

...le rapport d'information

ANCT : 18 mois après le rapport du Sénat, poursuite d'un dialogue exigeant

Rapport d'information N°126 de Mmes Sonia de LA PROVÔTÉ, Sénatrice du Calvados (*Union Centriste*) et Céline BRULIN, Sénatrice de Seine-Maritime (*Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky*) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et adopté à l'unanimité le 7 novembre 2024.



Le 2 février 2023, la délégation aux collectivités territoriales **adoptait à l'unanimité le rapport « ANCT : se mettre au diapason des élus locaux ! »**¹ de Charles GUENÉ, ancien Sénateur de la Haute-Marne (Les Républicains) et Céline BRULIN. Ce rapport dressait un premier bilan de l'action de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) du point de vue des élus locaux, trois ans après sa mise en place. Le rapport **avançait 14 recommandations** pour renforcer la proximité de l'agence avec les élus locaux et améliorer l'efficacité de son action.

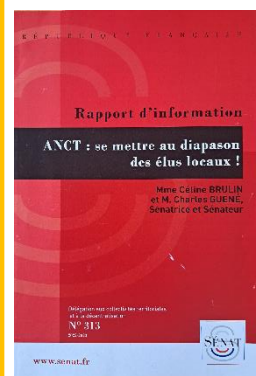
Environ un an et demi plus tard, la délégation a souhaité faire le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de février 2023.

1. L'ANCT RESTE DIFFICILEMENT ACCESSIBLE, NOTAMMENT AUX ÉLUS DES PETITES COMMUNES, MALGRÉ DES EFFORTS POUR RÉDUIRE SON DÉFICIT DE NOTORIÉTÉ

Le rapport de 2023 avait mis en évidence que, si l'agence était bien identifiée et appréciée par ses bénéficiaires, **elle restait inconnue pour la plupart des élus locaux.**

Ce **déficit de notoriété**, confirmé par les auditions et déplacements effectués, ainsi que par les associations d'élus entendues, ne permettait pas à l'agence d'être **identifiée** par les interlocuteurs concernés. Son image semblait floue et générait une impression d'éloignement du terrain. Ces éléments contribuaient à rendre plus difficile la compréhension, par des élus locaux, de son fonctionnement et de son offre de services.

Le rapport avait également pointé **l'investissement à géométrie variable des préfets**, pourtant délégués territoriaux de l'agence. Certains acteurs locaux interrogés avaient regretté un réel déficit d'incarnation de l'ANCT par certains préfets et/ou certains services déconcentrés.



Dix-huit mois plus tard, si des progrès ont été constatés en matière de rapprochement de l'agence avec les élus locaux (A) ainsi que de remobilisation des préfets (B), l'offre de l'agence bénéficie toujours à un nombre réduit de collectivités et peine à atteindre les élus des communes de petite taille (C).

A) UNE VOLONTÉ DE L'AGENCE D'ÊTRE PLUS PROCHE DU TERRAIN ET D'ALLER AU CONTACT DES ÉLUS LOCAUX

« Depuis un an, nous avons multiplié les leviers pour favoriser la proximité » déclarait Stanislas BOURRON lors de son audition au Sénat¹ le 30 avril 2024.



L'agence a adopté en conseil d'administration, le 29 juin 2023, **sa nouvelle feuille de route**. Tant sur sa forme que sur ses objectifs stratégiques, cette feuille de route **fait écho aux recommandations du rapport de 2023**.

Conformément aux souhaits exprimés par la Délégation, l'agence a également pris **plusieurs initiatives** pour se rapprocher des élus locaux : organisation de « **l'ANCTour** » au Palais des Congrès de Paris (2023) et en Occitanie (2024), plus de **60 déplacements** du Président ou du directeur général réalisés dans les territoires avant l'été 2024, une présence systématique aux **congrès des associations nationales d'élus** et à certains **congrès départementaux** ainsi que l'organisation de nombreux **forums locaux d'ingénierie** (74 à ce jour).



Le rapport de 2023 préconisait à l'agence de « *privilégier une communication plus simple et déconcentrée, reposant sur le retour d'expérience des élus locaux et de leurs associations d'élus* ».

L'agence a déclaré lors de son audition au Sénat² avoir « *opéré une refonte complète de ses outils de communication, afin de rendre l'offre de l'agence plus simple et plus synthétique* ».

Elle a diffusé un **kit de communication aux préfets**, suivi d'un **webinaire de présentation** de l'agence et de rappel de ses missions et dispositifs. Elle diffuse régulièrement, depuis janvier 2024, **une « newsletter ANCTerritorial »** à tous les délégués territoriaux et leurs adjoints afin de faciliter la circulation des informations. L'ANCT est également engagée à faire évoluer, d'ici début 2025, **son site internet en un portail de services centré sur les besoins des utilisateurs**. À la suite des échanges avec les rapporteuses, l'agence a pris l'engagement de préparer une **courte brochure** pour des élus qui n'auraient aucune connaissance de l'ANCT. Elle sera disponible pour le Congrès des maires de novembre 2024.

B) UNE CIRCULAIRE POUR REMOBILISER LES PRÉFETS EN TANT QUE DÉLÉGUÉS TERRITORIAUX

La Délégation avait mis en évidence le déficit de communication de l'agence auprès de ses délégués territoriaux (préfets) et recommandait qu'une instruction actualisée leur soit adressée par voie de circulaire.

Conformément à cette recommandation, une **circulaire interministérielle**, signée par le ministre de la Transition écologique et la ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité, a été **adressée aux préfets** le 28 décembre 2023.

Cette instruction remobilise les préfets sur **quatre objectifs précis** :

- mettre en place, dans chaque département, un outil d'animation de l'ingénierie locale existante (un comité local de cohésion territoriale (CLCT) ou une autre formule) ;
- finaliser la cartographie de l'ingénierie départementale d'ici au 1^{er} mars 2024 ;

¹ Audition de Stanislas BOURRON du 30 avril 2024 à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, disponible sur ce lien : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20240429/devdur.html#toc2>

² Audition de Stanislas BOURRON du 30 avril 2024 à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

- mettre en place un guichet local de l'ingénierie, point d'entrée unique des demandes, avec une adresse mail du type ingenierie@departementale.gouv.fr ;
- organiser chaque année un forum local de l'ingénierie.



Afin d'accompagner cette montée en puissance, et toujours conformément à une recommandation du rapport de 2023, l'agence a **doublé le nombre de chargés de mission territoriaux** (Cmt). Ces agents sont le point d'entrée de l'ANCT et font interface avec les délégués territoriaux et leurs adjoints.

Les rapporteuses se félicitent de la mise en place de cette instruction aux préfets. Cependant, elles restent **attentives au rythme de sa mise en œuvre**. L'inventaire de l'ingénierie est un exercice prioritaire qui était l'une des missions premières de l'agence à sa création. Il n'est pas normal que cette tâche **ne soit pas encore achevée** dans tous les départements.

De même, plusieurs Sénateurs constatent que, même s'ils restent une minorité, certains préfets **ne se sont toujours pas approprié** leur rôle de délégué territorial, n'ont pas communiqué d'information particulière sur l'agence voire n'ont pas réellement mis en place d'instance de dialogue avec l'ingénierie locale.

Les rapporteuses recommandent que, de manière relativement régulière, des instructions actualisées puissent rappeler aux délégués territoriaux ce qui est attendu d'eux ainsi que le bilan global de ce qui a été réalisé.

C) L'OFFRE DE L'AGENCE BÉNÉFICIE À UN NOMBRE RÉDUIT DE COLLECTIVITÉS ET PEINE À ATTEINDRE LES ÉLUS DES COMMUNES DE PETITE TAILLE

Les collectivités bénéficiant des programmes de l'ANCT sont globalement satisfaites ou très satisfaites.

Cependant, les dispositifs de l'agence **se concentrent sur un nombre réduit de collectivités**. À titre d'exemple, le programme *Action cœur de ville* (ACV) concerne 244 villes-moyennes, le programme *Petites villes de demain* (PVD) concerne 1 644 territoires regroupant des communes de moins de 20 000 habitants, et 2 458 communes sont labélisées *villages d'avenir* (VA). Il en est de même avec les **prestations d'ingénierie sur mesure**. « Depuis 2020, 1 700 collectivités ont été accompagnées, dont plus de 54% sont des villes de moins de 3 500 habitants »¹. L'ensemble de ces chiffres, ramené aux 34 935 communes et 1 254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) recensés par la direction générale des collectivités locales (DGCL), souligne que **le nombre de collectivités soutenues reste modeste, en rapport avec le budget de l'agence qui représente environ 200 millions d'euros**.



En adoptant une analyse plus fine, il convient de constater que les grandes villes et villes-moyennes sont plutôt bien couvertes par les programmes de l'agence alors que, pour les communes rurales, l'écart est manifeste : seulement 2 500 *villages d'avenir* pour 30 000 communes rurales au sens de l'Insee².

L'offre de l'agence peine à atteindre les élus des communes de petite taille. À ce sujet, les **rapporteuses rappellent** le rôle essentiel de relai des **associations locales de maires** et le rôle de relai que peuvent avoir les **parlementaires**.

¹ Christophe BOUILLON, directeur général de l'ANCT, table ronde de la délégation aux collectivités territoriales, 23 mai 2024.

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>

Les rapporteuses soulignent cette limite de l'action de l'État : **la politique d'aménagement du territoire se fait par « saupoudrage » et par « petites touches impressionnistes »**. Le rapport avance quelques pistes pour passer de réussites localisées sur quelques territoires à une **politique d'aménagement du territoire plus globale** : le parrainage de collectivités avancées, l'extension des ressources au sein du site *solutions d'élus*, une meilleure capitalisation des projets via l'observatoire des territoires de l'ANCT, etc.



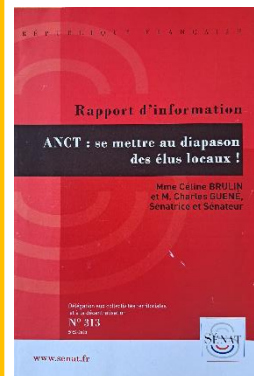
Les rapporteuses plaident pour une **pause dans le développement des missions de l'agence** pour lui laisser le temps de s'adapter et de conforter ses missions actuelles. Elles souscrivent à l'avis formulé par Bernard DELCROS, Président de la délégation aux collectivités territoriales et Sénateur du Cantal dans le rapport intitulé « **L'ANCT, une agence à consolider au service des territoires** » déposé le 14 février 2024, qui insistait sur la nécessité de renforcer la transversalité de l'agence en facilitant son action interministérielle. C'est l'un des leviers qui permettrait de mener une politique d'aménagement du territoire dans une visée globale, cohérente et transversale, bien au-delà des seules compétences de l'ANCT.

2. L'AGENCE A AMÉLIORÉ SON OFFRE D'INGÉNIERIE MAIS CONTRIBUE TRÈS PEU À RENFORCER LES ACTEURS DE L'INGÉNIERIE LOCALE

Le rapport de 2023 avait mis en évidence qu'en matière d'ingénierie, les interventions de l'agence suscitaient critiques et questionnements.

Il avait souligné le caractère parfois confus des **interventions des différentes agences de l'État** en matière d'ingénierie (doublon voire concurrence). La mise en place des Contrats de Relance et de Transition Écologique (Crte) avait également été considérée par les élus locaux comme une occasion manquée de simplification et de renouvellement des financements. Le rapport avait souligné leur **base étriquée**.

L'intervention de l'agence en matière d'ingénierie était parfois accusée de générer des **effets contreproductifs** lorsqu'elle se déroule en décalage avec les équilibres locaux ou en substitution de leurs acteurs. L'annonce de **prestations d'ingénierie gratuites** a, par exemple, entraîné une forte confusion chez les élus locaux et une forme de pénalisation des écosystèmes organisés. Le recours à une majorité de **bureaux de consultants privés** est parfois adapté mais il ne contribue pas à renforcer l'écosystème local.



Dix-huit mois plus tard, si l'évolution des CRTE va dans le sens préconisé par la Délégation (A), la mise en cohérence de l'action des opérateurs de l'État reste perfectible (B). Les rapporteuses souhaitent souligner deux points de vigilance très forts : la pérennisation des crédits de l'agence face au contexte budgétaire contraint (C) et la déclinaison pratique du guichet unique local d'ingénierie (D).

A) LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COHÉRENCE DANS L'ACTION DES OPÉRATEURS PUBLICS RESTE PARTIELLE

Depuis le rapport de 2023, l'ANCT a avancé sur plusieurs points. En 2023, l'agence a entièrement renouvelé ses **conventions quadriennales** avec ses partenaires¹ avec des engagements réciproques plus clairs. Les partenaires de l'agence ont tous **accepté de passer par le guichet départemental** tenu par les préfets.

L'agence a également produit un « *qui fait quoi ?* », sur l'ingénierie des six grands opérateurs de l'État à travers une brochure. Celle-ci présente des limites en termes de lisibilité mais elle est complétée par un tableau plus exhaustif permettant aux services de l'État d'orienter les demandes.

Qui fait quoi ? Pour chaque projet et à chaque étape de sa réalisation, un panel de dispositifs à disposition des collectivités.

● ANCT
 ● CAISSE DES DÉPÔTS
 ● CEREMA
 ● ADEME
 ● ANAH
 ● ANRU*

THÉMATIQUE		DÉMARCHE TERRITORIALE, APPUI AUX TRANSITIONS	NATURE ET ENVIRONNEMENT	Eaux ET MILIEUX AQUATIQUES	ÉNERGIES ET DÉCHETS	URBANISME, LOGEMENT, AMÉNAGEMENT	MOBILITÉS, TRANSPORTS, INFRASTRUCTURES	COHÉSION SOCIALE ET POLITIQUE DE LA VILLE	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL	NUMÉRIQUE	TOURISME, CULTURE, LOISIRS
TYPE D'OFFRE D'INGÉNIERIE	Prestation ingénierie en amont	●●●●	●●●●	●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
	Phase opérationnelle, AMO et suivi	●●●●	●●●●	●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
	Financement d'ingénierie	●●●●	●●●●	●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●	●●●●
	Financement de chefs de projets	●●●●	●●●●	●	●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●	●
	Production et diffusion de connaissances, innovation	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
	Accompagnement et formation	●●●●	●●●●	●	●●●●	●●●●	●	●●●●	●●●●	●	●
	Outils	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
	Animation territoriale	●●●●	●●●●	●	●●●●	●●●●	●	●●●●	●●●●	●	●

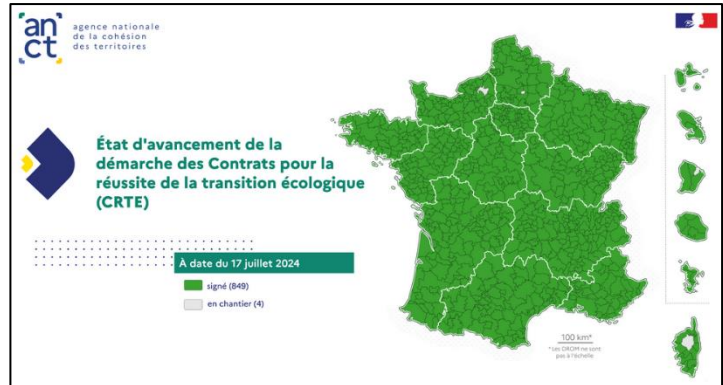
La lecture de ce « *qui fait quoi ?* » illustre tout de même la **dispersion des compétences** entre les opérateurs d'État. Sur les 80 cases du « *qui fait quoi ?* », 65 cases renseignent qu'un, deux, trois, quatre et jusqu'à cinq opérateurs sont compétents sur un même sujet. Il est possible d'y lire un signe inquiétant de dispersion de compétences, voire de doublons et peut être même de concurrence.

¹ Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Agence nationale de l'habitat (Anah), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Banque des territoires (BdT) du groupe Caisse des dépôts et consignations (Cdc).

B) LA DEUXIÈME GÉNÉRATION DES CRTE CONFORTE LEUR DIMENSION MULTITHÉMATIQUE

Le rapport de 2023 recommandait de conforter les Crte comme cadre de référence du dialogue avec l'État, ce qui impliquait de les ouvrir à tous les thèmes.

Cette recommandation a été suivie d'effets puisqu'en complément de la circulaire du 29 septembre 2023 relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique, une **nouvelle instruction** pour la relance des Crte a été signée le **30 avril 2024**¹ par le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, et la ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité. Cette circulaire **confirme la dimension transversale des Crte** en intégrant les thèmes de la cohésion sociale.



C) LES MOYENS DE L'AGENCE PRÉSERVÉS DES COUPES BUDGÉTAIRES AVANT LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les crédits d'ingénierie de l'ANCT ont été **doublés par la loi de finances pour 2024**, de sorte que l'agence bénéficie désormais d'une **enveloppe d'environ 40 millions d'euros** pour tous ses dispositifs d'ingénierie.

Avant la dissolution, l'agence affirmait n'avoir subi aucune annulation de crédits.

Les rapporteuses seront attentives à la **loi de règlement du budget 2024** et surtout **aux futures mesures d'économie** au programme de la loi de finances pour 2025. Elles déplorent déjà la **diminution annoncée du « Fonds Vert »** qui permet de financer l'ingénierie.



D) L'AGENCE CONTRIBUE TRÈS PEU À RENFORCER LES ACTEURS DE L'INGÉNIERIE LOCALE

Si le soutien à la structuration de l'ingénierie locale était moins coûteux, plus pérenne et plus apprécié que le recours à des consultants privés, **les montages permettant le soutien direct à des structures locales sont encore trop rares**. Les rapporteuses estiment toujours souhaitable de partager et de diffuser ce type de solutions.



Le rapport de 2023 mettait en évidence qu'**accéder au marché d'ingénierie nationale de l'ANCT reste difficile pour les petites structures**, sauf à se constituer en groupements. Sur le marché d'ingénierie de l'ANCT (période 2020 – 2024), les prestataires sont souvent des cabinets d'une certaine envergure (chiffre d'affaires, nombre d'employés...). Par ailleurs, 21 des prestataires retenus par l'ANCT ont leur siège social en Île-de-France alors que 20 seulement ont leur siège social dans les autres régions. Il conviendra de vérifier quelles seront les caractéristiques des prestataires retenus dans le nouveau marché (2025-2029).

¹Lien : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2024-05/240430InstructionCRTEsignee30avril2024diffusion.pdf>

E) LE GUICHET UNIQUE À LA MAIN DU PRÉFET DEVRA ABSOLUMENT FONCTIONNER PAR SUBSIDIARITÉ POUR NE PAS DÉSORGANISER LES CIRCUITS QUI FONCTIONNENT DÉJÀ

La circulaire interministérielle du 28 décembre 2023 demande notamment aux préfets de mettre en place un **guichet unique local d'ingénierie**.

Les rapporteuses s'interrogent sur la pertinence de cette mesure dans les départements où les circuits fonctionnent. Centraliser les demandes et donner aux services de l'État le rôle d'« *aiguilleurs* » ne semble pas forcément une solution optimale et risque même de perturber des fonctionnements établis.

Ce guichet doit absolument **fonctionner par subsidiarité et non dans une logique de centralisation**.

Il existe un véritable risque, renforcé dans un **contexte financier qui se tend** et un marché de l'ingénierie qui va se contracter, que ce guichet unique soit en réalité un aiguillage qui permette de diriger essentiellement, voire exclusivement, les demandes en matière d'ingénierie vers les agences de l'État (Cerema, Ademe) ou les organismes retenus dans le cadre des marchés publics de l'ANCT au détriment des acteurs de l'ingénierie locale.



D'autre part, il est légitime de se demander **quelle place tiendront les collectivités et les élus locaux** dans cette animation alors qu'ils ne sont même pas cités dans la circulaire. Or, ces derniers sont souvent très impliqués dans l'ingénierie territoriale, comme par exemple au sein des agences techniques départementales : il serait contreproductif de ne pas en tenir compte.

Par la formulation de ces points de vigilance, les rapporteuses **resteront attentives à la mise en œuvre des mesures recommandées** dans les mois à venir.

Synthèse du suivi sur les quatorze recommandations du rapport de 2023



Sept recommandations ont plutôt bien été intégrées par l'ANCT ou la DGCL et suivies d'actions significatives :

- échanger avec les élus locaux et retravailler la feuille de route stratégique (recommandation n°1) ;
- remobiliser les préfets sur leur rôle de délégué territorial (recommandation n°2) ;
- doubler le nombre de chargés de mission territoriaux de l'ANCT (recommandation n°3) ;
- doter le préfet de moyens en matière d'ingénierie (recommandation n°9) ;
- créer une interface numérique pédagogique sur le « *qui fait quoi* » (recommandation n°11) ;
- conforter et élargir l'outil CRTE à la dimension sociale (recommandation n°12) ;
- développer évaluation externe et mesure de satisfaction des bénéficiaires (recommandation n°14).



Deux recommandations ont trait à des mesures ou actions en cours :

- refondre la communication (recommandation n°5) ;
- recenser les acteurs de l'ingénierie départementale (recommandation n°7).






Trois recommandations donnent lieu à une mise en œuvre insatisfaisante ou au mieux contrastée :

- mettre en œuvre des CLCT là où cela est nécessaire (recommandation n°8) ;
- améliorer le lien entre les actions de l'agence et celles des régions (recommandation n°4) ;
- identifier et valoriser les dynamiques de coopération entre territoires (recommandation n°13).



Deux recommandations ne sont pas suivies d'effet, car non-retenues par l'ANCT ou la DGCL :

- étudier la proposition « 1% ingénierie » (recommandation n°6) ;
- instituer un comité de direction régulier entre ANCT, Ademe et Cerema (recommandation n°10).

LE PRÉSIDENT	LES RAPPORTEURS	
		
<p><u>Bernard DELCROS</u> Président de la Délégation Sénateur du Cantal (Union Centriste)</p>	<p><u>Sonia de LA PROVÔTÉ</u> Secrétaire de la Délégation Sénatrice du Calvados (Union Centriste)</p>	<p><u>Céline BRULIN</u> Sénatrice de la Seine-Maritime (groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky)</p>
<p align="center">Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html Lien vers le rapport : (à venir)</p>		