matériaux, infrastructures, mobilités, construction, déchets, assainissement, climat, végétation, risques, etc.) ▪ Coordination d'expertises techniques ▪ Identification de projet et de sous-projets ▪ Études de faisabilité et mise au point ▪ Conception opérationnelle simple ou complexe ▪ Montage administratif et autorisations diverses ▪ Chiffrage du coût et montage financier ▪ Montage juridique	▪ Formation des élus et techniciens ▪ Interfaçage avec le maître d'ouvrage technicien ou élu et aide à la décision ▪ Sous-projets préalables (ex : achat foncier) ▪ Assistance à maîtrise d'ouvrage avec accompagnements technique, juridique, financier, administratif du projet ▪ Préparation de la commande publique, passation des marchés et analyses des offres ▪ Interfaçage avec les bureaux d'études ▪ Enquêtes publiques	▪ Diffusion et édition, plateformes, outils ▪ Guides, méthodes, labellisations pour MO et BE ▪ Définition technique des projets et sous projets ▪ Choix et solutions opérationnels ▪ Cahiers des charges opérationnels pour les bureaux d'études ▪ Appels d'offres rédigés ▪ Méthodologie et outils de pilotage, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre ▪ Aide à la réception

Annexe III

PHASE OPERATIONNELLE - INGENIERIE DE MISE EN ŒUVRE DE PROJET OU REALISATION - Réalisation, construction, mise en service		
Expertises à mobiliser	Accompagnement à réaliser	Livrables à fournir
▪ Réalisation de projets simples ou complexes ▪ Relations avec la maîtrise d'œuvre ▪ Connaissances et savoir-faire technique ▪ Conduite de chantier et contrôle de l'exécution des travaux ▪ Mise en service	▪ Formation à l'utilisation du projet livré (gestion et exploitation) ▪ Transfert de compétences éventuel ▪ Aide à la relation avec le public pendant la mise en œuvre	▪ Projets réalisés et mis en service

Source : Mission.

2. Une offre locale d'ingénierie portée par de nombreux acteurs

Cartographier l'offre locale d'ingénierie pour dresser un état des lieux des ressources disponibles en regard des besoins des territoires constitue une mission dont les préfets ont été investis depuis 2016³, afin de leur permettre de jouer efficacement un double rôle de facilitation des projets locaux, d'une part, et, d'autre part, d'incitation à une bonne coordination de l'offre existante. Cette invitation a été renouvelée en 2020 puis en 2023, dans la même perspective, doublée, en 2023, de l'objectif d'intégrer les descriptifs des aides dans la plateforme nationale « aides-territoires » (cf. annexe IV).

Dans le cadre de ses déplacements territoriaux, la mission s'est attachée à rencontrer les principaux offreurs locaux d'ingénierie de façon à mieux comprendre le fonctionnement de leur offre, les modalités de sa mobilisation et leurs moyens. Elle a pu recueillir à cette occasion des bilans ou rapports d'activité qu'elle a ensuite exploités.

En complément de ces entretiens, la mission a consulté les guides de l'ingénierie établis par les services de l'Etat dans chacun des départements visités en application des circulaires précitées, ainsi que ceux produits par les conseils départementaux, le cas échéant⁴. Elle a complété son information en tant que nécessaire d'éléments disponibles en ligne ou recueillis dans le cadre de ses entretiens avec les fédérations nationales des agences d'urbanisme et de CAUE, ou les organisation professionnelles de bureaux d'étude privés.

Le bloc communal – communes et EPCI – mobilise deux grands types de ressources en matière d'ingénierie :

- ◆ des ressources internes, constituées par les effectifs des services communaux ou intercommunaux, ainsi que leurs émanations (syndicats mixtes par exemple), d'une part ;
- ◆ des ressources externalisées, d'autre part, constituées par :
 - des achats de prestation, d'un côté,
 - le recours à des ressources publiques structurées à un niveau généralement plus large que le seul bloc communal, de l'autre. En effet, les différentes strates de collectivités, notamment les régions, les départements, les intercommunalités et leurs structures associées (établissements publics, agences diverses, entreprises publiques locales...), déploient des offres d'ingénierie à destination du bloc communal, pour accompagner leurs projets d'aménagement ou de développement.

2.1. Les ressources internes du bloc communal en matière d'ingénierie territoriale

Les ressources internes des collectivités du bloc communal en matière d'ingénierie sont constituées des services des collectivités à proprement parler, mais aussi des structures administratives constituées de communes et d'EPCI.

³ Cf. la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'Etat dans les territoires 2016-2018, en date du 10 mars 2016, prise en application d'un engagement du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015.

⁴ Dans la Nièvre, le guide est établi sous le double timbre.

2.1.1. Les services des collectivités

Les communes et intercommunalités emploient l'essentiel des effectifs territoriaux : le nombre de leurs agents s'établissait à près de 1,4 million d'ETP en 2022 selon les données de l'observatoire des finances et de la gestion locales⁵, dont un peu plus d'un million sont employés par les organismes communaux et plus de 350 000 par les EPCI.

Le niveau intercommunal, en particulier, a vu ses effectifs progresser nettement sous l'effet de son développement. Une étude conduite conjointement par Intercommunalités de France et la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG), cinq ans après la loi NOTRe, a établi que les effectifs des intercommunalités avaient progressé de 26 %, entre 2015 et 2020, en lien avec l'élargissement et la modification du champ de leurs compétences⁶.

La Cour des comptes a relevé, en cohérence, la progression de 25,1 % des dépenses réelles de fonctionnement des EPCI entre 2015 et 2021⁷. La Cour note par ailleurs, dans son dernier rapport relatif à la situation des finances locales⁸, une évolution continue des effectifs des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale favorisant les agents de catégorie A au détriment des autres catégories (ainsi que celles des agents contractuels). Cette dernière évolution – qui concerne l'ensemble des collectivités – est le signe, *a priori*, d'une capacité renforcée des collectivités à disposer d'une expertise interne de haut niveau pour conduire le développement ou l'aménagement de leurs territoires.

Si les effectifs cumulés du bloc communal sont ainsi significatifs, leur niveau reste toutefois très variable selon la taille de la commune ou de l'intercommunalité. Les mêmes sources établissent qu'au 31 décembre 2022, 16 781 collectivités du bloc communal n'emploient qu'un à quatre agents sur un emploi principal, et 7 525 de plus s'appuient sur une équipe composée de cinq à dix agents. Ces disparités s'atténuent toutefois lorsque le nombre d'agents est rapporté au nombre d'habitants⁹. Les disparités des effectifs sont moins marquées à l'échelle des intercommunalités¹⁰ qu'à celle des communes. Toutefois, les EPCI peuvent être limités dans leur capacité d'appui à leurs membres par le caractère plus ou moins étendu des compétences mutualisées, et leur capacité consécutive à disposer d'expertises variées.

Les déplacements de la mission l'ont conduite, à cet égard, à faire, à sa modeste échelle, le même constat que celui dressé par la Cour des comptes en 2022 à partir de l'analyse des évolutions de l'intercommunalité, sur l'hétérogénéité de leur fonctionnement.

⁵ Observatoire des finances et de la gestion locales, 2024 - annexe 11 – les effectifs et les salaires dans les collectivités locales.

⁶ Enquête sur l'impact RH des fusions d'intercommunalités, avril 2021.

⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022- Fascicule 2 - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2022*.

⁸ Cour des comptes, *les finances publiques locales 2024 – Fascicule 2 - Les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques*, oct. 2024.

⁹ La variation du « taux d'administration », soit le taux d'emploi en ETP pour 1 000 habitants, reste contenue à un peu plus de 3,3 entre les communes comprises entre 100 et 200 habitants (pour lesquels il s'établit à 6,1/00) et celles de 300 000 habitants et plus (où il est de 20,7 pour 1000). Rapport de l'OFGL 2024.

¹⁰ Le taux d'administration des EPCI est en moyenne de 3,9 ETP pour 1 000 habitants et varie entre 2,9 (EPCI > 300 000 habitants) et 4,9 (EPCI de 5 000 à 14 499 habitants). Id.

Annexe III

La capacité d'ingénierie et d'appui à ses neuf membres de la communauté d'agglomération des Terres de Montaigu (85), constituée dès 1969, fortement intégrée et dotée d'une équipe de 214 agents¹¹ incluant un pôle « aménagement et environnement », est très différente de celle de la communauté de communes récente, même si également importante et intégrée, qu'est Cœur et Coteaux du Comminges (31), certes dotée de 640 agents (CIAS inclus) mais qui fédère 104 communes et ne dispose que d'un agent dédié, au sein de son service support, à l'ingénierie territoriale, pour formaliser l'ensemble des demandes de subventions des communes membres auprès de la diversité des partenaires (région, département ou CAF). En Lozère, enfin, aucune des communautés de communes ne compte plus de 15 000 habitants. Leurs effectifs très limités¹² impliquent beaucoup de polyvalence.

Ces disparités ont été naturellement pointées par les nombreux maires rencontrés lors des déplacements, en particulier ceux ne pouvant s'appuyer que sur une secrétaire de mairie à temps partiel, et la plupart des présidents des associations départementales des maires ruraux. Le faible effectif des équipes des plus petites communes représente, de l'avis commun des maires ruraux et leurs représentants, un facteur limitant de leur gestion et implique, pour conduire à bien leurs projets, un engagement personnel très fort pour eux-mêmes, les membres de leur conseil municipal et les personnels administratifs.

A titre d'exemple, le maire de Dun-les-Places, commune de 350 habitants dans la Nièvre, a témoigné rédiger lui-même les demandes Feder pour sa commune en s'appuyant sur une unique secrétaire de mairie et son expertise propre, issue de son parcours professionnel. De son côté, la maire de Castelnau-d'Estretfonds (31), commune de 6 500 habitants, a également insisté auprès de la mission sur l'inadéquation des ressources de ses services avec le pilotage d'un projet d'aménagement global de sa commune associé aux perspectives d'implantation d'un pôle multimodal¹³ sur son territoire. Dans ces deux cas, aucun des deux maires n'a indiqué avoir recouru pour ces projets à enjeux à l'appui des services de leur EPCI d'appartenance, ou d'autres ressources mutualisées (cf. *infra*), peut-être du fait de l'intérêt considéré comme spécifiquement communal des projets considérés.

¹¹ Source : ROB 2025 Terres de Montaigu.

¹² Le président d'un des EPCI de Lozère réunis par la préfecture en réunion collective à Mende a indiqué disposer d'une équipe de 15 ETP.

¹³ Le projet de pôle devant être implanté dans sa commune a conduit la maire, sous l'impulsion de la DDT de Haute-Garonne, à engager une étude sur un projet d'aménagement d'ensemble, en sorte de permettre à la commune d'intégrer le cas échéant les nouveaux habitants désireux de s'y établir du fait de cet équipement. Dans cette commune de moins de 7 000 habitants, dotée de 80 agents, la maire a piloté personnellement les travaux du bureau d'études chargé de l'étude de faisabilité, dans un contexte très partenarial, avec son seul DGS et un agent de catégorie A responsable de l'urbanisme.

2.1.2. Les outils développés par certaines collectivités du bloc communal (syndicats, PETR, PNR...)

En complément ou de manière alternative à ses ressources propres, le bloc communal a développé des outils de gestion mutualisés de services ou de projets qui participent des ressources locales en matière d'ingénierie.

2.1.2.1. Les syndicats de communes et syndicats spécialisés

Les syndicats de communes se sont développés dès la fin du XIX^e siècle pour permettre aux communes, notamment les plus petites, d'assurer un certain nombre de services publics de base à leurs habitants, particulièrement ceux présentant un caractère technique marqué, comme la gestion des déchets ou l'assainissement des eaux usées. Diversement implantés dans les départements, les syndicats ne disposent pas de fiscalité propre. Ils peuvent gérer des services publics administratifs, financés par les contributions des communes, ou des services publics industriels et commerciaux financés par des redevances ou des prix.

On distingue les syndicats mixtes fermés (SMF), dont les membres ne peuvent être que des communes ou EPCI, des syndicats mixtes ouverts (SMO), qui peuvent accueillir d'autres personnes morales de droit public (autre collectivité, chambre consulaire...). Certains sont spécialisés sur une compétence unique (syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVU). D'autres ont une vocation multiple (SIVOM). La Cour des comptes, dans une enquête de 2016¹⁴, relevait leur poids financier « *réel mais relativement modeste* » (de l'ordre de 5 % des dépenses de l'ensemble des administrations locales), pour un effectif de moins de 68 000 agents selon la même étude.

Même si leur nombre a diminué avec la montée de l'intercommunalité¹⁵, puisque l'élargissement du périmètre des EPCI à fiscalité propre devait intégrer, entre 2017 et 2020, des compétences « remontant » des syndicats, ils demeurent des outils de gestion bien présents, comme en atteste notamment le descriptif synthétique ci-après des territoires visités.

Malgré cette persistance, peu d'élus rencontrés, à l'exception de ceux de Vendée, ont spontanément cité les structures syndicales comme des ressources en ingénierie, peut-être du fait de leur spécialisation. Elles ne sont identifiées (partiellement) que dans trois des sept cartographies consultées (Nièvre¹⁶, Lozère¹⁷ et Vendée). S'agissant du territoire vendéen, il présente une organisation coopérative atypique, « précurseur » selon les interlocuteurs locaux, avec des EPCI très intégrés et quatre « gros » syndicats, compétents à l'échelle de l'ensemble du département, pour la gestion du service public des énergies (Sydev), de l'eau (Vendée Eau), du traitement des déchets (Trivalis) et du numérique (Vendée numérique). Ces derniers fédèrent l'ensemble des communes et intercommunalités vendéennes pour le compte desquelles ils agissent et disposent d'une capacité d'action importante incluant la réalisation d'études, le soutien technique ou financier à des projets diversifiés de communes, à l'instar du Sydev qui met en avant son appui financier à un service d'autopartage de véhicules électriques sur l'île d'Yeu, ou celui technique à la rénovation énergétique de bâtiments publics communaux.

¹⁴ Cour des comptes, « *La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF), une rationalisation à poursuivre* », Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2016.

¹⁵ Au 1^{er} janvier 2024, la France comptait 4 533 SIVU et 1 199 SIVOM. Source : Bulletin d'information statistiques (BIS) de la DGCL de mars 2024.

¹⁶ Le guide de l'ingénierie de la Nièvre rédigé avec le département est celui le plus nourri consulté par la mission avec 44 offreurs recensés, dont le PNR, les communautés de communes et d'agglomération ainsi que certains syndicats.

¹⁷ La cartographie de la Lozère est également riche, avec 42 structures recensées dont les 2 PETR et 3 PNR

Annexe III

Dans les autres départements visités, la situation a semblé davantage correspondre aux observations de la Cour des comptes qui relevait en 2016 « l'émiettement syndical », 90 % des SIVU comptant de deux à cinq communes. Les trois-quarts de ces structures exerçaient des compétences relatives aux activités scolaires et à la gestion de l'eau. La création d'une récente mission d'information du Sénat sur ce sujet¹⁸ permettra d'actualiser ces constats et analyses.

Tableau 2 : Nombre de syndicats dans les départements visités par la mission

Région	Département	Nombre de groupements communaux	Dont : SIVU, SIVOM, syndicats mixtes fermés (SMF) et syndicats mixtes ouverts (SMO)
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	154	132 : 91 SIVU principalement à vocation scolaire (SIVOS), l'adduction d'eau ou la gestion incendies et secours, 12 SIVOM, 26 SMF et 3 SMO
	Nièvre	91	78 : 58 SIVU principalement alimentation eau potable (SIAP) ; SI de regroupement pédagogique / gestion des écoles ou du ramassage scolaire, 9 SIVOM, 6 SMF et 5 SMO (dont gestion aéroport)
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	188	139 : 106 SIVU, principalement alimentation & distribution d'eau potable, gestion des écoles, 22 SIVOM, 30 SMF et 7 SMO
	Oise	258	235 : 163 SIVU, principalement SIVOS, SIAP, mais aussi, SIVU pour la construction & la gestion d'un parking, la gestion d'une salle socio-culturelle, l'aménagement d'un chemin ou encore la création et la gestion d'une pelouse synthétique d'un stade... 25 SIVOM, 41 SMF, 6 SMO (dont aéroport, port fluvial et très haut débit)
Occitanie	Haute-Garonne	94	75 : 16 SIVU, dont gestion des eaux, gestion des écoles ou autre équipement partagé (école de musique, piscine...) mais aussi 2 SI d'action sociale, 13 SIVOM, 30 SMF et 14 SMO
	Lozère	41	29 : 5 SIVU et 4 SIVOM, sur l'eau, l'assainissement, les déchets, 12 SMF et 8 SMO (dont mise en valeur des eaux minérales de Quézac & Ispagnac)
Pays-de-la-Loire	Vendée	63	44 : 14 SIVU, dont gestion de gendarmerie (4) transports ou restauration scolaires (4), 4 SIVOM, 23 SMF (dont Vendée eau couvrant l'ensemble du département et constitué par l'ensemble des CA et CC ainsi que l'île d'Yeu) et 3 SMO

Source : Mission, sur le fondement des données du site Comersis.fr (Annuaire des intercommunalités de France 2025).

¹⁸ Mission d'information sur « 10 ans après la loi NOTRe et la loi MAPTAM, quel bilan pour l'intercommunalité ? », réunie le 2 avril 2025 pour constituer son bureau et lancer ses travaux. Elle pourra s'appuyer, outre sur le rapport de la Cour précité, sur celui, d'information, établi par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République de l'Assemblée, sur l'évaluation de la loi NOTRe (décembre 2019).

Annexe III

2.1.2.2. Mutualisations d'aménagement ou de projet : les « Pays » et PETR, les pôles métropolitains et les parcs naturels régionaux

A côté des syndicats dédiés à la gestion de services publics locaux, plusieurs autres catégories de groupements communaux visent plus spécifiquement à porter des projets d'aménagement ou de développement territorial à des échelles diverses.

2.1.2.2.1. Les PETR

Le syndicat mixte ouvert de Pays¹⁹, associant librement les communes et intercommunalités d'un bassin de vie ou d'emploi, a connu un succès certain pour coordonner des actions publiques à cette échelle. En 2023, l'ANPP²⁰ dénombre 268 Pays, Territoires de projet, ou Pôles d'équilibres territoriaux (PETR), principalement sous ce dernier statut juridique créé par la loi dite « MAPTAM²¹ ». Les Pays et PETR couvrent 62 % du territoire national et 47 % de la population. Ils comportent en moyenne une population de près de 90 000 habitants, avec d'importantes disparités : de 12 000 habitants pour le PETR Sud Lozère, le moins peuplé, à 557 761 habitants pour le Pays de Rennes, le plus peuplé.

Le PETR, dont le statut est celui d'un syndicat mixte, est constitué de plusieurs EPCI attenants librement associés. Il élabore un projet de développement économique, écologique, culturel et social, appelé projet de territoire. La création de PETR vise à permettre aux élus, notamment de régions intermédiaires ou rurales, de se doter d'une capacité à agir au service des objectifs du SCOT. Ainsi, 58 % des SCOT et 60 % des CRTE sont portés par un PETR.

Les Pays/PETR constituent ainsi des pôles d'ingénierie mutualisée. Leur budget annuel reste modeste. Il varie de 140 000 € à 2,5 M€, avec un budget moyen de fonctionnement d'un peu moins de 800 000 € et celui d'investissement de l'ordre de 225 000 €, notamment en études.

2.1.2.2.2. Les pôles métropolitains

Dans les territoires urbains, le pôle métropolitain est l'outil de coopération entre EPCI, dont l'un au moins compte plus de 100 000 habitants, proposé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales pour renforcer les territoires ne pouvant prétendre à devenir des métropoles. La loi MAPTAM a modifié leurs seuils.

Au 1^{er} juillet 2024, la France compte 25 pôles métropolitains qui représentent des structures souples de coopération territoriale. Ils fonctionnent souvent comme périmètres supports de projets mutualisés entre membres. En conséquence, ils ne portent que peu d'ingénierie propre, cette dernière l'étant plutôt par un outil des collectivités²² ou par les agents des collectivités concernées.

¹⁹ Introduit par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT).

²⁰ Association représentative des Pays et PETR, source avec l'ANCT de l'information sur l'ensemble du paragraphe.

²¹ Du 27 janvier 2014.

²² La mission a rencontré par exemple l'agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer, qui porte et mutualise l'ingénierie pour les projets à l'échelle du Pôle Métropolitain Audomarois avec ses capacités d'expertise et d'ingénierie déjà en place.

Annexe III

2.1.2.2.3. Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux (PNR) sont créés pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Peut être classé « Parc naturel régional » un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile. Un parc naturel régional s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel (la charte). Les PNR poursuivent cinq missions : protection et gestion du patrimoine naturel et culturel, aménagement du territoire, développement économique et social, l'accueil du public et l'expérimentation. Un parc a le statut de syndicat mixte ouvert.

Les PNR sont au nombre de 59 en France. Ils couvrent 19,1 % du territoire, répartis dans 13 régions et 76 départements et comptent 4,4 millions d'habitants. S'y trouvent 300 000 entreprises, représentant 7 % du tissu économique français et 60 000 exploitations agricoles.

Les PNR et les Parcs Nationaux constituent des pôles d'ingénierie territoriale²³ pour les élus des EPCI et des communes qui leur sont rattachés, comme ont pu en témoigner des élus rencontrés notamment en Lozère. Les PNR représentent ensemble 2 255 agents au service des chartes.

Le tableau synthétique *infra* permet de vérifier le recours à ces outils dans la quasi-totalité des départements visités, complétés par quelques syndicats mixtes de SCOT constitués pour la production de ces documents de planification.

Région	Département	PETR, PNR & pôles métropolitains (POLEM)
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	▪ SM du pays de l'Auxois et du Morvan Côte d'Orien (6 cc) ▪ PETR du Pays Val de Saône Vingeanne (2 cc) ▪ SM du Pays Seine et Tilles en Bourgogne (3 cc) ▪ SM du parc régional du Morvan
	Nièvre	▪ PETR Nivernais Morvan (5 cc membres) ▪ PETR Val de Loire Nivernais (ca de Nevers + 5 cc) ▪ SM du SCOT du Grand Nevers (ca de Nevers + 5 cc)
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	▪ SM du SCOT du pays maritime et rural du Montreuillois (1 ca + 1 cc) ▪ SM du SCOT de l'Arrageois (cu + 2 cc) ▪ SM du SCOT du Boulonnais (1 ca + 1 cc) ▪ PETR Ternois-7 vallées (2 cc) ▪ Pôle métropolitain Artois Douaisis (1 ca + 1 cu + 4 cc) ▪ Pôle métropolitain Audomarois (1 ca + 1 cc) ▪ SM du parc naturel régional des Caps et des Marais d'Opale
	Oise	▪ Pôle métropolitain de l'Oise : 3 ca ▪ PETR du Grand Beauvaisis : 1 ca + 4 cc ▪ SM du SCOT du grand Beauvaisis ▪ SM d'aménagement et de gestion du parc naturel régional Oise Pays de France

²³ Architectes, paysagistes, urbanistes, sociologues, spécialistes du tourisme, écologues, agronomes...

Annexe III

Région	Département	PETR, PNR & pôles métropolitains (POLEM)
Occitanie	Haute-Garonne	- PETR du Pays du Sud Toulousain : 3 cc - PETR du Pays Lauragais : 4 cc - PETR du Pays Comminges Pyrénées : 3 cc - PETR Pays Tolosan : 5 cc - SM du SCOT du Nord-Toulousain : 4 cc
	Lozère	- PETR Sud Lozère : 2 cc - PETR du Gévaudan Lozère : 4 cc
Pays-de-la-Loire	Vendée	Aucune structure de ce type

Source : Mission, sur le fondement des données du site Comersis.fr (Annuaire des intercommunalités de France 2025).

2.2. Les achats de prestations d'ingénierie par le bloc communal auprès d'entreprises

La commande publique atteignait en 2023 environ 89 Mds€²⁴. Au sein des acheteurs publics, les collectivités territoriales représentaient 50 % des commandes selon la répartition détaillée dans le tableau *infra*.

Tableau 4 : Valeur, répartition et évolutions des achats des différentes collectivités territoriales (données de 2023 et du premier semestre 2024)

Type de collectivité	Achats 2023 (Mds€)	Répartition (%)	Evolution 2023/2022	Evolution premier semestre 2024/premier semestre 2023
Communes	21,920	49 %	+6,5 %	+1,5 %
Intercommunalités	9,936	22 %	+11,5 %	-1,1 %
Syndicats intercommunaux	5,035	11 %	+2,4 %	+8,9 %
Départements	4,606	10 %	+0,9 %	-10,2 %
Régions	2,203	5 %	-22,7 %	+17,9 %
Non attribués	1,410	3 %	SO	
Total collectivités	44,930	100 %	+4,6 %	+1,3 %

Source : Baromètre de la commande publique édité par la Banque des territoires et Intercommunalités de France (parution de septembre 2024).

Au total, le bloc communal représente 72 % des achats des collectivités qui sont dans une dynamique légèrement positive même si la commande publique des collectivités ne retrouve pas le volume d'achats atteint en 2019. Pour mémoire, les communes et les EPCI ont réalisé 36 Mds€ de dépenses d'équipements en 2022²⁵.

Selon l'édition de mars 2023 du baromètre de la commande publique, l'ingénierie représente 11,9 % de la commande publique des collectivités au premier semestre 2022.

²⁴ Baromètre de la commande publique édité par la Banque des territoires et Intercommunalités de France – Parution de septembre 2024.

²⁵ Rapport sur l'investissement des collectivités territoriales, octobre 2023, IGF.

Annexe III

En appliquant ce pourcentage aux dépenses 2023, la mission parvient à une première approximation résumée dans le tableau *infra*.

Tableau 5 : Approche des dépenses d'ingénierie des différentes strates de collectivités

Type de collectivité	Achats 2023 (mds€)	Dont ingénierie
Communes	21,920	2,608
Intercommunalités	9,936	1,182
Syndicats intercommunaux	5,035	0,599
Départements	4,606	0,548
Régions	2,203	0,262
Non attribués	1,410	0,168
Total collectivités	44,930	5,368

Source : Mission.

Cette première approche permet d'indiquer que le montant des achats d'ingénierie des collectivités du bloc communal (communes, intercommunalités et syndicats) représente environ 4,4 Mds€, soit une somme très supérieure à celle allouée par les opérateurs de l'Etat à l'ingénierie territoriale, telle qu'elle a été déterminée par la mission, à savoir 200,0 M€ (cf. annexe I).

Par ailleurs, en rapportant les sommes consacrées à l'ingénierie des communes et EPCI aux investissements du bloc communal, il apparaît que le pourcentage des dépenses d'ingénierie rapportée au total des investissements est de 12,2 % soit un ordre de grandeur comparable à celui déterminé par la Banque des territoires (11,9 %).

2.2.1. Caractérisation de l'offre privée

Les entreprises relevant du secteur de l'ingénierie correspondent à trois codes d'activité NAF de l'INSEE :

- ♦ 7111Z pour les activités d'architecture²⁶ ;
- ♦ 7112A pour les activités des géomètres²⁷
- ♦ 7112B pour les activités d'ingénierie et d'études techniques.

Il a été fait le choix de retenir ces trois activités dans la mesure où elles sont susceptibles de concourir à différents aspects de l'ingénierie territoriale. Toutefois, ce choix ne permet pas de déterminer combien d'entreprises travaillent avec des collectivités et *a fortiori* avec les communes ou les EPCI.

Selon les données de l'INSEE²⁸, le nombre total d'établissements en France métropolitaine relevant de ces trois secteurs est de 108 481 pour les entreprises d'ingénierie et de 54 498 pour les architectes et géomètres, soit quasiment 163 000 établissements.

²⁶ Cette sous-classe comprend la conception de projets architecturaux, la conception de bâtiments et établissement de plans architecturaux, l'urbanisme et l'architecture paysagère, les activités de conseil en matière d'architecture, l'activité des agences d'urbanisme. En revanche, elle ne comprend pas la construction de maisons individuelles (4120A), les activités des consultants en informatique (6202A, 6209Z), les activités d'ingénierie (7112B) ni la décoration intérieure (7410Z).

²⁷ Cette activité comprend les activités de levé géodésique, levé cadastral et délimitation, relevé hydrologique, levé souterrain, les activités de photogrammétrie. Elle ne comprend pas les activités des économistes de la construction (7490A).

²⁸ Extraction du fichier SIRENE réalisé par la mission le 7 juin 2025.

Annexe III

En termes de caractéristiques, les 80 % d'établissements d'ingénierie ayant renseigné leur catégorie d'entreprise sont à 93,4 % des PME, 4,6 % des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et à 2 % de grandes entreprises. Pour les activités d'architectes et de géomètres (pour lesquelles seulement 20 % des entreprises ont renseigné leur catégorie), la répartition est de 99 % de PME, 0,9% d'ETI et 0,1 % de grandes entreprises.

Il ressort donc de ces éléments que les entreprises d'ingénierie ou concourant à cette dernière sont présentes dans tous les départements métropolitains et sont en immense majorité des PME.

Pour les départements où la mission s'est déplacée, les chiffres sont présentés dans les deux tableaux *infra*.

Annexe III

Tableau 6 : Établissements ayant des activités d'ingénierie et d'études techniques dans les départements visités par la mission

Département	Nombre total (établissements)	En nombre				En % total				En % des entreprises renseignées		
		PME	ETI	GE	Autres et non renseignés	PME	ETI	GE	Autres et non renseignés	PME	ETI	GE
Côte d'Or (21)	670	515	35	19	101	76,87 %	5,22 %	2,84 %	15,07 %	90,51 %	6,15 %	3,34 %
Haute-Garonne (31)	2 796	2 100	191	73	432	75,11 %	6,83 %	2,61 %	15,45 %	88,83 %	8,08 %	3,09 %
Lozère (48)	60	51	0	0	9	85,00 %	0,00 %	0,00 %	15,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Nièvre (58)	141	119	3	3	16	84,40 %	2,13 %	2,13 %	11,35 %	95,20 %	2,40 %	2,40 %
Oise (60)	1 011	784	25	9	193	77,55 %	2,47 %	0,89 %	19,09 %	95,84 %	3,06 %	1,10 %
Pas-de-Calais (62)	1 390	1083	85	15	207	77,91 %	6,12 %	1,08 %	14,89 %	91,55 %	7,19 %	1,27 %
Vendée (85)	610	492	11	7	100	80,66 %	1,80 %	1,15 %	16,39 %	96,47 %	2,16 %	1,37 %
Ensemble	6 678	5 144	350	126	1 058	77,03 %	5,24 %	1,89 %	15,84 %	91,53 %	6,23 %	2,24 %

Source : Mission.

Tableau 7 : Établissements ayant des activités d'architecture et de géomètre dans les départements visités par la mission

Département	Nombre total (établissements)	En nombre				En % total				En % des entreprises renseignées		
		PME	ETI	GE	Autres et non renseignés	PME	ETI	GE	Autres et non renseignés	PME	ETI	GE
Côte d'Or (21)	252	61	1	3	187	24,21 %	0,40 %	1,19 %	74,21 %	93,85 %	1,54 %	4,62 %
Haute-Garonne (31)	1 247	255	4	0	988	20,45 %	0,32 %	0,00 %	79,23 %	98,46 %	1,54 %	0,00 %
Lozère (48)	63	14	0	0	49	22,22 %	0,00 %	0,00 %	77,78 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Nièvre (58)	52	7	0	0	45	13,46 %	0,00 %	0,00 %	86,54 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Oise (60)	447	82	1	0	364	18,34 %	0,22 %	0,00 %	81,43 %	98,80 %	1,20 %	0,00 %
Pas-de-Calais (62)	526	109	0	0	417	20,72 %	0,00 %	0,00 %	79,28 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Vendée (85)	350	98	0	2	250	28,00 %	0,00 %	0,57 %	71,43 %	98,00 %	0,00 %	2,00 %
Ensemble	2 937	626	6	5	2 300	21,31 %	0,20 %	0,17 %	78,31 %	98,27 %	0,94 %	0,78 %

Source : Mission.

Annexe III

Il apparaît donc que, dans les départements où s'est rendue la mission, il existe environ 6 700 bureaux d'études et quasiment 3 000 entreprises susceptibles de concourir à l'ingénierie territoriale. Ces entreprises sont, dans ces départements comme dans la France entière, des PME à plus de 90 %.

Il n'y a donc pas ou peu de défaut manifeste d'offre privée, quel que soit le département considéré, ce qui correspond aux constatations de la mission lors de ses échanges avec les élus rencontrés lors de ses déplacements, même si, dans certains territoires ruraux comme la Lozère, les élus ont pu faire part de difficultés à trouver de l'ingénierie technique et financière de bon niveau.

Les entreprises privées relevant du secteur de l'ingénierie sont fédérées dans deux organisations professionnelles :

- ◆ Syntec-Ingénierie, syndicat professionnel de l'ingénierie qui adhère à la fédération SYNTEC²⁹ ;
- ◆ CINNOV ingénierie qui revendique 490 adhérents appartient à la fédération CINNOV³⁰.

Selon Syntec-Ingénierie³¹, les entreprises de ce secteur représentent 52,8 Mds€ de chiffre d'affaires tous types de clients confondus et 80 580 entreprises qui emploient 315 000 salariés au total. Les annuaires des fédérations précitées, qui ne recensent que leurs adhérents, ne permettent pas de déterminer combien d'entreprises travaillent avec des collectivités.

Cette forte présence de l'offre privée se traduit également dans les réponses des maires au questionnaire les interrogeant sur les prestataires d'ingénierie auxquels ils font appel (cf. annexe V). Ceux des communes dont la population est comprise entre 2 000 et 200 000 habitants se tournent massivement (entre 75 % et 89 %) vers des cabinets d'études et de conseil privés pour cet appui. Seuls ceux des communes de moins de 2 000 habitants ou de plus de 200 000 habitants n'y recourent qu'à 44 %, pour des raisons vraisemblablement opposées (manque de ressources pour y recourir dans le premier cas, autonomie en matière d'ingénierie pour les plus importantes). Afin d'approcher ce que représente l'ingénierie privée pour les collectivités territoriales, et notamment celles du bloc communal (EPCI et communes), la mission a déterminé les montants d'achats des collectivités du bloc communal auprès de prestataires privés.

2.2.2. Les montants des achats des collectivités du bloc communal

La mission, *via* le pôle science des données de l'Inspection générale des finances, a extrait des comptes des collectivités déposés auprès de la DGFIP les dépenses d'ingénierie entre 2010 et 2023. Les comptes comptables utilisés pour ce travail sont de deux natures :

- ◆ trois comptes de classe 6 (achats) qui reflètent les achats d'une année N ;
- ◆ trois comptes de classe 2 (immobilisations) puisque les études sont susceptibles de faire l'objet d'immobilisations aux comptes de cette classe dès lors que le projet auquel elles ont concouru intègre le patrimoine de la collectivité.

²⁹ Cette fédération regroupe également des acteurs du numérique (NUMEUM), des professionnels du conseil en évolution professionnelle, conseil en recrutement, conseil en stratégie et management (Syntec-conseil), des acteurs de l'événementiel (Union Française des Métiers de l'Évènement – UNIMEV) et l'organisation professionnelle représentative de la filière du développement des compétences (Les Acteurs de la compétence).

³⁰ Cette fédération regroupe 14 syndicats « métiers ».

³¹ Rapport d'activité 2023.

Annexe III

Tableau 8 : Comptes consolidés au titre des achats de prestations par les collectivités

Compte	Libellé	Description
6041	Achats d'études (autres que terrains à aménager)	Les achats d'études qui s'intègrent dans le cycle de production de la collectivité sont inscrits au débit de ce compte
6045	Achats d'études et de prestations de services (terrains à aménager)	Les achats d'études et de prestations de services sous-traités qui s'intègrent dans le cycle de production de la collectivité sont inscrits au débit de ce compte. Il s'agit, par exemple des études et prestations sur aménagements de terrain, dans le cadre d'un budget pour un lotissement ou une zone d'activités artisanales ou commerciales
617	Études et recherches	Les frais de recherche et développement, s'ils ne sont pas constitutifs du coût d'une immobilisation, sont des charges d'exploitation. Ce compte retrace les achats d'études qui ne visent pas à la réalisation d'un investissement ou sans lien direct avec un investissement futur comme, par exemple, les plans d'action « quartiers prioritaires », les évaluations de politiques publiques, l'accompagnement managérial, l'audit, les enquêtes de satisfaction, les études d'opportunité...
202	Frais d'études, d'élaboration, de modifications et de révisions des documents d'urbanisme	Ce compte retrace l'ensemble des dépenses consacrées aux études, à l'élaboration, à la modification et à la révision des documents d'urbanisme ainsi qu'à leur numérisation. Les documents d'urbanisme visés sont les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et plans d'occupation des sols, les cartes communales, les plans de sauvegarde et de mise en valeur. Les études de zonage d'assainissement sont concernées lorsqu'elles sont réalisées dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme. En dehors de ce contexte, elles sont imputées au compte 617 du budget dédié au service public d'assainissement
2031	Frais d'études	Les frais d'études envisagés en amont du lancement d'un projet d'investissement sont imputables à ce compte à condition que les études interviennent durant la phase d'acquisition de l'immobilisation. Cette phase commence à la date à laquelle l'entité a pris – et justifié au plan technique et financier – la décision d'acquérir l'immobilisation et se termine à la date de sa mise en service. Dès lors, les études générales sans certitude de réalisation du projet ou les études préliminaires sont imputables en charge. Les études menées pendant la réalisation du projet sont imputables sur le compte de production de ce dernier (231xx). Ainsi sont imputables à ce compte : les études d'aménagement, d'implantation ou de construction de locaux, les études géotechniques, les diagnostics préparatoires réalisés dans le cadre d'une construction ou réhabilitation (amiante, dépollution, phytosanitaire), les audits énergétiques préalables aux travaux, les études de trafic, les dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) dans le cadre de l'élaboration des dossiers de consultation et du suivi des travaux. En revanche, les diagnostics des conditions d'accessibilité aux personnes handicapées d'un bâtiment public ou de la voirie sont en principe des charges, car ils interviennent en amont de la décision portant sur la nature des travaux à réaliser. Les sommes dues à des architectes à raison de leur participation à un marché de maîtrise d'œuvre ou au jury de concours d'un tel marché, ou à la procédure de dialogue compétitif, de même que les honoraires versés à l'architecte retenu sont imputables sur ce compte
2032	Frais de recherche et de développement	Ce compte traite les dépenses de recherches et de développements effectués par ses propres moyens et pour son propre compte ou par un prestataire

Source : Mission sur le fondement du guide des imputations budgétaires et comptables – DGFIP – Septembre 2024.

Annexe III

Les principes comptables applicables sont que les dépenses d'ingénierie (études, maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.) sont intégrées à l'immobilisation principale (construction d'un bâtiment, aménagement urbain...), à condition qu'elles soient nécessaires à la réalisation d'un projet formellement engagé, qu'elles soient en lien direct avec ce dernier et utiles à sa réalisation. Ainsi, par exemple, l'étude géotechnique préalable à un chantier ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour un chantier de voirie sont immobilisées.

En revanche, les études de faisabilité générale sans réalisation effective doivent être considérées comme des charges.

Les dépenses d'ingénierie peuvent être éligibles au FCTVA, à condition qu'elles soient cumulativement assujetties à la TVA, imputées sur un compte d'investissement éligible (comme les comptes de classe 2 ci-dessus) dans le cadre d'un projet à vocation d'investissement local et satisfaisant aux conditions générales du FCTVA.

Outre les achats, il convient de noter que les collectivités territoriales peuvent également être productrices d'études. La vente de ces productions, dont une partie peut être destinée à d'autres collectivités sans qu'il soit possible de déterminer cette part de revente, ni à quels types de collectivité sont vendues ces prestations, est comptabilisée au compte de produit 705 (études).

Sinon, la mission a consolidé dans ses calculs les achats effectués au titre des budgets principaux (BP) des collectivités mais aussi de leurs budgets annexes (BA)³² puisque des achats d'ingénierie sont effectués à partir de ces budgets.

Enfin, au sein des offreurs, il convient de mentionner une structure publique : l'union des groupements d'achats publics (UGAP), établissement public industriel et commercial sous tutelle de l'État.

Cette entreprise propose du conseil aux collectivités dans les domaines suivants :

- ◆ stratégie ;
- ◆ organisation et ressources humaines ;
- ◆ immobilier ;
- ◆ transition énergétique ;
- ◆ finances.

L'UGAP passe des appels d'offres au nom de l'ensemble de ses clients publics et sélectionne des prestataires ou fournisseurs *via* des procédures de marchés publics. Une fois les marchés conclus par l'UGAP, les acheteurs publics commandent sans avoir à lancer leur propre marché. L'UGAP est rémunérée par les fournisseurs (commission intégrée dans les prix) sans que les acheteurs publics ne paient de frais de gestion.

Aussi, le chiffre d'affaires de l'UGAP est celui du montant de ses commissions et nullement la valeur des prestations que les entreprises sélectionnées par elle rendront aux collectivités. Le tableau *infra* restitue les montants de ces commissions de 2020 à 2024.

³² Les budgets annexes, votés par l'assemblée délibérante, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés (eau, assainissement, etc.) Par ailleurs, les collectivités peuvent créer des budgets annexes afin de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) ou d'individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leur compétence, conformément à l'article L.2221.4 du CGCT. DE nombreux exemples ont trait aux équipements sportifs et culturels, aux campings municipaux, aux transports en commun ou encore à la collecte de déchets.

Annexe III

Tableau 9 : Chiffre d'affaires de l'UGAP entre 2021 et 2024 par type de collectivités (M€)

Client	Nombre (2024) et part	2021	2022	2023	2024	Total	Part (%)
Communes	67 (25 %)	1 704 973 €	2 531 693 €	4 055 086 €	4 536 767	12 828 519	15 %
Départements	67 (25 %)	2 344 673 €	3 292 518 €	4 938 401 €	5 867 245	16 442 837	19 %
Intercommunalités	92 (34 %)	3 072 421 €	5 793 626 €	6 507 975	7 704 116	23 078 138	26 %
Régions	41 (15 %)	4 297 491 €	7 315 148 €	10 149 852	14 062 440	35 824 931	41 %
Total	267 (100 %)	11 419 558 €	18 932 985 €	25 651 314	32 170 568	88 174 425	100 %

Source : Mission.

La répartition par type de prestation est reprise dans le tableau *infra*.

Tableau 10 : Répartition du chiffre d'affaires de l'UGAP par type de prestation entre 2021 et 2024 (M€)

Type de prestation	2021	2022	2023	2024	Total	Part (%)
Conseil en finances	1 926 350 €	3 978 948 €	5 678 489 €	5 681 884 €	17 265 671 €	20 %
Conseil en immobilier	2 319 542 €	3 835 374 €	4 327 174 €	8 263 631 €	18 745 721 €	21 %
Conseil en organisation	4 850 701 €	6 690 746 €	10 696 764 €	9 422 568 €	31 660 779 €	36 %
Conseil en stratégie	2 322 965 €	4 427 917 €	4 948 887 €	8 802 484 €	20 502 253 €	23 %
Ensemble	11 421 579 €	18 935 007 €	25 653 337 €	32 172 591 €	88 174 424 €	100 %

Source : Mission.

L'existence d'une offre publique de conseil aux collectivités intermédiée comme celle de l'UGAP amène la mission à s'interroger sur la concurrence entre structures publiques en matière de marchés de conseil aux collectivités. En effet, l'UGAP dispose d'une expérience certaine en matière de maîtrise des procédures de marché public, de sélection de prestataires et de contact avec les collectivités. Or, c'est également une tâche que remplit l'ANCT avec ses marchés à bons de commande (cf. *infra* et annexe II).

2.2.2.1. Les achats des communes

Le tableau suivant présente les résultats, pour les cinq derniers exercices où les données sont disponibles, des achats des communes pour la France métropolitaine.

Tableau 11 : Achats de prestations d'ingénierie par les communes (2019-2023)

Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2022	Exercice 2023
3 333 861 722 €	3 398 171 363 €	3 528 933 151 €	3 727 315 878 €	3 819 105 049 €

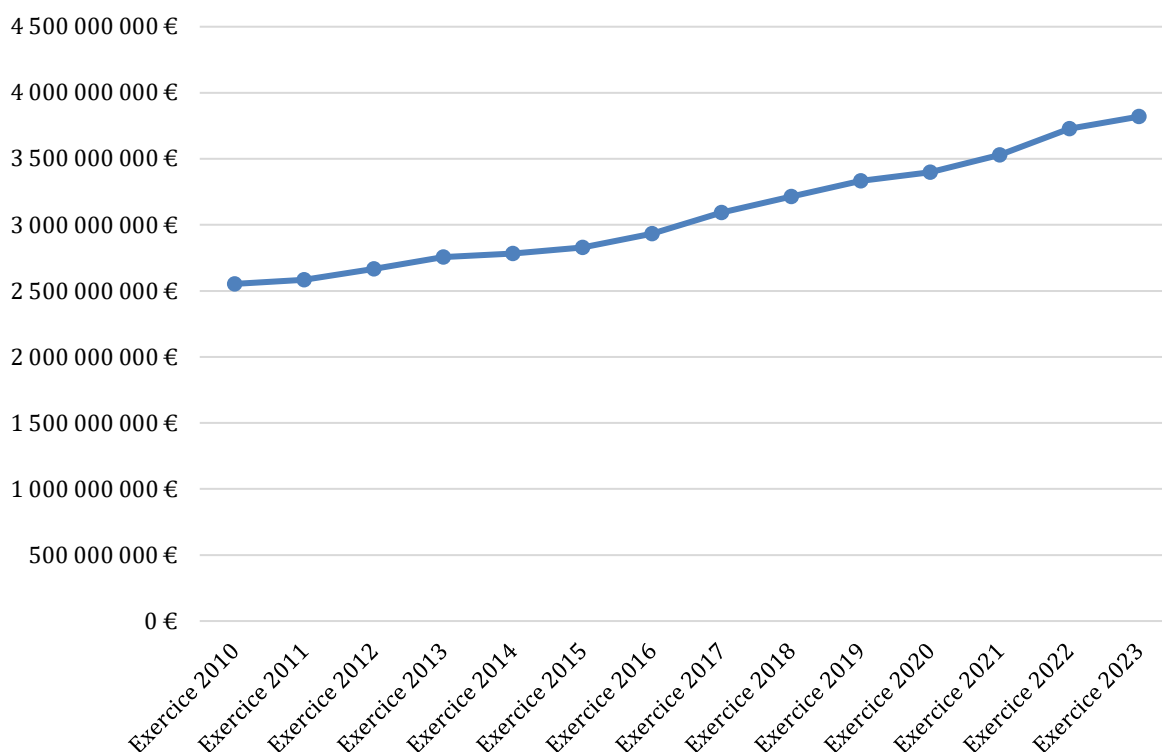
Source : Mission.

Les achats des communes s'élèvent donc en 2023 à 3,8 Mds€, très proche du chiffre d'achats des EPCI (cf. *infra*) et cohérents avec celui déterminé par calcul *supra*.

Annexe III

En termes de dynamique de ces dépenses, la progression entre 2010 et 2023 est présentée dans le graphique suivant.

Graphique 1 : Dépenses d'ingénierie des communes (tous comptes et y compris budgets annexes) entre 2010 et 2023



Source : Mission.

Entre 2010 et 2023, les dépenses d'ingénierie ont augmenté en moyenne de 3,16 % par an pour un total cumulé de 49 % et une inflation cumulée d'environ 24 % sur la même période. Ainsi, les dépenses en euros constants ont augmenté, ce qui montre que les collectivités ont une approche pragmatique de l'externalisation et de ses modalités, qui dépend des capacités disponibles en interne et de leurs priorités, ainsi que de la complexité et de la durée des projets et, naturellement, de leurs capacités financières. Les collectivités peuvent également avoir une approche mixte selon leurs besoins, en réalisant en régie des travaux courants, et en externalisant les travaux plus spécialisés, également et parfois dans un objectif de soutien à l'emploi local.

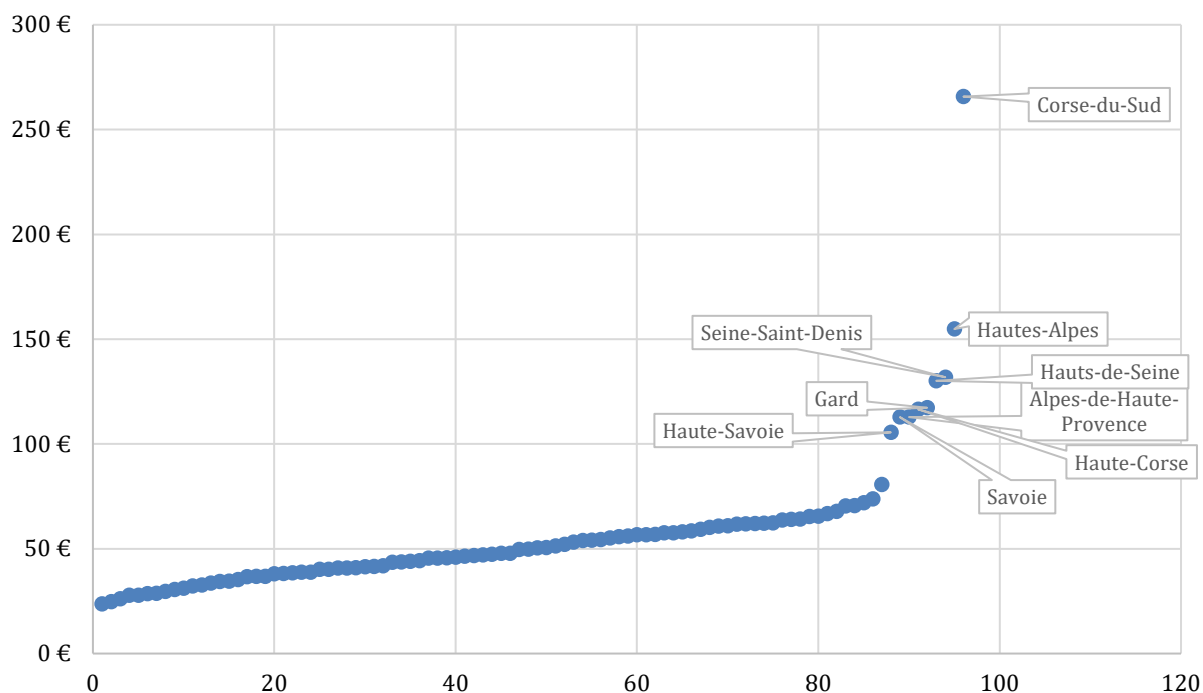
Il est à noter qu'il n'existe pas de rupture nette par période. Ainsi, les dépenses d'ingénierie des communes n'ont pas été affectées par la disparition de l'ATESAT en 2014, même si l'on peut noter une plus forte progression en 2015 (+3,72 %) et surtout en 2016 (+5,45 %), ni par la crise de la COVID-19 puisqu'en 2020 les dépenses ont, malgré les conditions, cru de 1,93 %.

Enfin, il est par ailleurs rappelé que les achats des communes ne représentent qu'une partie des prestations dont elles bénéficient puisque les opérateurs publics locaux décrits *infra* (cf. § 2.3) réalisent des prestations à leur bénéfice sans que ces dernières, la plupart du temps sous forme de subventions, ne soient toujours considérées comme des achats au sens comptable du terme.

En termes de dispersion des achats, le graphique suivant présente les chiffres départementalisés des dépenses communales d'ingénierie par habitant en 2023.

Annexe III

Graphique 2 : Dispersion des montants d'achats d'ingénierie par habitant (communes regroupées par département, tous comptes, année 2023)



Source : Mission.

Dans seulement neuf départements la dépense moyenne d'ingénierie communale dépasse 100,00 € par habitant, la moyenne pour la France métropolitaine s'établissant à 57,26 € en 2023. Le département qui a la plus faible dépense communale d'ingénierie par habitant est la Creuse avec 23,70 € par habitant.

En termes d'évolution entre 2022 et 2023, la dépense communale par habitant pour l'ensemble de la France a été de +2,46 % avec une amplitude allant de -25,48 % (Hautes-Alpes) à +23,30 % (Rhône).

Pour les départements visités par la mission, la moyenne s'établit à 43,54 € par habitant en progression de 0,15 % entre 2022 et 2023 avec la dispersion suivante.

Tableau 12 : Moyenne des dépenses d'ingénierie communale par habitant en 2022 et 2023 dans les départements visités par la mission

Département	Exercice 2022 (M€)	Exercice 2023 (M€)	Population totale	Par habitant en 2022 (€)	Par habitant en 2023 (€)	Evolution 2023-2022
Côte-d'Or (21)	20 691 263 €	20 831 268 €	547 138	37,82 €	38,07 €	0,68 %
Haute-Garonne (31)	45 478 305 €	45 354 208 €	1 457 716	31,20 €	31,11 €	-0,27 %
Lozère (48)	5 886 266 €	5 912 464 €	80 081	73,50 €	73,83 €	0,45 %
Nièvre (58)	9 370 995 €	8 466 540 €	207 621	45,14 €	40,78 €	-9,65 %
Oise (60)	51 629 237 €	52 648 911 €	846 339	61,00 €	62,21 €	1,97 %
Pas-de-Calais (62)	64 085 035 €	65 778 433 €	1 482 950	43,21 €	44,36 €	2,64 %
Vendée (85)	35 012 831 €	33 520 464 €	718 405	48,74 €	46,66 €	-4,26 %
Ensemble	232 153 936 €	232 512 290 €	5 340 250	43,47 €	43,54 €	0,15 %

Source : Mission.

Annexe III

Afin d'affiner cette analyse, la mission a examiné, pour les seuls départements où elle s'est rendue, les données 2022 et 2023 par commune³³, ce qui lui a permis une analyse portant sur 2 619 communes disposant de données 2022 et 2023 pour un total de 3 569 communes pour les sept départements³⁴. En d'autres termes, 950 communes soit 26,6 % du total des communes n'ont dépensé aucune somme au titre de l'ingénierie sur les deux derniers exercices disponibles.

Pour la période 2010-2023, 187 communes, soit 5,2 % de l'échantillon, n'enregistrent aucune dépense d'ingénierie. Parmi elles, 143 sont des communes de moins de 2 000 habitants (76 %), 29 des communes entre 2 000 et 5 000 habitants (16 %), 13 sont entre 50 000 et 20 000 habitants (7 %) et 2 (Blagnac en Haute-Garonne et Lens dans le Pas-de-Calais) soit 1 % de cet échantillon sont des villes de plus de 20 000 habitants.

Le tableau *infra* présente les proportions par département.

Tableau 13 : Proportion par département visité par la mission de communes sans dépenses d'ingénierie sur la période 2010-2023

Département	Nombre de communes sans dépenses d'ingénierie sur la période 2010-2023	Nombre total de communes	Proportion
Côte-d'Or	28	698	4,01 %
Haute-Garonne	28	586	4,78 %
Lozère	7	152	4,61 %
Nièvre	13	309	4,21 %
Oise	46	679	6,77 %
Pas-de-Calais	38	890	4,27 %
Vendée	27	255	10,59 %
Total	187	3 569	5,24 %

Source : Mission.

Les proportions sont assez voisines pour tous les départements à l'exception notable de la Vendée où une organisation particulière fortement mutualisée de l'ingénierie s'est mise en place depuis longtemps sous l'égide de syndicats départementaux très structurés comme décrit *supra* (§ 2.1.2.1), ce qui peut expliquer un effet de transfert d'ingénierie vers ces structures intercommunales ou départementales.

Ce qui est valable pour la Vendée l'est aussi pour les autres départements. Concrètement, le fait que certaines communes répertoriées n'aient pas dépensé de crédits pour des achats d'ingénierie auprès d'acteurs privés ne signifie pas pour autant qu'elles n'ont pas bénéficié de prestations de cette nature soit parce que leur ingénierie est réalisée en interne, soit parce qu'elle est réalisée par leur EPCI, soit enfin parce qu'elles ont bénéficié de prestations d'opérateurs publics locaux ou d'opérateurs de l'Etat qui ne donnent pas forcément lieu à une facturation à caractère payant. Enfin, il existe évidemment, dans une proportion qui n'est pas déterminable par une méthode comptable, des communes n'ayant pas de projets donnant lieu à des dépenses d'ingénierie.

Les données des 2 619 communes ont également été analysées par strate de population sur le même modèle que le questionnaire présenté en annexe V avec toutefois un découpage plus fin pour les communes de moins de 2 000 habitants pour lesquelles il a été déterminé trois tranches (- de 100 habitants, de 100 à 500 habitants et de 500 à 2 000 habitants).

³³ En procédant à des regroupements par SIRET pour agréger les données des budgets principaux et des budgets annexes.

³⁴ La mission n'a pu intégrer 602 SIRET, faute de pouvoir rattacher ces derniers à une commune. Il s'agit, pour la totalité, de budgets annexes lorsque ces derniers ont un numéro SIRET distinct de leur commune de rattachement. La valeur totale de ces budgets en 2023 est de 12,6 M€ sur un total de 232,8 M€ soit 5,4 % de dépenses exclues de l'analyse.

Annexe III

Tableau 14 : Analyse des dépenses d'ingénierie par strate d'habitants pour les départements visités par la mission

Tranche	Nombre de communes	Nombre cumulé d'habitants	Moyenne d'habitants	Moyenne par habitant 2022	Moyenne par habitant 2023	Evolution	Médiane/hab. 2022	Médiane/hab. 2023	Evolution
Moins de 100 habitants	149	10 134	68	130,37 €	107,64 €	-17,44 %	69,54 €	53,35 €	-23,28 %
De 100 à 499 habitants	1 044	284 635	273	76,73 €	69,91 €	-8,89 %	62,28 €	57,04 €	-8,41 %
De 500 à 1 999 habitants	953	942 840	989	52,29 €	44,28 €	-15,32 %	45,16 €	38,37 €	-15,02 %
De 2 000 à 4 999 habitants	296	929 539	3140	46,81 €	45,42 €	-2,96 %	32,10 €	29,17 €	-9,12 %
De 5 000 à 19 999 habitants	152	1 335 131	8784	42,18 €	45,84 €	8,68 %	29,18 €	33,73 €	15,62 %
De 20 000 à 49 999 habitants	20	592 269	29 613	61,93 €	67,32 €	8,70 %	36,80 €	39,75 €	8,03 %
De 50 000 à 199 999 habitants	4	345 345	86 336	21,85 €	26,08 €	19,36 %	26,23 €	28,60 €	9,01 %
Plus de 200 000 habitants	1	498 003	498 003	12,68 €	10,45 €	-17,63 %	-		
Ensemble	2 619	4 937 896	1 885	45,77 €	43,96 €	-3,97 %			

Source : Mission.

Annexe III

En premier lieu, il convient de constater que des dépenses d'ingénierie interviennent dans toutes les strates de communes, y compris les plus petites, et ce même si, respectivement, 20 % des communes de moins de 100 habitants et 12 % de celles entre 100 et 500 habitants n'ont pas effectué de dépenses d'ingénierie pour leur propre compte en 2023.

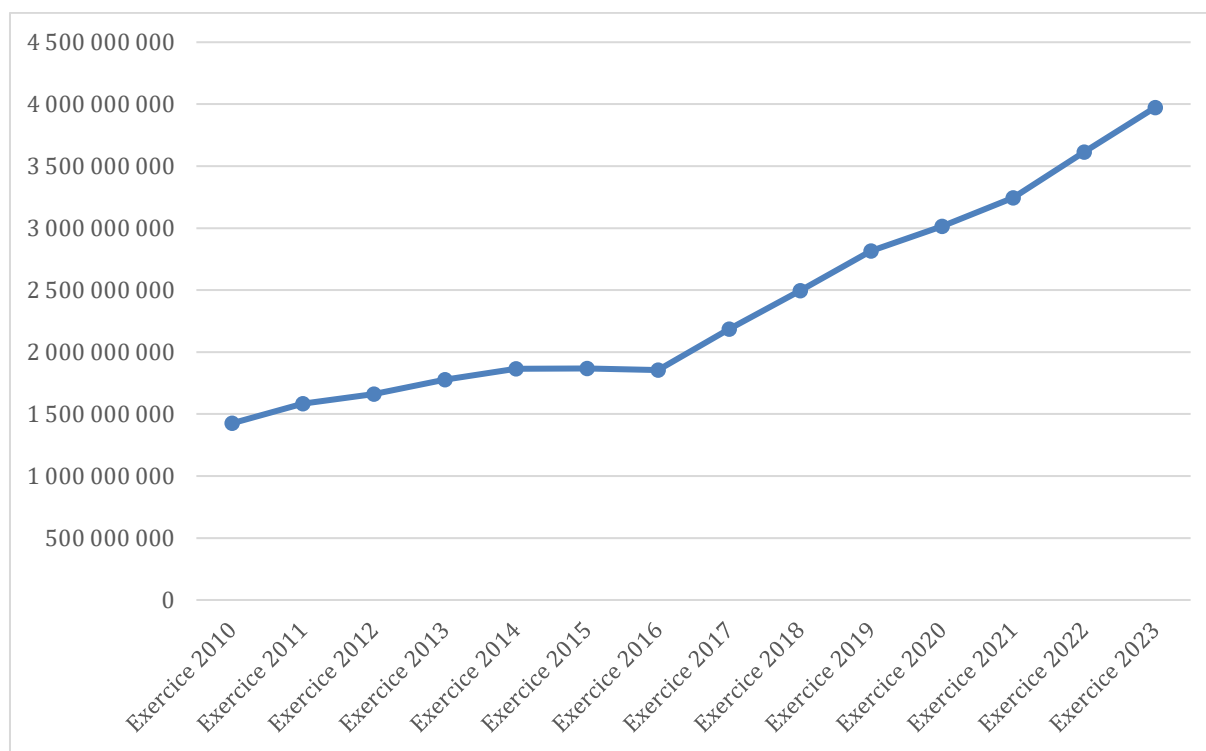
Par ailleurs, on constate que les moyennes et médianes baissent entre 2023 et 2022 pour toutes les tranches de villes de moins de 5 000 habitants alors qu'elles augmentent dans toutes les autres, à l'exception de la seule très grande ville de l'échantillon, Toulouse.

En termes de structure des dépenses, la mission a déterminé la part de chaque compte dans les dépenses d'ingénierie pour la période 2010-2023. Il en ressort que, sur les quatorze ans de données, les comptes d'immobilisation (classe 2) ressortent chaque année à plus de 94 % du total des dépenses avec une moyenne sur la période de 95,95 %. Ce sont donc les achats d'ingénierie immobilisée avec le projet porté par une commune qui constituent l'essentiel des achats. Seuls 18 départements comptent une ou plusieurs années où le pourcentage de comptes de classe 2 est inférieur à 90 %. Le seul département visité par la mission dans ce cas est l'Oise avec une seule année (2015). L'échantillon de départements visités par la mission est donc très semblable à la France métropolitaine dans son ensemble.

2.2.2.2. Les achats des EPCI

Le graphique *infra* présente l'évolution des dépenses d'ingénierie des EPCI³⁵.

Graphique 3 : Dépenses d'ingénierie des EPCI (tous comptes et y compris budgets annexes) entre 2010 et 2023



Source : Mission.

³⁵ Sur le même périmètre de comptes que pour les communes.

Annexe III

Le développement des EPCI s'est traduit logiquement par l'accroissement de leurs dépenses d'ingénierie puisque celles-ci ont été multipliées par 2,3³⁶ entre 2010 et 2023 pour atteindre 3,9 Mds€. Et leur progression, qui s'établissait à 27 % entre 2010 et 2015, s'est accélérée à partir de 2016, puisqu'entre 2016 et 2023, ces dépenses ont augmenté de 85 %.

En termes de structure de comptes, et comme pour les communes, ce sont les comptes de classe 2 qui sont très largement prépondérants avec plus de 92 % des dépenses en moyenne 2010-2023.

Au total, le montant cumulé des achats d'ingénierie des communes et des EPCI s'établit à 7,7 Mds€ en 2023. Il est donc sans commune mesure avec le montant de l'offre d'ingénierie proposé par les trois opérateurs de l'Etat étudiés par la mission, à savoir 200,0 M€.

A titre d'observation complémentaire, la mission constate que le ratio « dépenses d'ingénierie rapporté à l'investissement des communes et EPCI » s'établit à 21 % : il est donc très supérieur aux 11,9 % mentionnés dans le baromètre de la commande publique édité par la Banque des territoires et Intercommunalités de France (parution de septembre 2024).

2.3. L'offre d'ingénierie territoriale publique portée par d'autres acteurs au bénéfice du bloc communal

2.3.1. Une ingénierie désormais développée par chacune des strates de collectivités

Les collectivités locales ont organisé l'exercice de leurs compétences administratives en s'appuyant d'abord sur des ressources d'ingénierie internes propres (cf. *supra*), couplées aux prestations de bureaux d'études (cf. *supra*) ainsi qu'à celles des organismes ou « satellites »³⁷ qu'elles contrôlent.

Ces organismes aux statuts et rôles très divers ont en commun d'être mis en place par les collectivités elles-mêmes pour jouer un rôle d'accompagnement rapproché, ancré territorialement et en continu, et d'expertise dans les domaines de leurs compétences. Ils sont caractérisés par leur gouvernance dominée par les collectivités, leur connaissance fine du territoire et de ses acteurs, leur orientation dans l'intérêt général sans objet lucratif et, enfin, leurs domaines d'intervention. Ces derniers sont ceux que le législateur a attribués aux collectivités, ce qui a pour effet d'associer à chaque strate de collectivités des outils dans le champ des compétences qu'elles portent.

³⁶ En euros constant de 2023.

³⁷ Nom donné par les collectivités à leurs opérateurs d'ingénierie publique, particulièrement par les intercommunalités.

Annexe III

Une adaptation importante s'est imposée à l'architecture des outils des collectivités locales à la suite des lois dites « MAPTAM » et « NOTRe »³⁸, qui ont notamment supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions et conforté le rôle des intercommunalités. Les communes, qui appartiennent toutes à une intercommunalité depuis la loi du 16 décembre 2010, conservent seules la clause de compétence générale. Les EPCI à fiscalité propre exercent au moins sept compétences obligatoires³⁹ et quelquefois plus de 40. Les intercommunalités ainsi renouvelées portent le passage d'une logique de gestion mutualisée de services techniques, soutenue par les syndicats, à celle de territoires de projets dotés d'une feuille de route, de priorités, de grands axes de projet puis de projets, dans un chaînage favorable à l'efficacité de chaque projet au service des objectifs du territoire.

Parmi les compétences obligatoires transférées des communes à leurs intercommunalités, figurent l'aménagement de l'espace, ainsi que le développement économique, puis l'élaboration de documents d'urbanisme tels que PLUi⁴⁰ et SCOT, dont l'objet est de mettre en place les orientations et les cadres réglementaires de leurs projets de territoire. Les EPCI et les régions⁴¹ articulent ainsi organisation et mise en œuvre du développement territorial durable, à ces deux échelles complémentaires. Cette complémentarité se renforce si les EPCI se saisissent des compétences de protection et mise en valeur de l'environnement et d'organisation de la mobilité⁴².

Cette situation explique que les EPCI participent à l'élaboration des documents-cadres régionaux en matière d'aménagement et de développement économique et soient en retour la cible privilégiée des partenariats, aides et appuis de la région.

Par ailleurs, dans les domaines qui concernent la mission, conseil départemental, communes et EPCI forment également un trio de collectivités pour la réalisation de projets, particulièrement dans le monde rural, en raison des responsabilités que la loi confère au conseil départemental pour soutenir l'ingénierie des projets du bloc communal en difficulté pour agir⁴³.

Cela explique la présence sur les territoires d'outils régionaux et départementaux destinés à appuyer le bloc communal, en complément des ressources décrites *supra* aux § 2.1 et 2.2.

2.3.2. Les outils d'ingénierie des régions

Les compétences principales des régions sont, au regard de l'objet de la mission, l'aménagement du territoire, y compris numérique, le soutien à l'accès au logement et à la politique de la ville, l'environnement, le développement économique⁴⁴, les transports, les lycées, ainsi que la gestion des fonds européens. Elles sont ainsi par exemple actives dans les domaines de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, des mobilités quotidiennes des personnes, dans la rénovation énergétique des bâtiments, de la décarbonation, des déchets et de l'économie circulaire, ainsi que de la cybersécurité.

³⁸ Respectivement du 27 janvier 2014 et du 7 août 2015.

³⁹ Deux compétences (eau et assainissement des eaux usées) dépendent cependant d'un choix des communes.

⁴⁰ Sauf opposition des communes en ce qui concerne les PLUi, qui restent alors au régime des PLU, ce qui est fréquent (59 % des PLU et PLUi sont communaux en février 2024, source : DGALN).

⁴¹ Chef de file pour ce qui est de l'aménagement du territoire, ce point est développé *infra*.

⁴² La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ouvre aux EPCI, dès le niveau de communautés de communes, la possibilité de se saisir de la compétence « organisation de la mobilité » et devenir ainsi autorité organisatrice des mobilités à son échelle.

⁴³ Cf. article L.3232-1-1 du CGCT cité en introduction de la présente annexe.

⁴⁴ Chef de file.

Annexe III

En matière d'aménagement et de développement économique, chaque région élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), document d'urbanisme cadre et opposable, un « schéma des schémas⁴⁵ », qui organise la cohérence des grandes lignes et priorités d'aménagement durable du territoire et un schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation. (SRDEII). Ces schémas doivent être pris en compte par les communes et intercommunalités dans leurs propres documents d'aménagement.

Afin de mettre en œuvre leurs compétences, les régions ont organisé des dispositifs qui reposent généralement sur des agences régionales et des programmes de soutien.

2.3.2.1. Les agences régionales

Les régions peuvent installer des agences régionales, opérateurs mutualisés pour la réalisation de missions thématiques.

Les agences régionales de biodiversité (ARB)⁴⁶ sont créées et cofinancées et pilotées par la région et deux opérateurs de l'Etat, OFB et agences de l'eau, pour renforcer les actions en faveur de la préservation et de la restauration de la biodiversité en associant l'ensemble des acteurs locaux et d'Etat concernés. Elle est l'outil qui permet le « chef de filât » régional sur cette thématique. Les ARB ont un statut d'établissement public de coopération environnementale⁴⁷. Onze régions ont créé une ARB et plusieurs autres sont en cours de création.

Des agences régionale « énergie climat » (AREC)⁴⁸ peuvent être mises en place par les régions comme par d'autres collectivités territoriales. Elles participent à la définition des stratégies énergie-climat locales et leur déclinaison opérationnelle dans le cadre des politiques régionales. Leurs statuts peuvent être celui d'entreprises publiques locales (Epl) comme d'associations⁴⁹. De plus, toutes les régions métropolitaines disposent d'observatoires régionaux de l'énergie et du climat (OREC), pilotés avec l'ADEME et les DREAL. Ces observatoires produisent des données et des indicateurs environnementaux.

Les agences régionales de développement (ARD) mettent en œuvre le SRDEII et constituent le guichet unique des entreprises pour l'accès aux aides régionales au développement économique. Ces agences peuvent soutenir les acteurs économiques locaux dans leurs projets à l'export ou le développement local en favorisant l'implantation de nouveaux acteurs en s'articulant généralement avec les EPCI. L'agence des Pays-de-la-Loire (Solutions Ouest & Co) indique en ce sens entretenir des relations étroites avec les EPCI, à la fois dans une logique de complémentarité des interventions et parce que les intercommunalités sont les « portes d'entrée sur le foncier et l'aménagement de terrains ». Elles facilitent l'innovation, appuient un développement économique et industriel équilibré, ainsi que la structuration de filières. La Cour des comptes en recensait 20 en 2021⁵⁰, dotées d'un budget de 10 M€ et de 62 salariés en moyenne. A nouveau, leur forme juridique est variable (association, entreprise publique locale...).

⁴⁵ Nom souvent donné au SRADDET par les praticiens afin d'en expliquer rapidement la teneur. Effectivement, le SRADDET est notamment tenu d'assurer la cohérence spatiale de plusieurs schémas sectoriels.

⁴⁶ Loi « biodiversité » du 20 juillet 2016.

⁴⁷ Les EPCE sont des établissements publics, à caractère administratif ou industriel et commercial, régis par les articles L.1431-1 et suivants du CGCT.

⁴⁸ Article L.211-5-1 du code de l'énergie : « Des agences d'ingénierie partenariale et territoriale à but non lucratif appelées « agences locales de l'énergie et du climat peuvent être créées par les collectivités territoriales et leurs groupements, en lien avec l'Etat, aux fins de contribuer aux politiques publiques de l'énergie et du climat. »

⁴⁹ IPR, l'agence d'urbanisme de la région Ile-de-France, est une association, qui porte l'AREC et l'OREC d'Ile de France.

⁵⁰ Cour des comptes, *Business France, observations définitives sur les exercices 2015-2019*, juin 2021.

Annexe III

L'ensemble de ces agences disposent ainsi d'expertises spécialisées qu'elles mobilisent en soutien des projets territoriaux, directement ou en animation de réseau.

Les régions peuvent encore financer la mise en place d'entreprises publiques locales (Epl), notamment de sociétés d'économie mixte (SEM) dans des domaines de leurs compétences (production d'énergies renouvelable et études de faisabilité, bailleurs sociaux, déchets, rénovation thermique bâtiments et de lycées...) Elles peuvent participer à la gouvernance d'opérateurs mutualisés avec d'autres collectivités et quelquefois l'Etat, comme les agences d'urbanisme, les EPFL et nombre de syndicats, comme par exemple les PNR, contribuant ainsi au financement de ressources d'ingénierie territoriale mutualisée.

2.3.2.2. Les programmes de soutien

Les régions contractualisent avec l'Etat, notamment sous la forme des contrats de plan Etat-région (CPER), ainsi qu'avec les collectivités territoriales. Il s'agit principalement de co-financements de grands projets et d'ingénierie, pour le développement urbain et rural, le foncier et la planification, l'habitat...

Les régions peuvent également mener des politiques d'aménagement et de développement du territoire contractualisées à la maille des Pays et PETR, avec les métropoles, les villes moyennes, les centralités rurales et les parcs naturels régionaux. Par exemple, la région Bourgogne-Franche-Comté cofinance des postes de chefs de projet dans ce cadre ainsi qu'en matière d'adaptation au changement climatique, pour de l'ingénierie, de l'animation, de l'expertise. Elle contractualise également au sein de chaque département dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019⁵¹.

Les régions mettent en place des aides financières pour les projets des collectivités, pour le bloc communal principalement. Ces aides peuvent comporter des aides à l'ingénierie.

Les régions gèrent enfin les fonds européens avec l'Etat et pilotent leur mobilisation. La plupart affichent en ligne l'ensemble des aides, dont celles européennes, qu'elles peuvent parfois abonder. On trouve ainsi sur les sites des régions les appels à projet ou à manifestation d'intérêt ainsi que l'ensemble des aides disponibles (près de 300 toutes thématiques confondues).

Certaines régions organisent de plus une modalité d'accès à leurs dispositifs d'ingénierie en appui direct des collectivités par le biais d'agents présents dans des implantations locales souvent à la maille infra départementale. Celles-ci sont dotées d'équipes pluridisciplinaires capables de porter les politiques régionales plus en proximité que depuis la capitale régionale.

2.3.2.3. Les achats d'ingénierie des régions

La mission a considéré que les achats de prestations d'ingénierie par les régions pouvaient concourir au soutien du bloc communal, sans qu'il soit toutefois possible de déterminer quelle est la quote-part des achats régionaux pouvant appuyer les communes et EPCI.

Aussi, elle présente dans le tableau *infra* les achats de prestations d'ingénierie des régions⁵² pour la période 2019-2023.

⁵¹ Ce texte donne la compétence à la région des mobilités quotidiennes en complément/coordination des EPCI qui en auraient pris la compétence.

⁵² Avec le même périmètre de comptes que pour les communes et les EPCI.

Annexe III

Tableau 15 : Dépenses d'ingénierie des régions entre 2019 et 2023

Région ⁵³	2019	2020	2021	2022	2023
Auvergne-Rhône-Alpes	14 895 004 €	11 071 449 €	8 666 162 €	10 609 191 €	12 640 517 €
Bourgogne-Franche-Comté	20 626 592 €	23 497 650 €	26 783 214 €	26 322 319 €	28 643 167 €
Bretagne	27 571 552 €	22 976 917 €	26 582 921 €	32 858 326 €	37 901 711 €
Centre-Val-de-Loire	8 630 495 €	11 895 266 €	13 800 696 €	13 801 034 €	11 508 040 €
Grand Est	29 965 991 €	29 049 454 €	34 404 408 €	43 780 284 €	53 866 857 €
Hauts-de-France	56 257 941 €	57 972 843 €	63 517 576 €	49 663 634 €	52 010 470 €
Ile-de-France	47 089 507 €	54 361 981 €	39 272 478 €	37 465 752 €	46 071 136 €
Normandie	5 151 685 €	4 007 574 €	4 937 017 €	5 410 667 €	5 640 956 €
Nouvelle-Aquitaine	13 517 853 €	12 792 904 €	11 806 400 €	12 435 367 €	10 785 520 €
Occitanie	44 410 161 €	48 594 714 €	54 958 197 €	62 592 626 €	72 327 314 €
Pays-de-la-Loire	4 698 041 €	4 806 281 €	5 268 950 €	4 559 286 €	3 380 555 €
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	22 598 294 €	18 649 441 €	14 304 921 €	12 638 577 €	11 328 351 €
Total général	295 413 122 €	299 676 476 €	304 302 945 €	312 137 067 €	346 104 597 €
Evolution	-	+1,44 %	+1,54 %	+2,57 %	+10,88 %

Source : Mission.

Au total, les régions ont acheté en 2023 pour un peu plus de 346 M€ de prestations d'ingénierie, en forte progression entre 2023 et 2022.

Pour les régions où s'est rendue la mission, les évolutions sont les suivantes.

Tableau 16 : Evolutions des achats de prestations d'ingénierie par les régions visitées par la mission

Région	2020/2019	2021/2020	2022/2021	2023/2022
Bourgogne-Franche-Comté	13,92 %	13,98 %	-1,72 %	8,82 %
Hauts-de-France	3,05 %	9,56 %	-21,81 %	4,73 %
Occitanie	9,42 %	13,10 %	13,89 %	15,55 %
Pays-de-la-Loire	2,30 %	9,63 %	-13,47 %	-25,85 %

Source : Mission.

2.3.3. Les outils des départements

Depuis que le conseil départemental a perdu la clause de compétence générale, il complète les orientations d'aménagement des schémas régionaux et du bloc communal au titre de sa spécialité, avec notamment des schémas de service.

Le département s'occupe principalement, dans ces domaines, de la gestion de la voirie départementale, de l'équipement rural, de l'aménagement foncier, de la gestion de l'eau et de la voirie rurale⁵⁴, du transport scolaire des élèves handicapés ainsi que de la gestion des espaces sensibles et du tourisme⁵⁵. Il traite aussi de l'aide sociale au logement⁵⁶. Il peut apporter des aides financières au titre de ses compétences ainsi que de l'ingénierie pour la réalisation des projets du bloc communal.

⁵³ Les données pour la Corse ne sont pas enregistrées au titre des régions mais de la collectivité territoriale de Corse.

⁵⁴ En tenant compte des priorités définies par les communes, selon les lois de 1983.

⁵⁵ En compétence partagée.

⁵⁶ L'Etat garde la compétence en matière de logement mais a confié des responsabilités aux collectivités, dont les départements.

2.3.3.1. Les agences techniques départementales (ATD)

Les agences techniques départementales (ATD) interviennent au titre de l'article L.3232-1-1 du CGCT dans les domaines 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 auprès des communes et EPCI qui ne bénéficient pas des moyens ou services suffisants pour l'exercice de leurs compétences.

Les agences départementales étendent le plus souvent leur soutien technique aux questions juridiques mais aussi à celles administratives et financières, en particulier pour le montage de dossiers financiers en vue de la réalisation de projets courants, qu'elles disent, pour ceux que la mission a rencontrés, être les premières demandes des communes de plus petite taille,

La souplesse de l'outil permet d'étendre aisément le champ de ses interventions en réponse aux besoins de ses adhérents. Les ATD traitent ainsi de questions d'ampleur extrêmement variable, allant du renseignement juridique ponctuel à l'instruction du droit des sols, l'aide à la gestion de patrimoine bâtiminaire, d'infrastructures ou de voirie ou même de l'appui à la sécurisation de l'emploi de données personnelles. L'agence de Haute-Garonne propose par exemple pour sa part des prestations d'assistance numérique et informatiques (qui constituent près de 70 % de ses interventions), ainsi que des formations aux élus.

Une partie importante de l'appui porté au bloc communal se fait sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Le plus souvent, les ATD fournissent du travail aux bureaux d'études même si certaines d'entre elles effectuent des travaux en maîtrise d'œuvre pour les plus petites communes.

Présentes dans 70 des 96 départements métropolitains en 2025⁵⁷, les ATD ont pour 50 % d'entre elles le statut d'établissement public administratif (EPA), tandis que 15 sont organisées en régies départementales ou en plateformes et seulement quelques-unes en syndicats mixtes ou sociétés publiques locales (Spl). Les ATD regroupent 1 600 ETP dans des structures de 5 à 100 ETP, avec une moyenne d'une vingtaine de personnes, pour une estimation de 10 000 demandes traitées par an⁵⁸.

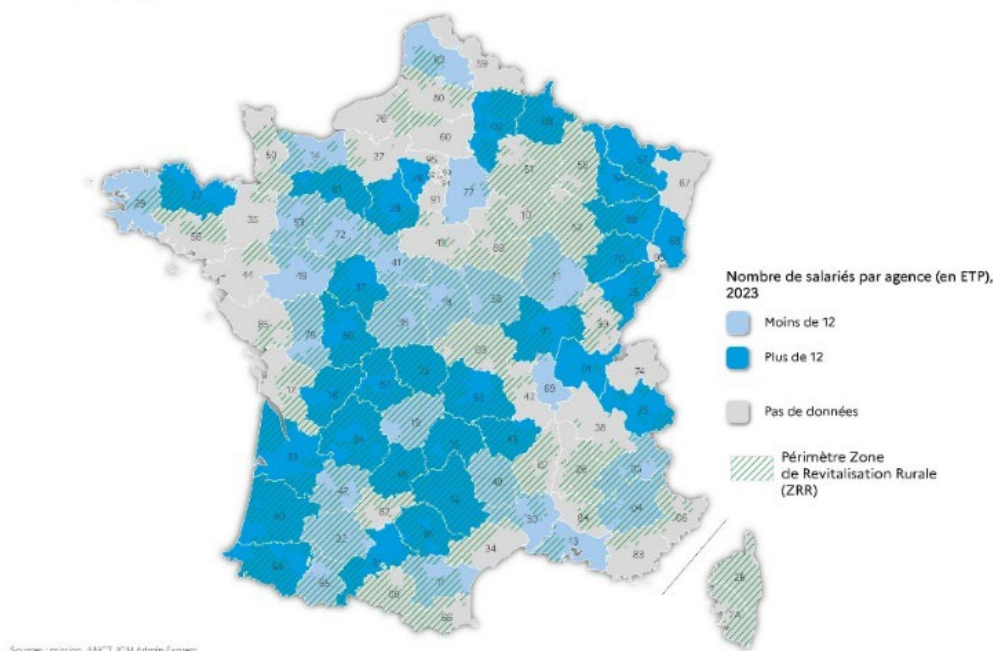
⁵⁷ Source : Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (ANDDATD), pour toute cette partie.

⁵⁸ Données 2024 estimées, extrapolées à partir de l'activité de 20 structures par l'ANDDATD.

Annexe III

Carte 1 : Présence des ATD en France métropolitaine

Ingénierie territoriale
Agences Techniques Départementales



Cette carte montre les départements pourvus d'ATD (bleu) et les territoires classés en Zone de Revitalisation Rurale (rayé). Ces ATD sont plus souvent présentes en milieu rural qu'en territoire urbain. Celles qui comptent plus de 12 ETP sont particulièrement présentes dans des territoires ruraux peu denses, dits à habitat très dispersé.

Source : Mission.

Il n'existe pas de fédération nationale des ATD⁵⁹, mais une association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales. Celle-ci estime le budget cumulé des ATD entre 110 et 120 M€ annuels, dont l'origine se répartit en moyenne comme suit pour une agence :

- ◆ 35 % du conseil départemental ;
- ◆ 35 % au titre de la rémunération des prestations ;
- ◆ 20 % par le biais des cotisations de collectivités adhérentes.

Les conseils départementaux sont toujours à l'origine de la création des ATD, qu'ils soutiennent financièrement. Elles sont présidées par un élu, souvent un vice-président du conseil départemental. Des postes peuvent être mutualisés entre ATD et conseil départemental ou encore des agents peuvent être mis à disposition de l'agence. Par construction, les ATD s'adressent aux communes et EPCI démunis de moyens techniques et humains, le plus souvent pour des projets simples en milieu rural. Elles atteignent près de 20 000 bénéficiaires à l'échelle nationale, avec souvent plus de 80 % des communes d'un département.

La mission a rencontré lors de ses déplacements six ATD comme le montre le tableau *infra*.

⁵⁹ Les ATD étant intimement liées au Conseil départemental, leurs élus ont considéré que Départements de France englobait ce qui pourrait constituer une éventuelle Fédération nationale des ATD.

Annexe III

Tableau 17 : Les agences techniques départementales (ATD) des départements rencontrés par la mission

Région	Département	Existence d'une ATD (O/N)	ATD rencontrée par la mission (ON)	Synthèse de l'activité, points saillants
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	oui	oui	▪ Mission Conseil et Assistance aux Collectivités (MICA) et Ingénierie Côte-d'Or (ICO), l'ATD du département, proposent un aiguillage gratuit en régie du conseil départemental, en amont d'un EPA payant ▪ ICO : MOE routes et infrastructures, AMO + suivi des travaux pour les projets eau, assainissement et les gros projets de voirie ; 5 ETP
	Nièvre	oui	oui	▪ Nièvre ingénierie, statut EPA, effectue AMO, MOE et ADS, adhérents en quasi régie, payant ; ▪ domaines techniques : eau potable, assainissement, voirie et entretien de voirie, aménagement d'espaces extérieurs, urbanisme ; procédures administratives, recherche de subventions...
Occitanie	Haute-Garonne	oui	oui	▪ Haute-Garonne Ingénierie – EPA créé en 1985. 105 ETP (MAD du département) ▪ Assure pour les collectivités adhérentes (658 dont 583 communes et 75 EPCI) des prestations de conseil juridique, d'assistance en urbanisme, de conseil en finances locales, d'analyse financière globale, d'assistance informatique, de formation des élus locaux, de documentation et d'information. Ingénierie de projet pour le développement des territoires. Assistance à maîtrise d'ouvrage. Appui à l'élaboration de documents de planification (dont PLUI), études prospectives ou thématiques (économie, mobilité, tourisme, habitat, logement...) stratégies de territoires recherche de financement ▪ Environ 11 800 saisines annuelles (cf. rapport activité 2023) dont plus de 87 % issues de communes rurales (jusqu'à 5 000 habitants). 21 258 prestations
	Lozère	oui	oui	▪ Lozère Ingénierie - EPA créé en 2014 à l'initiative du CD. 7 ETP ▪ AMO ou MOE au service de ses adhérents (comcom + syndicats + communes) pour la réalisation d'études ou de travaux en matière de voirie, réseaux, espaces publics, et bâtiments communaux ou communautaires. Assistance juridique dans l'élaboration de marchés publics, classement de voirie communale, DSP...

Annexe III

Région	Département	Existence d'une ATD (O/N)	ATD rencontrée par la mission (ON)	Synthèse de l'activité, points saillants
Pays-de-la-Loire	Vendée	non	non	- Pas d'ATD. 1 unité économique et sociale, Vendée Expansion, constitué par le CD85, actionnaire de référence, incluant : 1 GIE (ressources), 1 SEM (ingénierie touristique, tourisme & aménagement) et 1 SPL (aménagement, à destination des collectivités actionnaires). AMO et MOE en matière d'aménagement & renouvellement urbain, rénovation énergétique de bâtiment, construction & réhabilitation d'équipements publics, ingénierie de projets touristique, immobilier d'entreprise
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	non	oui	Plateforme ingénierie 62, gratuit, aiguillage par 3 ETP en régie départementale, vers, d'une part, les services du département pour les appuis juridiques, administratifs et financiers et, d'autre part, vers un guichet commun de l'ensemble des outils locaux d'ingénierie ; la plateforme assure le suivi des projets, de l'enjeu, à l'idée, à la réalisation, de façon très efficace, pour tout projet du bloc communal.
	Oise	oui	oui	SAO/ADTO, statut SPL ; 35 ETP, budget 2,5 M/an ; domaines : aménagement, infrastructures (voiries, eau...) superstructures, vidéoprotection, marchés publics

Source : Mission.

Annexe III

Il ressort de ce qui précède que les ATD sont des outils bien implantés dans les départements les moins denses, ce qui est cohérent avec leur mission première d'assistance technique en soutien à la cohésion territoriale. Ces structures peuvent répondre avec un niveau de technicité suffisant à la très grande majorité des demandes courantes des communes et des intercommunalités, notamment des plus fragiles, et ce dans un grand nombre de domaines, y compris les questions juridiques, administratives, techniques, et financières ainsi que les montages de marchés publics. Leur intervention relève souvent de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) puis du suivi de projet. Une part de leurs prestations peut être proposée à titre gratuit et une autre sous convention payante.

Les élus des communes de plus petite taille apprécient, pour la plupart, cette intervention des ATD ainsi que leur proximité. Le questionnaire aux maires construit par la mission (cf. annexe V) confirme que les communes de moins de 2 000 habitants y recourent davantage qu'à leurs services ou ceux de leur EPCI (respectivement à 65 % contre 48 %).

2.3.3.2. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)

Né de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture⁶⁰, le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) est un organisme de statut associatif de droit privé, investi d'une mission d'intérêt public.

Il intervient dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme, de l'environnement, du paysage, et particulièrement aujourd'hui dans la transition énergétique, la biodiversité, la sobriété foncière. Il relaie les politiques publiques de l'Etat (ZAN, TRACE, etc.)

Les CAUE sont présents dans la quasi-totalité⁶¹ des départements. Créés à l'initiative des responsables locaux et présidés par un conseiller départemental, leur conseil d'administration est partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les professionnels du secteur. Des représentants associatifs œuvrant en matière d'architecture et d'environnement ou dans des activités sociales, familiales culturelles et éducatives peuvent compléter le conseil d'administration⁶².

Avec 1 200 professionnels cumulés au niveau national⁶³ et une moyenne de 9 salariés par structure, les CAUE mènent environ 12 000 actions d'accompagnement de collectivités et EPCI par an, au profit de 5 800 collectivités et EPCI chaque année⁶⁴.

⁶⁰ Aujourd'hui, le CAUE est également présent dans le code de l'urbanisme (art L.121-7, art L.122-25), le code de l'énergie (article L.232-2) et le code de l'environnement (art L.222-2).

⁶¹ 92 départements en 2025.

⁶² Cf. article 7 du décret n° 78-172 du 9 février 1978 portant approbation des statuts-types des CAUE.

⁶³ Architectes, urbanistes, paysagistes, environnementalistes, énergéticiens, documentalistes et les fonctions de direction et supports.

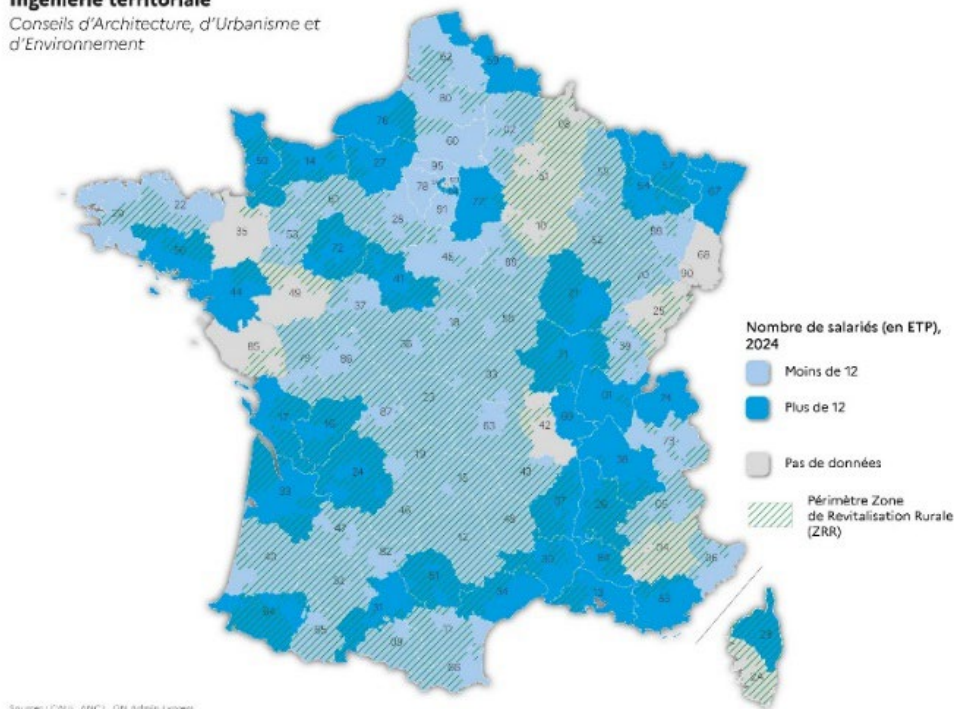
⁶⁴ Et 80 000 conseils aux particuliers, bailleurs sociaux, 100 000 élèves touchés des actions de sensibilisation en directions de tous les publics et notamment les élus.

Annexe III

Carte 2 : Présence des CAUE dans l'hexagone et ressources employées

Ingénierie territoriale

Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et
d'Environnement



Les CAUE (bleu) couvrent presque tout le territoire français, sans positionnement préférentiel en milieu rural (Zone de Revitalisation Rurale ZRR, rayé de vert) ou urbain. Ceux de plus de 12 salariés sont indiqués en bleu foncé.

Source : Mission.

Les CAUE agissent comme une plateforme entre les acteurs impliqués dans la production et la gestion des espaces ruraux et urbains. Centre de ressources et d'expertise dans ces domaines, le CAUE apporte une aide à la décision. Son conseil est accessible à un public varié : particuliers, élus ou services de l'État, professionnels (architectes, artisans, enseignants...) Il intervient à toutes les échelles, de la parcelle au grand territoire, notamment pour les projets simples des petites communes.

Les CAUE interviennent auprès des communes par des actions d'information, de sensibilisation des publics et des élus, des actions de conseil, d'accompagnement et plus largement de formation. Ses conseils visent à l'amélioration de la qualité d'un projet, voire à sa redéfinition si nécessaire, puis à la préparation de sa réalisation dans les règles de l'art et, enfin, au suivi du projet. Les CAUE publient également des ouvrages de méthode ou de mise en valeur du patrimoine. Les CAUE sont créateurs de marchés pour le secteur privé.

Les CAUE sont principalement financés par une part de la taxe d'aménagement, prélevée lors de la délivrance des permis de construire, votée par le conseil départemental⁶⁵. Etant financés par l'impôt, l'ensemble des conseils, accompagnement, expertise délivrés, sont indépendants et gratuits pour le demandeur.

Le budget total des 92 CAUE de France a été en 2022 de 94 532 760 €, soit 1 027 53 € par CAUE, dont 76 % provenant de la taxe d'aménagement⁶⁶, soit 71 844 897 €.

⁶⁵ Coût d'un CAUE par rapport à la population française : 1,52 € /habitant/an

⁶⁶ 76 % provenant de la Taxe d'Aménagement (TA), 5 % cotisations, 3 % conseil départemental, 1 % État, 10 % autres (subventions, ventes d'ouvrages...)

Annexe III

Les CAUE sont fédérés au niveau national au sein de la Fédération nationale des CAUE (FNCAUE) et également au niveau régional (unions régionales de CAUE)⁶⁷.

La mission a rencontré lors de ses déplacements six CAUE comme résumé dans le tableau *infra*.

Il ressort de ce qui précède que les CAUE-sont des outils agiles, avec une expertise forte, spécialisée, gratuite et indépendante.

Les CAUE adaptent leurs missions aux besoins des élus ; ils peuvent ajouter à leur rôle de garants de l'opportunité et de la qualité architecturale des projets, en amont de l'opérationnel, un accompagnement sur les parties administratives, juridiques et financières des projets portés. Leur travail se situe en amont de celui des ATD et mobilise des métiers différents. Ils prennent en compte les sujets nouveaux qui s'invitent dans leurs domaines, comme la transition énergétique des bâtiments ou la sobriété foncière.

⁶⁷ <https://www.fncaue.com/>

Annexe III

Tableau 18 : les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) rencontrés par la mission

Région	Département	Existence d'un CAUE (O/N)	CAUE rencontré par la mission (O/N)	Synthèse de l'activité, points saillants
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	oui	oui	- Beaucoup de monuments historiques 70 % du temps de travail en appui aux CL, architecture, urbanisme, paysage (appui administratif et financier compris) - Définition des enjeux amont - Aménagement de traversées de village, mobilisation des habitants, concertation
	Nièvre	oui	oui	Patrimoine architectural diffus, rural ; en 58. Le CAUE monte des ateliers patrimoine avec l'UDAP, en amont du projet, avec les petites communes ; végétalisation de cours d'école, de collèges, formation des élus/patrimoine
Occitanie	Haute-Garonne	oui	oui	17 salariés incluant architectes, géographes et urbanistes. Activité d'appui aux élus coordonnée dans le cadre de la plateforme Haute Garonne Ingénierie. 150 demandes annuelles. - La mission conseil-ingénierie représente 50 % de l'activité. L'autre moitié est consacrée à la sensibilisation de nombreux publics dont les jeunes scolaires (20 % du temps). - Le conseil aux élus répond pour l'essentiel à leurs demandes sur des projets spécifiques, incluant : équipements publics (50 %) aménagement urbain (40 %) ou revitalisation centres bourg (6 %). dans le cadre d'un partenariat entre le conseil régional Occitanie et la fédération régionale des CAUE. Le CAUE propose également des actions de sensibilisation aux élus, par ex sur la sobriété foncière, dans le cadre de démarches de révision d'un SCOT.
	Lozère	oui	non	-
Pays-de-la-Loire	Vendée	oui	oui	CAUE créé en 1979. 13 salariés dont 4 architectes, 1 urbaniste & 3 paysagistes. Budget de 1,2 M€ (dotation CD + taxe + adhésions). Mission de conseil majoritaire, notamment auprès des pétitionnaires & services des intercommunalités. Formation des élus

Annexe III

Région	Département	Existence d'un CAUE (O/N)	CAUE rencontré par la mission (O/N)	Synthèse de l'activité, points saillants
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	oui	oui	80 % du tps de travail auprès de communes de moins de 2 000 habitants ; espaces publics, cours d'écoles, aménagements urbains, stades ; et sujets nouveaux selon les besoins des collectivités 40 formations aux élus pour renforcer leur capacité à être responsables dans leurs actions. - CAUE/Dpt : action qualité Grand site de France (les 2 caps, Côte d'opale) : formations élus au paysage, guides pour les agriculteurs, les campings, travail sur la signalétique
	Oise	oui	oui	Relance du CAUE en 2024, cible : communes entre 500 et 5 000 habitants, qualité pour les projets des communes avec peu d'ingénierie, désimperméabilisation de cours d'écoles, patrimoine et bâti ancien, places, cimetières, l'arbre en ville, formation pour les élus sur les documents d'urbanisme,

Source : Mission.

Annexe III

Les CAUE travaillent en proximité avec les élus, la DDT et les DREAL et la DRAC.

Ils sont en relation avec l'ADEME, l'OFB, France-Santé, l'ADIL, l'ANAH et l'ANRU, mais aussi les EPF, le BRGM... La FNCAUE est présente dans le comité stratégique du Cerema, a des liens avec l'ANCT, des partenariats avec l'ADEME et participe au GIP EPAU.

Les CAUE ont en commun avec le Cerema et l'ADEME de produire de la documentation experte, leur production étant complémentaire et plus centrée sur les situations locales. Les CAUE servent d'intermédiaires pour les financements et méthodologies de l'ADEME auprès du bloc communal. Ils sont au service de la qualité des interventions facilitées par l'ANAH, pour y assurer le respect des règles de l'art. Ils s'appuient sur l'outil « Aide-Territoires » (cf. annexe IV), qu'ils utilisent pour appuyer les élus.

2.3.3.3. Les achats de prestations d'ingénierie par les départements

Comme pour les régions, les achats d'ingénierie des départements sont susceptibles de bénéficier au bloc communal en tout ou partie. C'est pourquoi la mission a retracé ces achats au cours des cinq dernières années sur le même périmètre de comptes que pour les communes, EPCI et régions.

Tableau 19 : Achats de prestations d'ingénierie par les départements de 2019 à 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Montant	1 409 186 306 €	1 512 250 090 €	1 599 193 209 €	1 456 197 229 €	1 716 425 289 €
Evolution	-	+7,31 %	+5,75 %	-8,94 %	+17,87 %

Source : Mission.

En termes de comptes utilisés la structure est identique à celle observée pour les communes et les EPCI à savoir une prédominance à plus de 95 % tous les ans depuis 2010 des comptes de classe 2 (immobilisations) avec un compte 2031 (frais d'étude) à plus de 90 % et le compte 2032 qui oscille entre 5 % et 7 % suivant les années. Les départements visités par la mission présentent la même structure.

2.3.4. Les autres outils mutualisés des collectivités

La mise en commun d'ingénierie, d'abord effectuée en synergie entre communes, s'est renforcée avec la montée en puissance des intercommunalités. Celles-ci ont progressivement mutualisé de l'ingénierie territorialement, entre intercommunalités voisines par exemple, puis entre ces territoires réunis et d'autres niveaux de collectivités, au sein d'un même opérateur local, pour former des outils mutualisés des collectivités.

Les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers et les entreprises publiques locales relèvent de cette catégorie. Ces opérateurs locaux ont en commun d'être dotés financièrement et techniquement pour pouvoir traiter des projets et sujets complexes sur le temps long. Ils ont également en commun d'organiser des coopérations entre collectivités de différents niveaux en leur sein.

2.3.4.1. Les agences d'urbanisme

Créées en 1967 avec la loi d'Orientation Foncière⁶⁸, les agences d'urbanisme (AU) sont des organismes de réflexion, d'études et d'accompagnement des politiques publiques, fondées sur l'article L.132-6 du code de l'urbanisme⁶⁹, de statut associatif⁷⁰ et de droit privé.

Elles agissent en tant qu'outils d'ingénierie partagée entre plusieurs niveaux de collectivités et l'Etat⁷¹ au service de l'aménagement et du développement durable des territoires de leurs membres. Elles agissent dans l'intérêt collectif, à partir d'un partenariat entre Etat et collectivités sur un espace correspondant à un bassin de vie élargi, associant agglomérations ou métropoles, villes moyennes, communes plus petites de zones périurbaines et rurales, ainsi que l'ensemble des acteurs publics concernés par les enjeux du territoire de leurs adhérents. Le conseil régional et le conseil départemental, ainsi que les acteurs économiques et associatifs, en font parfois partie⁷².

Leurs principaux axes de travail sont :

- ◆ l'observation territoriale, dont la contribution aux observatoires de l'habitat⁷³ et le débat autour d'analyses issues de ces observatoires pour des solutions locales (ex : foncier) ;
- ◆ la préparation des projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, la participation à la définition des politiques publiques, d'urbanisme et de planification, dont SCOT et PLUI ;
- ◆ la diffusion, et le plus souvent la mise au point, des démarches, méthodes et outils innovants, au service du développement territorial durable ;
- ◆ l'accompagnement des coopérations transfrontalières, de celles décentralisées et l'apport ponctuel en expertise et en ingénierie dans le cadre de contrats PPA ou ORT⁷⁴ à proximité.

Centrées sur des enjeux de territoire et non limitées par des périmètres administratifs, les agences d'urbanisme peuvent porter des démarches de dialogue entre territoires, d'ajustement de leurs stratégies, de mise en cohérence à différentes échelles, de la prospective au pré-opérationnel. Leurs travaux, couvrent les domaines du logement et de l'habitat, des mobilités et de la logistique, de l'environnement, y compris les vulnérabilités et les mesures d'adaptation au changement climatique spécifiques à chaque territoire, l'énergie, le foncier, la planification, l'économie territoriale, la démographie, le patrimoine, le paysage, de l'échelle infra urbaine à celle des grands territoires. Certaines sont également des agences de développement économique⁷⁵.

⁶⁸ Mise en œuvre par le code de l'urbanisme.

⁶⁹ Article 1.23.24 modifié par la loi Alur de mars 2014- article 140, puis par la loi Climat et Résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021(article 205).

⁷⁰ Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public. Toutes ont à ce jour un statut d'association.

⁷¹ Art L.132-6 du code de l'urbanisme : « *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire* ».

⁷² Pour assurer l'intérêt public, les acteurs de statut privé sont uniquement des membres associés aux travaux qui les concernent, sans droit de vote dans les instances.

⁷³ Observatoires prévus au III de l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁴ PPA : projet partenarial d'aménagement ou ORT : opération de revitalisation de territoire.

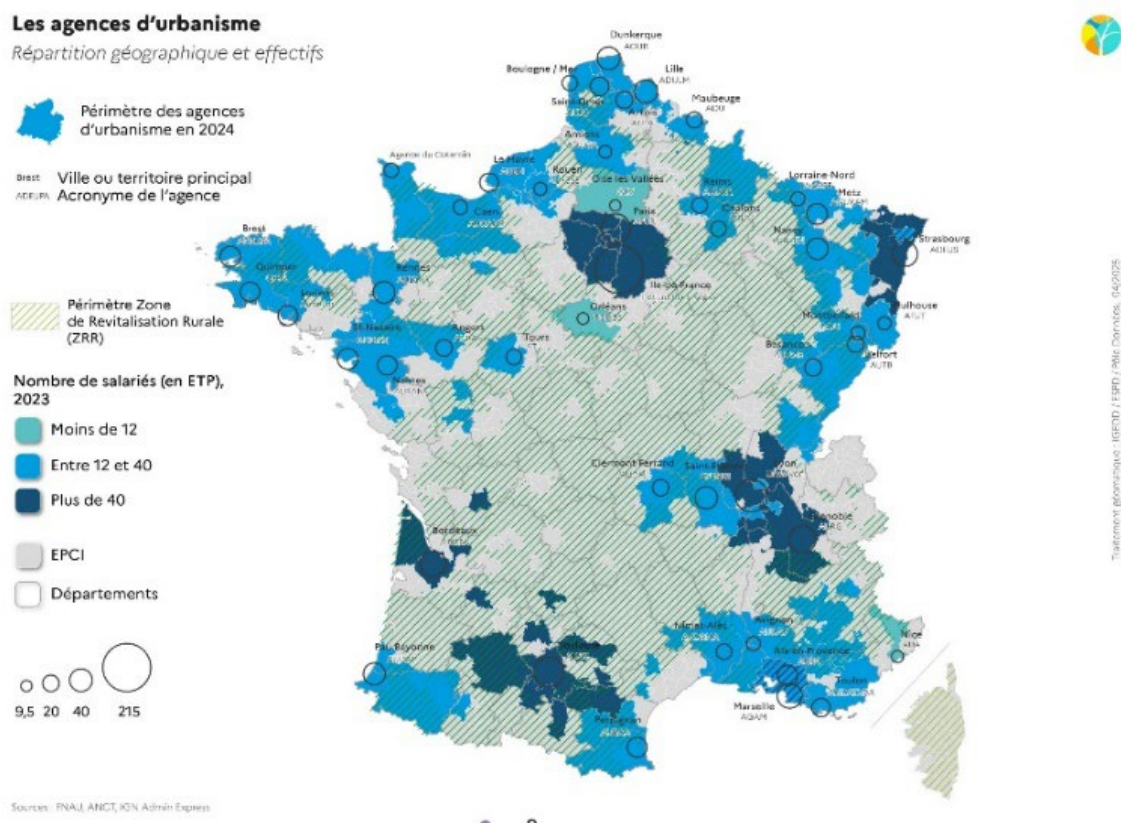
⁷⁵ Adhérentes également au CNER, fédération des 128 agences d'attractivité, de développement et d'innovation.

Annexe III

Les agences constituent des espaces d'intermédiation entre les acteurs territoriaux ; elles sont expertes dans l'aide à la décision pour l'émergence d'accords collectifs entre élus⁷⁶, sur la base des données objectivées de leurs observatoires. Les agences d'urbanisme représentent également un réseau d'élus, qui se forment et partagent au niveau local comme aux niveaux national et international⁷⁷.

Les 47 agences⁷⁸ implantées dans l'hexagone emploient 1 700 professionnels et couvrent environ 47 millions d'habitants, soit près de 70 % de la population⁷⁹. Elles s'organisent en réseaux régionaux et sont fédérées au niveau national au sein de la Fédération nationale de agences d'urbanisme (FNAU).

Carte 3 : Présence des agences d'urbanisme dans l'hexagone



Les agences d'urbanisme sont situées dans les territoires agglomérés et périurbains de villes grandes et moyennes. Leur coût pour les collectivités adhérentes limite la possibilité des territoires ruraux de s'en doter.

Source : Mission.

⁷⁶ Nécessaires par exemple pour construire des stratégies de territoire ou des documents d'urbanisme dont la durée de validité dépasse le temps d'un mandat d'élus.

⁷⁷ La FNAU est le secrétariat technique du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT) depuis 2018. Le PFVT, plateforme de plus de 200 organismes, fédère les activités de la délégation française à l'international, par exemple lors de Forums Urbains Mondiaux organisés par ONU-Habitat, pour proposer des solutions portées en commun auprès des instances internationales.

⁷⁸ La dernière-née des agences est très récente : elle a été installée et agréée par l'Etat le 22 avril 2025 dans le Cotentin et la Manche, à la demande des élus. Il se crée régulièrement des nouvelles agences d'urbanisme.

⁷⁹ Source : Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

Annexe III

Les agences partagent entre elles la formation et la construction de méthodologies pour répondre aux nouveaux enjeux, qu'elles transfèrent ensuite aux collectivités. Elles interviennent très principalement pour leurs membres, sur la base de conventions d'adhésion et de financements sous forme de subventions, calculées sur la base d'un programme de travail partenarial commun, annuel et pluriannuel, co-construit avec les membres. Elles peuvent intervenir en complément en quasi-régie ou « *in house* » pour chaque membre.

Le budget agrégé des agences d'urbanisme au niveau national est de 156 796 000 €, allant, selon l'agence, de 700 000 € à 8 M € environ. Elles sont financées à 90 % par les collectivités⁸⁰.

La mission a rencontré lors de ses déplacements quatre agences d'urbanisme, comme le montre le tableau *infra*.

Les agences d'urbanisme sont des organismes dont l'Etat est systématiquement membre, à charge des collectivités à 90 %⁸¹. Elles s'adaptent aux besoins des bassins de vie des agglomérations dans lesquels elles sont ancrées. Les plus anciennes ont plus de 50 ans et ont pu accompagner la maturation des coopérations et des solidarités entre territoires urbains, périurbains et ruraux, mais aussi faciliter l'harmonisation des politiques publiques locales avec celles départementales, régionales et de l'Etat. Elles portent une importante capacité de médiation entre élus.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ C'est la raison de leur présence particulièrement dans les territoires agglomérés, les zones rurales ayant plus de mal à porter un coût en continu de ces expertises et accompagnements, même si certaines agences ont peu de salariés.

Annexe III

Tableau 20 : Les agences d'urbanisme (AU) rencontrées par la mission

Région	Département	Existence d'une AU (O/N)	AU rencontrée par la mission (ON)	Synthèse de l'activité, points saillants
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	oui	oui	28 ETP, la région BFC adhère à l'agence basée à Besançon ; l'agence sert un territoire élargi, urbain, rural et très rural, français et suisse ; - Données, observatoires, prospective. ; Projets de territoire, planification mobilités, santé, urbanisme de projet, appui aux communes, attractivité, Suivi labellisation UNESCO
	Nièvre	non	non	-
Occitanie	Haute-Garonne	oui	oui	- Agence urbaine de l'agglomération de Toulouse (AUAT) dotée de 69 ETP. - Association de collectivités, l'AUT est présidée par une vice-présidente de Toulouse Métropole. Son CA intègre des représentants de l'Etat, du CD31, de la région, de la métropole, d'EPCI et de communes membres. - L'AUT exerce ses 3 missions de comprendre, accompagner et co-construire, dans le cadre normatif de droit commun. - Elle a vocation à appuyer le développement des territoires de l'échelle du quartier à la région, en produisant des études et des documents d'urbanisme soutenant les politiques de ses membres. - Elle garantit la cohérence de réflexion de la stratégie à la traduction réglementaire voire opérationnelle. - Elle s'appuie sur un document d'orientation stratégique, « AUT 2030 ». Son programme d'activité partenarial est établi annuellement u bénéfice de ses membres. Son programme 2025 est public (et en ligne)
	Lozère	non	non	-
Pays de Loire	Vendée	non	non	-

Annexe III

Région	Département	Existence d'une AU (O/N)	AU rencontrée par la mission (ON)	Synthèse de l'activité, points saillants
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	Oui, 3	Oui, Agence du Pays de St Omer	29 ETP, fondée en 1974 - Pôle métropolitain ; acteur du changement, compréhension et partage des données ; friches, énergie, santé, renaturation, accompagnement des habitants, mobilités, urbanisme transitoire, avenir du patrimoine des écoles /baisse démographique, accompagnement ensemble des interco et communes avec Etat, région et Dpt ; travaille par scénarios ; ex inondations plusieurs solutions, jusqu'à maîtrise d'ouvrage Unique agence Pays d'art et d'histoire. Anime et accompagne CRTE. 3 projets européens en cours.
	Oise	oui	oui	11 ETP, 6 EPCI dont 2 CA sont membres. Créée en 1989, centre de ressources, PLUI, SCOT, inter-SCOT, aménagement (canal Seine Europe, TGV...), démographie, logistique, zones d'activités, économie circulaire, éducation, îlots de fraîcheur, foncier, habitat, revitalisation de centres bourgs, santé, tourisme, transport, prospective : Impliquée dans deux projets européens, conventions ANRU

Source : Mission.

Annexe III

Spécialistes de la transversalité, elles internalisent des compétences techniques comme en sciences humaines⁸². Elles connaissent finement les territoires par leurs capacités expertes de traitement et d'analyse, voire de production de données. Elles analysent les données locales, ce qui facilite une objectivation des débats. Elles interviennent en recherche action et innovation de méthode face aux enjeux émergents, qu'elles partagent et améliorent en réseau national, pour répondre aux besoins des territoires, sur mesure et dans le temps long.

Elles travaillent, au cas par cas, avec la plupart des opérateurs de l'Etat, dont les domaines d'intervention recoupent les leurs. Leur fédération souhaite une relation de complémentarité et de subsidiarité avec les opérateurs de l'Etat.

2.3.4.2. Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)

Les établissements publics fonciers locaux sont des outils des collectivités dont l'objectif est de mener des opérations foncières, en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.

Créés par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV), les établissements publics fonciers locaux sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Leurs missions sont encadrées par les articles L.324-1 à 9 du code de l'urbanisme⁸³. Ils sont créés par arrêté préfectoral, à l'initiative des collectivités locales qui souhaitent y adhérer et après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH⁸⁴). Les régions et les départements, ainsi que les intercommunalités et les communes de ces intercommunalités, voire des communes isolées, peuvent y adhérer.

Leur rôle consiste à réaliser, pour leur compte ou pour le compte de leurs membres ou de toute autre personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières. Ils sont également compétents pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers ou immobiliers acquis.

L'objectif est de favoriser le développement durable, de lutter contre l'étalement urbain et de limiter de l'artificialisation des sols, y compris par des actions ou des opérations de renaturation. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat (PLH). Ils peuvent également contribuer au développement économique, aux politiques de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles.

Les EPFL apportent une ingénierie foncière dédiée et des moyens financiers pour conseiller les intercommunalités et communes membres, afin d'assurer l'acquisition de biens et la maîtrise d'ouvrage de travaux tels que définis dans le programme pluriannuel d'intervention (PPI).

⁸² Sociologues, ingénieurs agronomes ou mobilité, architectes, juristes, urbanistes, écologues, spécialistes de l'habitat, du foncier, des modes de vie, de la concertation, économistes, statisticiens, développeurs informatique, géomaticiens...

⁸³ <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006158585>

⁸⁴ Présidé par le Préfet de Région, le CRHH est l'instance de concertation régionale de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'habitat et de l'hébergement, dont le logement social et la politique foncière.

Annexe III

Leur intervention s'effectue le plus généralement en quatre étapes :

- ◆ conseils et des études en amont du projet, jusqu'à la validation du projet par les conseil d'administration de l'EPFL ;
- ◆ acquisitions amiables, par préemption ou expropriation puis le portage des biens (5 ou 10 ans) ;
- ◆ maîtrise d'ouvrage des travaux préparatoires, par exemple de dépollution, de démolition, avec d'éventuelles occupations temporaires, puis l'accompagnement des appels à projet ;
- ◆ cession du bien porté, avec des modalités de fin de portage facilitatrices des projets (minorations foncières notamment, baux longue durée, vente à paiement différé, ou minorations pour les projets ACV ou PVD).

La gouvernance des EPFL est composée d'élus des collectivités membres. Une assemblée générale et un conseil d'administration votent l'inscription des projets au sein du PPI de l'EPFL.

Les EPFL mènent des actions dans un esprit d'innovation foncière et de lutte contre la spéculation foncière ainsi qu'à la production de logements.

Sans le portage par les EPFL et l'exercice des métiers spécifiques de l'ingénierie foncière porté par ces structures⁸⁵, nombre d'opérations ne pourraient voir le jour en raison de l'impossibilité financière pour la plupart des communes et EPCI d'acquérir le foncier pour en entreprendre ensuite les transformations.

Ainsi, les EPFL participent pleinement de la chaîne d'ingénierie locale au service de l'aménagement du territoire.

Les EPFL ont pour recettes principalement le produit des cessions et le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE). La TSE est une taxe additionnelle à quatre taxes (taxe sur le foncier non bâti (TFNB), taxe sur le foncier bâti (TFB), contribution foncière des entreprises (CFE) et taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). Pour compenser la baisse de la TSE⁸⁶, l'Etat verse des dotations aux budgets des EPFL. Le produit de la TSE est voté par les élus en assemblée générale.

En 2025, la France⁸⁷ compte 25 établissements⁸⁸, couvrant 14 millions d'habitants. Ils portent 2 Mds€ de stock foncier.

Les EPFL comptent 579 administrateurs et 254 salariés de droit privé. Ils sont organisés au niveau national autour de l'association nationale des établissements publics fonciers locaux.

⁸⁵ Juristes, marchés publics, législation foncière, négociateurs et acheteurs, mais aussi géomaticien, prospectiviste...

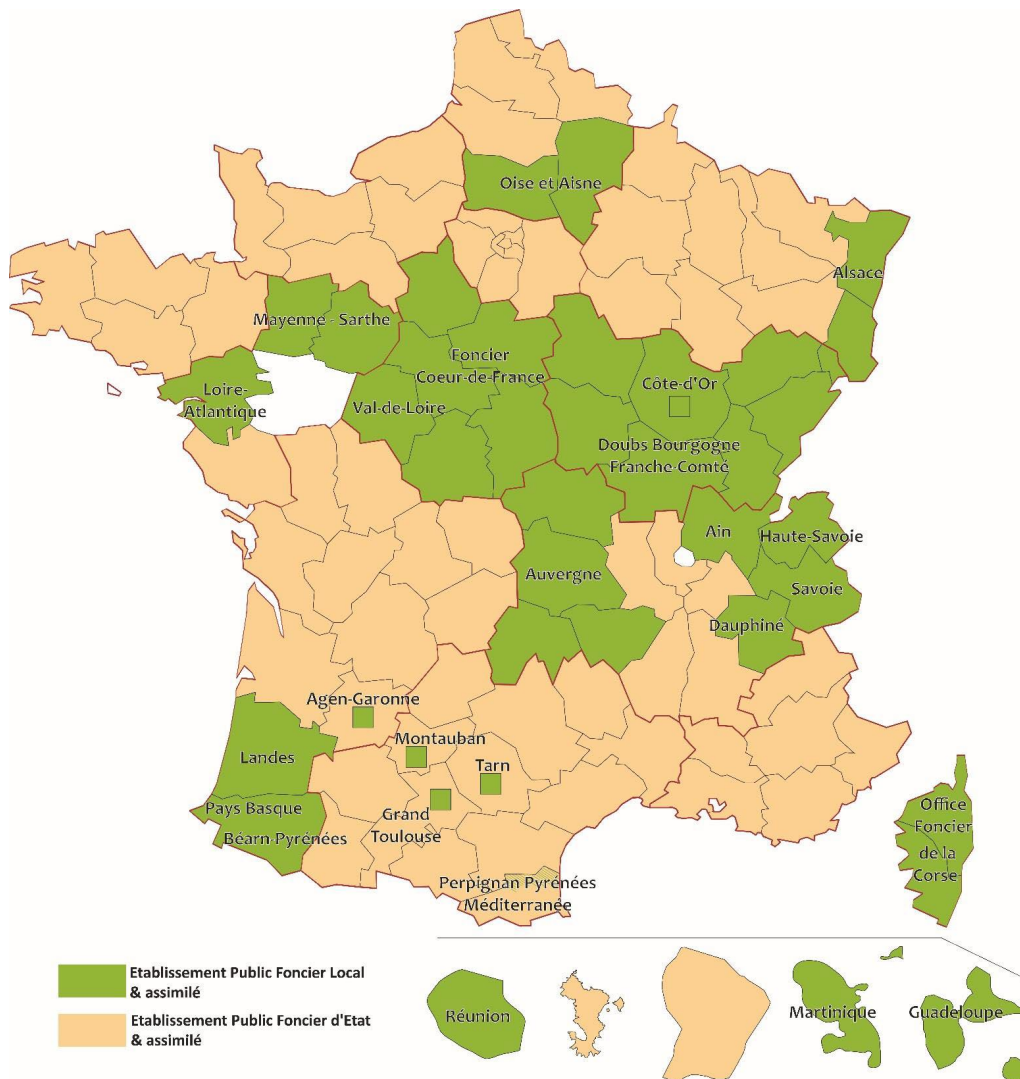
⁸⁶ Du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la réduction de la fiscalité des bâtiments industriels.

⁸⁷ Y compris les outre-mer.

⁸⁸ Selon le Site de l'association des EPFL. (<https://asso-epfl.fr/>)

Annexe III

Carte 4 : Présence des EPFL dans l'hexagone



Les EPFL ne couvrent qu'une partie du territoire français. Toutefois, les EPF nationaux complètent quasiment cette couverture. Le coût en continu d'une adhésion à un EPFL représente un frein à l'adhésion des communes rurales. Les effectifs moyens sont d'une dizaine d'ETP.

Source : Site de l'association nationale des EPFL, données 2023 ; consultation du 22 mai 2025.

Il convient de souligner qu'un réseau d'élus impliqués dans les instances des EPFL est en cours de constitution.

La mission a rencontré lors de ses déplacements quatre EPF : deux locaux et deux nationaux, comme le montre le tableau *infra*.

Annexe III

Tableau 21 : Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) rencontrés par la mission

Région	Département	Existence d'un EPFL (O/N)	EPFL rencontré par la mission (ON)	Synthèse de l'activité, points saillants
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	oui	oui	- Créé en 2007 en EPF départemental, est devenu régional en 2017 (46 EPCI, 1 500 communes) 23 salariés, 92 M€ en portage, environ 1 000 dossiers actifs - Un tiers de la région est constitué de villages ruraux isolés - travail avec OFS/logt ; déprise industrielle, vacances et friches, pression périurbaine, revitalisation de centres, logements en ruralité et gestion locative, biodiversité, commerces, frontières
	Nièvre	oui	non	34,8 M€ de stock en 2020, PPI 21-25 à 83 M € et ses axes contribuent au SRADDET,
Occitanie	Haute-Garonne	oui	non	EPFL Grand Toulouse, créé en 2006 par la communauté d'agglomération du Grand Toulouse & intervient sur un périmètre élargi depuis 2020 à 3 EPCI (Toulouse métropole, agglomération du Sicoval & CC de la Save au Touch). Assistance en matière d'expertise foncière en direction de ses membres (hors métropole : EPF Occitanie). Acquisition en vue de constitution de réserves foncières et réalisation d'actions ou d'opération d'aménagement selon les priorités définies dans son programme pluriannuel d'intervention.
	Lozère	non	non	Pas d'EPFL : intervention de l'EPF Occitanie (Etat)
Pays-de-la-Loire	Vendée	non	oui	EPF d'Etat (voir partie 3)
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	Oui, EPF	oui	- EPF d'Etat (voir partie 3) - Les Hauts-de-France sont partagés entre un EPF national et un EPF local (voir ci-dessous)
	Oise	oui	oui	- Couvre l'Oise et une partie de l'Aisne - Habitat, revitalisation de centres, activités économiques, commerce de proximité, équipements publics locaux, biodiversité et renaturation

Source : Mission.

Annexe III

Il résulte de ces éléments que les collectivités pilotent des stratégies foncières en lien avec leurs priorités, véritables transformations des bâtis et des paysages, grâce à la participation des EPFL et EPF de façon opérationnelle. Les EPF(L) représentent pour les communes notamment les plus petites des outils centraux pour mener des opérations urbaines. L'accompagnement technique spécifique des EPF(L) s'articule avec des savoir-faire d'autres métiers en aménagement (agences d'urbanisme, bureaux d'étude privés, SAFER, chambres consulaires, agences de développement...), si bien que les liens partenariaux sont forts, chacun agissant comme le maillon d'une chaîne.

2.3.4.3. Les entreprises publiques locales (Epl : SEM, Spl et SemOp)

Le modèle de la société d'économie mixte a pris un essor dans les années 1920 et s'est progressivement affiné en fonction des besoins de mutualisation des collectivités.

Les entreprises publiques locales (Epl) regroupent trois types de sociétés anonymes⁸⁹ : les sociétés d'économie mixte (SEM)⁹⁰, les sociétés publiques locales (Spl)⁹¹ et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp)⁹².

Ces sociétés réunissent au sein de leur actionnariat des acteurs publics et des acteurs privés, les acteurs publics étant majoritaires avec des parts variables. Ce montage permet à la fois le contrôle par les acteurs publics et l'activation de l'investissement privé⁹³ pour gérer des services ou réaliser des missions d'intérêt public dans le domaine de compétence de leurs actionnaires publics.

En 2023, les collectivités détiennent 67,5 % des parts du capital des Epl, soit 9,24 Mds€⁹⁴.

Le modèle des SEM est le plus ancien et le plus répandu (un peu moins de 60 % des Epl), alors que ceux des Spl (près de 40 %) et des SemOp (environ 3 %) rencontrent un certain succès dans les créations récentes. Les SEM pouvant créer des filiales, cette tendance est en augmentation. Les SEM peuvent agir pour le compte de collectivités qui ne seraient pas actionnaires. Les Epl ont investi la chaîne de valeur du développement local, de la stratégie à la réalisation.

Les élus ont mis en place cet acteur mutualisé dans les domaines de l'aménagement, du logement, de l'eau, de la mobilité, de la production d'énergies renouvelables, de la réindustrialisation et de l'accompagnement des entreprises, de la rénovation urbaine et énergétique, de la transition écologique et de la dynamisation rurale et des centre-bourgs.

L'ingénierie, au service des collectivités, des entreprises ou des habitants, peut représenter pour elles soit une activité secondaire, soit une activité principale⁹⁵

⁸⁹ Régies principalement par le code du commerce, avec recherche de résultats dans une vision à long terme.

⁹⁰ SEM : loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, les sociétés d'économie mixte locales (CGCT, art. L.1521-1 s.). Les collectivités détiennent entre 50 % et 85 % du capital. Elles sont soumises à la mise en concurrence.

⁹¹ SPL : loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 (CGCT, art. L.1531-1), les collectivités détiennent 100 % du capital ; pas de publicité ni de mise en concurrence.

⁹² SemOp : loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 (CGCT, art. L.1541-1). Les collectivités détiennent entre 34 % et 85 % du capital. Les SemOp ont une durée limitée, elles sont dissoutes à la fin de la réalisation de leur mission.

⁹³ La Banque des Territoires ainsi que plusieurs acteurs du système bancaire sont fréquemment actionnaires des Epl.

⁹⁴ Source : Fédération des Epl.

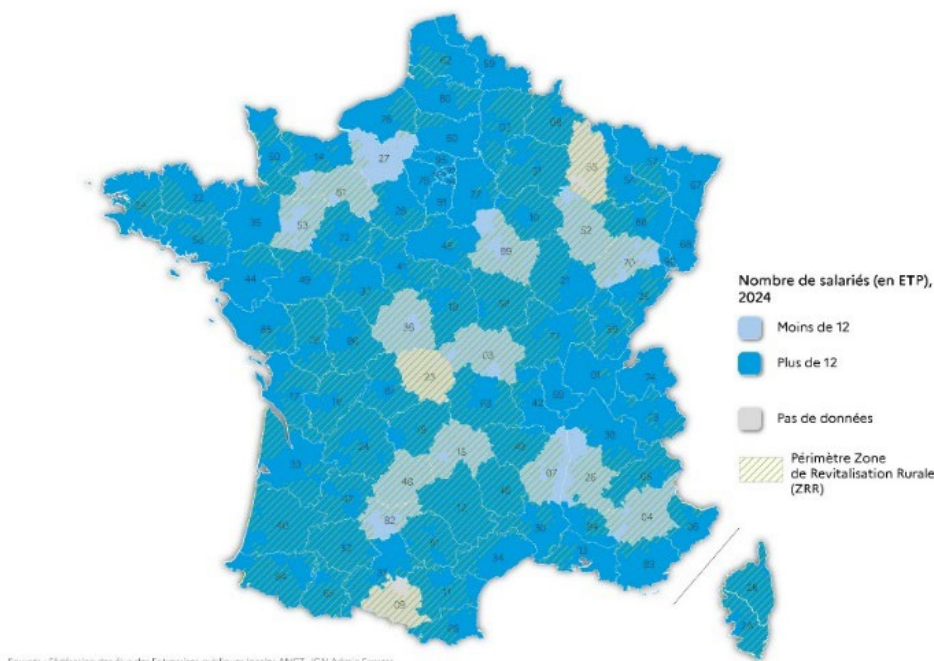
⁹⁵ Par exemple, une SEM dont le métier est axé sur l'exécution de contrats d'aménagement peut aussi développer une activité d'AMO pour accompagner d'autres collectivités en amont de leur projet, tant sur la faisabilité juridique que financière, et exécuter ensuite l'opération.

Annexe III

Sur les 1 480 Epl existantes en 2025⁹⁶, 727 sont actives dans les domaines de l'aménagement, de la transition écologique et de l'énergie et emploient 12 983 salariés de droit privé⁹⁷.

Carte 5 : Présence des Epl dans l'hexagone (uniquement les Epl en rapport avec l'aménagement, la transition écologique et l'énergie)

Ingénierie territoriale
Entreprises Publiques Locales



Les Epl sont présentes dans 93 départements hexagonaux. Les territoires les moins dotés en effectifs (en bleu plus clair) sont des territoires situés en ZRR, à l'exception de l'Eure.

Source : Mission.

Les Epl ont un rôle d'opérateur et interviennent le plus souvent dans la mise en œuvre de décisions des collectivités locales.

Par exemple, dans le secteur du logement, la collectivité confie à l'Epl une mission d'assistance à la personne publique, qui se décline dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage, d'une AMO, d'une mission « d'ensemblier », d'une conduite d'opération, qui sont des prestations d'ingénierie publique pour le compte de leur mandant.

L'Epl est une forme juridique qui peut être donnée à des organismes dont le rôle peut s'apparenter à celui d'une agence de développement économique ou d'une agence technique départementale.

La mission a rencontré lors de ses déplacements cinq Epl, comme le montre le tableau *infra*.

⁹⁶ Source : Fédération des EPL 2025.

⁹⁷ Respectivement 394, 164 et 169 sociétés pour respectivement 4 268, 5 547 et 3 168 salariés.

Annexe III

Tableau 22 : Les entreprises publiques locales (SEM, SPL, SEMOP) rencontrées par la mission

Région	Département	Existence d'EPL (O/N)	EPL rencontrée par la mission (O/N)	Synthèse de l'activité, points saillants
Bourgogne-Franche-Comté	Côte d'Or	oui	oui	- AER-BFC est une SPL, qui mène l'action économique pour le compte de la Région, actionnaire majoritaire + 4 EPCI ; 47 salariés, 2 implantations (Besançon et Dijon), met en œuvre le SRDEII, CA environ 4,9 M€/an sur base de commandes payantes ; - Activités : développement des entreprises et prospection, innovation et recherche, transition énergétique et économie durable, intelligence économique, communication et attractivité ; ingénierie = études, observation des entreprises, recense l'offre foncière économique
	Nièvre	oui	oui	- Nièvre aménagement est une Sem d'aménagement et patrimoniale créée en 1971, 16 salariés, budget annuel 1,8 M€, adhérente de la fédération nationale des Epl (cf. <i>infra</i>) et du réseau SCET⁹⁸ Ses actionnaires sont principalement le conseil départemental, puis la ville de Nevers et la Caisse des Dépôts, Crédit agricole, et de petites collectivités ; la SEM aménage, construit, fait des études et de la promotion, dans une logique de transition écologique. - Elle mène des opérations en MO pour son compte et des AMO (60 % de l'activité en concessions) dans la conduite opérationnelle de projets des collectivités (requalification de centres anciens et centres bourgs, habitat, développement économique...), qui ensemble équilibrent les résultats de la Sem.
Occitanie	Haute-Garonne	oui	oui	- Pour l'ensemble de l'Occitanie, l'agence de développement économique du conseil régional AD'OCC est structurée sous forme de GIE/SEM et SPR au sein d'une union économique et sociale. - Dotée de 185 agents et d'un budget de 25 M€ elle est structurée en 4 pôles dont celui « territoire et entreprises » dispose de 20 antennes pour accompagner en proximité les entreprises dans leur développement (3 000 en 2024) en lien avec les EPCI
	Lozère	oui	oui	

⁹⁸ La SCET est une société de conseil et expertise du territoire, filiale du groupe Caisse des Dépôts.

Annexe III

Région	Département	Existence d'EPL (O/N)	EPL rencontrée par la mission (O/N)	Synthèse de l'activité, points saillants
Pays-de-la-Loire	Vendée	oui	oui	▪ <i>Vendée Expansion</i>, constitué par le CD85, compte 75 collaborateurs, et inclue, au sein d'une « unité économique et sociale » 1 GIE (ressources & support), 1 SEM (ingénierie touristique, tourisme & aménagement) et 1 SPL (aménagement, à destination des collectivités actionnaires). SEM et SPL proposent AMO et MOE en matière d'aménagement & renouvellement urbain, rénovation énergétique de bâtiment, construction & réhabilitation d'équipements publics, ingénierie de projets touristique, immobilier d'entreprise ▪ Pour l'ensemble des Pays de Loire, <i>Solutions & co</i>, l'agence de développement économique du conseil régional est structurée sous forme de GIE + SEM et SPR. Dotée de 107 agents et d'un budget cumulé de plus de 26 M€, la structure est investisseur régional (<i>via</i> la SEM) et accompagne le développement économique régional (SPR) au travers d'un soutien à l'implantation et au développement des entreprises en lien avec les EPCI, à la structuration de filières en mutation ou émergentes, ainsi que le développement du tourisme.
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	oui	non	▪ 3 Epl d'aménagement sont en activité pour 56 salariés dans ce département, aucune dans le domaine de la transition écologique ou l'énergie
	Oise	oui	oui	▪ SAO/ADTO est une Spl issue de l'absorption de l'ADTO par la SAO, 34 salariés en 2023, dont le rôle est celui d'une ATD. Le département est actionnaire majoritaire, et plus de 500 autres communes et intercommunalités ; la Spl mène des actions d'appui au département et au bloc communal sur la base d'un abonnement et de compléments payants, dans les domaines de l'aménagement, infrastructures (eau, voirie, ponts...), superstructures, vidéoprotection, et principalement en AMO pour le bloc communal (technique, administratif, financier, passation de marchés publics, suivi opérationnel)

Source : Mission.

Annexe III

Les Epl sont structurées en 14 fédérations régionales et une fédération nationale, forte de 13 000 élus impliqués dans la gouvernance de ces entreprises d'intérêt général. Elle est affiliée au réseau des 32 000 entreprises publiques locales européennes⁹⁹.

Les Epl constituent un outil souple, qui participe de la chaîne d'ingénierie d'appui aux collectivités en complétant celle, amont, d'aide à la décision stratégique des élus par celle de décisions pré-opérationnelles et de mise en œuvre opérationnelle, segment duquel beaucoup d'acteurs d'ingénierie publique locale comme d'Etat sont absents.

Les Epl travaillent ainsi avec l'ensemble des acteurs de l'ingénierie locale, publique comme privée¹⁰⁰. Elles sont donc créatrices de marchés, d'emplois et d'activité.

La note de conjoncture 2025 de la fédération nationale des Epl souligne la vitalité de l'économie mixte locale, avec un chiffre d'affaires cumulé de 19,4 Mds€ en 2024. Toutefois, la question de leur capacité financière risque d'être posée à court ou moyen terme, compte tenu des montants d'investissement nécessaires dans la transition écologique et énergétique.

Leur profil opérationnel les place plutôt en complémentarité de l'action des opérateurs d'Etat, qui se situent plutôt sur la phase pré-opérationnelle. Certaines bénéficient de leurs financements quand elles en sont des opérateurs locaux (pour l'ANRU, ANAH et même l'ANCT, l'EPARECA, pour la revitalisation de centres-bourgs).

Comme l'ensemble des outils d'ingénierie locale, la fédération nationale des Epl souhaite un positionnement plus en subsidiarité, en concertation et en complémentarité avec les opérateurs d'Etat.

Au total, l'ingénierie proposée par les opérateurs publics locaux décrits *supra* est présente dans toute la France, comme le montre la carte *infra*. Les différents métiers des opérateurs publics locaux se révèlent complémentaires entre eux, couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur de l'ingénierie dont ont besoin les collectivités.

⁹⁹ Représentées par le SGI Europe, regroupement européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics.

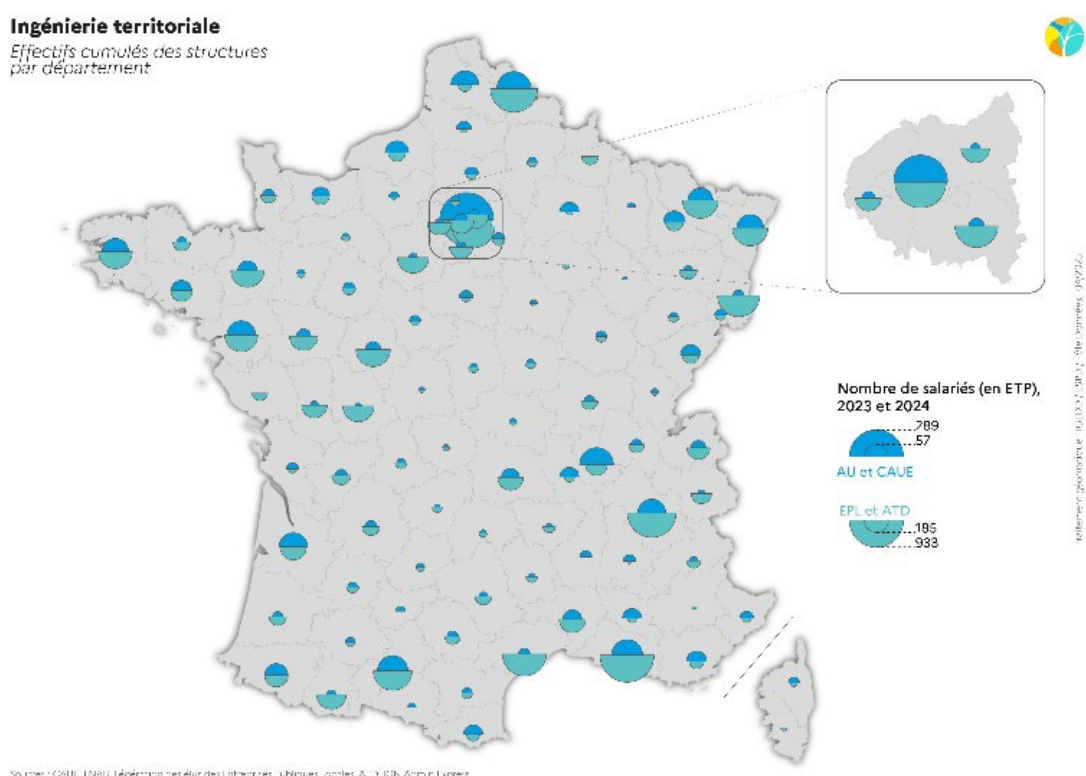
¹⁰⁰ Une SEM de stationnement en zone urbaine a fourni à une agence d'urbanisme des données de gestion de stationnement, qui, agrégées avec celles de l'ensemble des opérateurs de stationnement publics et privés de la ville, ont permis à l'agence de rendre lisible les enjeux et d'aider à la mise en place de politiques de stationnement orientées vers le confort des mobilités collectives ou douces. La SEM a monté une filiale pour mettre en œuvre le déploiement de mobilités douces en conséquence. Les collaborations des Epl se font également avec les CAUE et les ATD ou encore les syndicats.

Annexe III

Carte 6 : Effectifs cumulés des CAUE+AU, ATD+ Epl en 2023 et 2024

Ingénierie territoriale

Effectifs cumulés des structures
par département



Les demi-cercles au-dessus indiquent les effectifs cumulés de l'ingénierie amont et pré-opérationnelle (Agences d'urbanisme + CAUE), les demi-cercles en dessous indiquent celles pré opérationnelles et de suivi de réalisation (ATD + Epl).

Source : Mission.

L'ingénierie portée par les opérateurs publics locaux cités est présente dans tous les départements mais elle est inégalement répartie. Il est rappelé cependant que les effectifs ne tiennent pas compte de ceux des syndicats mixtes, PNR, PETR, ni de ceux des EPF, que la mission n'a pu recueillir. Les effectifs ainsi comptabilisés sont minorés par rapport à ceux existants.

Les capacités de ces ingénieries couvrent la plupart des besoins des territoires, ruraux comme urbains et périurbains, quand cette ingénierie est présente et suffisamment dotée, comme le montre le tableau *infra*, réalisé à dire d'expert interne à la mission.

Annexe III

Tableau 23 : Domaines d'intervention et localisation des opérateurs publics locaux étudiés

Opérateur public local	Ingénierie amont	Ingénierie pré-opérationnelle	Opérationnelle (réalisation avec les BE privés)	Présence	Expertise
Agences d'urbanisme : ▪ aménagement ; ▪ environnement.	+++	+	-	▪ Métropoles et grandes agglomérations ; ▪ Agglomérations moyennes	▪ Prospective, méthodologies observatoires données et analyses, études, planification, stratégies, politiques publiques, recherche action, projets pilote, définition de grands projets, plans, schémas ; ▪ accompagnement des élus : formation, aide à la décision, médiation
Agences d'attractivité, de développement : ▪ économie ; ▪ industrie.	+	++	+++	▪ Métropoles et grandes agglomérations ; ▪ Agglomérations moyennes	▪ Etudes, accompagnement et suivi des entreprises, stratégies de positionnement, de développement, pôles de compétitivité, développement de filières, management et commercialisation de zones... ; ▪ aide à la décision des élus
CAUE : ▪ patrimoine ; ▪ paysage ; ▪ environnement.	++	++	+	Présents sur quasi tous les départements, échelle départementale	▪ Méthodologies, études, accompagnement des projets, de leur définition ou redéfinition, au suivi de leur réalisation ▪ Les CAUE de certains départements préparent les élus à la planification
EPFL : ▪ foncier	-	+++	+++	Présents sur environ un tiers des départements de façon complémentaire aux EPF d'Etat	▪ Etudes, négociations, portage, préparation, cession ▪ Les EPF accompagnent les projets des élus et les conseillent

Annexe III

Opérateur public local	Ingénierie amont	Ingénierie pré-opérationnelle	Opérationnelle (réalisation avec les BE privés)	Présence	Expertise
Agences techniques départementales (ATD) : ▪ voirie ; ▪ bâtiment ; ▪ eau	-	+++	+	Présentes dans quasiment tous les départements, notamment dans ceux ruraux et très ruraux	▪ Accompagnement des projets courants du bloc communal rural, en voirie, assainissement, bâtiment, etc...jusqu'au suivi de leur réalisation. ▪ Les ATD, appuient les élus sur les parties administratives, juridiques, et selon les besoins locaux, présentent des spécialités (infrastructures, numérique, etc..) et souvent, un dispositif « d'aiguillage » des élus vers les organismes adéquats (par exemple vers le CAUE)
Epl (SEM, Spl, SemOp) : ▪ aménagement ; ▪ environnement ; ▪ opérations urbaines	+	+++	+++	Présentes dans quasiment tous les départements	▪ Accompagnement des élus selon mandats, pour mener leurs projets dans tous les domaines de l'aménagement, des opérations urbaines, de la rénovation du bâti, des énergies renouvelables...

Source : Mission.

Annexe III

Les opérateurs publics locaux d'ingénierie présentent le niveau d'expertise ou de savoir-faire dans leurs domaines et la présence suffisantes pour, ensemble, accompagner les collectivités, de l'ingénierie amont (prospective, stratégie, conception de politiques publiques, analyses de données), à celle pré-opérationnelle (AMO, accompagnement technique de définition de projet, préparation foncière, montages juridiques, passation de marchés, dossiers administratifs et financiers) puis opérationnelle et de réalisation, pour la majorité des projets des collectivités. Elles s'adaptent aux besoins locaux, y compris ceux émergents. Cette situation ne signifie pas pour autant que les ingénieries publiques locales répondent à l'ensemble des besoins ni qu'elles soient pleinement suffisantes ou coordonnées, mais elle met en évidence l'existence de nombreux recoupements avec les actions des opérateurs nationaux.

Cependant, les territoires urbains apparaissent mieux pourvus que les territoires périurbains et ruraux. Les opérateurs publics locaux présentent des effectifs et profils hétérogènes. Sur les territoires ruraux, les présences de l'ingénierie amont et celles permettant la réalisation effective des projets sont plus faibles. La demande du bloc communal, notamment celle des communes rurales et très rurales, porte principalement sur les segments d'ingénierie opérationnelle et pré-opérationnelle.

Les modalités de financement des outils publics locaux et leur mode de fonctionnement rendent difficile la valorisation financière de leur accompagnement et de leur expertise auprès du bloc communal. Les opérateurs publics locaux s'adaptent ainsi davantage au besoin des collectivités qu'au marché. La plupart des acteurs rencontrés indiquent des inquiétudes quant aux tendances à la baisse de moyens dévolus à ces organismes, pour des raisons différentes (collecte de taxe défaillante, contrainte financière, subventions des départements et des collectivités plus petites...)

3. Les offres locales des opérateurs de l'Etat, notamment de l'ADEME, de l'ANCT et du CEREMA

La mission a cherché à caractériser les actions locales développées par les opérateurs sous revue (ADEME, ANCT, CEREMA) au sein des territoires où elle s'est rendue.

Outre les offres de ces opérateurs, il convient de rappeler que d'autres opérateurs de l'Etat interviennent dans les départements notamment au profit du bloc communal. Ces offres n'ont pu être caractérisées dans leur ensemble tant elles sont le fait d'acteurs nombreux que la mission n'a pu rencontrer dans leur totalité.

3.1. La traduction opérationnelle des offres des opérateurs de l'Etat dans les régions visitées par la mission

Pour l'ADEME, le Cerema et l'ANCT, la mission a demandé à ces opérateurs que lui soient communiquées les données d'activité pour 2023 et 2024 dans les régions Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France.

Ces données ont permis d'examiner l'activité déployée par ces opérateurs afin de déterminer l'impact de ces interventions au regard des collectivités du bloc communal et de caractériser au détail certains éléments des offres présentées en annexe II.

3.1.1. Les actions de l'ANCT

Trois types d'actions sont mises en œuvre par l'ANCT :

- ♦ l'inclusion de certaines villes et intercommunalités dans des programmes spécifiques ;
- ♦ le recrutement de chefs de projets au bénéfice des collectivités relevant des programmes ;
- ♦ la réalisation de prestations d'ingénierie « sur mesure ».

3.1.1.1. Les programmes

L'ANCT porte trois programmes principaux, classés par ordre chronologique :

- ♦ Action Cœur de Ville (ACV) ;
- ♦ Petites Villes de Demain (PVD) ;
- ♦ Villages d'Avenir (VA).

3.1.1.1.1. Action cœur de ville

Lancé en 2018, le programme « Action cœur de ville » (ACV) répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement de leur territoire.

Ce programme vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités avec cinq actions :

- ♦ réhabilitation et restructuration de l'habitat ;
- ♦ développement économique et commercial équilibré ;
- ♦ accessibilité et mobilités décarbonées ;
- ♦ aménagement durable de l'espace urbain et mise en valeur du patrimoine architectural et paysager ;
- ♦ constitution d'un socle de services dans chaque ville.

Action cœur de ville compte aujourd'hui 244 communes dont 228 en métropole.

Dix-neuf de ces villes figurent dans les départements où s'est rendue la mission :

- ♦ aucune en Côte-d'Or ;
- ♦ deux en Haute-Garonne (Revel et Saint-Gaudens) ;
- ♦ une en Lozère (Mende) ;
- ♦ deux dans la Nièvre (Nevers et Cosne-Cours-sur-Loire) ;
- ♦ quatre dans l'Oise (Beauvais, Compiègne, Creil et Senlis) ;
- ♦ huit dans le Pas-de-Calais (Arras, Béthune, Boulogne-sur-Mer, Bruay-la-Buissière, Calais, Lens, Liévin et Saint-Omer) ;
- ♦ deux en Vendée (Fontenay-le-Comte et La Roche-sur-Yon).

En termes d'accompagnement au titre de ce programme pour certaines de ces villes, il convient de mentionner l'accompagnement de la ville de Nevers à hauteur de 450 000 € pris en charge par l'ANCT pour la thématique « sobriété foncière ».

Pour l'Oise, la ville de Creil a bénéficié d'un accompagnement sur la thématique « Nature en ville » avec une enveloppe globale de 516 000 € et d'une enveloppe globale de 597 000 € pour la thématique « Mobilités décarbonées ».

Annexe III

Enfin, la ville d'Arras a également bénéficié d'une enveloppe de 516 000 € pour la thématique « Nature en ville » et l'ANCT a pris en charge, à hauteur de 20 000 €, une étude portée par l'ENSA Paris-Est pour la ville de Saint-Omer.

Selon un bilan publié par la Banque des Territoires et l'ANCT¹⁰¹, les partenaires financiers du programme (Etat, ANAH, Action Logement, Banque des Territoires) ont mobilisé 6 Mds€ sur 5 ans (2018-2022) pour ce programme. Dans le cadre du second volet du programme (2023-2026), les partenaires financiers du programme se sont engagés à verser une enveloppe de 5 Mds€ supplémentaires pour poursuivre les actions engagées.

3.1.1.1.2. Petites villes de demain

Conçu pour soutenir 1 000 communes et intercommunalités sur six ans (2020-2026), ce programme compte aujourd'hui au plan national 1 647 communes et intercommunalités¹⁰².

A l'origine, les communes éligibles à ce programme l'étaient selon trois critères :

- ◆ compter moins de 20 000 habitants ;
- ◆ exercer une fonction de centralité ;
- ◆ présenter des signes de fragilité (difficultés économiques, sociales ou démographiques ...)

Aujourd'hui, les objectifs du programme visent à soutenir les petites villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité dans le bassin de vie pour améliorer la qualité de vie et engager une transition écologique dans le cadre des contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE). Le critère des signes de fragilité a donc disparu.

La sélection des communes est effectuée par les préfets de département, délégués territoriaux de l'ANCT. Ce programme offre un accompagnement complet aux communes sélectionnées, incluant :

- ◆ soutien en ingénierie :
 - financement de postes de chefs de projet ;
 - assistance à maîtrise d'ouvrage ;
 - études et diagnostics.
- ◆ appui thématique (accompagnement sur des thématiques spécifiques telles que la transition écologique, la revitalisation commerciale, le patrimoine, l'accès au numérique, l'habitat, etc.)
- ◆ accès au Club « Petites Villes de Demain » : espace de partage d'expériences et de montée en compétences pour les bénéficiaires.

Le tableau *infra* présente, pour les sept départements visités par la mission, le nombre de villes incluses dans le programme « Petites villes de demain » en couverture de la population. Ce total représente 122 villes des 1 611 villes métropolitaines incluses dans ce programme soit 7,6 %.

Tableau 24 : Nombre de villes incluses dans le programme « Petites villes de demain » par département pour les deux régions Hauts de France et Bourgogne Franche Comté

Région	Département	Nombre PVD	Total habitants PVD	Moyenne population PVD	Population du département	PVD/département (en nombre d'habitants)
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or (21)	14	47 518	3 394	547 138	8,7 %
	Nièvre (58)	19	42 149	2 218	207 621	20,3 %

¹⁰¹ Du centre-ville à la ville centre, la poursuite de notre engagement en faveur des villes Action Cœur de Ville, ANCT et Banque des territoires, non daté.

¹⁰² Dont 36 dans les collectivités territoriales d'Outre-mer.

Annexe III

Région	Département	Nombre PVD	Total habitants PVD	Moyenne population PVD	Population du département	PVD/département (en nombre d'habitants)
Hauts-de-France	Oise (60)	13	79 479	6 114	846 339	9,4 %
	Pas-de-Calais (62)	22	144 130	6 551	1 482 950	9,7 %
Occitanie	Haute-Garonne (31)	19	72 880	3 836	1 457 716	5,0 %
	Lozère (48)	14	26 935	1 924	80 081	33,6 %
Pays-de-la-Loire	Vendée (85)	21	150 242	7 154	718 405	20,9 %
Total		122	563 333	4 617	5 340 250	10,5 %

Source : Mission.

Les petites villes de demain représentent donc un peu plus de 10 % de la population des sept départements visités avec une forte amplitude puisque plus d'un tiers des habitants de Lozère relève de ce programme contre seulement 5 % de la population de Haute-Garonne. La moyenne se situe toujours très largement sous le seuil de 20 000 habitants ce qui conduit à interroger ce dernier.

Cette première analyse invite à compléter les données en classant les communes « PVD » par strates de population comme le fait le tableau *infra*.

Tableau 25 : Classement des communes « PVD » par strates de population

Strate de population	Nombre de villes	Part
Moins de 2 000 habitants	34	27,87 %
De 2 000 à 5 000 habitants	49	40,16 %
5 000 à 10 000 habitants	25	20,49 %
Plus de 10 000 habitants	13	10,66 %
Plus de 20 000 habitants	1	0,82 %
Total	122	100,00 %

Source : Mission.

Tableau 26 : Part des villes « PVD » pour les départements visités par la mission

Région	Département	Nombre de PVD (1)	Communes de moins de 20 000 habitants (2)	Taux de pénétration du programme (1/2)	Nombre total de communes du département
Hauts-de-France	Oise (60)	13	675	1,93 %	679
	Pas-de-Calais (62)	22	882	2,49 %	890
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or (21)	14	695	2,01 %	698
	Nièvre (58)	19	308	6,17 %	309
Occitanie	Haute-Garonne (31)	19	580	3,28 %	586
	Lozère (48)	14	152	9,21 %	152
Pays-de-la-Loire	Vendée (85)	21	251	8,37 %	255
Ensemble		122	3 543	3,44 %	3 569

Source : Mission (Sources des données : INSEE pour le nombre de communes ; Fichier des PVD édité par l'ANCT).

Le taux de pénétration de ce programme par rapport à la cible des communes concernées laisse perplexe quant à sa masse critique même si les départements les plus ruraux (Nièvre, Lozère) présentent un taux sensiblement plus élevé que d'autres. Cela conduit la mission à s'interroger sur les critères utilisés pour l'éligibilité au dispositif sous la conduite des préfets de département et, plus généralement, sur la fixation d'un nombre prédéterminé de communes éligibles.

Annexe III

Par ailleurs, l'analyse précédente conduit à confirmer l'interrogation sur la pertinence du seuil de 20 000 habitants puisque cela représente l'immense majorité des communes d'un département et, de manière générale, sur les critères utilisés par l'Etat pour construire ce type de programmes.

3.1.1.1.3. Villages d'avenir

Lancé en décembre 2023, dans le cadre du plan France ruralités, le programme « Villages d'avenir » accompagne des communes rurales de moins de 3 500 habitants.

Ce programme propose un accompagnement personnalisé structuré autour de trois objectifs :

- ◆ renforcer les services de proximité pour améliorer la qualité de vie des habitants ;
- ◆ dynamiser les petites communes rurales par des projets structurants de réhabilitation et de développement (réhabilitation de bâtiments, réaménagement de centres-bourgs, développement de nouveaux services de proximité...) ;
- ◆ faciliter la mise en réseau des acteurs locaux.

Ce réseau compte aujourd'hui 2 498 communes lauréates dont 2 944 communes en France métropolitaine. Il est soutenu par 120 chefs de projets.

Dans deux des régions où s'est rendue la mission, les chefs de projet soutenant ce programme sont répartis comme suit.

Tableau 27 : Nombre et répartition des chefs de projet « Villages d'avenir »

Région	Nombre	Implantations
Bourgogne-Franche-Comté	11	3 en préfecture, 3 en sous-préfecture, 5 en DDT
Hauts-de-France	5	3 en préfecture, 2 en sous-préfecture

Source : Mission

Le coût est de 80 000 € par chef de projet. Pour les deux régions considérées, cela représente donc un coût total de 1 250 000 €.

3.1.1.2. Les chefs de projet

Le tableau *infra* présente le nombre et les implantations des chefs de projets pour les régions des Hauts-de-France et de Bourgogne Franche Comté

Tableau 28 : Nombre et implantations des chefs de projets pour les régions des Hauts-de-France et de Bourgogne Franche Comté

Région	Département	Nombre	Implantations et profils
Hauts de-France	Aisne (02)	14	14 en EPCI
	Nord (59)	10	7 en EPCI, 3 en communes
	Oise (60)	8	4 en EPCI, 4 en communes
	Pas-de-Calais (62)	17	5 en EPCI, 12 en communes
	Somme (80)	11	6 en EPCI (dont 1 en PETR), 5 en communes
	Sous-total Hauts de France	60	36 en EPCI, 24 en communes

Annexe III

Région	Département	Nombre	Implantations et profils
Bourgogne	Côte-d'Or (21)	11	2 en EPCI, 9 en communes
	Doubs (25)	7	2 en EPCI, 5 en communes
	Jura (39)	3	3 en EPCI
	Nièvre (58)	13	4 en EPCI, 9 en communes
	Haute-Saône (70)	8	5 en EPCI dont 1 au niveau du Pays de Vesoul Val de Saône, 2 en communes
	Saône-et-Loire (71)	14	12 en EPCI, 2 en communes
	Yonne (89)	6	1 EPCI, 4 en communes ¹⁰³
	Territoire de Belfort (90)	1	1 en commune
	Sous-total Bourgogne-France-Comté	63	30 en EPCI, 32 en communes

Source : ANCT à la demande de la mission.

Au total ce sont donc 123 chefs de projets qui sont implantés dans ces deux régions dont 56 en communes soit 45,5 %, sans différence notable entre les deux régions.

Le financement total de ces chefs de projet représente 6 M€ versés annuellement par l'ANCT dans un fonds de concours géré par la DGCL¹⁰⁴. Le fonds de concours est aussi alimenté par la Banque des Territoires et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Il n'est pas possible de faire un suivi détaillé de cette somme par département.

Au 31 juillet 2024, 10,5 € en AE comme en CP ont été rattachés au fonds de concours « PVD » dans le cadre du financement des chefs de projet de ce programme¹⁰⁵.

3.1.1.3. L'ingénierie sur mesure

Les marchés à bons de commande de l'ANCT (cf. annexe II) constituent une des principales modalités d'intervention de cette agence.

La mission a donc compilé dans le tableau suivant les montants et le nombre d'opérations réalisées en 2024 pour la région des Hauts-de-France.

Tableau 29 : Montants et nombre d'opérations réalisées en 2024 dans le cadre des marchés à bons de commande de l'ANCT pour la région des Hauts-de-France

Département	Montant	Nombre d'opérations	Moyenne	Part du département
Total Aisne	202 151 €	4	50 537 €	8,58 %
Total Nord	444 441 €	17	26 143 €	18,87 %
Total Oise	349 243 €	11	31 749 €	14,83 %
Total Pas-de-Calais	704 609 €	25	28 184 €	29,91 %
Total Somme	655 008 €	15	43 667 €	27,81 %
Total général	2 355 453 €	72	32 714 €	100,00 %

Source : Mission.

¹⁰³ Une donnée est manquante pour l'un des chefs de projet.

¹⁰⁴ Ce fonds est rattaché au programme budgétaire 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

¹⁰⁵ Annexe au projet de loi de finances pour 2025 ; « Jaune » présentant l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits.

Annexe III

Au total, un dossier moyen d'ingénierie sur mesure dans les Hauts-de-France représente une dépense d'un peu moins de 33 000,00 €. La répartition entre départements n'appelle pas d'observations. Pour Bourgogne-Franche-Comté, le total de dépenses d'ingénierie sur mesure en 2024 s'élève à 1 539 922,47 € pour 46 opérations, soit une moyenne d'un peu plus de 33 000,00 € (33 476,58 €). Les départements visités par la mission ne s'écartent pas significativement de ces valeurs.

Le rattachement des différentes opérations aux programmes de l'ANCT figure dans le tableau suivant.

Tableau 30 : Rattachement des opérations de marchés à bons de commande aux programmes de l'ANCT

Région	Nombre d'opérations	PVD	VA	Cœur de ville
Hauts-de-France	72	24	11	4
Bourgogne-Franche-Comté	46	25	3	1
Total	118	49	14	5

Source : Mission.

Au total, ce sont 68 opérations sur 118 qui font l'objet d'un zonage particulier dans les marchés d'ingénierie sur mesure 2024 de l'ANCT soit 57,6 %. Dès lors, on peut en conclure que ce sont les programmes de l'ANCT qui structurent la majorité de l'activité de l'ingénierie sur mesure délivrée par cette agence.

En montant (chiffres cumulés sur les deux régions), plus de la moitié (52,6 %) des sommes sont consacrées à des projets rattachés à des programmes de l'ANCT avec une forte prédominance du programme « PVD » (35,9 % des montants), suivi du programme « VA » avec 12,0 %, la part du programme « ACV » s'élevant à 4,7 %.

En termes de thématiques des interventions « sur mesure » de l'ANCT, le tableau suivant présente pour les Hauts de France et la Bourgogne-Franche-Comté les thématiques d'intervention, en nombre et en montant pour 2024.

Annexe III

Tableau 31 : Répartition par thématique des dossiers d'ingénierie sur mesure pour les régions Hauts de France et Bourgogne-Franche-Comté

Thématique	Hauts-de-France				Bourgogne-Franche-Comté			
	Montant	Nombre d'opérations	Moyenne par opération	Part des montants	Montant	Nombre d'opérations	Moyenne par opération	Part des montants
Accessibilité et mobilité : Amélioration des infrastructures de transport et de mobilité	91 800 €	5	18 360 €	3,90 %	-			
Accompagnement au pilotage : Soutien dans la mise en œuvre des projets de territoire	392 265 €	8	49 033 €	16,65 %	43 800 €	1	43 800 €	2,84 %
Accompagnement numérique sur mesure (ANSM)	61 727 €	14	4 409 €	2,62 %	67 997 €	9	7 555 €	4,42 %
Association des habitants : Implication des citoyens dans les projets et concertation	76 440 €	2	38 220 €	3,25 %	47 400 €	1	47 400 €	3,08 %
Cadrage et montage de projets : Assistance dans la définition et la structuration des projets	848 851 €	15	56 590 €	36,04 %	844 849 €	19	44 465 €	54,86 %
Développement économique et commercial : Favoriser un équilibre dans le développement économique des territoires	374 011 €	13	28 770 €	15,88 %	39 360 €	2	19 680 €	2,56 %
Diagnostics territoriaux : Analyse des enjeux et définition des orientations stratégiques	190 698 €	10	19 069 €	8,10 %	181 630 €	7	25 947 €	11,79 %
Offre culturelle et de loisirs : Développement des activités culturelles et touristiques	27 600 €	1	27 600 €	1,17 %	-			

Annexe III

Thématique	Hauts-de-France				Bourgogne-Franche-Comté			
	Montant	Nombre d'opérations	Moyenne par opération	Part des montants	Montant	Nombre d'opérations	Moyenne par opération	Part des montants
Tiers-Lieux	52 080 €	1	52 080 €	2,21 %				
Tourisme	107 168 €	2	53 584 €	4,55 %	228 720 €	5	45 744 €	14,85 %
Transition énergétique : Gestion énergétique des bâtiments et promotion des énergies renouvelables.	132 810 €	1	132 810 €	5,64 %	86 165 €	2	43 082 €	5,60 %
Total général	2 355 453 €	72	32 714 €	100,00 %	1 539 922 €	46	33 476 €	100,00 %

Source : Mission, sur le fondement des tableaux transmis par l'ANCT.

Annexe III

Les répartitions par thématiques divergent assez sensiblement entre les deux régions considérées même si l'assistance dans la définition et la structuration des projets (rubrique « cadrage et montage de projets ») constitue toujours la première thématique du classement.

On peut également observer une variété plus grande de thématiques dans les Hauts-de-France avec trois catégories supplémentaires :

- ◆ amélioration des infrastructures de transport et de mobilité ;
- ◆ développement des activités culturelles et touristiques ;
- ◆ tiers-lieux.

En termes de bénéficiaires des marchés à bons de commande, le tableau suivant reprend les attributions en nombre, afin de déterminer, d'une part, le nombre de bénéficiaires, et d'autre part, la part des marchés qui est revenue à une entreprise située dans la région de la collectivité bénéficiaire.

Tableau 32 : Nombre de bénéficiaires et marchés attribués à des entreprises locales

Région	Nombre d'opérations	Nombre de prestataires (SIRET indiqués)	Nombre de SIRET distincts	Dont marchés attribués à une entreprise située dans la région de la collectivité bénéficiaire
Hauts-de-France	72	54	15	4
Bourgogne-Franche-Comté	46	38	5	0

Source : Mission.

Dans les Hauts-de-France, le Cerema a été titulaire de trois marchés (Braine pour l'élaboration du plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE), la végétalisation d'une cour d'école à Clermont et le projet de territoire économique et touristique autour du Canal Seine Nord Europe à Bapaume) tandis que la SCET, filiale de la Caisse des Dépôts, s'en est vu octroyer un.

Par ailleurs, les bureaux d'étude de la région des Hauts-de-France ont une part modeste avec une seule entreprise titulaire des quatre marchés attribués localement (cabinet Albert et associés situé à Ronchin). Pour la Bourgogne-Franche-Comté, aucune des 46 opérations n'a été attribuée à un bureau d'étude situé dans cette région et aucune à un autre opérateur. En revanche la SCET s'est vu attribuer 7 opérations.

Pour les deux régions on peut noter une certaine concentration des marchés à hauteur respectivement de 3,6 marchés par prestataire dans les Hauts-de-France et 7,6 en Bourgogne-Franche-Comté.

3.1.2. Les actions de l'ADEME

Pour l'ADEME, les données utilisées sont l'activité 2024 extraite au 1^{er} avril 2025 du logiciel OPALE de cette agence.

En premier lieu, la mission a retraité ces données en éliminant tout ce qui avait trait aux dispositifs « France 2030 », MASAF et plan de relance.

Une première observation après ce travail réside dans le fait que les aides de l'ADEME engagées après ce retraitement ne représentent que 9,8 % des engagements totaux (102,9 M€ sur 1 050,5 M€). En nombre d'opérations, cela représente 75 % de ces dernières (369 sur 491).

Annexe III

Cela permet de constater que les montants les plus importants sont affectés à un nombre réduit d'opérations. Ainsi, une seule opération (mise en place d'un procédé composé d'une unité de réduction de minerai de fer produisant de l'acier pré-réduit et de deux fours électriques produisant de l'acier pré-réduit et recyclé) au bénéfice de l'entreprise ARCELOR Mittal France représente 70 % du montant des opérations et 80 % des aides de l'ADEME en 2024.

A partir de ce premier travail, la mission a déterminé les opérations de l'opérateur relevant du bloc communal, sur la foi des libellés des bénéficiaires : sur les 369 opérations considérées, 111 (30 %) relèvent de collectivités territoriales) dont 81 (22 % du total et 73 % des opérations dédiées aux collectivités) concernent le bloc communal qui est donc largement prédominant au sein des collectivités territoriales.

La même analyse en montants fait apparaître que les opérations concernant les collectivités représentent 46,5 M€ des 473,2 M€ des opérations engagées soit 9,8 %. Pour les aides de l'ADEME, le taux est de 17 % (17,7 M€ sur 102,9 M€). Autrement dit, les opérations concernant les collectivités ne représentent qu'une faible part des aides de l'ADEME.

Les montants moyens et les taux de subventionnement par l'ADEME des opérations destinées aux collectivités locales et aux autres bénéficiaires sont retracés dans le tableau *infra*.

Tableau 33 : Montants moyens et taux de subventionnement par l'ADEME des opérations par catégorie de bénéficiaire

Catégorie de bénéficiaires	Montant moyen d'une opération	Montant moyen d'aide ADEME	Taux moyen d'aide
Autres (associations, entreprises...)	1 653 935 €	330 498 €	20 %
Collectivités territoriales	419 206 €	159 244 €	38 %
Ensemble	1 282 513 €	278 983 €	22 %

Source : Mission.

En regardant uniquement les 111 opérations concernant les collectivités territoriales, les budgets concernés sont les suivants.

Tableau 34 : Répartition en nombre d'opérations par budget

Budget	Nombre d'opérations	Part
Budget incitatif	76	68 %
Fonds Vert	18	16 %
Ressources Externes (y compris comptes de tiers)	15	14 %
REX - Destination France	2	2 %
Ensemble	111	100 %

Source : Mission

La répartition en montant par budget figure dans le tableau suivant.

Tableau 35 : Répartition en montant par budget

Budget	Montant des opérations	Part	Moyenne opération	Montant des aides	Part	Moyenne aide	Taux subvention
Budget incitatif	28 348 584 €	61 %	373 007 €	11 901 063 €	67 %	156 592 €	42 %
Fonds Vert	15 259 915 €	33 %	847 773 €	4 788 510, €	27 %	266 028 €	31 %
Ressources Externes (y compris comptes de tiers)	2 898 793 €	6 %	193 252 €	972 200 €	6 %	64 813 €	34 %

Annexe III

Budget	Montant des opérations	Part	Moyenne opération	Montant des aides	Part	Moyenne aide	Taux subvention
REX - Destination France	24 621 €	0 %	12 310 €	14 316 €	0 %	7 158 €	58 %
Ensemble	46 531 914 €	100 %	419 206 €	17 676 090 €	100 %	159 244 €	38 %

Source : Mission.

Les 111 opérations aidées par l'ADEME ont bénéficié à 84 collectivités territoriales. Parmi ces dernières, dix-huit ont bénéficié de plus d'une opération :

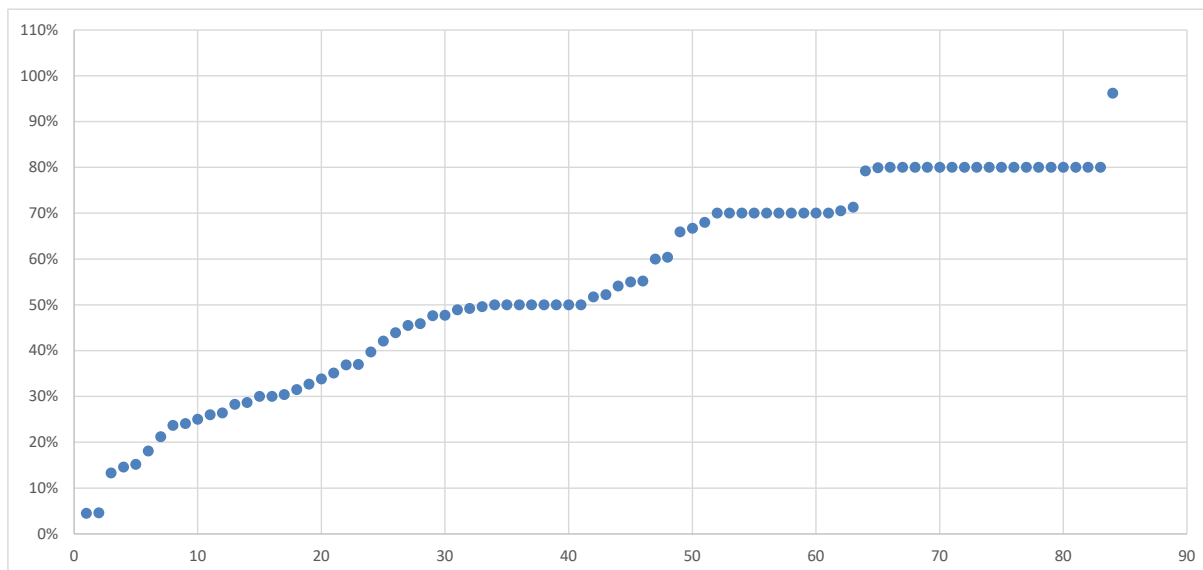
- ◆ communauté urbaine de Dunkerque (4 opérations) ;
- ◆ communauté de communes des sept vallées (4 opérations) ;
- ◆ communauté d'agglomération du pays de Saint-Omer (3 opérations) ;
- ◆ syndicat mixte pour le schéma de cohérence territoriale du grand Douaisis (3 opérations) ;
- ◆ métropole européenne de Lille (3 opérations) ;
- ◆ département du Pas-de-Calais (3 opérations) ;
- ◆ commune de Loos en Gohelle (3 opérations) ;
- ◆ territoire d'énergie Somme (2 opérations) ;
- ◆ communauté de communes du Liancourtois (2 opérations) ;
- ◆ communauté de communes Pévèle-Carembault (2 opérations) ;
- ◆ commune de Saint-Quentin (2 opérations) ;
- ◆ communauté d'agglomération de Cambrai (2 opérations) ;
- ◆ région Hauts-de-France (2 opérations) ;
- ◆ commune de Roubaix (2 opérations) ;
- ◆ syndicat mixte du pays du Calais (2 opérations) ;
- ◆ communauté d'agglomération Amiens métropole (2 opérations) ;
- ◆ communauté de communes Champagne picarde (2 opérations) ;
- ◆ communauté de communes du pays de Bray (2 opérations).

Il n'y a donc pas de concentration des bénéficiaires des aides de l'ADEME en nombre, ce qui n'est pas le cas en montants. Ainsi, les dix plus gros bénéficiaires des aides représentent 76 % de ces dernières soit 13,4 M€ sur 17,7 M€ pour 75 % des coûts d'opérations et une moyenne de subvention de 45 %.

Concernant les taux de subventionnement des différents bénéficiaires, ceux-ci sont d'une large amplitude comme le montre le graphique suivant.

Annexe III

Graphique 4 : Amplitude des taux de subventionnement (ADEME, 2024)



Source : Mission.

Ainsi ces taux oscillent entre 5 % (opération de la communauté d'agglomération du Boulonnais relative aux investissements dans la gestion de proximité des biodéchets avec 47 754 € de subvention pour une opération d'un coût se montant à 1,3 M€) à 96 % (opération de la commune de Lille pour des travaux de dépollution de la friche du Square des Mères avec un coût d'opération de 98 412 € ayant reçu une subvention de 94 663 €). La médiane du taux de financement s'établit à 52 %.

Concernant plus spécifiquement les 81 opérations dont les bénéficiaires sont des communes ou des EPCI, ces dernières représentent 63 bénéficiaires différents. Les montants de subventions ADEME sont de 8,5 M€ pour 18,2 M€ de coût total des opérations soit un taux de subventionnement de 47 %. Les différents budgets se répartissent comme suit :

- ◆ 62 % des opérations pour le budget incitatif ;
- ◆ 19 % pour le « fond vert » ;
- ◆ 17 % pour « ressources externes »
- ◆ 2 % pour « destination France »

La répartition en montant est présentée dans le tableau *infra*.

Tableau 36 : Répartition par budget des montants (coût des opérations et aides engagées par l'ADEME)

Budget	Coût des opérations	Part	Montant des aides	Part	Taux
Budget Incitatif	6 911 322 €	37,82 %	3 859 599 €	45,34 %	56 %
Fonds Vert	8 490 066 €	46,46 %	3 692 355 €	43,38 %	43 %
Ressources Externes (y compris comptes de tiers)	2 846 793 €	15,58 %	946 200 €	11,12 %	33 %
REX - Destination France	24 621 €	0,13 %	14 316 €	0,17 %	58 %
Ensemble	18 272 803 €	100,00 %	8 512 470 €	100,00 %	47 %

Source : Mission.

Annexe III

In fine, le ratio d'aides de l'ADEME au bloc communal sur le total de ses aides versées en 2024, soit 8,5 M€ sur 1 050 M€, c'est-à-dire 4,24 %¹⁰⁶ constitue le constat le plus marquant.

3.1.3. Les actions du Cerema

A la suite de ses déplacements en Bourgogne-Franche-Comté et dans les Hauts-de-France, la mission a sollicité des directeurs régionaux du Cerema de ces régions pour disposer de données locales d'activité de cet opérateur. Seule la direction régionale Centre-Est (Bourgogne-Franche-Comté) a communiqué des données à la mission.

Cet opérateur a conduit 42 opérations en 2023 au profit de collectivités de Bourgogne-Franche-Comté pour un montant facturé aux collectivités bénéficiaires de 559 420,00 €, soit une moyenne de 13 319,52 € par opération avec des montants allant de 0,00 € à 81 355,00 €.

Cette activité a augmenté en 2024 avec 59 opérations conduites pour un montant facturé de 933 689,00 € (moyenne de 15 825,24 € avec des montants allant de 0,00 € à 109 093,00 €). La décomposition des bénéficiaires des 101 opérations du Cerema en 2023 et 2024 est synthétisée dans le tableau *infra*.

Tableau 37 : Bénéficiaires des prestations du Cerema en 2024¹⁰⁷

Année	Bloc Communal ¹⁰⁸		Régions		Départements (dont opérations « mixtes »)		Autres et non indiqués	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2023	23	54,8 %	0	0,0 %	17	40,5 %	2	4,8 %
2024	25	42,4 %	4	6,8 %	28	47,5 %	2	3,4 %
Total	48	47,5 %	4	4,0 %	45	44,6 %	4	4,0 %

Source : Tableau d'activité communiqué par la direction régionale Centre-Est (Bourgogne-Franche-Comté) du Cerema à la mission ; traitement et calculs par la mission.

Les bénéficiaires des interventions du Cerema sont donc en majorité des collectivités relevant du bloc communal. Les bénéficiaires sont dans 79,2 % des cas (80 opérations sur 101) adhérents au Cerema¹⁰⁹.

S'agissant plus particulièrement des **actions au bénéfice du bloc communal**, le tableau *infra* récapitule la décomposition, en nombre et en montant facturé, des thématiques traitées par le Cerema au bénéfice de ces collectivités.

Tableau 38 : Décomposition, en nombre et en montant facturé, des thématiques traitées par le Cerema au bénéfice des collectivités du bloc communal

Thème	Nombre d'opérations	Part en nombre	Montants facturés	Part en montant	Moyenne des facturations
A1-Expertise territoriale intégrée	6	13 %	114 101 €	19,42 %	19 016 €
A2-Connaissance et mobilisation du foncier	2	4 %	39 270 €	6,68 %	19 635 €

¹⁰⁶ Ou de 0,81 % si l'on n'enlève pas l'opération exceptionnelle liée à ArcelorMittal France (cf. *supra*) destinée à un industriel.

¹⁰⁷ En cas d'opérations « mixtes » regroupant plusieurs types de collectivités, le dossier a été rattaché à la catégorie de la première collectivité citée.

¹⁰⁸ Y inclus syndicats, Epl...

¹⁰⁹ Une opération concernant plusieurs bénéficiaires, certains étant adhérents et d'autres non-adhérents du Cerema a été comptabilisée comme une opération au bénéfice de « non adhérents ».

Annexe III

Thème	Nombre d'opérations	Part en nombre	Montants facturés	Part en montant	Moyenne des facturations
B1-Performance et gestion patrimoniale des bâtiments	14	29 %	146 575 €	24,95 %	10 469 €
C1-Espace public et voirie urbaine	4	8 %	47 916 €	8,16 %	11 979 €
C2-Connaissance, modélisation et évaluation de la mobilité	3	6 %	64 660 €	11,01 %	21 553 €
C3-Politiques et services de mobilité	2	4 %	27 040 €	4,60 %	13 520 €
D2-Conception, viabilité, entretien et adaptation des plates-formes d'infrastructures de transport	2	4 %	47 251 €	8,04 %	23 625 €
D3-Gestion des patrimoines d'ouvrages d'art	6	13 %	72 456 €	12,33 %	12 076 €
D4-Techniques et méthodes pour les ouvrages d'art	1	2 %	7 985 €	1,36 %	7 985 €
E3-Eau et gestion des milieux aquatiques	1	2 %	12 500 €	2,13 %	12 500 €
E5-Risques naturels	7	15 %	7 700 €	1,31 %	1 100 €
Total	48	100 %	587 454 €	100,00 %	12 238 €

Source : Mission, sur le fondement du tableau transmis par la direction régionale Centre-Est du Cerema.

Avec 29 % des dossiers et quasiment 25 % des montants, la catégorie « Performance et gestion patrimoniale des bâtiments » constitue de loin la première catégorie d'interventions du Cerema en région Bourgogne-Franche-Comté. Cette catégorie recouvre par exemple une étude multi-enjeux pour la commune de Couches (71) pour sa salle des fêtes dite « de la Bergerie » : acoustique, confort d'été, qualité de l'air intérieur et radon ou encore l'accompagnement de la commune de Feschés-le-Gatel (25) pour la stratégie patrimoniale de la commune dans le cadre de l'appel à partenariat « Gestion du patrimoine des collectivités ».

La mission s'interroge sur certaines de ces interventions au regard du critère de subsidiarité de l'intervention des opérateurs de l'Etat.

Il en va de même des interventions relevant de la catégorie « expertise territoriale intégrée » comme par exemple le dossier d'accompagnement de la communauté de communes du Jovinien (89)¹¹⁰ dans la mise en œuvre d'une fiche action de la stratégie « Territoire Engagé pour la Nature : préfiguration de la trame verte et bleue et noire, un outil de résilience du jovinien ».

Enfin, la mission constate un écart entre les sommes facturées et les sommes engagées. Ainsi, pour 587 454,00 € facturés aux collectivités du bloc communal, la dépense engagée par le Cerema s'élève à 784 203,00 €, soit un écart de 162 349,00 €, concentré sur sept dossiers, l'un d'eux (enquête mobilité certifiée Cerema réalisé au profit du syndicat mixte des transports du nord Franche-Comté - catégorie « C2 - Connaissance, modélisation et évaluation de la mobilité ») représentant quasiment 60 % de l'écart.

¹¹⁰ Située au cœur du département de l'Yonne, cette communauté de communes compte 19 communes et 22 836 habitants.

3.2. D'autres structures de l'Etat fournissent de l'ingénierie aux collectivités

En sus des trois opérateurs sous revue (ADEME, Cerema, ANCT), d'autres opérateurs de l'Etat fournissent des prestations d'ingénierie au bloc communal.

Il s'agit en premier lieu de l'ANAH et de l'ANRU, opérateurs avec lesquels la mission s'est entretenue au niveau central pour déterminer les actions territoriales que ces opérateurs mènent dans leur périmètre de compétences.

En outre, lors de ses déplacements la mission a ainsi été amenée à rencontrer des agences de l'eau dans les Hauts de France et en Occitanie¹¹¹ (cf. annexe « personnes rencontrées ») ainsi que deux établissements publics fonciers de l'Etat.

3.2.1. Les agences de l'eau

Les agences de l'eau accompagnent des collectivités dans la gestion durable de l'eau.

Les principales formes d'assistance relèvent de l'appui technique départemental : les agences de l'eau apportent une assistance technique et d'animation en partenariat avec les départements, notamment pour la gestion de l'assainissement, des eaux pluviales et de l'eau potable. Elles soutiennent la mise à disposition de compétences spécialisées pour accompagner les collectivités, en ingénierie technique, administrative et financière.

Elles peuvent également accorder des aides financières pouvant couvrir jusqu'à 80 % des coûts pour des projets d'aménagement liés à la gestion durable des eaux pluviales (désimperméabilisation, ouvrages d'infiltration, réduction des pollutions, etc.) Ces aides concernent aussi bien les études que les travaux.

Enfin, les agences aident à la réalisation d'études en finançant de l'expertise, à l'élaboration de zonages pluviaux ou de documents locaux, et accompagnent la mise en œuvre de projets intégrant la gestion durable de l'eau.

Toutes les aides des agences de l'eau sont répertoriées dans la plate-forme « aide-territoire ».

En extrayant les données de l'agence de l'eau Picardie-Artois pour le Pas-de-Calais¹¹², la mission a constaté que 593 opérations au profit de 186 bénéficiaires différents avaient été aidées en 2024. Sur ces 593 opérations, 131 soit 22 % faisaient l'objet d'un ou plusieurs cofinancements. Parmi les cofinanceurs figurent l'Etat (DRAAF, DREAL, DETR, Fonds Vert), l'Union européenne (FEDER) pour sept opérations. Ce sont ensuite les collectivités qui sont parmi les principaux cofinanceurs, y compris pour les dossiers bénéficiant à d'autres collectivités. Ce phénomène est dû à la spécificité d'un budget annexe sur la gestion de l'eau.

Parmi ces bénéficiaires, 100 (54 %) sont des collectivités territoriales dont 60 qui relèvent du bloc communal soit un taux de 32 % du total des bénéficiaires. En nombre d'opérations, la part des collectivités est de 70 % (414 sur 593). Il est à noter que les neuf premiers bénéficiaires en nombre d'opérations sont des collectivités territoriales avec 207 opérations cumulées sur 593 au total. Parmi celles-ci, cinq relèvent du bloc communal et cumulent 116 opérations en 2024 soit 20 % du nombre total des opérations.

¹¹¹ Agences de l'eau Artois Picardie, Seine Normandie (Hauts-de-France) et Adour-Garonne (Occitanie).

¹¹² Consultation du site de cette agence le 30 mai 2025.

Annexe III

3.2.2. Les EPF de l'Etat

La mission des établissements publics fonciers (EPF) est la même que celle des EPFL (voir *supra*) mais la gouvernance diffère (place de l'Etat). Ce métier consiste à acquérir des terrains, puis de les porter le temps de les préparer, en vue de leur revente pour aménagement, pour le compte de tiers mandant, par exemple pour la construction de logements, de nouveaux quartiers ou encore d'équipements publics. En pratique, l'EPF est propriétaire de ce foncier pour le temps du portage, pendant lequel il en assure en conséquence la sécurité. Une des plus-values de son intervention est de préparer ce terrain à un usage et une opération pour l'inclure à nouveau dans le marché, par des opérations techniques souvent coûteuses, comme la démolition, la dépollution, et quelquefois l'aménagement de réseaux, etc.

Il existe dix établissements publics fonciers d'État et deux établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) d'Etat en France. Ils sont financés par la taxe spéciale d'équipement, prélevée sur le territoire de compétence des EPF, dans la limite de 20 € par habitant. À cette taxe, s'ajoutent les produits de cessions des terrains, de subventions ainsi que par des emprunts.

Les charges et produits de l'exercice 2023 figurent dans le tableau *infra*.

Tableau 39 : Charges et produits de l'exercice 2023 de l'EPF national des Hauts-de-France

Charges		Produits	
Poste	Montants (M€)	Poste	Montants (M€)
Acquisitions	37,90	TSE	48,01
Travaux	19,20	Subvention de fonctionnement (État)	21,50
Portage	8,20	Cession des fonciers recyclés	32,08
Personnel	5,70	Autres produits (stocks, reprises...)	9,80
Autres charges	2,20		
Dotation aux amortissements et provisions	44,70		
Total	117,90		111,39

Source : Mission (sur le fondement du rapport d'activité 2023 de l'EPF Hauts-de-France).

Concrètement, les EPF accompagnent les collectivités dans la faisabilité et la réalisation de leurs stratégies foncières au bénéfice de leurs projets, dans un objectif d'intérêt général. Ainsi, ils peuvent réaliser du regroupement de parcelles, du recyclage urbain, en particulier par la requalification de friches et ainsi favoriser la densité et la qualité urbain, par exemple lors d'opérations pour la revitalisation des centres anciens.

Lors de son déplacement dans les Hauts-de-France, la mission a rencontré l'EPF de cette région qui présente la particularité de partager la région avec l'EPF local de l'Oise qui couvre le département éponyme ainsi qu'une partie de l'Aisne.

Comptant 95 collaborateurs, l'EPF des Hauts-de-France avait un stock foncier de 1 358 biens en 2024 pour une durée de portage moyenne de 6,8 années. En termes d'opérations actives, celles-ci étaient au nombre de 333 en 2024 avec 155 opérations de travaux en cours.

L'activité des dernières années de l'EPF des Hauts-de-France est synthétisée dans le tableau *infra*.

Annexe III

Tableau 40 : Synthèse de l'activité de l'EPF des Hauts-de-France

Rubrique	Période	Unité/Période
Dépenses logement annuelles	2016-2021	28,0 M€/an
Logements cédés	2015-2019	4 177 logements
<i>Dont logements sociaux</i>	<i>2015-2019</i>	<i>1 887 logements</i>
Projets Fonds Friches	2016-2021	2 250 logements
<i>Dont logements très sociaux</i>	<i>2016-2021</i>	<i>1 146 logements</i>
Surface mobilisée Fonds Friches	-	15,75 ha

Source : Mission sur le fondement des rapports d'activité de l'EPF Hauts-de-France et des programmes pluriannuels d'intervention (PPI).

La mission a également rencontré l'EPF de Vendée, créé en 2010 par l'Etat dont le programme pluriannuel d'intervention 2025-2029 est structuré par trois axes :

- ◆ répondre aux besoins de logement de tous les territoires (80 % des moyens) avec l'objectif de contribuer à la production de 400 logements annuels dont 25 % de logements sociaux
- ◆ soutenir l'attractivité économique par l'intervention foncière et accompagner les collectivités et opérateurs vers davantage d'efficacité foncière (10 %)
- ◆ faire de l'adaptation au changement climatique un marqueur des projets urbains accompagnés (10 %)

Doté de 17 ETP, l'EPF de Vendée mobilise une ingénierie très opérationnelle au service des acquisitions foncières et la réalisation de travaux éventuels pour la réhabilitation des sols et le pré-aménagement. Il peut intervenir également dans l'ingénierie amont, en réalisant des études de gisement foncier, par exemple pour nourrir les PLU/PLUI.

Enfin, d'autres opérateurs ont été cités lors des déplacements de la mission comme par exemple le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). La mission a également eu connaissance, lors de ses travaux, des offres de prestation de différents opérateurs de l'Etat, comme par exemple Voies navigables de France (VNF), auprès de certaines collectivités territoriales.

Il ressort de ces éléments que l'offre des opérateurs de l'Etat est foisonnante, tout comme l'est celle des offreurs publics locaux et du secteur privé. Ces constats militent pour que tous ces acteurs soient pilotés localement dans le sens de leur complémentarité, en subsidiarité et concertation, et rendent compte de leur activité territoriale au préfet de département, ce qui semble parfois incertain (cf. annexe IV).

4. Le décideur du bloc communal face à l'offre : l'ingénierie territoriale vue des clients

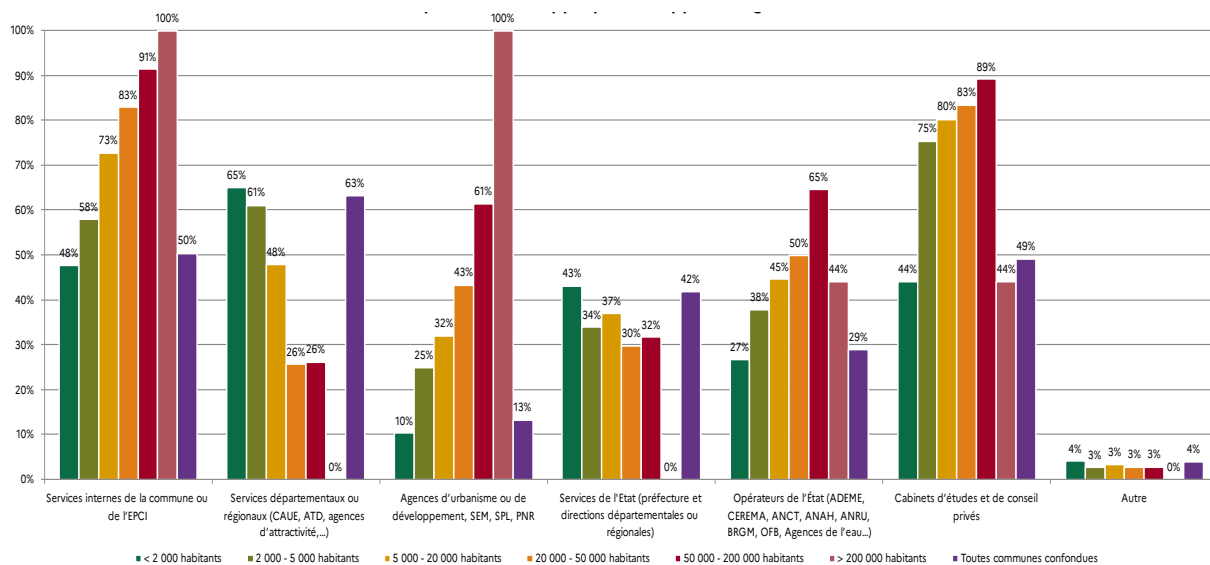
4.1. La connaissance des ressources et des procédures, un apprentissage-clé pour les élus

Les élus rencontrés ont tous souligné auprès des membres de la mission l'objectif central du maire, quelle que soit la taille de sa commune, de mettre en œuvre son projet de mandat, et la tension associée à la question de la concordance entre la durée dudit mandat (6 ans) et les délais de mise en œuvre d'un équipement significatif, notamment dans un univers normatif dense impliquant la réalisation de diverses études préalables.

Annexe III

Vérifier la faisabilité technique du projet, estimer son coût et en définir le plan de financement, piloter sa mise en œuvre en s'entourant des expertises nécessaires sont des étapes cruciales, pour le franchissement desquelles les maires interrogés par questionnaire indiquent s'appuyer sur les ressources de proximité évoquées en amont : moyens internes de leurs services (en particulier les communes les mieux dotées) ou de leur EPCI, services départementaux ou régionaux ensuite (en particulier pour les communes inférieures à 5 000 habitants), services de l'Etat encore, en particulier le réseau des sous-préfets, unanimement salué par les maires ruraux comme « *compétents et bienveillants* » pour orienter vers une expertise utile.

**Graphique 5 : Réponses des communes à la question
« A qui faites-vous appel pour un appui en ingénierie ? »**



Source : Annexe V du rapport relative à l'adéquation entre l'offre et la demande ; questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

La connaissance de ces diverses ressources est ainsi stratégique. Si les appuis sont internes ou mutualisés, l' élu se tourne naturellement vers ces professionnels qui pourront l'aiguiller. Sinon, et c'est le cas des communes et EPCI les plus dépourvus d'effectifs, elle repose sur les efforts d'information des organismes eux-mêmes (guides, forums, réunion d'information, sites internet...) mais également sur les réseaux personnels locaux et nationaux des élus ainsi que sur l'entraide informelle entre les maires dont l'animation est favorisée par les associations départementales des maires et présidents d'EPCI, et/ou celles de maires ruraux.

Pour de nombreux élus que leur expérience antérieure n'a pas accoutumé au cadre de l'action publique, « *il faut bien un ou deux mandats pour devenir un as de la constitution de dossier et connaître les cheminements* », comme l'indique une présidente départementale de l'association des maires de France, elle-même maire d'une commune de 500 habitants. Pour soutenir les nouveaux maires, l'association propose ainsi une offre de formations dont elle renouvelle régulièrement les thématiques, doublée de nombreuses propositions d'échanges favorisant le partage entre pairs. Elle fait aussi l'objet de sollicitations d'opérateurs locaux, à l'instar de l'agence régionale de la biodiversité, pour présenter diverses thématiques aux élus et favoriser ainsi leur prise en compte dans les projets locaux. Elle est enfin un relais naturel d'informations en direction de ses membres sur les divers dispositifs d'appui et programmes, qu'ils émanent de l'Etat ou des collectivités.

Annexe III

Un autre maire, par ailleurs président d'un important syndicat, abonde : « *il faut un mandat pour concevoir un projet et un autre pour le réaliser* ». Le cumul de mandats locaux apparaît, dans ce contexte, comme une manière d'accélérer la connaissance des ressources de l'écosystème et favoriser la circulation d'information. Par exemple, la vice-présidente d'une des ATD rencontrées, également maire d'une commune de moins de 5 000 habitants et membre d'un EPCI, diffuse naturellement l'information sur l'offre d'appui départementale au sein des instances de « son » EPCI.

La proximité physique des acteurs est également fréquemment citée comme un atout dans la diffusion de l'information pour des élus très demandeurs de référents dédiés et de contacts humains. Le président de l'association des maires et présidents des communautés de communes de Vendée souligne en ce sens l'intérêt de partager les locaux d'une « maison des communes » avec l'union départementale des CCAS, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Vendée et un syndicat mixte.

Dans la diversité de ces contextes locaux et des situations des élus, la connaissance des ressources et du parcours pour réaliser un projet résulte donc pour beaucoup de l'expérience dans le mandat et d'un apprentissage par les projets. Par exemple, le directeur régional du Cerema Occitanie, en saluant le succès régional du programme « Ponts » auquel ont souscrit 77 % des collectivités éligibles, relève qu'outre l'investigation de 21 000 ouvrages, ce programme a permis de renforcer l'information des élus concernés sur les expertises du Cerema, pouvant conduire à des adhésions et des missions complémentaires.

De nombreux offreurs d'ingénierie rencontrés par la mission soulignent à l'unisson que des contacts suscités sur un projet spécifique sont mis à profit pour aider l' élu à dépasser l'échelle d'un projet et passer à celle d'une stratégie territoriale. C'est le travail, par exemple, des référents départementaux de la direction régionale de l'ADEME Occitanie qui, du fait de leur bonne connaissance de l'offre de la direction, peuvent orienter le porteur d'un projet local vers une approche plus globale comme celle associée à la labellisation « Territoire engagé pour la transition écologique » (TETE). C'est aussi le cœur de métier des CAUE que d'inviter à une vision globale de l'aménagement d'un territoire, en « tirant le fil » d'un projet spécifique.

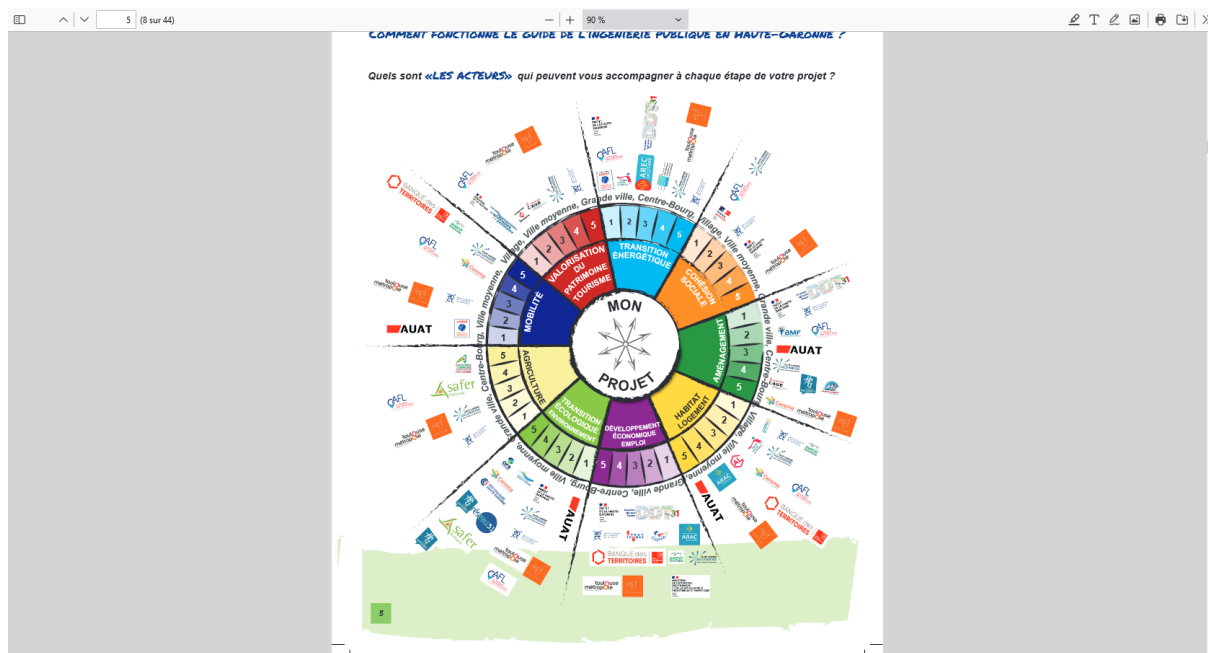
4.2. La richesse des ressources, opportunité et risque pour les élus concernés

Dans d'autres situations partagées avec la mission, la connaissance d'un soutien à l'investissement est présentée comme le fruit du hasard, lié à l'expérience professionnelle de l' élu – au cas d'espèce, une aide à l'investissement de la CAF destinée aux communes de moins de 5 000 habitants en ZRR pour la création de lieux de sociabilité tels que des aires de jeux.

Cette situation peut alimenter la crainte persistante des élus, plusieurs fois exprimée à la mission, de « passer à côté » de dispositifs de soutien technique ou financier pourtant destinés à leurs projets et qui leur seraient utiles. Ils sont nombreux à former en conséquence le vœu d'une plateforme d'information (unique) qui permettrait de disposer, en les centralisant, d'une vision globale des dispositifs d'aide et des ressources existantes – auquel répond d'ores et déjà la plateforme « aides-territoires » développée en version bêta par la DGALN et reprise récemment par l'ANCT (cf. annexe IV). Indépendamment des aides financières, plusieurs élus rencontrés ont également partagé le sentiment d'une méconnaissance partielle des ressources de l'offre d'ingénierie existante, notamment du fait de son foisonnement, qu'illustre par exemple la cartographie de l'offre de la Haute-Garonne

Annexe III

Illustration 1 : « Roue » de l'offre d'ingénierie territoriale en Haute-Garonne



Source : Extraction du guide de l'ingénierie en Haute-Garonne établi par la préfecture.

Paradoxalement, la structuration de l'information par acteur et la richesse même des informations proposées peuvent constituer des freins. Il faut par exemple 7 « clics » successifs pour accéder au guide de l'ingénierie sur le site de la préfecture du Pas-de-Calais. Et l'ensemble des opérateurs nationaux comme locaux rencontrés disposent de sites d'information présentant chacun leur offre contribuant à un foisonnement peu efficace pour les usagers, comme noté par le comité d'investissement du Fonds d'investissement numérique et données pour la planification écologique, institué pour statuer sur les demandes d'appui à la modernisation de services numériques en ce domaine et qui relève que [tel service] « s'inscrit dans un écosystème de services numériques voisins, parfois concurrents et ciblant les mêmes usagers. Si chaque service s'efforce de résoudre un ou plusieurs problèmes pour une cible donnée et depuis une administration donnée, l'état des lieux montre qu'il en découle une offre globale complexe et confuse du point de vue l'utilisateur et des difficultés structurelles de passage à l'échelle »¹¹³.

A rebours, pour les élus les plus expérimentés, les plus appuyés par des ressources propres et bien au fait de l'offre d'ingénierie, la richesse de l'écosystème peut nourrir de réels effets d'aubaine en permettant de surmonter les limites capacitaires de l'ingénierie de proximité ou pour relever le niveau de priorité de leur projet, comme l'illustre le président de Vendée Expansion en relevant que « les plus grosses communes ne font appel à Vendée Expansion que si leurs propres équipes sont déjà saturées, car ce n'est pas tant un apport d'ingénierie qu'elles viennent chercher qu'un renforcement de leurs capacités ». Dans le même département, le maire d'une commune de moins de 5 000 habitants, membre d'une communauté d'agglomération le reconnaît : « les communes quand elles ont besoin, elles vont chercher. Et elles trouvent ! »

La hiérarchisation des projets locaux entre eux, face à des capacités d'ingénierie nécessairement contraintes et en tension du fait des calendriers électoraux, représente donc un enjeu spécifique et implique un travail d'animation, soit d'une ingénierie de niveau intercommunal, voire d'un autre niveau (PETR, agence d'urbanisme et même CAUE) soit selon d'autres modalités propres à l'Etat local, que décrit l'annexe IV.

¹¹³ Cf. [Fonds d'investissement « Numérique et Données » pour la planification écologique](#)

ANNEXE IV

Gouvernance et animation du système d'ingénierie territoriale

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA GOUVERNANCE DU DISPOSITIF D'INGÉNIERIE TERRITORIALE.....	1
1.1. Organisation de la gouvernance nationale	2
1.1.1. <i>L'exercice de la tutelle par les administrations centrales</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La coordination entre les tutelles s'exerce davantage autour de la supervision de l'activité des opérateurs qu'en amont de leur cadrage stratégique.....</i>	<i>18</i>
1.1.3. <i>La coopération entre opérateurs nationaux est formalisée selon des conventions pluriannuelles assez généralistes</i>	<i>19</i>
1.1.4. <i>Des initiatives parallèles des administrations centrales en faveur d'une meilleure lisibilité de l'action de l'État en matière d'ingénierie territoriale</i>	<i>21</i>
1.2. La coordination sous l'égide de l'État territorial des opérateurs et des écosystèmes locaux.....	28
1.2.1. <i>Le pilotage régional des opérateurs reste très hétérogène</i>	<i>28</i>
1.2.2. <i>Le pilotage départemental a bénéficié des apports méthodologiques et de financement apportés par la création de l'ANCT, sans moyens humains toutefois</i>	<i>29</i>
2. L'ANIMATION DU DISPOSITIF D'INGÉNIERIE TERRITORIALE	31
2.1. L'échelon régional est faiblement investi pour l'animation de l'offre d'ingénierie publique relevant des opérateurs ou des collectivités elles-mêmes	31
2.1.1. <i>L'animation par le représentant de l'État.....</i>	<i>31</i>
2.1.2. <i>L'animation par la collectivité régionale</i>	<i>32</i>
2.2. L'animation départementale renforcée depuis la création de l'ANCT ne permet toutefois pas de garantir la complémentarité des offres d'ingénierie publiques et le respect de la subsidiarité pour celle de l'État.....	33
2.2.1. <i>Les comités locaux de cohésion des territoires (CLCT), instance centrale de l'animation départementale de l'ingénierie locale</i>	<i>33</i>
2.2.2. <i>Les autres outils de l'animation départementale de l'ingénierie.....</i>	<i>35</i>
2.2.3. <i>L'outillage numérique du recours aux aides de l'État, y compris en accompagnement.....</i>	<i>41</i>
2.3. L'accès des collectivités locales du bloc communal aux offres des opérateurs de l'État.....	43
2.3.1. <i>Les modalités offertes par les opérateurs au bloc communal.....</i>	<i>43</i>
2.3.2. <i>Des modalités d'intervention qui orientent les collectivités vers les offres des programmes nationaux et autres accompagnements.....</i>	<i>45</i>
2.3.3. <i>L'accès à l'ingénierie territoriale demeure inégal selon les profils de collectivités.....</i>	<i>48</i>
2.3.4. <i>La mission a tenté de caractériser les territoires qui seraient en difficulté pour réaliser leurs projets et justifieraient un appui en ingénierie spécifique</i>	<i>51</i>

2.4. La mission a observé de bonnes pratiques opérationnelles dans ses déplacements.....	58
2.4.1. <i>Identification des offres d'ingénierie</i>	58
2.4.2. <i>Animation de l'ingénierie locale</i>	58
2.4.3. <i>Organisation de la prise en charge des demandes par les écosystèmes locaux</i>	59

INTRODUCTION

La lettre de mission invitait cette dernière à examiner les modalités de soutien aux territoires, l'identification des besoins des collectivités et la capacité des opérateurs pour y répondre ainsi qu'à questionner « *le besoin global d'une gouvernance régionale des offres à destination des communes* ».

C'est dans ce cadre qu'ont été examinés les dispositifs de gouvernance et d'animation de l'ingénierie territoriale où coexistent l'offre d'État, l'offre privée et l'offre publique locales, décrites dans l'annexe III.

En effet, pour réaliser la mission confiée aux opérateurs et aux services de l'État de veiller à la rencontre entre la demande et l'offre, il importe que l'organisation et les processus découlant de cette dernière permettent à la fois d'administrer, mais aussi d'animer le dispositif.

La présente annexe examine ces deux points en se fondant sur la documentation rassemblée par la mission au niveau national (comptes-rendus de réunions, instructions et circulaires, échanges avec les opérateurs et leurs tutelles) ainsi que sur les documents collectés lors de ses déplacements dans quatre régions et sept départements, choisis par la mission après échange avec les opérateurs, notamment l'ANCT :

- ◆ région Bourgogne-Franche-Comté : départements de la Côte-d'Or et de la Nièvre ;
- ◆ région Pays-de-la-Loire : département de Vendée ;
- ◆ région Hauts de France : départements du Pas-de-Calais et de l'Oise ;
- ◆ région Occitanie : départements de Lozère et de Haute-Garonne.

1. La gouvernance du dispositif d'ingénierie territoriale

En 2016, deux ans après la fin de l'assistance technique fournie par les services de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et tirant les conséquences de la réforme de l'administration territoriale du pays qui avait vu la création des métropoles et des grandes régions et le renforcement des intercommunalités, le Gouvernement a élaboré une directive nationale d'orientation (DNO) sur l'ingénierie d'État dans les territoires.

Datée du 10 mars 2016, et signée par le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et celui de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, la DNO fait l'objet d'une circulaire adressée aux préfets de département¹. Les ministres de l'intérieur et de l'aménagement du territoire y rappellent que « *L'État doit s'affirmer comme un guide dans la complexité. Et parler d'une seule voix.* »

La DNO fait ainsi le constat que « *les territoires veulent un État facilitateur, garant de l'égalité des territoires et de la mise en œuvre des priorités nationales ; un État qui « rende possibles » les projets, dans un calendrier partagé, et qui énonce en amont les conditions de leur faisabilité* ». La DNO promeut ainsi un « *État expert, État incitateur, État facilitateur* » marquant les « *différentes facettes de l'ingénierie d'État mise simultanément au service du développement des territoires.* »

La mise en œuvre de l'ingénierie d'État doit être, selon les termes de la DNO, « *fondée sur une organisation renouvelée et efficace* ».

¹ Circulaire NOR INTK16045575 du 10 mars 2016.

Ainsi « *la définition et le pilotage par objectif des politiques publiques prioritaires et des priorités d'intervention en matière d'ingénierie* » relèvent des différents ministères. Ceux-ci « *diffusent les bonnes pratiques (...) participent au maintien et au développement des compétences collectives d'ingénierie, et facilitent la montée en compétence des acteurs du territoire.* »

Quant au niveau local, c'est l'échelon départemental qui est privilégié autour du préfet qui organise « *l'action des services de l'État de façon à faciliter la conception et la mise en œuvre des projets, dans le respect des politiques publiques prioritaires* ». Les sous-préfets « *concourent à la détection et l'accompagnement des projets.* »

Si la DNO évoque les « *expertises et capacités d'ingénierie* » que les établissements publics de l'État peuvent « *mettre à profit pour contribuer (...) à coconstruire des réponses adaptées aux territoires et ainsi mettre en œuvre de façon efficace les politiques publiques prioritaires* », elle n'aborde pas les relations entre les ministères et les préfets, d'une part, et les établissements publics de l'État, d'autre part.

Quelques mois après sa diffusion, la DNO était complétée par une note technique du 7 juillet 2016 relative à la mise en œuvre du nouveau conseil aux territoires (NCT), signée par le secrétaire général du ministère de l'environnement et le directeur de la DGALN. Elle définissait les modalités d'organisation de cette mission et donnait les objectifs et priorités, les modalités d'élaboration de stratégies régionales et départementales et les modalités d'organisation des services. La DGALN se voyait confier l'animation nationale du réseau territorial constitué des DREAL et DDT(M).

Aujourd'hui, la gouvernance du dispositif d'ingénierie territoriale s'organise à deux niveaux :

- ◆ le niveau national relève des tutelles qu'assurent les ministères, *via* leurs administrations centrales, sur les opérateurs, notamment à travers les contrats d'objectifs et de performance (COP) ;
- ◆ le second niveau concerne la gouvernance locale du dispositif d'ingénierie territoriale à disposition des collectivités. Il procède de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 qui crée l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et confie au représentant de l'État dans le département, reconnu délégué territorial de l'agence, la gouvernance locale du dispositif d'ingénierie territoriale auquel les collectivités territoriales porteuses de projets doivent pouvoir accéder facilement (articles 2 et 4).

1.1. Organisation de la gouvernance nationale

La gouvernance nationale du dispositif d'ingénierie territoriale porté par les opérateurs de l'État prend forme à travers la tutelle² que les ministères exercent sur eux. C'est par cette tutelle que l'État fixe un cadre à ses opérateurs pour qu'ils portent les politiques publiques ou contribuent à leur mise en œuvre, sous sa supervision³. Elle se concrétise particulièrement par la présence des ministères au sein des instances de gouvernance, par les contrats d'objectifs et de performance (COP) conclus entre les ministères et les opérateurs et par les objectifs fixés par les ministres aux directeurs généraux des opérateurs.

² Le droit administratif ne définit pas précisément la notion de tutelle. Selon le Conseil d'État, il « *n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence très abondante permettant de l'éclairer dans le cas des établissements publics.* » - Conseil d'État - Rapport d'étude sur les établissements publics – 15 octobre 2009.

³ Cour des comptes – Les relations entre l'État et ses opérateurs. Janvier 2021.

Annexe IV

La gouvernance nationale du dispositif d'ingénierie territoriale s'appuie également sur les conventions pluriannuelles que l'ANCT doit conclure, en application de la loi⁴, avec l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME, le Cerema et la Caisse des dépôts et consignations (représentée par la Banque des territoires).

Enfin, les administrations centrales sont conduites à prendre un certain nombre d'initiatives complémentaires à l'exercice de leur tutelle sur les opérateurs.

1.1.1. L'exercice de la tutelle par les administrations centrales

Contrepartie de l'autonomie qui leur est consentie, la tutelle est prévue par les textes instituant les établissements publics. Elle est « *confiée au ministre qui a, dans ses missions, le service public dont il est prévu de confier la gestion à l'établissement public* ». Le ministre assure alors la tutelle administrative (tutelle « métier »)⁵. Pour les établissements publics dont les missions consistent principalement à mettre en œuvre des politiques publiques via le versement de subventions, elle est partagée avec le ministre du budget (tutelle financière⁶), étant précisé que le contrôle budgétaire s'exerce complémentaires⁷.

Cette tutelle s'exerce au sein des instances de gouvernance des opérateurs et dans le cadre fixé par des circulaires du Premier ministre datées du 26 mars 2010 et du 23 juin 2015⁸ qui ont défini et renforcé les modalités de leur pilotage par les ministères.

1.1.1.1. L'exercice de la tutelle à travers les instances de gouvernance des opérateurs

Quatre directions générales, placées sous l'autorité unique ou conjointe de plusieurs ministres (ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, ministres chargés de la politique de la ville, de l'énergie, du logement, de la recherche) ou mises à leur disposition exercent la tutelle « métier » des opérateurs de l'État sous revue dans le présent rapport⁹.

Il s'agit de la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour l'ANCT, de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) pour l'ADEME, du commissariat général au développement durable (CGDD) pour le Cerema et de la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN - direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DHUP) pour l'ANAH. La DGCL et la DGALN (DHUP) assurent la cotutelle de l'ANRU.

⁴ Article L.1233-3 du CGCT.

⁵ Guide de légistique – 3^e édition. 2017.

⁶ Les opérateurs étudiés dans ce rapport sont soumis au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dont l'article 174 précise que les « *organismes mentionnés aux 4° et 6° de l'article 1^{er} sont, sauf disposition législative contraire, placés sous la tutelle financière du ministre chargé du budget.* »

⁷ En application de l'article 221 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

⁸ Circulaires n° 5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État et du 23 juin 2015 n° 5798/SG relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État.

⁹ Textes de référence concernant les tutelles des opérateurs :

article R.1231-1 du CGCT pour l'ANCT ; article R.131-1 du code de l'environnement pour l'ADEME ; décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 (article 1^{er}) pour le Cerema ; article R.321-1 du code de la construction et de l'habitation pour l'ANAH ; décret n° 2004-123 du 9 février 2004 (article 1^{er}) pour l'ANRU, décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer et guide des établissements publics nationaux sous tutelle du ministère de la transition écologique de la cohésion des territoires et secrétariat d'État chargé de la mer et de la biodiversité : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Recueil_EP2024_versionWeb.pdf.

Annexe IV

En outre, les conseils d'administration de ces opérateurs comptent parmi leurs membres d'autres représentants de l'État, notamment au titre du ministère du budget pour la tutelle budgétaire.

Les opérateurs de l'État y sont parfois eux-mêmes représentés. Ainsi, l'ANCT siège au sein des conseils d'administration du Cerema, de l'ANRU et de l'ADEME. L'ANRU dispose d'un siège au conseil d'administration de l'ANAH. Les présidents de l'ANRU, du Cerema et de l'ADEME et la directrice générale de l'ANAH siègent (avec voix consultative) au conseil d'administration de l'ANCT.

Enfin, des commissaires du Gouvernement sont chargés de veiller à la cohérence et à la compatibilité des orientations de l'établissement avec les politiques gouvernementales¹⁰. Ils disposent de prérogatives particulières (provoquer une réunion extraordinaire du conseil d'administration sur un ordre du jour déterminé, s'opposer à une délibération et solliciter une nouvelle délibération, etc.) En l'espèce, il s'agit :

- ◆ de la directrice générale des collectivités locales pour l'ANCT et l'ANRU,
- ◆ du secrétaire général du ministère de la transition écologique pour l'ADEME et le Cerema.

Aucun commissaire du Gouvernement n'a été désigné au sein de l'ANAH.

Au-delà des conseils d'administration, l'exercice de la tutelle par les directions d'administration centrale se traduit également par leur présence dans la comitologie des opérateurs.

C'est notamment le cas au travers des comités d'engagement. Ainsi pour l'ANRU, la DGALN (DHUP) est membre de diverses instances et commissions (comité d'audit, comité de suivi de santé financière des bailleurs sociaux, comité d'engagement). Le comité d'engagement réunit les divers partenaires de l'agence (Action logement, Union sociale pour l'habitat (USH), Banque des territoires, ANCT et, le cas échéant, l'ANAH) et a pour rôle d'examiner et valider les projets de renouvellement urbain et d'octroyer les enveloppes financières. La DGCL participe également à ce comité d'engagement (comme représentant du ministère de la ville) et en lien direct avec l'ANCT. Cette dernière participe aux réunions techniques en veillant à ce que les enjeux propres à la politique de la ville (mixité sociale et fonctionnelle, accompagnement social des relogements, éducation, sécurité, emploi, participation, prise en compte de la dimension sociale...) soient bien pris en compte dans les projets de renouvellement urbain.

¹⁰ « Aucun texte général ne définit le statut des commissaires du Gouvernement, le droit positif reconnaissant l'existence de nombreux commissaires du Gouvernement aux attributions variées » - Conseil d'État - Guide des outils d'action économique – Fiche 20 – Version 2024-2025.

Encadré 1 : Des opérateurs où l'État est minoritaire dans leurs instances de gouvernance, à l'exception de l'ANCT¹¹

L'article 89 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN » a réformé la gouvernance de l'**ANRU**.

Alors que les représentants de l'État siégeaient auparavant à part égale avec les autres parties prenantes dans le conseil d'administration, celui-ci compte désormais 18 membres répartis en trois collèges, chacun disposant du même nombre de voix (6) : collège des représentants de l'État, ses établissements publics et la Caisse des dépôts et consignations ; collège des représentants des organismes intervenant dans la politique du logement social, de la fédération des entreprises publiques locales et des représentants des locataires ; collège des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des parlementaires et des personnalités qualifiées.

L'article 159 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », renforce, au sein du conseil d'administration du **Cerema**, la présence des collectivités territoriales et leurs groupements. Ainsi parmi les 35 membres du conseil d'administration, 20 sont des élus représentants des collectivités et des groupements adhérents.

Au sein du conseil stratégique, les représentants des collectivités et des groupements adhérents disposent de 20 sièges sur 34. Les nouvelles instances du Cerema ont été installées le 16 mai 2023.

Le Conseil d'administration de l'**ANAH** comporte trois collèges avec un total de 30 membres titulaires. Il se compose de 10 représentants de l'État et de ses établissements publics, de 10 représentants des parlementaires et élus locaux et 10 personnalités qualifiées.

Le conseil d'administration de l'**ADEME** compte, outre le président, 28 membres qui se répartissent ainsi :

- 11 représentants de l'État ;
- 2 représentants du Parlement ;
- 4 représentants des collectivités locales ;
- 5 personnalités qualifiées ;
- 6 représentants des personnels

Seul le conseil d'administration de l'**ANCT** compte une représentation à parts égales des représentants de l'État et des autres représentants. Y siègent :

- 16 représentants de l'État ;
- 1 représentant de la Caisse des dépôts et consignations ;
- 4 représentants du Parlement ;
- 10 représentants des collectivités territoriales et leurs groupements ;
- 2 représentants du personnel ;
- 9 membres avec voix consultative (la directrice générale des collectivités, la directrice générale de l'ANAH, la présidente de l'ANRU, le président de l'ADEME, la présidente du Cerema, un membre du comité économique, social et environnemental, une représentant d'un conseil citoyen, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, et l'agent comptable).

¹¹ Cette situation n'est pas propre aux opérateurs de l'État en charge de l'ingénierie territoriale. Dans son rapport publié en janvier 2021 « Les relations entre l'État et ses opérateurs », la Cour des comptes observe que « *les situations dans lesquelles l'État détient la majorité au sein des organes délibérants apparaissent minoritaires sur le périmètre des opérateurs* ».

1.1.1.2. La tutelle s'exerce à travers les contrats d'objectifs et de performance, les lettres d'objectifs des directeurs généraux et des échanges réguliers avec les opérateurs

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le cadre d'exercice de la tutelle s'est enrichi d'une fonction plus marquée de pilotage des opérateurs de l'État notamment ceux qui allouent des crédits publics.

Ce pilotage stratégique peut se définir comme « *la détermination et le suivi par un service de l'État des objectifs de la ou des politique(s) publique(s) mise(s) en œuvre par un opérateur* »¹². Il a fait l'objet d'instructions du Premier ministre en 2010 et 2015.

Par la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, le Premier ministre a entendu « *renforcer la dimension stratégique de la tutelle* ». Il est demandé aux ministres de « *déterminer avec précision les objectifs de politique publique assignés aux opérateurs [et d']évaluer régulièrement les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service* ». Les ministres doivent s'attacher en particulier « *à éviter les redondances de missions entre opérateurs ainsi qu'entre les opérateurs et les services centraux ou déconcentrés*. »

Le pilotage stratégique passe par la définition de « *priorités inscrites dans un contrat de performance passé entre la tutelle et l'établissement*. » Ce contrat précise les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. Sur le fondement de ce contrat, chaque directeur d'établissement se voit adresser une lettre de mission contenant des indicateurs de performance à partir desquels la part variable de sa rémunération comme celle de l'équipe de direction sont calculées.

Avec la circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs, le Premier ministre demande à chaque ministre un plan d'actions pour « *professionnaliser et améliorer l'organisation de la fonction de tutelle* » en confortant notamment le secrétaire général de chaque ministère « *dans l'élaboration de la doctrine et la coordination de l'exercice de la tutelle* ». Le contrat de performance devient un contrat d'objectifs et de performance (COP). Il est demandé aux ministères de procéder à une revue périodique des opérateurs sous tutelle en amont du renouvellement de leurs contrats d'objectifs et de performance. Le bilan de la mise en œuvre d'un COP, doit permettre de vérifier l'atteinte des objectifs fixés et « *à défaut d'en tirer toutes les conséquences sur l'évolution, voire la suppression de certains d'entre eux*. »

1.1.1.3. Les contrats d'objectifs et de performance (COP)

A la date de rédaction du présent rapport, trois des cinq opérateurs sous revue ont un COP en cours et pour d'eux d'entre eux (Cerema et ANAH), l'adoption d'un nouveau COP est programmée en juin 2025.

Le contenu de ces COP est présenté de manière synthétique dans le tableau *infra*, étant précisé que l'analyse de la cohérence des offres d'ingénierie territoriale des opérateurs par rapport à leur COP figure dans l'annexe II.

¹² Conseil d'État - Rapport d'étude sur les établissements publics – 15 octobre 2009.

Annexe IV

Tableau 1 : Analyse synthétique des contrats d'objectifs et de performance signés entre l'État et ses opérateurs

Opérateur	Tutelle	Période couverte	Signataires	Axes, priorités, orientations stratégiques et objectifs	Prise en compte de l'ingénierie territoriale	Modalités de suivi du COP	Gouvernance et relations avec la tutelle
ANCT	DGCL	2025-2027 (29 pages) Précédent COP : 2021-2023	Directrice générale des collectivités locales et Directeur général de l'ANCT	4 axes stratégiques : ▪ Axe 1 - Renouveler la méthodologie d'intervention de l'agence auprès des territoires ▪ Axe 2 - Optimiser l'accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales ▪ Axe 3 - Assurer un meilleur ancrage de l'agence dans les territoires ▪ Axe 4 - Assurer une démarche transverse de performance Ces 4 axes se déclinent en 18 objectifs.	L'ingénierie territoriale est prise en compte dans trois des quatre axes stratégiques. Les partenariats de l'ANCT avec l'ANRU, l'ADEME et l'ANAH et le Cerema sont évoqués à travers les conventions pluriannuelles, leur présence renforcée au sein des CLCT et le souhait de mieux coordonner la communication sur les actions menées en commun.	21 indicateurs pour les 18 objectifs, choisis en priorité parmi ceux des chantiers relevant des politiques prioritaires du Gouvernement. Ces indicateurs ne sont pas assortis de cibles.	L'axe 1 traite principalement de la gouvernance territoriale de l'ingénierie et rappelle les conventions quadriennales conclus entre l'ANCT et ses opérateurs partenaires. L'élaboration du COP a fait l'objet de nombreux échanges avec la DGCL. Les modalités de son suivi évoquent un bilan annuel établi par l'Agence et transmis à la DGCL, autorité de tutelle pour le 31 mars de chaque année et présenté ensuite au conseil d'administration. L'Agence veillera également à transmettre à sa tutelle l'état d'exécution des crédits sur une base bimestrielle.

Annexe IV

Opérateur	Tutelle	Période couverte	Signataires	Axes, priorités, orientations stratégiques et objectifs	Prise en compte de l'ingénierie territoriale	Modalités de suivi du COP	Gouvernance et relations avec la tutelle
ADEME	DGEC	2024-2027 (47 pages) Précédent COP : 2020-2023	Ministre de la transition écologique, Ministre de l'enseignement supérieur et Président-directeur général de l'ADEME	3 orientations stratégiques : ▪ Accélérer la transition écologique et énergétique ▪ Eclairer et inspirer la décision publique ▪ Expérimenter et innover 4 priorités thématiques : ▪ La décarbonation de l'économie et le développement des énergies renouvelables ▪ La sobriété matière et l'économie circulaire ▪ L'adaptation au changement climatique et les services écosystémiques ▪ La réduction des pollutions Un plan d'action pour accompagner la mise en œuvre du COP avec 6 axes de travail, 9 programmes phares et des actions prioritaires pour accompagner les objectifs du COP.	L'ingénierie territoriale est prise en compte de manière ponctuelle Le COP rappelle (p37) les objectifs que l'agence souhaite atteindre : ▪ Contribuer à la mise en œuvre d'un référentiel méthodologique partagé entre les acteurs étatiques ; ▪ Proposer des offres d'ingénierie intégrées entre les offres des différents opérateurs de l'État à destination des collectivités territoriales tant en matière d'atténuation que d'adaptation.	Un tableau de suivi de 22 indicateurs avec, pour chacun, des cibles 2024, 2025, 2026 et 2027	Une partie du COP est consacrée à la modernisation de la gouvernance et du fonctionnement de l'agence. A ce titre une action vise à assurer la gouvernance et un pilotage en cohérence avec les politiques de modernisation de l'État. Il s'agit notamment de « <i>coordonner de manière étroite l'articulation de ses actions avec les autres opérateurs de l'État</i> » et de contribuer à la structuration de l'action de l'État autour du préfet de région. Concernant la relation avec les ministères, il est visé le renforcement de la coordination de la communication.

Annexe IV

CEREMA	CGDD	COP 2021-2024 <i>N.B. : Le COP 2025-2027 du Cerema doit être présenté à son conseil d'administration en juin 2025 (il comptera une quarantaine de pages et autant pour les annexes)</i>	Ministre de la transition écologique, et Présidente du conseil d'administration du Cerema, Directeur général du Cerema	7 axes stratégiques : ▪ Apporter l'expertise nécessaire à l'État pour le déploiement des politiques publiques ▪ Amplifier l'action du Cerema au bénéfice direct des collectivités territoriales et réfléchir à un modèle économique renouvelé ▪ Renforcer, renouveler et développer les compétences scientifiques et techniques du Cerema ▪ Augmenter la capacité d'expertise, de diffusion des données et connaissances grâce au numérique ▪ Conforter l'activité de recherche et d'innovation au bénéfice des politiques publiques ▪ Améliorer l'exemplarité et l'action du Cerema par l'évaluation et le contrôle en continu ▪ Optimiser la performance par un pilotage unifié et transparent	L'ingénierie territoriale comme les relations avec les autres opérateurs sont évoquées à travers les 9 actions menées dans le cadre de l'axe « Amplifier l'action du Cerema au bénéfice des collectivités »	Un tableau de suivi présente 31 indicateurs, parfois complétés par des livrables, avec, pour chacun, des cibles 2021, 2022, 2023 et 2024 <i>Le nouveau COP du Cerema devrait comporter 22 indicateurs avec des jalons annuels, avec 3 livrables complémentaires qui seront produits annuellement : un livrable sur l'activité de l'établissement sur l'année N-1 avec un focus particulier sur la planification écologique, un livrable rendant compte de notre activité de formation dispensée, et un livrable de</i>	Un axe stratégique vise à optimiser la performance par un pilotage unifié et transparent, mais sans évoquer la relation avec la tutelle. Il est prévu que le COP fasse l'objet d'un bilan annuel partagé avec le ministère de tutelle puis présenté au conseil d'administration. Un rapport final sera soumis au conseil d'administration au cours de la dernière année d'exécution du contrat. A noter parmi les actions intéressant le champ de la mission, celle qui vise à « faire aboutir avec la tutelle un processus de transformation vers un établissement public national de l'ingénierie territoriale commun à l'État et aux collectivités territoriale ».

Annexe IV

Opérateur	Tutelle	Période couverte	Signataires	Axes, priorités, orientations stratégiques et objectifs	Prise en compte de l'ingénierie territoriale	Modalités de suivi du COP	Gouvernance et relations avec la tutelle
						<i>synthèse sur la satisfaction des clients et des bénéficiaires (démarche qualité)</i>	

Annexe IV

CEREMA (suite)	CGDD	COP 2021-2024 <i>N.B. : Le COP 2025-2027 du Cerema doit être présenté à son conseil d'administration en juin 2025 (il comptera une quarantaine de pages et autant pour les annexes)</i>	Ministre de la transition écologique, et Présidente du conseil d'administration du Cerema, Directeur général du Cerema	Les 7 axes décrits précédemment sont déclinés en 20 objectifs et 92 actions. <i>Selon le point d'information présenté au conseil d'administration du Cerema, le 20 mars 2025 et les éléments recueillis par la mission, le COP 2025-2027 devrait s'articuler autour de 3 orientations stratégiques :</i> ▪ <i>une expertise publique de confiance au service de tous les acteurs des territoires,</i> ▪ <i>l'accompagnement de l'adaptation des territoires au défi climatique,</i> ▪ <i>un pilotage interne robuste et une exemplarité RSE.</i> <i>Les 3 orientations stratégiques se déclineront en 15 objectifs.</i>	Il en est ainsi, à titre d'exemples, des actions suivantes : ▪ -Contribuer activement aux programmes nationaux territorialisés dans le champ du Cerema ; ▪ Se positionner sur les marchés nationaux d'ingénierie mutualisée portés par l'ANCT et la Banque des territoires ainsi que sur le déploiement de démonstrateurs porté par l'ADEME ; ▪ Lister les collectivités cibles prioritaires des offres de services de l'établissement ; ▪ Faire aboutir avec la tutelle un processus de transformation vers un établissement		

Annexe IV

Opérateur	Tutelle	Période couverte	Signataires	Axes, priorités, orientations stratégiques et objectifs	Prise en compte de l'ingénierie territoriale	Modalités de suivi du COP	Gouvernance et relations avec la tutelle
					public national de l'ingénierie territoriale commun à l'État et aux collectivités territoriale.		

Annexe IV

Opérateur	Tutelle	Période couverte	Signataires	Axes, priorités, orientations stratégiques et objectifs	Prise en compte de l'ingénierie territoriale	Modalités de suivi du COP	Gouvernance et relations avec la tutelle
ANAH	DGALN	COP 2015-2017 (47 pages) <i>N.B. : le COP 2025-2027 de l'ANAH doit être présenté à son conseil d'administration en juin 2025.</i>	Ministre des finances et des comptes publics, Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Secrétaire d'État au budget et Directrice générale de l'ANAH	4 priorités sont fixées à l'agence : ▪ Lutter contre l'habitat indigne et très dégradé ▪ Lutter contre la précarité énergétique ▪ Prévenir et traiter les copropriétés en difficulté ▪ Adapter les logements à la perte d'autonomie due à l'âge et aux handicaps Ces priorités se déclinent en 18 objectifs. <i>Selon une note de l'ANAH remise à la mission, le COP 2025-2027 sera structuré selon 4 axes pour 23 objectifs au total, chacun suivi au travers d'un ou plusieurs indicateurs :</i> ▪ <i>Faire vivre l'offre de service France Rénov' dans les territoires ;</i> ▪ <i>Adapter les aides et assurer leur lisibilité ;</i> ▪ <i>Evaluer et assurer l'innovation de politiques publiques ;</i> ▪ <i>Assurer le bon fonctionnement et conduire les évolutions stratégiques de l'agence.</i>	Le COP fixe : ▪ d'une part, l'objectif de piloter la mise en œuvre des priorités de l'ANAH dans les territoires, qui cible les services déconcentrés et les collectivités locales ; des partenariats sont envisagés avec la fédération des entreprises publiques locales, les établissements publics fonciers, etc. ; ▪ d'autre part, l'objectif d'apporter l'expertise méthodologique, technique et social nécessaire aux territoire pour développer leurs projets ou leurs programmes.	Les 18 objectifs font l'objet d'un suivi via 16 indicateurs et des livrables au nombre de 14 (mise à jour ou production de documents, d'outils...), avec pour chacun des cibles 2015, 2016 et 2017	Les modalités de suivi prévoient la production d'un bilan annuel écrit transmis aux ministères de tutelle au cours du premier trimestre de chaque année. Une fois validé par ces derniers, le bilan est présenté au conseil d'administration de l'agence.

Annexe IV

Opérateur	Tutelle	Période couverte	Signataires	Axes, priorités, orientations stratégiques et objectifs	Prise en compte de l'ingénierie territoriale	Modalités de suivi du COP	Gouvernance et relations avec la tutelle
ANRU	DGCL et DGALN	COP 2023-2025 (21 pages) <i>Absence de COP précédemment</i>	Ministre de l'Intérieur et de l'outre-mer, Ministre de la Transition écologique et cohésion des territoires, Ministre délégué au Logement et ministre déléguée à la Ville Et Directrice générale de l'ANRU	3 axes stratégiques : - agir pour les quartiers : mettre en œuvre les programmes de renouvellement urbain au service des habitants en garantissant leur qualité et leur résilience ; - conforter la dynamique de l'ANRU ; une agence experte du renouvellement urbain au service des territoires et de leurs habitants ; - préparer l'avenir : une politique de renouvellement urbain confortée au bénéfice des territoires et des habitants.	L'ingénierie territoriale n'est pas évoquée en tant que telle. Des partenariats de l'ANRU avec l'ANCT, l'ADEME et l'ANAH sont évoqués à travers les démarches « Quartiers fertiles » et « Quartiers résilients », et de certains dispositifs comme le fond chaleur de l'ADEME	27 indicateurs de suivi des 9 objectifs stratégiques.	Les modalités de suivi prévoient un bilan annuel établi par l'Agence et transmis aux autorités de tutelle pour le 31 janvier de chaque année et présenté ensuite au conseil d'administration.

Source : Mission, sur le fondement des contrats d'objectifs des opérateurs.

Il ressort de la comparaison des COP des opérateurs (précédemment en vigueur ou en cours) les constats suivants.

Tout d'abord, la succession des COP d'un même opérateur n'est pas automatique et peut se traduire par une ou des années « blanches » entre deux COP ; ainsi le COP de l'ANAH arrivé à terme en 2017 n'a pas donné lieu à la signature d'un nouveau contrat durant les sept années qui ont suivi. Le nouveau COP devrait être finalement signé en juin 2025).

Par ailleurs, les calendriers des COP des opérateurs ne sont pas alignés entre eux, ce qui peut constituer une difficulté dans la coordination, par la ou les tutelles, des actions des opérateurs. Ils prennent des formes diverses, d'un document synthétique de moins de 30 pages (ANCT, ANRU) à un autre très détaillé qui atteint 80 pages (COP du Cerema 2021-2024), traduisant un niveau de précision sensiblement différent.

S'agissant des signataires, il est constaté une hétérogénéité d'un COP à l'autre :

- ◆ le COP de l'ADEME 2024-2027 est signé par le président-directeur général de l'opérateur et les ministres concernés ;
- ◆ le COP de l'ANRU a été signé par quatre ministres (Intérieur et outre-mer, Transition écologique et cohésion des territoires, Logement et Ville) et la directrice générale de l'ANRU ;
- ◆ le COP du Cerema 2021-2024 a été signé par la ministre de la transition écologique, la présidente du conseil d'administration et le directeur général de l'établissement ;
- ◆ le COP de l'ANCT 2025-2027 est signé par le directeur général de l'agence et la directrice générale des collectivités locales qui assure la tutelle ;
- ◆ Il est à noter qu'excepté pour le COP de l'ANAH 2015-2017, le ministre en charge du budget n'est pas signataire de ces contrats.

En contradiction avec les circulaires du Premier ministre de 2010 et 2015 citées plus haut et malgré une recommandation de la Cour des comptes, l'ANRU a pu s'affranchir de conclure un COP jusqu'en 2023¹³.

Concernant les axes ou orientations stratégiques, ils sont en général limités en nombre et chacun est décliné en plusieurs objectifs. Ils s'appuient parfois sur un plan d'action (ADEME) ou un projet stratégique (Cerema, ANRU) propre à l'opérateur.

Excepté dans les COP de l'ANCT et du Cerema, la thématique de l'ingénierie territoriale est peu ou pas abordée en tant que telle. Quant aux partenariats entre opérateurs, ils sont évoqués mais ne font pas systématiquement l'objet de développements.

¹³ Dans un rapport de 2020, la Cour des comptes rappelait que « lors de son dernier contrôle, la Cour avait recommandé à l'agence d'élaborer sans tarder un contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'ANRU, prenant pleinement en compte le contexte nouveau du NPNRU et du PIA 2 et ses conséquences sur le fonctionnement de l'agence. Ce contrat d'objectifs et de performance (COP) n'a pourtant pas été mis en place. » La cour constatait toutefois que : « L'ANRU estime aujourd'hui qu'un COP semble désormais peu pertinent au regard de la faiblesse des crédits d'État entre 2009 et 2017, ce qui ne permettrait pas à l'État, cosignataire, de fixer seul la stratégie de l'agence. L'ANRU indique avoir, malgré tout, préparé les éléments susceptibles de nourrir un tel contrat, éléments qui auraient alimenté la feuille de route pluriannuelle et annuelle de l'agence. La DHUP et la direction générale du Trésor demeurent pour leur part favorable à la mise en place d'un COP. La Cour admet cependant que cette recommandation a perdu de sa pertinence dans le contexte du nouveau cadre de gestion de l'agence. Elle estime toutefois qu'en l'absence de contrat d'objectifs et de performance, un cadre partenarial de supervision de l'agence et une convention pluriannuelle de financement demeurent plus que jamais nécessaires au regard des enjeux financiers majeurs des programmes de rénovation urbaine. » Cour des comptes – « L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU) » – avril 2020.

En outre, les modalités de suivi des objectifs sont plus ou moins détaillées. Elles se traduisent par des indicateurs et, parfois, des livrables (production et mise à jour de documents et d'outils). Certains COP ne prévoient pas de cibles à atteindre pour ces indicateurs et livrables quand d'autres en fixent avec des jalons annuels de progression. Les indicateurs sont alternativement des indicateurs de moyens ou de résultats. L'efficacité ne fait pas l'objet d'indicateurs. Si la mesure du nombre de bénéficiaires, en particulier les collectivités, d'un dispositif, est fréquente, celle du taux de satisfaction de ces mêmes bénéficiaires est rare. Par exception, le futur COP du Cerema prévoit dans les modalités de son suivi un livrable de synthèse sur la satisfaction des clients et des bénéficiaires des services de l'établissement.

Si le Cerema a établi un bilan formalisé du précédent COP 2021-2024, la mission n'a pas pu disposer du projet de nouveau COP (qui devrait être signé en juin 2025) pour vérifier si ce dernier avait été pris en compte dans l'élaboration du nouveau.

L'ADEME a établi un bilan de son COP 2020-2023 qui est résumé dans le COP 2024-2027 (page 11 : *« Au terme de ce précédent contrat, les priorités exprimées dans le COP 2020-2023 s'inscrivent dans une nouvelle dynamique d'accélération et dans le cadre et les trajectoires fixés par la planification écologique à l'échelle régionale et nationale. »*).

Le nouveau COP de l'ANCT ne fait pas explicitement référence au précédent.

La prise en compte du bilan d'un précédent COP ne se pose pas pour l'ANAH, qui n'a pas de COP depuis 2017 (son nouveau COP doit être approuvé par son CA en juin) et l'ANRU qui vient de signer son premier COP en 2023.

La question de la coordination entre les COP des différents opérateurs amène la mission à constater l'absence d'orientation générale sur ce sujet dans les COP en vigueur. Toutefois, celui de l'ADEME, dans sa partie consacrée à la modernisation de la gouvernance et du fonctionnement de l'agence, comprend une action visant à assurer la gouvernance et un pilotage en cohérence avec les politiques de modernisation de l'État. Il s'agit notamment de *« coordonner de manière étroite l'articulation de ses actions avec les autres opérateurs de l'État »*. De même, l'axe 1 du COP de l'ANCT, qui traite principalement de la gouvernance territoriale de l'ingénierie, rappelle les conventions quadriennales conclues entre l'ANCT et ses opérateurs partenaires (cf. *infra*).

Enfin, d'une manière générale, la relation entre l'opérateur et sa ou ses tutelles est très peu évoquée dans les COP et encore moins formalisée. Elle l'est principalement à l'occasion de la production d'un bilan annuel transmis à la ou aux tutelles de l'établissement, avant présentation à son conseil d'administration (quatre COP sur cinq prévoient ce bilan annuel). De fait, le COP apparaît comme un outil inégalement, voire insuffisamment investi par la tutelle.

1.1.1.4. Les lettres d'objectifs des directeurs généraux des opérateurs

Chacun des directeurs généraux des opérateurs sous revue a été destinataire d'une lettre d'objectifs annuels pour l'année 2024, dont la mission a pris connaissance. Tant sur la forme que le fond, elles diffèrent les unes des autres.

Sur la forme, ces lettres sont majoritairement signées par les directeurs des administrations centrales exerçant la tutelle. Alors que la DGECC exerce la tutelle de l'ADEME, la lettre d'objectifs du président directeur général de l'établissement est signée par le secrétaire général du ministère de la transition écologique (il siège toutefois au sein de son conseil d'administration en tant que commissaire du Gouvernement). Seule la lettre d'objectifs du directeur général de l'ANCT a été co-signée par quatre ministres.

Comptant deux à quatre pages (excepté celle de la directrice générale de l'ANAH qui comprend une annexe détaillant sur neuf pages les objectifs à atteindre), les lettres contiennent toutes des objectifs chiffrés faisant l'objet, chacun, d'une pondération qui détermine la part variable de la rémunération du dirigeant.

Sur le fond, classiquement, les objectifs affichés dans les lettres portent, d'une part, sur la mise en œuvre des missions de l'opérateur et, d'autre part, sur le pilotage, le fonctionnement et la gestion de l'établissement.

Trois lettres sur cinq évoquent le COP de l'opérateur (en cours et/ou celui à venir) mais seule la lettre adressée au directeur général du Cerema détaille les objectifs qu'il doit atteindre dans la mise en œuvre du COP et l'élaboration du suivant.

Seule la lettre adressée à la directrice générale de l'ANAH détaille les relations avec la tutelle, les autres les évoquant succinctement. Quatre lettres sur cinq abordent les relations avec l'État territorial, notamment les préfets de département.

Dans des termes proches, les lettres d'objectifs rappellent aux dirigeants que leur établissement doit œuvrer « *en complémentarité* », « *en appui* » ou « *en articulation* » avec tel autre opérateur mais sans objectif chiffré pour en mesurer la réalité, à l'exception du directeur général du Cerema qui se voit assigner un objectif visant à « *structurer la coordination avec les autres acteurs de l'ingénierie territoriale*. » La lettre d'objectifs du directeur général de l'ANCT aborde de manière détaillée l'ingénierie territoriale. Quant aux lettres adressées aux directrices générales de l'ANRU et l'ANAH, elles évoquent la prise en compte des enjeux de la transition écologique, sans pour autant faire référence aux actions que peuvent mener en la matière d'autres acteurs, tels que l'ADEME et le Cerema.

1.1.1.5. Des échanges réguliers entre les directions chargées de la tutelle et les directions des opérateurs

Pour assurer le suivi de l'activité des opérateurs, les directions générales ont mis en place des modalités d'échanges réguliers avec les opérateurs dont elles assurent la tutelle.

Par exemple, pour l'ANCT, des échanges bilatéraux mensuels se tiennent entre les directeurs généraux de l'agence et de la DGCL qui permettent d'évoquer les sujets stratégiques. Une réunion bilatérale hebdomadaire permet en amont au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire de la DGCL d'échanger avec le secrétaire général de l'agence sur les sujets d'actualité.

Concernant le Cerema, les échanges entre la DGALN et cet opérateur sont encadrés depuis 2020 par un protocole-cadre pluriannuel. Le protocole actuel, qui couvre la période 2024-2026, définit les priorités stratégiques et l'implication attendue du Cerema dans le champ des politiques prioritaires de la DGALN pour répondre aux enjeux de l'accélération de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique. En application du protocole, une convention annuelle financière fixe tous les ans les projets subventionnés et le montant de co-financement apporté par la DGALN. La sélection des projets fait l'objet d'un dialogue entre les équipes de la DGALN et le Cerema qui commence à l'été de l'année N-1 pour s'achever en mars/avril de l'année N.

S'agissant de l'ANAH, la DGALN organise et pilote plusieurs réunions d'échanges entre l'opérateur et les services centraux de l'État pour s'assurer que les objectifs assignés en début d'année en matière d'adaptation au changement climatique et d'aménagement du territoire sont atteints. Cette action de suivi de l'activité de l'agence passe par :

- ♦ des réunions interservices en préparation des grandes échéances budgétaires avec la direction du budget pour bien cadrer et définir les objectifs et évaluer les moyens nécessaires à mettre en face ;

- ◆ des comités de pilotage dédiés aux différents dispositifs ;
- ◆ la transmission par l'agence à un rythme hebdomadaire et mensuel de tableaux de suivi de l'activité sur l'ensemble de son champ d'intervention ;
- ◆ le pilotage de la procédure de définition des objectifs de la directrice générale et de son évaluation.

Quant à l'ANRU, le pilotage s'organise autour des objectifs assignés à la directrice générale, avec un « *reporting* » opérationnel et financier mensuel, un suivi fin de l'activité de l'agence, de la mise en œuvre et du suivi du COP. Par ailleurs, le directeur de la DHUP rencontre la directrice générale de l'agence lors d'une réunion bilatérale toutes les cinq à six semaines. En co-tutelle, avec la DHUP, la DGCL assure le pilotage de l'agence à travers le contrat d'objectifs et de performance et les lettres de mission et d'objectifs adressées à la directrice générale. Des échanges bilatéraux réguliers sont organisés entre la directrice générale des collectivités locales et la directrice générale de l'ANRU afin d'évoquer les sujets stratégiques pour l'agence.

1.1.2. La coordination entre les tutelles s'exerce davantage autour de la supervision de l'activité des opérateurs qu'en amont de leur cadrage stratégique

Les contrats d'objectifs et de performance offrent aux administrations centrales un premier outil pour leur permettre de partager entre elles les objectifs des différents établissements publics dont elles assurent la tutelle. L'examen des COP (cf. *supra* § 1.1.1.3.) ne fait toutefois pas apparaître qu'ils sont élaborés en intégrant cet enjeu.

Au-delà des COP, la coordination des administrations centrales représentées dans les conseils d'administration des opérateurs prend la forme de multiples réunions, notamment à l'approche des séances des conseils d'administration.

Ainsi, s'agissant de l'ANCT, la coordination entre la DGCL et les autres ministères est assurée, avant chaque conseil d'administration de l'agence, par une réunion préparatoire à la réunion des administrateurs de l'État (pré-RAE) associant DGCL, ANCT, DB et CBCM, puis par cette réunion proprement dite (RAE).

Ces réunions sont l'occasion d'un travail de coordination interministérielle, entre les différentes directions d'administrations centrales représentées dans les conseils d'administration des opérateurs (ANCT, ANRU et CEREMA notamment), en vue d'harmoniser leurs positions sur les points inscrits à l'ordre du jour du conseil d'administration. Elles sont également le lieu d'un échange avec la direction du budget du ministère de l'économie et des finances et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dans le cadre de l'exercice de la tutelle budgétaire et financière et du contrôle de l'ANCT. Ces rencontres ne sont pas exclusives d'échanges réguliers directement entre la direction du budget (DB), le CBCM et la DGCL sur la trajectoire financière de l'ANCT.

Des réunions bilatérales sont régulièrement organisées entre la DGCL et d'autres directions d'administration centrale, à l'instar de la direction générale des outre-mer (DGOM) et la DGALN, pour échanger sur des sujets communs. La DGCL est par ailleurs pleinement associée au réseau des tutelles des établissements du ministère de la transition écologique.

Autre exemple, dans le cadre de l'exercice de la tutelle de l'ANRU, la DHUP et la DGCL organisent des temps d'échanges réguliers, ainsi que des réunions périodiques au niveau des sous-directions en vue de traiter les différents dossiers qui concernent l'agence (comme par exemple la définition des objectifs annuels de la directrice générale de l'ANRU, l'appréciation des objectifs fixés au titre de l'année N-1 qui conditionnent le versement de sa part variable, ou encore des sujets comme le plan visant à accélérer le relogement, et en particulier en Île-de-France, dont certaines mesures ont nécessité de modifier le règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU).

1.1.3. La coopération entre opérateurs nationaux est formalisée selon des conventions pluriannuelles assez généralistes

Le législateur a placé l'ANCT au cœur d'un dispositif de conventions destinées à organiser les relations bilatérales entre l'agence et chaque opérateur. Il n'a cependant pas fait le choix d'organiser le dispositif dans le cadre d'une convention unique qui aurait favorisé une approche multilatérale¹⁴.

Autrement dit, à travers chaque convention, l'ANCT et l'opérateur co-signataire visent à articuler leurs actions, mais il n'existe pas de convention unique qui coordonnerait, dans leur ensemble, les actions des opérateurs de l'État en matière d'ingénierie territoriale, alors qu'il incombe pourtant à l'ANCT de faciliter « *l'accès des porteurs de projets aux différentes formes, publiques ou privées, d'ingénierie juridique, financière et technique, qu'elle recense* »¹⁵.

En 2023, les signataires de ces conventions bilatérales ont toutefois paraphé, ensemble, une charte intitulée « *Pour une ingénierie publique au service de la réussite de la transition écologique et de la cohésion des territoires* » (cf. *infra*). Au travers de cette charte, ses signataires s'engagent « *de manière résolue dans une coordination et une complémentarité nationale et locale de leurs offres d'ingénierie au service de la transition écologique des territoires et des politiques publiques, notamment France Ruralité.* »

La charte se concrétise dans la production d'un document au format d'un triptyque présentant les offres de services de chaque opérateur (cf. annexe II). Elle conforte en outre des organisations (point d'entrée unique du préfet de département en tant que délégué territorial de l'ANCT, l'ANRU et l'ANAH, animation de l'ingénierie locale par les CLCT) et outils déjà en place (CRTE, plateforme « Aides-territoires »).

Un tel document ne peut, par son caractère généraliste renvoyant principalement à des dispositifs existants, être assimilé à une convention multilatérale détaillant les modalités de coordination entre les opérateurs de l'État, d'une part, et entre ceux-ci et ceux des territoires, d'autre part. Il est à noter que la charte n'évoque que succinctement l'offre d'ingénierie des acteurs locaux que sont les collectivités, les opérateurs de celles-ci et les bureaux d'étude privés.

Pour revenir aux conventions bilatérales, les premières ont été signées en juin 2020 par les directeurs généraux des opérateurs et les ministres de tutelle des établissements partenaires.

Elles précisent les conditions dans lesquelles l'ANCT contracte avec l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME, le Cerema et la Caisse des dépôts et consignations (Banque des territoires) pour le financement et la mise en œuvre d'actions dans les territoires où l'agence intervient¹⁶.

¹⁴ Article L.1233-3 du CGCT : « *L'Agence nationale de la cohésion des territoires et l'État concluent des conventions pluriannuelles avec :*

1° L'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;

2° L'Agence nationale de l'habitat ;

3° L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;

4° Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ;

5° La Caisse des dépôts et consignations.

Ces conventions prévoient les conditions dans lesquelles les personnes mentionnées aux 1° à 5° participent au financement et à la mise en œuvre d'actions dans les territoires où l'agence intervient.

Ces conventions et leurs éventuels avenants sont transmis au Parlement. »

¹⁵ Article L.1231-2 du CGCT.

¹⁶ Article R.1233-4 du CGCT : « *Les conventions mentionnées à l'article L.1233-3 prévoient :*

1° Les modalités selon lesquelles le délégué territorial de l'agence dans le département est le référent unique des collectivités territoriales pour les projets soutenus par l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;

2° L'articulation entre les objectifs de l'agence et les projets d'établissements ou projets stratégiques des opérateurs mentionnés à cet article ;

Annexe IV

Dans leur ensemble, les premières conventions ont formé le cadre d'une collaboration renforcée dans la construction des actions de l'ANCT. Elles rappellent les actions menées par chacun des opérateurs sur les territoires d'intervention prioritaires et dans les programmes de l'ANCT. Elles dégagent aussi, pour certaines, des axes de travail commun sans déroger au principe de spécialité de chacun des établissements.

Le 14 février 2023, le comité national de coordination, prévu par l'article L.1233-4 du CGCT et qui comprend des représentants de chaque établissement partenaire, a fait le point de la mise en œuvre de ces conventions triennales et de leur renouvellement¹⁷. Selon l'ANCT, le bilan des projets conduits avec ces partenaires, entre 2020 et 2022, a « *fait apparaître un accompagnement concret des collectivités dans leurs projets de territoire sur les plans financiers, d'ingénierie, d'outillages, d'études...* »

Une fois le bilan établi, qui a mis en exergue un objectif commun aux six établissements à prendre en compte dans les nouvelles conventions, celui de l'amélioration de l'impact et de la perception de la réponse opérationnelle apportée aux besoins des territoires, l'ANCT et les établissements partenaires ont conduit, en lien avec la tutelle, un travail de refonte de ces documents.

Selon la présentation qui en a été faite lors du salon des maires de 2023, au cours duquel elles ont été signées, les nouvelles conventions-cadres « *ont permis d'identifier de nouvelles synergies entre les opérateurs, de clarifier des lignes directrices d'intervention selon leurs modalités (ingénierie amont ou ingénierie plus en aval) ou selon leurs thématiques (appui aux transitions, mobilités, cohésion sociale...), et de réaffirmer ainsi des coopérations efficaces au profit des collectivités.* »

Les conventions signées en 2023 ont une trame commune : après avoir rappelé les missions de chaque signataire et présenté le bilan des précédentes conventions, elles précisent les modalités de coopération, d'appui et de coordination entre l'ANCT et l'opérateur signataire, notamment les engagements pris dans la mise en œuvre des programmes de l'ANCT, la participation des deux signataires à leur gouvernance réciproque (nationale, régionale et départementale) et les modalités de communication partagée.

Selon les termes des conventions, le renforcement du partenariat entre établissements passe également par un « *point de passage obligé (le préfet de département) dans la mise en place des projets menés* » par les opérateurs signataires. A ce titre, le préfet est en charge de la coordination générale des projets destinés aux territoires. En revanche, ces conventions n'évoquent pas la coordination des actions de leurs signataires avec les offres locales, publiques et privées, d'ingénierie.

3° La mobilisation de leurs moyens humains et financiers pour la mise en œuvre des actions de l'agence ;

4° Les modalités de communication sur les projets soutenus par l'agence et leur articulation avec celle de ces opérateurs. »

¹⁷ Les conventions pluriannuelles indiquent que le comité national de coordination de l'ANCT « *a pour objectif le pilotage et le suivi des actions à mener en faveur des programmes de l'ANCT et des projets des collectivités territoriales soutenus par celle-ci.* »

Parmi les différents documents annexés à chaque convention-cadre, figure un tableau recensant toutes les formes d'ingénierie proposées par les six partenaires dans dix champs de l'action publique (démarche territoriale/appui aux transitions, nature/environnement, eau/milieux aquatiques, énergie et déchets...) afin de renforcer la lisibilité de l'action de chacun. C'est à partir de ce tableau qu'a été édité, par l'ANCT, un dépliant triptyque intitulé « *L'offre d'ingénierie pour les territoires* ». Ce document présente, pour les différents champs de l'action publique, les opérateurs qui interviennent dans chacun d'eux. Il n'apparaît pas que la négociation de ces conventions ait conduit l'un des signataires à revoir le format de ses programmes, non plus qu'à faire évoluer ses modalités d'animation territoriale ou d'échange avec des réseaux d'élus. En revanche, la signature de ces « accords-cadres » nationaux a facilité le rapprochement opérationnel de leurs délégations territoriales, lorsqu'elles existent, comme pour l'ADEME et le Cerema, ou les échanges des mêmes avec le correspondant régional de l'ANCT, comme évoqué par les responsables territoriaux concernés lors des déplacements de la mission.

1.1.4. Des initiatives parallèles des administrations centrales en faveur d'une meilleure lisibilité de l'action de l'État en matière d'ingénierie territoriale

Au cours de ses travaux, la mission a pris connaissance d'initiatives récentes portées par les administrations centrales dans le but affiché de garantir une meilleure lisibilité de l'offre d'ingénierie de l'État dans les territoires.

Ces initiatives sont notamment le fruit de réflexions menées au sein d'un groupe de travail inter-directions d'administrations centrales du ministère de la transition écologique et des opérateurs lancé en 2023, sous l'égide du cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Elles ont pris forme, entre autres, avec la création d'une Mission Adaptation, le lancement d'une expérimentation dans cinq départements ainsi que des travaux en cours portant sur la coordination des outils numériques mis à disposition des collectivités.

1.1.4.1. La création de la Mission Adaptation dans le cadre du 3e Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3)

Pour répondre spécifiquement aux besoins d'ingénierie des collectivités engagées dans des projets d'adaptation répondant aux enjeux de la transition écologique, l'ANCT, l'ADEME, l'ANAH, l'ANRU, le Cerema et la Banque des territoires, ont mené en 2023 à la demande du ministère des travaux visant à faciliter l'accès à leurs offres.

Ils se sont concrétisés par la signature, le 22 novembre 2023, de la « *Charte pour une ingénierie publique au service de la réussite de la transition écologique et de la cohésion des territoires* » en présence du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de la ministre de la transition énergétique, de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, du ministre délégué chargé du logement, et de la secrétaire d'État chargée de la citoyenneté et de la ville.

Dans le prolongement de cette charte, le 3^e Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) de 2024 comprend une mesure (n° 25) intitulée « *Lancer la Mission Adaptation, offre unifiée d'ingénierie de l'État pour l'adaptation à destination des collectivités locales* ». Le PNACC-3 fait le constat que ces dernières années, plusieurs opérateurs de l'État se sont saisis des sujets d'adaptation afin de travailler sur leurs offres d'accompagnement des collectivités. Tout en reconnaissant le signal positif et nécessaire de cette mobilisation, il apparaît que « *la dispersion de l'offre de service peut créer un manque de lisibilité pour les collectivités. Les opérateurs du ministère chargé de la transition écologique vont donc proposer une offre commune, en expertise et ingénierie, pour accompagner les collectivités territoriales dans leur démarche d'adaptation au changement climatique.* »¹⁸

Installée en 2024, la Mission Adaptation se présente comme « *une porte d'entrée unique* » vers les opérateurs de l'État¹⁹. Ce service prend la forme d'une interface numérique²⁰, dénommée Mission Adaptation. Derrière la plateforme web, un binôme de référents de l'ADEME et du Cerema oriente la collectivité vers les bonnes offres et les bons contacts, quelle que soit la maturité de son projet, pour définir des diagnostics et les stratégies locales d'adaptation et enclencher les opérations d'adaptation, en mobilisant toutes les compétences des opérateurs.

L'offre de la Mission Adaptation comprend cinq « *piliers* » qui s'inscrivent dans une logique de parcours :

- ◆ la compréhension initiale des besoins et des capacités, avec un premier échange entre la collectivité et les référents de la Mission Adaptation pour préciser sa demande ;
- ◆ la montée en compétence avec la mise en place d'une formation d'abord à destination des chargés de mission en collectivités, puis de la collectivité et de ses élus ;
- ◆ l'élaboration d'une stratégie d'adaptation grâce à un travail sur le long terme pour identifier les priorités, monter des partenariats, en lien avec la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) ;
- ◆ le fléchage vers des approfondissements thématiques : infrastructures, bâtiments, ressource en eau, etc. en fonction des besoins ;
- ◆ un appui sur-mesure pour engager des actions spécifiques (en faisant potentiellement appel à l'ingénierie privée).

Selon les données disponibles (avril 2025)²¹, cent territoires bénéficient ou ont bénéficié de ce dispositif. Parmi ces territoires, on dénombre notamment : une région, 17 départements, 8 métropoles, 26 communautés urbaines ou d'agglomération, 16 communautés de communes, 8 communes (dont la ville de Paris), 8 parcs naturels régionaux et 8 Pays ou PETR.

¹⁸ Extrait de la fiche 25 du PNACC 3.

¹⁹ La mesure 25 du PNACC 3 indique que les pilotes de la Mission adaptation sont le CGDD, l'ADEME, le Cerema et l'ANCT, en lien étroit avec Météo-France, les Agences de l'eau, l'OFB, l'ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux) et la Banque des territoires.

²⁰ <https://mission-adaptation.fr/>

²¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Mission_Adaptation_100%20collectivit%C3%A9s.pdf

1.1.4.2. La démarche d'accompagnement pour la coordination de l'ingénierie publique, expérimentée dans cinq départements

En décembre 2023, le service de la transformation ministérielle et de l'animation du réseau (STMAR), relevant du secrétariat général du ministère de la transition écologique, a été chargé par le cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de proposer un dispositif d'accompagnement pour aider cinq territoires « *d'accélération* » à améliorer la coordination des acteurs de l'ingénierie en réponse aux besoins des collectivités. Cette démarche s'inscrivait, pour ses promoteurs, dans le droit fil de la signature de la charte précitée, le 22 novembre 2023 lors du salon des maires, et de la circulaire du 28 décembre 2023 relative au renforcement de l'appui en ingénierie aux collectivités.

Après appel à manifestation d'intérêt, cinq départements ont été retenus (les Ardennes, la Dordogne, l'Indre, la Haute-Marne, et le Nord²²). La démarche a été lancée à la mi-2024 et se poursuit à la date de rédaction du présent rapport. Elle implique les services de l'État (membres du corps préfectoral, DDT(M)), les opérateurs, et des élus. Elle se déroule selon des étapes habituelles d'une expérimentation : une phase d'écoute initiale des acteurs suivie de la co-construction des solutions (à travers des ateliers collaboratifs) pour se terminer par une phase d'approfondissement.

Les résultats de cette expérimentation sont attendus à la mi-2025. Ils doivent permettre de conforter ou d'apporter de nouveaux éléments concernant l'objectivation des besoins.

1.1.4.3. Des travaux de coordination, à l'initiative du niveau central, portant sur différents outils de cartographie de l'offre d'ingénierie mise à disposition des collectivités

La présentation de l'offre d'ingénierie de l'État et de ses opérateurs fait l'objet de cartographies diverses et nombreuses.

Ainsi, la charte précitée, signée le 22 novembre 2023, a fixé le cadre d'une cartographie de l'offre d'ingénierie élaborée et coordonnée par l'ANCT et donné lieu à l'édition d'un document sous forme de tableau. Celui-ci présente, pour chaque projet et à chaque étape de sa réalisation, les offres d'ingénierie, autour de dix thèmes, proposées aux collectivités par l'ANCT, le Cerema, l'ADEME, l'ANAH, l'ANRU et la Banque des territoires.

Cependant, n'étant pas signataires de la charte, d'autres opérateurs (OFB, agences de l'eau...) ne figurent pas dans ce document édité par l'ANCT qui se base sur le référentiel d'ingénierie et les thématiques de politiques publiques de l'agence « *non strictement aligné sur celui d'Aides-territoires développé par la DGALN²³.* » C'est la raison pour laquelle la DGALN a poursuivi l'élaboration d'une cartographie des offres des membres qui constituent le groupe de travail ministériel en s'appuyant notamment sur la plate-forme « Aides-territoires », outil conçu par ses soins et transféré à l'ANCT (cf. *infra*).

²² Initialement retenu, le département de la Nièvre s'est retiré de la démarche.

²³ Note du CGDD date du 19 novembre 2024 sur l'avancement des travaux et propositions de suites à donner au groupe de travail ministériel sur l'ingénierie publique.

En outre, en mai 2024, le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) a diffusé une « *cartographie des actions et mesures d'accompagnements pour les collectivités* ». Cette cartographie se réfère au document élaboré par l'ANCT et à la plate-forme « Aides-territoires » avant de détailler pour chacune des 33 thématiques qu'elle présente (bâtiment, transports en commun, optimisation des déplacements, biogaz, réseau de chaleur, sobriété foncière, collecte et tri des déchets...) les objectifs, le type d'action possible, les supports en ingénierie et leur financement par les opérateurs de l'État ainsi que les ressources qu'ils peuvent mettre à disposition (méthodes, atlas, documents stratégiques...)

La multiplication de ces outils a conduit au lancement des travaux pilotés par la direction interministérielle du numérique (DINUM) et le SGPE en vue d'une rationalisation et d'une meilleure coordination d'outils existants. Ils portent sur la convergence des différents outils numériques proposés aux collectivités en faveur de la transition écologique et de mise en place d'une offre de service cohérente, autour d'une base de données commune aux différents projets et de passerelles entre les différentes plateformes des acteurs de l'offre d'ingénierie de l'État, dans la logique du « *dites-le nous une fois* ».

A date, ce sont neuf projets, portés par la DINUM, le CGDD, la direction du numérique du ministère de la transition écologique, l'ANCT, l'ADEME, et le Cerema, qui sont soutenus par le fonds d'investissement « Numérique et Données » pour la planification écologique (FINDPE) à hauteur de 2 732 492,00 € pour un coût total de 9 060 712,00 € (voir tableau *infra*).

Il est à noter que dans le document présentant le bilan des aides versées au titre du FINDPE²⁴, les délibérations du comité d'investissement de ce fonds ont fait apparaître que les services numériques présentés par les différents porteurs s'inscrivent « *dans un écosystème de services numériques voisins, parfois concurrents et ciblant les mêmes usagers. Si chaque service s'efforce de résoudre un ou plusieurs problèmes pour une cible donnée et depuis une administration donnée, l'état des lieux montre qu'il en découle une offre globale complexe et confuse du point de vue l'utilisateur et des difficultés structurelles de passage à l'échelle.* »

Dans une démarche de coordination des différentes administrations avec un objectif d'optimisation de l'expérience utilisateur globale par la clarification de l'offre publique, du retour sur investissement en matière d'impact et des efforts de déploiement, le comité stratégique du FINDPE a conditionné le versement des fonds à « *la participation à une investigation ad hoc et à la mise en œuvre de ses recommandations sur la pertinence et les modalités d'une convergence de ces différents services numériques publics. L'investigation est menée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes des services concernés, sous la direction conjointe du SGPE et de la DINUM.* »

La mission n'a pas recueilli d'information supplémentaire sur l'avancement de cette démarche.

²⁴ Bilan daté de mars 2025 accessible par le lien <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/fonds-dinvestissement-numerique-et-donnees-pour-la-planification-ecologique/>

Annexe IV

Tableau 2 : Projets relevant de l'ingénierie territoriale portés par la DINUM, le CGDD, la direction du numérique du ministère de la transition écologique, l'ANCT, l'ADEME, et le Cerema et soutenus par le fonds d'investissement « Numérique et Données » pour la planification écologique (FINDPE)

Sponsor	Nom	Description du projet	Recommandation du comité	Montant total 2024 déclaré au dépôt du dossier	Montant attribué par le comité	Montant effectivement engagé
DNUM MTE	Activateur territorial pour la transition écologique	Soutenir les COP régionales de territorialisation de la transition écologique <i>via</i> l'application planification-territoires.ecologie.gouv.fr	Les délibérations du comité d'investissement du FINDPE ont fait apparaître que ce service numérique s'inscrit dans un écosystème de services numériques voisins, parfois concurrents et ciblant les mêmes usagers. Si chaque service s'efforce de résoudre un ou plusieurs problèmes pour une cible donnée et depuis une administration donnée, l'état des lieux montre qu'il en découle une offre globale complexe et confuse du point de vue l'utilisateur et des difficultés structurelles de passage à l'échelle. Dans une démarche de coordination des différentes administrations avec un objectif d'optimisation (i) de l'expérience utilisateur globale par la clarification de l'offre publique, (ii) du retour sur investissement en matière d'impact et (iii) des efforts de déploiement, les parties prenantes du comité stratégique du FINDPE souhaitent ainsi conditionner le versement des fonds à la participation à une investigation <i>ad hoc</i> et à la mise en œuvre de ses recommandations sur la pertinence et les modalités d'une convergence de ces différents services numériques publics. L'investigation sera menée dans les meilleurs délais, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes des services concernés, sous la direction conjointe du SGPE et de la DINUM. Cette investigation sera en partie financée par 15 % des fonds initialement alloués au projet par le FINDPE.	538 410,00 €	280 000,00 €	279 970,56 €

Annexe IV

Sponsor	Nom	Description du projet	Recommandation du comité	Montant total 2024 déclaré au dépôt du dossier	Montant attribué par le comité	Montant effectivement engagé
CGDD	ecologie.data.gouv (Projet Ecosphères)	Plateforme de référence en matière de données ouvertes et restreintes dans le domaine de la planification écologique. Elle vise à faciliter l'accès aux données pertinentes pour les chantiers de la France Nation Verte et les politiques publiques du Ministère de la Transition Écologique	Recommandation identique à celle de la première ligne du tableau avec l'ajout suivant : De plus, le comité d'investissement invite l'équipe à se focaliser sur des cas d'usage précis afin de démontrer des réussites concrètes.	860 000,00 €	297 500,00 €	291 119,28 €
ADEME	Facili-TACCT	Accompagner les collectivités pour une meilleure appropriation de leur diagnostic de vulnérabilité.	Recommandation identique à celle de la première ligne du tableau	741 000,00 €	100 000,00 €	100 000,00 €
CGDD	Indicateurs territoriaux pour la transition écologique	Résoudre les défis de planification écologique en fournissant une infrastructure numérique centralisée pour la collecte, le calcul et la diffusion d'indicateurs territoriaux.	Recommandation identique à la première ligne du tableau avec l'ajout suivant : De plus, le comité d'investissement invite l'équipe à prioriser l'identification de cas d'usage avant de développer de nouvelles fondations techniques, afin de faciliter la création d'un consensus autour de certains indicateurs clés. Il apparaît également pertinent de vérifier comment ces efforts s'intègrent avec le tableau de bord national du SGPE et l'activateur territorial pour la transition écologique, pour maintenir une cohérence dans l'approche globale.	650 000,00 €	255 000,00 €	254 589,62 €

Annexe IV

Sponsor	Nom	Description du projet	Recommandation du comité	Montant total 2024 déclaré au dépôt du dossier	Montant attribué par le comité	Montant effectivement engagé
ANCT	Mon Espace Collectivité	Réunir en un seul endroit collectivités et État Local pour accélérer les projets et leur impact sur le territoire.	Recommandation identique à celle de la première ligne du tableau	1 458 684,00 €	455 000,00 €	455 000,00 €
ADEME	Plus Fraîche Ma Ville	Accompagner les collectivités dans le choix de solutions de rafraîchissement urbain pérennes et durables	Recommandation identique à celle de la première ligne du tableau	959 366,00 €	170 000,00 €	170 000,00 €
Cerema	Recommandations-collaboratives	Outiller les projets complexes des territoires	Recommandation identique à celle de la première ligne du tableau	1 705 000,00 €	510 000,00 €	510 000,00 €
ADEME	Territoires en Transitions	Aider les collectivités à prioriser la mise en œuvre des actions les plus impactantes pour réussir la transition écologique	Recommandation identique à celle de la première ligne du tableau	1 754 760,00 €	271 500,00 €	271 500,00 €
DINUM	Convergence Plateformes Territoriales	Faire converger les services numériques destinés à la transition écologique des collectivités.		393 492,00 €	393 492,00 €	393 492,00 €
Total				9 060 712,00 €	2 732 492,00 €	2 725 671,46 €

Source : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/fonds-dinvestissement-numerique-et-donnees-pour-la-planification-ecologique/>

1.2. La coordination sous l'égide de l'État territorial des opérateurs et des écosystèmes locaux

Complémentairement à la gouvernance nationale de l'ingénierie territoriale, l'État déconcentré, en pratique les préfets et leurs services, agit à l'endroit de ses opérateurs, mais aussi des écosystèmes locaux qui comptent de nombreux acteurs, tant publics que privés (cf. annexe III).

1.2.1. Le pilotage régional des opérateurs reste très hétérogène

Bien qu'ils en aient été destinataires, comme les préfets de département, les préfets de région ne se voient pas confier un rôle particulier dans la mise en œuvre de la circulaire du 28 décembre 2023 relative au renforcement de l'appui en ingénierie des collectivités.

Toutefois, en application de l'article R.1232-11 du CGCT, le préfet de région, en tant que « *délégué territorial de l'agence dans le département chef-lieu de région* » transmet chaque année au directeur général de l'ANCT « *le bilan d'activité de l'accompagnement des collectivités territoriales pour mener à bien leurs projets de territoire* ». Le même texte prévoit qu'il « *anime un comité régional des financeurs associant les représentants locaux des opérateurs membres du comité national de coordination*²⁵. Ce comité régional a pour objet de mobiliser les crédits nécessaires pour accompagner les collectivités territoriales à réaliser leurs projets de territoire. Lorsqu'un projet de territoire concerne plus d'un département, le préfet de région désigne un délégué territorial chargé de la coordination du projet. »

Après consultation, par la mission, des treize préfectures de région métropolitaines, il apparaît que :

- ◆ cinq préfectures de région sur treize n'ont pas installé le comité régional des financeurs mais lui ont parfois substitué d'autres instances de coordination ;
- ◆ lorsque le comité régional a été institué, le nombre de réunions en 2023 et 2024 est faible et souvent décroissant d'une année sur l'autre (excepté dans une région) ;
- ◆ que le comité ait été institué ou qu'une autre instance lui ait été substituée, le cercle des membres a parfois été élargi au-delà de celui prévu par l'article R.1232-11 du CGCT : c'est le cas avec la présence, dans plusieurs régions, des directions régionales (DREAL, DRAC), des établissements publics fonciers (EPF) d'État ou régionaux et d'Action Logement.

Au-delà du comité régional des financeurs, le préfet de région peut jouer un rôle dans le pilotage de l'ingénierie territoriale au niveau régional en s'appuyant sur le comité de l'administration régionale (CAR). Cette instance est notamment consultée sur le projet stratégique de l'État dans la région²⁶.

²⁵ Article L.1233-4 du CGCT : « *Le comité national de coordination de l'Agence nationale de la cohésion des territoires comprend :*

1° Des représentants de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;

2° Des représentants de l'Agence nationale de l'habitat ;

3° Des représentants de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;

4° Des représentants du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ;

5° Des représentants de la Caisse des dépôts et consignations. »

²⁶ Article 5 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

En outre, *via* la gestion de certaines lignes budgétaires (DSIL, FNADT notamment), le préfet de région dispose des moyens de soutenir l'ingénierie des collectivités territoriales. La répartition de ces moyens dans les départements est validée par le CAR.

Ainsi le CAR, auquel participent, selon les régions et à des rythmes variables, les représentants territoriaux des opérateurs de l'État, peut-être potentiellement un lieu de coordination de l'offre d'ingénierie territoriale proposée par l'État dans la région.

Il doit être en outre rappelé qu'en application de l'article 2 du décret n° 2023-45 du 30 janvier 2023 relatif à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie²⁷, le préfet de région, en sa qualité de délégué territorial de cet opérateur préside « *le comité d'orientation et la commission régionale des aides. Il veille à la cohérence et à la coordination des actions de l'agence avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'État en région, conformément au contrat d'objectifs à caractère pluriannuel signé avec l'agence.* » A ce titre, le préfet de région, au moins à travers l'action de l'ADEME, contribue à la cohérence de l'offre d'ingénierie dans la région.

Également délégué territorial de l'ANAH, comme l'est le préfet de département, le préfet de région ne se voit pas confier par les textes un rôle particulier concernant l'ingénierie que cette agence peut proposer aux collectivités territoriales, au demeurant limitée au volet « habitat privé » des opérations de revitalisation des centres (l'ANAH finance notamment des chefs de projet des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU), action menée en complémentarité de celle de l'ANCT).

1.2.2. Le pilotage départemental a bénéficié des apports méthodologiques et de financement apportés par la création de l'ANCT, sans moyens humains toutefois

Le pilotage et l'animation territoriale de l'offre d'ingénierie incombent principalement au représentant de l'État dans le département qui, en vertu de la loi, est désigné comme délégué territorial de l'ANCT. A ce titre, le préfet est chargé « *[d']assurer la cohérence et la complémentarité des actions de l'agence, d'une part, avec les soutiens apportés aux projets locaux par les acteurs locaux publics ou associatifs intervenant en matière d'ingénierie et, d'autre part, avec les décisions prises au sein de la conférence territoriale de l'action publique* ».

Il veille « *à encourager la participation du public dans le cadre de l'élaboration des projets des collectivités territoriales et de leurs groupements* » et il réunit « *régulièrement, au moins deux fois par an, un comité local de cohésion territoriale, qui est informé des demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, des suites qui leur sont données et, le cas échéant, de la mise en œuvre des projets concernés.* »²⁸

²⁷ Article R.131-16 du code de l'environnement.

²⁸ Article L.1232-2 du code général des collectivités territoriales.

Les responsabilités du délégué territorial de l'ANCT s'exercent dans le cadre plus large de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, qui crée l'agence nationale de la cohésion des territoires, et donne mission à celle-ci « *en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire, de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements (...) dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets (...). A ce titre, elle facilite l'accès des porteurs de projets aux différentes formes, publiques ou privées, d'ingénierie juridique, financière et technique, qu'elle recense. Elle apporte un concours humain et financier aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Elle favorise la coopération entre les territoires et la mise à disposition de compétences de collectivités territoriales et de leurs groupements au bénéfice d'autres collectivités territoriales et groupements. Elle centralise, met à disposition et partage les informations relatives aux projets en matière d'aménagement et de cohésion des territoires dont elle a connaissance* »²⁹.

Le rôle du représentant de l'État dans le dispositif a été renforcé récemment. Ainsi, en application du décret n° 2024-97 du 8 février 2024 relatif au rôle du délégué territorial de l'agence nationale de la cohésion des territoires, entré en vigueur le 1^{er} mars 2024, les pouvoirs du préfet de département ont été accrus en matière d'accompagnement en ingénierie des collectivités afin de permettre une approche plus agile et adaptée aux besoins spécifiques des collectivités territoriales.

Avec cette évolution réglementaire, le délégué territorial saisi par une collectivité pour un besoin en ingénierie peut désormais lui-même décider de mettre en œuvre certaines prestations du marché d'ingénierie de l'ANCT et signer les conventions d'accompagnement. Une enveloppe lui est déléguée à cette fin et lui permet d'utiliser les lots du marché consacrés aux diagnostics territoriaux, à la concertation avec les habitants et à l'appui au pilotage de projets³⁰. Le bilan de cette procédure (montant des crédits, nombre de prestations) est traité en annexe II.

En application de l'article R.1232-9 du CGCT, le préfet de département peut nommer délégué territorial adjoint le directeur départemental des territoires et de la mer le cas échéant (DDT(M)) ainsi que d'autres personnels de l'État en service dans ce département qui sont généralement des sous-préfets (soit le secrétaire général de la préfecture, soit un sous-préfet d'arrondissement). A ce titre, il peut subdéléguer ses compétences et sa signature³¹.

Cette responsabilité conforte le positionnement et le travail de terrain des sous-préfets et du directeur de la DDT(M), déjà identifiés de longue date par les élus comme « *portes d'entrée* » pour être conseillés et accompagnés dans la mise en œuvre de leurs projets.

Ces responsabilités nouvelles n'ont toutefois pas été accompagnées de moyens humains supplémentaires pour le délégué territorial, comme relevé par le rapport de l'IGA de 2021³².

²⁹ Article L.1231-2.-I du CGCT.

³⁰ Art. R.1232-12 du CGCT : « Lorsque, en application des dispositions de l'article 59-3 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'État dans les régions et départements, le directeur général a délégué au délégué territorial ses pouvoirs en matière d'accompagnement en ingénierie des collectivités, dans le cadre de la mission de l'agence relative au conseil et au soutien des collectivités territoriales et leurs groupements, prévue au I de l'article L. 1231-2, le délégué territorial la met en œuvre, dans son ressort territorial, dans les conditions suivantes :

« 1° Il instruit les demandes d'accompagnement, en tant que de besoin avec l'appui des services de l'agence, dans le respect des conditions techniques et financières définies par le directeur général de l'agence et dans la limite des crédits du budget voté par le conseil d'administration ;

« 2° Il prépare et signe les conventions avec les collectivités territoriales et les transmet au directeur général de l'agence afin que soit prise la décision d'engagement. »

³¹ Article L.1232-2 du CGCT.

³² Rapport IGA, L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires, décembre 2021.

2. L'animation du dispositif d'ingénierie territoriale

L'animation du dispositif local d'ingénierie territoriale est examinée au niveau régional puis départemental. Ces développements s'appuient à la fois sur l'analyse des instructions existantes mais aussi sur leur mise en œuvre telle qu'elle a pu être évaluée par la mission lors de ses déplacements.

2.1. L'échelon régional est faiblement investi pour l'animation de l'offre d'ingénierie publique relevant des opérateurs ou des collectivités elles-mêmes

Aucune instance de niveau régional ne se voit confier explicitement de rôle particulier en matière d'ingénierie territoriale même si la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est parfois amenée à traiter de ces sujets dans le cadre de ses compétences.

2.1.1. L'animation par le représentant de l'État

Même si les textes instituent comme délégué territorial de l'ANCT le préfet de département, le délégué territorial de l'agence dans le département chef-lieu de région a des responsabilités particulières dans l'animation régionale qui se limite toutefois aux opérateurs de l'État³³.

Ainsi, comme évoqué *supra* au § 1.2.1., il « anime un comité régional des financeurs » associant les représentants locaux des opérateurs membres du comité national de coordination³⁴. Ce comité régional a pour objet de mobiliser les crédits nécessaires pour accompagner les collectivités territoriales à réaliser leurs projets de territoire.

En outre, il transmet le bilan d'activité de l'accompagnement des collectivités territoriales pour mener à bien leurs projets de territoire au directeur général de l'agence.

Des échanges qu'a pu avoir la mission lors de ses déplacements dans quatre régions et de la consultation faite auprès des treize préfectures de région, il apparaît que le comité régional des financeurs n'est pas une instance identifiée, et encore moins utilisée comme un outil d'animation de l'ingénierie territoriale au niveau régional.

Comme indiqué plus haut, le CAR pourrait être un espace d'animation mais c'est rarement le cas dans les faits.

³³ Article R. 1232-11 du CGCT.

³⁴ Sont membres du comité national de coordination, l'ANRU, l'ANAH ; l'ADEME, le Cerema et la Caisse des dépôts et consignation (article L. 1233-4 du CGCT).

2.1.2. L'animation par la collectivité régionale

Au niveau régional, il existe une instance de coordination, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)³⁵ qui a pour objectif de favoriser un exercice concerté des compétences entre les collectivités territoriales, leurs groupements, et les établissements publics. A ce titre, la CTAP :

- ◆ débat sur des projets visant à coordonner les interventions des puissances publiques locales ;
- ◆ émet des avis sur les délégations de compétences et la création de services unifiés ;
- ◆ participe à la réflexion de l'État sur le regroupement des schémas régionaux et départementaux ;
- ◆ traite des conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) qui désignent un chef de file et des partenaires parmi les collectivités.

En outre, la loi charge le préfet de département, délégué territorial de l'ANCT, « [d']assurer la cohérence et la complémentarité des actions de l'agence, d'une part, avec les soutiens apportés aux projets locaux par les acteurs locaux publics ou associatifs intervenant en matière d'ingénierie et, d'autre part, avec les décisions prises au sein de la conférence territoriale de l'action publique³⁶. »

Dans les régions visitées par la mission, cette instance s'est plus ou moins emparée du sujet de la coordination de l'offre d'ingénierie territoriale.

C'est le cas par exemple en Bourgogne-Franche-Comté où, à l'initiative du conseil régional, un groupe de travail a conduit divers travaux sur l'ingénierie territoriale en 2018. Ces derniers ont été présentés lors de la conférence territoriale de l'action publique le 4 avril 2018. Trois propositions ont été formulées sur le volet « ingénierie » :

- ◆ partager une définition de l'ingénierie dépassant celle mise à disposition des services de l'État par l'ATESAT reprise par les départements ;
- ◆ initier la création d'une base de données géolocalisées et qualifiées, recensant les moyens, dispositifs, ressources existant sur les territoires, et permettant d'apporter des réponses aux acteurs de terrain ;
- ◆ expérimenter à l'échelle d'un ou de plusieurs territoires des pistes de mutualisation de l'ingénierie.

S'agissant d'une compétence partagée, la rationalisation de l'offre d'ingénierie proposée par chaque niveau de collectivités pourrait faire l'objet de propositions discutées au sein de la CTAP qui traite de domaines qui mobilisent l'ingénierie, à savoir :

- ◆ l'aménagement et développement durable du territoire ;
- ◆ la protection de la biodiversité ;
- ◆ le climat, la qualité de l'air et l'énergie ;
- ◆ le développement économique et soutien à l'innovation, la mobilité durable et organisation des services publics de proximité.

³⁵ La CTAP a été instaurée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Sa composition et ses compétences sont fixées par l'article L.1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

³⁶ Article. L.1232-2. du CGCT ; soulignement par la mission.

2.2. L'animation départementale renforcée depuis la création de l'ANCT ne permet toutefois pas de garantir la complémentarité des offres d'ingénierie publiques et le respect de la subsidiarité pour celle de l'État

Dans le contexte décrit par l'annexe III où l'offre d'ingénierie en soutien des collectivités est portée par de nombreux acteurs, avec des moyens hétérogènes, et selon des modalités variées, son animation revêt un enjeu significatif, pour éviter les potentiels effets d'aubaine, décrits par la même annexe, et surtout assurer que la coordination des offreurs garantisse que l'ensemble des projets puissent être effectivement accompagnés. La loi créant l'ANCT a institué une instance nouvelle à cette fin, le comité local de cohésion des territoires, puis d'autres outils ont été proposés par l'agence elle-même pour renforcer cette dimension.

2.2.1. Les comités locaux de cohésion des territoires (CLCT), instance centrale de l'animation départementale de l'ingénierie locale

2.2.1.1. Une instance dont la création est associée à celle de l'ANCT

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 relative à l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) instaure dans chaque département un comité local de cohésion territoriale (CLCT) « *qui est informé des demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, des suites qui leur sont données, et le cas échéant de la mise en œuvre des projets concernés* ». Sa composition et son fonctionnement ont été précisés réglementairement³⁷. Conformément à l'instruction du 15 mai 2020 relative aux modalités d'intervention de l'ANCT, les préfets ont vocation à organiser aux moins deux réunions annuelles du comité dont ils peuvent compléter la composition par arrêté, en concertation avec les élus locaux.

Le CLCT a vocation à jouer un rôle central dans la coordination de l'offre d'ingénierie départementale, quel qu'en soit le porteur. Il s'agit en effet de doter le territoire d'un dispositif qui ne laisse aucune demande d'accompagnement connue sans soutien. Le CLCT recense l'ensemble des ressources mobilisables localement et à rassembler les principaux offreurs, d'État comme des collectivités, intervenant au profit des collectivités pour assurer leur coordination, dans l'objectif de garantir la complémentarité des actions et la couverture des besoins locaux. La création de cette instance offre ainsi un cadre opérationnel au préfet lui permettant de jouer pleinement son rôle de facilitateur des projets locaux et d'incitateur à la coordination de l'offre disponible, déjà reconnu par la directive nationale d'orientation du 10 mars 2016 sur l'ingénierie d'État dans les territoires. Cependant, il n'est pas possible de mesurer précisément si le CLCT permet de satisfaire l'obligation de répondre à chaque projet puisque le fonctionnement de cette instance est souvent d'une grande verticalité et ne constitue que très rarement l'occasion d'une revue des demandes et des projets.

³⁷ Décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019

La circulaire du 28 décembre 2023 précitée est certes venue alléger le formalisme attaché à cette instance, invitant le préfet à veiller à la mise en place d'un outil d'animation de l'ingénierie locale, bien que ce dispositif d'animation puisse revêtir tout autre format « *qui peut être le CLCT ou un que vous choisirez* »³⁸. Mais l'objectif d'organiser, sous l'égide du préfet, la coordination des offreurs d'ingénierie autour des projets locaux demeure. C'est ainsi une instance adaptée à une revue collective de projets, comme le rappelle l'instruction du 30 avril 2024 sur la relance des CRTE, devenus « *contrats pour la réussite de la transition écologique* ». Cette dernière invite donc à nouveau les préfets à réunir ces instances pour acter la relance de ces contrats et assurer l'accompagnement en ingénierie des projets qui en seraient issus.

2.2.1.2. Un espace inégalement investi, qui ne garantit pas la couverture de l'ensemble des besoins locaux d'ingénierie ni la subsidiarité de l'offre des opérateurs de l'État

Un bilan de la mise en œuvre de l'instruction du 28 décembre 2023 a été établi par l'ANCT fin 2024³⁹. Selon ce bilan, l'ensemble des 87 départements ayant répondu au questionnaire de l'agence (à l'exception de la Guyane) avait installé et réuni au moins une fois le CLCT depuis 2020.

Si cette instance a bien été créée dans l'ensemble des départements visités par la mission, les comptes-rendus de réunions qu'elle a pu consulter révèlent un investissement inégal et des pratiques plutôt en retrait de l'ambition coordinatrice initiale.

Ainsi, le CLCT apparaît essentiellement comme une instance d'information des élus membres sur les programmes de l'ANCT et leur déclinaison territoriale. Il permet de partager des bilans réguliers sur le déploiement des maisons France services, la consommation de crédits d'ingénierie sur-mesure, les labellisations au titre des différents programmes et les projets associés, et d'illustrer, par des exemples concrets, l'avancement de ces derniers. Il ne donne pas spécifiquement à voir les projets soutenus par d'autres opérateurs de l'État en dehors de ces programmes.

La mission n'a pas identifié de département dans lequel l'instance ait permis la définition d'une feuille de route partagée par ses membres, comme imaginé par l'instruction de 2020 ou l'établissement d'orientations communes entre offreurs. La mise en place des CLCT n'a pas non plus conduit à structurer un fonctionnement coordonné des différents offreurs relevant de l'État ou des collectivités, à la différence de celui structuré par ailleurs par certaines agences techniques départementales (de Haute-Garonne ou du Pas-de-Calais – cf. *infra*) fonctionnant en plateformes de services à disposition des communes, en associant d'autres structures partenaires.

Pour autant, la mise en place des CLCT a indéniablement favorisé, dans l'immense majorité des cas, une connaissance partagée des ressources locales de l'offre d'ingénierie, indispensable à l'établissement des cartographies par les services de l'État (cf. *infra*).

Par exemple, en Côte-d'Or, la mise en place du CLCT s'est accompagnée de celle d'un « comité technique » associant l'ensemble des partenaires de l'ingénierie locale, qui partage trois fois par an leurs actualités ainsi que des informations sur les accompagnements de projets significatifs en cours permettant, le cas échéant, de coordonner la mise en place d'un accompagnement, au niveau local ou *via* les marchés à bons de commande de l'ANCT, d'une collectivité l'ayant sollicité.

³⁸ Extrait de la circulaire.

³⁹ ANCT, Séminaire des délégués territoriaux et délégués territoriaux adjoints, 24 octobre 2024 – Restitution sur la mise en place des guichets d'ingénierie et de la circulaire du 28 décembre 2023.

Ailleurs, en Haute-Garonne, l'instance dans un format élargi (associant des cercles de réflexion sur la transition écologiques et l'ensemble des EPCI) a pu être mise à profit au printemps 2024 pour organiser des travaux autour de la planification écologique et la déclinaison de la conférence des parties (COP) Occitanie dans l'objectif d'une bonne articulation des feuilles de route régionales avec les CRTE pour en renforcer le caractère opérationnel.

Pour autant, dans aucun des territoires visités, la mission n'a constaté que le fonctionnement du CLCT permettait effectivement de garantir, comme attendu, la couverture de « *l'ensemble des besoins* » d'accompagnement locaux. Son installation n'a pas non plus empêché que soit mobilisé un appui de l'État à des projets pour lesquels l'offre locale était suffisante (comme dans l'exemple du déplacement d'une maison des assistantes maternelles d'une commune du Pas-de-Calais), en contradiction avec l'objectif de subsidiarité affiché à la création de l'ANCT. C'est néanmoins un espace à partir duquel ont pu se déployer d'autres outils de l'animation départementale de l'ingénierie, toujours sous la houlette de l'ANCT et avec son appui.

2.2.2. Les autres outils de l'animation départementale de l'ingénierie

La circulaire du 28 décembre 2023 relative au renforcement de l'appui en ingénierie aux collectivités a été prise sous le double timbre des ministères chargés de la transition écologique, d'une part, et des collectivités territoriales et de la ruralité, d'autre part.

A destination des préfets, son objet est le renforcement de l'appui en ingénierie aux collectivités. Outre le rappel sur la nécessité d'un espace d'animation de l'ingénierie locale, l'instruction présente plusieurs outils complémentaires destinés à renforcer la visibilité de l'offre (cartographie et forums de l'ingénierie), d'une part, et à favoriser celle sur les besoins (guichet local), d'autre part.

2.2.2.1. Un bilan national établi par l'ANCT en trompe-l'œil ?

Le bilan quantitatif national établi fin octobre 2024 par l'ANCT sur la « *création d'un guichet unique* » est plutôt positif sur la mise en œuvre effective d'un « *porter à connaissance* » à l'intention des acteurs locaux de l'offre d'ingénierie disponible :

- ◆ 87 % des préfectures répondantes avaient organisé un forum local de l'ingénierie ou étaient en cours d'organisation ;
- ◆ 95 % des répondants avaient réalisé une cartographie de l'offre d'ingénierie (33 départements) ou étaient en cours de réalisation (50).

Fin avril 2025, les données actualisées de l'ANCT établissaient que 65 départements avaient effectivement réalisé cette cartographie, qui restait en cours dans 29 autres.

De plus, l'ANCT recensait fin 2024 84 % des répondants (80 préfectures) comme ayant créé une adresse mel (spécifique ou non, sur le format préconisé ou non) pour réceptionner les demandes d'ingénierie.

Elle relevait encore que 36 avaient mis en place une « *organisation spécifique* » pour réceptionner et traiter les demandes arrivant sur cette boîte. En pratique, cette organisation consiste généralement à investir la DDT ou un service de la préfecture ou encore le chargé de mission ANCT du soin de relever cette boîte et d'assurer une réponse aux demandes déposées.

Au-delà de ces chiffres, la mission s'interroge sur la réalité du « *guichet unique* » de l'ingénierie dont la création était visée. En effet, même si elle a pu constater la réalité des échanges entre les acteurs de l'ingénierie relevant de l'État principalement à l'échelle régionale, elle n'a pas identifié de procédure formalisée à l'échelle départementale permettant d'orienter les demandes d'appui, au-delà des éventuels marchés ANCT, vers l'une ou l'autre des offres d'appui des opérateurs de l'État, et de vérifier la réalité des prises en charge.

Elle n'a pas davantage identifié de protocole qui aurait pu être partagé entre les services de l'État et ceux du département ou tout autre partenaire local, pour vérifier si cette demande n'avait pas déjà été formulée auprès de l'un ou l'autre de ces acteurs, d'une part, et s'assurer de sa prise en charge effective, d'autre part.

2.2.2.2. Des progrès locaux dans l'information sur l'offre d'ingénierie davantage que dans la coordination des offres d'accompagnement des communes

Le tableau *infra* présente à grands traits les modalités d'animation de l'ingénierie locale dans les départements visités par la mission.

Elles permettent de confirmer le bon investissement des outils de cartographie de l'offre d'ingénierie par les services de l'État mais aussi la difficulté à organiser le recensement formel des besoins d'appui et à structurer une coordination effective de l'offre publique en réponse. En particulier, si toutes les préfectures visitées ont créé une adresse dédiée, il apparaît que les sollicitations des collectivités remontent très peu par cette voie et prioritairement par le canal des sous-préfets ou directement auprès des services de l'État (DDT(M)), et surtout d'autres partenaires locaux bien identifiés antérieurement à la création du « *guichet unique* ».

Les sous-préfets d'arrondissement conservent un rôle central dans l'animation du dialogue avec les élus locaux et pour veiller à ce que les projets locaux trouvent un appui. L'immense majorité des maires des communes rurales saluent en ce sens leur rôle de « *porte d'entrée* » au sein de l'État pour la gestion de leurs projets, ce qui inclut la possibilité de bénéficier de financements *via* les dotations d'investissement de l'État aux collectivités (DSIL et DETR⁴⁰).

Toutefois, à défaut d'espace réel de coordination de la réponse avec les autres ressources locales, et de l'absence de formalisation de la relation entre opérateurs, cette animation ne permet de garantir ni l'exhaustivité de l'accompagnement des projets ni la subsidiarité de l'appui des opérateurs de l'État, comme déjà relevé.

⁴⁰ DSIL : La Dotation de Soutien à l'Investissement Local des communes et de leurs groupements créée en 2016 est désormais pérennisée et reliée aux finalités du grand plan d'investissement (GPI), des contrats de ruralité, du dispositif cœur de ville et du plan de Relance.

DETR : La Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux est issue de la fusion de la Dotation Globale d'Équipement des communes (DGE) et de la Dotation de Développement Rural (DDR). L'objectif de cette dotation est de répondre aux besoins d'équipements des territoires ruraux.

Annexe IV

Tableau 3 : Mobilisation des outils d'animation de l'ingénierie locale par les services de l'État dans les départements visités par la mission

Département	Cartographie	Forums	Guichet unique
Côte d'Or	La cartographie établie sous le triple timbre de la préfecture, l'ANCT et le conseil départemental référence 15 offreurs de services relevant de l'État (5), des collectivités locales (6, hors région) ainsi que les 3 chambres consulaires. Un index permet d'identifier de manière synthétique les domaines d'intervention (mobilité, énergie, eau...) des uns et des autres. Des fiches A4 par offreur détaillent leurs types d'intervention et leurs modalités et proposent des coordonnées de contact, en format varié. Le « guide de l'ingénierie locale au service des collectivités de Côte-d'Or », daté de février 2024 est disponible sur le site de la préfecture.	Forum annuel de l'ingénierie publique et privée préexistant, à l'initiative de l'AMF. Participation des services de l'État (dont ANCT)	Le guide de l'ingénierie propose un courriel de contact de la délégation territoriale de l'ANCT « anct21@cotedor.gouv.fr » La préfecture indique n'y avoir reçu qu'une demande.

Annexe IV

Département	Cartographie	Forums	Guichet unique
Haute-Garonne	La cartographie établie sous le timbre de la préfecture, l'ANCT et la DDT identifie 9 thématiques (rénovation énergétique, accès aux services publics, logement, ...) et 5 besoins génériques (connaissance du territoire, étude de faisabilité, recherche de financements ...). Elle présente ensuite en 1 page l'offre de service de 30 organismes, relevant de l'État (12), des collectivités (15) et les 3 chambres consulaires intervenant sur une ou plusieurs thématiques et répondant à l'un ou l'autre des besoins, en résumant leurs modalités d'intervention et de saisine. Le « Guide État-ANCT-DDT de l'ingénierie publique en Haute-Garonne », daté de novembre 2024, est disponible sur le site de la préfecture. Il a été transmis, à sa parution, pour diffusion, à l'association des maires ruraux de Haute-Garonne. L'offre recensée est également intégrée à l'outil aides-territoires.beta.gouv.fr vers lequel renvoie le guide. L'offre d'ingénierie du conseil département et de 10 partenaires est par ailleurs détaillée dans un « guide des dispositifs d'accompagnement à destination des territoires », actualisé régulièrement. D'une centaine de pages, la dernière édition 2024-2025 présente le fonctionnement de la plateforme d'appui aux territoires constituée sous l'égide de l'ATD Haute-Garonne Ingénierie ainsi que les modalités d'intervention des offreurs qu'elle coordonne dans 17 domaines (aménagement du territoire, planification, transition, eau, énergie, emploi, culture, solidarités...). L'offre est structurée en réponse à plus de 70 besoins, tels que : « concevoir et animer une démarche de prospective territoriale », « mettre en œuvre des opérations d'aménagement » ou « classer, préserver et valoriser les archives de la commune ». Le guide précise les modalités de saisine commune à l'ensemble de ces acteurs à partir d'une adresse unique « collectivites@haute-garonne.fr ». Le guide est disponible en format papier et en ligne sur les sites du conseil départemental et de HGI.	Forum organisé en novembre 2024	La préfecture indique n'avoir pas mis en place de boîte aux lettres dédiée aux demandes d'appui des collectivités, et recourir, en tant que de besoin, à « mon espace collectivité » (en cours de développement). Elle signale que les demandes d'appui sont ordinairement « formulées par les élus auprès de la cheffe de projet Villages d'avenir ou des sous-préfets ou les chargés de territoire DDT ». A titre de comparaison, Haute-Garonne Ingénierie, agence technique départementale, recense 11 776 saisines dans son rapport d'activité 2023.

Annexe IV

Département	Cartographie	Forums	Guichet unique
Lozère	La cartographie de l'ingénierie disponible en Lozère établie sous le timbre de la préfecture et de l'ANCT recense sous forme de « fiches-ressource » l'offre de 42 acteurs, 15 relevant de l'État (dont DDFIP, DSDEN...), 24 des collectivités (dont la région) et trois des chambres consulaires. Elle présente à grands traits leur domaine d'intervention, ainsi que le type et les modalités de ces interventions. Cette « cartographie de l'ingénierie publique territoriale de Lozère », datée de février 2025, est disponible, en 5 clics, sur le site de la préfecture, à partir de la rubrique « action de l'État ». Elle ne contient pas de référence visible au site aides-territoires. L'offre d'ingénierie développée par le conseil départemental et ses partenaires à l'attention des communes et des EPCI est par ailleurs détaillée dans un « guide unique » édité par la collectivité départementale et actualisé régulièrement. Composé de 71 fiches thématiques, il est structuré autour des besoins des élus dans leurs domaines de compétences (infrastructures, eau, patrimoine, gestion, offre de service...), tels que « connaître et améliorer la performance énergétique du patrimoine bâti » ou « conclure une délégation de service public » ou « développer un projet touristique ». Disponible en format papier ou en ligne (édition 2024). Accessible sur le site du département en 3 clics avec une forte visibilité (solidarités territoriales => vous avez un projet ? => ingénierie), il inclut un renvoi très visible vers le site web Lozère ingénierie et des contacts (mel/tel)	Forum État-CD organisé en mai 2024. Tables rondes et retours d'expérience	Une adresse fonctionnelle de contact (pref-anct48@lozere.gouv.fr) est accessible depuis le site de la préfecture et sa rubrique dédiée à l'aménagement du territoire. Elle n'a permis de recueillir aucune sollicitation selon la préfecture.
Nièvre	Le guide de l'ingénierie établi sous le double timbre de la préfecture et du département de la Nièvre (octobre 2024) recense 44 organismes, incluant ceux relevant de l'État et du département. A l'instar des annuaires réalisés par les services de l'État avec l'appui de l'ANCT, la présentation est faite par acteur, classés par domaines d'intervention (ingénierie généraliste / développement économique et social / transition écologique / aménagement du territoire / numérique). Le guide est accessible en ligne sur le site de la préfecture.	Forum organisé courant 2024 à l'occasion d'une réunion de l'AMF	Conformément à l'instruction de décembre 2023, la préfecture a mis à disposition des élus une adresse de contact spécifique pour les demandes d'appui : ingenierie@nievre.gouv.fr. 6 demandes d'accompagnement ont été déposées.

Annexe IV

Département	Cartographie	Forums	Guichet unique
Oise	Le guide d'ingénierie territoriale à destination des collectivités locales établi par la préfecture de l'Oise en date de mars 2024 est accessible en 5 clics sur le site de la préfecture à partir de la rubrique « action de l'État ». Outre la présentation de l'ANCT, il recense 29 « structures d'ingénierie », pour l'essentiel locales (mais incluant le Cerema) dont les chambres consulaires, 10 « structures d'appui », au nombre desquelles l'ADEME, l'ANAH et la Banque des territoires, et enfin les services de l'État dans l'Oise. Il en fait une présentation ramassée des domaines et modalités d'intervention. Le guide met en avant dans ce guide l'adresse mel de contact « pref-ingenierie@oise.gouv.fr » pour formuler « toute demande d'aide de l'État et d'appui en ingénierie ».	Forum organisé en mars 2024. 130 élus. Stands de 28 opérateurs + 4 tables rondes thématiques (eau, ZAN, ingénierie financière & CRTE)	Deux adresses de contact sont mentionnées sur le site de la préfecture à la rubrique « guichet unique local » : - pour « <i>solliciter un soutien spécifique et sur-mesure sur un projet</i> » : www.demarches simplifiées/commencer/demande d'accompagnement du guichet unique de l'ancet-oise - pour « <i>toute autre demande</i> » : pref-ingenierie@oise.gouv.fr. La préfecture indique y avoir reçu deux demandes.
Pas-de-Calais	Le guide de l'ingénierie établi par la préfecture du Pas-de-Calais recense 19 organismes publics, incluant les opérateurs de l'État (4), les organismes consulaires, les outils relevant de la région et du département ou intervenant à des échelles plus petites (mission du bassin minier, Boulogne-développement...)		La préfecture a mis en place une adresse de contact : pref-monprojet@pas-de-calais.gouv.fr Elle indique avoir reçu 22 demandes.
Vendée	La cartographie de l'offre d'ingénierie vendéenne, datée d'octobre 2024, recense 9 acteurs, dont 3 opérateurs d'État, la CCI et 5 autres outils locaux. Leur présentation intègre leurs modalités et thèmes d'intervention, illustrée d'exemples de projets accompagnés. Le guide est accessible en 4 clics sur le site de la préfecture, depuis la rubrique « actualités » et valorise le site aides-territoires. Le conseil départemental diffuse de son côté un guide des aides du département		

Source : Mission.

2.2.3. L'outillage numérique du recours aux aides de l'État, y compris en accompagnement

Deux sites internet nationaux ont été recensés par la mission :

- ♦ l'outil « aides territoires » pour le recensement des aides disponibles ;
- ♦ la plateforme « Data-État » pour le pilotage et l'analyse rétrospective des opérations conduites sur un territoire

2.2.3.1. Aides territoires

L'outil « aide-territoire » a été développé par une jeune pousse d'État portée par l'ANCT et la DGALN. Ce site recense les différentes aides disponibles et leurs caractéristiques.

Cependant, cet outil apparaît peu maniable, notamment la liste de résultats en 26 colonnes que le demandeur doit télécharger pour l'exploiter. Il apparaît cependant comme un outil à disposition des services de l'État pour avoir une vision des offres disponibles pour leur territoire puisqu'il existe une recherche par département qui peut se cumuler avec une recherche par offreur comme dans l'illustration suivante.

Illustration 1 : Extraction du site « aides territoires »

Afficher éléments		Filtrer				
Catégorie	Porteur	Périmètre du porteur	Thématiques des aides	Total des aides ▼	Aides financières	Aides en ingénierie
Établissements publics (nationaux)	Banque des Territoires	France		175	135	69
Organismes partenariaux (locaux)	ADEME	France		130	120	104
Établissements publics (nationaux)	Cerema	France		109	3	108
Opérateurs privés et mixtes	Bpifrance	France		47	38	13
Collectivités	Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté	Bourgogne-Franche-Comté		45	44	3
État	Ministères de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique	France		42	33	16
Commission européenne	Commission européenne	France		39	35	3
État	Ministère de la Culture	France		34	29	5
Opérateurs privés et mixtes	Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation (CNER)	France		14	0	14
État	Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion	France		12	12	0
				Précédent	1	2 3 4 5 ... 17 Suivant

Source : Mission (critères : Nièvre, tous offreurs, consultation du 28 mai 2025).

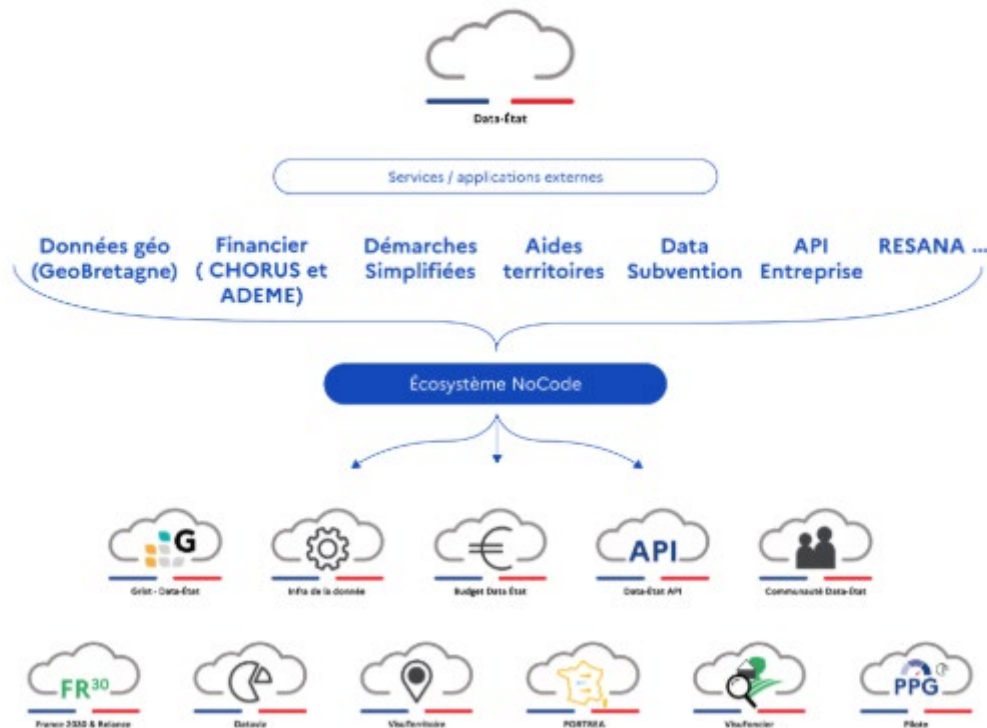
En naviguant ensuite dans les offres d'ingénierie, apparaissent toutes les offres des différents opérateurs d'État ainsi que celles des collectivités territoriales et leurs outils mutualisés (CAUE, agences d'urbanisme) mais aussi par exemple les chambres consulaires ou la Commission européenne.

Du point de vue de la mission, cet outil, dont les fonctionnalités doivent être améliorées, apparaît utile pour porter à connaissance les aides dont peut bénéficier un demandeur mais ne peut constituer un outil de pilotage local de l'adéquation entre l'offre et la demande.

2.2.3.2. Data État

S'agissant des questions de pilotage, la mission a pris connaissance avec intérêt des travaux interministériels pilotés par le SGAR Bretagne (préfecture de région) appelés « Data État ». Cette plateforme de données dont un schéma simplifié est présenté *infra* vise au partage et à la réutilisation des données de l'État, notamment financières, pour piloter les politiques publiques.

Illustration 2 : Schéma de principe de la plateforme « Data-État »



Source : Page d'accueil de Data-région.fr ; consultation du 28 mai 2025.

L'objectif de Data-État vise à partager et réutiliser des données financières de l'État pour piloter les politiques publiques et valoriser les financements de l'État sur les territoires. Cette plateforme permet de visualiser les interventions de l'État sur les territoires à des échelles différentes (depuis le niveau régional jusqu'au local) et par bénéficiaire (association, entreprise, collectivité ...) avec une vision pluriannuelle.

En cours de déploiement en Bourgogne-Franche-Comté, cet outil devrait couvrir totalement la région en juillet 2025.

Il apparaît essentiel que cet outil soit rapidement finalisé et mis à disposition des services de l'État afin que ces derniers puissent visualiser aisément les données financières consolidées dépensées par l'État au bénéfice des territoires. En effet, la mission a pu constater lors de ses déplacements que les préfectures de région consommaient de la ressource à réconcilier des données éparses afin de disposer d'une vue d'ensemble des dépenses d'ingénierie territoriale, sans toujours y parvenir.

Au total, il importe donc que soient mis en place des processus visant à permettre aux préfets de département de vérifier ce caractère subsidiaire des offres d'État, notamment lors des revues de projets, qui devraient être plus systématiquement organisées par les préfectures et leurs services, notamment les DDT(M) (cf. *infra* § 2.4 relatif aux bonnes pratiques identifiées par la mission).

2.3. L'accès des collectivités locales du bloc communal aux offres des opérateurs de l'État

Dans cette partie, sont examinées les offres des opérateurs sous revue et les modalités d'accès des collectivités territoriales, notamment celles relevant du bloc communal, à ces dernières.

En outre, cette partie présente un indicateur permettant de déterminer les départements confrontés à un déficit d'ingénierie territoriale.

2.3.1. Les modalités offertes par les opérateurs au bloc communal

2.3.1.1. Les sites des opérateurs permettent un premier contact entre les collectivités et les offres des opérateurs

Les opérateurs sous revue publient massivement à destination du grand public, des élus et des praticiens, dans un objectif de sensibilisation, de transfert de référentiels méthodologiques et techniques et de capacitation. Ces données de méthode permettent aux collectivités, à leurs services et aux bureaux d'études d'accroître leur autonomie.

Dans cette perspective, les opérateurs développent des contenus, modernisent leurs supports et organisent des stratégies de communication adaptées à leurs publics et à leurs domaines d'intervention, afin de renforcer les capacités des collectivités à engager des démarches sur leurs territoires. À la documentation existante se sont ajoutés des catalogues de formation, des boîtes à outils - y compris numériques -, des supports vidéo, et des dispositifs d'animation de réseaux tels que des clubs de villes et des espaces d'échanges de bonnes pratiques.

Les sites internet des opérateurs constituent pour les collectivités un premier point d'accès simple et direct à la connaissance technique ainsi qu'à l'ensemble de leurs offres de dispositifs et d'aides. Contrairement aux programmes ou appels à projets, ces sites se caractérisent par leur permanence et leur accessibilité continue.

Annexe IV

Tableau 4 : Principales informations disponibles sur les sites des opérateurs de l'État

Opérateur	Contenus mis à disposition	Public ciblé	Particularités / Points forts
ANRU	30 ouvrages sur la rénovation urbaine	Collectivités, grand public, professionnels de la rénovation urbaine	Offre dépassant le seul public de ses opérations ; ressources accessibles et pédagogiques
	Vidéos de tables rondes et événements		
	2 120 conventions signées accessibles en ligne		
ANAH	Cahiers de l'ANAH	Collectivités, acteurs du logement, professionnels de l'habitat	Actualisation régulière des ressources en ligne ; focus sur l'amélioration de l'habitat
	Ouvrages méthodologiques		
	Guides dans tous les domaines d'activité		
CEREMA	Plateforme documentaire de près de 2 000 références	Collectivités, techniciens, experts	40 % des contenus sur les infrastructures de transport, plus de 30 % sur la mobilité ; forte spécialisation technique
	Rapports, avis techniques, articles, méthodologies		
ADEME	Publications, guides, études, rapports de recherche sur la transition écologique et énergétique	Collectivités, techniciens, entreprises, grand public	Référence en matière de transition écologique et énergétique ; prospective forte capacité de vulgarisation
ANCT	Outils, boîtes à outils, guides pratiques, portail d'indicateurs	Collectivités, élus, techniciens territoriaux	Approche généraliste de la cohésion des territoires ; mise en réseau des acteurs locaux
	Supports de formation et ressources en ligne		

Source : Mission, à partir des sites de l'ANCT, ADEME, Cerema, ANRU et ANAH ; consultations du 28 mai 2025.

Le site du Cerema, en réseau avec nombre de sites techniques d'autres acteurs, permet une information bien au-delà de ses propres productions.

L'ANCT propose en ligne en particulier l'observatoire des territoires⁴¹, qui rassemble données, analyses et recherches relatives aux dynamiques et aux disparités territoriales, ainsi qu'aux politiques menées dans le champ de l'aménagement et du développement⁴².

L'ADEME affiche notamment sur le site « La librairie », la publication de près de mille documents de type étude/recherche⁴³. Les scénarios de prospective proposés⁴⁴ font référence. Le site est construit pour la mise en compétence du lecteur, notamment des collectivités, avec des états des lieux par thématique, infographies, visualisation de données et renvoi à ces documents plus spécialisés.

⁴¹ Décret n° 2022-1759 du 30 décembre 2022 portant renouvellement de l'Observatoire des territoires. L'ANCT publie également en ligne l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) créé par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, qui lui confère un rôle majeur pour la connaissance des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

⁴² Une rubrique « carrefour des observatoires » donne à voir les publications de partenaires de l'Observatoire (MOT, FNAU, PUCA, IGN...) et un annuaire des acteurs de l'observation.

⁴³ La librairie affiche en tout 4 636 documents publiés, dont des rapports de recherche.

⁴⁴ Quatre scénarios pour la neutralité carbone en 2050.

2.3.1.2. Les opérateurs mobilisent réseaux, formations et données ouvertes pour soutenir les acteurs locaux

Le Cerema organise également des webinaires, des journées techniques et des clubs de villes autour de nombreuses thématiques souvent techniques⁴⁵. Cette forme de communication vise à rapprocher les collectivités, leurs élus et surtout leurs techniciens, dans une communauté d'échanges apprenante.

L'ANCT, dans le même objectif, a réuni au sein d'un club⁴⁶ les équipes des territoires labellisés « Petites Villes de Demain ».

L'ADEME a mis en place un réseau d'élus référents transition écologique et énergétique⁴⁷, avec une forte dimension de formation pour doter chaque collectivité d'un référent capable de décliner localement les enjeux de la transition écologique. Son site offre une cinquantaine de formations différentes.

Ces clubs constituent des accès privilégiés à la connaissance, à la compréhension des offres de ces opérateurs et facilitent leur diffusion.

L'ADEME et le Cerema proposent en ligne des fichiers de données en source ouverte, l'ANCT permet d'exporter les données du portail observatoire des territoires (plus de 700 indicateurs).

2.3.2. Des modalités d'intervention qui orientent les collectivités vers les offres des programmes nationaux et autres accompagnements

Pour aller plus loin et toucher les collectivités, les opérateurs proposent de soutenir celles-ci par le biais de quatre modalités principales :

- ◆ les appels à projets (AAP) et les appels à manifestation d'intérêt (AMI) ;
- ◆ l'ingénierie sur mesure ;
- ◆ la contractualisation ;
- ◆ l'orientation par les services déconcentrés de l'État.

2.3.2.1. Les appels à projets (AAP) et les appels à manifestation d'intérêt (AMI)

Les appels à projets (AAP) et les appels à manifestation d'intérêt (AMI) sont des modalités sélectives d'accès à des dispositifs (d'ingénierie, d'expertise, de mise en réseau de collectivités, de financements, de labellisation), au cas par cas, pour un objet précis ou pour l'accès à des programmes. Les AMI précèdent souvent les AAP de quelques semaines ou mois. Tandis que les AMI aident à détecter et définir les besoins des collectivités et permettent ainsi de formater les AAP qui suivront, ces derniers permettent de cibler un objectif pour de premiers résultats avec les collectivités les plus prêtes à s'engager, dans une enveloppe financière prédéfinie.

Ainsi, s'agissant d'un AAP, le demandeur s'informe et renseigne un dossier de candidature en ligne, incluant parfois une partie technique, avant une date limite donnée. Il est informé ultérieurement s'il est retenu.

⁴⁵ Exemples : Club Sécurité routière et aménagements en milieu urbain, Clubs de managers de Ville et de Territoire.

⁴⁶ Le Club. L'animation est en cours de structuration (2025).

⁴⁷ Elus pour agir.

Ainsi, par exemple, « Plan de paysages » est un parcours de retraitement paysager, orienté biodiversité, énergie ou plus généraliste, accessible à partir d'un appel à projets (AAP) commun MTE/ADEME/OFB. Il fait l'objet d'AAP annuels. C'est également le cas de « France Vue sur Mer-Sentiers du Littoral »⁴⁸, qui est une proposition d'accompagnement, par le Cerema, en partenariat avec le secrétariat d'État à la Mer et le MTE, de la reconstitution de segments de sentiers littoraux, accessible par un AAP.

Les élus apprécient inégalement ces dispositifs⁴⁹ :

- ◆ les grandes agglomérations, qui disposent des ressources humaines formées et de moyens financiers suffisants, les considèrent comme des opportunités : elles choisissent les AAP qui croisent leurs propres orientations pour conforter leurs projets et sont en mesure d'y répondre dans les temps et précisément ;
- ◆ les communes qui ne peuvent agir sans ces financements candidatent afin de capter les financements et parfois au détriment d'autres projets⁵⁰ plus prioritaires mais ne répondant pas aux critères des AAP en cours ;
- ◆ il arrive que des communes ne répondent pas, ou peu, en raison de délais trop courts pour qu'elles puissent déposer les dossiers ou en raison des coûts associés ;
- ◆ les communes rurales, qui ont généralement besoin des opérateurs publics locaux pour candidater, se disent envahies par cette charge au-détriment de leur vocation première.

Lors des auditions menées par la mission, il a été souvent reproché aux AAP de participer à l'illisibilité de l'offre en l'émiettant et d'être parfois à contretemps de l'action locale.

2.3.2.2. L'ingénierie sur mesure

L'ingénierie sur mesure est un dispositif dont l'objectif est de fournir aux collectivités un accès à un ensemble de prestations d'ingénierie financées par l'État afin de soutenir leurs projets. Notamment, l'ANCT permet à toute commune ou intercommunalité⁵¹, de disposer d'un appui de ce type⁵².

Le demandeur sollicite le préfet qui organise l'instruction locale du dossier par le chargé de mission ANCT. Ensuite, l'ANCT déclenche le marché à bons de commande (MABC) et missionne un bureau d'études externe⁵³.

Les élus des communes bénéficiant de cette aide gratuite apprécient ce dispositif qui demande peu d'administration⁵⁴. La complexité réglementaire et la recherche de financements sont en effet en partie prises en charge par ce dispositif.

⁴⁸ Cette opération a été mise en place dans le cadre de France Relance, comme une des mesures du plan « destination France ». Les fonds sont à ce jour taris et l'opération s'est donc arrêtée.

⁴⁹ Voir analyse détaillée du questionnaire adressée aux maires de France métropolitaine en annexe V.

⁵⁰ La mission a pu entendre l'expression « *avancer en zig-zag* » par rapport au projet de territoire.

⁵¹ Source ANCT : 912 projets accompagnés en 2024 ; 64 % des accompagnements envers des communes de moins de 3 500 habitants. Les interventions sont gratuites pour ces communes.

⁵² « *Selon un principe de subsidiarité, dès que l'offre d'ingénierie locale disponible fait défaut ou ne peut être mobilisée* ». Source : site ANCT, définition de l'ingénierie sur mesure

⁵³ Pour la période 2025-2028, sont organisés des lots régionaux (pour les projets territoriaux et stratégies) et des lots nationaux (autour de 10 thématiques) avec 146 bureaux d'étude. L'ANCT peut également choisir comme bureau d'études le Cerema (convention amont). Le dispositif n'inclut pas les opérateurs locaux.

⁵⁴ L'ANCT est le commanditaire.

Comme évoqué *supra* au § 1.2.2., depuis le 1^{er} mars 2024, le préfet, saisi par une collectivité pour un besoin en ingénierie, peut lui-même décider de mettre en œuvre certaines prestations du marché d'ingénierie de l'ANCT et signer les conventions d'accompagnement. Il dispose d'une enveloppe déléguée à cette fin pour utiliser les lots du marché consacrés aux diagnostics territoriaux, à la concertation avec les habitants et à l'appui au pilotage de projets.

A travers le programme TETE, l'ADEME propose une offre d'accompagnement des territoires cherchant à s'inscrire dans une démarche de transition. Si ce label ne garantit pas des financements ou un accès à de l'ingénierie, il permet l'information, la formation et l'apport d'expertise aux territoires engagés en partenariat avec l'agence. Le caractère intégré de cette offre semble apprécié par les élus, dans la mesure où il permet une prestation incluant l'ensemble de l'ingénierie, de l'amont à l'aval.

2.3.2.3. La contractualisation

La contractualisation est une modalité d'intervention privilégiée par l'ANRU et l'ANAH. Ces opérateurs offrent leur appui aux collectivités dans le cadre de conventions qui font l'objet de négociations en amont du déploiement des dispositifs. Si ces contractualisations donnent peu de place à l'adaptation locale (par exemple, afin de pouvoir modifier les conditions de leur cofinancement, notamment en cas d'inflation), elles assurent cependant une visibilité pluriannuelle de l'action des opérateurs sur le territoire (notamment en termes de financement).

La contractualisation, par exemple pour le recrutement d'un chef de projet en co-financement d'une collectivité et d'un opérateur, est de plus une pratique courante de l'offre des opérateurs nationaux, souvent comprise au sein d'un programme.

2.3.2.4. L'orientation par les services déconcentrés de l'État

Les élus locaux ont l'habitude de prendre contact directement avec le sous-préfet ou le préfet pour toute difficulté : le corps préfectoral représente en effet le lien de proximité avec l'État et donc une porte d'entrée locale pour l'accès à l'offre des opérateurs nationaux.

Le préfet joue plusieurs rôles, notamment pour les élus du bloc communal : information et orientation vers les programmes nationaux comme « Petites villes de demain » ou « Villages d'avenir » ou conseil en cas de mésentente entre commune et intercommunalité sur un projet. Le corps préfectoral et les services de l'État sont de fait plus sollicités à travers ces contacts que ne le sont les guichets uniques ouverts sous forme d'adresse de courriel, qui ne reçoivent que peu de demandes (cf. *supra*).

Les DDT(M) sont également des interlocuteurs privilégiés, mentionnés notamment pour leurs compétences administratives et juridiques, tout particulièrement sur le cadre réglementaire applicable à un projet, pour leur rôle d'intermédiation et leur capacité à orienter les collectivités parmi les différents dispositifs proposés.

Lorsqu'un préfet oriente des communes vers les programmes de l'ANCT dédiés à la revitalisation des bourgs, des petites villes ou des villages, il a été indiqué à la mission que cet appui est parfois proposé aux élus sans démarche préalable de leur part souvent en raison de l'assignation d'un objectif quantitatif aux préfets. Il leur est alors conseillé de formaliser leur candidature par une lettre d'expression d'intérêt.

Enfin, il convient de signaler que le Cerema, en raison de son statut, propose une modalité d'accès à ses prestations différente de celle des autres opérateurs. En effet, cet opérateur propose aux collectivités d'accéder, par une adhésion, à son offre de services d'ingénierie en quasi-régie, payante et sans appel d'offres, sur convention. L'offre de services peut être couplée avec une participation au réseau de collectivités impliquées sur la même thématique. Les collectivités adhérentes ont priorité devant les autres.

2.3.3. L'accès à l'ingénierie territoriale demeure inégal selon les profils de collectivités

L'accès à la connaissance, qu'elle soit générale, technique ou thématique, *via* les sites des opérateurs nationaux, constitue bien souvent le seul lien qu'entretiennent de nombreuses collectivités avec ces derniers.

Toutefois, l'analyse des modalités d'accès à l'ingénierie territoriale révèle des disparités importantes (cf. tableau *infra*).

Les grandes agglomérations disposent des ressources et compétences leur permettant de repérer, sélectionner et mobiliser l'offre des opérateurs de l'État de manière autonome. À l'inverse, les collectivités rurales s'appuient essentiellement sur l'accompagnement des services de l'État, en particulier des préfectures et des DDT(M), et demeurent souvent à l'écart des procédures d'appels à projets ou d'appels à manifestation d'intérêt.

De façon générale, l'accès à l'ingénierie territoriale reste difficile pour une grande partie du bloc communal. En effet, quelle que soit la modalité d'accès (AAP, label, programmes...), les communes doivent faire face à des informations en silo et une multiplicité des offres, alliant complexité des procédures et exigences réglementaires.

Conscients de ces contraintes, ces élus s'efforcent néanmoins de s'organiser, notamment en mutualisant parfois les services d'un chargé de mission pour les assister dans le montage et la conduite des projets d'ingénierie.

Annexe IV

Tableau 5 : Les modalités offertes par les opérateurs sous revue pour entrer en contact avec le bloc communal

Modalités	Opérateurs	Exemple	Déclenchement	Caractéristiques	Appréciation des collectivités
Ressources permanentes pour sensibilisation et formation	ANCT, ADEME, Cerema, ANRU ANAH	plateforme documentaire, portail d'indicateurs cartographiés, scénarios de prospective	Accès en ligne, grand public spécialisé (praticiens, élus, État), consultation illimitée	porte d'entrée des collectivités vers la connaissance : intérêt général et utilité reconnue ; les offres d'accompagnement, de financement, d'ingénierie y figurent ;	Les personnes rencontrées et les opérateurs locaux apprécient et utilisent
Appel à projet (AAP) et AMI	Cerema, ADEME, ANCT	schéma cyclable, réseau de chaleur	État, opérateurs	candidatures en ligne avec délai limité, AAP quelquefois récurrents ; les AMI précèdent souvent les AAP	AAP globalement rejeté sauf par les agglomérations de plus de 200 000 habitants ; ADEME et Cerema interviennent surtout dans celles de plus de 50 000 habitants
Accompagnement sur mesure	ADEME ANCT (avec Cerema)	ingénierie sur mesure	Elus, préfet	le préfet peut solliciter le bloc communal et le désigner "lauréat" ; préfet et sous-préfet avec DDT ont un rôle essentiel	Le besoin d'accompagnement est plus fort quand la commune est plus petite ; l'animation des ingénieries locales et nationales est nécessaire pour les moyennes et petites communes et intercommunalités
Contractualisation	ANRU, ANAH	NPNRU, OPAH	État/opérateurs	contrats ou conventions des opérateurs avec les collectivités	Les conditions des opérateurs s'adaptent peu aux besoins locaux
Labellisation & programmes	ADEME ANCT (avec Cerema)	PVD, VA, TET, adaptation Programme Ponts	Préfet, opérateurs	les trois modalités ci-dessus peuvent y co-exister	Les programmes portant sur toute la chaîne formation/ accompagnement + expertise+ financement + réalisation sont très appréciés

Source : Mission.

Les besoins des territoires concernent d'abord l'entretien et la rénovation de leur patrimoine bâti et naturel, l'adaptation des services publics (énergie, eau, déchets), l'ajustement de leurs politiques d'aménagement et d'urbanisme aux schémas portés par les intercommunalités et collectivités de rang supérieur (cf. annexe V sur le questionnaire aux maires). La réalisation de leurs projets, qu'ils soient simples ou complexes, imposent également la prise en compte des nouveaux enjeux de transition écologique, de sobriété énergétique et foncières... Enfin, les élus des territoires expriment une attente forte en matière de services de proximité au bénéfice de leurs habitants.

Pourtant, selon le niveau d'autonomie financière et les capacités en ingénierie dont disposent les collectivités, leurs demandes de soutien diffèrent. L'ensemble des appréciations ci-dessous s'appuie sur les entretiens lors des déplacements et les résultats du questionnaire aux maires présenté en annexe V.

Bien que chaque territoire soit concerné par l'ensemble de ces besoins, les élus des plus petites communes s'impliquent prioritairement dans la réalisation de projets locaux très concrets pour leurs habitants.

Ainsi, les territoires les plus demandeurs d'ingénierie externe sont les communes de moins de 5 000 habitants et les intercommunalités de moins de 20 000 habitants. Ils s'appuient principalement sur les syndicats mixtes et syndicats techniques de communes, les outils mis en place par les départements (CAUE, ATD), les agences d'urbanisme quand elles sont présentes et sur les bureaux d'études privés.

Leurs demandes prioritaires de soutien concernent les domaines de l'entretien du patrimoine (routes, bâtiments), de la gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets. En termes de phase d'ingénierie leur demande porte principalement sur l'appui pré-opérationnel et opérationnel dans la mise en œuvre de leurs projets. Ces communes apprécient les coûts modiques, voire la gratuité, de l'appui des opérateurs nationaux.

Par ailleurs, ces collectivités ont également besoin d'appui sur des problématiques rurales complexes comme la vacance de logements vétustes dans des territoires où le marché du logement est atone, les mobilités rurales, les échanges et complémentarités avec les villes les plus proches, la recomposition de l'aménagement du territoire en zones inondables ou soumises au recul du trait de côte.

Les intercommunalités de ces territoires ont rarement la capacité d'organiser un appui aux communes, même si l'entraide existe. Ces territoires butent particulièrement sur le montage des dossiers administratifs, qui requièrent de l'expertise juridique et administrative. Les demandes de financement représentent également un irritant majeur : en effet, la multiplicité des dossiers d'instruction crée une complexité peu adaptée aux communes démunies de moyens.

Les agglomérations moyennes, urbaines ou rurales, avec des communes entre 5 000 et 50 000 habitants au sein d'intercommunalités supérieures à 20 000 habitants s'appuient principalement sur l'ingénierie fournie par leurs propres services, les bureaux d'études privés et sur les opérateurs locaux mis en place par les conseils régionaux ou départementaux et les EPCI.

Ces collectivités expriment de manière générale une appréciation favorable des services proposés par les opérateurs nationaux, notamment en raison, pour les plus petites, de la gratuité ou du coût modique de leurs interventions mais elles soulignent toutefois la complexité et le cloisonnement des appels à projets, tout en y ayant recours afin de capter les ressources en ingénierie, expertise, accompagnement, formation et financement permis par ces AAP.

Toutefois les collectivités plus rurales de cette catégorie expriment des besoins particuliers en accompagnement pour la mise en place de politiques publiques de transition, en l'absence d'appui suffisant des acteurs locaux en milieu rural. Elles s'appuient principalement sur les syndicats de communes et les conseils départementaux pour la gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets, avec le concours des agences de l'eau.

Enfin, elles mettent en avant la nécessité de renforcer le rôle de coordination du préfet pour faciliter l'accès aux dispositifs existants et surmonter la complexité administrative et réglementaire, en particulier pour les communes les moins dotées en ingénierie interne.

Les communes de plus de 50 000 habitants et leurs intercommunalités⁵⁵ sont les plus autonomes en termes d'ingénierie : elles s'appuient sur leurs propres services et sur les opérateurs locaux mis en place par les conseils régionaux et départementaux, et les EPCI⁵⁶.

Elles s'appuient ensuite sur les bureaux d'études privés. Si elles n'ont pas le plus besoin d'être soutenues par les opérateurs de l'État, elles apprécient leurs offres et savent s'adapter à leurs modalités d'intervention grâce à leurs moyens internes. Leur intérêt va prioritairement à l'ingénierie externe amont, de conception.

2.3.4. La mission a tenté de caractériser les territoires qui seraient en difficulté pour réaliser leurs projets et justifieraient un appui en ingénierie spécifique

La mission s'est interrogée sur l'existence de communes ou EPCI en difficulté pour réaliser leurs projets du fait de l'absence ou du manque d'ingénierie territoriale. Ce point constitue une question centrale. En effet, cette problématique a fondé la création et l'action de l'ANCT.

Ainsi, s'agissant des communes rurales de très faible densité (dite à habitat très dispersé, premier des sept seuils INSEE de densité), beaucoup évoquent une distorsion entre leur niveau de charges et leurs ressources :

- ◆ celles spécialement étendues, en raison des coûts de prise en charge de leur patrimoine naturel (exemple : forêts). De plus, pour celles « aux confins » des départements, l'ingénierie territoriale est moins accessible ;
- ◆ celles prises dans l'aire d'influence d'une ville, en raison de la nécessité de répondre aux besoins des actifs⁵⁷.

La très faible densité⁵⁸ demeure un marqueur objectif des difficultés du bloc communal.

La carte *infra* situe les territoires les moins denses (premier seuil des sept seuils INSEE) en différenciant ceux « aux confins », en vert, et ceux participant d'une aire d'influence d'une ville, en orange. Cette catégorie représente 20,8 % de l'ensemble des communes métropolitaines.

⁵⁵ Grandes communautés d'agglomération, mais surtout communautés urbaines, métropoles...

⁵⁶ Agences d'urbanisme, agences de développement, agences d'attractivité ou d'innovation, Epl, EPFL...

⁵⁷ Ces hypothèses ont été discutées avec un chercheur du groupement Acadie impliqué dans des travaux autour de ces thématiques.

⁵⁸ La ruralité à habitat très dispersé, seuil le plus bas sur les 7 seuils définis par l'INSEE, est le terme technique usité.

Carte 1 : Les communes rurales à habitat très dispersé (seuil INSEE de densité)

Communes rurales à habitat très dispersé

Communes rurales sous influence *



Rural à habitat très dispersé

Communes rurales autonomes **



Rural à habitat très dispersé



Bourgs et communes rurales à habitat dispersé



Communes urbaines



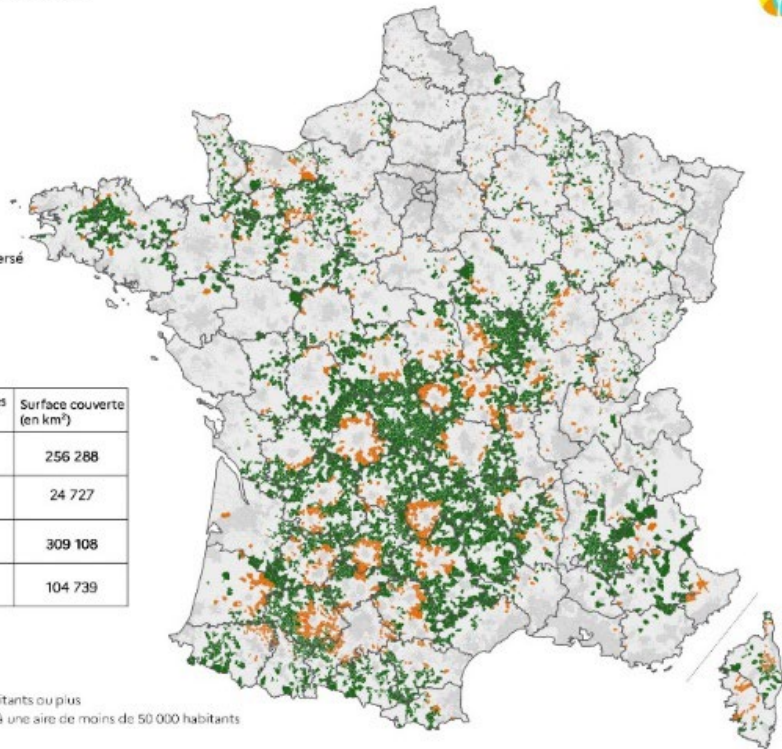
Départements

Type de communes	Nb de communes	% de communes par rapport à l'ensemble	Surface couverte (en km²)
Communes rurales sous influence	14 558	41,7	256 288
Rural à habitat très dispersé	1 698	4,9	24 727
Comm. rurales autonomes	16 181	46,3	309 108
Rural à habitat très dispersé	5 561	15,9	104 739

* communes appartenant à une aire de 50 000 habitants ou plus

** communes hors aire d'attraction ou appartenant à une aire de moins de 50 000 habitants

Sources : INSEE (2004), IGN Admin Express



Source : INSEE ; IGEDD.

Des effectifs limités en ingénierie de proximité représentent une contrainte supplémentaire pour ces territoires ruraux⁵⁹. Ainsi, la mission a estimé, à dire d'expert et à partir des entretiens menés lors des déplacements, les effectifs nécessaires pour assurer au bloc communal d'un département⁶⁰ des capacités satisfaisantes en ingénierie de proximité, à savoir :

- ◆ 12 ETPT pour l'ingénierie amont et pré-opérationnelle, s'agissant des agences d'urbanisme et des CAUE ;
- ◆ 20 ETPT pour l'appui pré opérationnel et le suivi de la réalisation du projet, s'agissant des ATD et des Epl impliquées dans les domaines de l'aménagement et de la transition écologique.

La mission a collecté les effectifs de ces opérateurs publics d'ingénierie locale⁶¹ à l'échelle de chaque département de l'hexagone (cf. carte *infra*).

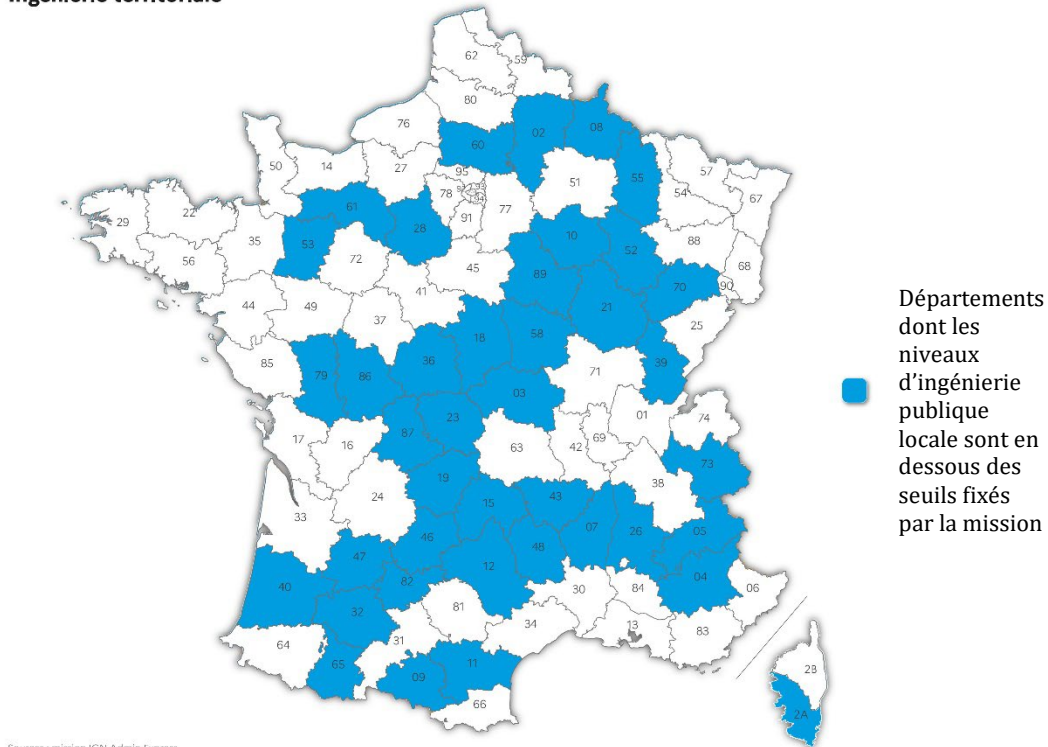
⁵⁹ Voir annexe III : l'ingénierie publique de proximité est celle qui permet aux communes rurales de faire face à la plupart de leurs besoins : cette ingénierie est l'intermédiaire entre les élus et les bureaux d'étude quand les moyens propres manquent dans le bloc communal et peut dans certains départements aller jusqu'à la réalisation des projets simples quand le marché privé local de bureaux d'étude est faible.

⁶⁰ Estimation pour les départements ruraux, les départements les plus urbains étant dotés de services internes et d'opérateurs publics locaux plus étoffés. De fait, les départements les plus urbains ne figurent pas dans la carte et dépassent très largement ces seuils.

⁶¹ La mission a recueilli les effectifs auprès des fédérations nationales des CAUE, des agences d'urbanisme, des ATD et des EPL, dont les métiers complémentaires permettent de mener des projets depuis la prospective territoriale à la définition des projets prioritaires, les maîtrises d'ouvrage, et le suivi de la réalisation des projets, dans les domaines de l'aménagement et des transformations liées aux enjeux de transition écologique.

Carte 2 : Départements dont les effectifs 2023/2024 des opérateurs locaux d'ingénierie sont en dessous des seuils d'ingénierie déterminés par la mission

Ingénierie territoriale



Source : Mission, sur la base des effectifs des CAUE, AU, ATD et EPL dans le domaine de l'aménagement et de la transition écologique, et sans tenir compte des effectifs des syndicats mixtes et EPF locaux

Quarante départements (en bleu) sont en dessous des seuils, ce qui caractérise une ingénierie publique moins à même de soutenir la réalisation des projets du bloc communal. On y retrouve une part importante des départements avec une composante rurale à habitat très dispersé (cf. *supra* carte 1).

Il convient de noter que les effectifs d'ingénierie locale ainsi comptabilisés sont sous-estimés, dès lors que ceux des syndicats mixtes et des EPF locaux n'ont pas pu être pris en compte alors qu'ils apportent une ingénierie mutualisée dans des domaines spécifiques, moins courante dans les territoires ruraux à habitat très dispersé⁶².

La mission a introduit deux autres indicateurs pour affiner l'analyse d'éventuelles difficultés :

- ◆ d'une part, le positionnement des communes en zone de revitalisation rurale⁶³ ;
- ◆ d'autre part, le cumul d'un faible niveau de captation d'aides à l'investissement par les intercommunalités du département, avec des dynamiques locales (socio-économiques, écologiques, financières) défavorables⁶⁴.

⁶² Voir par exemple la carte des Pays/PETR disponible *via* l'observatoire ANCT.

⁶³ Cet indicateur, mis en place par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement du Territoire (LOADT du 4 février 1995) comprend un indicateur de densité et de potentiel fiscal, pour reconnaître les intercommunalités fragiles sur le plan socio-économique, avec leurs communes, à partir des médianes. Il est assez peu discriminant, avec 17 677 communes (sur 34 935) classées en ZRR en 2024. Le zonage FRR a légèrement élargi celui de ZRR, sans modifier le classement établi par la mission.

⁶⁴ Cet indicateur est spatialisé par Acadie, coopérative conseil de chercheurs/consultants, dans une étude intitulée « *Qui seront les investisseurs publics de demain ?* » avril 2024, avec des cartes de 2023, à l'échelle des intercommunalités. L'étude conduite dans le cadre d'un appel à projets de recherche du réseau Finances locales, analyse les évolutions de

Annexe IV

Ces deux indicateurs permettent d'objectiver des situations de difficultés pour le développement des territoires ou leur adaptation aux transitions.

La spatialisation croisée de ces trois indicateurs permet de créer un nouvel indicateur, qui établit un « niveau de handicap » en termes de capacité des territoires à réaliser leurs projets (cf. tableau *infra*). Cet indicateur composite articule un indicateur de résultat (capacité à bénéficier d'aide à l'investissement au regard de dynamiques défavorables qui le justifierait), un de moyens (en ingénierie) et un de contexte (ZRR).

l'investissement du bloc local, et cherche à caractériser la diversité des configurations territoriales d'investissement pour repérer les territoires les plus en difficultés notamment vis-à-vis des enjeux de transition écologique.

Annexe IV

**Tableau 6 : Départements présentant un besoin d'appui en ingénierie spécifique
selon l'indicateur composite construit par la mission⁶⁵**

Région	Numéro de département	1 : ZRR (0 si non, 1 si partiel, 2 si majoritaire, 3 si total)	2/ Dynamique défavorable et investissement faible	3/ Absence d'ingénierie locale : 1 si amont, 2 si aval et 3 si les 2	Indicateur de handicap et ingénierie (1+2+3)
Grand Est	10	3	3	3	9
AURA	03	3	2	3	8
Nouvelle Aquitaine	23	3	2	3	8
Centre	36	3	2	3	8
Grand Est	52	3	2	3	8
Grand Est	55	3	2	3	8
Corse	2A	3	2	3	8
Occitanie	12	3	3	1	7
BFC	39	2	2	3	7
Pays de Loire	53	2	2	3	7
BFC	89	2	2	3	7
HDF	02	3	2	1	6
PACA	04	3	0	3	6
AURA	07	2	2	2	6
Grand Est	08	3	2	1	6
AURA	15	3	2	1	6
Centre	18	3	2	1	6
BFC	21	1	2	3	6
AURA	26	2	2	2	6
Occitanie	32	3	2	1	6
Occitanie	46	3	2	1	6
BFC	58	3	2	1	6
Normandie	61	3	2	1	6
BFC	70	3	2	1	6

⁶⁵ La note sur cet indicateur composite va de 1 à 9, 9 étant le plus défavorable.

Annexe IV

Région	Numéro de département	1 : ZRR (0 si non, 1 si partiel, 2 si majoritaire, 3 si total)	2/ Dynamique défavorable et investissement faible	3/ Absence d'ingénierie locale : 1 si amont, 2 si aval et 3 si les 2	Indicateur de handicap et ingénierie (1+2+3)
Nouvelle Aquitaine	79	3	2	1	6
Occitanie	82	1	2	3	6
Nouvelle Aquitaine	87	2	3	1	6
Occitanie	11	2	2	1	5
Nouvelle Aquitaine	19	2	2	1	5
Centre	28	2	2	1	5
Nouvelle Aquitaine	40	2	2	1	5
AURA	43	2	2	1	5
Nouvelle Aquitaine	47	2	2	1	5
HDF	60	1	2	2	5
Nouvelle Aquitaine	86	2	2	1	5
PACA	05	3		1	4
Occitanie	09	2		2	4
Occitanie	48	3		1	4
Occitanie	65	3		1	4
AURA	73	1	2	1	4

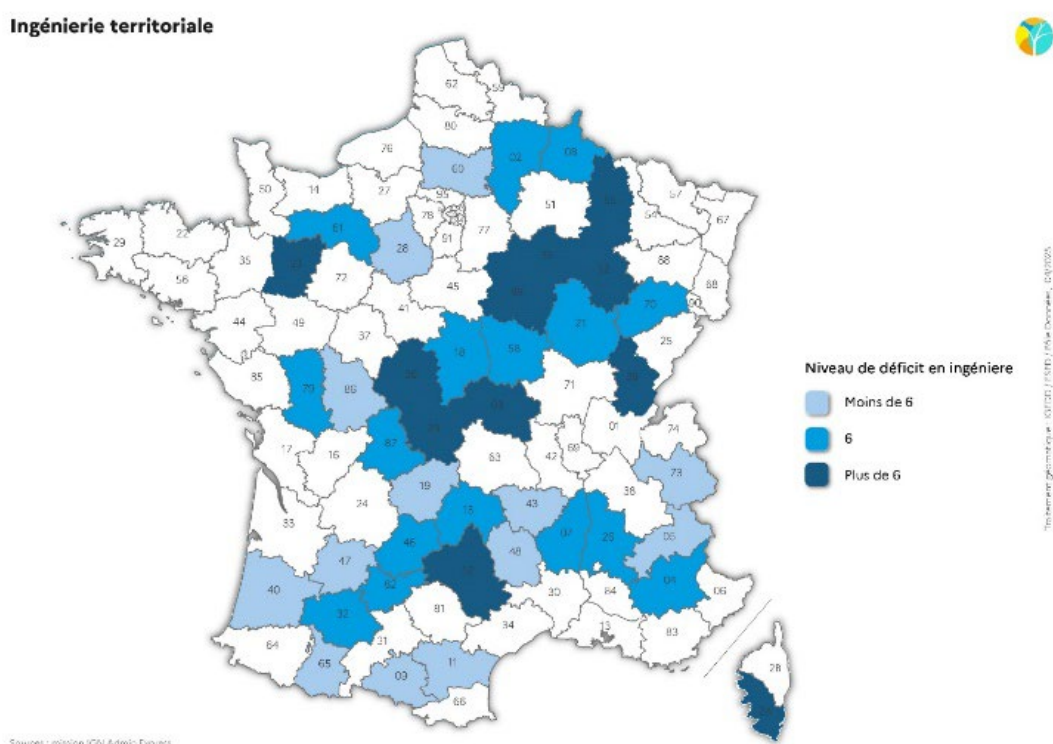
Source : Mission.

Annexe IV

La « note » des difficultés cumulées des 40 départements recensés dans le tableau *supra* s'élève au total à 241 points. La moyenne est à 6,02 sur 9. **L'indicateur créé *supra* permet à la mission de différencier trois types de départements parmi les 40.** La carte *infra* permet ainsi de distinguer :

- ♦ en bleu foncé, les 11 départements qui cumulent au moins 75 % des handicaps objectifs (note supérieure ou égale à 7) ;
- ♦ en bleu moyen, les 16 départements cumulent plus de la moitié de ces handicaps (note égale à 6) ;
- ♦ en bleu clair, les 13 départements dont la situation appelle un approfondissement, notamment pour vérifier les raisons de leur dotation d'ingénierie de proximité en dessous des seuils.

Carte 3 : Représentation spatiale des trois niveaux de difficulté des intercommunalités pour réaliser leurs projets, par département



Source : Mission.

En croisant ces indicateurs, sur les 96 départements métropolitains, 40 au plus pourraient donc être désignés comme plus fragiles quant à leurs capacités d'ingénierie publique locale, parmi lesquels 27 apparaissent comme plus en difficulté, et dont 11 cumulent fortement plusieurs handicaps.

A la date de la mission, les 11 départements cumulant un niveau de 75 % ou plus des handicaps donnés par les trois indicateurs sont l'Allier, l'Aube, l'Aveyron, la Corse du Sud, la Creuse, l'Indre, le Jura, la Haute-Marne, la Mayenne, la Meuse, et l'Yonne.

Ceux cumulant plus de la moitié sont l'Aisne, les Alpes-de-Haute-Provence, l'Ardèche, les Ardennes, le Cantal, le Cher, la Côte d'Or, la Drôme, le Gers, le Lot, la Nièvre, l'Orne, la Haute-Saône, les Deux-Sèvres, le Tarn-et-Garonne et la Haute-Vienne.

Pour certains départements, la mission estime que des vérifications complémentaires sur le terrain sont nécessaires pour mieux comprendre la situation (besoins territorialement limités, marché local d'ingénierie existant, proximité d'une ville importante, spécificité territoriale particulière de type montagne ou difficulté organisationnelle...). Il s'agit des Hautes-Alpes, de l'Ariège, de l'Aude, de la Corrèze, de l'Eure-et-Loir, des Landes, de la Haute-Loire, du Lot-et-Garonne, de la Lozère, de l'Oise, des Hautes-Pyrénées, de la Savoie et de la Vienne.

2.4. La mission a observé de bonnes pratiques opérationnelles dans ses déplacements

Au travers de ses déplacements, la mission a identifié certaines bonnes pratiques qu'elle a souhaité rappeler *infra*.

2.4.1. Identification des offres d'ingénierie

S'agissant de l'identification et du recueil des offres d'ingénierie, la mission a constaté que dans certains cas, comme par exemple dans la région Hauts-de-France, la présentation des offres d'ingénierie est réalisée par thématique.

Afin d'accompagner les équipes des guichets uniques dans la bonne appréhension de l'offre des opérateurs de l'État, le SGAR, avec l'appui de l'ADEME, a lancé la réalisation d'un tableau unique de l'offre d'ingénierie. Celui-ci a nécessité plusieurs réunions de l'ensemble des opérateurs concernés (ADEME, Cerema, Banque des territoires, Agences de l'eau, OFB, ARB) d'octobre 2024 à mars 2025. Cela a permis de développer une approche thématique (patrimoine des collectivités, mobilité, alimentation, urbanisme, énergie, biodiversité, eau, ...) qui identifie les offres gratuites et payantes de chaque opérateur ainsi que les modalités de saisine. Afin de faciliter son utilisation et sa prise en main par les préfetures de département, ce tableau a été développé et mis en format numérique *via* l'application de bureau « Notion » et est accessible en ligne⁶⁶. La mise à jour devrait en être assurée annuellement par le SGAR après saisine des opérateurs concernés.

Ce travail a également révélé l'intérêt pour les opérateurs comme pour les préfetures d'une réunion de partage et d'échange des organisations départementales et de l'offre des opérateurs. Une première réunion s'est tenue en présentiel à Arras le 27 mars 2025 : elle a vocation à terme être pérennisée sous forme de réseau. Les retours des usagers se sont avérés positifs.

2.4.2. Animation de l'ingénierie locale

En premier lieu, la mission a noté que des dispositifs d'animation et d'échanges entre les opérateurs de l'État (Cerema, ADEME, ANCT) étaient fréquemment organisées, souvent avec la présence de la Banque des territoires. Cette pratique doit être généralisée.

Par ailleurs, s'agissant des CLCT, la mission a noté que certains d'entre eux (Pas-de-Calais, Nièvre) pouvaient se transformer en revue des projets locaux et revêtir ainsi un caractère plus opérationnel.

⁶⁶ <https://fifth-prince-58b.notion.site/Classeur-ing-nierie-locale-1b5ef54bb5ec81969b6dcec12245bac1?pvs=73>

La mission a également noté avec intérêt la réunion récente d'un « comité local des opérateurs » dans le Pas-de-Calais où ont été examinés huit dossiers de demande de collectivités territoriales de ce département dans un format réunissant l'État, ses services (DDTM) et un de ses opérateurs, l'ANCT, mais aussi les représentants des structures locales (le département, le CAUE, des agences d'urbanisme ainsi que la Banque des territoires). Ce format de réunion a permis de vérifier la correcte prise en charge des demandes par l'un ou l'autre des acteurs (ou plus fréquemment par plusieurs acteurs).

Ce type de réunion semble utile à double titre en ce qu'il permet, d'une part, de vérifier le caractère subsidiaire de l'action de l'État et, d'autre part, de s'assurer que chaque demande reçoit une réponse adaptée à la situation.

Enfin, la mission a noté avec intérêt l'adossement des forums de l'ingénierie locale à des manifestations organisées par les associations d'élus comme par exemple dans la Nièvre ou l'Oise. Cette pratique permet ainsi de s'assurer de la présence d'un public nombreux. La mission considère également comme une bonne pratique un format d'animation dynamique de type « tables rondes » comme par exemple dans l'Oise.

2.4.3. Organisation de la prise en charge des demandes par les écosystèmes locaux

La mission a eu connaissance lors de ses déplacements d'organisations très variables selon les départements. Elle a cependant noté que les organisations en plateforme semblaient être très efficaces.

Ainsi par exemple, en Haute-Garonne, la plateforme 31, créée en 2019 à l'initiative du conseil départemental et de l'agence technique départementale fédère sur une base conventionnelle 8 organismes porteurs d'ingénierie (dont le CAUE31, le comité départemental du tourisme, le SDEV, Res'eau 31, le centre de gestion Haute-Garonne, le SDSI...), soit 250 agents au total, avec une logique de « chef-de-filat » pour répondre à la diversité des demandes recueillies sur la plateforme commune, et des engagements de qualité de service (délai de réponses).

De la même manière, la plateforme « Ingénierie 62 », développée par le conseil départemental du Pas-de-Calais, permet d'offrir un « guichet commun » plutôt qu'un « guichet unique » à toutes les collectivités du département et notamment aux communes. Reposant sur une charte d'organisation extrêmement souple, qui associe également l'État et ses services, cette structure permet l'articulation des métiers d'ingénierie de plusieurs acteurs, autour d'une feuille de route claire pour les élus. Ce dispositif a accompagné plus de 2 200 dossiers depuis sa création en septembre 2018 au bénéfice de 622 communes dont 84 % de moins de 2 000 habitants⁶⁷.

Ce type d'organisation constitue, de l'avis de la mission, un moyen efficace d'assurer un point d'entrée aisément identifiable par les communes et les EPCI.

⁶⁷ Présentation du dispositif communiquée à la mission par la plateforme « ingénierie 62 », rencontrée lors du déplacement dans le département du Pas-de-Calais.

ANNEXE V

Le regard des élus sur l'offre d'ingénierie des opérateurs de l'État

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES POSITIONS ET ANALYSES DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES	1
1.1. Régions de France.....	2
1.2. Départements de France.....	3
1.3. Intercommunalités de France.....	4
1.4. L'association des maires de France	5
1.5. L'association des petites villes de France	6
1.6. L'association des maires ruraux de France.....	7
1.7. France urbaine	7
2. LES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX COMMUNES	8
2.1. Taux de réponse et méthode de redressement	9
2.2. Résultats et analyses.....	10
2.2.1. <i>Question 1 : Besoins en ingénierie</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>Question 2 : Accès à l'ingénierie territoriale (études amont, ingénierie pré-opérationnelle ou en réalisation).....</i>	<i>14</i>
2.2.3. <i>Question 3 : Organisation et coopération avec l'État.....</i>	<i>17</i>
2.2.4. <i>Appréciation des services d'ingénierie existants.....</i>	<i>20</i>
2.2.5. <i>Analyse de la question libre facultative</i>	<i>28</i>
2.3. Les enseignements tirés des réponses des maires au questionnaire.....	30

INTRODUCTION

La lettre de mission invitait cette dernière à « *identifier les besoins d'accompagnement des collectivités et la capacité des opérateurs pour y répondre* ».

Afin de traiter la première partie de cette demande, la mission a entendu sept associations nationales d'élus autour d'une trame de questions abordant notamment les relations que leurs adhérents entretiennent avec les opérateurs de l'État mais aussi, plus généralement, avec les acteurs locaux de l'ingénierie territoriale (services de l'État, opérateurs publics locaux, acteurs privés).

Ces réponses intermédiées par les associations d'élus ont été complétées d'un questionnaire élaboré par la mission, lequel a été adressé par l'intermédiaire des préfets à tous les maires des communes métropolitaines.

1. Les positions et analyses des associations d'élus en matière d'accompagnement des territoires

L'ensemble des associations d'élus rencontrées sont convergentes sur le besoin d'appui des élus locaux, singulièrement du bloc communal et notamment des petites communes, pour l'exercice de leur mandat au service de leur territoire. Ce besoin tient naturellement de la nature même dudit mandat et de la diversité des parcours des élus qui ne les « arme » pas à égalité pour s'approprier le cadre administratif de leur action. Il résulte encore de l'hétérogénéité des ressources des services territoriaux sur lesquels les élus peuvent s'appuyer pour exercer leurs compétences et conduire leurs projets de développement (comme évoqué en annexe III). Il est accru enfin, de l'avis général, par la multiplicité des problématiques à embrasser et des acteurs impliqués, ainsi que par la complexité croissante du cadre normatif de l'action publique et des risques juridiques potentiellement associés.

Pour les interlocuteurs de la mission, le corps préfectoral ainsi que, plus largement, les services déconcentrés de l'État, sont naturellement identifiés comme le premier - et le plus légitime - des outils d'accompagnement des territoires et particulièrement des élus locaux.

Les positions sont beaucoup plus réservées sur la pertinence de la mise à disposition par l'État de ressources supplémentaires d'ingénierie extérieures au territoire et sur la cohérence de ces interventions avec celles développées par les collectivités elles-mêmes dans le cadre de la décentralisation.

L'intérêt d'une animation, par des experts de l'État, à l'échelle nationale ou locale, favorisant le partage de données et de méthodes sur des sujets techniques, semble plus consensuel, tout comme le besoin d'un accompagnement financier des projets des territoires, même si les associations d'élus soulignent dans le même temps que la complexité croissante des plans de financement suscite un besoin d'ingénierie renforcé.

1.1. Régions de France

Régions de France est claire : son approche des opérateurs de l'État, sur lesquels elle était interrogée parallèlement par la commission d'enquête sénatoriale¹, est pragmatique, nourrie sans doute par le recours assez usuel à des outils similaires par les conseils régionaux. C'est donc à l'aune de la pertinence et la cohérence de leurs interventions au regard de celles déployées par les régions dans le cadre institutionnel de la décentralisation qu'elle a répondu aux interrogations de la mission.

Investies spécifiquement de compétences en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, associées à une responsabilité de planification stratégique et d'aménagement foncier, les régions y consacraient en 2023² 4,4 % de leurs dépenses. Il s'agit de leur 5^e poste de dépenses, assez loin derrière les transports et la mobilité (29,9 % - 1^{er} poste), le soutien à l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage (9,4 % - 3^e poste) ou encore l'action économique (5,9 % - 4^e poste) qui participent, il est vrai, assez largement aux mêmes objectifs. Représentant un peu plus de 2 milliards d'euros en 2024, soit un niveau relativement stable par rapport à 2014, les dépenses régionales d'aménagement et de soutien à l'environnement sont constituées principalement de dépenses d'investissement (75 % de l'enveloppe). Elles ciblent des zones fragiles, à l'instar des quartiers prioritaires de la politique de la ville (640,0 M€ en 2024), ou protégées, telles que les parcs naturels régionaux ou les zones Natura 2000 (198,5 M€).

L'exercice de ces compétences les conduit à intervenir dans de nombreux domaines incluant le développement rural et urbain, en partenariat étroit avec le bloc communal et intercommunal, avec lequel elles partagent la compétence de développement économique.

Dans ce contexte, Régions de France reconnaît naturellement le besoin de soutien à l'ingénierie de premier niveau du bloc communal pour déployer ses projets en confortant leur faisabilité administrative, technique et surtout financière. Elle ne méconnaît pas la complexité des organisations territoriales de l'offre d'ingénierie et l'intérêt d'une meilleure articulation entre les offreurs locaux. C'est à la lumière de ce **double enjeu d'accessibilité et de lisibilité** qu'elle entend analyser l'offre d'ingénierie ou de soutien des opérateurs de l'État – sans omettre de regretter son caractère instable, en s'appuyant sur l'exemple de la création récente du service public de la rénovation thermique sous le pilotage de l'ANAH, qui lui paraît remettre en cause une compétence antérieurement confiée aux régions.

Dès lors qu'il s'inscrit, à ses yeux, dans la durée, et en appui des coopérations existantes, Régions de France salue l'apport de l'ADEME, qu'elle cite comme un partenaire de premier rang sur les enjeux de transition écologique, au travers de programmes et d'outils très étroitement intégrés, tel le programme Climaxion en région Grand Est³. Elle identifie également le Cerema parmi les apporteurs d'expertise utiles aux territoires en matière d'infrastructures, en saluant l'évolution de son statut qui favorise son accessibilité (logique de « *in-house* »), même si elle appelle l'opérateur à une meilleure vigilance sur le caractère subsidiaire de ses interventions au regard de l'offre territoriale existante.

¹ Commission d'enquête sénatoriale sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'Etat, constituée le 6 février 2025.

² Les chiffres-clés des régions, édition 2023 – Régions de France en partenariat avec la Banque des territoires.

³ Le programme Climaxion, conçu et porté conjointement par les services de l'ADEME et de la région, est un programme global d'accompagnement des collectivités, entreprises, associations, bailleurs sociaux professionnels du bâtiment et particuliers dans leurs démarches éco-responsables.

Régions de France se montre beaucoup plus réservée sur les modalités d'intervention de l'ANCT au travers des programmes de cohésion déclinés à l'échelle départementale, en méconnaissance, selon elle, des compétences régionales en la matière. L'association interroge notamment la méthode de sélection des territoires bénéficiaires qui méconnaîtrait les instruments et instances de planification régionale. Elle pointe les risques de redondance et/ou de concurrence qui découlerait du déploiement des programmes nationaux impulsés par l'État (Cœur de ville, Petites villes de demain...) juxtaposés avec ceux déployés de longue date par les régions au travers d'outils contractuels spécifiques, dont la mission a pu prendre connaissance dans ses déplacements – à l'instar du « pacte régional stratégique » en région Pays-de-la-Loire proposé à l'ensemble des EPCI, et couplé avec des aides aux communes et centralités visant à soutenir un maillage territorial équilibré, ou des contrats territoriaux et contrats bourg-centre en région Occitanie.

Régions de France s'interroge enfin sur l'impact réel ou l'effet d'aubaine de ces divers canaux nationaux de financement de l'ingénierie, en rapprochant les moyens d'un programme contractualisé d'initiative régionale tel que celui de Bourgogne-Franche-Comté - il finance 400 postes d'ingénierie à son échelle - avec ceux de l'ANCT pour la même région. Régions de France regrette enfin la complexité et la lourdeur *in fine* des exercices de contractualisation en résultant pour les communes susceptibles de recourir à la fois au soutien de l'État et celui de la région pour un projet similaire.

Régions de France promeut donc une ré-internalisation des moyens des programmes ANCT par les services déconcentrés de l'État, et en particulier les DREAL, favorisant leur cohérence avec les CPER et les fonds européens. L'association met en avant les travaux engagés en régions pour la programmation des fonds européens 2021-2027. Ils devraient conduire à privilégier l'orientation des projets les plus importants financièrement vers les fonds à gestion partagée, compte tenu de l'exigence des procédures de traçabilité associées. Les financements régionaux sur les crédits d'aménagement et de cohésion territoriale seraient en conséquence prioritaires vers le soutien des plus petits projets.

1.2. Départements de France

Le représentant de Départements de France rencontré par la mission a également concentré l'essentiel de son intervention sur les programmes portés par l'ANCT soutenant l'ingénierie de premier niveau des communes, après avoir salué l'apport du Cerema aux services départementaux et aux intercommunalités sur les questions de voirie, d'aménagement ou d'assainissement.

Il a rappelé d'abord que des agences techniques départementales permettent de mutualiser une ingénierie généraliste de proximité à l'échelle départementale au profit de l'ensemble de leurs adhérents, notamment du bloc communal. Elles sont désormais généralisées à l'ensemble du territoire, à l'exception de quelques départements très urbains tels Paris. Elles ont pallié le retrait des services de l'État et la disparition de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) : si les premières ATD sont nées au début des années 80, 50 % des ATD ont été créées entre 2013 et 2018.

Départements de France souligne la capacité de ces agences à proposer une large palette de services d'ingénierie administratifs ou techniques à leurs adhérents, répondant efficacement à leurs besoins patrimoniaux. Son représentant a d'ailleurs noté qu'elles n'étaient pas bornées par les compétences des conseils départementaux puisque les agences ont vocation à répondre de manière mutualisée à la diversité des besoins de leurs adhérents. Il a cité l'exemple de l'ATD du Cantal, constituée sous forme d'établissement public administratif, à la gouvernance duquel participent l'ensemble des communes et des syndicats de ce département. Cette agence, à côté d'une offre d'expertise juridique et d'appui dans la commande publique « standard », a été amenée dans la période récente à développer une offre juridique experte en matière de conformité au règlement général sur la protection des données, ou à proposer des services techniques, avec le recrutement de techniciens de recherche de fuite sur réseau d'eau, en l'absence d'alternative locale.

Sans pouvoir s'appuyer sur des données consolidées⁴, le représentant d'ADF assure qu'une écrasante majorité de besoins d'appuis locaux trouvent une réponse auprès des ATD.

A l'instar de Régions de France, le représentant des collectivités départementales s'est interrogé sur la pertinence de programmes et financements étatiques de l'ingénierie, intervenant « *à contretemps* » des organisations territoriales mises en place dans la durée. Il a également pointé leur caractère potentiellement déceptif, au-delà d'un effet d'aubaine lié à la gratuité de l'accès à des ressources d'ingénierie de court terme (CDD ou marché), en l'absence de soutien spécifique aux investissements susceptibles d'en découler.

Départements de France a insisté sur le besoin d'une plus grande différenciation de l'approche de l'État en miroir des différences marquées entre territoires urbains et ruraux. Il a également souligné l'intérêt d'une mobilisation de l'État davantage centrée sur la production d'une expertise nationale de deuxième niveau, axée sur la promotion de méthodes et le partage de données.

1.3. Intercommunalités de France

Fédérant près de 1 000 intercommunalités, le réseau d'Intercommunalités de France revendique de rassembler plus de 80 % de la population française regroupée en intercommunalités à fiscalité propre, en lien avec la généralisation du fait intercommunal. Cette association s'est dotée d'une feuille de route (2022-2027) détaillant ses priorités en matière d'organisation des institutions, des finances locales, du développement économique, de la transition écologique et de la cohésion sociale. A la faveur de l'adoption de ses nouveaux statuts, courant 2022, l'association s'est encore dotée d'un pacte de gouvernance et d'une charte d'engagements en matière notamment de responsabilité sociale, sociétale et environnementale. Elle entend mettre au cœur de son plaidoyer, outre la promotion d'une économie respectueuse des limites planétaires, celle en faveur d'un développement équilibré favorisant le développement de tous les bassins de vie.

⁴ Selon l'association nationale des directeurs et directrices d'ATD, et sur la base de l'extrapolation à l'échelle nationale des données d'activité d'une vingtaine d'agences, ces dernières gèreraient un flux annuel de 10 000 à 12 000 projets, chiffre à mettre en regard des 30 500 communes rurales de France.

Intercommunalités de France rappelle que le développement d'une ingénierie mutualisée entre l'ensemble des membres des EPCI est partie intégrante de leur raison d'être, en lien avec leurs grands domaines de responsabilités que sont le développement économique, l'aménagement de l'espace et l'environnement. La progression de 4,6 % de leurs effectifs en moyenne annuelle au cours de la période 2011-2021⁵ atteste de leur dynamisme, malgré des différences qui restent marquées en fonction des compétences mutualisées et de leur taille⁶. Les intercommunalités soutiennent globalement le développement de services publics locaux incluant ceux aux personnes (petite enfance, mobilité...). Elles mettent en avant les capacités d'ingénierie pérennes, territorialisées, dont elles ont dû/pu se doter pour exercer les compétences mutualisées, ou celles qu'elles « *vont chercher* », en adhérant à d'autres structures mutualisées ou de coopération, telles que des syndicats, des CAUE mais également des structures nationales (comme le Cerema).

Les représentants d'Intercommunalités de France reconnaissent que leurs moyens ne sont, malgré ces efforts de mutualisation, pas toujours adaptés aux compétences dévolues, et s'accordent sur la pertinence d'une coordination des offreurs d'ingénierie locale sous l'égide du préfet, afin notamment de permettre que les communes puissent continuer de trouver l'appui nécessaire à leurs projets du quotidien, qui ne relèvent pas nécessairement d'une compétence mutualisée. Ils insistent de manière complémentaire sur la pertinence d'outils de recensement et de priorisation des projets territoriaux structurants, conjointement avec l'État, tels les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), pour faciliter une mobilisation conjointe autour d'eux.

Bien davantage que pour un soutien ponctuel de l'État à une ingénierie de premier niveau au profit des plus petites communes, comme apporté par le programme Villages d'avenir, Intercommunalités de France plaide pour des actions structurantes, telles que la montée en compétences des personnels territoriaux dans le métier de développeur économique local, qu'elle soutient pour sa part avec la mise en place d'un parcours de formation dédiée, conjointement avec le CNAM et en partenariat avec l'ANCT et Régions de France. L'association appelle par ailleurs à un appui et une mobilisation renforcées des opérateurs de l'État en matière d'ingénierie financière complexe, comme celle nécessaire à l'accès aux financements européens, incluant les fonds à gestion directe.

1.4. L'association des maires de France

L'association des maires de France souligne, à l'unisson des autres associations d'élus, que l'existence d'opérateurs de l'État ne constitue pas une difficulté en soi, dès lors que leur intervention ne contrevient pas à leur demande centrale, celle d'un État qui parle « *d'une seule voix* », porteur d'une doctrine stable. Soulignant l'importance du couple préfet-DDT pour orienter les élus et faciliter la mise en œuvre de leurs projets, l'association insiste sur leur positionnement devant permettre de dépasser des politiques conçues et parfois opérées en silo, et la difficulté à concilier les injonctions en découlant avec les projets de territoires dont les élus sont les promoteurs.

⁵ DGAFP, rapport annuel sur l'évolution des effectifs dans la fonction publique - Edition 2024.

⁶ La diversité de l'importance démographique des intercommunalités était illustrée dans l'échange avec les élus rencontrés, président, pour l'un, une intercommunalité de 37 communes totalisant 9 900 habitants, et pour l'autre, une communauté de 13 communes regroupant ensemble 41 000 habitants.

De manière plus précise, les représentants de l'AMF interrogés par la mission ont souligné les limites d'une aide à l'ingénierie amont, en notant qu'une ingénierie de premier niveau est aisément disponible dans les territoires, au travers de l'offre locale, publique comme privée. Ils ont insisté sur un besoin plus prégnant de soutien à l'investissement. Pour autant, la maire de Gannat a relevé l'apport qu'avait constitué pour sa commune sa labellisation « *Petites villes de demain* » et salué le fait que ce programme ait facilité la traduction opérationnelle d'une vision politique. Les élus ont relevé que d'autres structures territoriales, comme les CAUE, avaient vocation à proposer un cadre de réflexion globale aux élus locaux et la mise en perspective de leurs projets d'aménagement, et se sont interrogés sur la réorientation de l'aide de l'État vers ces structures pour favoriser une capacité d'intervention plus homogène dans les territoires.

L'AMF a rendu compte de la crainte récurrente des élus de se perdre dans la diversité des aides résultant de celle des opérateurs de l'État, et de manquer des opportunités. Elle a également reconnu le besoin d'un appui en expertise spécifique, et cité l'apport de valeur des expertises de l'ADEME, par exemple, pour guider les élus dans le choix de solutions efficaces au travers du fonds chaleur, ou *via* des outils de simulation et des partages d'expériences entre pairs, comme proposé par le programme « *Plus fraîche ma ville* ». L'articulation d'une expertise et d'un financement comme souvent proposé par l'ADEME a été saluée comme facilitant la mise en œuvre opérationnelle.

Les élus ont enfin souligné que les collectivités du bloc communal devaient être dotées en propre des moyens financiers, juridiques et techniques d'exercer leurs compétences en relevant les difficultés posées par « *l'empilement des normes* » et leur caractère potentiellement contradictoire, prenant l'exemple de difficultés concrètes à concilier la promotion du développement des énergies renouvelables et la protection des monuments historiques ou de la biodiversité. Les élus ont également partagé à titre d'exemple la lourdeur qui résulte de ces contradictions dans la conduite de projets structurants, comme la réhabilitation de friches.

1.5. L'association des petites villes de France

L'association fédère les petites villes de 2 500 à 25 000 habitants pour promouvoir leur rôle spécifique dans l'aménagement du territoire, leur caractère moteur de la coopération intercommunale comme celui de pivot et d'équilibre, entre monde rural et grandes agglomérations.

La mission a rencontré le président de l'association des petites villes de France, en sa double qualité de président d'association d'élus, mais également de président du conseil d'administration de l'ANCT. Cette situation n'étant sans doute pas étrangère à son intervention au soutien de la pertinence de l'ANCT, à la création de laquelle l'association revendique avoir pris une part active, dans le cadre des travaux de la conférence des territoires (2017) mais également du grand débat national.

Pour le président de l'association, l'agence constitue une réponse adaptée, par son organisation et, surtout, les programmes qu'elle porte, issus d'une forte co-construction avec les associations d'élus parties prenantes de sa gouvernance, à des besoins de soutien spécifique :

- ◆ Pour près de 250 villes moyennes présentant des fragilités repérées par des travaux antérieurs du commissariat à l'égalité du territoire, avec le programme « *Action cœur de ville* » (ACV) ;
- ◆ Pour les communes de moins de 20 000 habitants, afin de les aider à faire face aux enjeux de territoire à centralités, portés par l'APVF, avec le programme « *Petites villes de demain* » (PVD) ;
- ◆ Pour les plus petites communes rurales, avec le programme « *Villages d'avenir* » (VA).

Il souligne l'importance de la subsidiarité et de l'ingénierie sur mesure, plus récente dans l'offre de l'ANCT ainsi que la prise en compte, croissante, des enjeux environnementaux, avec le verdissement en cours des CRTE, de nature à permettre à l'opérateur de progresser dans sa fonction de coordination et de guichet unique.

1.6. L'association des maires ruraux de France

L'association des maires ruraux de France, créée en 1971, revendique fédérer près de 13 500 maires des communes de moins de 3 500 habitants au sein d'un réseau solidaire de 89 associations départementales. Selon l'INSEE, qui définissait jusqu'en 2020 la ruralité comme « *l'ensemble des communes n'appartenant pas à une unité urbaine caractérisée par le regroupement de plus de 2 000 habitants* », et qui privilégie depuis cette date le recours à la notion de faible et très faible densité, les espaces ruraux réunissent 88 % des communes en France et 33 % de la population⁷.

L'accès aux services publics représente un enjeu central pour les habitants de ces communes. L'association des maires ruraux le rappelle en soulignant l'intérêt et l'importance des maisons France services pour leurs territoires et leurs habitants. C'est le premier programme de l'ANCT qu'elle cite, et dont elle souhaite le maintien, incluant la présence de conseillers numériques, même s'il lui semble qu'une clarification des interventions de l'État et des départements, également mobilisés dans la lutte contre l'illectronisme, serait souhaitable.

L'association revendique par ailleurs d'avoir été à l'origine du programme « *Villages d'Avenir* » porté par l'ANCT, et se félicite de la déclinaison de programmes à cette maille, en notant que ceux visant des communes plus importantes comme « *Action Cœur de ville* » ou « *Petites Villes de Demain* », pourraient n'avoir qu'une durée limitée dans une logique de démonstration, ou d'accélération. Elle admet que « *Villages d'avenir* » s'inscrit dans une logique palliative du manque de moyens des communes concernées. Elle appelle ainsi prioritairement à une réforme des dotations globales de fonctionnement qui leur sont dévolues, plutôt qu'à un renforcement de la mutualisation à l'échelle des intercommunalités, au double motif, d'abord, que « *le regroupement de communes pauvres ne fait pas une intercommunalité riche* », mais également que les communes peuvent poursuivre des projets structurants, à leur échelle, sans appeler l'intervention intercommunale qui serait réservée à des projets de plus grande ampleur, selon une logique de subsidiarité. Il importe de reconnaître et valoriser les mutualisations de projets, aux échelles adaptées (exemple de la gestion mutualisée des secrétariats de mairie ou des écoles).

Sans se prononcer spécifiquement sur les autres opérateurs sous revue, l'association plaide pour une intervention de l'État prenant mieux en compte le fait rural, et en particulier les enjeux spatiaux de la ruralité. Ses représentants élus insistent sur l'importance du représentant de l'État et des services déconcentrés de proximité, y compris dans un rôle de coordination comme celui dévolu au comité local de cohésion territoriale (CLCT) afin de permettre que l'ensemble des besoins en ingénierie du territoire soit couvert.

1.7. France urbaine

France urbaine est une association représentant les élus des grandes villes, agglomérations, communautés urbaines et métropoles. Elle réunit 110 adhérents couvrant près de 30 millions d'habitants et 2 000 communes. L'association a des liens avec l'ensemble des agences sous revues, à l'échelle tant nationale – présence dans les conseils d'administration – que locale.

⁷ INSEE références - La France et ses territoires - Edition 2021.

France urbaine, qui a également été auditionnée par la commission d'enquête sénatoriale précitée, et a partagé à la mission la position exprimée à cette occasion, rappelle en premier lieu que le modèle des agences n'est « *ni problématique ni vertueux en soi* » et qu'il importe avant tout de s'intéresser au fond des politiques menées et à la clarté des mandats. Elle relève également que la complexité de l'articulation entre organismes n'est pas l'apanage des agences de l'État.

France urbaine entend donc se positionner sur certains principes :

- ◆ le besoin d'un cap clair sur le financement de la transition écologique, au-delà de la ré-interrogation sur le qui fait quoi, de façon à permettre aux territoires urbains de respecter la cible fixée par l'accord de Paris sur le climat, à savoir la neutralité carbone à horizon 2050 ;
- ◆ le soutien au modèle de l'ANRU, dont elle observe que les financements relèvent pour une large part d'Action Logement, ainsi qu'à celui des agences de l'eau ;
- ◆ le maintien d'une association étroite du bloc communal et des territoires urbains à la gouvernance nationale et locale des opérateurs intervenant sur la transition énergétique, le renouvellement urbain, le logement ou la qualité de l'eau.

L'association d'élus urbains identifie parmi les points d'amélioration :

- ◆ la qualité du lien avec les préfetures, largement conditionnée par les capacités de pilotage de ces dernières, et donc leurs moyens ;
- ◆ la clarification des partenariats, reposant sur des contractualisations globales et pluriannuelles, à l'exemple de l'ANRU. Elle regrette que ce mode de partenariat, porté également par les CRTE et l'ANCT, ne soit pas respecté en pratique avec la multiplication d'appels à projets en dépit de ces contrats ;
- ◆ la réaffirmation du principe de la coopération territoriale pour l'ensemble des acteurs, incluant les agences régionales de santé et leurs délégations territoriales.

2. Les résultats du questionnaire adressé aux communes

La mission a conçu un questionnaire en ligne à l'intention des maires de communes métropolitaines. Il leur a été adressé le 10 mars 2025, par l'intermédiaire des préfets. L'association des maires de France en avait été avisée.

Ce questionnaire était destiné à identifier jusqu'à quel point les maires ont connaissance des offres d'ingénierie en matière d'aménagement proposées par l'État, ses opérateurs ainsi que par d'autres acteurs ; s'ils en ont besoin et y recourent ; et comment ils évaluent la disponibilité, l'accessibilité financière et l'adaptation de ces offres à leurs besoins⁸. Selon les questions, les répondants pouvaient choisir plusieurs propositions ou devaient se limiter à une seule réponse ; une zone de texte libre était proposée à la fin du questionnaire.

La mission s'était attachée à la lisibilité des questions posées, notamment à l'explicitation des termes « *ingénierie territoriale* ». Aucun répondant n'a posé de question sur le questionnaire lui-même, ce qu'il était possible de faire *via* une boîte mail dédiée. La mission en conclut que la compréhension du questionnaire n'a pas posé de problèmes spécifiques qui auraient pu biaiser les réponses.

⁸ Texte de présentation du questionnaire adressé aux élus : « *Ce questionnaire s'inscrit dans le cadre d'une mission de revue de dépenses, conduite par quatre services d'inspection de l'État, portant sur les services d'ingénierie que peuvent proposer ou financer certains opérateurs de l'État en appui des collectivités territoriales. Il vise à apprécier à grands traits les besoins des communes en la matière, les services auxquelles elles recourent, ainsi que leur niveau de satisfaction relativement à l'offre disponible* ».

2.1. Taux de réponse et méthode de redressement

Accessible jusqu'au 31 mars 2025, soit un délai de trois semaines pour y répondre, ce questionnaire a fait l'objet de 7 158 réponses, soit un taux de réponse de 20,5 % des communes.

Dans le détail, ont répondu :

- ◆ 5 597 communes inférieures à 2 000 hab. (sur 29 476 – 19 %)
- ◆ 925 communes de 2 000 à 5 000 hab. (sur 3 228 – 29 %)
- ◆ 516 communes de 5 000 à 20 000 hab. (sur 1 730 – 30 %)
- ◆ 77 communes de 20 000 à 50 000 hab. (sur 367 – 21 %)
- ◆ 38 communes de 50 000 à 200 000 hab. (sur 145 – 26 %)
- ◆ 5 communes de plus de 200 000 hab. (sur 9 – 56 %)

Afin de s'assurer de la représentativité de l'échantillon, les données ont été redressées par le pôle « *Sciences des données* » de l'inspection générale des finances, par un « *calage sur marges* » selon quatre critères :

- ◆ la strate de population ;
- ◆ le type d'EPCI auquel adhère la commune ;
- ◆ le fait de relever d'une zone France Ruralités Revitalisation (FRR) ou de revitalisation rurale (ZRR) ;
- ◆ la région d'appartenance.

Le « *calage sur marges* »⁹ est une méthode statistique utilisée pour améliorer la précision des estimations obtenues à partir d'un échantillon en les ajustant sur des totaux connus de la population. Cette technique est particulièrement utile dans le contexte des enquêtes où l'échantillon peut ne pas être parfaitement représentatif de la population cible.

Ainsi, à partir des réponses des individus de l'échantillon, une estimation est faite pour des caractéristiques d'intérêt (ici, par exemple, le type d'EPCI) qui sont ajustées pour qu'elles soient cohérentes avec des totaux connus pour certaines variables de la population.

En pratique, ce redressement a permis d'affecter à chaque commune répondante un poids représentant les différentes caractéristiques précitées. Ainsi par exemple une commune de Seine-Maritime de moins de 2 000 habitants, appartenant à une communauté de communes et qui n'est pas située en ZRR, a un poids de 7,175248829, là où une commune de Haute-Savoie ayant les mêmes caractéristiques est comptabilisée à 5,428655931.

Les résultats présentés *infra* ont été calculés en prenant en compte les poids respectifs de chacun des répondants.

L'importance du nombre de répondants conjugué au redressement statistique opéré permettent de considérer que les réponses obtenues reflètent la vision des maires.

⁹ Parfois abrégé en « CalMar ».

2.2. Résultats et analyses

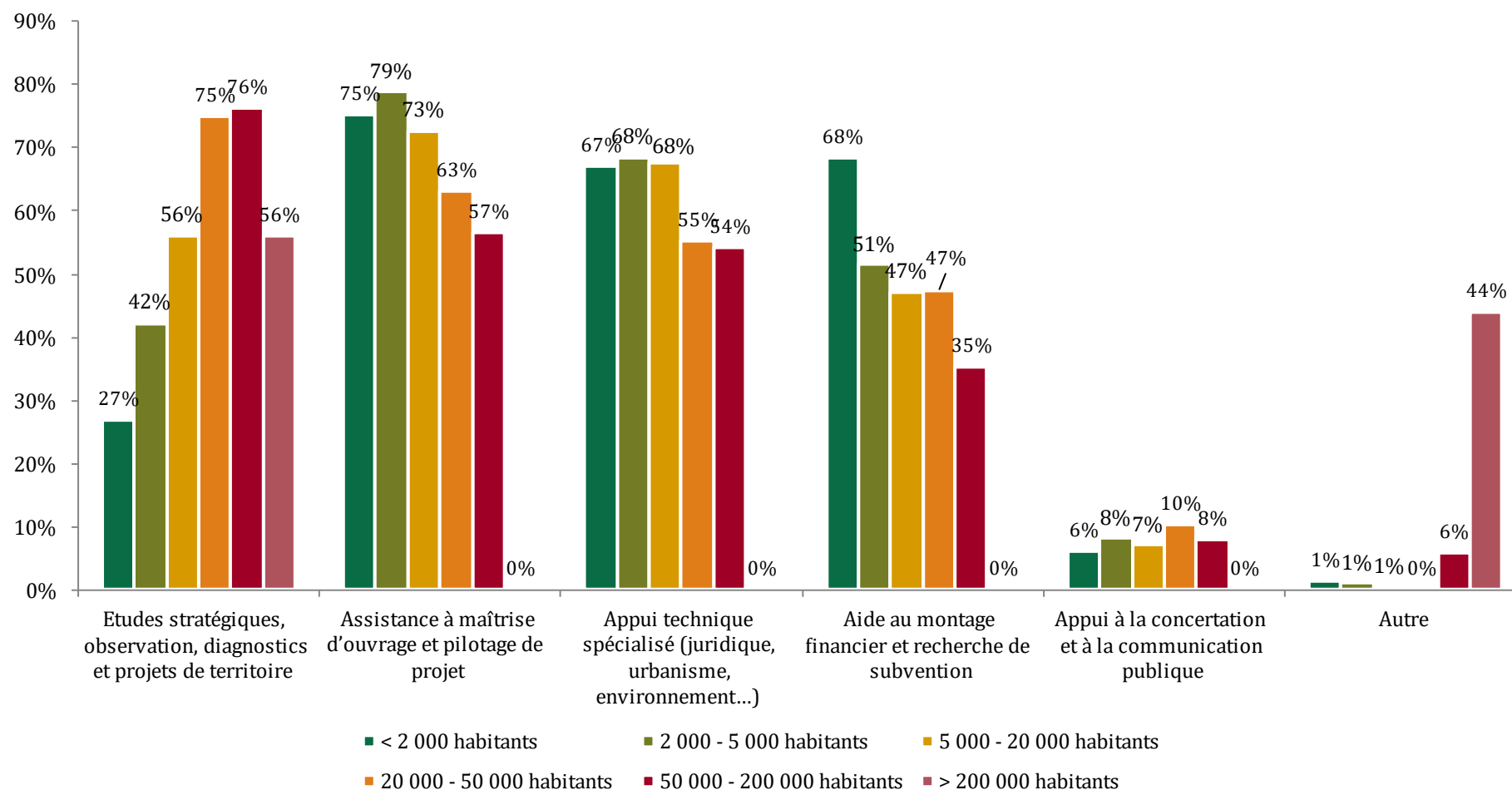
2.2.1. Question 1 : Besoins en ingénierie

La mission a tout d'abord cherché à définir une typologie des besoins en ingénierie des communes, en distinguant l'aide aux études stratégiques, l'appui opérationnel (assistance à maîtrise d'ouvrage, pilotage de projets), l'expertise spécialisée (juridique, technique...), le soutien au montage financier, ainsi que l'ingénierie vis-à-vis des citoyens (aide à la concertation et à la communication publique). Les maires pouvaient identifier jusqu'à trois types d'ingénierie qu'ils estiment le plus nécessaire.

Très clairement, **les communes, dans leur ensemble, sont surtout demandeuses d'aide en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de pilotage de projet** (cf. Graphique 1) : trois quarts d'entre elles ont coché cette case. À noter que ce besoin est ressenti de manière décroissante selon la taille de la commune. Viennent ensuite les besoins en termes d'expertise spécialisée et d'accompagnement financier, à hauteur de deux tiers (respectivement 67 % et 65 %), celles de moins de 2 000 habitants étant tout particulièrement demandeuses d'aide au montage financier. Seulement 30 % des collectivités jugent nécessaire l'offre amont, et il s'agit essentiellement de celles comptant entre 20 000 et 200 000 habitants.

Annexe V

Graphique 1 : Proportion des collectivités jugeant nécessaire l'offre d'ingénierie



Lecture : Parmi les collectivités de moins de 2 000 habitants, 27 % estiment que les études stratégiques, observation, diagnostics et projets de territoire sont une offre nécessaire à leur collectivité.

Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

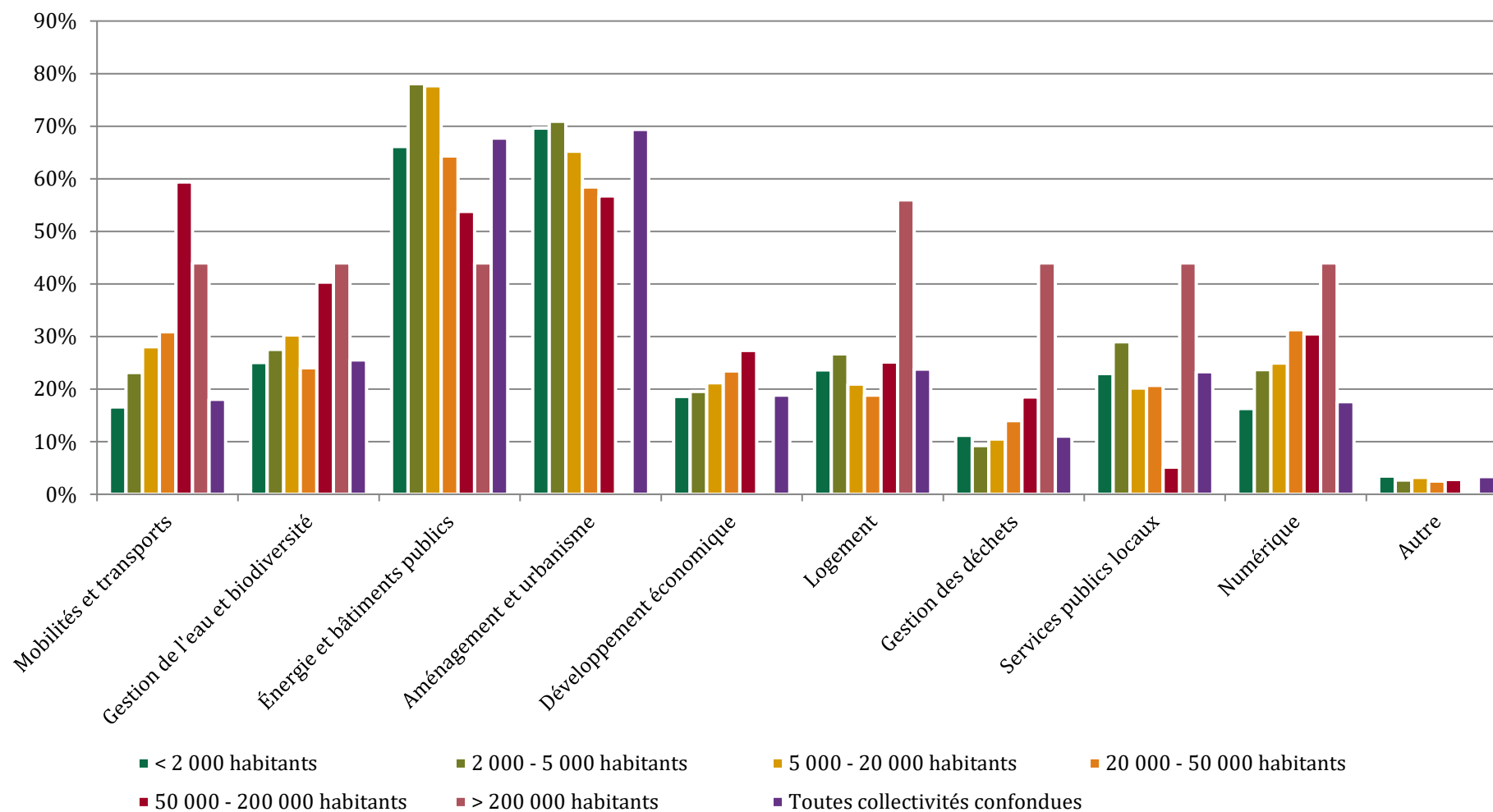
Annexe V

Par ailleurs, les maires ont été questionnés sur les domaines dans lesquels ils estiment avoir un besoin d'appui. Le graphique ci-après présente les résultats du questionnaire sur ce point.

Globalement, ce sont surtout les domaines de **l'énergie et des bâtiments publics (près de 68 %) ainsi que de l'aménagement et de l'urbanisme (près de 70 %)** dans lesquels les élus communaux expriment des besoins. Seulement 23 % à 25 % d'entre elles citent les services publics locaux (écoles ...), le logement, la gestion de l'eau et la biodiversité (cf. Graphique 2).

Plus spécifiquement, **les communes en-deçà de 20 000 habitants sont très demandeuses d'aide en matière d'énergie et de bâtiments publics (près de 80 % d'entre elles)**, alors que les communes de 50 000 à 200 000 habitants privilégient les mobilités-transports (60 % d'entre elles) juste avant l'aménagement-urbanisme (57 %).

Graphique 2 : Domaines pour lesquels les collectivités expriment des besoins en ingénierie



Lecture : Parmi les collectivités de moins de 2 000 habitants, 69,6 % expriment un besoin d'un soutien externe en ingénierie en matière d'aménagement de d'urbanisme.

Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

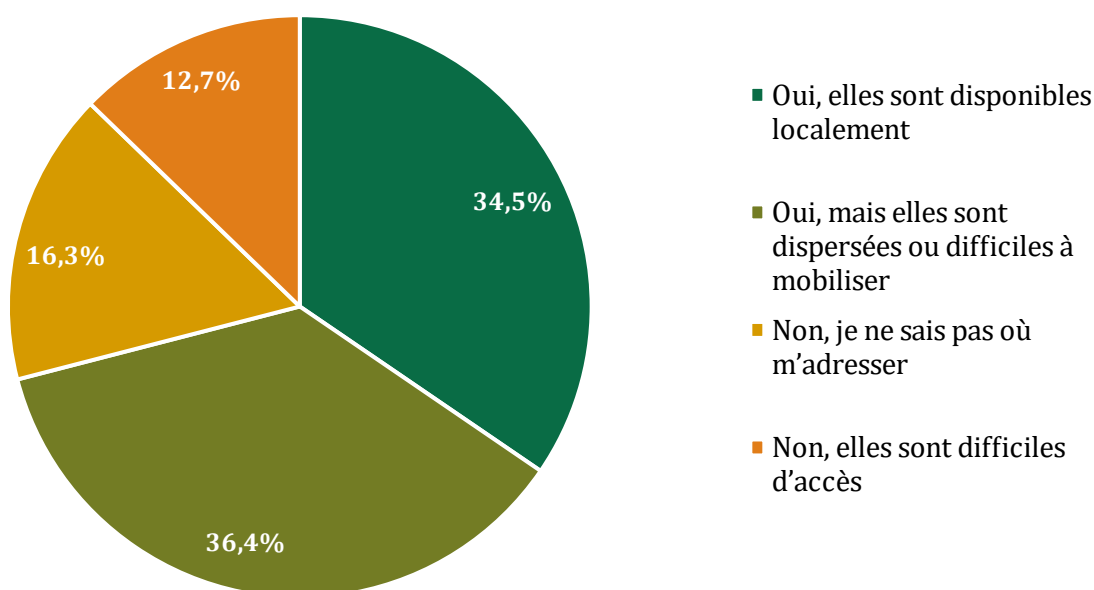
En résumé, les communes, dans leur ensemble, jugent nécessaire d'obtenir différents types d'aide en ingénierie, et ce dans de nombreux domaines. **Les plus petites communes concentrent leurs besoins sur l'accompagnement à la mise en œuvre effective de leurs projets** et ce, dans les domaines du quotidien et de la gestion de leur patrimoine, alors que les **plus importantes estiment avoir plus besoin d'accompagnement pour des études amont à caractère stratégique**, dans des domaines plus complexes et à plus long terme (mobilités, urbanisme...)

2.2.2. Question 2 : Accès à l'ingénierie territoriale (études amont, ingénierie pré-opérationnelle ou en réalisation)

Cette question visait à identifier si les maires considèrent avoir facilement ou non accès à l'aide en ingénierie territoriale, et le cas échéant quel(s) acteur(s) leur collectivité mobilise.

Dans leur ensemble, **un tiers des communes indique n'avoir pas recours à une offre d'ingénierie externe, du fait d'une méconnaissance de leur existence ou de la trop grande difficulté d'accès** ; un tiers, tout en y ayant recours, la trouve difficile d'accès ou très dispersée ; le dernier tiers la mobilise sans problème et la juge disponible localement. Les réponses sont assez homogènes entre strates de collectivités.

Graphique 3 : Accès à l'ingénierie et aux compétences techniques, tout type de communes confondu



Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

Une seconde partie de la deuxième question visait à identifier à quels organismes faisaient appel les communes.

Si entre la moitié et les deux-tiers des communes font appel à leurs propres services, et/ou à ceux de leur EPCI, aux services départementaux et/ou régionaux, ainsi qu'aux opérateurs privés, **seules moins de 30 % ont recours aux opérateurs de l'État (42 % aux services préfectoraux et/ou directions départementales interministérielles)**. En outre, 13 % mobilisent les agences d'urbanisme ou de développement.

Assez logiquement, plus la commune est importante, plus elle a recours à ses propres services ou ceux de son intercommunalité, adaptés en moyens et en expertise. Inversement, **plus le nombre de ses habitants est faible, plus elle sollicite l'offre des services du conseil départemental, voire régional**, et moins elle a recours aux acteurs privés, pour des raisons vraisemblablement budgétaires. La mobilisation croissante des agences d'urbanisme et de développement en fonction de la taille de la commune reflète le caractère prégnant de ces enjeux pour les collectivités les plus peuplées (cf. *supra*). **Si les services déconcentrés de l'État sont sollicités de manière assez homogène entre les strates, assez naturellement, ceux-ci le sont un peu plus par les petites communes. A l'inverse, plus la commune est petite, moins elle a recours aux opérateurs de l'État**, ce qui peut paraître en première analyse étonnant. La mission émet l'hypothèse que le préfet étant le délégué territorial de l'ANCT, certains répondants auraient pu indiquer avoir recours aux services préfectoraux alors qu'il s'agirait en fait de mobiliser des programmes ANCT. La spécialisation de certains opérateurs contribue aussi certainement à cet état de fait (cf. aussi *infra* § 2.2.4.3).

279 communes ont apporté une réponse « autre » que la mission a analysé. Parmi ces réponses, 45 se sont révélées inexploitable car relevant davantage du commentaire que de l'indication d'un partenaire de l'ingénierie. Les réponses exploitables (plus de 83 % du panel) émanaient à plus de 87 % de communes de moins de 2 000 habitants.

Les apporteurs d'ingénierie ainsi mentionnés sont les suivants, par ordre décroissant de citation.

Tableau 1 : Autres apports en ingénierie par ordre décroissant de nombre de mentions (plusieurs mentions possibles)

Organisme	Nombre de mentions
Département et agences départementales	72
Syndicats	58
Secteur privé (dont caisse des dépôts) et associations (hors associations d'élus)	28
Autre collectivités	16
Opérateurs de l'État	11
Autres (interne notamment)	11
Parcs naturels régionaux ¹⁰	10
Autres élus ou associations d'élus	9
PETR	9
Services de l'État (DDT(M), DGFIP ...)	6
EPF	3
CAUE	3
Région	2
Agence d'urbanisme	1

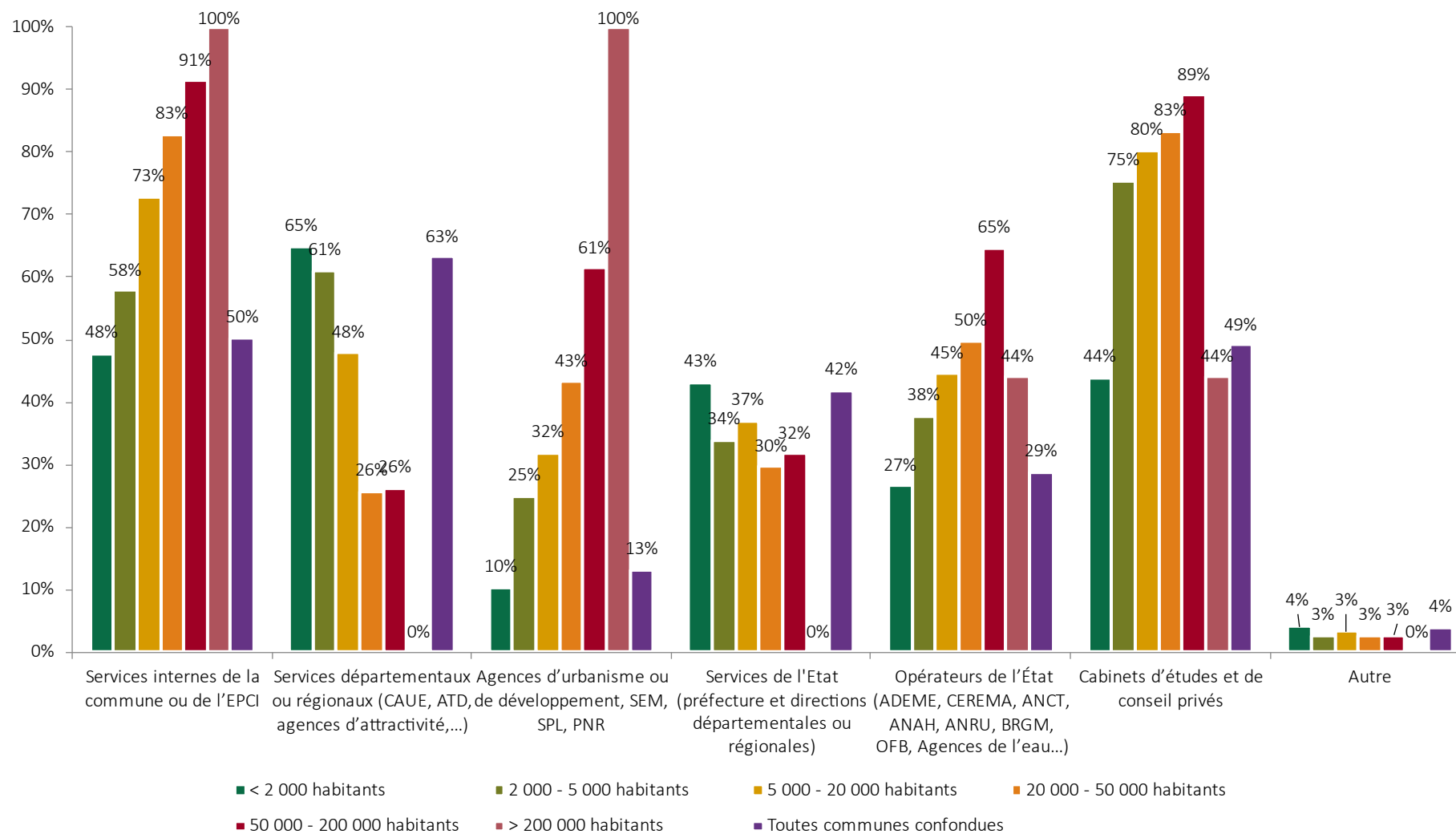
Source : Mission.

Cette liste correspond aux observations de la mission lors de ses déplacements dans quatre régions et sept départements et illustre la variété des environnements des élus, pour le portage de leurs projets. Elle manifeste à nouveau l'importance des départements et de leurs agences ainsi que des syndicats pour les communes de petite taille qui les citent spontanément.

¹⁰ Les parcs nationaux ont été comptabilisés avec les opérateurs de l'État (une mention).

Annexe V

Graphique 4 : À qui faites-vous appel pour un appui en ingénierie ?

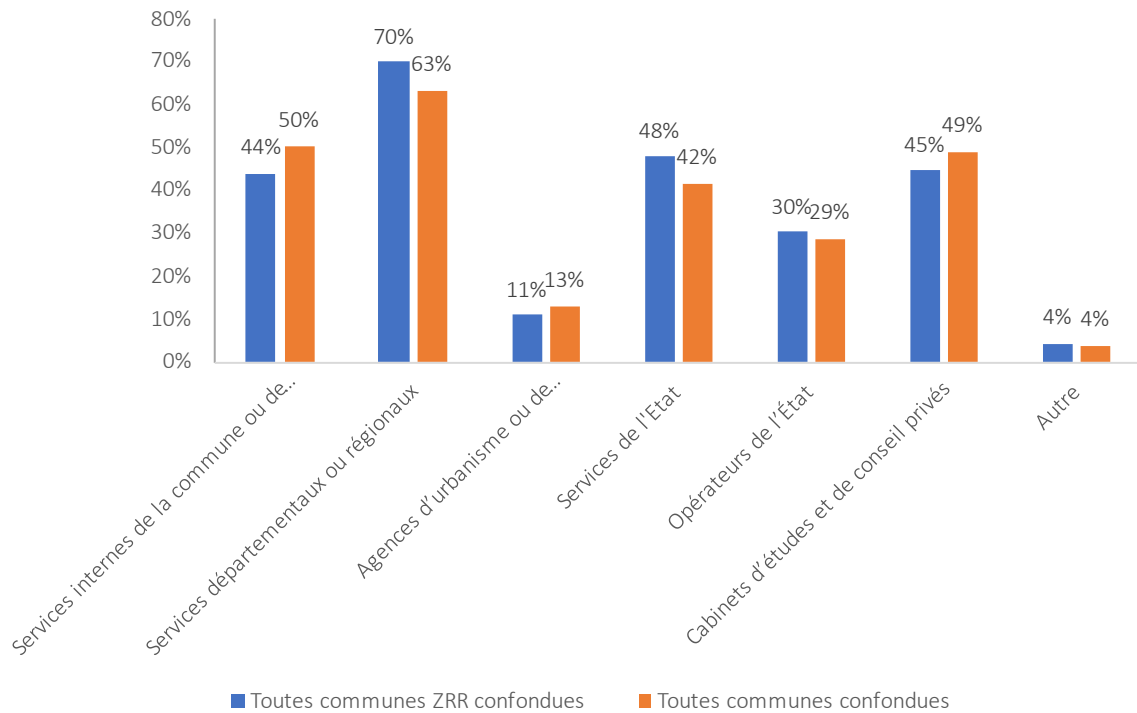


Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

Afin de déterminer si l'appartenance d'une commune à une ZRR ou FRR conduisait à des comportements différents en termes de sollicitations des structures pouvant apporter leur appui, la mission a distingué les réponses des communes en ZRR de celles de l'ensemble des communes. Les résultats de cette analyse figurent dans le graphique suivant.

Les communes situées en zones FRR ou ZRR indiquent mobiliser davantage les services déconcentrés de l'État que l'ensemble des communes, mais pas plus ses opérateurs.

Graphique 5 : « À qui faites-vous appel pour un appui en ingénierie ? » si votre commune est en ZRR



Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

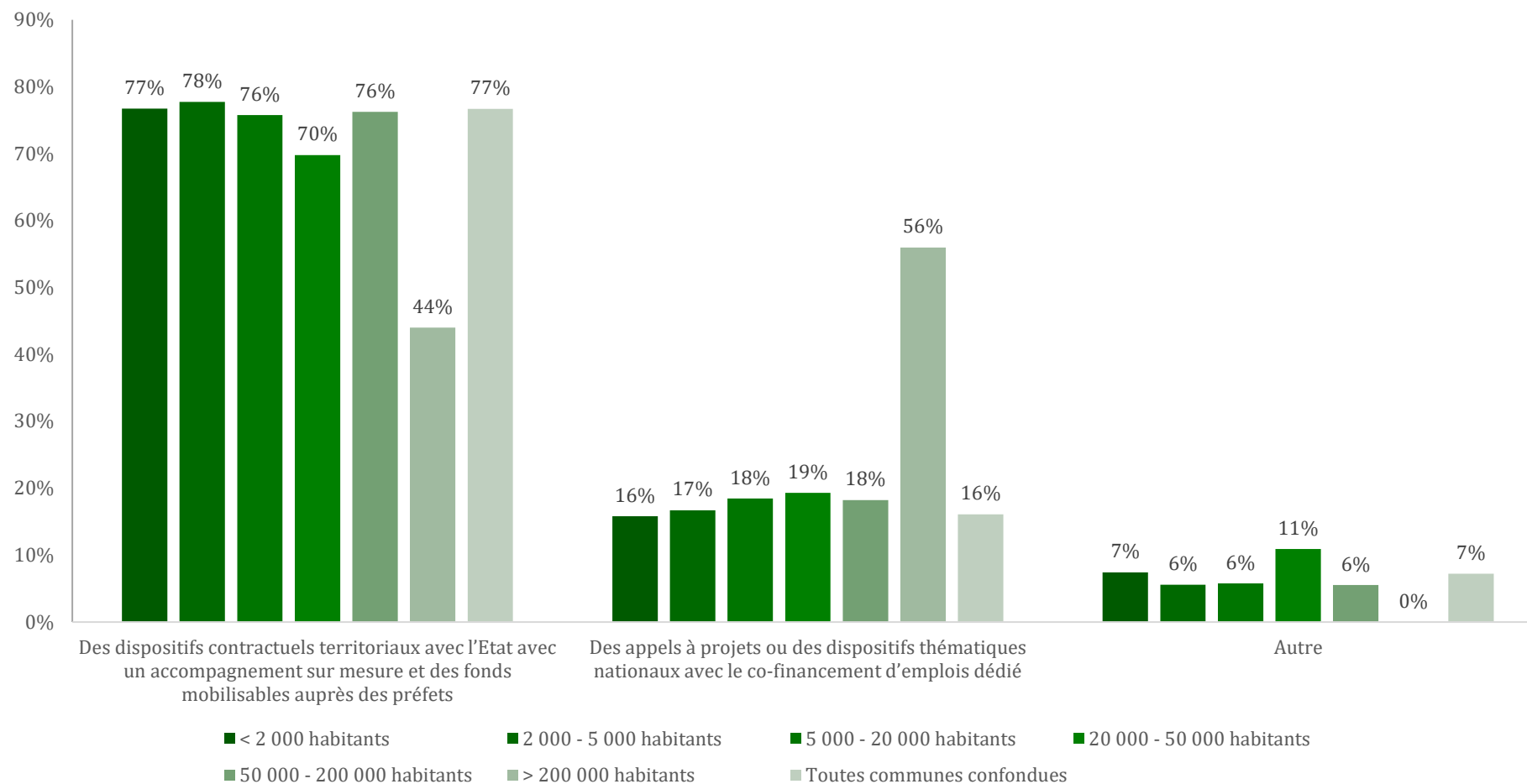
2.2.3. Question 3 : Organisation et coopération avec l'État

Cette question était destinée à identifier **le mode de soutien de l'État identifié comme le plus adapté pour renforcer l'ingénierie de la commune ainsi que le niveau territorial le plus pertinent pour ce soutien étatique.**

De manière très cohérente avec les entretiens qu'a eus la mission avec les élus locaux lors de ses déplacements, **la très grande majorité (75 %) des maires privilégie la contractualisation avec l'État**, avec un accompagnement sur mesure et des fonds mobilisables auprès des préfets, plutôt que des appels à projets (AAP) ou des dispositifs thématiques nationaux avec le co-financement d'emplois dédiés (entre 15 et 20 %). Le très fort rejet des AAP est partagé par toutes les strates, en dehors des grosses villes de plus de 200 000 habitants, dont plus de la moitié apprécie cette modalité de financement, très vraisemblablement car cette dernière les favorise, leurs services étant beaucoup mieux armés pour y répondre.

Annexe V

Graphique 6 : Quel mode de soutien de l'État trouvez-vous le plus adapté pour renforcer l'ingénierie sur votre territoire ?



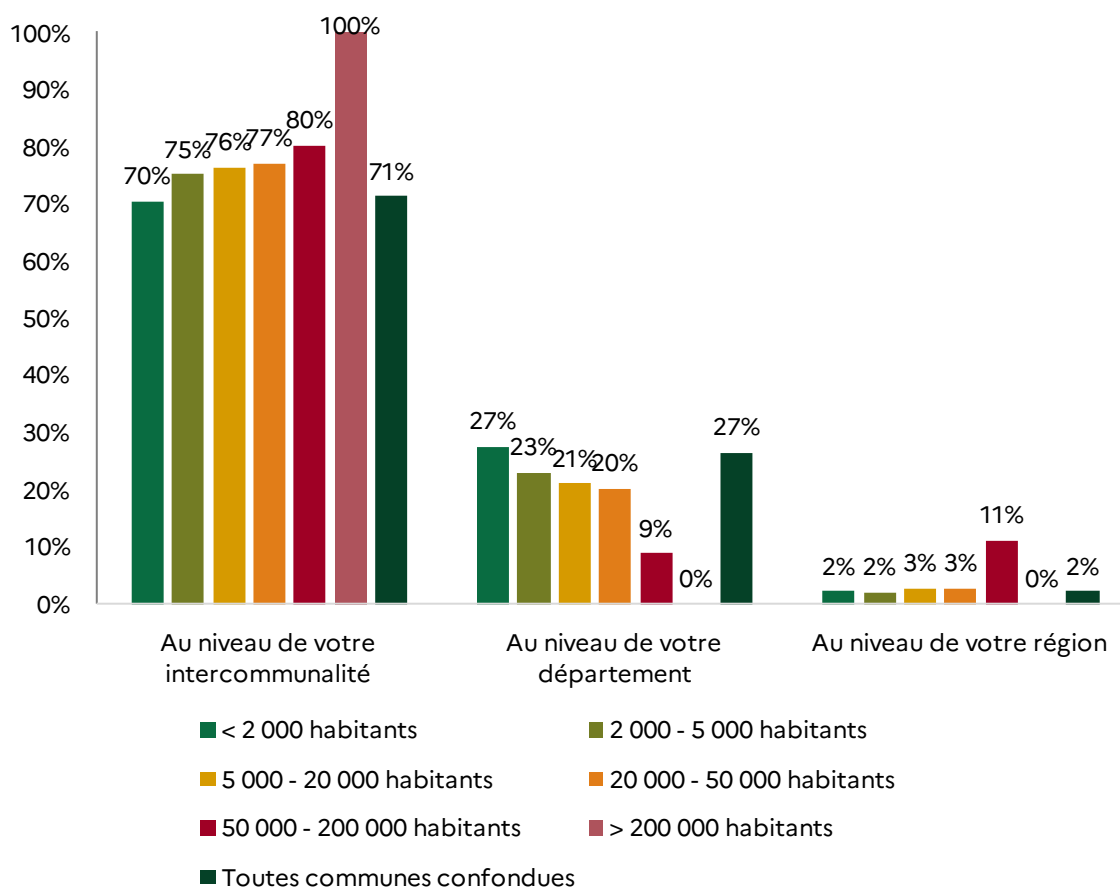
Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

Cette question offrait également la possibilité de développer une réponse « autre », ce qu'ont fait 297 répondants. Parmi les 242 réponses exploitables (représentant 4,22 % de l'échantillon), aucune ligne de force ne se dégage clairement. Au-delà de déplorer de manière générale « l'absence de l'État » ou réclamer le retour de l'ATESAT (28 mentions au total), ce qui est le plus fréquemment pointé, avec l'idée qu'aucun des dispositifs proposés ne convient (41 mentions), c'est la complexité, le manque de lisibilité ou de stabilité de l'action étatique (35 mentions). Ainsi, une commune de moins de 2 000 habitants du département de Charente dénonce explicitement « [les] financements croisés qui génèrent une déperdition énorme, notamment en ingénierie uniquement destinée à générer des règlements, monter des dossiers de demande, évaluer ces dossiers, etc. ». Par ailleurs, une partie des réponses indique trouver les financements insuffisants (35 mentions).

En termes de proposition alternative sur les modalités de soutien (47 réponses), indépendamment du niveau de collectivités que devrait soutenir prioritairement l'État (cf. infra), la mission relève que le co-financement d'emplois dédiés pour des compétences administratives ou techniques propres aux collectivités est plusieurs fois mentionné comme approprié.

Par ailleurs, **une très large majorité des maires, toutes strates confondues, considère que l'État devrait soutenir l'ingénierie du niveau intercommunal (71 %) plutôt que celle du niveau départemental (26%),** même si plus la commune est grosse, plus le niveau de l'EPCI est privilégié, et inversement plus la commune est petite, plus le niveau départemental l'est. Quasi aucun maire ne choisit l'échelon régional comme devant être soutenu par l'État.

Graphique 7 : Selon vous, à quel niveau devrait être renforcée l'ingénierie locale avec le soutien de l'État ?



Lecture : Parmi les communes d'entre 50 000 et 200 000 habitants, 80,2 % estiment que l'ingénierie locale avec le soutien de l'État doit être renforcée au niveau de l'intercommunalité.

Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

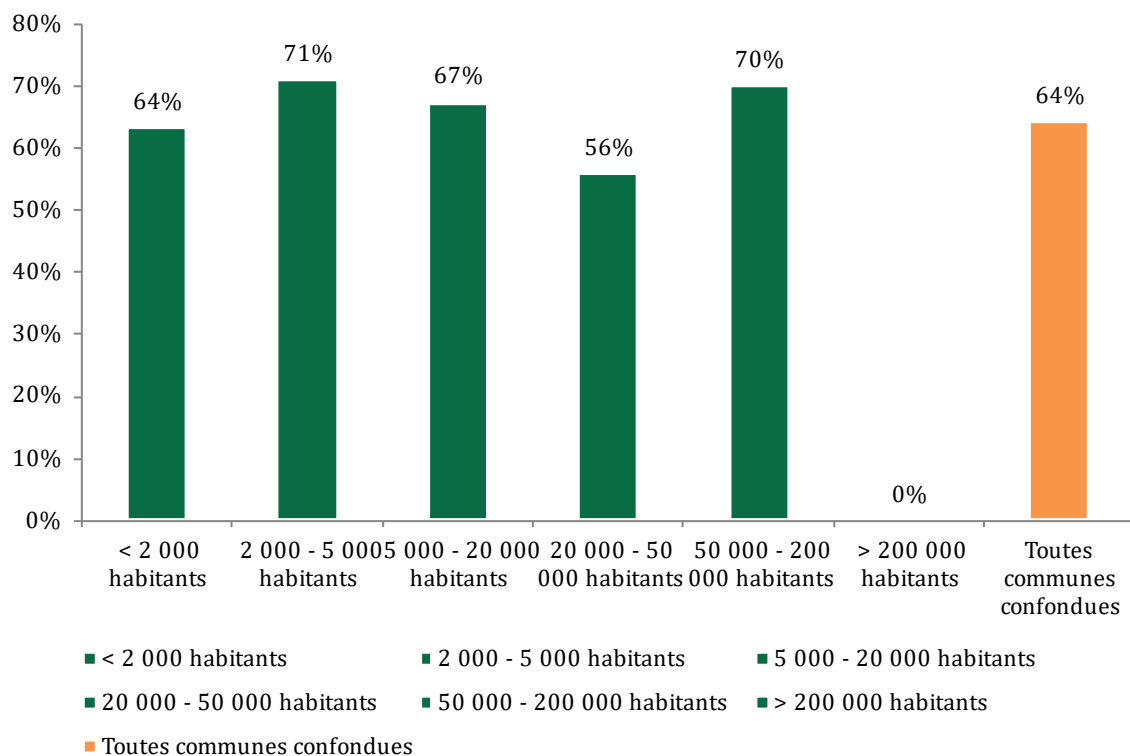
2.2.4. Appréciation des services d'ingénierie existants

Cette dernière question visait à **faire s'exprimer les maires sur chacune des offres existantes** en ingénierie, en distinguant : celle des autres collectivités (département, région) et de leur EPCI, celle des services de l'État et de ses opérateurs, et celle des entreprises privées. Il leur était demandé s'ils avaient déjà bénéficié d'une telle offre, **et l'appréciation qu'ils portaient sur elle** le cas échéant, en termes de disponibilité, d'accessibilité financière et de pertinence tant au regard de la spécificité de la commune que de celle du projet soutenu.

2.2.4.1. Le soutien des EPCI, conseils départementaux et régionaux

Pour deux-tiers d'entre elles toutes strates confondues et en dehors de celles de plus de 200 000 habitants, les communes ont majoritairement déjà bénéficié des services des autres collectivités.

Graphique 8 : Avez-vous déjà bénéficié d'un appui d'ingénierie publique des collectivités (intercommunalité, département, région) ?

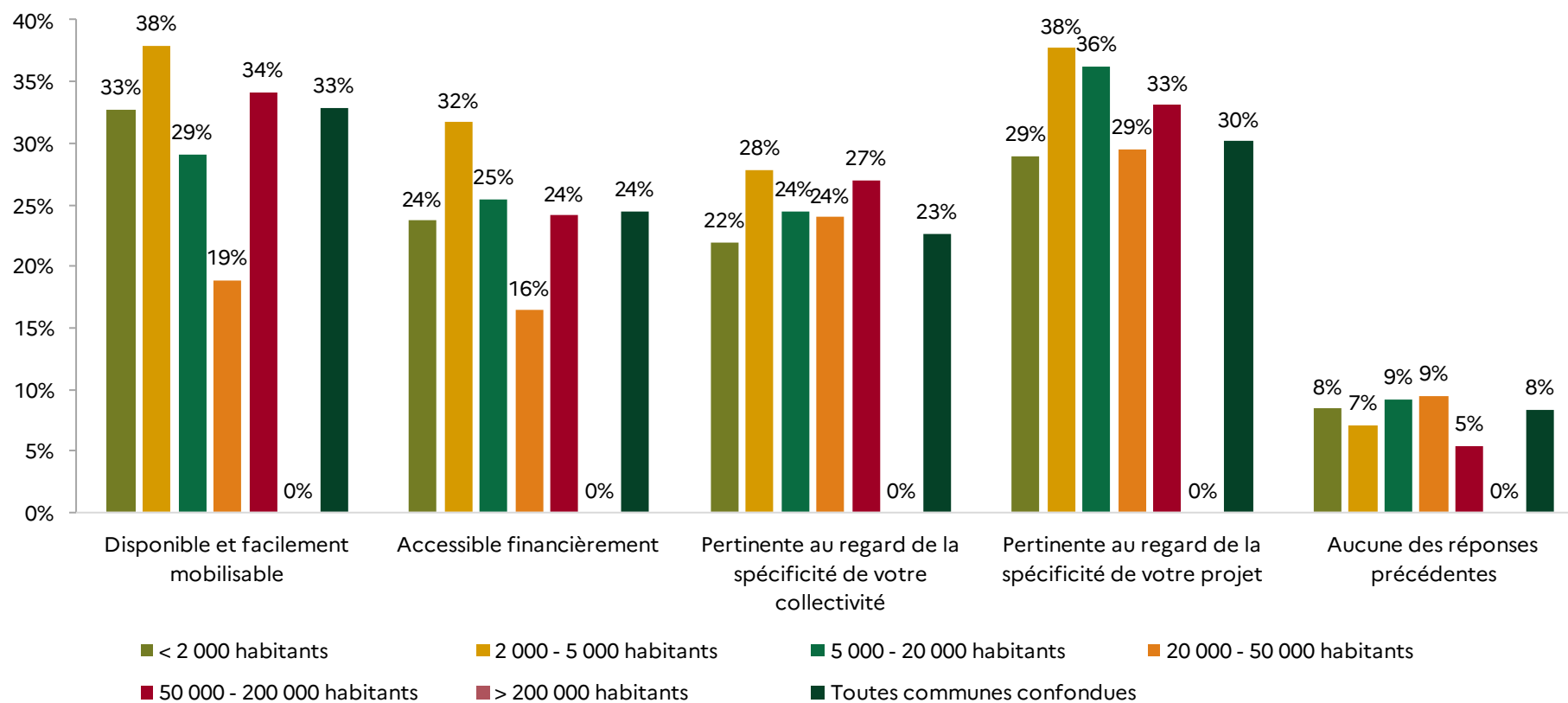


Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

Cet accompagnement n'est toutefois perçu positivement que par une minorité de répondants, avec des appréciations s'élevant au plus à 38 % de satisfaction, pour les villes de 2 000 à 5 000 habitants, en matière de disponibilité ou de pertinence au regard du projet.

Annexe V

Graphique 9 : Cet appui d'ingénierie publique des collectivités vous a semblé ?

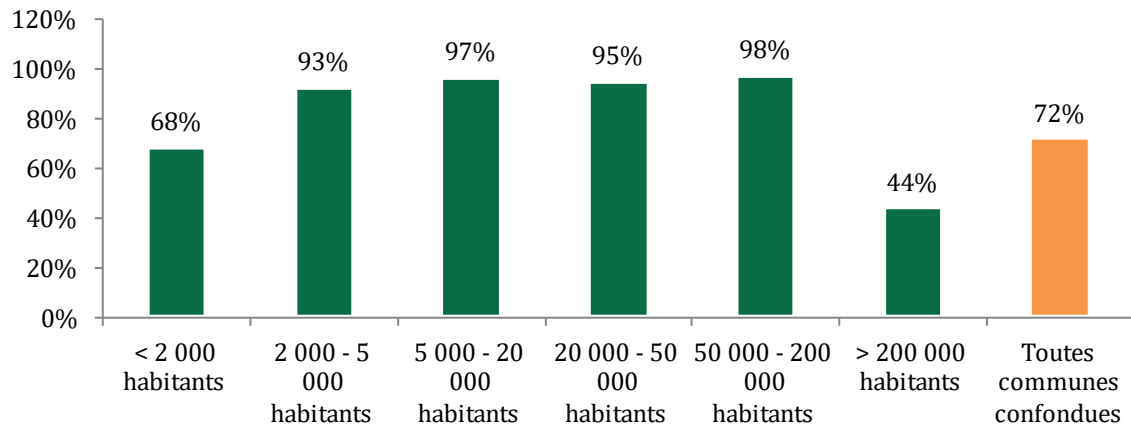


Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

2.2.4.2. Les offreurs privés

Dans leur très grande majorité, les communes ont déjà fait appel à des cabinets d'études ou de conseil privés pour se faire accompagner en ingénierie. Ce taux s'élève à plus de 90 % pour les strates entre 2 000 et 200 000 habitants.

Graphique 10 : Avez-vous eu recours à une offre privée d'ingénierie (bureaux d'études, conseils...) ?

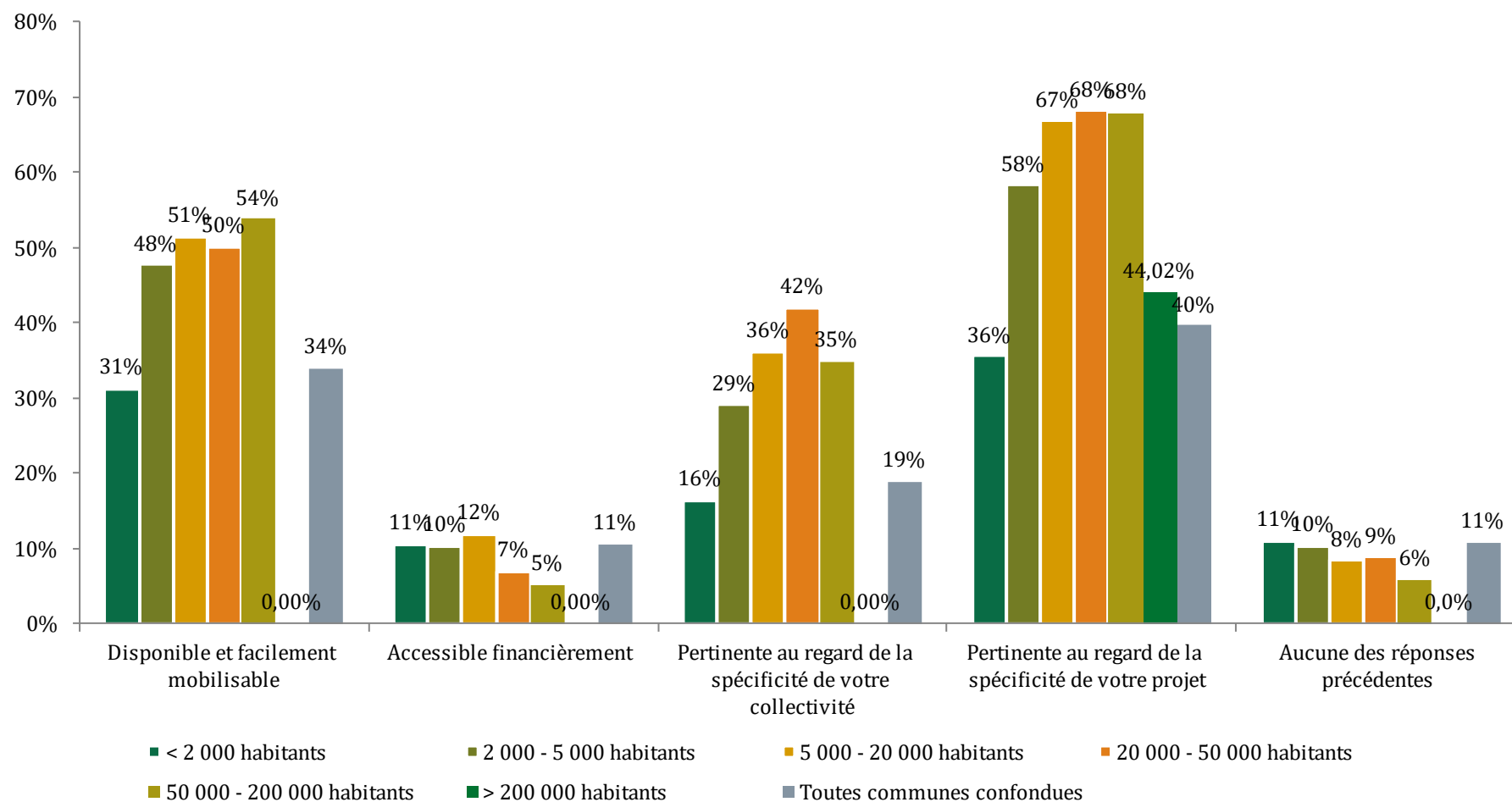


Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

L'offre proposée par ces acteurs privés paraît très pertinente aux deux-tiers des communes appartenant aux strates de 5 000 à 200 000 habitants, disponible et facilement mobilisable pour la moitié des communes en dehors des plus petites. En revanche, elle est considérée comme **peu accessible financièrement**, y compris pour les plus grandes villes.

Annexe V

Graphique 11 : Cette offre privée d'ingénierie vous a semblé ?

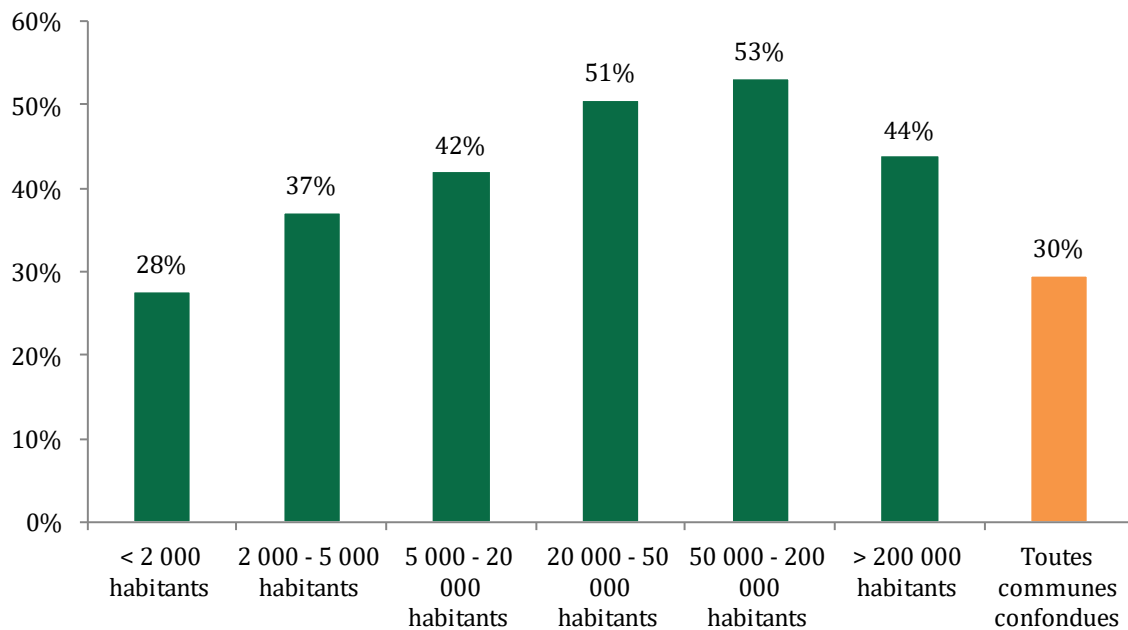


Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

2.2.4.3. L'appui d'ingénierie des services ou opérateurs de l'État

En cohérence avec les réponses traitées dans le cadre de la question 1 (voir *supra* § 2.2.2), seules 30 % des communes, globalement, indiquent avoir déjà bénéficié d'un appui en ingénierie porté par l'État, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés ou ses opérateurs. La part des communes concernées croît en fonction de la taille de leur population jusqu'à 200 000 habitants, passant de 28 % pour celles de moins de 2 000 habitants à 53 % pour la strate de 50 000 à 200 000 habitants.

Graphique 12 : Avez-vous déjà bénéficié d'un appui d'ingénierie publique des services ou opérateurs de l'État ?



Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

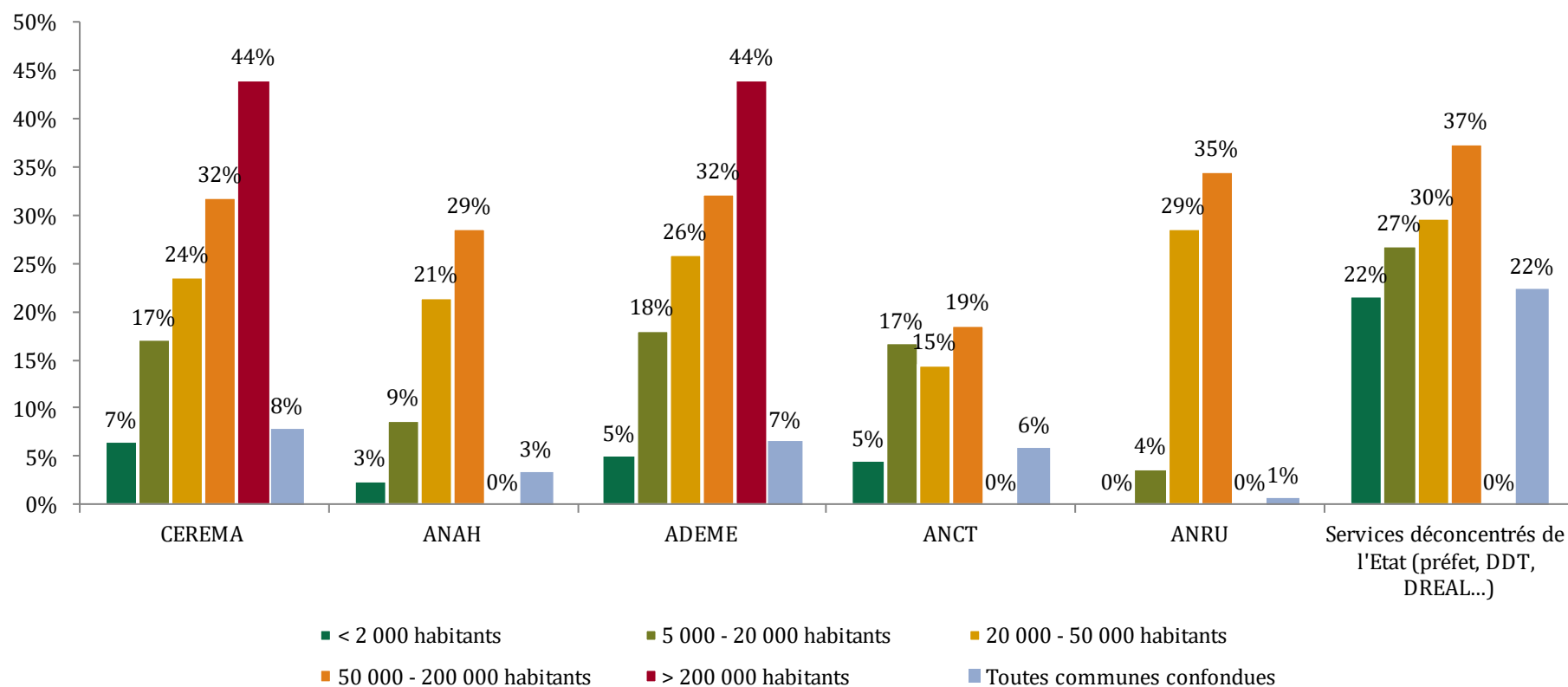
Plus la taille de la commune est importante, plus elle se dit accompagnée par les services et opérateurs de l'État, en dehors de l'ANCT, dont la mobilisation est plus homogène entre strates.

Il paraît logique que les opérateurs spécialisés que sont le Cerema, l'ANAH et l'ANRU soient davantage cités par les collectivités les plus importantes. On notera que l'ANCT n'est que très peu identifiée comme accompagnatrice en matière d'ingénierie par les plus petites communes (17 %).

Les déclarations des maires qui, plus ils sont à la tête d'une petite commune, moins ils se disent aidés interrogent le caractère réellement subsidiaire de l'intervention de l'État, et sa capacité à soutenir l'équité territoriale en renforçant l'ingénierie des collectivités qui en ont le plus besoin.

Annexe V

Graphique 13 : Quels services ou opérateurs de l'État vous ont apporté cet appui en ingénierie publique ?



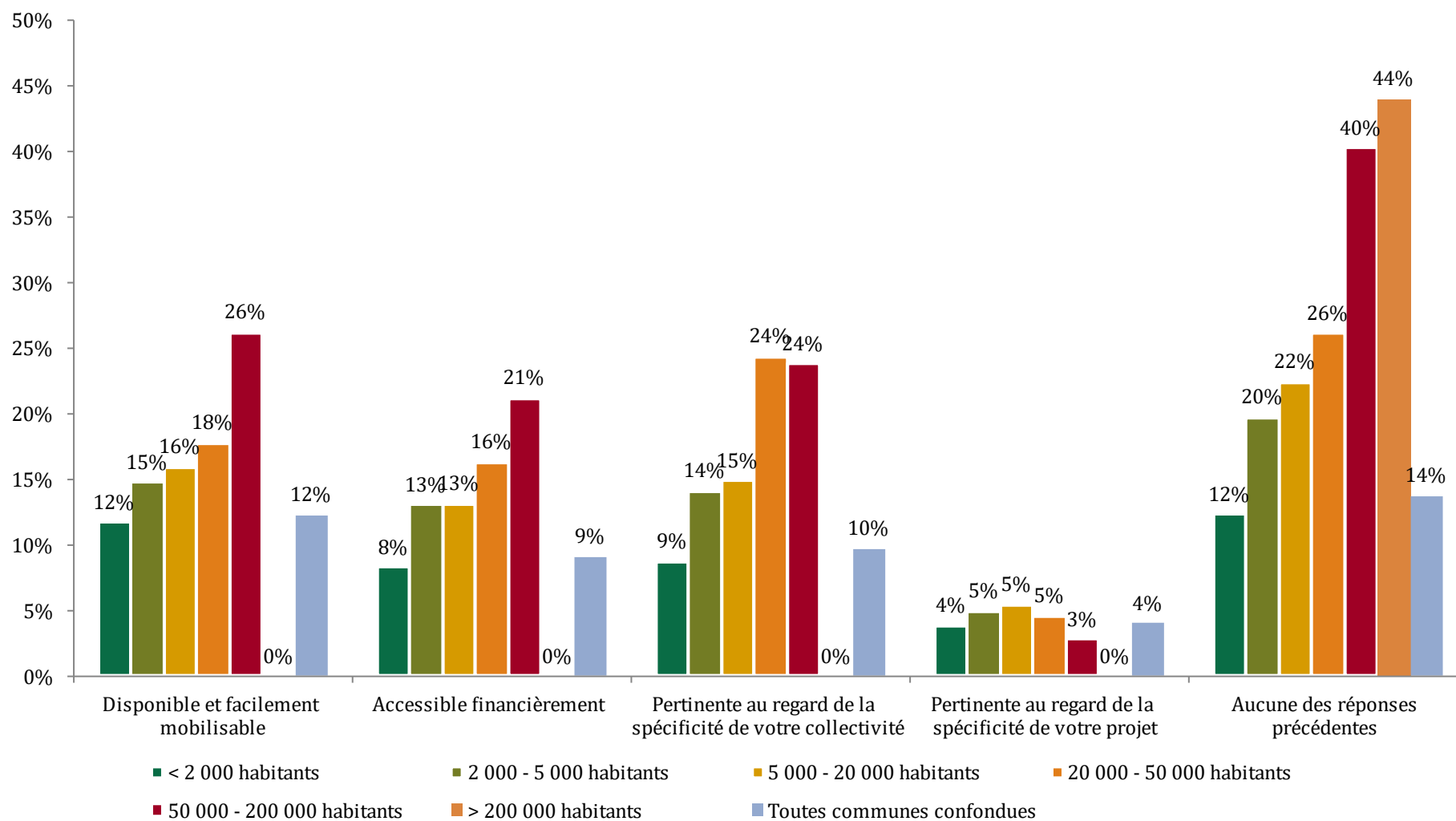
Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

Annexe V

La mission a été particulièrement interpellée par les réponses des maires à la question destinée à mesurer leur **satisfaction** quant à l'offre d'ingénierie des services et opérateurs de l'État. **Les taux sont particulièrement bas** : toutes communes confondues, de l'ordre de 10 % des communes portent un jugement positif sur la disponibilité, l'accessibilité financière et/ou la pertinence de l'offre. Ce sont les communes les plus importantes (50 000 à 200 000 habitants) qui expriment l'avis le plus favorable (26 % d'entre elles sur la disponibilité notamment). **Le rejet le plus fort s'exprime autour de la pertinence par rapport à la spécificité du projet, dans des proportions similaires au rejet des financements par appels à projets.**

Annexe V

Graphique 14 : Cet appui en ingénierie publique des services ou des opérateurs de l'État vous a semblé ?



Source : Questionnaire aux maires ; traitement des données : pôle « Sciences des données » de l'inspection générale des finances ; exploitation par la mission.

2.2.5. Analyse de la question libre facultative

La dernière question sollicitait les répondants pour savoir « *Quels seraient, selon [eux] vous, les leviers d'amélioration pour faciliter l'accès à l'ingénierie territoriale, et à l'expertise de haut niveau, notamment des opérateurs de l'État, et pour mieux accompagner [leurs] vos projets ?* »

Cette question a recueilli 2 225 réponses exploitables¹¹ représentant quasiment un tiers (32,8 %) du total des répondants, parmi lesquels une immense majorité relève de communes de moins de 2 000 habitants comme le montre le tableau *infra*.

Tableau 2 : Répartition des réponses exploitables à la question facultative par strate de population

Strate de population	Répartition
< 2 000 habitants	81,77 %
2 000 - 5 000 habitants	10,65 %
5 000 - 20 000 habitants	5,96 %
20 000 - 50 000 habitants	1,13 %
50 000 - 200 000 habitants	0,45 %
> 200 000 habitants	0,05 %

Source : Questionnaire aux maires ; exploitation par la mission.

55 % des répondants ne sont pas en zones FRR ou ZRR.

En termes de contenu, les réponses permettent de distinguer cinq grands thèmes de préoccupations synthétisés dans le tableau *infra*.

Tableau 3 : Synthèse des expressions des communes relatives aux leviers d'amélioration de l'accès à l'ingénierie territoriale

Thème	Mesure demandée
Clarification des interlocuteurs et simplification administrative	Demande fréquente d'un référent unique ou guichet unique pour les subventions et l'ingénierie
	Besoin de mieux identifier les bons interlocuteurs pour les aides
	Simplifier les procédures et réduire les délais administratifs
Renforcement de l'ingénierie locale	Appels à soutien au recrutement de techniciens ou chargés de mission au sein des collectivités et co-financement par l'État de ces ressources humaines pour les petites communes à faibles moyens
Accompagnement financier renforcé	Extension ou amélioration des dispositifs type « <i>Petites Villes de Demain</i> »
	Création de nouvelles aides financières spécifiques à l'ingénierie ou à l'ingénierie pré-opérationnelle
Meilleure coordination entre l'État et les collectivités	Mieux connecter les services préfectoraux et les acteurs de terrain
	Assurer un suivi personnalisé des projets locaux
Rationalisation des dispositifs existants	Regrouper les appels à projets dans les dotations existantes, par exemple <i>via</i> le contrat de relance et de transition écologique (CRTE)

Source : Questionnaire aux maires ; exploitation par la mission.

¹¹ Pour 16 réponses inexploitables du type « XXX ».

La mission a souhaité reprendre *in extenso* le verbatim d'une commune de moins de 2 000 habitants du Maine-et-Loire. En effet, cette contribution, dont la mission ne partage pas tous les termes, notamment sur la nécessité de développer des aides spécifiques à l'ingénierie, lui semble néanmoins refléter l'état d'une situation où certains dispositifs de l'État, comme le guichet unique ou les cartographies locales de l'offre, apparaissent encore largement méconnus, comme développé en annexe IV, et témoigner d'un besoin d'animation renforcée, qui gagnerait en efficacité en étant mieux coordonné.

Ainsi, le maire de cette commune propose :

- ◆ Un guichet unique d'ingénierie territoriale : mettre en place un interlocuteur centralisé au sein des services de l'État ou des agences régionales pour orienter efficacement les élus vers les experts les plus adaptés à leurs projets (urbanisme, patrimoine, tourisme, transition écologique, etc.) ;
- ◆ Un annuaire des experts et des dispositifs d'accompagnement : un outil numérique clair et actualisé régulièrement (CAUE, DRAC, DREAL, ADEME, ANCT, etc.) ;
- ◆ Développer l'ingénierie mutualisée : renforcer l'appui aux collectivités à travers le développement en ingénierie des PNR ou syndicats mixtes pour aider les communes à structurer leurs projets sans dépendre uniquement de leurs propres moyens ;
- ◆ Mise en place ou renforcement des permanences régulières d'experts (architectes des bâtiments de France, ingénieurs en transition énergétique, spécialistes du développement touristique, etc.) pour des interventions plus accessibles aux collectivités rurales et pré validation des projets avant dépôts de dossier ;
- ◆ Favoriser des diagnostics préalables permettant aux communes d'évaluer la faisabilité de leurs projets avant de mobiliser des financements lourds ;
- ◆ Des formations et ateliers dès la prise de fonction des élus et techniciens : proposer des formations sur le montage de projets complexes (financements croisés, marchés publics, conservation du patrimoine) afin de rendre les collectivités plus autonomes dans leur relation avec les services de l'État ;
- ◆ Accélérer et simplifier les procédures administratives ;
- ◆ Fluidifier les délais d'instruction et d'expertise ;
- ◆ Adapter les règles de financement aux réalités locales : souplesse sur les cofinancements, délais de réalisation élargis, allègements des contraintes administratives pour les petites communes ;
- ◆ Développer des financements dédiés à l'ingénierie :
 - un fonds d'ingénierie spécifique pour les communes patrimoniales : permettre aux communes soumises à réglementation architecturale et engagées dans la préservation et la valorisation de leur patrimoine d'accéder à des subventions pour financer des études préalables et des experts ;
 - des aides pour l'ingénierie à long terme : favoriser l'emploi de techniciens ou chargés de mission directement dans les collectivités pour éviter une dépendance excessive aux bureaux d'études externes.
- ◆ Plateformes de bonnes pratiques et retours d'expérience : développer des espaces d'échanges entre collectivités confrontées aux mêmes enjeux pour mutualiser les solutions et éviter les redondances dans les démarches administratives ;
- ◆ Valorisation des territoires pilotes : encourager des communes rurales à devenir des territoires de référence sur certains sujets (patrimoine, tourisme durable, transition énergétique) et à partager leur expertise avec d'autres collectivités.

2.3. Les enseignements tirés des réponses des maires au questionnaire

Au total, la mission retient des réponses au questionnaire les enseignements suivants.

Tout d'abord, les communes sont surtout **demandeuses d'accompagnement en ingénierie dans la phase opérationnelle** (assistance à maîtrise d'ouvrage, pilotage des projets). Cette attente décroît avec la taille de la collectivité, les plus importantes étant plus sensibles à l'intérêt d'une offre amont (soutien aux études et planification).

Dans leur immense majorité, les communes **plébiscitent la contractualisation** comme modalité de soutien, plutôt que les appels à projets qui font l'objet d'un très fort rejet, sauf par les villes de plus de 200 000 habitants.

Le niveau de l'intercommunalité (71 %) est considéré par une très grande proportion des maires comme celui à conforter en matière d'ingénierie *via* les appuis de l'État plutôt que le niveau départemental (26 %).

Pour la réalisation de leurs projets, les communes se tournent au premier chef vers les acteurs privés (bureaux d'études...) (72 %), ensuite les autres collectivités territoriales et EPCI (64%), enfin vers les **services déconcentrés et opérateurs de l'État (30 %)**. **Il est à noter que plus la commune est petite, moins elle bénéficie d'un accompagnement de l'État.**

En termes de satisfaction, mesurée par la disponibilité de l'offre, son accessibilité financière et sa pertinence au regard tant des spécificités de la collectivité que du projet concerné :

- ◆ **les opérateurs privés sont jugés assez positivement** par les maires, même si leur accessibilité financière est problématique. Leur pertinence par rapport au projet est particulièrement appréciée ;
- ◆ **les offres en ingénierie des conseils régionaux et départementaux ainsi que des EPCI sont loin de bénéficier d'une appréciation aussi positive avec 38 % au plus** des communes de 5 000 à 20 000 habitants qui portent une appréciation favorable sur cette offre ;
- ◆ **Les répondants portent enfin un jugement extrêmement sévère sur l'offre proposée par les services et opérateurs de l'État. Outre que seuls 10 % d'entre eux la trouvent disponible, accessible et pertinente**, plus la commune est petite, plus l'appréciation est négative.

ANNEXE VI

Personnes rencontrées par la mission

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Premier ministre	1
1.2. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	1
1.3. Ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.....	1
1.4. Ministre chargée des comptes publics	1
2. SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX.....	1
2.1. Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)	1
2.2. Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).....	1
3. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	2
3.1. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.....	2
3.1.1. <i>Secrétariat général</i>	2
3.1.2. <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)</i>	2
3.1.3. <i>Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)</i>	2
3.1.4. <i>Direction générale de la prévention des risques (DGPR)</i>	2
4. OPÉRATEURS DE L'ÉTAT DANS LE CHAMP DE LA MISSION (SIÈGE ET DÉLÉGATIONS TERRITORIALES)	2
4.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).....	2
4.1.1. <i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	3
4.1.2. <i>Hauts-de-France</i>	3
4.1.3. <i>Occitanie</i>	3
4.1.4. <i>Pays de Loire</i>	3
4.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	3
4.2.1. <i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	3
4.2.2. <i>Occitanie</i>	3
4.2.3. <i>Pays de Loire</i>	3
4.3. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)	3
4.3.1. <i>Centre-Est</i>	4
4.3.2. <i>Hauts-de-France</i>	4
4.3.3. <i>Occitanie</i>	4
4.3.4. <i>Ouest</i>	4
4.4. Agence nationale de l'habitat (ANAH).....	4
4.5. Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).....	4
5. SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	4
5.1. Bourgogne-Franche-Comté.....	4
5.1.1. <i>Région</i>	4
5.1.2. <i>Nièvre</i>	5

5.2. Hauts-de-France	5
5.2.1. Région	5
5.2.2. Oise	5
5.2.3. Pas-de-Calais.....	5
5.3. Occitanie	6
5.3.1. Région	6
5.3.2. Lozère.....	6
5.3.3. Haute-Garonne	6
5.4. Pays-de-la-Loire.....	6
5.4.1. Région	6
5.4.2. Vendée.....	7
6. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	7
6.1. Bourgogne-Franche-Comté.....	7
6.1.1. Région	7
6.1.2. Départements.....	7
6.1.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).....	8
6.2. Hauts-de-France	9
6.2.1. Région	9
6.2.2. Départements.....	9
6.2.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).....	10
6.2.4. Autres établissements publics.....	11
6.3. Occitanie	11
6.3.1. Région	11
6.3.2. Départements.....	11
6.3.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).....	12
6.3.4. Autres établissements publics.....	12
6.4. Pays de Loire	13
6.4.1. Région	13
6.4.2. Département.....	13
6.4.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).....	13
7. ASSOCIATIONS D'ÉLUS	14
7.1. Régions de France.....	14
7.2. Départements de France	14
7.3. Associations du bloc communal.....	14
7.3.1. Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités	14
7.3.2. Associations des Petites Villes de France.....	14
7.3.3. Association des Maires Ruraux de France.....	14
7.3.4. Intercommunalités de France.....	15
7.3.5. France Urbaine	15

8. AUTRES FÉDÉRATIONS D'ÉLUS ET DE PROFESSIONNELS.....	15
8.1. Fédération nationale des agences d'urbanisme	15
8.2. Fédération des élus des entreprises publiques locales.....	15
8.3. Fédération nationale des parcs naturels régionaux	15
8.4. Fédération nationale des Conseils en architecture, urbanisme et environnement (FNCAUE)	15
8.5. Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (AnDATd).....	16
8.6. Association des ingénieurs territoriaux	16
9. BANQUE DES TERRITOIRES.....	16
10. SYNDICATS PROFESSIONNELS.....	16

1. Cabinets ministériels

1.1. Premier ministre

- ♦ M. Paul Teboul, conseiller économie, finances, industrie et numérique (chef de pôle)
- ♦ M. Simon Babre, conseiller intérieur (chef de pôle), coordonnateur des pôles intérieur, justice, territoires et outre-mer
- ♦ M. Olivier Bouet, conseiller réforme de l'état, simplification, transformation digitale, fonction publique (chef de pôle)
- ♦ M. Simon Chassard, conseiller territoires (chef de pôle)
- ♦ Mme Claudie Calabrin, conseillère technique finances locales et action publique territoriale, pôle territoires

1.2. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

- ♦ M. Fabien Sudry, directeur de cabinet
- ♦ M. Mathieu Gatineau, directeur adjoint de cabinet
- ♦ M. Danyl Afsoud, directeur adjoint de cabinet

1.3. Ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

- ♦ M. Quentin Guérineau, directeur de cabinet
- ♦ M^{me} Aurélie Vieillefosse, directrice adjointe du cabinet, en charge de l'environnement, du climat et de la prévention des risques

1.4. Ministre chargée des comptes publics

- ♦ M. Paul-Armand Veillon, directeur adjoint de cabinet
- ♦ M^{me} Ingrid Barrat, conseillère

2. Secrétariats généraux

2.1. Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

- ♦ M^{me} Anne Clerc, cheffe de pôle territoire et filière économique
- ♦ M. Jean-Marie Quémener, directeur programme bâtiment et aménagement
- ♦ M^{me} Victoria Siebert, directrice programme territorialisation

2.2. Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)

- ♦ M. Philippe Chichowcaz, chef du bureau mobilisation des fonds européen
- ♦ M. Baptiste Prudhomme, directeur de cabinet

3. Administrations centrales

3.1. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

3.1.1. Secrétariat général

- ♦ M. Guillaume Le Forestier, secrétaire général
- ♦ M. Christophe Chassandre, secrétaire général adjoint

3.1.2. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- ♦ M. Philippe Mazenc, directeur général
- ♦ M. Julien Turenne, directeur général adjoint
- ♦ M. Damien Botteghi directeur de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- ♦ M. Damien Lamotte, sous-directeur de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)
- ♦ M^{me} Marie-Laure Métayer, directrice adjointe de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)
- ♦ M^{me} Anne-Lorraine Latraye, sous directrice territoire

3.1.3. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- ♦ M^{me} Sophie Murlon, directrice générale
- ♦ M. Hervé Vanlaer, directeur général adjoint

3.1.4. Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- ♦ M^{me} Régine Engrstrom, directrice générale adjointe

4. Opérateurs de l'État dans le champ de la mission (siège et délégations territoriales)

4.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- ♦ M. Sylvain Waserman, président-directeur général
- ♦ M^{me} Patricia Blanc, directrice générale déléguée en charge des opérations
- ♦ M. Baptiste Perrissin-Fabert, directeur général délégué en charge de l'expertise et des programmes
- ♦ M. Laurent Pichard, secrétaire général
- ♦ M. Nicolas Soudon, directeur exécutif de l'action territoriale
- ♦ M^{me} Rebecca Breitman, directrice de cabinet du président-directeur général

Annexe VI

4.1.1. Bourgogne-Franche-Comté

- ◆ Mme Adrienne Simon-Krzakala, directrice régionale de l'ADEME

4.1.2. Hauts-de-France

- ◆ M. Simon Karleskind, directeur régional de l'ADEME

4.1.3. Occitanie

- ◆ Mme Céline VACHEY, directrice régionale de l'ADEME

4.1.4. Pays de Loire

- ◆ M. Benoît Lacroix, directeur régional adjoint de l'ADEME

4.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- ◆ M. Stanislas Bourron, directeur général
- ◆ Mme Anne-Sophie Perron, secrétaire générale adjointe
- ◆ M. Eric Etienne, directeur général délégué en charge des territoires et des ruralités et coordinateur de la mission CRTE
- ◆ M. Laurent Rojey, directeur général délégué en charge du numérique
- ◆ Mme Agnès Reiner, directrice générale déléguée en charge de l'appui opérationnel et stratégique
- ◆ M. Eric Briat, directeur de la coordination des programmes au sein de la direction générale en charge de la politique de la ville

4.2.1. Bourgogne-Franche-Comté

- ◆ M. Thomas Bouriart, chargé de mission territoriale Bourgogne-Franche-Comté

4.2.2. Occitanie

- ◆ Mme Amélie Jouandet, chargée de mission ANCT pour l'Occitanie

4.2.3. Pays de Loire

- ◆ Mme Sylvie Cabassot, déléguée ANCT pour la région Pays de Loire

4.3. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

- ◆ M. Pascal Bertaud, directeur général
- ◆ M^{me} Hélène Pesckine, directrice générale adjointe
- ◆ M. Catherine Maligne, directrice de cabinet

4.3.1. Centre-Est

- ◆ M^{me} Séverine Bourgeois, directrice de la direction territoriale Centre-Est du Cerema

4.3.2. Hauts-de-France

- ◆ M. Antoine Lebel, directeur de la direction territoriale Hauts-de-France du Cerema

4.3.3. Occitanie

- ◆ M. Cyrille Portalez, directeur de la direction territoriale Occitanie du Cerema

4.3.4. Ouest

- ◆ M. Samuel Meunier, directeur de la direction territoriale Ouest du Céréma

4.4. Agence nationale de l'habitat (ANAH)

- ◆ M^{me} Valérie Mancret-Taylor, directrice générale
- ◆ M. Grégoire Frerejacque, directeur général adjoint
- ◆ M. Antonin Valière directeur des relations institutionnelles
- ◆ M. Mathieu Przybylski, directeur de cabinet

4.5. Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

- ◆ M^{me} Anne-Claire Mialot, directrice générale
- ◆ M^{me} Mélanie Lamant, directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs

5. Services déconcentrés de l'État

5.1. Bourgogne-Franche-Comté

5.1.1. Région

- ◆ M. Paul Mourier, préfet de la région Bourgogne-Franche-comté, préfet de la Côte-d'Or
- ◆ M. Serge Castel, préfet du Jura
- ◆ Mme Anne Coste de Champeron, secrétaire générale pour les affaires régionales auprès du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, préfet de la Côte-d'Or
- ◆ M. Olivier David, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL Bourgogne-France-Comté)
- ◆ Mme Domitille Legrand, cheffe du service économique de l'État en région, direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS Bourgogne – Franche-Comté)

5.1.2. Nièvre

- ◆ Mme Fabienne Decottignies, préfète de la Nièvre
- ◆ M. Ludovic Pierrat, secrétaire général de la préfecture de la Nièvre
- ◆ Mme Magalie Malerba, sous-préfète de Cosne-Cours-sur-Loire
- ◆ M. Enguerran Robas, sous-préfet de Clamecy
- ◆ M. Emilie Acquistapace, sous-préfète de Château-Chinon
- ◆ Mme Cécile Dedienne, directrice par intérim de la direction départementale des territoires (DDT)

5.2. Hauts-de-France

5.2.1. Région

- ◆ M. Jean-Gabrielle Delacroy, secrétaire général pour les affaires régionales auprès du préfet de la région Hauts-de-France, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord, préfet du Nord
- ◆ M. Julien Labit, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL Hauts-de-France)
- ◆ M. Mathieu Dewas, directeur régional adjoint de la DREAL Hauts-de-France

5.2.2. Oise

- ◆ M. Jean-Marie Caillaud, préfet de l'Oise
- ◆ M. Frédéric Bovet, secrétaire général de la préfecture de l'Oise
- ◆ M. Jeremy Hetzel, directeur adjoint de la direction départementale des territoires de l'Oise
- ◆ M. Stéphane Choquet, directeur de l'unité départementale de la DREAL
- ◆ Mme Catherine Castelain, directrice des collectivités locales et des élections, préfecture de l'Oise
- ◆ M. Charles Costa, adjoint à la cheffe du service de la coordination de l'action départementale, préfecture de l'Oise

5.2.3. Pas-de-Calais

- ◆ M. Jacques Billant, préfet du Pas-de-Calais
- ◆ M. Christophe Marx, secrétaire général de la préfecture du Pas-de-Calais
- ◆ M. Edouard Gayet, directeur départemental des territoires et de la mer du Pas-de-Calais
- ◆ Mme Caroline Piole, directrice de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial, préfecture du Pas-de-Calais
- ◆ Mme Justine Desremaux, cheffe du pôle d'appui territorial (DCPPAT) de la préfecture du Pas-de-Calais

5.3. Occitanie

5.3.1. Région

- ♦ M. Pierre-André Durand, préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne
- ♦ Mme Delphine Mercadier, adjointe au secrétaire général pour les affaires régionales
- ♦ M. Etienne Frejefond, directeur régional, Office français de la biodiversité
- ♦ M. Patrick Berg, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie
- ♦ Paul Fernandez, secrétaire général de la DREAL Occitanie
- ♦ M. François Villerez, directeur régional adjoint, DREAL Occitanie
- ♦ M. Mathieu Grégory, directeur régional adjoint, DREAL Occitanie

5.3.2. Lozère

- ♦ M. Gilles Quénéhervé, préfet de Lozère
- ♦ Mme Laure Trottin, secrétaire générale de la préfecture de Lozère
- ♦ Mme Mrie-Claire Vioulac, cheffe du bureau de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial, préfecture de Lozère
- ♦ Mme Agnès Delsol, directrice de la direction départementale des territoires de Lozère
- ♦ M. Etienne Bruguières, chargé de Mission « Petites villes de demain »

5.3.3. Haute-Garonne

- ♦ M. Jean-Luc Blondel, sous-préfet de Muret
- ♦ M. Gilles Pellegrin, sous-préfet de Saint-Gaudens
- ♦ Mme Laurence Pujo, directrice de la direction départementale des territoires de Haute-Garonne

5.4. Pays-de-la-Loire

5.4.1. Région

- ♦ M. Fabrice Rigoulet-Roze, préfet de la région Pays-de-la-Loire, préfet de la Loire-Atlantique
- ♦ Mme Urwana Querrec, secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR) auprès du préfet de la région Pays de la Loire
- ♦ M. Jean-Sébastien Boucard, secrétaire général adjoint
- ♦ Mme Nolwenn Briand, secrétaire générale de la COP
- ♦ Mme Stéphanie Baffou, responsable de la mission territoires et données

5.4.2. Vendée

- ◆ M. Gérard Gavory, préfet de Vendée
- ◆ Mme Nadia Seghier, secrétaire générale de la préfecture de Vendée, sous-préfète de La Roche-sur-Yon
- ◆ M. Christophe Pécate, sous-préfet de Fontenay-le-Comte
- ◆ M. Didier Gérard, directeur départemental, direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée

6. Collectivités territoriales et établissements publics

6.1. Bourgogne-Franche-Comté

6.1.1. Région

- ◆ M. Gilles Da Costa, directeur général des services du conseil régional
- ◆ M. Laurent Gritti, directeur délégué, pôle mobilités, territoires et transition énergétique du conseil régional
- ◆ M. Michel Fournier, directeur de la transition énergétique du conseil régional
- ◆ M. Loïc Puthod, directeur de l'aménagement du territoire du conseil régional
- ◆ M. Charles Mougeot, directeur général de l'établissement public foncier Doubs BFC
- ◆ M^{me} Agnès Ramillon, directrice régionale de l'agence économique régionale

6.1.2. Départements

Côte d'Or

- ◆ M. Olivier Barozet, directeur général adjoint du conseil départemental de la Côte-d'Or, pôle attractivité et développement durable des territoires
- ◆ M. Benoît Martin, mission conseil et assistance aux collectivités (MICA), direction partenariat local et habitat du conseil départemental de la Côte-d'Or
- ◆ M. Joël Abbey, président du directeur du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 21)
- ◆ M. Xavier Hochart, directeur du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 21)

Nièvre

- ◆ M. François Karinthe, directeur général des services du conseil départemental de la Nièvre
- ◆ Mme Stéphanie Robinet, directrice générale adjointe chargée de l'aménagement et du développement du territoire, conseil départemental de la Nièvre
- ◆ M. Alain Herteloup, président de Nièvre ingénierie
- ◆ Mme Manon Signoret, directrice de Nièvre ingénierie
- ◆ M. Guy Hourcabie, président du Syndicat intercommunal d'énergies, d'équipement et d'environnement de la Nièvre (SIEEEN)
- ◆ Mme Charlotte Bernard, directrice du syndicat intercommunal d'énergies, d'équipement et d'environnement de la Nièvre (SIEEEN)

Annexe VI

- ◆ M. Teddy Legui, directeur de Nièvre aménagement
- ◆ M. Jean-Paul Fallet, président du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 58)
- ◆ Mme Claire-Hélène Delouvée, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 58)

6.1.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Côte-d'Or

- ◆ M. Bruno Bethenod, président de l'association des maires ruraux de France (AMRF 21)
- ◆ M. Jean-Gabriel Madinier, directeur général des services de la ville de Dijon et de Dijon Métropole
- ◆ M. Thierry Falconnet, maire de Chenôve
- ◆ M. Patrick Audard, deuxième adjoint au maire de Chenôve
- ◆ Mme Marie-Line Duparc, maire de Saint-Jean-de-Losne
- ◆ M. Jean-Luc Boillin, premier adjoint au maire de Brazey-en-Plaine
- ◆ M. Alain Suguenot, président de la communauté d'agglomération de Beaune Côte et Sud, maire de Beaune
- ◆ M. Jérôme Chiodo, directeur général des services de la ville de Beaune et de la communauté d'agglomération de Beaune Côte et Sud
- ◆ Mme Anne-Marie Bazerolle, maire de Veuvey-sur-Ouche
- ◆ M. Yves Courtot, président de la communauté de communes de Pouilly / Bligny-sur-Ouche
- ◆ M. Benjamin Bastard, directeur général des services de la communauté de communes de Pouilly / Bligny-sur-Ouche

Nièvre

- ◆ M. Daniel Barbier, président de l'union amicale des maires (AMF 58)
- ◆ M. Denis Thuriot, président de la communauté urbaine de Nevers, maire de Nevers
- ◆ M. Henri Valès, maire de La Charité-sur-Loire
- ◆ Mme Christine Quaranta, directrice générale des services de la ville de La Charité-sur-Loire
- ◆ Mme Brigitte Picq, présidente de la communauté de communes Haut-nivernais Val d'Yonne, maire d'Oisy
- ◆ Gilles Noël, maire de Varzy
- ◆ M. Pierre Billard, maire de Saint-Pierre-le-Moutier
- ◆ M. Daniel Gonthier, maire de Dun-les-Places

6.2. Hauts-de-France

6.2.1. Région

- ♦ M. Ertgren Shehu, directeur général adjoint du pôle territoires et transitions du conseil régional des Hauts-de-France
- ♦ M. Ludovic Longueval, conseiller technique au sein de la direction générale Europe et International – pôle stratégie régionale - du conseil régional des Hauts-de-France
- ♦ Mme Catherine Bardy, directrice de l'établissement public foncier de Hauts-de-France

6.2.2. Départements

Oise

- ♦ Mme Nadège Lefebvre, présidente du conseil départemental de l'Oise
- ♦ M. Sébastien Jeannest, directeur général des services conseil départemental de l'Oise
- ♦ Mme Corry Neau, présidente du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 60)
- ♦ M. Gérald Reman, directeur du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 60)
- ♦ Mme Florence Syoen, directrice générale de la société publique locale SAO/ADTO
- ♦ Mme Pascale Poupinot, déléguée générale de l'agence d'urbanisme Oise-les-Vallées
- ♦ M. Nicolas Thimonier, président de l'association des urbanistes de l'Oise (AU60)
- ♦ M. Jean-Michel Cornet, directeur de l'entente Oise-Aisne
- ♦ M. Eric Guérin, président du syndicat d'électricité de l'Oise (SE60)

Pas-de-Calais

- ♦ M. Jean-Claude Leroy, président du conseil départemental du Pas-de-Calais
- ♦ Mme Maryline Vinclair, directrice générale des services du conseil départemental du Pas-de-Calais
- ♦ M. Jean-Luc Dehuysser, directeur général adjoint des services du conseil départemental du Pas-de-Calais
- ♦ M. Pierre Hilaire, secrétaire général du pôle Solidarités, conseil départemental du Pas-de-Calais
- ♦ Mme Claire Kaszynski, directrice du pôle Partenariats et Ingénierie, conseil départemental du Pas-de-Calais
- ♦ Mme Laurence Morice, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 62)
- ♦ M. Christophe Molin, directeur Général de l'agence d'urbanisme, de développement et du patrimoine de Saint-Omer

6.2.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Oise

- ◆ M. Didier Doucet, président de la communauté de communes du Pays de Valois
- ◆ M. Bruno Dellinger, directeur général des services de la communauté de communes du Pays de Valois
- ◆ M. Bernard Hellal, premier vice-président de l'agglomération de la région de Compiègne
- ◆ M. Emmanuel Pascual, conseiller communautaire, délégué à l'innovation et à l'enseignement supérieur de l'agglomération de la région de Compiègne, conseiller municipal de Compiègne
- ◆ Mme Charlotte Kuzniak, directrice générale adjointe du pôle développement durable, agglomération de la région de Compiègne
- ◆ Mme Sandrine Briere, directrice générale adjointe en charge de l'aménagement, l'urbanisme et des grands projets, agglomération de la région de Compiègne
- ◆ M. Jean-Pierre Estienne, maire de Feuquières
- ◆ M. Aymeric Bourleau, maire de Crévecœur-le-Grand

Pas-de-Calais

- ◆ M. Frédéric Leturque, président de la communauté urbaine d'Arras, maire d'Arras et président de l'association des maires de France (AMF 62)
- ◆ M. Arthur Bart, conseiller politique et stratégie du maire d'Arras
- ◆ M. Stephane Delabre, directeur général des services de la communauté urbaine d'Arras
- ◆ Cédric Lasson, directeur du développement territorial de la communauté urbaine d'Arras
- ◆ M. Xavier Dewalle, directeur général des services techniques de la ville d'Arras
- ◆ M. Denis Hourdé, directeur des stratégies partenariales et des politiques contractuelles de la ville d'Arras
- ◆ M. Jean-Jacques Cotel, président de la communauté de communes Sud Artois et maire de Bapaume
- ◆ M. Bruno Hennel, directeur général des services de la ville de Bapaume
- ◆ M. Christophe Piteux, collaborateur du maire de Bapaume
- ◆ M. Jean-Luc Tillard, maire de Beaumetz-les-Loges
- ◆ M. Sébastien Delattre du cabinet Nouveau Territoire en charge de la mission d'accompagnement concernant les enjeux de développement de Beaumetz-les-Loges et son attractivité
- ◆ M. Thierry Gilleron, maire de Palluel
- ◆ M. François-Xavier Gorczyca, secrétaire général de la mairie de Palluel
- ◆ M. Antoine Logie, maire de Wimille
- ◆ M. Roland Delattre, chef de projet petites villes de demain du trinôme Boulonnais
- ◆ M. Michel Seroux, président de la communauté de communes des Campagnes de l'Artois
- ◆ Mme Pascaline Duquesne, directrice générale des services de la communauté de communes des Campagnes de l'Artois

6.2.4. Autres établissements publics

- ♦ M. Pierre Brange, directeur des interventions de l'agence de l'eau Artois Picardie
- ♦ Mme Pascale Mercier, directrice territoriale du secteur Vallées d'Oise de l'agence de l'eau Seine Normandie)

6.3. Occitanie

6.3.1. Région

- ♦ Mme Muriel Abadie, vice-présidente du conseil régional d'Occitanie, en charge des actions, de la cohésion et de la mobilisation territoriales, maire de Pujaudran
- ♦ M. Mathias Bötsch, conseiller au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie
- ♦ Mme Manon Lavarro, conseillère technique auprès du directeur général des services, conseil régional d'Occitanie
- ♦ Mme Nathalie Eybalin, directrice adjointe de l'action territoriale, conseil régional d'Occitanie
- ♦ M. Nicolas Schaeffer, directeur général, Agence AD'OCC
- ♦ M. Stéphane Pere, directeur général de l'Agence régionale énergie climat (AREC) Occitanie
- ♦ Mme Raphaëlle Vienot, directrice générale adjointe de l'AREC Occitanie
- ♦ M. Simon Woodsworth, directeur de l'agence régionale de la biodiversité Occitanie
- ♦ M. Aurélien JOUBERT, directeur général de l'agence régionale aménagement construction (ARAC) Occitanie

6.3.2. Départements

Haute-Garonne

- ♦ Maryse Vezat-Baronia, vice-présidente du conseil départemental de Haute-Garonne, présidente de Haute-Garonne Ingénierie, présidente du CAUE 31
- ♦ M. Frédéric Drinal, directeur général délégué, développement et attractivité des territoires, Département de la Haute-Garonne
- ♦ M. Eric Grosset, directeur Haute-Garonne Ingénierie (HGI), agence technique départementale
- ♦ M. Philippe Poulies, directeur adjoint, HGI
- ♦ Mme Marie-Pierre Giusti, directrice adjointe, HGI
- ♦ M. Boris Dupre, directeur adjoint, HGI
- ♦ Mme Françoise Favarel, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement Haute-Garonne (CAUE 31)
- ♦ M. Nicolas Delbert, responsable de pôle sensibilisation, ressources et actions du CAUE 31

Lozère

- ♦ M. Laurent Suau, président du conseil départemental de Lozère
- ♦ M. Guillaume Delorme, directeur de l'ingénierie, de l'attractivité et du développement au conseil départemental de Lozère
- ♦ M. Christophe Baumelle, directeur de Lozère ingénierie
- ♦ M. Roger Cruetze, directeur général de la SELO Lozère aménagement

6.3.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Haute-Garonne

- ◆ Mme Brigitte Segard, maire de Soueich, présidente de l'association des maires de France (AMF 31)
- ◆ Mme Annette Laigneau, adjointe au maire de Toulouse, vice-présidente de Toulouse-métropole, présidente de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse-aire métropolitaine (AUAT), présidente d'Oppidea-Europalia
- ◆ M. Yann Cabrol, directeur général de l'AUT
- ◆ M. Raphaël Catonnet, directeur général Oppidea-Europalia
- ◆ M. Bruno Caubet, président du SICOVAL, communauté d'agglomération
- ◆ Mme Magali Gasto-Oustric, présidente de la communauté de communes Coeur & coteaux de Comminges (5C), deuxième adjointe au maire de Saint-Gaudens
- ◆ Mme Sandrine Sigal, maire de Castelnau d'Estrétefonds, première vice-présidente de la communauté de communes du Frontonnais
- ◆ M. Serge Baurens, maire de Miremont, président de la communauté de Communes Bassin Auterivain
- ◆ Mme Céline Gabriel, maire de Grépiac, troisième vice-présidente de la Communauté de communes Bassin Auterivain

Lozère

- ◆ Mme Audrey Malaval, présidente de l'association des maires ruraux de Lozère (AMRF 48)
- ◆ Mme Flore Théron, maire de Florac-trois-rivières
- ◆ M. Alain Combes, adjoint aux finances, contrôle de gestion et cofinancements projets à la mairie de Mende
- ◆ M. Laurent Brager, responsable du service finances à la mairie de Mende
- ◆ M. Christophe Gache, président de la communauté de communes Terres d'Apcher Margeride Aubrac
- ◆ M. Michel Reydon, président de la communauté de communes Cévennes au Mont Lozère
- ◆ M. Jean-Paul Pourquier, président du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays de Gévaudan-Lozère
- ◆ Mme Gaelle Laurent, directrice du PETR du pays de Gévaudan-Lozère
- ◆ Mme Sandrine Marmeys, directrice du PETR Sud-Lozère
- ◆ M. Lionel Bouniol, maire de Bourgs-sur-Colagne
- ◆ Mme Fabienne Richard, directrice générale des services de la communauté de communes Aubrac Lot Causse Tarn

6.3.4. Autres établissements publics

- ◆ Mme Aude Witten, directrice générale adjointe, Agence de l'eau Adour-Garonne

6.4. Pays de Loire

6.4.1. Région

- ♦ M. Antoine Chéreau, premier vice-président du conseil régional des Pays de Loire, président de la commission Territoires, ruralité, environnement, transition écologique et énergétique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé
- ♦ Mme Nathalie Le Boulch-Villers, directrice de projets, conseil régional des Pays de Loire
- ♦ Mme Emmanuelle Tudoux, directrice de la Maison de la Région de Maine-et-Loire
- ♦ M. Eric Dewilde, directeur général, Solutions & co
- ♦ M. Emmanuel Jarry, directeur général adjoint, directeur compétitivité, Solutions & co
- ♦ Mme Ouided AYAD, directrice RésOVilles Bretagne – Pays de Loire

6.4.2. Département

Vendée

- ♦ M. Noël Faucher, vice-président du conseil départemental, président de la commission finances et ressources
- ♦ M. Guillaume Jean, président directeur général de Vendée Expansion
- ♦ M. Benoît Marie, directeur du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 85)
- ♦ M. Thomas Welsh, directeur de l'établissement public foncier de Vendée

6.4.3. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

- ♦ M. Gilles Plissoneau, président de l'association des maires et présidents de communautés de Vendée, président de la communauté de communes de Vie et Boulogne, maire de la Génétouze
- ♦ M. Denis La Mache, président de l'association des maires ruraux (AMRF 85), maire de Saint Sigismond
- ♦ M. Mathieu Sorin, directeur général des services de Sables d'Olonne Agglomération
- ♦ M. Steven Sarreau, directeur général adjoint des services de Sables d'Olonne Agglomération
- ♦ M. Jean-Michel Bregeon, maire de la Bruffière
- ♦ M. Ludovic Hocbon, maire de Fontenay-le-comte, président de la communauté de communes du Pays de Fontenay-Vendée
- ♦ M. Luc Bouard, maire de La Roche-sur-Yon, président de La Roche-sur-Yon agglomération
- ♦ M. Jacky Dallet, président de la communauté de communes du Pays de Saint-Fulgent-Les-Essarts, maire de Saint-André-Goule-d'oie, président de Vendée Eau
- ♦ M. Manuel Guibert, maire de Fougeré
- ♦ M. Cyril Contente, responsable du service gestion et recherche de financement à La Roche-sur-Yon agglomération

7. Associations d'élus

7.1. Régions de France

- ♦ M. Michel Neugnot, premier vice-président du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, président de la commission finances, citoyenneté, évaluation des publiques, fonds européens, contrat de plan, relations internationales et franco-suisse, ressources humaines, administration générale et communication
- ♦ M. Frédéric Potier, délégué général
- ♦ Mme Olivia Arana de Maleville, conseillère transition écologique et énergétique, Régions de France
- ♦ M. Pascal Gruselle, conseiller affaires européennes et aménagement du territoire, Régions de France

7.2. Départements de France

- ♦ M. Bruno Faure, président du conseil départemental du Cantal, président de la commission ruralité et politiques territoriales, Départements de France
- ♦ M. Philippe Herscu, directeur délégué, Départements de France

7.3. Associations du bloc communal

7.3.1. Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités

- ♦ Mme Véronique Pouzadoux, co-présidente de la commission Aménagement de l'AMF, maire de Gannat (03)
- ♦ M. Bertrand Hauchecorne, co-président de la commission Transition écologique de l'AMF, maire de Mareau-aux-Prés (45)
- ♦ M. Eric Verhlac, directeur général de l'AMF
- ♦ Mme Nathalie Fourneau, responsable du département Aménagement des territoires de l'AMF
- ♦ Mme Gwénola Stephan, responsable de la mission Développement durable de l'AMF

7.3.2. Associations des Petites Villes de France

- ♦ M. Christophe Bouillon, président de l'APVF et président de l'ANCT

7.3.3. Association des Maires Ruraux de France

- ♦ M. Michel Fournier, président AMRF, maire des Voivres (88)
- ♦ Mme Isabelle Dugelet, maire de la commune de La Gresle, représentante AMRF à l'ANCT
- ♦ M. Cédric Szabo, directeur général des services

7.3.4. Intercommunalités de France

- ♦ M. Laurent Trogrlic, secrétaire général d'Intercommunalités de France & vice-président développement économique, président de la communauté de communes du Bassin de Pompey
- ♦ M. Miguel Leroy, président de la communauté de communes Ardennes Thierache
- ♦ Mme Charlotte Sorrin-Descamps, directrice générale adjointe, responsable du pôle développement économique et attractivité
- ♦ Mme Carole Ropars, responsable du pôle aménagement et développement,
- ♦ M. Romain Briot, directeur général adjoint, responsable du pôle cohésion sociale et territoriale

7.3.5. France Urbaine

- ♦ M. Franck Claeys, délégué adjoint
- ♦ Mme Marion Tanniou, conseillère solidarités et cohésion sociale
- ♦ M. Jean Deysson, conseiller cohésion des territoires, réforme territoriale, santé, solidarités et Europe

8. Autres fédérations d'élus et de professionnels

8.1. Fédération nationale des agences d'urbanisme

- ♦ Mme Sonia de La Provôté, présidente, également présidente de l'agence d'urbanisme de Caen Métropole (AUCAME), sénatrice du Calvados
- ♦ Mme Catherine Barthelet, présidente déléguée, également présidente de l'agence d'urbanisme de Besançon Franche-Comté (AUDAB), maire de Pelousey et vice-présidente de la communauté urbaine du Grand Besançon
- ♦ Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale
- ♦ Mme Karine Hurel, déléguée générale adjointe

8.2. Fédération des élus des entreprises publiques locales

- ♦ M. Benjamin Gallèpe, directeur général

8.3. Fédération nationale des parcs naturels régionaux

- ♦ M. Philippe Gamen, président délégué
- ♦ M. Eric Brua, directeur

8.4. Fédération nationale des Conseils en architecture, urbanisme et environnement (FNCAUE)

- ♦ Mme Valérie Charollais, directrice
- ♦ Mme Sophie Gentil, directrice adjointe

8.5. Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (AnDATd)

- ♦ Mme Cécile Calin, présidente, directrice de Meurthe et Moselle Développement (MM54)
- ♦ M. Arnaud Spet, fondateur et ex-président, Directeur de Moselle Agence Technique (MATEC)

8.6. Association des ingénieurs territoriaux

- ♦ M. Vincent Mauger, président

9. Banque des territoires

- ♦ M. Michel-François Delannoy, directeur des territoires
- ♦ Mme Chloé Matthieu, secrétaire générale de la direction régionale des Hauts-de-France de la Banque des territoires

10. Syndicats professionnels

- ♦ M. Alexandre Sevent, président de la fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique (Cinov)
- ♦ M. Michel Kahan, président de Syntec-Ingénierie
- ♦ M. Christophe Longuepierre, délégué général de Syntec-Ingénierie
- ♦ Mme Anne Zimmermann, directrice influence et métier de Syntec Ingénierie ?
- ♦ M. Thibault Taillandier, chargé de mission affaires publiques de Syntec Ingénierie ?
- ♦ M. Hubert Cusenier, directeur général de Batifranc Bourgogne Franche-Comté

ANNEXE VII

Lettre de mission



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le

28 JAN, 2025

A

Madame Catherine SUEUR, Cheffe du service de
l'inspection générale des finances

Monsieur Thomas AUDIGE, Chef du service de
l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur Paul DELDUC, Chef du service de
l'inspection générale de l'Environnement et du
développement durable

Monsieur Michel ROUZEAU, Chef du service de
l'inspection générale de l'administration

Objet : Mission sur la rationalisation des interventions des opérateurs de l'Etat au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires.

Trois vagues de missions ont été lancées depuis 2023 dont les résultats ont contribué à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024 et 2025. De nouvelles missions doivent être menées à présent, afin de préparer le projet de loi de finances et permettre d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le plan budgétaire et structurel à moyen-terme (PSMT) et de garantir l'atteinte de nos objectifs inscrits dans le cadre du plan d'investissements et de réformes qui nécessite la documentation de 5 Md€ sur la période 2025 – 2027.

L'État s'est doté de plusieurs opérateurs qui interviennent dans l'accompagnement des territoires dans leurs projets d'aménagement, notamment en matière de transition énergétique et écologique, d'adaptation au changement climatique et de renouvellement urbain : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (L335-1 du Code de l'énergie), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (L.1231-1 du Code générale des collectivités territoriales), l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine et l'Agence nationale de l'habitat. Ces établissements publics interviennent en tant qu'experts et en soutien au financement d'ingénierie, d'emplois ou d'investissements sur un champ d'intervention qui s'est étendu notamment au gré du plan de relance.

En outre, les différentes strates de collectivité, notamment les régions, les départements et leurs structures associées, déploient aussi des offres d'ingénierie à destination du bloc communal.

Dans ce cadre nous souhaitons confier à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'inspection générale de l'administration (IGA), et à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) une mission sur les dépenses d'ingénierie et d'accompagnement des collectivités dans la perspective d'une rationalisation des compétences de ces opérateurs (notamment l'ADEME, l'ANCT et le CEREMA). L'analyse pourra être étendue, le cas échéant, à d'autres opérateurs ou groupement d'intérêt public (GIP EPAU par exemple) intervenant dans ce même champ de l'accompagnement des collectivités.

La mission devra examiner en particulier les points suivants pour ce qui relève de l'ingénierie territoriale (les autres missions de ces opérateurs ne seront pas examinées par la mission) :

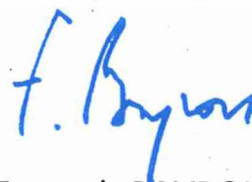
- la pertinence du périmètre d'intervention des agences et opérateurs concernés, leur bonne articulation et l'adéquation de leurs missions et de leurs moyens ;
- l'articulation avec les offres d'ingénierie des collectivités ;
- les coûts de fonctionnement de chaque entité et, le cas échéant, leur modèle économique ;
- les trajectoires prévisionnelles de ressources propres et trésorerie jusqu'en 2027 ainsi que le bilan des 3 dernières années ;
- le positionnement prédominant de chaque opérateur (coordination, production de connaissances, distribution de subventions) ;
- les modalités de soutien des territoires : appui direct (mise à disposition d'experts ou de ressources), recours à la sous-traitance, soutien financier pour des emplois, des études d'ingénierie, de la communication, des subventions à l'investissement, de la formation ; la revue des domaines thématiques d'intervention afin d'envisager leur suppression, en particulier les extensions récentes liés au plan de relance (réindustrialisation, friches, interventions en matière d'ingénierie) ;
- l'identification des besoins d'accompagnement des collectivités et la capacité des opérateurs pour y répondre ;
- le besoin global d'une gouvernance régionale des offres à destination des communes.

Notamment sur la base de la cartographie des dispositifs d'accompagnement des collectivités établie par l'ANCT en 2023, la mission identifiera les redondances dans les outils déployés par les opérateurs afin de proposer leur révision ou leur extinction. Des recommandations sur la gouvernance et l'organisation du dialogue entre les tutelles de ces opérateurs sont également recherchées.

La mission pourra se reposer sur les administrations compétentes telles que la direction du Budget (DB), la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), la direction générale de la prévention des risques (DGPR), le Secrétariat général du Ministère de l'énergie, de l'environnement et de la prévention des risques, la direction générale des entreprises (DGE), la direction générale des collectivités locales (DGCL), les organismes partenaires de ces opérateurs (tels que la Banque des territoires, l'ANRU ou l'ANAH), ainsi que des préfets. Elle pourra interroger les représentants des collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes).

La mission pourra proposer plusieurs scénarios d'évolution. La mission devra se prononcer sur la rationalisation des interventions de ces différents opérateurs. La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scénarios proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des dispositifs étudiés et en proposant, le cas échéant, des mécanismes de compensation.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif avant le 30 avril 2025 afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.



François BAYROU

PIÈCE JOINTE 1

Questionnaire envoyé aux maires

Ce questionnaire s'inscrit dans le cadre d'une mission de revue de dépenses, conduite par quatre services d'inspections de l'Etat, portant sur les services d'ingénierie que peuvent proposer ou financer certains opérateurs de l'Etat en appui des collectivités territoriales.

Il vise à apprécier à grands traits les besoins des communes en la matière, les services auxquelles elles recourent, ainsi que leur niveau de satisfaction relativement à l'offre disponible.

Dans ce questionnaire et pour le compte de la mission, l'ingénierie territoriale est entendue comme « l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires, et complété par l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs pour accompagner la conception, la définition, la réalisation, ou l'évaluation de leurs projets ». L'ingénierie comprend notamment l'ingénierie administrative, technique, juridique, financière...

Partie A: 1. Département

A1. 1. Votre numéro de département ?

Partie B: 2. Profil de la collectivité

B1. 2.1 Population de votre commune

< 2 000 habitants	☐
2 000 - 5 000 habitants	☐
5 000 - 20 000 habitants	☐
20 000 - 50 000 habitants	☐
50 000 - 200 000 habitants	☐
> 200 000 habitants	☐

Pièce jointe 1

B2. 2.2 Type d'EPCI d'adhésion

- Communauté de communes ☐
- Communauté d'agglomération ☐
- Communauté urbaine ☐
- Metropole ☐
- Autre ☐

B3. 2.3 Votre commune est-elle en zone France Ruralités Revitalisation (FRR) ou en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR) ?

- Oui ☐
- Non ☐

Partie C: 3. Besoins en ingénierie

C1. 3.1 Quels types d'ingénierie sont les plus nécessaires à votre collectivité ? (3 réponses maximum)

- Aide aux études amonts, aux diagnostics territoriaux et à la conception de stratégie ☐
- Assistance à maîtrise d'ouvrage et pilotage de projet ☐
- Appui technique spécialisé (juridique, urbanisme, environnement...) ☐
- Aide au montage financier et recherche de subventions ☐
- Appui à la concertation et à la communication publique ☐
- Autre ☐

Autre

C2. 3.2 Dans quels domaines votre collectivité a-t-elle besoin d'un soutien externe (hors de vos propres services) en ingénierie ? (plusieurs réponses possibles)

- Mobilités et transports ☐
- Gestion de l'eau et biodiversité ☐
- Énergie et bâtiments publics ☐
- Aménagement et urbanisme ☐
- Développement économique ☐

Pièce jointe 1

	Logement	☐
	Gestion des déchets	☐
	Services publics locaux (écoles, sport, culture...)	☐
	Numérique	☐
	Autre	☐
Autre		

Partie D: 4. Accès à l'ingénierie territoriale (études amont, ingénierie pré-opérationnelle ou en réalisation)

D1. 4.1. Accédez-vous à l'ingénierie et aux compétences techniques nécessaires au développement de vos projets ?

Oui, elles sont disponibles localement	☐
Oui, mais elles sont dispersées ou difficiles à mobiliser	☐
Non, elles sont difficiles d'accès	☐
Non, je ne sais pas où m'adresser	☐

D2. 4.2 À qui faites-vous appel pour un appui en ingénierie ? (plusieurs réponses possibles)

Services internes de la commune ou de l'EPCI	☐
Services départementaux ou régionaux (CAUE, ATD, agences d'attractivité,...)	☐
Agences d'urbanisme ou de développement, SEM, SPL, PNR	☐
Services de l'Etat (préfecture et directions départementales ou régionales)	☐
Opérateurs de l'Etat (ADEME, CEREMA, ANCT, ANAH, ANRU, BRGM, OFB, Agences de l'eau...)	☐
Cabinets d'études et de conseil privés	☐
Autre	☐
Autre	

Partie E: 5. Organisation et coopération avec l'Etat

E1. 5.1. Quel mode de soutien de l'Etat trouvez-vous le plus adapté pour renforcer l'ingénierie sur votre territoire ?

Des appels à projets ou des dispositifs thématiques nationaux avec le co-financement d'emplois dédiés

☐

Des dispositifs contractuels territoriaux avec l'Etat avec un accompagnement sur mesure et des fonds mobilisables auprès des préfets

☐

Autre

☐
☐

Autre

E2. 5.2 Selon vous, à quel niveau devrait être renforcée l'ingénierie locale avec le soutien de l'Etat ?

Au niveau de votre intercommunalité

☐

Au niveau de votre département

☐

Au niveau de votre région

☐

Partie F: 6. Appréciation des services d'ingénierie existants

F1. 6.1. Avez-vous déjà bénéficié d'un appui d'ingénierie publique des collectivités (Interco, département, région) ?

Oui

☐

Non

☐

F2. Cet appui d'ingénierie publique des collectivités vous a semblé :

Disponible et facilement mobilisable

☐

Accessible financièrement

☐

Pertinente au regard de la spécificité de votre collectivité

☐

Pertinente au regard de la spécificité de votre projet

☐

Aucune des réponses précédentes

☐

F3. 6.2. Avez-vous déjà bénéficié d'un appui d'ingénierie publique des services ou opérateurs de l'Etat ?

Oui

☐

Non

☐

Pièce jointe 1

F4. Quels services ou opérateurs de l'Etat vous ont apporté cet appui en ingénierie publique ?

CEREMA ☐

ANAH ☐

ADEME ☐

ANCT ☐

ANRU ☐

Services déconcentrés de l'Etat (préfet, DDT, DREAL...) ☐

F5. Cet appui en ingénierie publique des services ou des opérateurs de l'Etat vous a semblé :

Disponible et facilement mobilisable ☐

Accessible financièrement ☐

Pertinente au regard de la spécificité de votre collectivité ☐

Pertinente au regard de la spécificité de votre projet ☐

Aucune des réponses précédentes ☐

F6. 6.3. Avez-vous eu recours à une offre privée d'ingénierie (bureaux d'études, conseils, etc.) ?

Oui ☐

Non ☐

F7. Cette offre privée d'ingénierie vous a semblé :

Disponible et facilement mobilisable ☐

Accessible financièrement ☐

Pertinente au regard de la spécificité de votre collectivité ☐

Pertinente au regard de la spécificité de votre projet ☐

Aucune des réponses précédentes ☐

Partie G: 7. Question ouverte

- G1.** Quels seraient, selon vous, les leviers d'amélioration pour faciliter l'accès à l'ingénierie territoriale, et à l'expertise de haut niveau, notamment des opérateurs de l'Etat, et pour mieux accompagner vos projets ? (question facultative)

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de répondre à ce questionnaire.

PIÈCE JOINTE 2

Présentation de la mission du 19 mai 2025



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

REVUE DE DÉPENSES

Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale

19 mai 2025

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



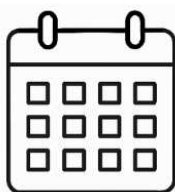
1. Méthode
2. Constats
3. Scénarios
4. Synthèse

Annexes

1. Méthode

Méthodologie de la mission

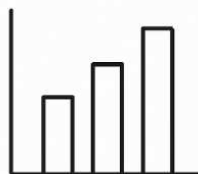
Une démarche d'analyse croisant données financières, questionnaire aux maires et entretiens de terrain pour évaluer l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État



Cadrage

4 axes de travail :

- Analyse des coûts d'intervention de 3 opérateurs (ANCT, ADEME, Cerema)
- Positionnement de l'ingénierie produite ou financée par les opérateurs
- Cartographie des offres d'ingénierie territoriale disponibles
- Analyse de l'articulation des offres en matière d'ingénierie territoriale



Données

- Liasses budgétaires et suivi des aides des opérateurs
- Un questionnaire à destination des élus : plus de 7 000 réponses de maires
- Analyse de la répartition de l'offre d'ingénierie locale



Entretiens

- Des entretiens au niveau national : administrations (DGCL, DGALN, MTE, DB...), opérateurs (ADEME, Cerema, ANCT, ANAH, ANRU, BDT), élus (AMF, AMRF, Interco de France, Départements de France, Régions de France...) et d'associations de professionnels (FNAU, FNCAUE, FNEPL, Syntec, CINOV...)
- 2 semaines de déplacements : 4 régions (Occitanie, Hauts-de-France, Pays de Loire, Bourgogne-Franche-Comté) et 7 départements (Vendée, Lozère, Pas-de-Calais, Oise, Haute-Garonne, Nièvre, Côte-d'Or).

Les trois opérateurs sous revue, aux modes d'interventions hétérogènes, ne constituent qu'une partie des acteurs de l'ingénierie territoriale

L'ingénierie territoriale est déployée par de nombreux acteurs

Outre l'action des opérateurs sous revue par la mission, l'ingénierie territoriale comprend aussi les acteurs suivants :

- **des outils locaux** (services de collectivité, opérateurs publics locaux, bureaux d'études privés)
- **d'autres opérateurs nationaux** : ANAH, ANRU, agences de l'eau, BRGM...

En outre, les services déconcentrés de l'État (DDT(M), préfecture) peuvent être impliqués notamment sur l'ingénierie administrative et juridique

Tableau : Différents types d'ingénierie

Type d'ingénierie	Accompagnements
Amont	Planification, Stratégie, Etudes et projets de territoire, Accompagnement et formation, Mise à disposition d'outils
Pré-opérationnelle	Etudes de faisabilité et mise au point de projet, Assistance à maîtrise d'ouvrage, Expertise juridique et financière, Commande publique
Opérationnelle	Maîtrise d'ouvrage et relations avec la maîtrise d'œuvre, Conduite des travaux et suivi de la réalisation

Source : Mission.

Les opérateurs sous revue ont des modalités d'interventions hétérogènes

Les opérateurs interviennent à des niveaux et suivant des modalités spécifiques :

- **L'ADEME distribue des aides pour financer de l'ingénierie amont ou pré-opérationnelle** par des bureaux d'étude tiers. Elle finance des relais dans les collectivités et les syndicats, réalise des formations, met à disposition d'expertise et développe des outils d'analyse au service des collectivités
- **Le Cerema réalise, sur demande des services déconcentrés de l'État, des prestations d'ingénierie pré-opérationnelle et opérationnelle** au profit des collectivités. A la marge, il finance de l'ingénierie de bureaux d'étude, notamment de diagnostics d'ouvrages d'art et il met en œuvre des formations, de l'expertise et des outils d'analyse au service des collectivités locales
- **L'ANCT passe des marchés à bon de commande d'ingénierie amont et pré-opérationnelle** qui mobilisent des bureaux d'étude **et finance des chefs de projet dans les collectivités**. Une partie des crédits d'ingénierie sur mesure est déconcentrée au niveau des préfets

2. Constats

Le coût complet de l'ingénierie territoriale proposé par l'ANCT, le Cerema et l'ADEME est de 200 M€ de CP en 2024

En l'absence de comptabilité analytique, la mission a mis en place une méthode fondée sur les liasses budgétaires afin de retracer les coûts complets de l'ingénierie territoriale des opérateurs

- Les **crédits versés directement** au profit des collectivités **s'élèvent à 110 M€ (55 %)**
- Les **dépenses de personnel** associées (fonctions supports et métiers) représentent **47 M€ (23 %) pour 560 ETPT** :
 - 57 ETPT à l'ADEME
 - 123 ETPT à l'ANCT
 - 380 ETPT au Cerema
- Les dépenses de fonctionnement représentent **43,4 M€ (22 %)**
- La part des **coûts de gestion*** de l'ingénierie territoriale s'élève à :
 - 27,4 % pour l'ADEME**
 - 31,4 % pour le Cerema**
 - 24,5 % pour l'ANCT**

Opérateurs	Dépenses de personnel		Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention et d'investissement	TOTAL	% du budget total
	Fonctions métier	Fonctions support				
ADEME	3,2 M€	1,9 M€	21,2 M€	58,0 M€	84,3 M€	8,2 %
ETPT	37	20			57	
Cerema	25,0 M€	7,5 M€	11,5 M€	16,5 M€	60,5 M€	20,5 %
ETPT	293	87			380	
ANCT	6,1 M€	2,8 M€	10,7 M€	35,7 M€	55,3 M€	36,3 %
ETPT	84	39			123	
TOTAL	34,3 M€	12,3 M€	43,4 M€	110,1 M€	200,1 M€	13,6 %
	414	146			560	

Source : Mission.

Une économie de 5% sur les interventions des opérateurs sur ce périmètre représenterait 10 M€ et 28 ETPT.

*Coûts de gestion : dépenses de personnel « support » + dépenses de fonctionnement

Un effort d'ingénierie des opérateurs de l'État marginal face à celui des collectivités et dont la diversité des modes d'intervention réduit la lisibilité de l'offre



Les dépenses en achat d'études des collectivités territoriales sont estimées à 3,9 Md€ en 2023 pour les EPCI seuls



L'ADEME et l'ANCT proposent, au total, 30 programmes différents d'aides à l'ingénierie territoriale

L'intervention des opérateurs consiste principalement en un soutien financier

- Les programmes de l'ADEME et de l'ANCT ont permis d'aider 5 438 collectivités (15 % des collectivités) en 2024 pour un montant moyen de : 54 448 € pour l'ADEME et 9 876 € pour l'ANCT
- Le Cerema joue un rôle de bureau d'étude au profit des collectivités ;
- L'ANCT et l'ADEME financent des chefs de projets et de la mise en œuvre d'ingénierie (aides et marchés à bon de commande)

2 259 postes dans les collectivités sont co-financés par l'ADEME, l'ANCT et le Cerema pour 32,2 M€

Des modes d'intervention différents qui réduisent la lisibilité de l'offre des opérateurs

- L'ADEME se positionne par thématique autour de la transition écologique à travers 18 systèmes d'aide différents
- L'ANCT propose 12 programmes différents à vocation locale et différenciée
- Le Cerema intervient sur demande, locale ou nationale à travers ses experts
- La diversité des modes d'interventions et des programmes des opérateurs entretient une confusion pour les collectivités

Une offre des opérateurs de l'État davantage juxtaposée que coordonnée avec une offre publique locale inégalement dotée

L'offre d'ingénierie financée par l'État apparaît souvent redondante avec celle existant dans les territoires visités par la mission

Exemple : Nombre d'organismes publics offrant de l'ingénierie par domaine d'intervention en Haute-Garonne

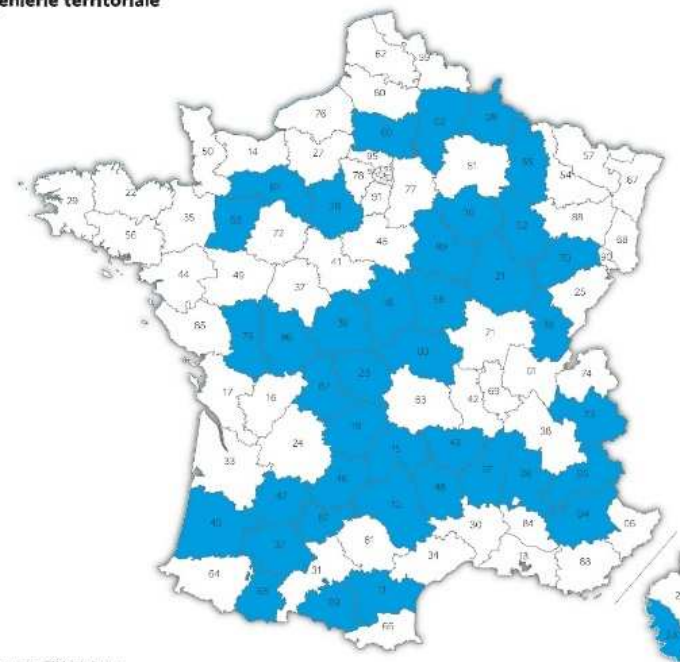
Type d'organisme public	Cohésion sociale et politique de la ville	Développement économique, commercial et industriel	Mobilités, transports, infrastructures	Eau / Energies / Déchets	Urbanisme Logement Aménagement	Appui aux Transitions Nature Environnement
Opérateurs & services de l'État	6	7	7	7	11	10
Opérateurs et services de la région	1	2	1	2	3	2
Opérateurs & services du département	3	2	3	6	8	5
Chambres consulaires		3			3	
EPF & safer		3			3	1
Agence d'urbanisme de l'agglomération de Toulouse	1	1	1		1	1
TOTAL	11	18	12	15	29	19

Source : Mission.

Une offre de l'État conçue de manière centralisée sans prendre réellement en compte les ressources locales

- dans 40 départements, les effectifs 2023 d'ingénierie publique locale sont en dessous de seuils de capacité d'appui au bloc communal établis par la mission*

Ingénierie territoriale

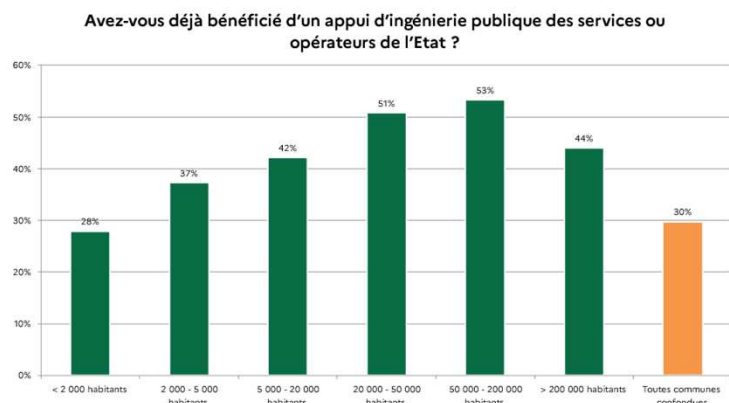


*Critères : effectifs < 12 ETP (CAUE + agence d'urbanisme) et/ou < 20 ETP (ATD+EPL), à dire d'expert et sans préjudice des effectifs des syndicats mixtes (cf. annexes)

Un décalage entre les attentes des maires et l'offre des opérateurs (1)

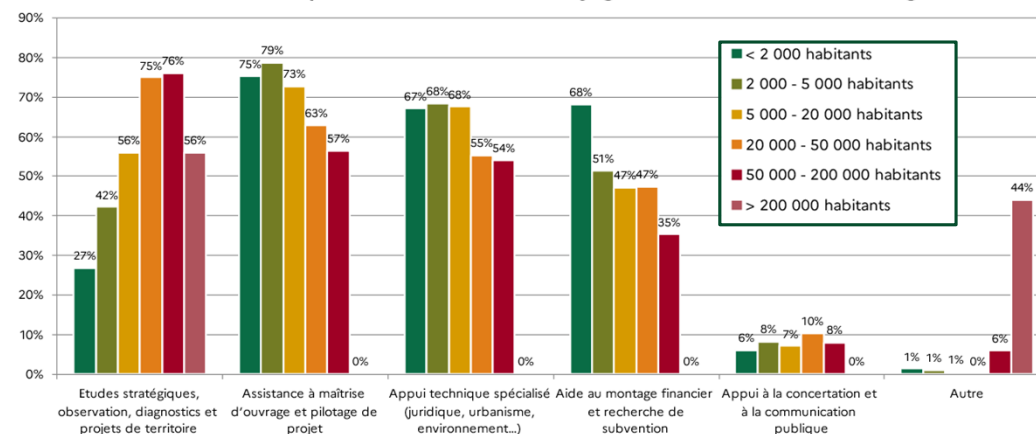
7 158 communes ont répondu au questionnaire en ligne, soit un taux de réponse de 20 %

- Les plus petites communes sont surtout **demandeuses d'accompagnement en ingénierie de proximité** dans la phase opérationnelle (assistance à maîtrise d'ouvrage, pilotage des projets), et les plus grandes villes d'études stratégiques

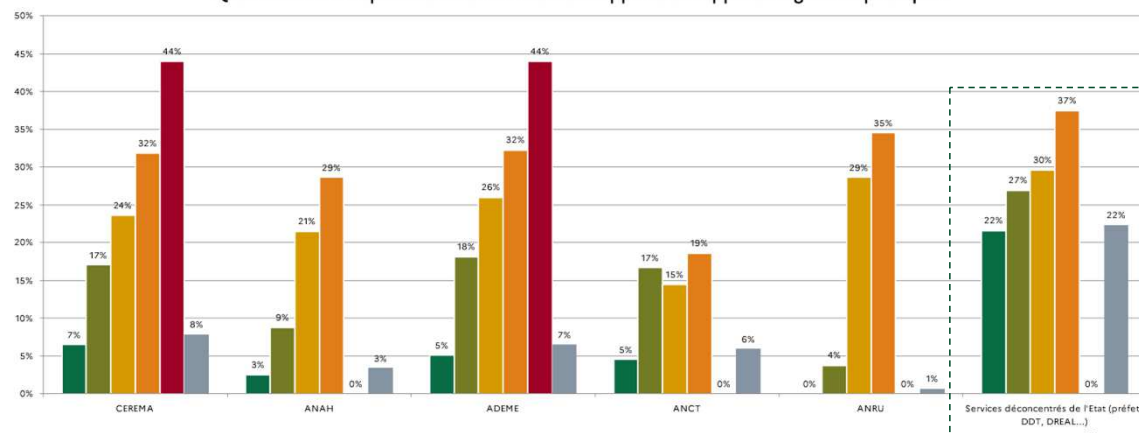


- 30 % des communes** bénéficient de l'appui des services déconcentrés et des opérateurs de l'État (72 % de l'appui d'acteurs privés, 64 % d'autres collectivités)
- Plus la commune est petite, moins elle bénéficie d'un accompagnement des opérateurs, dans une proportion moindre concernant l'ANCT
- Des services déconcentrés de l'État plus accessibles

Proportion des collectivités jugeant nécessaire l'offre d'ingénierie

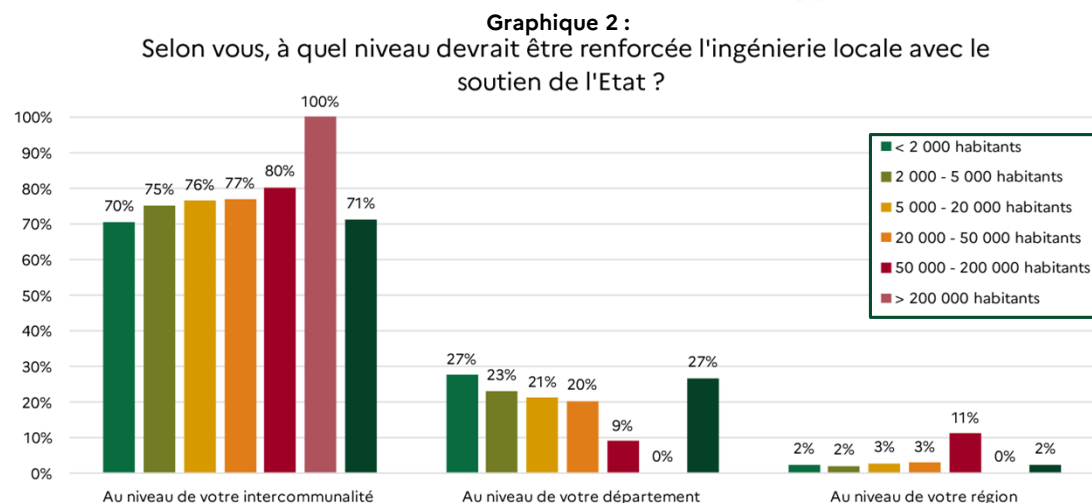
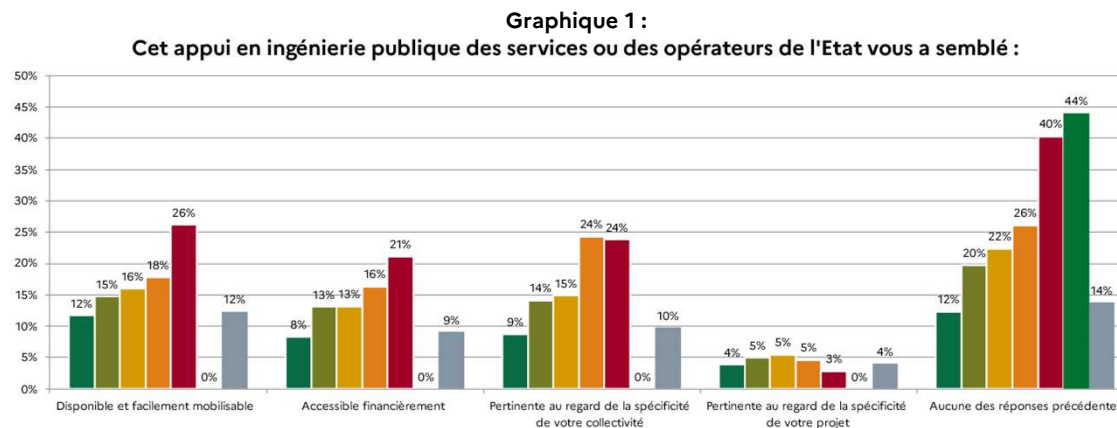


Quels services ou opérateurs de l'Etat vous ont apporté cet appui en ingénierie publique ?



Un décalage entre les attentes des maires et l'offre des opérateurs (2)

- Seuls 10 % des élus considèrent l'offre d'ingénierie de l'Etat et ses opérateurs comme disponible, accessible et/ou pertinente (cf. graphique 1)
- Le niveau de l'intercommunalité (71%) est considéré par une très grande proportion des maires comme celui à conforter en matière d'ingénierie via les appuis de l'État, plutôt que le niveau départemental (26%) (cf. graphique 2)
- La pertinence par rapport au projet est très valorisée pour les acteurs privés, et très négativement appréciée pour l'État
- 75% des communes plébiscitent la contractualisation comme modalité de financement, plutôt que les appels à projet qui font l'objet d'un très fort rejet, sauf par les villes de plus de 200.000 habitants



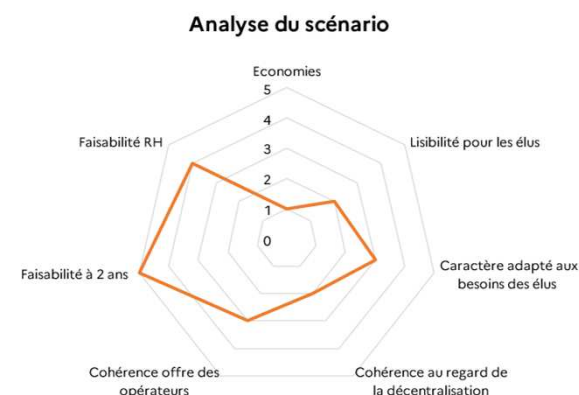
3. Scénarios

Scénario 1 : Supprimer a minima les marchés d'ingénierie de l'ANCT, voire tous ses programmes (-22 M€ à -55 M€)

Au-delà d'un effet d'amorçage, l'impact du financement de chefs de projets ou de marchés à bon de commande d'études amont par l'ANCT reste limité

- Alors que l'action de l'ADEME s'inscrit dans une offre globale de transition écologique et celle du Cerema dans une logique d'expertise, celle de l'ANCT, généraliste et peu opérationnelle, ne permet pas de répondre significativement aux besoins des élus tout en faisant concurrence aux écosystèmes locaux d'ingénierie
- Afin de conforter la subsidiarité avec les acteurs locaux, a minima un arrêt des marchés à bon de commande d'ingénierie de l'ANCT est possible dès 2026 sans impact majeur pour l'opérateur mais augmente relativement les coûts de gestion
- Au-delà et avec un impact fort sur l'organisation de l'ANCT, un arrêt complet des programmes est aussi possible ;
- D'autres dispositifs contractualisés (CPER, CRTE...) permettent d'identifier les projets de développement locaux susceptibles de bénéficier du soutien de l'État (en expertise ou financement)

Opérateur	Proposition	ETPT	Économies	Impact sur l'opérateur
ANCT	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctionnent	123	55,3 M€	
	<i>dont réduction des moyens de fonctionnement et de la masse salariale support dédiés</i>		13 M€	
	<i>dont réduction de la masse salariale métier</i>		6 M€	
	<i>dont arrêt des programmes</i>		36 M€	
	<i>dont marchés à bon de commande (MABC) d'ingénierie</i>		22 M€	
	<i>dont co-financements de chefs de projets ANCT</i>		9 M€	



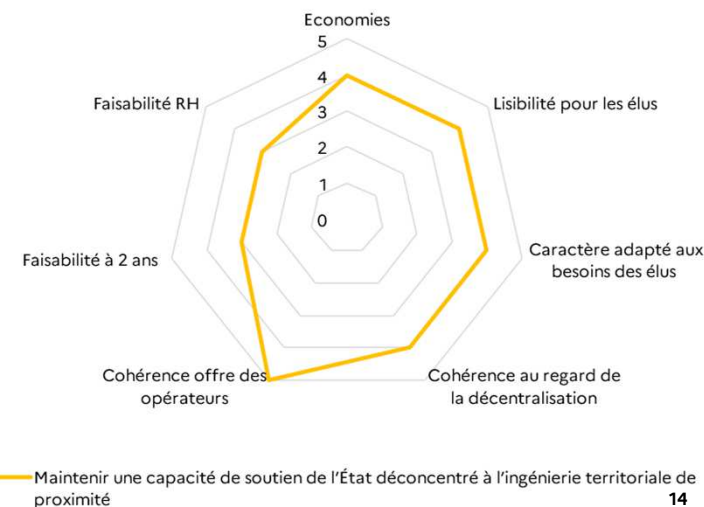
Scénario 2 : Maintenir une capacité de soutien de l'État déconcentré à l'ingénierie territoriale de proximité (-125 M€)

Réaffecter une partie des moyens des opérateurs au plus près des collectivités

- L'échelon national n'est pas adapté pour donner des réponses à des demandes locales tandis que le niveau départemental apparaît comme l'échelon géographique le plus adapté en termes d'intervention de l'État (hors EPCI)
- La mission propose l'arrêt des programmes des opérateurs de l'État destinés aux collectivités, soit 151 M€
- Dans les départements les moins dotés, soit 40 départements, fournir une meilleure capacité à faire avec le financement de moyens humains supplémentaires dans les DDT et/ou dans les opérateurs publics locaux : sur la base d'un besoin estimé à 10 ETP et sur la base du cout moyen d'un cadre de cat A de la FPE (soit 65 k€/an), leur réaffecter une enveloppe de 26 M€

Opérateurs	Proposition	ETPT	Économies	Impact sur l'opérateur
ANCT	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctionnement dédiés	123	55,3 M€	
	dont arrêt des programmes		36 M€	
ADEME	Arrêt des programmes d'intervention et des dépenses de fonctionnement associés hors personnel	0	79,2 M€	
	dont arrêt des programmes		38 M€	
	dont financement des conseillers relais et chargés de mission		20 M€	
	dont réduction des moyens de fonctionnement		21 M€	
Cerema	Arrêt des programmes d'intervention hors personnel	0	16,5 M€	
	dont dépenses hors personnel		13 M€	
	dont arrêt des co-financements de chefs de projets		3 M€	
Fournir aux départements sous denses une capacité à faire supplémentaire avec le financement de moyens humains			-26 M€	

Analyse du scénario



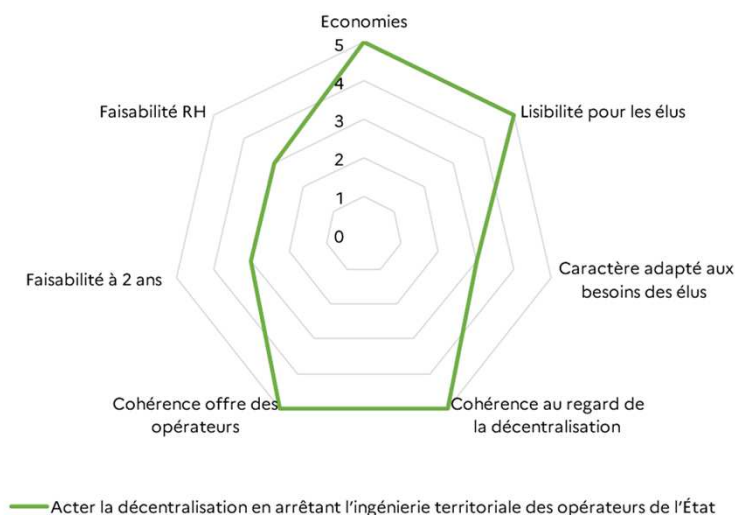
Scénario 3 : Acter la décentralisation en arrêtant l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État (-200 M€)

Après un retrait de l'État de l'ingénierie territoriale depuis les lois de décentralisation, acter une nouvelle étape avec un arrêt de l'aide à l'ingénierie de proximité par les opérateurs de l'État

- L'ingénierie territoriale locale s'est développée, avec des moyens largement supérieurs à ceux mobilisés par l'État
- Le développement récent de programmes de soutien à l'ingénierie apparaît redondant avec l'offre locale et modeste au regard des dépenses des collectivités
- Un recentrage de l'État est proposé sur les fonctions de planification et d'expertise nationales, tout en assurant la coordination des ingénieries locales via les services déconcentrés, plutôt que par de l'intervention directe
- Toutefois, la diffusion des travaux de recherche de l'ADEME et du Cerema, non chiffrée, doit être préservée

Opérateurs	Propositions	ETPT	Économies	Impact sur l'opérateur
ANCT	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctionnement dédiés	123	55,3 M€	●
	<i>dont arrêt des programmes</i>		36 M€	
ADEME	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ADEME et réduction des moyens de fonctions dédiés	57	84,3 M€	●
	<i>dont arrêt des programmes</i>		38 M€	
	<i>dont financement des conseillers relais et chargés de mission</i>		20 M€	
Cerema	Fin de l'intervention au profit des collectivités	380	60,6 M€	●
	<i>dont masse salariale du personnel métier</i>		25 M€	
	<i>dont arrêt des co-financements de chefs de projets</i>		3 M€	

Analyse du scénario



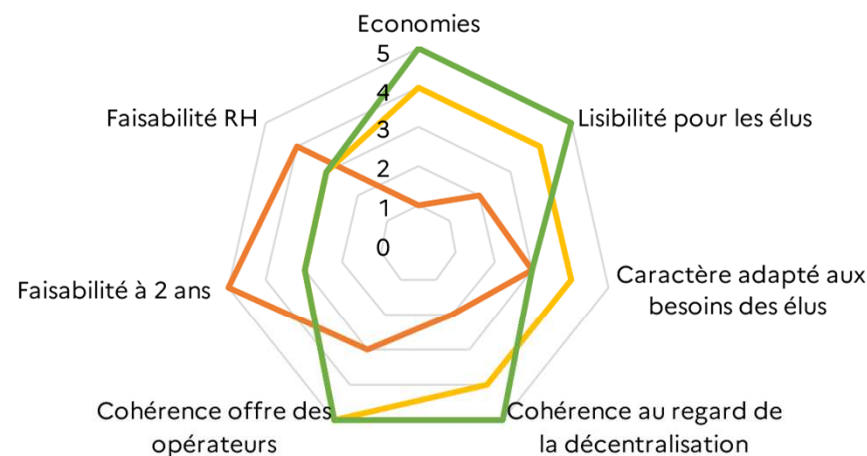
Les scénarios de retrait de l'offre des opérateurs de l'État en cohérence avec la décentralisation apparaissent comme les plus favorables à terme

- Les trois scénarios ont été comparés selon plusieurs critères :
 - Économies budgétaires réalisées
 - Impact sur les opérateurs
 - Impact sur les élus et les collectivités
 - Faisabilité opérationnelle
- Les scénarios 2 et 3 privilégient :
 - Le **respect de la logique de décentralisation**
 - Et le **renforcement du principe de subsidiarité** par l'offre d'ingénierie de proximité
 - Toutefois, ils présentent les **plus forts impacts sur l'organisation** des trois opérateurs

Impact des scénarios sur l'organisation des opérateurs

	ANCT	ADEME	Cerema
Scénario 1 – 22 à 55 M€	● ●		
Scénario 2 – 125 M€	●	●	●
Scénario 3 – 200 M€	●	●	●

Analyse comparée des scénarios



- 1 Supprimer a minima les marchés d'ingénierie de l'ANCT, voire tous ses programmes
- 2 Maintenir une capacité de soutien de l'État déconcentré à l'ingénierie territoriale de proximité
- 3 Acter la décentralisation en arrêtant l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État

Outre des scénarios d'économies, la mission formule des recommandations d'évolution de l'écosystème de l'ingénierie territoriale (1)

Les besoins d'ingénierie sont amplifiés par la complexité des outils de planification, de programmation et des normes

- Un nombre important d'outils de planification territoriale (SRADDET, SDAGE, PGRI, COP régionale, PCAET, CPER...) qui génère des besoins en ingénierie territoriale
- Des réglementations sectorielles parfois contradictoires (ZAN, ABF, INRAP, GEMAPI...)
- Des redondances thématiques entre les offres des opérateurs

Confier la gouvernance des opérateurs à un chef de file unique (MTE) qui doit pouvoir s'appuyer sur les orientations d'une politique nationale d'aménagement du territoire

Organiser la convergence et la complémentarité des COP

Faire converger les offres des opérateurs en identifiant des chefs de file par thématique afin d'éviter les redondances entre les différentes actions

Un défaut de pilotage de l'action des opérateurs par les tutelles

- La multiplication des programmes ne fait pas une politique d'aménagement du territoire
- Malgré les outils mis en place, l'ANCT n'est pas parvenue à coordonner efficacement l'action de l'ensemble des opérateurs
- L'organisation de la tutelle ne permet pas une gouvernance efficace des opérateurs
- Un besoin d'harmoniser les réglementations et les processus des opérateurs et de l'État relatives aux aides d'ingénierie (cahiers des charges, uniformisation des dossiers de demande d'aide...)

Outre des scénarios d'économies, la mission formule des recommandations d'évolution de l'écosystème de l'ingénierie territoriale (2)

Une coordination des opérateurs au niveau régional à améliorer

- Une absence de pilotage par le préfet de région de la cohérence thématique de l'action des opérateurs

Renforcer la coordination des opérateurs par le préfet de région au regard des priorités thématiques du territoire par un lien fonctionnel (lettre de mission, évaluation, orientation de la programmation annuelle...)

Une attente d'un renforcement de l'échelon départemental de l'État

- Le préfet et ses services sont les interlocuteurs habituels du bloc communal
- La subsidiarité et la complémentarité de l'offre des opérateurs de l'État par rapport à l'offre publique locale n'est pas suffisamment assurée

Au sein des préfectures et DDT, orienter les demandes d'aides vers l'ensemble de l'offre nationale et locale

Conforter le niveau départemental comme échelon de coordination de l'offre existante en laissant la possibilité au préfet de département de décider de la meilleure organisation collective locale avec un objectif de résultats, pour que chaque commune qui exprime un besoin d'ingénierie reçoive une réponse adaptée et dans le respect du principe de subsidiarité de l'offre des opérateurs de l'État et des outils locaux

4. Synthèse

Synthèse

Opérateur	Proposition <i>S'agissant des scénarios impliquant des réductions d'effectifs, un horizon à deux ans est à prévoir compte tenu des concertations nécessaires</i>	Economie	Scénario			Réduction de 5% des dépenses
			Supprimer à minima les marchés d'ingénierie de l'ANCT, voire tous ses programmes	Maintenir une capacité de soutien subsidiaire de l'État à l'ingénierie territoriale de proximité	Acter la décentralisation en arrêtant l'ingénierie territoriale des opérateurs de l'État	
ANCT	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ANCT et réduction des moyens de fonctions dédiés	55,3 M€	55,3 M€	55,3 M€	55,3 M€	3 M€
	dont réduction des moyens de fonctionnement et de la masse salariale support dédiés	13,5 M€				
	dont réduction de la masse salariale métier	6,1 M€				
	dont arrêt des programmes	35,7 M€				
	dont marchés à bon de commande (MABC) d'ingénierie	22,0 M€	22,0 M€			
	dont co-financements de chefs de projets ANCT	9,0 M€				
ADEME	Arrêt des programmes d'ingénierie de l'ADEME et réduction des moyens de fonctions dédiés	84,3 M€			84,3 M€	4 M€
	dont arrêt des programmes	38,0 M€		38,0 M€		
	dont financement des conseillers relais et chargés de mission	20,0 M€		20,0 M€		
	dont masse salariale du personnel métier	3,2 M€				
	dont masse salariale support	1,9 M€				
	dont réduction des moyens de fonctionnement dédiés	21,2 M€		21,2 M€		
Cerema	Fin de l'intervention au profit des collectivités	60,5 M€			60,5 M€	3 M€
	dont masse salariale du personnel métier	25,0 M€				
	dont dépenses hors personnel	13,2 M€		13,2 M€		
	dont arrêt des co-financements de chefs de projets	3,3 M€		3,3 M€		
	dont réduction des moyens de fonctionnement dédiés	19,0 M€				
Transverse	Fournir aux préfets des départements sous denses et disposant d'une faible offre locale d'ingénierie une capacité à faire supplémentaire avec le financement de moyens humains	-26 M€		-26,0 M€		
TOTAL			22 M€ / 55 M€	125 M€	200 M€	10 M€



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

QUESTIONS

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ANNEXES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Structure des financements des opérateurs

Hors comptes de tiers

Chaque opérateur a un programme principal de financement

- L'ANCT est financé à 46 % par le P112 et 30 % par le P364
- Le Cerema est financé à 74% par le P159
- L'ADEME est financé à 73% par le P181
- Les recettes propres représentent :
 - 4 % des recettes de l'ANCT
 - 6 % des recettes de l'ADEME
 - 20 % des recettes du Cerema

ANAH (à 47%) et ANRU (à 100%) sont financés par des ressources hors budget de l'État.
Pour l'ANRU, le NPNRU doit s'achever en 2030.

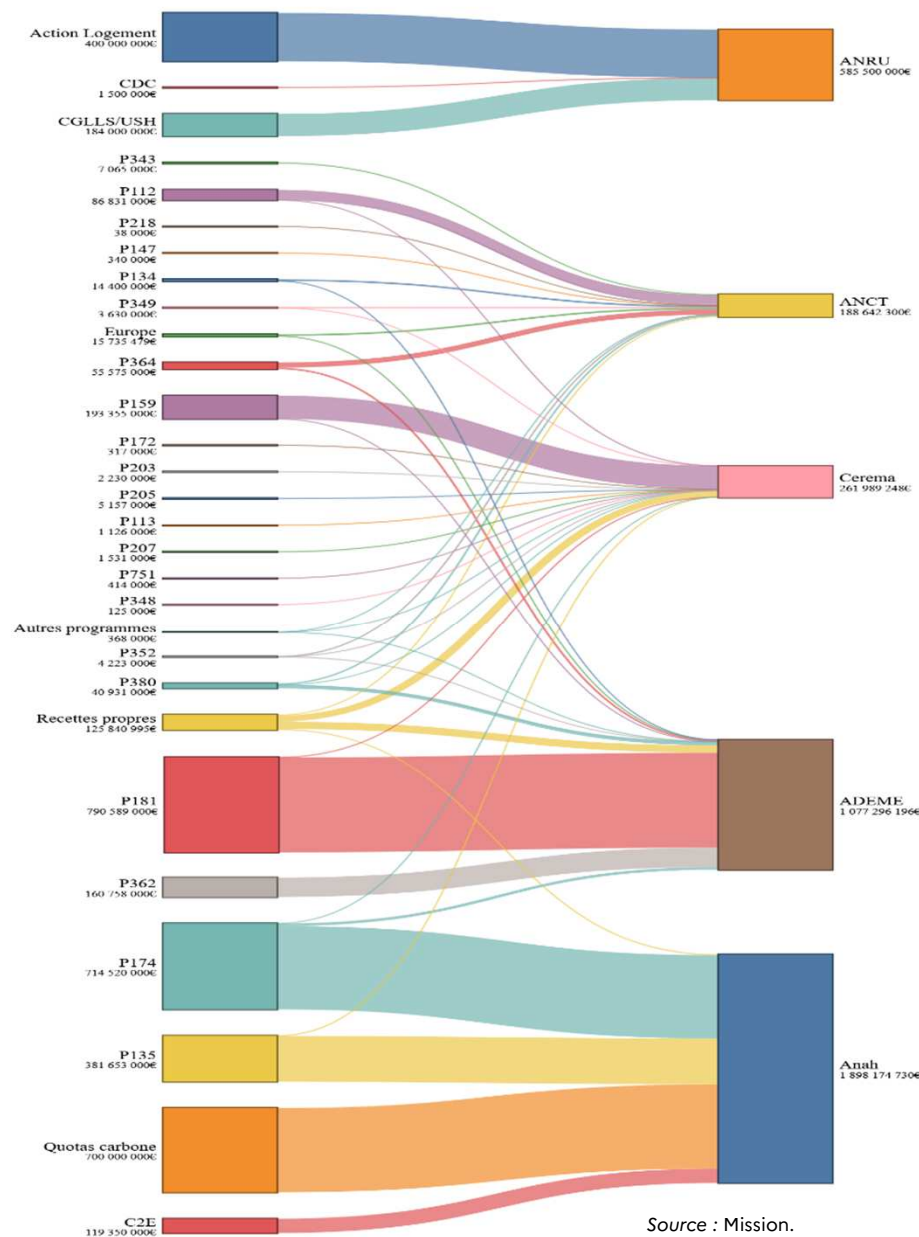
P112 : Aménagement du territoire

P159 : Expertise, information géographique et météorologie

P174 : Énergie, climat et après-mines

P181 : Écologie, développement et mobilités durables

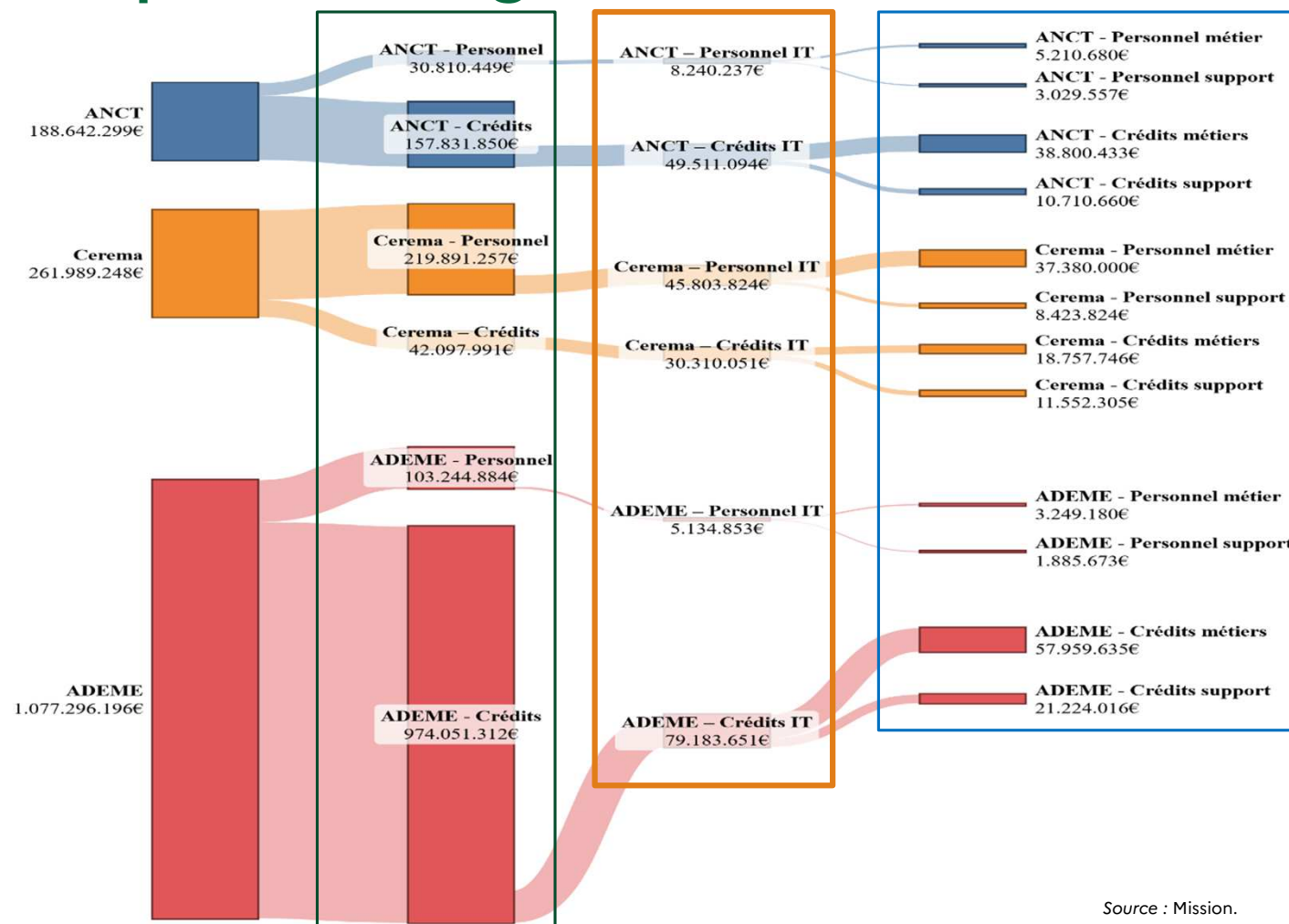
P364 : Cohésion



Source : Mission.

Décomposition des dépenses d'ingénierie territoriale des opérateurs

- Dépenses totales de l'opérateur
- Dépenses d'ingénierie territoriale (IT) de l'opérateur
- Décomposition entre fonctions supports et métiers de l'IT



Source : Mission.

Présente sur l'ensemble du territoire métropolitain, l'offre d'ingénierie publique locale est inégalement répartie, au risque de pénaliser les territoires les plus ruraux

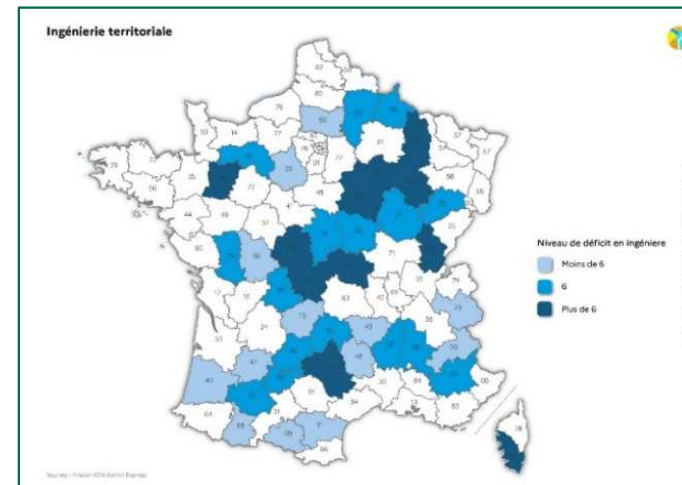
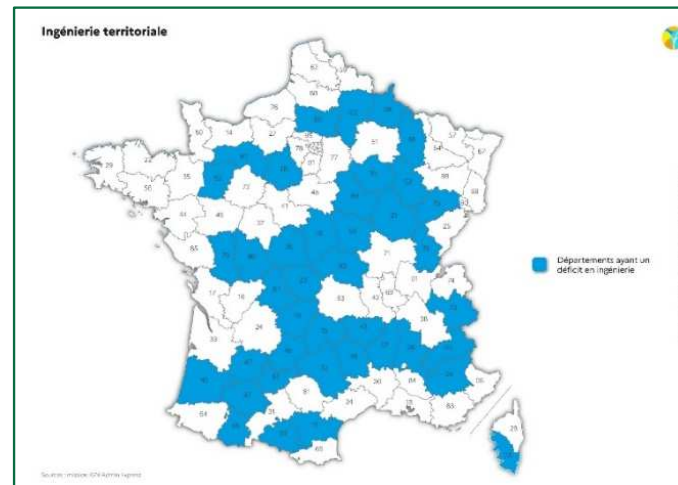
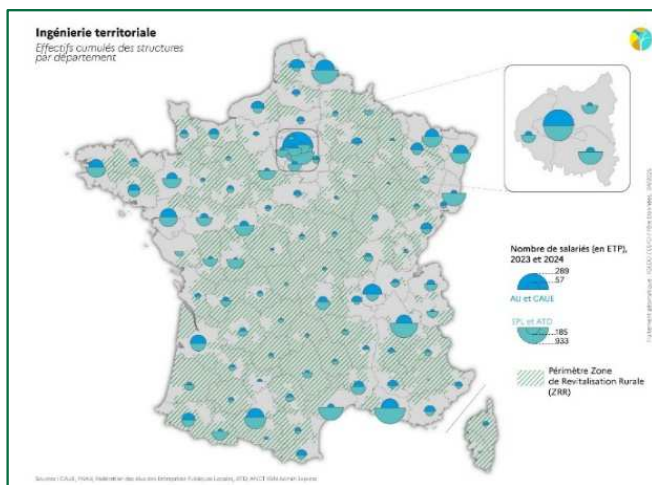


- 40 départements au plus présentent une capacité d'ingénierie d'appui au bloc communal rural inférieure au seuil d'effectifs déterminés par la mission
- Sur ces 40, les départements qui ont le plus besoin d'appui en ingénierie pour la réalisation des projets du bloc communal sont en bleu très foncé (11) et foncé (16)

➤ effectifs 2023-24 des CAUE, agences d'urbanisme, des ATD et des EPL (entreprises publiques locales) reconstitués par la mission, montrent le maillage de l'ensemble des départements métropolitains en ingénierie publique locale

➤ effectifs cumulés des outils publics locaux par département en dessous de seuils < 12 ETP (CAUE + AU) et/ou < 20 ETP ATD+EPL, à dire d'expert et sans préjudice des effectifs des syndicats mixtes

➤ 3 Critères croisés : effectifs + ZRR + dynamique locale défavorable et captage de ressources faible (source mission, INSEE et Acadie : rapport Avril 2024 « Qui seront les investisseurs publics de demain ? »)



Programmes d'ingénierie territoriale de l'ANCT

Programme	Nombre de collectivités	Montants 2024
Action Cœur de Ville	244	511 628 €
Petite ville de demain	881	6 000 000 €
Ruralité	28	420 000 €
Avenir Montagnes Ingénierie	21	993 044 €
PFR-Avenir Montagnes ingénierie	18	339 291 €
Territoires d'industrie	30	1 018 922 €
Marchés à bon de commande		19 750 582 €
Accompagnement sur-mesure subventions		2 368 152 €
Appui aux partenaires ingénierie subventions	1620	318 432 €
Inclusion numérique subventions		50 000 €
Fonds numérique Ensemble - FNE	24	1 724 000 €
PFR-TRANSNUM	1002	4 708 179 €

Programmes d'ingénierie territoriale de l'ADEME

Programme	Nombre de collectivités	Montants AE 2024
SA1.02 - Études générales	116	3 510 195 €
SA1.04 - Observatoires territoriaux	3	838 590 €
SA1.07 - Soutien à la RDI	3	564 435 €
SA1.07.03 - RCN et RF TRL 0-3	4	60 684 €
SA1.07.04 - RI TRL 4-6: recherche industrielle	2	18 800 €
SA1.07.07 - DE TRL 7-9 : innovation de procédé et d'organisation	1	400 000 €
SA1.07.09 - DE TRL 7-9 : développement expérimental - démonstration	1	83 300 €
SA2.03 - Aide à la décision-Opérations groupées	6	285 588 €
SA2.04.01 - Diag	75	1 822 253 €
SA2.04.03 - Accompagnement de projet	828	33 855 890 €
SA3.01 - Actions ponctuelles/com/formation/animation	279	10 703 158 €
SA3.03.01 - Autres relais	54	5 456 088 €
SA3.03.03 - Chargés de mission collectivités	132	12 308 451 €
SA3.03.05 - Chargés de mission Territoire Energie Climat	1	159 600 €
SA3.03.07 - Conseils en énergie partagée	17	1 839 020 €
SA3.03.13 - Relais Fonds Chaleur	8	933 825 €
SA4.07 - COT Contrat d'objectif territoire	34	11 460 000 €
SA5.02 - Aide à la décision	6	1 183 762 €

Des redondances entre les dispositifs des opérateurs

- Les thématiques présentant le plus de recoupements concernent la **transition énergétique et le climat**, avec des **doublons significatifs** révélant un **manque de mutualisation de l'expertise et des connaissances**.
 - Les domaines de **l'urbanisme et du logement** connaissent également une montée en puissance, notamment autour des enjeux liés au **Zéro Artificialisation Nette (ZAN)**.
 - Les recoupements sont aussi nombreux sur les thématiques **énergie/déchets** et **nature/biodiversité**, avec la présence de nombreux opérateurs, bien que les enjeux financiers y soient moindres.
-

Quelques exemples de doublons identifiés :

- **Expertise, études** (14 cas)
Exemple : Mobilité douce (marche, vélo, autopartage, covoiturage) — doublon entre l'ADEME et le CEREMA ; gestion des décharges littorales — doublon entre le CEREMA et l'ADEME.
- **Outils de planification, plateformes** (25 cas)
Exemple : Planification territoriale des friches — outil en doublon entre le CEREMA et l'ADEME.
- **Dispositifs de formation** (6 cas)
Exemple : Formation à l'adaptation au changement climatique — interventions à la fois de l'ADEME et du CEREMA.
- **Dispositifs d'accompagnement en ingénierie des collectivités** (40 cas)
Exemple : Mobilité douce — doublons entre l'ANCT, l'ADEME et le CEREMA.

Des redondances entre les dispositifs des opérateurs

Au sein des dispositifs des opérateurs, 85 actions concurrentes ont été identifiées

Depuis 2023, le Commissariat général au développement durable (CGDD) cherche à rationaliser et à assurer la complémentarité des interventions des opérateurs publics.

Une coordination des outils et des domaines d'intervention des opérateurs (ANCT, ADEME, CEREMA) a été lancée afin d'éviter les recoupements.

Répartition des chefs de fils par thématique:

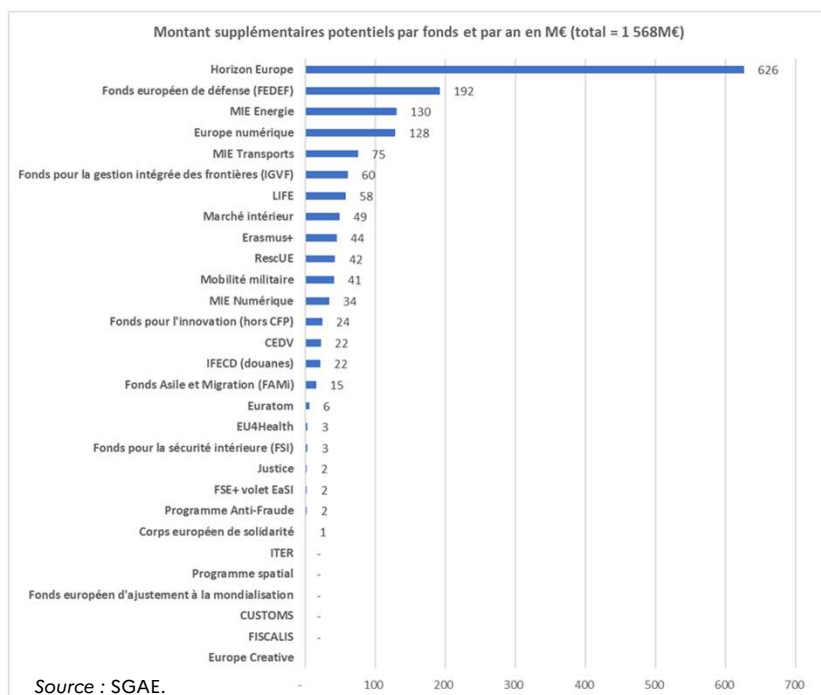
1. **Urbanisme, logement, aménagement**
 - **Urbanisme** : ANRU
 - **Logement** : ANAH
 - **Aménagement** : CEREMA
2. **Démarche territoriale, appui aux transitions** : ADEME
3. **Énergie, déchets** : Chef de file : ADEME

Répartition des chefs de file par thématique:

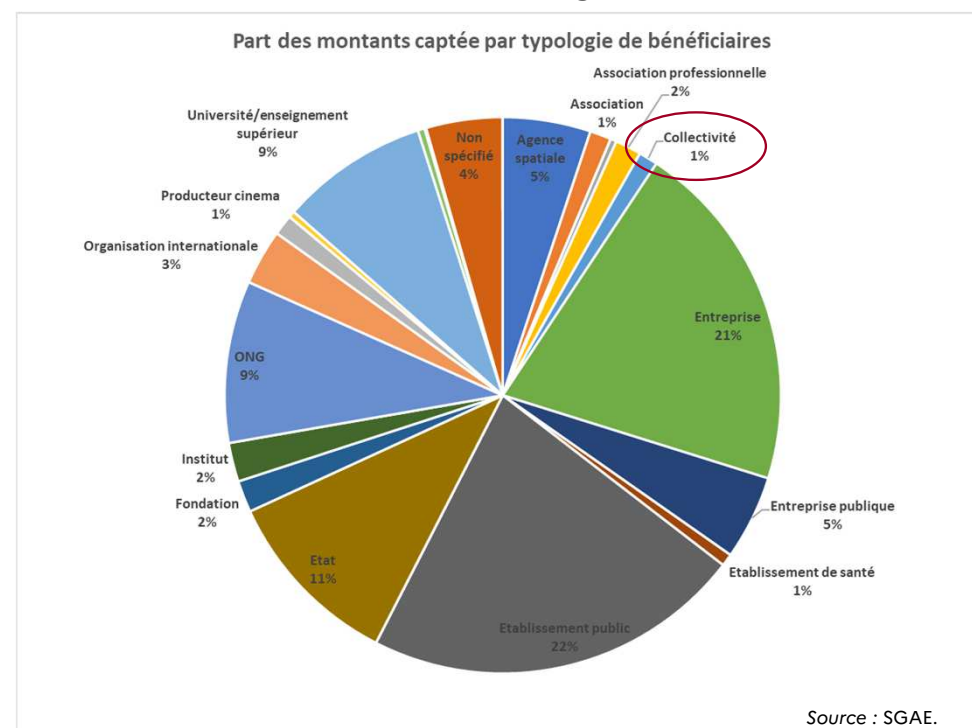
4. **Mobilités, transports, infrastructures** : CEREMA
5. **Développement économique, commercial et industriel** : ADEME
6. **Numérique** : ANCT
7. **Tourisme, culture, loisirs** : ANCT

Un potentiel de crédits européens à mobiliser par les collectivités

- La contribution de la France au budget de l'Union européenne représente **25 Mds €** par an (en additionnant le prélèvement sur recette et les ressources propres collectées en France).
- Les montants récupérés représentent **15 Mds €**.



Qui mobilise les fonds en gestion directe ?



Accessible pendant trois semaines, le questionnaire a fait l'objet de 7 158 réponses, soit un taux de réponse de 20,5%.

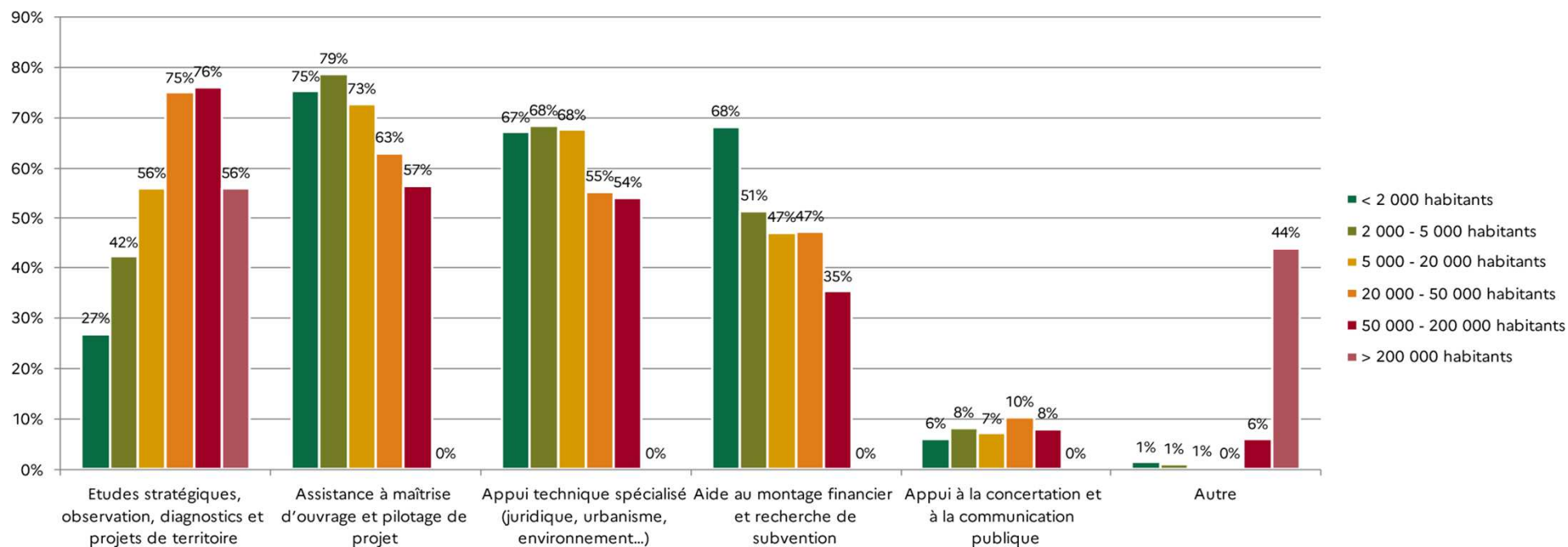
- Les données ont été redressées par le pôle « sciences des données » de l'IGF, sur la strate de population, le type d'EPCI auquel adhère la commune, le fait de relever d'une zone France Ruralités Revitalisation (FRR) ou de revitalisation rurale (ZRR), et la région d'appartenance.
- L'importance du nombre de répondants et le redressement statistique opéré permettent de considérer que les réponses obtenues reflètent la vision des maires France entière.

Dans le détail, ont répondu :

- 5 597 communes inférieures à 2 000 hab. (sur 29 476 – **19%**)
- 925 communes de 2 000 à 5 000 hab. (sur 3 228 – **29%**)
- 516 communes de 5 000 à 20 000 hab. (sur 1 730 – **30%**)
- 77 communes de 20 000 à 50 000 hab. (sur 367 – **21%**)
- 38 communes de 50 000 à 200 000 hab. (sur 145 – **26%**)
- 5 communes de + 200 000 hab. (sur 9 – **56%**)

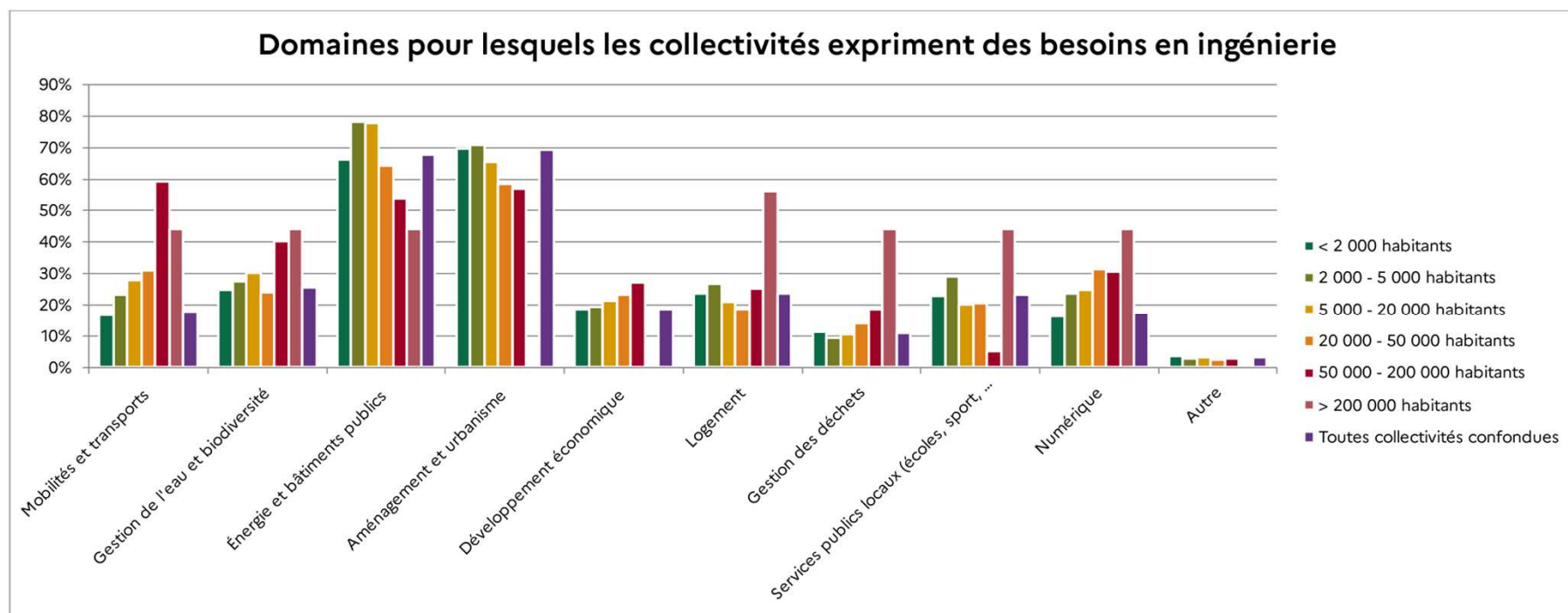
Les communes, dans leur ensemble, sont surtout demandeuses d'aide en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de pilotage de projet

Proportion des collectivités jugeant nécessaire l'offre d'ingénierie



Lecture : Parmi les collectivités de moins de 2.000 habitants, 27% estiment que les études stratégiques, observation, diagnostics et projets de territoire sont une offre nécessaire à leur collectivité.

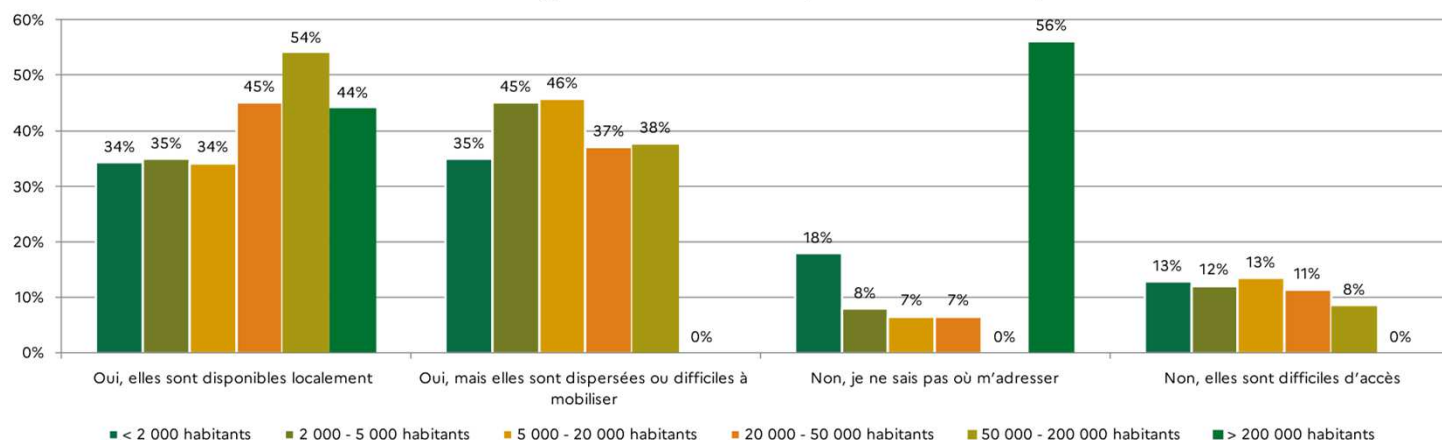
Les communes en-deçà de 20.000 habitants sont très demandeuses d'aide en matière d'énergie et de bâtiments publics (près de 80% d'entre elles), alors que les grosses communes de 50.000 à 200.000 habitants privilégient les mobilités-transports (60% d'entre elles) juste avant l'aménagement-urbanisme (57%).



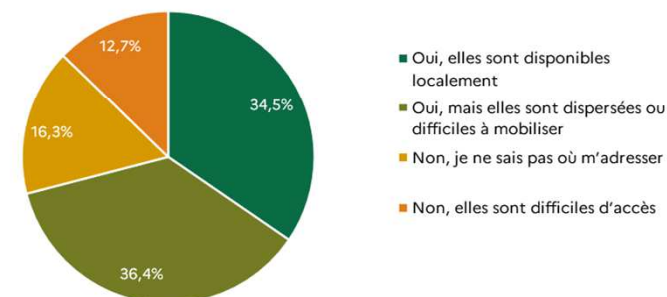
Lecture : Parmi les collectivités de moins de 2 000 habitants, 69,6 % expriment un besoin d'un soutien externe en ingénierie en matière d'aménagement de d'urbanisme.

L'offre d'ingénierie locale existe et apparaît disponible

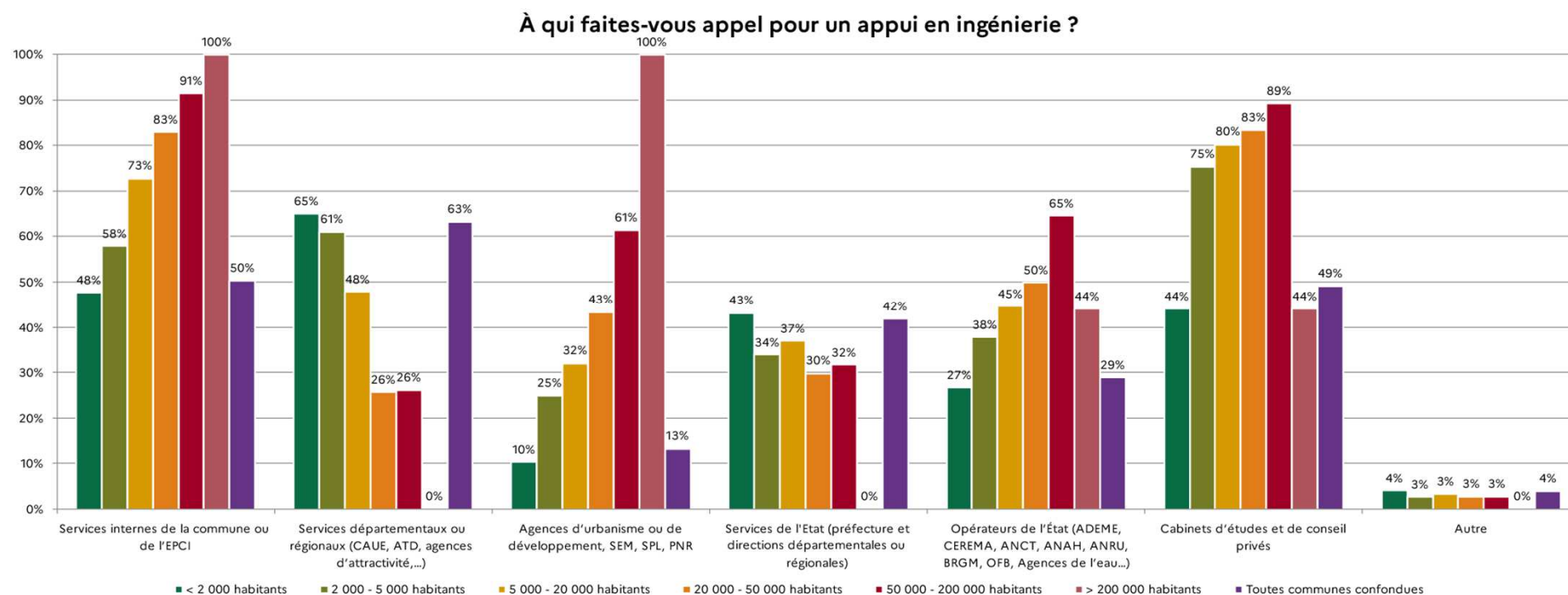
Accès à l'ingénierie et aux compétences techniques



Accès à l'ingénierie et aux compétences techniques, tout type de communes confondu



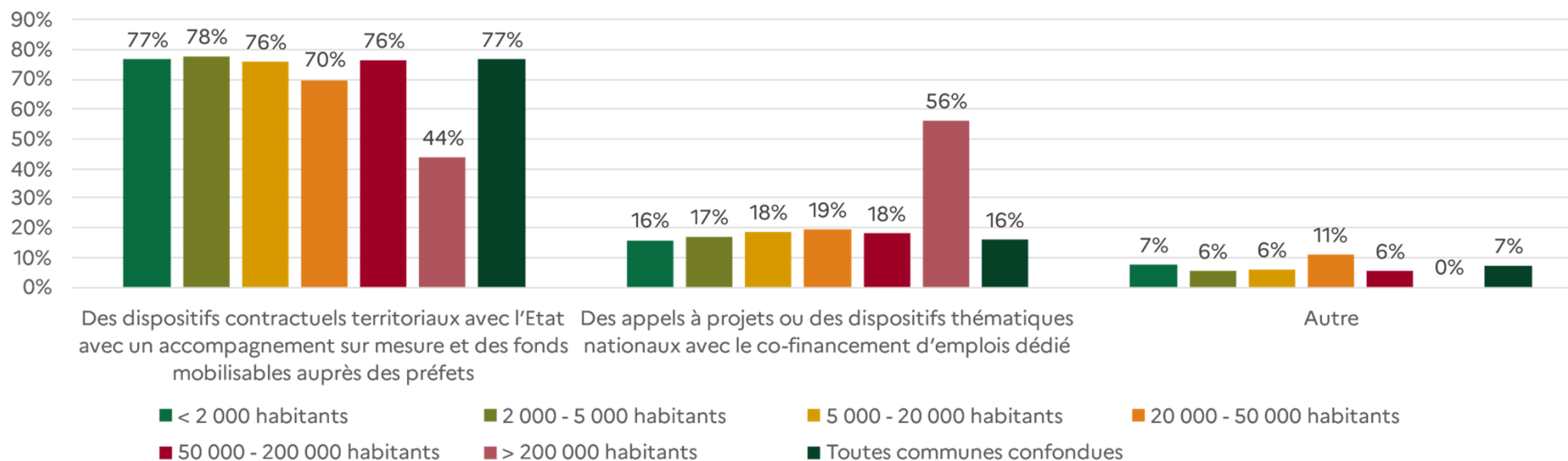
Si les services déconcentrés de l'État sont sollicités de manière assez homogène entre les strates, assez naturellement, ceux-ci le sont un peu plus par les petites communes. A l'inverse, plus la commune est petite, moins elle a recours aux opérateurs de l'État



Lecture : Toutes communes confondues, 50,3 % ont recours aux services internes de la commune ou de l'EPCI en appui en ingénierie

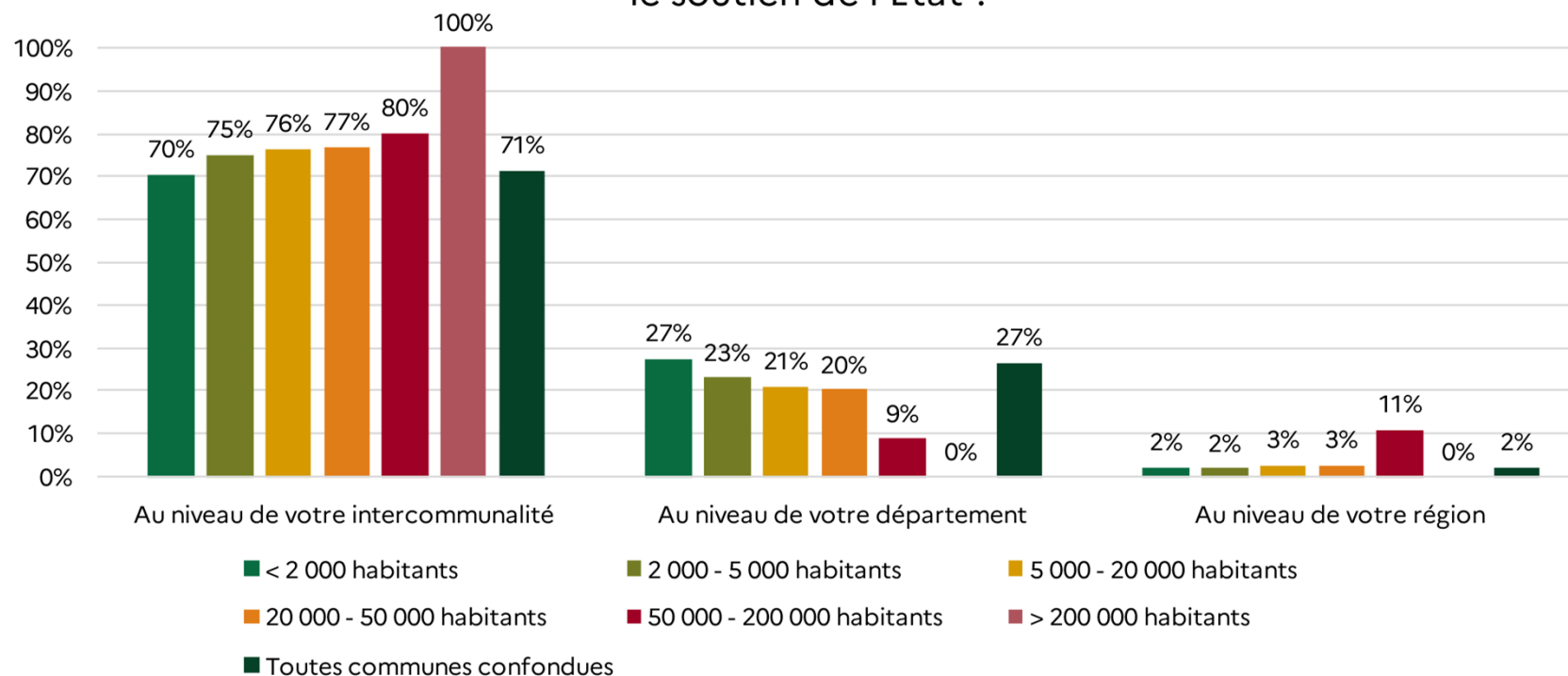
Les maires plébiscitent les dispositifs contractuels avec l'État

Quel mode de soutien de l'Etat trouvez-vous le plus adapté pour renforcer l'ingénierie sur votre territoire ?



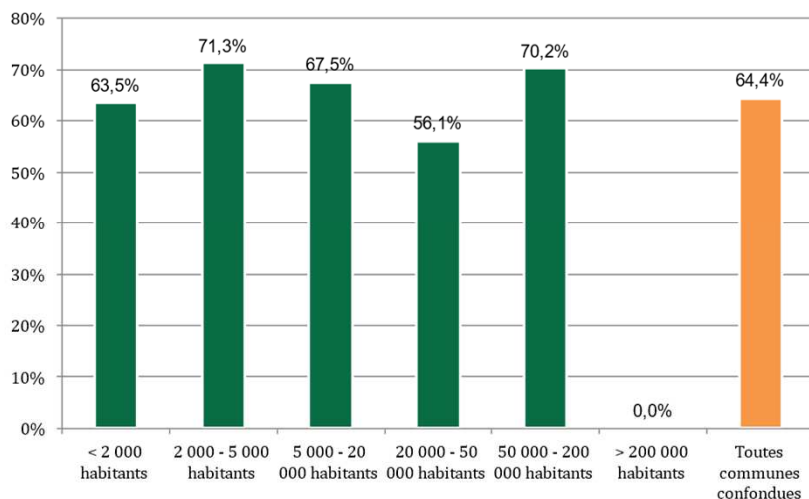
L'intercommunalité apparaît comme le niveau le plus adapté au besoin des communes

Selon vous, à quel niveau devrait être renforcée l'ingénierie locale avec le soutien de l'Etat ?

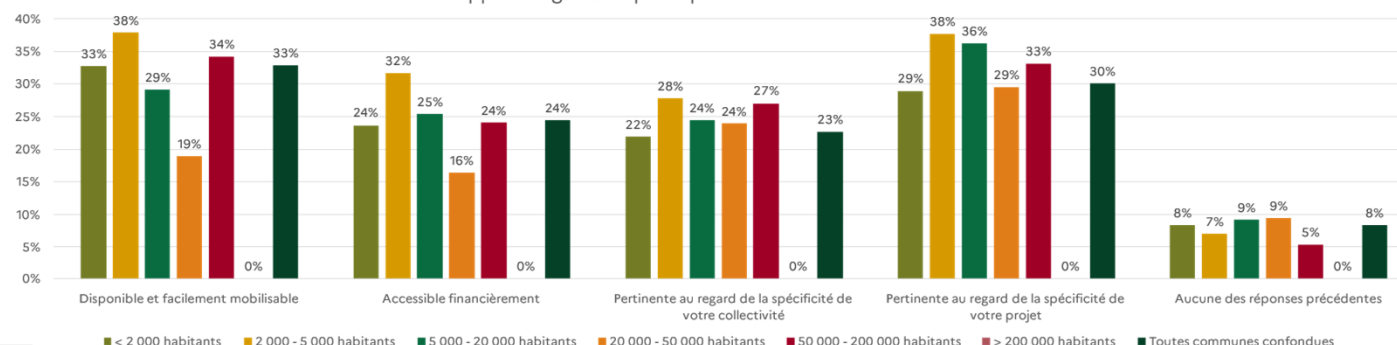


Les communes ont majoritairement, deux-tiers toutes communes confondues, déjà bénéficié des services des autres collectivités, en dehors des plus de 200.000 habitants.

Avez-vous déjà bénéficié d'un appui d'ingénierie publique des collectivités (Interco, département, région) ?

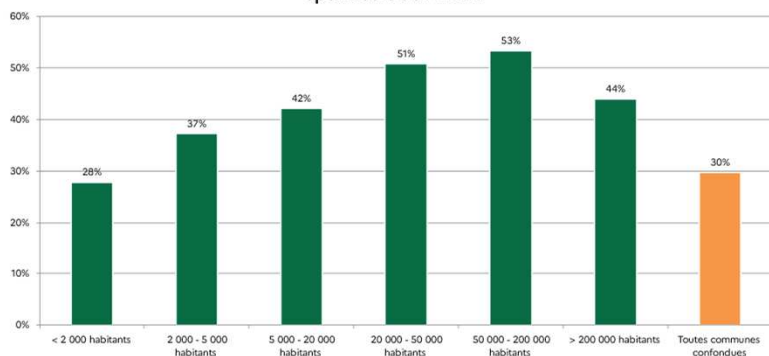


Cet appui d'ingénierie publique des collectivités vous a semblé :

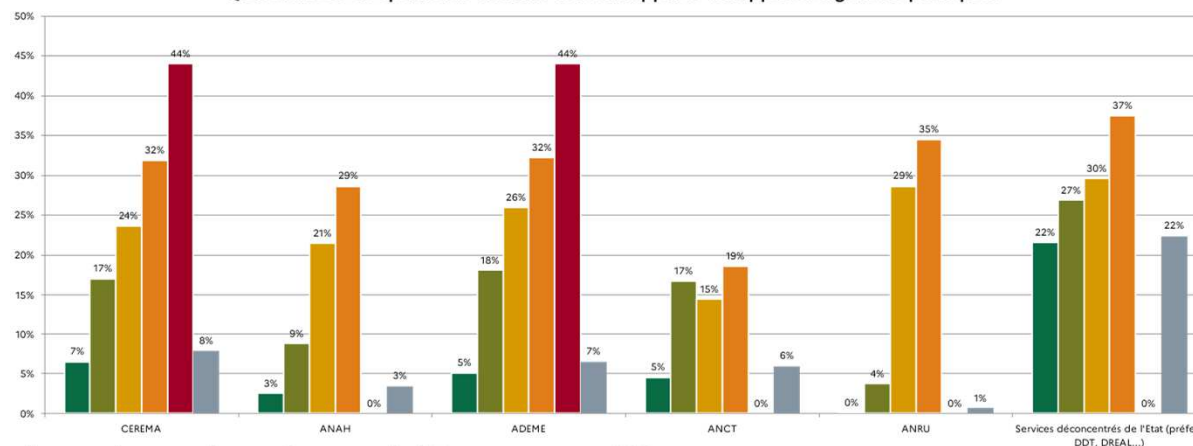


Plus la commune est petite, moins elle a recours aux opérateurs de l'État

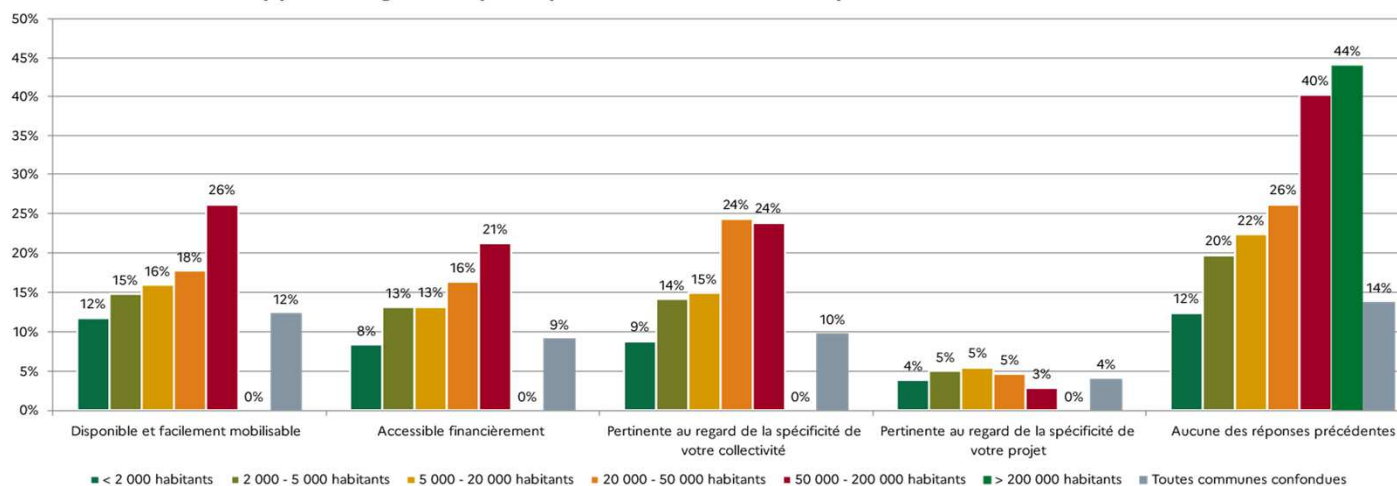
Avez-vous déjà bénéficié d'un appui d'ingénierie publique des services ou opérateurs de l'Etat ?



Quels services ou opérateurs de l'Etat vous ont apporté cet appui en ingénierie publique ?

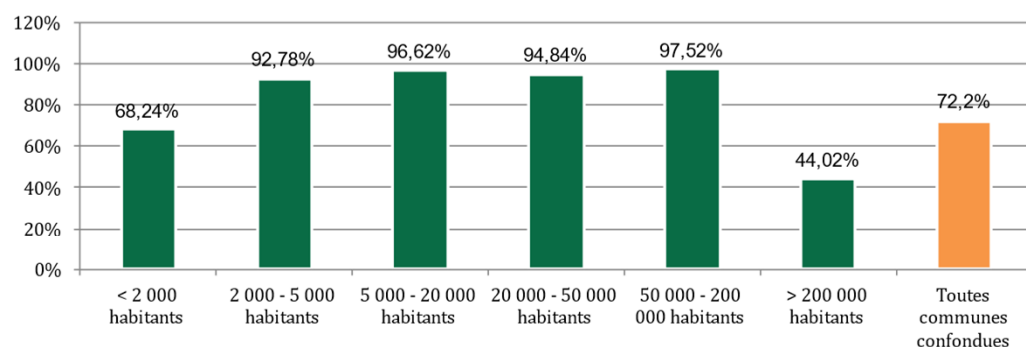


Cet appui en ingénierie publique des services ou des opérateurs de l'Etat vous a semblé :



72 % des communes ont recours à l'offre privée

Avez-vous eu recours à une offre privée d'ingénierie (bureaux d'études, conseils, etc.) ?



Cette offre privée d'ingénierie vous a semblé :

