



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# L'ANCT : l'Etat déconcentré au service de la cohésion des territoires

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 21051-R



- décembre 2021 -



# L'ANCT : l'Etat déconcentré au service de la cohésion des territoires

Établi par

Bruno ACAR  
Inspecteur général  
de l'administration

Marion PUJAU-BOSQ  
Inspectrice  
de l'administration



## SYNTHESE

La loi du 22 juillet 2019 a créé l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec pour mission de conseiller et d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets. Par lettre de mission du 25 juin 2021, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a demandé à l'inspection générale de l'administration de faire le point sur le processus mis en place autour des préfets, délégués territoriaux de l'Agence, pour apporter aux territoires cette nouvelle offre de services et de faire toute proposition pour améliorer sa gouvernance territoriale.

Le présent rapport n'est pas un audit de l'ANCT. Il est à la fois plus restreint dans son champ (le siège n'est envisagé qu'au regard de ses relations avec les acteurs locaux) et plus ambitieux dans ses objectifs : c'est bien, à travers l'ANCT, l'appui de l'Etat déconcentré à la cohésion territoriale et aux collectivités qui est analysé.

Les modalités de mise en œuvre des missions de l'Agence sur les territoires n'ont été formalisées que tardivement par l'instruction du 15 mai 2020. Elles reposent sur un principe essentiel : l'ANCT ne dispose pas, à l'inverse de la Banque des territoires ou de l'ADEME, d'un réseau territorial spécifique, mais s'appuie sur les services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité du préfet, délégué territorial de l'Agence.

S'il est évidemment prématuré, moins de deux ans après la création de l'Agence et son déploiement sur les territoires, de dresser un bilan de son action au bénéfice des collectivités territoriales, on doit constater que les craintes, voire les réserves, qui s'étaient exprimées en 2019 se sont très largement dissipées. Il est aujourd'hui possible de faire, sereinement, du point de vue des territoires (collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat), un retour sur les modalités d'intervention de l'Agence et leur adéquation aux ambitions qui avaient guidé sa création.

Trois conclusions ressortent de l'enquête menée dans seize départements et dix régions :

### **1. Le déploiement de l'Agence a contribué à favoriser une nouvelle approche des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales**

Si la plupart des collectivités n'ont pas une connaissance précise de l'Agence, elles perçoivent l'ensemble de ses missions comme les leviers du retour de l'Etat sur les questions d'aménagement du territoire et apprécient le repositionnement de son action sur des fonctions d'appui et de conseil aux projets de territoires.

Cette évolution constituait un véritable défi pour les services déconcentrés de l'Etat, le choix ayant été fait de privilégier, dans cette nouvelle organisation, le niveau départemental, plus proche des collectivités là où les choix antérieurs avaient fait du niveau régional celui de la planification et de l'aménagement du territoire. La mission a relevé que ce réajustement a été intégré par les préfets, les services déconcentrés et les partenaires de l'Etat.

Des dispositifs nouveaux ont été proposés aux territoires (Action cœur de ville, Petites villes de demain, France services...) dont la pertinence est reconnue par les collectivités qui en ont bénéficié. Ils ont contribué à faire émerger des dynamiques locales dans certaines intercommunalités et communes qui avaient du mal à dégager des moyens pour élaborer un projet de territoire.

Le processus de mise en cohérence de l'action publique locale a été relancé. Une gouvernance partenariale mieux structurée s'est, par ailleurs, mise en place autour des nouveaux comités locaux de cohésion des territoires (CLCT) qui maillent aujourd'hui l'ensemble du territoire national. La simplification du paysage contractuel a aussi été amorcée avec la généralisation des contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

L'Agence préfigure, enfin, dans son organisation et son fonctionnement ce que pourrait être « un Etat plate-forme » (fonctionnement en mode projet, animation de réseaux, outils innovants...).

## **2. Le processus de déconcentration engagé n'a toutefois pas encore été mené jusqu'à son terme**

Le déploiement du projet initial bute sur un certain nombre de difficultés qui tiennent principalement au fait que le processus de déconcentration engagé est encore inachevé.

Le statut de l'Agence est encore mal compris des services déconcentrés de l'Etat qui continuent de percevoir l'ANCT comme une direction d'administration centrale, ce qui génère des incompréhensions sur ses modalités d'intervention. Ce hiatus se cristallise autour de l'insuffisance des moyens dont disposent les services déconcentrés de l'Etat pour assurer de nouvelles missions qui appellent, au surplus, une acculturation des décideurs locaux aux problématiques d'aménagement du territoire et de transition écologique. En l'absence d'expertise interne, l'Etat doit s'appuyer sur des prestataires externes ce qui n'est pas sans générer quelques effets pervers.

L'organisation territoriale de l'Agence repose sur une relation directe entre le siège et les départements qui contourne le niveau régional alors que c'est celui où sont coordonnés les différentes sources de financement des projets de territoire et l'action des grands opérateurs nationaux, partenaires de l'ANCT (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Banque des territoires, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ...).

Une autonomie insuffisante est laissée aux services déconcentrés pour adapter l'offre de l'ANCT aux spécificités territoriales. De ce point de vue, la concentration des crédits d'étude au siège de l'Agence n'est pas favorable à la responsabilisation des acteurs locaux et l'on peut regretter que des trois missions de l'Agence, celle relative à la mise en place d'une ingénierie technique « sur mesure » soit la moins avancée, l'Etat ayant donné la priorité à la déclinaison des programmes nationaux et à la contractualisation dont la conclusion s'est inscrite dans un calendrier très contraint.

Le processus de mise en cohérence et de simplification de l'action publique bute sur la difficulté de fédérer l'ensemble des acteurs publics autour d'un projet.

## **3. La priorité est aujourd'hui d'intégrer pleinement l'ANCT dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat territorial**

Les recommandations de la mission sont structurées dans une logique ascendante, inverse à celle qui a prévalu dans la phase de mise en place de l'Agence : il s'agit de rappeler, en premier lieu, que l'ANCT, c'est d'abord l'Etat déconcentré sur les territoires, de proposer les mesures de nature à conforter un processus de déconcentration au niveau départemental qui n'a pas été jusqu'à son terme et de redonner une place au niveau régional. Le rôle du siège n'est, dans cette approche, envisagé qu'en subsidiarité et appui aux territoires.

Le préfet de département doit être le véritable pilote de l'action de l'ANCT sur les territoires ce qui implique de lui donner toute liberté pour définir l'organisation de la gouvernance territoriale la mieux adaptée aux enjeux de son département, de mettre en place une stratégie départementale partagée entre l'Etat et les collectivités, de renforcer ses moyens humains et financiers, d'améliorer la formation des décideurs locaux et de prioriser le pilotage de la réponse aux besoins d'ingénierie sur mesure parmi les missions de l'ANCT.

Le rôle du niveau régional doit être reconnu et structuré autour de trois missions : mobiliser l'ensemble des financements disponibles pour accompagner les projets ce qui doit conduire à mettre en place un comité régional des financeurs, assurer la mobilisation des grands opérateurs et partenaires, apporter un soutien aux préfetures dans l'élaboration d'une stratégie de cohésion territoriale et la concrétisation des projets les plus complexes.

Les modalités de fonctionnement du siège doivent être adaptées à la nouvelle organisation territoriale. Cette évolution passe par un réajustement du fonctionnement (faire du délégué territorial le relai incontournable de mise en œuvre des programmes nationaux, mettre en place une animation dédiée des délégués territoriaux), des programmes (laisser aux territoires la possibilité de les adapter aux enjeux locaux) et des moyens (transferts d'un certain nombre d'emplois du siège et d'une enveloppe dédiée aux crédits d'étude).



## TABLE DES RECOMMANDATIONS (PAR ORDRE D'APPARITION DANS LE RAPPORT)



1	DMAT et MEF (PM)	Pérenniser les emplois de « sous-préfet relance » en leur confiant l'accompagnement du développement local et de la transition écologique avec un bonus d'affectation dans les départements moins densément peuplés ou présentant les plus forts enjeux de développement local, et mieux mobiliser les ressources régionales.
2	DRH et DGALN	Renforcer, en nombre et en compétences, les services de l'Etat sur le territoire qui concourent au développement et à la cohésion des territoires, notamment les préfetures et les DDT.
3	ANCT et délégué territorial	Faire de l'appui sur mesure à l'ingénierie des projets locaux un des axes prioritaires de l'action du délégué territorial de l'ANCT.
4	ANCT et délégué territorial	Laisser toute latitude au délégué territorial pour décider de l'organisation de sa délégation, y compris quant à l'opportunité de désigner un adjoint et sa qualité.
5	ANCT et délégué territorial	Consacrer le CLCT en tant qu'instance de dialogue stratégique avec les élus locaux et reporter les discussions techniques interservices dans des comités opérationnels qui lui rendent compte.

6	ANCT, DGCL et délégué territorial	Promouvoir, au-delà de la contractualisation, la mise en cohérence des financements publics aux projets au niveau départemental.
7	ANCT	Déconcentrer les crédits d'appui à l'ingénierie de l'ANCT à son délégué territorial, à l'instar des autres crédits de l'Etat consacrés au développement local (DETR, DSIL, DSID et FNADT) mais aussi des crédits des autres opérateurs dont le préfet est le délégué territorial (ANRU et ANAH)
8	ANCT	Expliciter les modalités d'évaluation des CRTE et mettre en place un suivi interministériel et global des financements publics apportés à un projet ou un contrat sur un territoire, à terme par la mise en service d'une plateforme permettant l'évaluation financière de ces engagements et leur valorisation par l'Etat.
9	SDRF, DGALN, ANCT, DGAFP	Développer au niveau national, mais aussi et surtout au niveau régional, la formation initiale et continue des décideurs locaux, en associant les responsables de l'Etat et des collectivités locales et en adaptant le contenu des modules dispensés aux nouveaux enjeux et leviers des problématiques d'aménagement, de développement local et de cohésion territoriale.
10	DMAT, ANCT, DGCL	Réaffirmer expressément la place et le rôle des préfets, acteur de la cohésion territoriale et relai privilégié de la mise en œuvre des missions de l'ANCT sur les territoires, dans le projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat (PSATE).
11	ANCT, DGCL, DMAT	Réintégrer le niveau régional dans l'organisation territoriale de l'Agence de façon à mieux faire le lien avec le rôle de la Région en matière d'aménagement du territoire.
12	ANCT, préfet de région	Mettre en place le comité régional des financeurs.
13	ANCT, préfet de région	Confier au niveau régional le suivi territorial des conventions signées entre l'ANCT et les grands opérateurs et partenaires.
14	ANCT, DMAT, DRH, PM	Renforcer les moyens du SGAR pour apporter un appui aux préfetures de département dans l'élaboration d'une stratégie de cohésion territoriale et la concrétisation des projets les plus complexes.
15	ANCT, délégué territorial	Faire du délégué territorial le relai incontournable de la mise en œuvre des programmes nationaux vis-à-vis des collectivités locales sur son territoire.

16	ANCT	Revoir les modalités de mise en œuvre des programmes pour laisser davantage de liberté d'adaptation aux acteurs locaux et ne pas déstabiliser les dynamiques locales.
17	ANCT	Mettre en place au siège des modalités de pilotage des programmes favorisant un déploiement coordonné de ceux-ci sur les territoires.
18	ANCT	Donner au délégué territorial les éléments de cadrage et de suivi leur permettant d'être acteur et non spectateur des missions qui leurs sont confiées par l'ANCT
19	ANCT, DGCL	Renforcer les moyens des services déconcentrés de l'Etat par le transfert d'un certain nombre d'emplois du siège et la création d'une enveloppe déconcentrée dédiée aux crédits d'étude.



## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Pérenniser les emplois de « sous-préfet relance » en leur confiant l'accompagnement du développement local et de la transition écologique avec un bonus d'affectation dans les départements moins densément peuplés ou présentant les plus forts enjeux de développement local, et mieux mobiliser les ressources régionales..... 65
- Recommandation n°2 : Renforcer, en nombre et en compétences, les services de l'Etat sur le territoire qui concourent au développement et à la cohésion des territoires, notamment les préfetures et les DDT. .... 65
- Recommandation n°3 : Faire de l'appui sur mesure à l'ingénierie des projets locaux un des axes prioritaires de l'action du délégué territorial de l'ANCT. .... 66
- Recommandation n°4 : Laisser toute latitude au délégué territorial pour décider de l'organisation de sa délégation, y compris quant à l'opportunité de désigner un adjoint et sa qualité..... 66
- Recommandation n°5 : Consacrer le CLCT en tant qu'instance de dialogue stratégique avec les élus locaux et reporter les discussions techniques interservices dans des comités opérationnels qui lui rendent compte..... 67
- Recommandation n°6 : Promouvoir, au-delà de la contractualisation, la mise en cohérence des financements publics aux projets au niveau départemental..... 68
- Recommandation n°7 : Déconcentrer les crédits d'appui à l'ingénierie de l'ANCT à son délégué territorial, à l'instar des autres crédits de l'Etat consacrés au développement local (DETR, DSIL, DSID et FNADT) mais aussi des crédits des autres opérateurs dont le préfet est le délégué territorial (ANRU et ANAH) ..... 69
- Recommandation n°8 : Expliciter les modalités d'évaluation des CRTE et mettre en place un suivi interministériel et global des financements publics apportés à un projet ou un contrat sur un territoire, à terme par la mise en service d'une plateforme permettant l'évaluation financière de ces engagements et leur valorisation par l'Etat..... 69
- Recommandation n°9 : Développer au niveau national, mais aussi et surtout au niveau régional, la formation initiale et continue des décideurs locaux, en associant les responsables de l'Etat et des collectivités locales et en adaptant le contenu des modules dispensés aux nouveaux enjeux et leviers des problématiques d'aménagement, de développement local et de cohésion territoriale..... 70
- Recommandation n°10 : Réaffirmer expressément la place et le rôle des préfets, acteur de la cohésion territoriale et relai privilégié de la mise en œuvre des missions de l'ANCT sur les territoires, dans le projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat (PSATE). .... 70
- Recommandation n°11 : Réintégrer le niveau régional dans l'organisation territoriale de l'Agence de façon à mieux faire le lien avec le rôle de la Région en matière d'aménagement du territoire. .... 71
- Recommandation n°12 : Mettre en place le comité régional des financeurs ..... 71
- Recommandation n°13 : Confier au niveau régional le suivi territorial des conventions signées entre l'ANCT et les grands opérateurs et partenaires..... 72

- Recommandation n°14 : Renforcer les moyens du SGAR pour apporter un appui aux préfetures de département dans l'élaboration d'une stratégie de cohésion territoriale et la concrétisation des projets les plus complexes. .... 72
- Recommandation n°15 : Faire du délégué territorial le relai incontournable de la mise en œuvre des programmes nationaux vis-à-vis des collectivités locales sur son territoire..... 73
- Recommandation n°16 : Revoir les modalités de mise en œuvre des programmes pour laisser davantage de liberté d'adaptation aux acteurs locaux et ne pas déstabiliser les dynamiques locales..... 74
- Recommandation n°17 : Mettre en place au siège des modalités de pilotage des programmes favorisant un déploiement coordonné de ceux-ci sur les territoires. .... 74
- Recommandation n°18 : Donner au délégué territorial les éléments de cadrage et de suivi leur permettant d'être acteur et non spectateur des missions qui leurs sont confiées par l'ANCT..... 74
- Recommandation n°19 : Renforcer les moyens des services déconcentrés de l'Etat par le transfert d'un certain nombre d'emplois du siège et la création d'une enveloppe déconcentrée dédiée aux crédits d'étude..... 75

# SOMMAIRE

<b>Synthèse .....</b>	<b>5</b>
<b>Table des recommandations prioritaires .....</b>	<b>9</b>
<b>Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....</b>	<b>13</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Une nouvelle approche des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales .....</b>	<b>21</b>
1.1 Le choix d'une organisation déconcentrée a été très structurant.....	21
1.1.1 <i>La relation aux territoires : un enjeu au cœur des réflexions qui ont préfiguré la création de l'Agence.....</i>	21
1.1.2 <i>Des modalités de mise en œuvre des missions de l'Agence sur les territoires formalisés tardivement .....</i>	22
1.2 Les modalités d'intervention de l'Agence contribuent à faire évoluer les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales .....	24
1.2.1 <i>La priorité donnée au renforcement de la cohésion des territoires est globalement comprise par les collectivités et mise en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat .....</i>	25
1.2.2 <i>L'Etat départemental s'est adapté à ces nouveaux enjeux .....</i>	27
1.2.3 <i>Des dispositifs nouveaux qui ont mis en mouvement les territoires.....</i>	29
1.2.4 <i>Le processus de mise en cohérence de l'action publique locale a été relancé.....</i>	31
1.2.5 <i>L'Agence préfigure ce que pourrait être un Etat plate-forme.....</i>	33
<b>2 Un processus de déconcentration, à ce jour, inachevé.....</b>	<b>37</b>
2.1 Une Agence dont la singularité est encore mal comprise .....	37
2.1.1 <i>Une Agence encore perçue comme une direction d'administration centrale.....</i>	37
2.1.2 <i>Une ambiguïté génératrice d'incompréhensions.....</i>	38
2.1.3 <i>Une transition inachevée entre le nouveau conseil aux territoires et l'ANCT.....</i>	40
2.2 L'occultation du niveau régional fragilise la mise en œuvre des missions de l'Agence.....	41
2.2.1 <i>Le progressif effacement du niveau régional.....</i>	41
2.2.2 <i>L'absence du niveau régional dans la gouvernance territoriale est aujourd'hui problématique .....</i>	41
2.3 Les départements ne disposent pas d'une stratégie territoriale partagée .....	43
2.3.1 <i>L'absence quasi généralisée de feuilles de route.....</i>	43
2.3.2 <i>Les ressources en matière d'observation et de prospective territoriales font particulièrement défaut au niveau départemental .....</i>	44
2.4 La diversité des territoires plaide pour qu'une plus grande liberté soit laissée aux acteurs locaux dans la mise en œuvre des programmes nationaux.....	46
2.4.1 <i>Des attentes et réponses qui dépendent largement des contextes locaux.....</i>	46
2.4.2 <i>Des programmes dont la déclinaison opérationnelle ne prend pas suffisamment en compte les dynamiques locales existantes .....</i>	47
2.4.3 <i>Une déconcentration des crédits d'étude encore trop limitée.....</i>	49

2.5	Les moyens de l'Etat territorial ne sont pas à la hauteur de l'enjeu .....	50
2.5.1	<i>Des moyens insuffisants dans les départements</i> .....	50
2.5.2	<i>Au niveau national, un siège encore à la recherche de la définition des modalités d'appui territorial les plus adaptées</i> .....	54
2.6	Le processus de mise en cohérence et de simplification de l'action publique peine à progresser. 56	
2.6.1	<i>Une comitologie foisonnante malgré la création du comité local de cohésion des territoires</i> .....	57
2.6.2	<i>Un processus de contractualisation ambitieux mis en place dans des conditions peu favorables</i> .....	57
2.6.3	<i>Une logique de guichet unique freinée par les limites de l'inter-ministèrialité</i> .....	59
2.6.4	<i>Une logique d'appel à projet persistante, peu adaptée aux nouveaux objectifs</i> .....	60
2.7	La crédibilité de l'Etat va se jouer sur sa capacité à répondre aux attentes qu'il a suscitées .....	61
2.7.1	<i>Un besoin d'explicitation des financements de l'Etat mobilisables pour concrétiser les projets des territoires</i> .....	61
2.7.2	<i>La nécessaire clarification de l'accompagnement proposé par l'Etat</i> .....	61
<b>3</b>	<b>Une priorité : intégrer pleinement l'ANCT dans l'organisation territoriale de l'Etat .....</b>	<b>65</b>
3.1	Le préfet de département doit être le véritable pilote de l'action de l'ANCT sur les territoires.....	65
3.1.1	<i>Elaborer une stratégie départementale partagée entre l'Etat et les collectivités locales</i> .....	65
3.1.2	<i>Prioriser le pilotage de la réponse aux besoins d'ingénierie territoriale sur mesure parmi les missions de l'ANCT</i> .....	66
3.1.3	<i>Donner toute liberté au préfet pour définir l'organisation de la gouvernance territoriale la plus adaptée à son territoire</i> .....	66
3.1.4	<i>Mettre en cohérence les interventions et financements de l'Etat, des opérateurs et des collectivités territoriales</i> .....	67
3.1.5	<i>Déconcentrer les moyens et le pilotage financier</i> .....	68
3.1.6	<i>Développer la formation des décideurs locaux</i> .....	69
3.2	Le rôle du niveau régional doit être reconnu .....	70
3.2.1	<i>Associer les Conseils régionaux à la déclinaison des missions territoriales de l'Agence</i> .....	71
3.2.2	<i>Mobiliser l'ensemble des financements disponibles pour accompagner les projets</i> .....	71
3.2.3	<i>Assurer le suivi de la mobilisation des différents opérateurs pour la mise en œuvre des missions de l'Agence</i> .....	71
3.2.4	<i>Apporter un appui aux préfetures de département pour la mise en œuvre des projets complexes</i> .....	72
3.3	Les modalités de fonctionnement du siège doivent être adaptées à la nouvelle organisation territoriale .....	72
3.3.1	<i>Laisser le délégué territorial piloter la mise en œuvre des programmes sur les territoires</i> ...	72
3.3.2	<i>Proposer des programmes innovants, renforcer la coordination entre les programmes et revoir leurs modalités de mise en œuvre en laissant une large autonomie aux territoires</i> ...	73
3.3.3	<i>Mettre en place une animation et une information dédiée aux délégués territoriaux (DT)</i> ..	74
3.3.4	<i>Conforter les moyens mis à disposition des territoires</i> .....	74
	<b>Annexes.....</b>	<b>77</b>
	Annexe n° 1 : Lettre de mission .....	79
	Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	81
	Annexe n° 3 : Présentation des opérateurs et partenaires conventionnés avec l'ANCT .....	97

Annexe n° 4 : L'amorce d'un Etat plateforme .....	99
Annexe n° 5 : Recueil de bonnes pratiques en matière de gouvernance locale .....	103
Annexe n° 6 : Glossaire .....	111
Annexe n° 7 : Bibliographie.....	115



## INTRODUCTION

La loi du 22 juillet 2019 a créé l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec pour mission de conseiller et d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets. L'instruction du 15 mai 2020 a précisé la stratégie d'intervention de l'Agence, son offre de services et ses modalités d'intervention.

Par lettre de mission du 25 juin 2021, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a demandé à l'inspection générale de l'administration de faire le point sur le processus mis en place autour des préfets, délégués territoriaux de l'Agence, pour apporter aux territoires une nouvelle offre de services, proche de leurs besoins, collaborative, facilitatrice et subsidiaire. Elle l'a invité à faire toute proposition de nature à optimiser la gouvernance territoriale de l'Agence et apporter aux préfets de départements le soutien dont ils ont besoin.

Pour mener à bien ses travaux, la mission s'est appuyée sur un certain nombre d'entretiens organisés au niveau national : direction générale des collectivités territoriales (DGCL), direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), direction de la modernisation et de l'action territoriale de l'Etat (DMAT), responsables et agents des directions déléguées et des directions de programmes de l'ANCT, direction des principales structures partenaires de l'agence (Banque des territoires, 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) et associations d'élus (Régions de France, Assemblée des départements de France -ADF, Association des maires de France -AMF, Assemblée des communautés de France -ADCF).

Elle a également effectué des déplacements dans treize départements, pour la plupart ruraux, appartenant à huit régions différentes et rencontré systématiquement à cette occasion : le préfet et les membres du corps préfectoral, les services de la préfecture et les directions départementales des territoires (DDT), les collectivités territoriales (Conseil départemental, associations des maires, intercommunalités) et des opérateurs (CEREMA, Banque des Territoires...). Ces visites ont été complétées par des entretiens en visioconférence avec trois préfets de départements appartenant à deux autres régions. La mission a, par ailleurs, bénéficié du concours du sous-préfet de Marmande et Nérac (Lot-et-Garonne) qui a choisi un sujet d'étude similaire dans le cadre du centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI).

Le présent rapport n'est pas un audit de l'ANCT. Il est à la fois plus restreint dans son champ (le siège n'est envisagé qu'au regard de ses relations avec les acteurs locaux) et plus ambitieux dans ses objectifs : c'est bien, à travers l'ANCT, l'appui de l'Etat déconcentré à la cohésion territoriale et aux collectivités qui est analysé.

Le point de vue développé ici est celui du regard porté par les territoires (services déconcentrés de l'Etat, élus locaux) sur l'organisation, le fonctionnement et le déploiement des missions de l'Agence. L'appui aux départements et territoires d'outre-mer renvoie à des problématiques spécifiques qui ne sont pas traitées dans le présent rapport.

Trois conclusions ressortent de cette enquête, qui structurent le document et guident les recommandations développées dans la dernière partie :

- le déploiement de l'Agence a conforté une nouvelle approche des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- le processus de déconcentration engagé n'a toutefois pas encore été mené jusqu'à son terme ;
- la priorité est aujourd'hui d'intégrer pleinement l'ANCT dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat territorial.



## 1 UNE NOUVELLE APPROCHE DES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le choix, très structurant, d'une organisation largement déconcentrée a contribué à conforter les évolutions qui ont marqué ces dernières années le repositionnement de la posture, des missions et des modalités d'intervention de l'Etat dans sa relation aux collectivités territoriales.

### 1.1 Le choix d'une organisation déconcentrée a été très structurant

#### 1.1.1 La relation aux territoires : un enjeu au cœur des réflexions qui ont préfiguré la création de l'Agence

L'annonce par le Président de la République de la création de l'ANCT lors de la conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017 a suscité des questionnements tant des élus locaux, que des services déconcentrés de l'Etat sur les modalités de déploiement de ses missions sur les territoires.

##### 1.1.1.1 Les élus locaux : entre scepticisme, réserve et fortes attentes

Les élus locaux ont accueilli la nouvelle structure avec un certain scepticisme alimenté par des interrogations de nature à la fois quantitatives et qualitatives :

- comment l'Etat entend-il s'adapter à une demande accrue de proximité sur les territoires, alors que le nombre d'agents en relation avec les collectivités n'a cessé de diminuer au cours des dernières années et que la culture dominante, parmi ceux-ci, renvoie davantage à l'exercice de missions régaliennes, qu'à des fonctions d'appui et de conseil ? ;
- comment l'ANCT, héritière de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui étaient plus axés sur la stratégie que sur l'opérationnel, pourra-t-elle se transformer en une agence au service des territoires sans créer un filtre national supplémentaire venant parasiter le dialogue territorial entre le préfet et les collectivités et imposer une vision descendante et très parisienne du développement local ?.

Au-delà de ce scepticisme général, certaines collectivités ont manifesté de réelles réserves vis-à-vis de la perspective de création de cette nouvelle agence :

- les Conseils régionaux qui entendent affirmer leur rôle de chef de file en matière d'aménagement du territoire grâce, notamment, à la mise en place de leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et d'une politique de contractualisation ambitieuse avec les collectivités infra-départementales ont exprimé leur appréhension vis-à-vis d'une recentralisation de l'action publique ;
- les Conseils départementaux qui ont pris le relai de l'Etat depuis la disparition de l'Assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) en 2014, déclinent leur compétence en matière de solidarité territoriale en faisant de l'ingénierie territoriale une priorité. A cet effet, ils ont développé une offre conséquente en matière d'assistance et de conseil auprès des collectivités de leur territoire en créant des agences techniques départementales (ATD) et en mobilisant les services et organismes du département (conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement -CAUE, opérateurs de l'habitat social...). Avec l'annonce de la création de l'ANCT, ils ont craint de voir leur action concurrencée par l'Etat.

En fait, seul le bloc communal a accueilli la réforme positivement avec toutefois des attentes très hétérogènes entre les intercommunalités les plus importantes (métropoles, agglomérations, grandes communautés de communes), qui ayant développé des moyens adaptés à leurs besoins en ingénierie ont pris acte de cette nouvelle offre de services de l'Etat, et les intercommunalités rurales ou les villes petites et moyennes, qui ont exprimé un réel besoin d'accompagnement à la fois pour définir leur stratégie de territoire et concrétiser leurs projets.

### 1.1.1.2 Les services déconcentrés : entre demande de précision de leur rôle et expectative sur la plus-value de l'Agence

Les services déconcentrés de l'Etat qui ont été étroitement associés aux différentes étapes du processus de création de l'Agence ont appelé l'attention sur deux points.

Invités, en 2017, à faire part de leurs observations sur le projet, les préfets de région ont, d'abord, alerté sur le risque de voir ce nouvel opérateur public déstabiliser et dévitaliser les réseaux régionaux et départementaux de l'Etat. La lecture de leurs contributions permet de mesurer l'ampleur de leurs inquiétudes : certains ont cru déceler dans la création de l'Agence une nouvelle réforme des services déconcentrés de l'Etat emportant la poursuite de l'affaiblissement de l'échelon départemental (préfectures et directions départementales interministérielles -DDI), la disparition des sous-préfectures et le recentrage des services de l'Etat sur les seules fonctions régaliennes, la nouvelle Agence développant une relation directe avec les collectivités territoriales.

En 2019, les secrétaires généraux (SG) des préfectures et directeurs départementaux des territoires (DDT) associés à la définition de l'offre de services de l'Agence se sont, par ailleurs, attachés à préciser ce que pourrait être la plus-value de l'ANCT.

Un questionnaire adressé aux secrétaires généraux de préfectures par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) à l'été 2019 a suscité un fort intérêt (douze secrétaires généraux pour les affaires régionales sur treize et 49 secrétaires généraux ont répondu). Il en ressort que l'ANCT est attendue d'abord sur la phase amont des projets de territoire et sur deux expertises prioritaires : l'appui au cadrage des projets et l'ingénierie financière.

Le groupement des DDT a réuni un groupe de travail pour expliciter ce que pourrait être une offre structurée d'ingénierie de l'Etat (mais également ce qu'elle n'est pas), en insistant particulièrement sur ce que recouvre précisément ce terme polysémique (définition d'un « portefeuille produits »).

## 1.1.2 Des modalités de mise en œuvre des missions de l'Agence sur les territoires formalisés tardivement

### 1.1.2.1 Un choix d'organisation déconcentrée qui s'est imposé assez rapidement

Le rapport de préfiguration de l'Agence, « France territoires, un engagement au service des dynamiques territoriales » (2018), recommandait de structurer les moyens de celle-ci autour d'une organisation largement déconcentrée et partenariale en distinguant trois niveaux :

- le niveau départemental, celui de la conception et la mise en œuvre du projet de territoire ;
- le niveau régional, celui de la régulation calendaire, financière et technique des moyens disponibles ;
- le niveau national, en charge de la coordination interministérielle et de l'animation.

L'article 4 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires a confirmé l'option d'une organisation déconcentrée, en faisant du préfet de département le délégué territorial de l'Agence sur le modèle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>1</sup>. Ses modalités de mise en œuvre ont été définies par un décret du 18 novembre 2019.

#### 1.1.2.2 Un cadre d'intervention défini par une instruction en date du 15 mai 2020

Il faudra attendre le 15 mai 2020 pour que l'instruction de la ministre de la cohésion des territoires aux préfets précise les modalités d'intervention de l'Agence sur les territoires.

Ce décalage est lié à la longueur du processus de structuration du siège qui posait des problèmes complexes.

- *La répartition des responsabilités entre la nouvelle Agence et sa direction de tutelle, la DGCL*

L'ANCT n'est pas, à l'inverse de la DATAR et du CGET, une direction d'administration centrale, mais bien une agence au service des territoires. Il convenait, dès lors, de bien distinguer dans ses missions celles correspondant à ce nouveau positionnement de celles relevant de son autorité de tutelle, la Direction générale des collectivités locales (DGCL), au sein de laquelle a été créée une nouvelle sous-direction de l'aménagement et de la cohésion du territoire en charge du pilotage budgétaire, de la tutelle des opérateurs et des contractualisations régionales. Un contrat d'objectif et de performance, adopté par le conseil d'administration en juin 2021, a parachevé ce processus de clarification en précisant les trois priorités stratégiques fixées à la nouvelle structure par l'autorité de tutelle : œuvrer à la cohésion des territoires, renforcer les capacités stratégiques et techniques des collectivités territoriales, faire de l'Agence le prototype d'un Etat plate-forme.

- *La structuration des relations de travail avec les opérateurs partenaires*

Cinq conventions triennales ont été signées le 1<sup>er</sup> septembre 2020 avec les opérateurs partenaires de l'Agence : l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME, le CEREMA, la Banque des territoires. Elles comportent toutes un volet territorial. Un comité national de coordination (CNC) de l'Agence réunit, chaque mois, les six directeurs généraux depuis mai 2020. Cette instance doit favoriser une meilleure articulation des capacités d'action de chaque opérateur et lever les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets et programmes territoriaux.

- *La fusion de trois entités aux statuts divers*

La fusion du CGET, de l'Agence du numérique et de l'Etablissement public de restructuration et d'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) posait enfin des problèmes complexes d'organisation et de ressources humaines qui ont fortement mobilisé les responsables de l'Agence. L'organigramme du siège prévoit deux ensembles qui croisent des approches verticale (programmes) et horizontale (territoires) :

- Trois directions générales déléguées ont en charge la conception et le pilotage des programmes nationaux territorialisés (politique de la ville, territoires et ruralités, numérique) ;
- Une direction générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique (AOS) exerce les fonctions transversales d'appui aux directions de programme, suit l'appui à la contractualisation et mobilise son expertise pour accompagner les demandes d'appui spécifique en ingénierie.

- *Un contexte peu favorable*

---

<sup>1</sup> « Le représentant de l'Etat dans le département, la collectivité à statut particulier ou la collectivité d'outre-mer régie par les articles 73 ou 74 ou par le titre XIII de la Constitution est le délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires » (art. L.1232-2 du code général des collectivités territoriales).

La mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'intervention de l'Agence est intervenue en pleine crise sanitaire à un moment où les services déconcentrés de l'Etat étaient peu disponibles et fortement mobilisés, d'abord par la gestion de la crise sanitaire, puis par la concrétisation du plan de relance : on peut dès lors comprendre la difficulté rencontrée par un certain nombre de départements pour mettre en place les nouvelles modalités de gouvernance territoriale de l'Agence (désignation de délégués territoriaux adjoints -DTA, mise en place du comité local de cohésion des territoires -CLCT, définition d'une feuille de route départementale ...).

### 1.1.2.3 Un cadrage minimal qui privilégie l'opérationnel

La stratégie de l'Agence sur les territoires résulte aujourd'hui d'un document unique, l'instruction aux préfets du 15 mai 2020 dont les modalités opérationnelles ont été précisées par un vade-mecum destiné aux services déconcentrés de l'Etat et à ses opérateurs.

L'instruction précise la stratégie d'intervention de l'Agence, son offre de services, le rôle des délégués territoriaux (DT) et les modalités de gouvernance et de pilotage aux niveaux national local. Elle est relativement succincte (4 pages) de façon à laisser aux préfets/délégués territoriaux une large marge de manœuvre pour mettre en place la gouvernance locale qui leur paraît la mieux adaptée aux spécificités du territoire :

- le décret du 18 novembre 2019 laisse une grande souplesse au préfet dans le choix du nombre et de la qualité de ses délégués adjoints (DDT, sous-préfet, tout autre personnel de l'Etat en service dans le département) ;
- il peut également adapter et compléter la composition du comité local de cohésion des territoires (CLCT) autant que nécessaire ;
- le contenu de la « feuille de route stratégique partagée » ne fait pas l'objet de prescriptions précises.

Le vade-mecum décrit, à travers différents schémas, le mode d'emploi de l'Agence : l'écosystème des acteurs aux niveaux central et déconcentré (rôles et missions), l'offre de services aux territoires (les différents types d'ingénierie mobilisables), les modalités d'accompagnement des projets.

Ces documents de référence n'ont, depuis cette date, été complétés que par une note du directeur général de l'ANCT du 25 mai 2021 relative à la modulation des interventions financières de l'Agence dans le cadre de l'accompagnement sur mesure et de l'offre de services relative aux contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Les choix d'organisation et de fonctionnement qui ont été faits illustrent la volonté de l'Etat de redéfinir ses relations avec les collectivités territoriales.

## 1.2 Les modalités d'intervention de l'Agence contribuent à faire évoluer les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

S'il est évidemment prématuré, moins de deux ans après la création de l'Agence et son déploiement sur les territoires, de dresser un bilan de son action au bénéfice des collectivités territoriales, on doit constater que les craintes, voire les réserves, qui s'étaient exprimées en 2019 se sont très largement dissipées et que l'Agence a conforté une nouvelle approche des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

## 1.2.1 La priorité donnée au renforcement de la cohésion des territoires est globalement comprise par les collectivités et mise en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat

### 1.2.1.1 L'ANCT, l'Etat dans les territoires

L'ANCT ne dispose pas, comme la Banque des territoires ou l'ADEME, d'un réseau territorial spécifique : elle s'appuie sur les services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité du préfet, délégué territorial de l'Agence. « *Le délégué territorial est au cœur de l'action locale* » (vade-mecum). Chef d'orchestre de la gouvernance locale, il anime le partenariat local avec l'ensemble des acteurs.

Si, au niveau national, l'ANCT fait l'objet d'une gouvernance partagée avec les collectivités territoriales représentés au conseil d'administration (10 membres sur 33), au niveau local, elle est interprétée comme la traduction de la volonté de l'Etat de réaffirmer sa présence dans et au service des territoires.

La place donnée aux élus locaux dans la gouvernance locale de l'Agence est plus limitée et, surtout, moins formalisée. Elle se manifeste par la mise en place d'un comité local de cohésion des territoires (CLCT) qui réunit, autour du préfet, délégué territorial de l'Agence, des représentants de l'Etat et de ses établissements publics, des représentants des collectivités territoriales et des représentants des institutions, structures ou opérateurs qui interviennent dans le champ de l'ingénierie<sup>2</sup>. Le CLCT n'est pas une instance de décision, mais d'information et d'orientation.

### 1.2.1.2 Une nouvelle posture perçue par les collectivités locales

Si la plupart des collectivités n'ont pas une connaissance précise de l'Agence, elles perçoivent l'ensemble de ses propositions comme les leviers du retour de l'Etat sur les questions d'aménagement du territoire.

#### 1.2.1.2.1 *Les collectivités locales identifient les initiatives de l'Etat en matière d'aménagement du territoire*

Les missions confiées à l'ANCT sont de trois ordres : concevoir et déployer des programmes nationaux territorialisés (PNT), dont la définition n'est pas uniforme, mais dont l'objectif est toujours la déclinaison sur les territoires des objectifs nationaux des politiques sectorielles d'aménagement du territoire ; piloter et appuyer la contractualisation territoriale par la signature de CRTE, généralisés sur l'ensemble du territoire national ; accompagner les projets locaux lorsqu'ils sont empêchés par la carence de la capacité de réponse locale à leurs besoins d'ingénierie.

Les collectivités locales et leurs élus ont, pour la plupart, identifié ces missions qu'elles associent toujours à l'action de l'Etat. En revanche, celles-ci ne sont pas toujours rattachées à l'ANCT qui reste encore mal connue des élus et fonctionnaires territoriaux :

- les programmes sont des outils appréhendés en tant que tels : trois d'entre eux sont connus dans tous les départements (action cœur de ville -ACV<sup>3</sup>, petites villes de demain -PVD<sup>4</sup>, France service), la perception des autres étant beaucoup plus aléatoire ;
- la contractualisation est d'abord et justement comprise comme engageant l'Etat et son représentant, le préfet ;
- l'offre de soutien complémentaire en matière d'ingénierie est connue des élus, mais reste encore mal identifiée, y compris par les ingénieurs territoriaux, pourtant directement

---

<sup>2</sup> Article R.1232-10 du CGCT.

<sup>3</sup> Créé en 2018, le programme national Action cœur de villes (ACV) vise à renforcer l'attractivité des villes en investissant prioritairement dans la revitalisation de leur centres ville dans le cadre d'un projet global intégrant les enjeux de rénovation de l'habitat et du patrimoine, de vitalité commerciale, d'offres de services, de mobilité, de formation, de transition écologique. 234 communes sont concernées.

<sup>4</sup> Le programme Petites villes de demain (PVD) lancé en octobre 2020 s'inscrit dans le prolongement d'ACV et permet d'accompagner les projets de redynamisation des villes de moins de 20 000 habitants. 1600 communes sont concernées.

concernés par les missions d'appui de l'Agence et dont les deux tiers ignorent l'offre de l'ANCT<sup>5</sup>.

La plupart des élus rencontrés par la mission ne considèrent pas cette absence de visibilité de l'ANCT sur les territoires comme un problème, mais y voient, au contraire, un facteur de simplification de l'action publique locale, préservant le préfet comme seul interlocuteur des collectivités territoriales.

#### 1.2.1.2.2 *Les modalités d'intervention de l'Etat se sont réorganisées autour de l'appui aux projets de territoire*

Les actions engagées par l'ANCT confortent deux évolutions dans l'action de l'Etat sur les territoires qui sont bien perçues par les collectivités locales : la réorientation du soutien de l'Etat vers des projets de territoire et l'accroissement de la place qu'il accorde au conseil et à l'appui aux collectivités territoriales.

- Orienter davantage le soutien de l'Etat vers les projets de territoire

L'ANCT ne se définit pas comme une structure en charge de la déclinaison d'une politique nationale d'aménagement du territoire, mais comme un outil au service des élus locaux et de leurs projets.

Ce n'est plus une administration centrale responsable de la mise en œuvre d'une politique publique, mais « *une usine à projets* » (Jacqueline Gourault).

Ce choix veut prendre le contrepied d'une approche descendante, en organisant l'action de la nouvelle Agence autour du projet de territoire :

- en l'absence de projet de territoires, elle doit contribuer à l'élaboration d'une stratégie de territoire et à sa traduction opérationnelle par différentes contractualisations (CRTE, contrats de ville) ;
- si un projet est déjà identifié, l'ANCT est susceptible de l'accompagner de deux façons : si le projet correspond à un programme national (ACV, PVD, France services, territoires d'industrie, très haut débit...), c'est-à-dire, de fait, à une priorité gouvernementale, il devra s'inscrire dans un cadre prédéfini, mais sa déclinaison opérationnelle sera adaptée aux caractéristiques du territoire ; si le projet est spécifique, un accompagnement sur mesure sera proposé à travers une offre d'ingénierie « sur mesure ».

- Développer l'appui et le conseil aux collectivités territoriales

L'appui et le conseil aux territoires sont inhérents aux missions du corps préfectoral, du préfet, mais aussi des sous-préfets d'arrondissement. Au-delà, plusieurs administrations cherchent depuis quelques années à rééquilibrer l'action de leurs réseaux vers ces missions d'accompagnement, en complément de la gestion et du contrôle.

C'est le cas du ministère de la transition écologique, qui promeut depuis 2016 le repositionnement des directions départementales des territoires (DDT) sur le « nouveau conseil aux territoires » (NCT)<sup>6</sup>, 400 équivalents temps plein (ETP) ayant alors été fléchés sur ces missions en DDT<sup>7</sup>.

C'est également l'orientation prise, plus récemment, par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Depuis 2020, son « nouveau réseau de proximité » (NRP) contribue au déploiement des espaces France service et se complète d'une offre de « conseil aux décideurs locaux » (CDL). Ce conseiller se consacre aux demandes des maires et présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de son ressort. Il apporte un conseil budgétaire et comptable

<sup>5</sup> Sondage effectué en septembre 2021 par l'ANCT auprès de l'Association des ingénieur(e)s et ingénieur(e)s en chef territoriaux de France (AITF).

<sup>6</sup> Note technique LHAL 1618810N du 7 juillet 2016 relative à la mise en œuvre du NCT et directive nationale d'orientation sur l'ingénierie de l'Etat dans les territoires (2016-2018) du 10 mars 2016 des ministères de l'intérieur et de la cohésion territoriale et des relations avec les collectivités territoriales.

<sup>7</sup> Rapport d'information du Sénat « Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires », 2 juillet 2020.

(élaboration du budget, maîtrise des risques ...), un conseil financier et fiscal (gestion de dette et trésorerie, analyses financières, recherche de solution de co-financement, simulations fiscales ...), un conseil économique et patrimonial (projet d'investissement ou d'aménagement du territoire, projets de cession ou de concession ...) et un conseil en réingénierie de sa fonction financière (dématérialisation, organisation des régies, optimisation de la recette ...)»<sup>8</sup>.

Si l'ANCT n'est pas à l'origine de ces évolutions qui étaient parfois antérieures à sa création, elle bénéficie de la forte impulsion donnée par les administrations centrales concernées à leur réseau. Ce repositionnement a été bien accueilli par les collectivités territoriales.

De même, l'apport de nouvelles capacités d'appui et de conseil, ainsi que la valorisation du projet de territoire dans le repositionnement de l'Etat local sur les questions d'aménagement et de cohésion des territoires sont salués par la plupart des acteurs locaux.

La crainte initiale des Conseils départementaux d'une offre d'ingénierie territoriale de l'Etat au « bloc communal » concurrente de celle qu'ils ont construites depuis la suppression de l'ATESAT, principalement par la création d'agences techniques départementales (ATD)<sup>9</sup>, a été progressivement levée.

Les services de l'Etat ont en effet rappelé le caractère subsidiaire du recours au marché public d'ingénierie ou au subventionnement forfaitaire de l'ANCT. Aujourd'hui, la nouvelle offre de l'Agence a même pu renforcer la coopération entre l'Etat et le département en la matière. Le pilotage de la coordination des réponses aux besoins exprimés a ainsi parfois été confié au département (ex : Vaucluse ou Côtes d'Armor) et plusieurs départements participent ou sont associés aux programmes de l'ANCT (ACV, PVD, France service notamment) ou à la contractualisation dans le cadre des CRTE.

Si des réserves peuvent s'exprimer aujourd'hui, elles relèvent davantage de la volonté de certains départements de préserver leur leadership local en matière de « solidarité territoriale »<sup>10</sup> vis-à-vis des communes et intercommunalités et de ne pas intégrer leurs dispositifs (programmes centre-bourgs, réseau de maisons des solidarités, ...) et leur politique contractuelle dans le nouveau cadre proposé par l'Etat (ex : refus de l'Oise, de la Haute-Garonne ou de l'Orne de signer les CRTE).

Le « bloc communal » s'est approprié la nouvelle offre de services. La conclusion de CRTE priorisée en 2021 est bien engagée, à l'échelle intercommunale le plus souvent ou des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), avec plus de 800 projets formalisés à l'automne. Les candidatures aux propositions des programmes ont été nombreuses, notamment cette année à PVD et France service, mais aussi en réponse à l'agenda rural et plus récemment au plan montagne.

## 1.2.2 L'Etat départemental s'est adapté à ces nouveaux enjeux

### 1.2.2.1 Le département, levier privilégié du réarmement de l'Etat dans les territoires

La création de l'ANCT s'inscrit dans la volonté réaffirmée par le comité interministériel de la transformation publique (CITP) de février 2021, de faire du département, principal échelon de la vie quotidienne des français, le levier privilégié du réarmement de l'Etat dans les territoires. Cette attention portée aux préfetures de département s'exprime par ailleurs par la mise en place d'une feuille de route interministérielle confiée au préfet, l'annonce de la priorité donnée à l'échelon départemental dans les créations nettes d'emploi, la poursuite du processus de déconcentration des ressources financières et humaines<sup>11</sup>...

Cette approche tranche, toutefois, avec les choix antérieurs qui avaient fait du niveau régional celui de la planification et de l'aménagement et confié aux Conseils régionaux un chef de filat dans ce

<sup>8</sup> Cadre de la DGFiP : « Le conseil aux décideurs locaux (CDL) : la DGFiP au service de l'élu local », décembre 2019 ; « La lettre collectivités-locales.gouv.fr » DGFiP-DGCL, hors-série du 20 octobre 2020.

<sup>9</sup> Article L5511-1 du CGCT ; 80% des départements ont constitué une agence technique départementale (ATD), 77 ATD métropolitaines recensées en 2018, établissement public administratif.

<sup>10</sup> Article L3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>11</sup> Circulaire du Premier ministre du 10 mars 2021 visant à accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'Etat sur le territoire.

domaine. La DATAR comme le CGET s'appuyaient principalement sur les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). Si la logique consistant à présenter le niveau régional comme le niveau stratégique et le départemental comme celui de l'opérationnel n'a jamais correspondu à la réalité, la désignation du département comme le périmètre du pilotage et non plus seulement du soutien de l'action de l'Etat pour penser le développement et l'aménagement d'un territoire est nouvelle.

### 1.2.2.2 Un repositionnement intégré par le préfet et les services déconcentrés de l'Etat

#### 1.2.2.2.1 *Des préfets de département qui ont rapidement pris la mesure de leur rôle de délégué territorial de l'Agence*

L'enquête conduite par la DMAT auprès des préfets à l'été 2021, montre que l'ingénierie territoriale et la coordination sont identifiées en deuxième et troisième position, juste après la sécurité, des missions prioritaires pour les préfetures et sous-préfetures pour la période 2022-2025<sup>12</sup>.

Cette appréciation est confortée par l'analyse par l'ANCT des feuilles de route interministérielles fixant les objectifs de chaque préfet<sup>13</sup>. 93 feuilles de route de départements et territoires de métropole et d'outre-mer recensées visaient un objectif de politiques publiques ou un projet territorial prioritaire sollicitant un programme de l'ANCT et relevant donc d'un projet d'aménagement et de cohésion des territoires : espaces France service (90), couverture en internet fixe et en téléphonie mobile (41), ACV (40), PVD (11), contractualisation locale, dont CRTE, CPER, Pacte (20), attractivités des territoires (4), agenda rural (3), résilience des territoires de montagne (2), résilience face à la désindustrialisation, valorisation de la mer et du littoral, projet de mobilités, lutte contre la pauvreté, projet « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU), insertion des jeunes et cohérence des dotations de l'Etat.

Les préfets et, plus largement, les équipes préfectorales mesurent donc pleinement le besoin d'Etat territorial en matière de développement local et de cohésion des territoires et réaffirment leurs responsabilités et leur légitimité dans l'incarnation de la réponse attendue des collectivités sur le terrain. C'est particulièrement le cas pour les sous-préfets d'arrondissement, dont le métier est avant tout celui d'ensemblier des acteurs et des ressources au profit des projets locaux.

#### 1.2.2.2.2 *Une réelle mobilisation des services déconcentrés*

Si l'inclusion de la politique de la ville à l'ANCT n'a pas modifié sensiblement la gouvernance territoriale de cette politique qui bénéficie d'un écosystème et de processus anciens bien intégrés dans l'organisation territoriale de l'Etat, la prise en charge des autres missions appelait des services de l'Etat concernés, une réelle adaptation des organisations et postures.

La plupart des DDT ont capitalisé sur leur mission antérieure de « nouveau conseil au territoire » et, quand elles en avaient les moyens, sur les derniers héritages de leurs subdivisions territoriales pour maintenir des antennes locales, notamment dans des territoires ruraux coïncidant, autant que possible, avec le ressort des arrondissements (ex arrondissement de Saint-Gaudens en Haute Garonne). A défaut, certaines ont adopté une organisation territorialisée des équipes concentrées au chef-lieu de département, afin que les sous-préfets d'arrondissement disposent d'un point d'entrée unique à la DDT qui s'appuie lui-même sur les services techniques de la direction (ex DDT de l'Ariège, d'Ille-et-Vilaine ou de l'Allier). Quelques DDT ont pu aussi choisir de s'organiser en mode projet pour accompagner de manière pluridisciplinaire et réactive chaque projet territorial (ex DDT de Vaucluse).

Les directions départementales des finances publiques (DDFiP) se sont rapprochées progressivement des préfets sur l'accompagnement des territoires : réseau d'alerte sur les collectivités locales, participation aux espaces France services ou déploiement des conseillers aux décideurs locaux (ex Somme).

<sup>12</sup> Note relative aux missions prioritaires des préfetures 2022-2025 du 14 septembre 2021

<sup>13</sup> Document de synthèse de l'ANCT du 3 juin 2021 (feuilles et projets de feuilles) – SG/SPES/0\_SuiviFeuilleRoutePréfetsV3.

### 1.2.2.3 Des opérateurs et partenaires de l'Etat qui ont adapté leur organisation territoriale à la nouvelle donne départementale

L'ANRU, l'ANAH, l'ADEME, le CEREMA et la Banque des territoires ont chacun conventionné avec l'ANCT le 1<sup>er</sup> septembre 2020 pour une durée de trois ans<sup>14</sup>.

Si le préfet de département est le délégué territorial de deux de ces opérateurs, l'ANRU et l'ANAH, dont l'action s'appuie dès lors sur les services de l'Etat local et fonctionne par déconcentration de leurs outils financiers, les trois autres partenaires de l'ANCT disposent de leur propre réseau territorial et tous les trois ont privilégié l'échelon régional : l'ADEME dispose de 17 directions régionales et un total de 26 implantations territoriales avec des comités d'engagement régionaux (déconcentration de 70% des crédits) ; le CEREMA s'appuie sur 9 directions régionales (DETER) et 37 sites locaux, pilotés par 3 directions territoriales et 3 directions techniques nationales ; la Banque des territoires bénéficie d'un réseau de 35 implantations locales<sup>15</sup>.

Pour répondre aux sollicitations du préfet de département, délégué territorial de l'ANCT, ces trois partenaires ont aménagé leur organisation, en désignant notamment des correspondants/délégués départementaux. Ils participent, également, partout, à la gouvernance locale des CLCT et sont associés aux organisations opérationnelles mises en place par certains départements afin de coordonner le recours à l'offre d'ingénierie (ex : comités des opérateurs en Ariège ou mission interservices de l'aménagement -MISA- dans l'Allier)

La création de l'ANCT a ainsi permis de rapprocher ces opérateurs et partenaires du préfet et des services de l'Etat local, davantage même que des collectivités locales qui étaient déjà le plus souvent leurs clientes. Si des marges de progrès existent encore, cette évolution bénéficie aux projets locaux en favorisant l'unification de la parole de l'Etat et la cohérence de l'action de ses différentes composantes.

## 1.2.3 Des dispositifs nouveaux qui ont mis en mouvement les territoires

### 1.2.3.1 Une offre de service pour tous les territoires, différenciée selon leurs besoins et leurs ressources

L'action de l'ANCT ne se déploie pas sur la base d'un zonage ou d'une cartographie qui détermineraient par avance la géographie de ses interventions. Son offre de services a vocation à bénéficier à tous les territoires, en tenant compte de la demande locale comme des priorités définies par l'Etat. Là où la DATAR et le CGET pouvaient privilégier un dialogue avec les Régions et les EPCI, notamment les métropoles, sans exclure néanmoins les territoires ruraux, l'ANCT affiche plus clairement, à travers son organigramme comme ses programmes, sa volonté de s'adresser à l'ensemble des territoires (qu'ils soient urbains avec la politique de la ville ou ruraux) et plus spécifiquement aux intercommunalités et aux communes petites et moyennes. De fait, la politique de la ville a été intégrée à l'ANCT, mais les territoires ruraux font également l'objet d'une attention particulière (agenda rural, programme montagne).

La différenciation ressort des réponses apportées à chaque collectivité, modulées selon leurs besoins et leurs ressources. Prenant acte du fait que les territoires ont des besoins et des souhaits d'évolution différents, l'ANCT ne propose pas une offre globale de services standardisés. Elle entend « *agir sur le terrain au plus près des attentes des élus [et] offrir du cousu-main pour les projets des collectivités* » (extrait de la brochure présentant les solutions proposées aux élus locaux par l'ANCT).

Est également réaffirmé le fait que les premiers acteurs du développement territorial sont et doivent être les acteurs locaux (collectivités, entreprises locales, société civile) et que l'Etat n'interviendra qu'en subsidiarité de ceux-ci.

<sup>14</sup> Co signature des ministres concernés (cohésion des territoires, chargé de la ville et/ou transition écologique) et les directeurs généraux, président directeur général ou directeur général délégué.

<sup>15</sup> Annexe 10 du rapport de préfiguration de l'ANCT – juin 2018.

Ces principes ont conduit à introduire une distinction, de fait, entre les collectivités dynamiques (et ce, quelle que soit leur taille et leurs moyens) et celles qui peinent à penser leur devenir, faute souvent de moyens, et qui constituent le public prioritaire de l'ANCT.

### 1.2.3.2 Des programmes dont la pertinence est reconnue par les bénéficiaires

L'ensemble des acteurs, services de l'Etat comme collectivités et partenaires, ont identifié les points forts des « programmes » de l'ANCT, le plus souvent inspirés du dispositif précurseur Action cœur de ville :

- Ils accompagnent des projets à taille humaine ou à hauteur de territoire, là où les dispositifs nationaux ministériels privilégient souvent des projets très structurants, mais de beaucoup plus grande envergure qui ne répondent que partiellement aux besoins du développement local ;
- Leur objet est pertinent, dès lors qu'ils ciblent des enjeux de développement de proximité qui répondent aux besoins du quotidien et aux préoccupations de nombreuses collectivités : revitalisation des centres-bourgs, accès aux services publics, accès au numérique, accès à l'éducation et la culture, ... ;
- Leur mise en œuvre résulte de la co-construction des projets et candidatures aux différents dispositifs proposés entre les collectivités et l'Etat, ce qui permet d'accompagner tout autant les intercommunalités et communes que les territoires de projet que sont les PETR, les parcs naturels ou les massifs ;
- Ils privilégient une approche opérationnelle et pragmatique qui bénéficie de la mobilisation d'importants moyens d'ingénierie de projet<sup>16</sup> (services de l'Etat, opérateurs et partenaires de l'Etat, moyens des collectivités<sup>17</sup>, ingénierie privée) et de financements complémentaires aux instruments de droit commun de l'Etat (marché public d'ingénierie de l'ANCT et co-financement de « chefs de projet/chargés de missions » : chef de projet, conseiller numérique, volontaire territorial en administration -VTA).

### 1.2.3.3 Des dispositifs qui ont initié de nouvelles dynamiques territoriales

Les dispositifs proposés par l'ANCT ont incontestablement contribué à initier des dynamiques locales dans certaines intercommunalités et communes qui avaient du mal à dégager des moyens pour élaborer un projet de territoire.

L'objectif même du CRTE est de faire émerger des stratégies de territoires s'appuyant sur des projets de développement. Malgré son calendrier contraint, la démarche a pu conforter des dynamiques de développement local existantes, fondées sur les pays (mailles largement retenue en Occitanie, mais aussi plus ponctuellement dans les Côtes d'Armor, la Nièvre ou la Seine et Marne par exemple) ou sur les stratégies d'urbanisme (plan local d'urbanisme intercommunal –PLUI- ou schéma de cohérence territoriale –SCOT- comme dans les Vosges par exemple). Elle a également pu réanimer une ambition collective (ex Oise, Somme), même si le positionnement de l'intercommunalité (périmètre préconisée<sup>18</sup> et largement retenue) sur des champs de compétences parfois non transférées (ex PLUI dans l'Aude ou l'Allier) vis-à-vis des communes membres n'est pas aisé (ex Vaucluse).

---

<sup>16</sup> Ingénierie de projet : diagnostic, conception, candidature, gouvernance et méthodologie.

<sup>17</sup> Intercommunalités, PETR, PNR, syndicats, agences techniques départementales, SEM, associations d'élus ...

<sup>18</sup> Circulaire n°6231/SG du 20 novembre 2020 du Premier ministre relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique

Au-delà, la nature de plusieurs programmes de l'ANCT qui se fondent en définitive sur des principes de contractualisation de projet à des mailles infra départementales (ACV, PVD ou quartiers politique de la ville se matérialisent par des « contrats » de périmètre infra communaux : convention d'opération de revitalisation de territoire –ORT<sup>19</sup>- pour les centres-villes ou contrat de ville pour les « quartiers ») ou extra-institutionnelles (territoire d'industrie propose un contrat de bassin et le plan très haut débit propose une continuité d'aménagement territorial) ont conduit de nombreuses collectivités à reprendre une réflexion sur les atouts, attentes et perspectives de leur territoire et de leurs populations et à s'engager dans une stratégie de développement.

#### 1.2.4 Le processus de mise en cohérence de l'action publique locale a été relancé

La complexité des circuits administratifs et l'insuffisante cohérence de l'Etat déconcentré suscitent, depuis longtemps, la critique des collectivités. L'ANCT a pour ambition de devenir l'opérateur de l'ensemble des politiques publiques territorialisées et de faciliter leurs démarches.

On peut s'étonner de voir confier à une agence la responsabilité d'améliorer la cohérence de l'action publique locale alors que le processus d'« agenciarisation » est de plus en plus critiqué car il fragmente l'action de l'Etat. Ce paradoxe trouve toutefois sa réponse dans le choix d'organiser autour du préfet, délégué territorial de l'Agence, une gouvernance et des outils partenariaux.

##### 1.2.4.1 Une gouvernance territoriale mieux structurée et davantage partenariale

- Un guichet unique, le préfet, délégué territorial de l'Agence

Dans une logique de simplification de l'action publique, l'ANCT souhaite « *internaliser la contrainte sans attendre le grand soir de la simplification administrative* » (Caroline Cayeux, Présidente de l'ANCT). A cet effet, elle entend constituer « un guichet unique » de l'Etat et de ses opérateurs pour les collectivités en besoin d'ingénierie. Pour solliciter ces prestations de service, les élus locaux disposent d'un seul point d'entrée, le préfet de département, délégué territorial de l'Agence.

Il veille notamment à assurer la cohérence et la complémentarité des actions de l'Agence et est le « référent unique » des collectivités locales pour les projets soutenus par l'ANCT, y compris des projets mis en place conjointement avec ses partenaires et opérateurs conventionnés<sup>20</sup>.

Pour les communes, intercommunalités, voire les PETR, ce choix national d'organisation correspond à leur perception de l'Etat sur leur territoire. Le préfet et les sous-préfets d'arrondissement sont reconnus par l'ensemble des collectivités comme l'ensémblé naturel de l'action territoriale de l'Etat, le tiers de confiance garant de l'appréciation locale des contraintes nationales.

Si l'ANCT a ainsi conforté l'Etat local auprès des élus et de leurs services, elle a aussi permis de renforcer sa cohérence. Les liens entre préfecture (service en charge du pilotage interministériel et de l'animation des politiques publiques) et directions départementales interministérielles (DDI), direction des territoires (DDT), mais aussi parfois direction de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS, ex Gard, Orne) se sont accrus. Au-delà du caractère le plus souvent interministériel des dossiers (CRTE, politique de la ville, accès numérique, santé alimentaire, accès au logement ...), ce rapprochement a pu se matérialiser par la désignation des délégués territoriaux adjoints -DTA- (le plus souvent en binôme SG/DDT, mais parfois aussi des DDETS) ou la création d'instances de pilotage interservices (ex Ille-et-Vilaine).

<sup>19</sup> Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) : création de l'ORT (requalification de l'ensemble d'un centre-ville : convention signée pour 5 ans entre l'intercommunalité, la ville centre et les villes volontaires, ainsi que l'Etat et ses établissements publics, aux fins de rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, et plus globalement du tissu urbain, pour créer un cadre de vie attractif propice au développement à long terme du territoire), le cas échéant constituée par une OPAH (opération programmée pour l'amélioration de l'habitat).

<sup>20</sup> Articles L 1232-2 et R1233-4 du CGCT et article 2 (ou 5 pour ANAH) des conventions signées notamment avec ADEME, CEREMA et Banque des territoires, dont le préfet de département n'est pas le délégué territorial de par la loi.

Ce développement de l'interministérialité s'est même doublé d'une amorce de rapprochement avec l'ensemble des opérateurs de l'Etat, certes inégal (ex cohérence des initiatives de l'Etat et de la Banque des territoires en matière d'intermédiation de crédits) mais réel (ex CEREMA dans la Somme, établissement public foncier –EPF- en Haute Garonne ou dans l'Aude, Grand Paris aménagement – GPA- en Seine et Marne ...).

L'ensemble de cette dynamique renforce globalement l'unité de l'Etat local et amorce une évolution vers la matérialisation de l'objectif de « guichet unique » de l'Etat pour les collectivités qui peut se traduire par la mise en place d'une instance de pilotage de l'offre d'ingénierie et d'appui (Ariège ou Allier), d'une adresse mail unique, d'un formulaire local de demande de dossier via « démarches simplifiées »<sup>21</sup> (ex Côtes d'Armor) ou d'une plateforme d'instruction interministérielle des dossiers via un module « Osmose »<sup>22</sup> (ex Vosges).

- Le développement d'une culture publique partenariale

Au-delà d'une meilleure coopération interne à l'Etat, la création de l'ANCT a conduit à la mise en place d'une gouvernance locale. Le comité local de cohésion des territoires (CLCT) a permis de rassembler en un même lieu l'ensemble des acteurs de l'action publique dans un département. Sa première vertu a été de créer un espace de rencontre entre acteurs qui ne se connaissaient pas nécessairement, avec une approche très inclusive grâce à la liberté laissée au préfet pour organiser ce partenariat local. Il lui revient d'adapter la composition, le rôle et le fonctionnement de l'instance aux caractéristiques du territoire.

Il peut choisir de faire du CLCT une instance ayant exclusivement en charge la coordination de l'ingénierie territoriale ou le lieu privilégié du dialogue entre l'Etat et les collectivités, accepter ou pas de le coprésider avec le Président du Conseil départemental, élargir la représentation des collectivités (PETR, parcs régionaux...), augmenter la fréquence des réunions ...

Autour du premier cercle des élus locaux (Conseil départemental, Conseil régional, représentants du bloc communal), le nombre des services de l'Etat départementaux et régionaux invités est très variable d'un département à l'autre<sup>23</sup>.

Cette gouvernance partagée a créé un espace d'échange d'informations, de bonnes pratiques et de discussion stratégique qui n'existait pas et dont les collectivités comme les préfets saluent l'existence au niveau départemental.

#### 1.2.4.2 Le CRTE, une ambition forte de rationalisation des contractualisations

L'objectif du CRTE est double. Il s'agit d'une part de faire émerger une stratégie de territoire qui permet de prioriser les projets à conduire et de soutenir sur ce territoire année après année dans un temps (très) court (actions de relance), mais aussi plus long (projets de transition écologique). Il s'agit, d'autre part, de rationaliser les contrats conclus sur un même territoire pour en optimiser les effets et en assurer la cohérence.

Si des incertitudes demeurent, explicités dans la troisième partie du présent rapport, la simplification du paysage contractuel a ainsi été amorcée par les CRTE : par le recensement des contrats existants et à prendre en compte (ex Côtes d'Armor) ou par l'établissement d'un mode de gouvernance et de suivi annuel du CRTE (Vosges), associant notamment un plan de financement aux projets retenus pour une année donnée (Vaucluse, Orne).

---

<sup>21</sup> « Demarches-simplifiees.fr » : télé service fourni par la DINUM qui permet à toute administration de simplifier et dématérialiser un dossier/une démarche administrative en ligne.

<sup>22</sup> Plateforme de communautés professionnelles de l'Etat, mise à disposition par la DINUM (numerique.gouv.fr), permettant aux agents de l'Etat et de ses établissements publics d'animer en ligne une communauté professionnelle.

<sup>23</sup> Suivant les cas : préfecture, directions départementales interministérielles, direction départementale des finances publiques, direction des services départementaux de l'éducation nationale, unités départementales de l'architecture et du patrimoine, commissariat de massif, Agence régionale de santé, mais aussi des opérateurs et agences de l'Etat (ADEME, CEREMA et banque des territoires, Etablissement public foncier, conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, agence de l'eau, ...), des chambres consulaires ou des opérateurs des collectivités locales (agence technique départementale, agence d'urbanisme, syndicat, ...).

Les CRTE permettent aussi de s'assurer que le soutien de l'Etat aux territoires est visible et valorisé (ex ACV, PVD, contrats de ville, plan montagne ...) et que les priorités de l'Etat irriguent l'ensemble du territoire, y compris lorsqu'elles évoluent (ex introduction récentes des objectifs du « Ségur de la santé » ou du « Beauvau de la sécurité »).

### 1.2.5 L'Agence préfigure ce que pourrait être un Etat plate-forme

L'Agence entend ne pas être un établissement public de plus, un établissement comme les autres, mais « *constituer le prototype d'un Etat plate-forme au service du développement des territoires* » (axe 3 du contrat d'objectifs et de performances de l'ANCT). Cette évolution impliquait que soient définies des pratiques et méthodes d'action innovantes : une logique « *bottom-up* » consacrant l'échelon local comme celui de l'action et de la décision ; un management et une organisation par équipe projet ; un fonctionnement transversal décloisonnant directions et programmes ; une organisation privilégiant le « tout numérique » à la fois dans son fonctionnement interne (transmission des documents et unification des plateformes et outils) et dans sa relation aux partenaires et aux collectivités (nouvelles formes d'animation et de soutien des communautés de l'ingénierie, communication largement dématérialisée, outils partagés), une attention particulière aux idées et outils innovants (ex : mise à disposition de plateformes d'instruction des dossiers et de restitution et pilotage de l'activité) et à l'évaluation de l'impact des actions de l'Agence sur les territoires.

Si toutes ces évolutions sont loin aujourd'hui d'être concrétisées, des nouvelles méthodes de travail et des outils innovants dans les territoires ont été mis en place.

#### 1.2.5.1 Une animation de réseau renouvelée

Si le contexte de crise sanitaire en a amplifié les effets, l'Agence s'est fortement investie depuis sa création début 2020 dans l'animation de ses réseaux.

Elle se matérialise par de nombreuses communications, publications et réunions, notamment en mode webinaire, et la constitution ou la confirmation de réseaux et communautés professionnelles avec le territoire (ex « référents » de la politique de la ville, communauté des villes ACV ou PVD ou du réseau des sous-préfets ruralité<sup>24</sup>) ou avec les partenaires (ex « club de l'ingénierie », qui pourrait ne pas se limiter à une animation des têtes de réseaux nationales et inclure *a minima* la plateforme « Aides-territoires » et envisager des déclinaisons locales avec les délégués territoriaux de l'Agence et les ATD notamment).

Cette animation est, pour l'instant, très large et vise autant le délégué territorial et ses services, que les collectivités et les porteurs de projets.

De leur côté, les délégués territoriaux se sont également emparés des enjeux d'animation dans leur territoire.

Dans la continuité des relations régulières et presque quotidiennes entre services de l'Etat et collectivités, qui fondent l'action de l'Etat sur le territoire, et à la suite de la réunion des premiers CLCT, les préfets et leurs services se sont d'abord investis dans l'animation du réseau des porteurs d'offres ingénierie territoriale (ex Haute Garonne, Ariège, Allier).

Certains ont également projeté d'animer les chefs de projets financés par l'Etat (ex Nièvre ou Orne) ou de mettre en réseau les porteurs de projets similaires (ex réseau France services, le cas échéant étendu au réseau des maisons des solidarités départementales, notamment lorsque le SDASAAP est toujours actif, comme dans les Côtes d'Armor). Cela permet au préfet de légitimer et expliciter les priorités de soutien financier accordé à ces projets et de valoriser pleinement cet engagement de l'Etat dans le développement et la cohésion des territoires.

---

<sup>24</sup> Circulaire n°D20017804 du 17 décembre 2020 des ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du secrétaire d'Etat en charge de la ruralité, relative à la présentation de l'Agenda rural.

### 1.2.5.2 De nouveaux outils au service des territoires

En matière d'ingénierie publique, l'ANCT soutient<sup>25</sup> le projet de plateforme participative portée par le ministère de la transition écologique (MTE)<sup>26</sup> : « Aides-territoires ». Elle doit rassembler l'ensemble des aides financières et des offres d'ingénierie publique (et demain privée) disponibles, avec un accès ouvert à tous les acteurs locaux et nationaux. Il s'agit d'un outil de centralisation d'informations facilitant le porter à connaissance des prestations présentes sur un territoire.

Si l'alimentation de la plateforme par l'ensemble des acteurs nationaux (ex plateforme « Territoires conseils » de la Banque des territoires ou « extranah » de l'ANAH) et locaux (ex ATD, pôle métropolitain comme celui du Grand Amiénois ou communauté d'agglomération comme celle de Carcassonne) est encore perfectible, il s'agit d'une première brique prometteuse de l'Etat plateforme attendu des collectivités locales, mais aussi des services déconcentrés de l'Etat, qui peuvent également y contribuer. La plateforme peut, par ailleurs, servir le recensement de l'offre présente dans un département, y compris là où des départements envisagent leur propre plateforme (Vaucluse ou Côtes d'Armor).

Le même type de plateforme collaborative<sup>27</sup>, si ce n'est celle-ci, aurait également vocation à recenser les appels à projet (AAP) et à manifestation d'intérêt (AMI). Il s'agit d'une demande très forte des collectivités locales, comme des services déconcentrés, à laquelle rares sont les départements qui ont tenté de répondre (ex Nièvre : recensement manuel par la DDT par consultation quotidienne de très nombreux sites internet).

Dans la continuité de ces outils, l'ANCT développe elle-même deux nouvelles plateformes de connaissance des territoires et de partage méthodologique (prévues pour fin 2021). Un « système d'information territoriale » (SIT) doit diffuser des données et des restitutions de l'Agence pour les meilleures connaissance (« fiches d'identités ») et projection de chaque territoire.

Une plateforme de capitalisation d'expériences d'accompagnement territorial, « Territoires en commun », doit, à l'instar de l'« AppTerritoires » de la DGALN<sup>28</sup>, partager des fiches sur des projets locaux topiques susceptibles d'intéresser d'autres territoires (objet du projet, méthode de conception et de gouvernance, plan de financement, ressources mobilisées, mode de suivi et d'évaluation ..)<sup>29</sup>.

Enfin, l'ANCT développe ses propres plateformes collaboratives entre ses programmes et les territoires : « Mon anct »<sup>30</sup> ; « lagrandeequipe.fr »<sup>31</sup> ; « conseiller numérique France service »<sup>32</sup>, ou s'appuie sur celle de ses partenaires comme pour Territoire d'industrie (« projets-territoires.bpifrance.fr »).

### 1.2.5.3 Un fonctionnement en mode projet

Les services de l'Etat s'approprient progressivement le mode projet, d'abord dans leur organisation : recours à des équipes projet (ex : DDT de Vaucluse), mise en place de revues locales de projet multipartenaires dans plusieurs départements et adoption de méthode interservices d'instruction et de suivi des projets accompagnés.

<sup>25</sup> Convention conclue entre l'ANCT et le MTE : l'ANCT cofinance le projet et alimente la plateforme de ses propres offres.

<sup>26</sup> Start up de l'Etat.

<sup>27</sup> Le CEREMA a indiqué à la mission disposer de capacités de construction de plateforme.

<sup>28</sup> Plus de 400 fiches disponibles (animation, projets opérationnels thématiques, guides ...) accessibles aux services de l'Etat et leurs conseils—source rapport d'activité NCT 2019. (atelier-territoires.logement.gouv.fr)

<sup>29</sup> 79 fiches élaborées en 2020 (source : rapport annuel 2020 de l'ANCT).

<sup>30</sup> Mon anct : espace de diffusion d'informations, foisonnantes et descendantes, et un forum de discussion, est en cours de rénovation afin d'y inclure notamment des espaces locaux.

<sup>31</sup> Plateforme de de la politique de la ville qui diffuse de l'information et permet d'animer son réseau de référents, de créer des espaces de dialogue (communautés de travail) et intégrera demain un module de e-formation.

<sup>32</sup> Plateforme qui permet aux acteurs locaux de suivre leur projet, avec un espace dédié pour le préfet.

Dans ce contexte, les services de l'Etat s'emparent de plus en plus des outils numériques collaboratifs mis à disposition notamment par la direction interministérielle du numérique (DINUM)<sup>33</sup> : utilisation des plateformes OSMOSE (Vosges) ou RESANA permettant de créer des communautés professionnelles et des espaces collaboratifs de travail et d'échange de documents entre agents de l'Etat ; utilisation de l'outils de dématérialisation des démarches et dossiers locaux « demarches-simplifiees.fr » (Côtes d'Armor).

Au-delà de l'organisation et des méthodes, les services de l'Etat appliquent également le mode projet à la conduite des projets retenus eux-mêmes : désignation de chef de projet, mise en place de comitologie de suivi et développement du pilotage aux résultats, fondé sur des indicateurs d'avancement des projets (ex programme ACV, référentiel de transition écologique de l'ADEME<sup>34</sup> ou indicateurs associés aux feuilles de route interministérielles des préfets), qui devraient retenir autant que possible des indicateurs dynamiques formés sur des ratios ou des fourchettes plutôt que des valeurs.

Pour ce faire, ils peuvent s'appuyer sur quelques outils (ex : plateforme « agirpoulatransition.ademe.fr » de l'ADEME qui permet de vérifier l'éligibilité des projets à ses dispositifs et la disponibilité des moyens), mais les outils d'aide à l'instruction, au suivi de gestion, y compris financière<sup>35</sup>, ainsi qu'au pilotage sont encore balbutiants et il n'y a pas d'outils de pilotage par projet.

Dans ce contexte, l'ANCT s'est engagée dans le développement d'une plateforme de suivi de son accompagnement sur mesure (marché national d'ingénierie, subventionnement, contrats PACTE), initialement annoncée pour fin 2021, qui ne comprend pas encore de restitution pour le préfet/délégué territorial et ne proposera qu'une vision très partielle d'un projet.

L'ANCT a, enfin, su trouver les moyens pour accompagner des démarches innovantes proposées par les territoires (ex laboratoire de la ruralité dans les Vosges, programmes locaux comme la rénovation du bâti dégradé à Epinal ou la préservation du patrimoine vernaculaire dans le Calvados).

#### 1.2.5.4 Une démarche émergente d'évaluation des programmes

Le dispositif ACV inclut un dispositif d'évaluation des résultats et de l'impact du programme. Il comporte à la fois un volet national et un volet local, renseigné par les 222 villes lauréates qui utilisent le « kit local » mis à leur disposition. Une liste d'indicateurs a été définie permettant de rendre compte des effets du programme, qui seront d'autant plus pertinents que leur définition associera des acteurs locaux et ne relèvera pas d'une logique exclusivement nationale et descendante. Des données territoriales nouvelles ont été mobilisées permettant d'apprécier l'attractivité des villes lauréates (sondage IFOP), les taux de vacances dans les logements et commerces, l'évolution des prix au m<sup>2</sup> de l'immobilier (partenariat avec les Conseil supérieur du notariat). Un référentiel d'évaluation qui constitue le cadre méthodologique de la démarche a été co-construit avec les collectivités et les opérateurs partenaires de l'ANCT.

Forte de cette expérience, l'ANCT entend également mettre en place une plateforme de la performance des projets (PPP), initialement annoncée pour fin 2021, qui doit dépasser les approches en silo des différents programmes de l'Agence, faciliter leur pilotage par le siège et normaliser les procédures de restitution sollicitées du délégué territorial, mais qui n'inclut pour l'heure pas de restitution au délégué territorial au soutien du pilotage local.

---

<sup>33</sup> La DINUM est un service du Premier ministre, créé par décret du 25 octobre 2019 et placé sous l'autorité de la ministre de la transformation et de la fonction publique, en charge de la transformation numérique de l'Etat au bénéfice du citoyen comme de l'agent, sous tous ses aspects : modernisation du système d'information de l'Etat, qualité des services publics numériques, création de services innovants pour les citoyens, outils numériques de travail collaboratif pour les agents ...ex FranceConnect, data.gouv.fr, api.gouv.fr.

<sup>34</sup> <https://territoireengagetransitionecologique.ademe.fr/referenciel>.

<sup>35</sup> Les outils actuels de gestions financières sont peu ergonomiques (ex : Synergy pour les fonds européens ou Dauphin pour les subventions aux associations), voire artisanaux (tableaux Excel).



## 2 UN PROCESSUS DE DECONCENTRATION, A CE JOUR, INACHEVE

Les difficultés rencontrées aujourd'hui par l'Agence tiennent principalement au fait que le processus de déconcentration engagé n'a pas été mené jusqu'à son terme. Des incompréhensions, des résistances, mais aussi un réel déficit de moyens, ne permettent pas encore à la nouvelle organisation territoriale de concrétiser toutes les ambitions initiales.

### 2.1 Une Agence dont la singularité est encore mal comprise

La création de l'ANCT marque une rupture forte par rapport aux dispositifs antérieurs tant au niveau national, que territorial : sa transformation d'administration centrale en agence, son ambition de porter une stratégie interministérielle de l'ingénierie territoriale appellent de la préfecture comme des directions interministérielles, et notamment les DDT, une acculturation qui n'est pas encore achevée.

#### 2.1.1 Une Agence encore perçue comme une direction d'administration centrale

Le rapport de préfiguration de l'Agence proposait un modèle original associant administration centrale et opérateur national. Il suggérait de confier deux missions à celle-ci : un rôle d'administration centrale en lien direct avec le cabinet du ministre chargé de la cohésion des territoires et un rôle d'opérateur national. L'organisation retenue était invitée à clairement distinguer ces deux types de missions.

Au final, le choix effectué qui obéissait à des considérations stratégiques mais aussi juridiques, a conduit à confier ces deux fonctions à des entités distinctes (la DGCL pour les missions d'administration centrale et l'ANCT pour les missions d'opérateur).

Mais, pour la plupart des services déconcentrés de l'Etat rencontrés par la mission, l'Agence reste d'abord perçue comme une direction d'administration centrale qui s'est substituée au CGCT. Cette confusion est entretenue par un certain nombre de facteurs.

##### 2.1.1.1 La répartition des missions entre la nouvelle sous-direction de la DGCL et l'ANCT n'est pas encore très explicite pour les services déconcentrés.

On peut expliquer cette perception brouillée par le caractère encore récent de cette nouvelle organisation, mais y contribuent également le maintien à l'ANCT de missions qui relèvent d'une logique d'administration centrale comme la gestion des fonds européens, ou l'éclatement du pilotage des différentes contractualisations entre les deux entités, selon une logique peu explicite (contrats de plan Etat-Région et contrats de plan interrégionaux Etat-Région de fleuve et de massif à la DGCL, pactes territoriaux, contrat de relance et de transition écologique et contrats de ville à l'ANCT).

##### 2.1.1.2 Les programmes d'appui nationaux sont considérés comme autant de priorités gouvernementales qu'il appartient aux services déconcentrés de mettre en œuvre

« L'Agence assure la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires en conduisant des programmes nationaux territorialisés » (Art. L. 1231-2.-II du CGCT).

La notion de programme autour de laquelle est structurée l'organigramme du siège est polysémique. Si ce concept ne fait pas l'objet d'une compréhension partagée par l'ensemble des responsables de l'Agence comme a pu le constater la mission, il y a consensus pour y voir un objectif politique à concrétiser dans un temps limité en mobilisant, autour d'un projet, des partenaires multiples (services de l'Etat, opérateurs, collectivités...).

En réalité, les programmes recouvrent des réalités très diverses allant de dispositifs qui n'ont pas vocation à être pérennisés (ACV, PVD, France services...) à une politique publique placée sous le pilotage d'un(e) ministre délégué(e) ou d'un(e) secrétaire d'Etat (politique de la ville, ruralité et montagne, numérique).

La mise en œuvre de certains programmes et contractualisations laisse, au surplus, peu de liberté aux collectivités : les préfets ont été invités à les généraliser à l'ensemble du territoire dans un calendrier contraint.

Enfin, plusieurs des programmes de l'ANCT sont intégrés au tableau des réformes prioritaires du Gouvernement (déployer le programme ACV, déployer une offre France services dans tous les territoires, apporter une bonne couverture en internet fixe et téléphonie mobile), dont le pilotage comporte une dimension territoriale et figurent, à ce titre, dans la feuille de route interministérielle des préfets.

### 2.1.1.3 L'expertise propre de l'ANCT n'est pas clairement identifiée par les services déconcentrés de l'Etat.

Alors même qu'elle s'appuie sur les ressources de l'ex CGET (280 emplois budgétaires), mais aussi de l'Agence du numérique (40 personnes) et de l'EPARECA (43 salariés), l'ANCT est davantage perçue comme une direction d'administration centrale en charge d'une politique publique, la cohésion des territoires, composée de généralistes, que comme une agence en capacité de mobiliser une ingénierie technique pointue (ce qui la distingue de l'ADEME ou de l'ANAH). Le nombre de membres du corps préfectoral assurant des fonctions d'encadrement, comme le profil des chargés de missions territoriaux de la direction en charge de l'appui opérationnel et stratégique qui sont en relation directe avec les préfetures et DDT, expliquent probablement cette perception. Les recrutements les plus récents d'ingénieurs tendent cependant à diversifier les profils.

Cette confusion n'est pas le propre des services déconcentrés de l'Etat. Elle est également entretenue par le niveau national : le guide du préfet et des services déconcentrés de l'Etat élaboré par la DITP (juillet 2021) présente l'ANCT comme un des éléments de l'offre de services mis à la disposition de ceux-ci au même titre que les autres administrations centrales (DGCL, direction générale des outre-mer -DGOM, direction générale de l'administration et de la fonction publique -DGAFP, direction du budget...).

## 2.1.2 Une ambiguïté génératrice d'incompréhensions

Les services déconcentrés de l'Etat attendent de l'ANCT des réponses auxquelles son statut d'agence mais aussi son mode d'organisation et de fonctionnement ne permettent pas toujours de répondre :

- Bon nombre des préfets rencontrés regrettent de ne pas recevoir du directeur général de l'ANCT les orientations de cadrage sur les objectifs et moyens des missions qu'elle confie aux services déconcentrés de l'Etat.

Ils déplorent une communication foisonnante et non ciblée qui les conduit à découvrir les informations concernant la mise en place d'un nouveau programme en même temps que les collectivités bénéficiaires, sans pouvoir relayer l'information et anticiper sa mise en œuvre opérationnelle. De fait, si la présidente et le directeur général de l'ANCT se déplacent régulièrement dans les départements, les notes de cadrage sont à ce jour très peu nombreuses, contraignant trop souvent les préfetures à décliner l'action publique sur la base de dossiers de presse et de plaquettes de communication. On relève, à cet égard, une réticence des responsables de l'ANCT à s'adresser directement aux préfets et plus encore à leur envoyer des messages qui pourraient s'apparenter à une instruction. De fait, nombre de préfets regrettent que, trop souvent, les DDT soient considérées comme le relai privilégié, voire quasi-exclusif, de l'ANCT sur les territoires, au détriment du corps préfectoral.

- Les missions confiées aux préfets par l'ANCT sont considérées par la plupart d'entre eux comme une charge supplémentaire dans un contexte structurel (réduction des effectifs dans les services déconcentrés de l'Etat) et conjoncturel (gestion de la crise sanitaire) qui met sous forte tension, non seulement les membres du corps préfectoral, mais également les responsables de services (direction des politiques interministérielles, DDT...).

Rares sont ceux rencontrés par la mission qui voient seulement dans l'ANCT une incitation à travailler différemment en décloisonnant les organigrammes et les jeux d'acteurs et en privilégiant le mode projet.

Dans la plupart des cas, prévaut une réelle incompréhension sur l'incapacité de l'ANCT à leur apporter une réponse sur les moyens humains au motif qu'elle serait exclusivement au service des territoires. Le décalage entre les ressources proposées aux collectivités pour mettre en œuvre leurs projets (recrutement de chefs de projets, recours à des cabinets d'études) et la fragilité des services déconcentrés de l'Etat sur lesquels repose cet appui a été fortement souligné par l'ensemble des membres du corps préfectoral rencontrés par la mission.

- Le projet de l'ANCT, tel qu'il est d'ailleurs rappelé dans le contrat d'objectifs et de performance de juin 2021, est d'œuvrer dans la transversalité en transcendant l'approche par programmes pour développer une relation globale avec le réseau territorial.

Si quelques chantiers convergents entre programmes ont été initiés sur des enjeux partagés (pass numériques relayés par PVD ou les cités de l'emploi, renforcement de la coordination de certaines cités de l'emploi avec les besoins de territoires d'industrie), force est de constater que les programmes continuent trop souvent de fonctionner en silo et ne se parlent pas. C'est au préfet de département, délégué territorial qu'il est demandé de coordonner et de faire la synthèse entre des dispositifs nationaux qui obéissent à une logique qui leur est propre. A l'inverse des programmes qui bénéficient d'un pilotage très affirmé au niveau national et de moyens dédiés, les préfets n'ont d'ailleurs bénéficié que d'un appui limité pour la négociation des CRTE qui ont vocation à porter une approche transversale du projet de territoire. Il n'existe d'ailleurs pas, à ce jour, d'animation stratégique du réseau des délégués territoriaux (DT) et de leurs adjoints (DTA), mais exclusivement des animations opérationnelles sectorisées par programme.

- La politique de communication de l'ANCT n'est pas toujours bien comprise.

Si elle apparaît totalement légitime quand elle vise à faire connaître et expliciter « les produits » proposés par l'Agence, elle est interrogée quand elle a pour objet de promouvoir l'Agence elle-même dans une logique de marque qui peut conduire à occulter le fait que l'ANCT sur les territoires, c'est d'abord l'Etat. Plusieurs préfets ont d'ailleurs signalé à ce propos qu'ils doivent veiller à ce que la contribution de l'Etat, matérialisée notamment par l'apposition de la Marianne tricolore (logo de la préfecture) ou du France relance, qui pourrait parfois avoir tendance à être perdue de vue, soit bien associée aux projets soutenus par l'Etat et figure aux côtés du logo de l'ANCT (ex Sarthe).

Il est, à cet égard significatif que, dans l'organigramme du siège, la communication (8 personnes) soit, rattachée directement au Cabinet et cible très prioritairement les élus locaux (News lettre, web TV, plaquettes de présentation de l'ANCT, RDV de l'Agence). Rares sont les préfets qui déclinent les éléments de communication du siège en adaptant « la boîte à outils » aux réalités locales. Si cette communication institutionnelle pouvait se comprendre durant les premiers mois suivant la création de l'Agence, celle-ci ayant besoin de se faire connaître, elle leur semble de moins en moins justifiée.

Au total, la plupart des préfets rencontrés par la mission ont le sentiment d'être trop souvent considérés comme des sous-traitants de l'ANCT avec peu de marges de manœuvre et ne voient pas encore en celle-ci « une boîte à outils » qu'ils attendent et qu'il leur reviendrait de mobiliser librement sur les territoires au regard des enjeux locaux.

### 2.1.3 Une transition inachevée entre le nouveau conseil aux territoires et l'ANCT

#### 2.1.3.1 Un enjeu fort pour les DDT : faire émerger une stratégie interministérielle de l'ingénierie

La directive nationale d'orientation du 10 mars 2016 a défini le cadre de référence de l'ingénierie de l'Etat dans les territoires afin d'accompagner les collectivités et notamment les moins dotées dans une structuration de leur offre dans ce domaine. La note technique du 7 juillet 2016 relative au « nouveau conseil aux territoires » (NCT) décline sur le champ des politiques publiques portées par les ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, les modalités de mise en œuvre par les DDT de ce dispositif qui comportait plusieurs enjeux : privilégier une approche par les dynamiques de territoires et non par secteur ; faire évoluer les postures et savoir-faire individuels et collectifs pour systématiser la posture de conseil et développer une culture de coopération et de projet ; développer des compétences nouvelles liées aux problématiques de transition sociétale ou écologiques (énergie, biodiversité, risques...) ; inciter à la transversalité entre services de l'Etat.

Les rapports d'activité sur le NCT permettent de mesurer à quel point ce dispositif a contribué à préfigurer la création de l'ANCT. La synthèse des évaluations des conditions de sa mise en œuvre du par le conseil général de l'environnement et du développement durable -CGEDD (septembre 2018) regrettait toutefois l'absence de réflexion partagée entre les services de l'Etat permettant de déterminer une stratégie interministérielle de l'Etat dans les territoires. Faute de dynamique commune, le NCT, très mal connu des préfets comme a pu le constater la mission, est resté confiné à sa déclinaison ministérielle sans réellement s'ouvrir aux champs de politiques publiques (emplois, finances, éducation, santé...).

La création de l'ANCT devait contribuer à faire émerger, sous le pilotage du préfet, une stratégie interministérielle de l'ingénierie qui a vocation à prendre le relai du NCT.

#### 2.1.3.2 Des modalités d'animation du réseau des DDT par l'ANCT et la DGALN qui peinent à évoluer

Cette transition est compliquée au niveau national par la difficulté que rencontrent les structures centrales (ANCT, DGALN) à concevoir une animation conjointe du réseau des DDT intégrant les évolutions du paysage institutionnel.

Depuis 2014, la DGALN anime le NCT : elle s'appuie sur un réseau national de référents de 129 membres issus des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des DDT qui assurent le suivi des actions territoriales. Des rencontres nationales ont été organisées en 2014, 2017, 2019 et 2020, mais également au niveau local et régional.

S'il est explicitement prévu qu'une complémentarité accrue des deux entités sera recherchée au bénéfice des territoires (introduction de la directrice générale de la DGALN au rapport d'activité 2019 de décembre 2020), la co-animation du réseau n'est pas encore, pour les DDT rencontrés, une réalité opérationnelle. Les réunions et demandes de suivi et de restitution par les deux structures nationales n'ont pas encore été suffisamment rationalisées.

Sur les territoires, les acteurs locaux ont par ailleurs souvent du mal à comprendre la distinction entre deux dispositifs qui apparaissent très proches dans leurs objectifs comme dans leurs modalités, les « Ateliers des territoires » portés par la DGALN et les « Fabriques de territoires » promus par l'ANCT.

Les difficultés rencontrées dans la clarification et la recomposition des modalités d'animation du réseau des DDT sont très largement liées au sentiment de la DGALN (et notamment de sa sous-direction de l'aménagement durable) qui a initié, à travers le conseil aux territoires et parfois un peu seule, une nouvelle dynamique, de ne pas avoir vu son rôle suffisamment reconnu par la nouvelle Agence dont la tutelle est aujourd'hui assurée exclusivement par la DGCL.

## 2.2 L'occultation du niveau régional fragilise la mise en œuvre des missions de l'Agence

L'organisation territoriale de l'Agence repose sur une relation directe entre le siège et le niveau départemental qui contourne le niveau régional, lequel a pourtant toute sa place dans le dispositif.

### 2.2.1 Le progressif effacement du niveau régional

Les travaux de préfiguration de l'Agence avaient bien prévu une place et un rôle pour le niveau régional de l'Etat. Le rapport « France territoires » proposait ainsi de faire du préfet de région le délégué régional de l'Agence ayant en charge le dialogue avec le niveau national, l'articulation avec la planification régionale (SRADDET), la régulation calendaire, financière et technique des différentes demandes d'appui de son ressort. Les SGAR avaient d'ailleurs été étroitement associés à l'élaboration de l'offre de services de l'agence.

La loi du 22 juillet 2019 et le décret du 18 novembre 2019 qui ont créé l'Agence n'ont pas repris cette idée et ne font référence au niveau régional que pour enjoindre au préfet/délégué territorial de veiller à assurer la cohérence et la complémentarité des actions de l'Agence avec les décisions prises au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

C'est en fait l'instruction du 15 mai 2020 et le vade-mecum qui précisent, de façon très succincte et limitative le rôle du préfet de région, envisagé exclusivement sous un angle financier. Celui-ci est invité à réunir le comité régional des financeurs (CRF) afin de mobiliser les crédits nécessaires pour réaliser les projets de territoires des collectivités. Il lui revient également d'effectuer un suivi régional des actions financées dans ce cadre.

S'agissant des programmes de l'ANCT, le rôle du niveau régional n'est explicité que pour deux d'entre eux :

- ACV a prévu un comité d'engagement au niveau régional qui a pour vocation de valider les conventions, coordonner les financements et suivre les projets ;
- Territoires d'industrie, qui vise à lever les freins au développement de l'industrie (attirer, recruter, simplifier et innover), s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec les Régions qui sont chargées de le piloter. L'animation de ce programme est très largement déconnectée du niveau départemental et associe les directions du développement économique des Conseils régionaux, les SGAR et des industriels.

La mission a constaté au cours de ses déplacements, qu'aucune région n'avait, à ce jour, mis en place ce CRF et que la plupart des SGAR se sentaient peu impliqués dans la déclinaison des missions de l'Agence sur les territoires. Les comités de l'administration régionale (CAR) sont parfois l'occasion de partager l'information sur la mise en œuvre des programmes nationaux et des contractualisations portées par l'ANCT, mais rarement un lieu de coordination. Les tentatives de certaines préfectures de région pour structurer un travail partenarial avec le niveau départemental sont restées lettre morte (ex Nouvelle Aquitaine). L'ingénierie territoriale relève exclusivement du niveau départemental ce que confirme les liens très distendus qu'entretiennent les chargés de mission territoriaux de la direction AOS avec les SGAR.

### 2.2.2 L'absence du niveau régional dans la gouvernance territoriale est aujourd'hui problématique

La volonté de privilégier une approche départementale, garante d'une réponse de proximité aux territoires semble aujourd'hui avoir été trop loin et la négation de la place et du rôle du niveau régional pose aujourd'hui divers problèmes.

### 2.2.2.1 La région est l'échelon privilégié de la planification en matière d'aménagement du territoire (SRADDET) et d'économie (SRDEII)

C'est avec le Conseil régional que sont négociées les contractualisations les plus structurantes (contrat de plan, contrats interrégionaux de bassins et massifs). Régions de France regrette ainsi que le rôle privilégié des Conseils régionaux en matière d'aménagement du territoire ne soit reconnu ni au niveau national (les Conseils régionaux ne disposent que d'un siège au conseil d'administration de l'Agence), ni au niveau local.

Ainsi, le choix structurant d'une délégation territoriale de l'ANCT positionnée à l'échelon départemental n'a pas été compris des Régions qui se sont senties peu associées à la mise en œuvre des missions de l'ANCT : elles n'ont, de fait, été que peu impliquées dans la mise en œuvre des programmes nationaux à l'exception de Territoire d'industrie. Si les Régions sont invitées aux CLCT, elles y siègent selon des modalités (élus ou fonctionnaires) et une fréquence très variable. Rares sont également les Régions qui sont impliquées dans les contractualisations de CRTE et, à l'exception de l'Occitanie qui conduit historiquement une politique très volontariste de contractualisation avec les pays et les PETR, très peu d'entre elles en ont été signataires. Elles ne sont enfin pas mobilisées sur l'offre d'ingénierie locale et leur contribution aux co-financements de projets locaux ne passe pas par l'ANCT et sa délégation territoriale, le comité régional des financeurs<sup>36</sup> n'ayant jamais été réuni<sup>37</sup>.

Les tentatives laborieuses de la Région Bretagne pour faire converger son action avec celle de l'Etat sont, de ce point de vue, éclairantes sur la faible attention portée au partenariat régional. La Région aurait souhaité pouvoir être associée aux CRTE et à la déclinaison régionale du programme PVD qui croisait ses propres priorités. Elle a saisi les quatre préfets de département pour les inviter à discuter des modalités d'articulation de sa politique contractuelle avec les CRTE (périmètre, enjeux). Sans réponse, elle a finalement été invitée à réagir avec un délai de réponse très limité sur des projets à la négociation desquels elle n'a pas été associée et a donc refusé de les signer.

### 2.2.2.2 Le niveau régional est celui où se coordonnent les différentes sources de financement des projets de territoire les plus structurants

La région concentre les aides européennes, qu'elles résultent du programme national de reprise et de résilience (PNRR) ou des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FSE), le plan de relance et le contrat de plan Etat-Région, mais aussi les dotations de l'Etat comme la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dont la programmation est validée par le préfet de région, ou le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui peut apporter un soutien aux projets qui n'ont pas bénéficié de la DSIL ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). La coordination de ces financements au niveau régional est un enjeu majeur pour les fonds européens (la réglementation européenne rend impossible le financement d'une même dépense avec des crédits de la « facilité pour la reprise et la résilience » -FRR- et d'autres fonds européens), mais aussi pour les crédits nationaux. Les SGAR ont un rôle majeur dans cette régulation.

La circulaire du 20 novembre 2020 du Premier ministre relative aux contrats de relance et de transition écologique précise explicitement que « leur financement pourra être abondés en crédits par le volet territorial des fonds européens et des CPER dont ils sont une déclinaison directe ».

La mission a constaté que si un certain nombre de SGAR (ex Normandie) ont mis en place des outils de suivi du financement des différents programmes de l'ANCT ou du plan de relance (Centre-Val de Loire), la capacité de mobiliser les fonds européens pour financer certains projets des CRTE n'est pas appréhendée et le volet territorial des contrats de plan (CPER) est, lorsqu'il existe, peu explicite sur l'articulation entre contractualisation régionale et infra-départementale.

<sup>36</sup> Article R1232-11 du code général des collectivités territoriales : le comité régional des financeurs réunit les représentants locaux des opérateurs membres du comité national de coordination et est animé par le préfet de département du chef-lieu de la région.

<sup>37</sup> Cette absence de réunion du CRF, est sans préjudice de la réunion du comité de pilotage régional du programme « action cœur de ville » ou du comité de pilotage régional du plan de relance.

### 2.2.2.3 La gouvernance territoriale des grands opérateurs nationaux, partenaires de l'ANCT est organisée au niveau régional<sup>38</sup>

Une note interne de l'ADEME à l'intention de ses directeurs généraux du 16 mai 2019 explicite très bien les modalités et enjeux de cette organisation. Le préfet de région, délégué territorial (ADEME) préside le comité régional d'orientation qui rassemble les services de l'Etat mais également des élus des Région, Conseils départementaux et grandes collectivités et a pour vocation de définir les orientations de l'action de l'opérateur en région. Cette organisation facilite l'articulation avec les services de l'Etat en région (DREAL, direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt -DRAAF, direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités -DREETS...) et en département. Elle permet également de tenir compte de la taille limitée des équipes de l'opérateur qui ne lui permet pas une présence institutionnelle forte au niveau départemental.

## 2.3 Les départements ne disposent pas d'une stratégie territoriale partagée

### 2.3.1 L'absence quasi généralisée de feuilles de route

La mise en place du CLCT devait être l'occasion d'élaborer un diagnostic du département faisant ressortir ses fragilités et ses opportunités et d'arrêter, sur cette base, les priorités de l'action départementale en matière de cohésion territoriale. Le vade-mecum précisant les modalités d'intervention de l'Agence rappelle ainsi que le CLCT a vocation à :

- contribuer à la définition d'une feuille de route départementale stratégique partagée Etat/collectivités à partir d'une identification des besoins des collectivités ;
- déterminer des thématiques et territoires d'intervention prioritaires qui répondent aux enjeux locaux.

Force est de constater que ces feuilles de route n'ont pas été élaborées dans la plupart des départements et que, lorsqu'elles existent, elles visent davantage à préciser les modalités de la gouvernance territoriale qu'à en expliciter les objectifs (ex : Vaucluse, Sarthe).

Seuls trois des départements visités par la mission ont identifié cette problématique, mais rares sont ceux qui l'ont véritablement concrétisée : dans la Sarthe, la feuille de route départementale intègre à la fois les orientations stratégiques du département et les modalités opérationnelles de mise en œuvre des missions de l'ANCT. Dans le Vaucluse, la réalisation d'un diagnostic territorial a été confiée à un prestataire (Acadie), mais le contexte sanitaire n'a pas permis de le partager avec l'ensemble des acteurs locaux et, notamment, les collectivités territoriales. En Ille et Vilaine, le projet de feuille de route après avoir présenté les missions de l'ANCT, son cadre d'intervention dans le département et les ressources mobilisables, rappelle quelques priorités qui ne définissent pas une stratégie. La feuille de route fixée au délégué territorial adjoint de Haute Garonne prévoit l'élaboration d'une stratégie territoriale, mais celle-ci ne s'est pas encore concrétisée.

On notera, toutefois, que sur quelques territoires confrontés à de grandes difficultés économiques et sociales (Ardennes, Nièvre), la mise en place de « pactes territoriaux » a permis de définir la stratégie partagée de l'Etat en matière de cohésion territoriale. Les objectifs et actions du pacte de développement territorial pour la Nièvre signé le 15 février 2019 ont pu, ainsi, être mobilisés par la préfecture dans la négociation des CRTE dans les conditions rappelées ci-dessus.

Faire du niveau départemental le lieu privilégié de la déclinaison opérationnelle de l'action de l'Etat en matière de cohésion territoriale implique que celui-ci se dote d'une stratégie territoriale qui ne repose pas sur l'élaboration d'un nouveau schéma mais sur l'explicitation de la vision et du dire de l'Etat sur les priorités du département au regard, notamment, des dynamiques locales existantes.

<sup>38</sup> 9 directions régionales au CEREMA, 16 à la Banque des territoires, 13 à l'ADEME.

Ce déficit est d'autant plus regrettable qu'existent, par ailleurs, un certain nombre de documents qui sont susceptibles de contribuer à la définition de cette stratégie départementale :

- Les feuilles de route interministérielles des préfets qui, suite à la note du Premier ministre du 19 avril 2021, sont désormais effectives dans la quasi-totalité des départements.

On notera que celles-ci sont articulées principalement autour de la déclinaison territoriale des réformes prioritaires du Gouvernement, c'est à dire autour d'actions très concrètes accompagnées d'indicateurs de suivi et non sur une démarche stratégique organisée autour des enjeux du territoire. De fait, plusieurs des programmes de l'ANCT figurent parmi les priorités identifiées dans la quasi-totalité des feuilles de route (France services ...). Toutefois, quelques feuilles de route (ex Calvados) inscrivent utilement ces dispositifs dans une stratégie départementale. Par ailleurs, les préfets peuvent compléter la liste des priorités gouvernementales par des projets structurants locaux.

- La mise en œuvre de l'agenda rural a, conformément à une circulaire du 17 décembre 2020, donné lieu à l'élaboration d'une feuille de route présentant les enjeux d'attractivité des territoires ruraux dans le département et les mesures les plus pertinentes (ex dans le Lot et Garonne : faire des territoires ruraux les fers de lance de la transition écologique, améliorer la vie quotidienne des habitants, appuyer les élus locaux dans leur action).
- Les démarches prospectives initiées tant par la Région dans le cadre du SRADDET, que par le Conseil départemental lorsque celui-ci a élaboré un projet de territoire (« scénario souhaité pour l'Ille et Vilaine en 2035 », « Calvados territoire 2025 » ...).
- Les accords départementaux de relance qui expriment une ambition commune entre l'Etat et le Conseil départemental autour de trois priorités : la transition écologique, la compétitivité et la cohésion sociale et territoriale.
- Les analyses et propositions réalisées par les préfets de département à l'occasion de la préparation du contrat de plan (CPER) qui sont des documents internes aux services de l'Etat, mais qui comportent souvent une présentation des enjeux et projets structurants du département (ex Allier).

Un certain nombre des préfets rencontrés par la mission, ont, à cet égard, regretté la disparition des projets d'action stratégiques de l'Etat en département (PASED) qui avaient vocation, aux termes de la circulaire du 19 mai 2004, « à constituer le point de vue de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales pour les démarches de contractualisation » et auraient pu être utilement mobilisés pour l'élaboration des CRTE.

### **2.3.2 Les ressources en matière d'observation et de prospective territoriales font particulièrement défaut au niveau départemental**

Les préfetures de département ne disposent pas aujourd'hui de ressources propres en matière d'observation et de prospective et s'appuient principalement sur les DDT.

Le décret de création des DDT(M) du 3 décembre 2009 précise en effet qu'elles concourent à la connaissance des territoires, ainsi qu'à l'établissement des stratégies et des politiques territoriales. Mais si les DREAL ont conservé des moyens significatifs en matière d'observation, il n'en est pas de même des DDT : les effectifs dédiés y sont faibles, peu armés en agents de catégorie A (24 %) et avec des déséquilibres dans la répartition des expertises, marqués par une trop grande spécialisation (SIG/géomatique), au détriment des fonctions études et expertise.

La fragilisation des missions de connaissance au sein des services déconcentrés de l'Etat est liée à des évolutions internes (baisse d'effectifs et de moyens), mais aussi à des éléments externes : la loi NOTRe a confié une nouvelle compétence aux Régions en matière d'information géographique, la multiplication des producteurs de données, le développement du numérique et de l'open data....

Or, les préfets, délégués territoriaux de l'ANCT, comme les collectivités territoriales ont plus que jamais besoin pour mieux connaître leur territoire (portraits, atlas...) d'une information présentant des caractéristiques explicitées dans le rapport du CGEDD sur « l'optimisation des connaissances » (janvier 2021) :

- face à la profusion des données et des outils de toute origine, l'accent doit aujourd'hui être mis sur l'interprétation, la fabrication de conclusions partagées, de consensus, s'appuyant sur les données et sur des méthodologies et des indicateurs solides ;
- le besoin d'une information « en temps réel », souligné par tous les acteurs territoriaux, implique un changement complet de posture par rapport à la donnée, avec un arbitrage permanent à effectuer entre exigence de qualité, voire de sur-qualité, et exigence de réactivité.

Différentes ressources sont aujourd'hui mobilisables par les préfetures pour développer des analyses territoriales :

- Au niveau départemental :

Les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers (EPF), les chambres consulaires, les pays/PETR peuvent apporter des éclairages utiles sur les problématiques de leur ressort. Rares sont les départements qui mobilisent des crédits d'étude pour pallier ces carences (Vaucluse).

- Au niveau régional<sup>39</sup> :

Les directions régionales de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) constituent l'acteur de référence en matière de productions statistiques et d'études socio-économiques régionales. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche de la Région représentent un important potentiel de connaissance du territoire régional. Peuvent également être mobilisées les expertises du CEREMA, de l'ADEME, de la Banque de France et de l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Un certain nombre d'observatoires thématiques, souvent copilotés par l'État et la Région, produisent également des études (observatoires de la santé ; observatoires du foncier ; les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation ; les observatoires des transports ; les observatoires du tourisme...). Il n'existe pas de dénombrement précis et officiel de ces structures. L'ANCT, dans le cadre de la création d'un « Carrefour des observatoires », a récemment entrepris de recenser les observatoires territoriaux afin de dresser un panorama général de l'observation territoriale en France et d'en constituer un annuaire. Le recensement se révèle « *encore inégal entre les Régions* » et « *n'est pas figé* » ; il aboutit au décompte de 198 observatoires régionaux, ce nombre incluant des observatoires départementaux, et n'intégrant pas certaines Régions pour lesquelles les données n'étaient pas disponibles.

- Enfin, au niveau national :

L'ANCT met à disposition des délégués territoriaux un certain nombre d'outils de connaissance des territoires. L'Agence produit ainsi quelques études thématiques (ex Baromètre de la cohésion des territoires), un Atlas des départements (chiffres clés, graphiques et cartes) et des plaquettes départementales qui permettent de valoriser l'action de l'ANCT dans chaque ressort. Il s'agit d'un outil de communication utile, qui gagnerait à être consolidé préalablement à sa diffusion avec le préfet et ses services et à ménager un « encart local » permettant de valoriser d'autres réalisations que celles portées par la seule ANCT, y compris à l'initiative locale (ex plan départemental de rénovation progressive du patrimoine vernaculaire dans le Calvados).

---

<sup>39</sup> Rapport de l'IGA « Les régions et la connaissance des territoires » 2020.

En assurant la continuité de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), lié au SIG ville, et de l'Observatoire des territoires (OT), l'ANCT fournit à tous les acteurs locaux des éléments utiles à la meilleure connaissance de leur territoire. Depuis 2004, l'Observatoire des territoires rassemble, analyse et diffuse les données relatives aux dynamiques et aux disparités territoriales. Il favorise l'harmonisation des méthodes d'observation et d'analyse territoriale entre l'Etat et les collectivités en mettant à disposition des acteurs locaux une cartographie interactive permettant de construire un diagnostic territorial, des analyses synthétiques de chaque territoire (portraits de territoires).

Au-delà des indicateurs nationaux que ces observatoires rendent publics, accessibles et déclinables par territoire, ils fournissent une « boîte à outil » de données et un instrument de cartographie (GéOT), utilisables par chaque acteur pour établir son diagnostic de territoire, définir sa stratégie de développement et de cohésion territoriale, puis ses projets territoriaux.

Dans la continuité, des contacts ont été pris avec d'autres producteurs d'information territoriale afin de donner aux acteurs locaux tous les leviers disponibles d'aide au pilotage et à la décision (ex France stratégie ou collaboration envisagée avec le Conseil national des acteurs de la prévention spécialisée -CNAPS). D'autres partenariats pourraient être envisagés (ex autres observatoires comme ceux de la santé, des transports ou des déchets, l'INSEE, l'IGN, ...).

## **2.4 La diversité des territoires plaide pour qu'une plus grande liberté soit laissée aux acteurs locaux dans la mise en œuvre des programmes nationaux**

Si l'Agence insiste fortement dans sa communication sur sa capacité à s'adapter aux projets locaux, la prise en compte des dynamiques locales existantes dans la déclinaison opérationnelle des programmes apparaît insuffisante.

### **2.4.1 Des attentes et réponses qui dépendent largement des contextes locaux**

La réalité des territoires est multiple du fait des caractéristiques géographiques, du contexte socio-économique ou des dynamiques institutionnelles. Dès lors, les attentes de chaque territoire, des élus et de la population peuvent fortement varier. Selon qu'il existe ou pas une tradition et une dynamique de coopération entre acteurs locaux, selon les échelles privilégiées pour la contractualisation, l'offre d'ingénierie publique et privé mobilisable, les modalités d'accompagnement des projets de territoires pourront être très différentes.

Ainsi, alors que la contractualisation régionale s'est longtemps déclinée à l'échelle des pays, la réforme de la carte intercommunale de 2017 a eu pour conséquence de revoir cette logique dans certaines régions. Si les Conseils régionaux de Bourgogne Franche Comté, Centre Val de Loire, Corse, Grand est, Nouvelle Aquitaine et Occitanie continuent de privilégier la contractualisation à l'échelle pays, les Régions Normandie, Sud PACA, Pays de la Loire et Bretagne ont opté pour une contractualisation à l'échelle intercommunale (les Hauts de France ont retenu 8 espaces régionaux). La coopération avec les Conseils régionaux impose à l'Etat de prendre en compte cette nouvelle donne.

La qualité de la relation avec le Conseil départemental est également déterminante dans la dynamique d'un territoire et sa capacité de réponse collective à ses besoins pour l'aboutissement de ses projets. La posture du Conseil départemental est un facteur clé pour la concrétisation de priorités de l'Etat comme l'accessibilité aux services publics, la couverture numérique, la mise à disposition de moyens d'ingénierie territoriale ou la contractualisation. Le réseau des espaces France service pourra ainsi se déployer en complémentarité (ex Côtes d'Armor) ou en concurrence (ex Haute-Garonne) de celui des maisons départementales des solidarités. En matière d'ingénierie, la plupart des départements étant aujourd'hui le partenaire privilégié des communes et intercommunalités, la situation sera très différente suivant que le Conseil départemental a ou pas déployé une offre de services dans ce domaine à travers la création d'une ATD ou la mobilisation coordonnée des ressources dont il dispose dans ce domaine (service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration -SATESE, CAUE...). La volonté du département de signer le CRTE est, en tout état de cause, un indicateur très éclairant sur la qualité de la relation entre l'Etat et cette collectivité.

En matière d'ingénierie, au-delà de l'offre publique (Conseil départemental, PETR, parcs naturels régionaux, services de l'Etat territorial), c'est la densité de l'offre privée de prestation d'ingénierie de toute nature (étude et diagnostic, conception, accompagnement au pilotage, maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre ...) qui conditionne la capacité de l'offre subsidiaire de l'Etat, incluant l'offre de l'ANCT, à répondre aux besoins des projets locaux. L'absence de ressources locales constitue, en effet, la première limite à toute réponse.

## 2.4.2 Des programmes dont la déclinaison opérationnelle ne prend pas suffisamment en compte les dynamiques locales existantes

Si les programmes répondent incontestablement, dans leur conception aux besoins des territoires, leurs modalités de mise en œuvre ne permettent pas toujours de prendre en compte la diversité des dynamiques locales.

### 2.4.2.1 La difficile conciliation des approches descendantes des programmes nationaux et ascendantes des projets de territoire

L'accompagnement des projets de territoires par l'ANCT obéit à deux logiques :

- une logique descendante qui repose sur le déploiement de programmes et dispositifs nationaux renvoyant à des priorités gouvernementales dont la déclinaison fixe des objectifs chiffrés et précis : un espace France service par canton ; 1600 petites villes de demain, couverture de l'ensemble du territoire par un CRTE ;
- une logique ascendante : est ainsi proposé, dans le même temps, un accompagnement sur mesure aux projets de territoire portés par les collectivités.

Le lien entre ces deux approches est assurée par la mobilisation d'une offre d'ingénierie publique subsidiaire pour l'émergence, la conception et la formation de projet locaux qu'ils s'inscrivent dans les programmes nationaux, répondent à des besoins spécifiques ou accompagnent le processus de contractualisation (marché public d'accompagnement<sup>40</sup>).

Force est de constater que ce sont les programmes et dispositifs nationaux qui sont au cœur de l'action de l'ANCT, y compris dans la démarche de CRTE qui se résume, trop souvent, à l'agrégation des dispositifs nationaux dont les communes ou intercommunalités sont lauréates et à l'addition de l'ensemble des projets portés par les communes. Encore trop rares sont ceux qui reposent sur une vision stratégique d'un projet partagé par les collectivités d'un territoire et ne considèrent les programmes nationaux que comme des outils au service de cette ambition et pas comme des objectifs en soi. La démarche de projet se limite, dans ce cas, à une contractualisation formelle.

Dans ce contexte marqué par une très forte mobilisation des services déconcentrés de l'Etat pour mettre en œuvre dans des délais contraints et impératifs, programmes nationaux et CRTE, la structuration de l'offre d'ingénierie, qui est pourtant des trois missions de l'ANCT la plus attendue des collectivités, est le chantier qui a le moins avancé depuis deux ans. Les moyens mobilisés dans ce cadre s'inscrivent, le plus souvent, en soutien des dispositifs nationaux et en particulier à la conclusion des CRTE cette année, comme le montre le bilan de cet appui à la mi-2021<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> **Marché public (accord cadre à bon de commande)** de prestataires privés expérimentés en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage (compétence généraliste de montage et de pilotage de projets territoriaux) et sectoriel (numérique, écologique, démographique, commerce ...) pour la déclinaison locale de programmes nationaux d'appui territorialisés, l'élaboration de stratégies globales d'intervention sur un territoire ou la déclinaison d'un projet particulier, structurant et complexe. 27 lots géographiques (diagnostics, définition enjeux et orientations stratégiques, participation citoyenne et concertation, accompagnement au pilotage et mise en œuvre des projets) ; 9 lots thématiques (accompagnement au cadrage et au montage des projets/opération, développement économique, développement culturel de loisir et de tourisme, accès aux équipements et services de la santé, accès au numérique, transition écologique et biodiversité, transition énergétique, accessibilité mobilités et connexions, implantation des grands projets stratégiques étrangers à fort potentiel de création d'emplois). (Source : Dossier du Conseil d'administration de l'ANCT du 17 décembre 2020).

<sup>41</sup> **Bilan du recours à l'accord cadre à bon de commande** : en 2020 = 125 projets accompagnés (64% villes et 26% intercommunalités) principalement sur de la revitalisation commerciale et artisanale (98%) et sous forme de mise à disposition de prestation externe (40%), mais aussi d'expertise interne à l'ANCT (34%) ;

#### 2.4.2.2 Un déploiement des programmes qui ne s'inscrit pas dans une logique de subsidiarité

Si les programmes nationaux répondent sans conteste à des besoins locaux, leur conception ou les objectifs chiffrés qui s'y attachent ne tiennent pas nécessairement compte des dispositifs et coopérations existant déjà au niveau territorial sur des objets similaires.

Plusieurs Régions et Départements qui avaient mis en place un programme de revitalisation des centres bourg antérieurement à ACV/PVD auraient souhaité articuler leur intervention avec celle de l'Etat. Ainsi, en Bretagne, l'Etat et le Conseil régional ont travaillé à une convention commune à l'ensemble des partenaires concernés qui inscrivait le dispositif dans le volet « soutien aux centralités » du volet territorial du CPER. Le Conseil régional a finalement découvert une liste des communes éligibles arrêtée sans aucune concertation et pas donné suite à cette collaboration.

France service a, de même, été conçu par l'ANCT sans s'appuyer sur les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité au service (SDAASaP). La mission n'a, d'ailleurs, pas réussi à identifier l'administration centrale en charge aujourd'hui de cette démarche (ANCT, DGCL).

##### Encadré n° 1 : France service

L'article 98 de la loi Notre a rendu obligatoire l'élaboration de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASaP) sous le pilotage conjoint des préfets de départements et des présidents de Conseils départementaux. Le bilan réalisé en juillet 2019 faisait ressortir que 96 départements s'étaient dotés d'orientations stratégiques et de plans d'action dans ce domaine et 77 d'un comité de pilotage pour conduire la mise en œuvre de leur SDAASAP.

Or, la création de France services en 2019 ne s'est pas inscrite dans la continuité de cette démarche. Même si les ambitions de France Services étaient plus fortes (généralisation) et son cahier des charges plus exigeant, un partenariat avait été construit avec les collectivités (et notamment les Conseils départementaux) des territoires et des thématiques prioritaires identifiés.

Plusieurs départements se sont, d'ailleurs, inscrits dans la continuité de cette démarche pour finaliser leur maillage territorial et souhaitent continuer à la faire vivre (Côtes d'Armor). Nombreux sont les Conseils départementaux qui se sont étonnés de voir du jour en lendemain cette démarche tomber en déshérence et interrogés sur la continuité de l'action de l'Etat.

S'agissant de la contractualisation, s'est posée la question de l'articulation entre les pactes territoriaux (Nièvre) et les CRTE. L'impossibilité d'envisager la négociation d'un contrat au niveau départemental a conduit la préfecture à une négociation complexe avec les deux PETR pour intégrer les actions du pacte dans les CRTE.

Dans ce contexte, les dispositifs préexistants ont, au mieux, pu être intégrés aux programmes de l'ANCT, sous un nouveau label en bénéficiant de la souplesse des collectivités locales (ex Occitanie). Dans certains cas, cette juxtaposition a, au pire, été perçue comme une concurrence et pu remettre en cause des partenariats (ex Bretagne). Elle a enfin parfois conduit à des situations peu compréhensibles, pour les élus comme les préfets : intercommunalité isolée contrainte à un CRTE (ex Oise, Ariège, Aude) ou fragilisation de dispositifs locaux efficaces du fait de la concurrence du dispositif ANCT (ex maisons des solidarités concurrencées, dans leurs financements et leurs moyens d'animation, par les espaces France service).

La méconnaissance des initiatives préexistantes par l'ANCT génère ainsi un double risque, d'une part, d'effet contre-productif de ses initiatives sur un territoire et, d'autre part, de réticences d'élus ayant le sentiment que l'Etat réinvente et labellise sous sa bannière des dispositifs au niveau national, en niant les dynamiques locales. Il est, de ce point de vue, regrettable que le principe de subsidiarité clairement affiché en matière d'ingénierie ne préside pas à l'exercice des autres missions de l'agence.

---

Au 1<sup>er</sup> semestre 2021 = 455 projets accompagnés (19% villes et 71% intercommunalités) principalement sur l'appui à l'élaboration ou contribution à un projet de territoire –CRTE (68%) et sous forme de mise à disposition de prestataire externe (47%), d'expertise d'un opérateur partenaire (31% : 101 projets appuyés par le CEREMA et 55 par l'ADEME) et de subventions directes (21%). Au 20 juin 2021, sur l'enveloppe budgétaire prévue de 20M€, 13 M€ avaient été décidés ou provisionnés (6M€ pour les chefs de projet PVD) et 5,5M€ engagés. (Source : ANCT).

### 2.4.2.3 Des programmes trop formatés dont la mise en œuvre ne peut se concrétiser que par des ajustements pragmatiques

Les programmes nationaux sont conçus de manière uniforme pour l'ensemble du territoire, fondés sur des critères nationaux d'éligibilité et, pour certains d'entre eux, sur des cahiers des charges encore trop rigides, qui ne permettent pas de s'adapter aux réalités d'un territoire. C'est par exemple le cas du programme France service dont l'objectif de qualité n'est pas discutable, mais dont le degré d'exigence cumulé notamment sur les moyens (effectifs, locaux) n'est pas réalisable dans un certain nombre de petites collectivités ou ne l'est qu'au temps T sans garantie de pérennité du service sur le long terme. C'est aussi le cas des programmes concernant les centres bourgs qui renvoient à des problématiques très différentes d'une région à l'autre, voire d'un département à l'autre.

N'accordant pas suffisamment de place aux possibilités d'adaptations locales, ces programmes peuvent ne pas correspondre aux besoins des collectivités qui n'y ont pas recours, voire ne se sentent pas concernées (cf. seuil de population d'ACV ou PVD excluant les plus petites villes ex Aude). Ce sentiment est même renforcé lorsque des décisions dérogatoires sont prises par l'ANCT sans explicitation suffisantes auprès des élus et des préfets, qui ne comprennent pas ces choix, comme par exemple pour des villes lauréates de PVD qui n'ont pas été à l'initiative de leur candidature (ex Oise).

L'ANCT a su faire preuve de pragmatisme pour faciliter la déclinaison opérationnelle des programmes. S'agissant des collectivités signataires des CRTE, alors que la maille intercommunale était recommandée, nombreux ont été ceux signés avec des PETR là où cet acteur paraissait légitime et efficace pour porter une démarche de projet de territoire (cf. récente étude de l'association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays -ANPP). De la même façon, le calendrier initial de conclusion de CRTE<sup>42</sup>, qualifié d'irréaliste par l'ensemble des acteurs rencontrés, a été assoupli jusqu'à fin 2021. L'ANCT n'a, par ailleurs, pas imposé de « modèle type » pour ces contrats. La prescription d'un espace France service par canton, a été souvent appréciée avec réalisme par rapport à l'objectif global.

Mais cette souplesse dans la mise en œuvre est souvent le tempérament indispensable apporté à des dispositifs dont le cadre défini au niveau national apparaît encore trop centralisé et rigide.

### 2.4.3 Une déconcentration des crédits d'étude encore trop limitée

Au-delà des annonces publiques nationales, la plupart des programmes et dispositifs de l'ANCT sont financés par les dotations et fonds de droit commun de l'Etat dédiés au développement local et à la cohésion des territoires (dotation d'équipement des territoires ruraux ou DETR, dotation de soutien à l'investissement des départements ou DSID, dotation de soutien à l'investissement local ou DSIL, fonds national d'aménagement ou de développement du territoire ou FNADT, les fonds européens du FEDER et du FSE), complétés par le plan de relance et quelques programmes ministériels, ainsi que par des co-financements de ses partenaires et opérateurs conventionnés (Banque des territoires, ADEME, ANRU, ANAH ou CEREMA). L'ANCT bénéficie elle-même d'une subvention pour charge de service public financée par le programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »<sup>43</sup> et de crédits de personnel.

Si ces financements sont déconcentrés au niveau régional voire départemental, en lien avec la conférence des maires pour la DETR, une exception demeure s'agissant du marché d'accompagnement subsidiaire aux besoins d'ingénierie des projets locaux -). Pour ce marché à bon de commande conclu par l'ANCT, les demandes sont formées au niveau local par les collectivités et instruites par les services du préfet de département, délégué territorial de l'Agence qui n'émet cependant qu'un avis.

---

<sup>42</sup> La circulaire du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique fixait l'échéance de conclusion des contrats au 30 juin 2021 : « Nous souhaitons que l'ensemble des collectivités se voient dès à présent proposer cette nouvelle démarche contractuelle, afin que tous les territoires puissent être couverts par un CRTE, signé ou sur le point de l'être, d'ici le 30 juin 2021 ».

<sup>43</sup> L'ANCT bénéficie aussi de crédits de personnels issus du programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Il doit, en effet, transmettre la demande au chargé de mission territorial (CMT) de l'ANCT en charge de son ressort, qui l'analyse et la présente lors de la revue de projet hebdomadaire au siège, qui décide du principe, du mode et du niveau d'accompagnement accordé, en associant de plus en plus les directions de programme<sup>44</sup>. C'est ensuite le siège de l'ANCT qui sollicite le prestataire (ni les délégués territoriaux, ni les collectivités locales).

Au-delà des délais incompressibles induits par cette centralisation de la décision et des doublons d'instructions possibles entre les services déconcentrés, les chargés de mission territoriaux (CMT) de l'ANCT et les services de gestion du siège, c'est la crédibilité du délégué territorial et de ses services qui peut être questionnée par cette organisation. En effet, les autres crédits de l'Etat, comme les financements des autres opérateurs sont déconcentrés à l'échelon régional (comités d'engagement régionaux de la Banque des territoires, de l'ADEME, de l'ANAH ou du CEREMA) et la complétude de la connaissance de leviers locaux paraît nécessaire à la capacité de pilotage de ces ressources, mais aussi de réponse coordonnée et rapide de tous les prestataires d'ingénierie publique locale, sans méconnaître le principe de subsidiarité des moyens complémentaires, limités, apportés par l'ANCT.

## 2.5 Les moyens de l'Etat territorial ne sont pas à la hauteur de l'enjeu

L'appui aux collectivités territoriales n'est évidemment pas une mission nouvelle pour l'Etat territorial. Mais la priorité donnée au déploiement de certains programmes et contractualisations, le recentrage sur l'accompagnement des projets de territoire, la proposition d'une offre de services ambitieuse en matière d'ingénierie, renouvellent les conditions de leur intervention et font peser sur les services déconcentrés une incontestable pression.

### 2.5.1 Des moyens insuffisants dans les départements

#### 2.5.1.1 Des services de l'Etat aux ressources limitées et pas toujours acculturés aux enjeux des politiques territoriales

##### 2.5.1.1.1 Une tension forte sur les effectifs

Les insuffisances des moyens de l'Etat territorial se constatent à l'échelon de pilotage comme dans les équipes techniques et opérationnelles.

Le choix du nombre et du profil de l'adjoint du délégué territorial (DTA) a été laissé à la libre appréciation du préfet. L'article R.1232-9 du CGCT précise seulement que « *le préfet de département peut nommer délégué territorial adjoint le directeur départemental des territoires ainsi que d'autres personnels de l'Etat en service dans ce département* », ce que reprend le vade-mecum national de l'ANCT en citant « *DDT, sous-préfet ou tout personnel de l'Etat en fonction dans le département* » et que complète l'instruction du 15 mai 2020 relative aux modalités d'intervention de l'Agence nationale de cohésion des territoires en précisant qu'ils doivent être désignés « *en tenant compte des spécificités de votre territoire* » et que la/les nominations font l'objet d'un arrêté préfectoral.<sup>45</sup>

Dans ce cadre, la plupart des préfets ont fait le choix de constituer un binôme désignant comme DTA(s) le DDT et le SG de la préfecture (ou le secrétaire général adjoint), parfois un sous-préfet, voire le directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). Quelques organisations locales résultent d'une démarche stratégique : choix du DDT, parfois en duo avec le DDETS, pour conforter le nouveau positionnement de DDI (Côtes d'Armor ou Orne) ou tenir compte de la dualité socio-économique du département (Seine et Marne), ou choix d'un binôme SG pilote stratégique et

<sup>44</sup> Un mécanisme d'escalade d'arbitrage auprès du directeur général existe en cas de difficulté, d'ampleur du dossier ou d'articulation à rechercher avec les autres opérateurs partenaires de l'ANCT.

<sup>45</sup> Vademécum ANCT, page 9 et instruction NOR TERB2012896J, page 3.

DDT pilote technique, alors formalisés par des lettres de missions (Ariège) qui restent exceptionnelles (Côtes d'Armor, Nièvre).

Toutefois, dans la grande majorité des cas, les choix ont été guidés par une logique de répartition des charges entre les services (France services et CRTE au SG ; ACV, PVD et ingénierie à la DDT) et par la qualité (ex choix de DDT adjoint) ou l'appétence et l'acculturation des cadres en présence aux problématiques du développement local, voire par simple mimétisme avec les organisations précédemment retenues pour l'ANRU et l'ANAH (dont le préfet est également le délégué territorial). Au final, les configurations sont très variables et relèvent plus d'une gestion des équilibres et des pénuries locales.

Si les services déconcentrés se sont organisés pour mettre en œuvre les nouvelles missions confiées par l'ANCT au préfet/délégué territorial<sup>46</sup>, aucun moyen supplémentaire n'a été alloué à cet effet. Les effectifs des préfectures de département comme ceux consacrés aux NCT dans les DDT se sont même réduits au fil des ans<sup>47</sup>.

Si la place des services chargés de l'action interministérielle et du pilotage des politiques publiques en préfecture a été confortée dans l'organigramme de certaines préfectures (ex direction du pilotage interministériel, « DIPIM », dans la Nièvre) et l'organisation territoriale des DDT pérennisée autant que possible (délégués territoriaux sur les ressorts des arrondissements en Ariège ou des outils d'urbanisme dans l'Allier), c'est, dans la plupart des cas, au prix de redéploiements internes qui ont fragilisé l'exercice d'autres missions régaliennes (ex contrôle de légalité dans le Gard). Très rares sont les préfectures qui ont pu dédier des moyens propres aux dispositifs ANCT (chargé de mission désignée dans l'Orne).

Le constat est identique, voire accentué, en sous-préfecture. Alors que le sous-préfet d'arrondissement est le premier interlocuteur des élus, peu voire pas de cadres l'entourent (ex recrutement récent d'un secrétaire général de niveau attaché, seul cadre, à la sous-préfecture de Limoux dans l'Aude) pour assurer la mise en œuvre des dispositifs de l'ANCT en proximité auprès des collectivités. La pénurie de cadres y est très handicapante notamment sur les dossiers de développement local, d'autant que toutes les DDT ne disposent pas d'implantations locales et qu'elles souffrent également d'un déficit de compétences de cadre.

Cette pénurie des moyens de l'Etat territorial, que les gains du « mode projet » et d'une inter ministérialité accrue ne peuvent pas palier de manière suffisamment significative, ne permet pas toujours à celui-ci de dépasser un rôle d'information et de guichet, là où il devrait être acteur des dynamiques locales et promoteur de stratégies publiques locales et départementales partagées.

#### *2.5.1.1.2 Un niveau insuffisant de formation des décideurs publics locaux en matière d'aménagement du territoire et de transition écologique*

Ce constat s'applique tant aux représentants de l'Etat sur le territoire qu'aux élus locaux.

- La formation de l'Etat territorial est insuffisante et encore peu interministérielle

S'agissant des représentants de l'Etat sur le territoire, il n'existe pas aujourd'hui de formation continue proposée sur les questions de développement local, d'aménagement et de cohésion des territoires. Les sous-préfets d'arrondissement (SPA) bénéficient d'une formation lors de leur prise de poste.

<sup>46</sup> Contractualisation des CRTE en moins d'un an avec l'ensemble des collectivités, mise en place de la nouvelle gouvernance, amorce de recensement de l'ingénierie territoriale locale, recueil des projets locaux, promotion des dispositifs de l'ANCT et recueil et instruction des candidatures ...

<sup>47</sup> -11% d'effectifs du réseau préfectoral (programme 354 « administration territoriale ») entre 2007 et 2017 (source – projet de loi de finances pour 2020) ; d'après la DGALN, -2% d'effectif par an en DDT et assèchement de la ressource NCT en DREAL du fait du redéploiement de 150 emplois de catégorie A en DDT pour renforcer cette mission, créant une vraie difficulté d'animation nationale pour la DGALN (réseau actuel de 129 référents NCT en DREAL, DEAL et DDTM selon le rapport annuel du NCT en 2019).

Elle est organisée deux fois par an par la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) et consacre seulement trois jours et demi, dont certains modules en option, à ces thématiques<sup>48</sup>: Ces formations sont réservées aux hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur.

Les « sous-préfets thématiques » (sous-préfet ville, sous-préfet ruralité) s'inscrivent dans le catalogue de droit commun de la SDRF et sont de fait peu formés, d'autant que certains domaines sont peu couverts par l'offre de formation (ex contractualisation). Toutefois, à l'occasion de la nomination des 30 sous-préfets à la relance (et de référents dans les autres départements) une formation interministérielle spécifique a été dispensée en 2021 (intérieur, cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales et économie et finances). Ce cycle de formation, intitulé « acculturation à la transition écologique » et organisé sur quatre jours<sup>49</sup> constitue une innovation intéressante en ce qu'elle est interministérielle, dans son programme comme dans le profil de ses bénéficiaires, et dépasse les volets techniques.

Le recours à la plateforme interministérielle « Mentor.gouv.fr » de e-formation en ligne de tous les agents publics, portée par la DGAFP et dont l'ouverture est prévue début 2022, le projet de convention envisagé par la SDRF avec l'ANCT et les formations que l'Agence dispense au réseau territorial de l'Etat (préfecture et services déconcentrés), par exemple en matière de politique de la ville, et dont le projet de plateforme de e-formation devrait être interconnecté avec celle de la DGAFP, contribuent également au développement de l'approche interministérielle de la formation des représentants de l'Etat sur le territoire.

S'agissant des directeurs des services territoriaux de l'Etat, leur formation est aujourd'hui assurée par chaque ministère métier. La dimension interministérielle des DDI n'est, dès lors, pas encore complètement prise en compte. Il est regrettable que les formations ne mixent pas les publics là où il pourrait être intéressant de construire une culture commune en associant à ce processus les responsables des DDI de l'Etat et notamment les DDT, les responsables des services déconcentrés de l'éducation nationale, de la santé ou des finances publiques, voire des directeurs généraux des services (DGS) ou directeurs généraux adjoints (DGA) de collectivités.

Par ailleurs, le contenu de ces formations est très institutionnel : présentation de l'ANCT et de ses programmes, des dotations financières et contractualisations par la DGCL. Or, les nouveaux enjeux se concentrent aujourd'hui sur des problématiques nouvelles et très transversales : la structuration de l'action publique autour de projets de territoires suppose un travail sur le sens de l'action publique et pas seulement sur ses outils<sup>50</sup> et une meilleure prise en compte des différentes dimensions de la transition (environnementale, sociale, économique...).

---

<sup>48</sup> Programme de sessions organisées en 2021 : intervention et accompagnement des entreprises en difficultés (1,5 jour) ; ingénierie territoriale et adaptation des territoires aux changements climatiques (1 jour, dispensée par un prestataire externe avec la contribution/témoignage d'un DDT et d'un SPA) ; relations avec les collectivités locales (1 jour, dispensé par la DGCL incluant la nouvelle sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire et les dispositifs ANCT et les questions d'urbanisme dont le SRADDET).

<sup>49</sup> les objectifs gouvernementaux et grands axes de la transition écologique (Ministère de la transition écologique -IPEC et CGDD : objectifs du gouvernement, enjeux de la biodiversité dans un contexte de crise sanitaire, conséquences du changement climatique sur les modèles d'affaires des entreprises et outils de « financement vert ») ; les dispositifs proposés par l'ANCT (ANCT : CRTE, Territoires d'industrie, programmes numériques, programmes pour le développement des territoires et des ruralités, financements européens) ; les règles de financements des projets par le plan France Relance (DGCL : mise en œuvre du Plan de Relance et présentation de la plateforme Aides-territoires (aides financières) ; les dispositifs d'ingénierie financière (Banque des territoires : analyse financière et la recherche de financement) et l'ingénierie de projet (juridique et financière).

<sup>50</sup> Définir une stratégie territoriale en lien avec les différents outils de planifications et programmes se déployant sur le territoire (SRADDET, SDDREI, SCoT, PCAET), une bonne connaissance des compétences des collectivités territoriales et des acteurs locaux (communes, intercommunalités, Département, Région, services de l'Etat, chambres consulaires...) de façon à favoriser une vision partagée des enjeux du territoire et développer des actions communes...

S'agissant des DDT en particulier, l'effort de formation du MTE<sup>51</sup> porte aujourd'hui, avec le parcours de professionnalisation « nouveau conseil aux territoires (NCT) » déployé avec le centre de valorisation des ressources humaines (CVRH), sur des fondamentaux, des approfondissements notamment sur la meilleure connaissance des collectivités locales et des outils<sup>52</sup>, et des modules métiers à la demande<sup>53</sup>. L'ANCT est également invitée à participer à ces formations, qui sont ouvertes à un public interministériel (portail SAFIRE), ainsi qu'aux collectivités locales. Quelques-unes en ont ainsi déjà bénéficié, notamment via des « formations actions » sur les EcoQuartier par exemple.

- La formation des élus et des fonctionnaires territoriaux est également insuffisante

Si la formation des élus peut bénéficier de l'offre de leurs associations départementales (ex AMF des Vosges), cette offre de formation reste limitée. L'académie des territoires créée par l'ANCT répond ainsi à un besoin des élus, notamment dans les plus petites collectivités (ex maire de Fronton, Haute-Garonne). En revanche cette offre est récente et encore très restreinte puisque sa promotion 2020 n'a accueilli que 21 élus de métropole et d'outre-mer, sur le thème « Etre un décideur territorial à l'heure des grandes transitions »<sup>54</sup>.

S'agissant des fonctionnaires territoriaux, l'acculturation aux problématiques du développement local et de la cohésion des territoires comme la formation technique (ex maîtrise d'ouvrage des opérations) peuvent être lacunaires. L'Institut national des études territoriales (INET) vient de s'en saisir en proposant un nouveau cycle de formation aux DGS et DGA<sup>55</sup>.

Dans ce contexte l'ANCT s'est rapprochée du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), afin de pérenniser les champs de coopération précédemment développés<sup>56</sup> et d'en développer de nouveaux<sup>57</sup> (ex : l'école du renouvellement urbain en matière de politique de la ville).

- L'absence de formations communes à l'ensemble des acteurs du territoire

Les enjeux auxquels sont confrontés les territoires, les modalités de la gouvernance territoriale (relations entre l'Etat et les collectivités et entre collectivités elles-mêmes) et les ressources d'ingénierie mobilisables sont très différentes d'une région à l'autre. Or, il n'existe à ce jour pas de cadre permettant aux fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales de partager leurs questionnements et leurs formations. Au-delà de la mutualisation des coûts, notamment par la massification des publics, de telles espaces partagés, au niveau national ou mieux encore en région, faciliteraient pourtant la coopération sur le terrain au quotidien, que ce soit dans la compréhension réciproque des acteurs (ex définition de l'ingénierie, d'un projet ...) ou dans le partage de leurs contraintes et de leurs objectifs.

---

<sup>51</sup> MTE-DGALN : 20 sessions accueillant en moyenne 15 agents toute catégorie confondue en 2020 (jauge réduite conformément aux consignes sanitaires et/ou du fait des outils de classe virtuelle) ; 28 sessions réalisées ou programmées d'ici la fin de l'année, au 1<sup>er</sup> octobre 2021.

<sup>52</sup> Émergence de projets territoriaux, ingénierie financière, méthode de diagnostic et conduite de projet.

<sup>53</sup> Ex : appui au renouvellement des centres-bourgs, aménagement durable, participation citoyenne, Urbax Ecoquartiers, définir des stratégies, aménagement durable favorable à la santé, outre-mer, paysage et aménagement opérationnel, planification de l'urbanisme, étalement urbain, planification ...

<sup>54</sup> Source : rapport annuel de l'ANCT.

<sup>55</sup> « Cycle supérieur de la transition 2022-2022 » : 7 modules sur 11,5 jours.

<sup>56</sup> Avec l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACsé) et le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) : politique de la ville et lutte contre les discriminations, valeurs de la République et laïcité, réussite éducative, programmes européens.

<sup>57</sup> Projet de convention à l'été 2021 (version de juillet 2021) : politique de la ville, territoires et ruralités, transition numérique, Europe et des domaines transverses (réduction des inégalités territoriales en matière de santé et accès à l'offre de soins ; développement des infrastructures, transports et mobilités durables ; méthodes et outils d'observation des territoires, interprétation des dynamiques territoriales ; développement d'une culture de l'engagement et du pouvoir d'agir des citoyens sur un territoire).

### 2.5.1.1.3 *Un recours à la prestation externe fortement financé mais qui n'est pas sans générer des effets pervers*

En l'absence d'expertise interne, les services de l'Etat s'appuient sur des ressources externes qui bénéficient de financements dédiés et significatifs dans le cadre des différents programmes de l'ANCT.

Cette externalisation de l'appui à l'ingénierie n'est pas sans générer un certain nombre de difficultés tant pour les collectivités, que pour l'Etat :

- Une offre d'ingénierie sur-sollicitée

La première difficulté tient à l'offre d'ingénierie territoriale elle-même. Elle est sur-sollicitée par l'éclatement des soutiens proposés par chaque programme de l'ANCT. Est concernée la capacité de diagnostic et de conception de projets de territoire (cf. multiplication des démarches de contractualisation), mais aussi d'accompagnement et de conduite de projet. ACV, PVD, France service, Territoire d'industrie, CRTE proposent tous, séparément, de financer un chef de projet, auxquels s'ajoutent le conseiller numérique et le volontaire territorial en administration (VTA). La multiplication des lauréats de différents dispositifs sur un même territoire peut ainsi assécher un marché, déjà parfois sous doté, notamment en milieu rural. La réponse financière (financement de prestation externe) à la carence de l'offre d'ingénierie publique locale ne peut alors pas répondre à la rareté de l'offre d'ingénierie privée de proximité.

- Une qualité inégale

La dépendance des collectivités vis-à-vis de la prestation externe de diagnostic et de conception est importante, alors même que la disponibilité et la qualité des cabinets d'étude privés n'est pas toujours au rendez-vous : plusieurs élus ont mentionné, dans des départements différents, des études remises avec des « copier/coller » ratés de documents concernant d'autres communes ou le mandatement de cabinets installés au chef-lieu de région dont la connaissance du territoire est douteuse.

- Une animation du réseau problématique

S'agissant des dispositifs de conduite de projet (chefs de projets), leur multiplication complexifie la capacité d'animation par l'Etat de ces ressources qu'elle cofinance et de constitution de communautés de travail. Il en résulte une multiplication des interlocuteurs pour les services de l'Etat, mais aussi pour les collectivités qui peuvent perdre la vision stratégique d'ensemble.

## 2.5.2 **Au niveau national, un siège encore à la recherche de la définition des modalités d'appui territorial les plus adaptées**

Au siège de l'ANCT<sup>58</sup>, les ressources dédiées à l'appui territorial ne sont pas négligeables, mais souffrent de leur éclatement et d'un positionnement problématique.

### 2.5.2.1 **Des moyens significatifs dédiés à l'appui territorial, mais très éclatés**

Au-delà des effectifs consacrés à la gestion (secrétariat général) et à quelques fonctions transverses (ex communication), les ressources du siège sont dédiées à la conception, la production, l'animation et le suivi de programmes, de financements (fonds européens ou Urbact, fonds de restructuration des locaux d'activité et foncières) et de connaissances des territoires.

Le nombre d'agents mobilisé pour l'appui territorial n'est pas négligeable.

- Plusieurs équipes généralistes

---

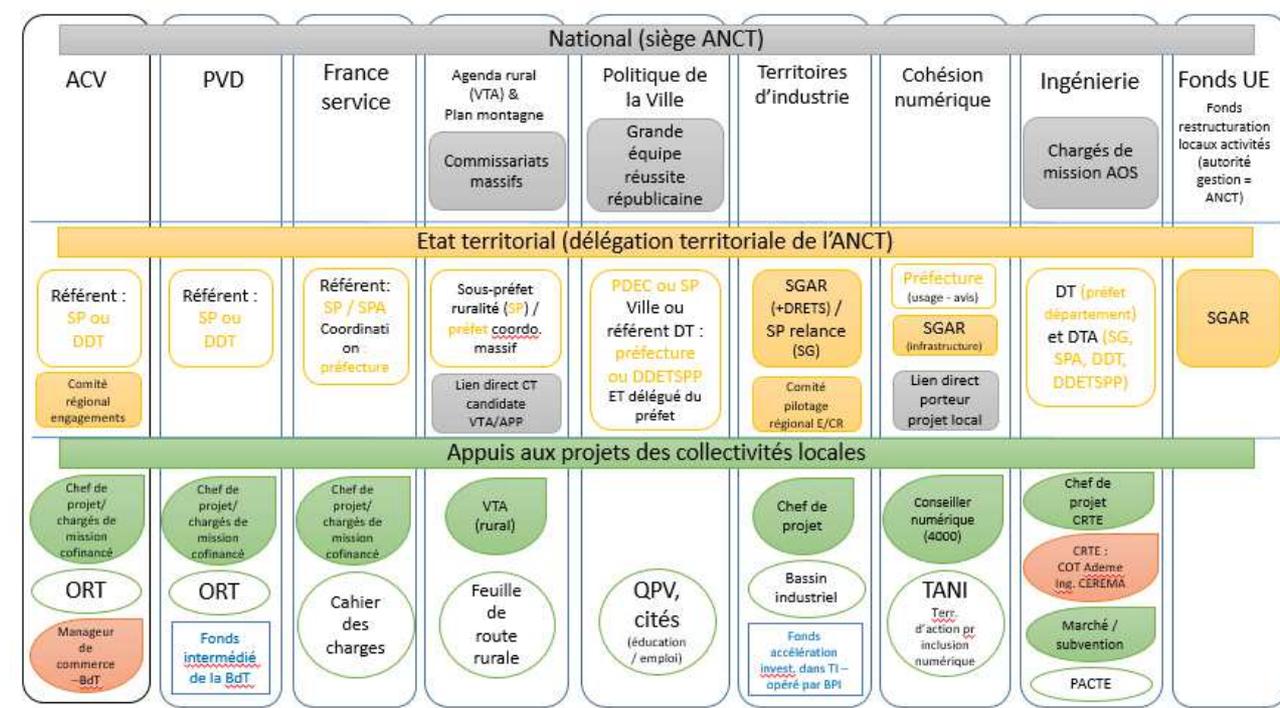
<sup>58</sup> 359 agents (pour 322,7 ETP) en 2020 (source rapport annuel 2020 de l'ANCT).

Les huit<sup>59</sup> chargés de mission territoriaux (CMT) du pôle interface et contrats territoriaux (PICT) de la direction générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique (DGD AOS) ; les cinq CMT de la grande équipe de la réussite républicaine (GERR) de la direction générale déléguée de la politique de la ville (DGDPville) ; l'ensemble des 28 agents des cinq commissariats de massif, placé auprès de la directrice du programme montagne de la direction générale déléguée territoires et ruralités (DGD TR).

- Les référents des différents programmes ou dispositifs de l'ANCT

L'équipe du PICT n'assure pas un rôle d'interface pour l'ensemble des directions de programmes vis-à-vis du délégué territorial, qu'elle n'appuie que sur les missions d'ingénierie et d'appui à la contractualisation (pactes territoriaux, ingénierie des CRTE). Chaque programme dispose en effet de son propre réseau de référent. Si l'objectif d'animation opérationnel et technique de ces demandes peut se comprendre, la multiplication de ces réseaux fait peser la charge de la coordination de l'ensemble des programmes de l'ANCT sur les services et moyens, très resserrés, de l'Etat local.

Graphique n° 1 : Organisation territoriale et appui aux projets locaux



Source : Mission

### 2.5.2.2 Un positionnement problématique

Un profond malaise prévaut aujourd'hui au sein de l'équipe des CMT du PICT qui devraient constituer la principale ressource d'appui opérationnel et stratégique pour les territoires, comme en attestent les nombreuses mobilités au cours des derniers mois.

Cette fragilité tient tout d'abord à une explicitation insuffisante de ce qui est attendu d'eux, formalisé dans des profils de postes où les nombreuses priorités n'apparaissent pas clairement et les missions semblent évoluer en permanence. Les insatisfactions sont encore plus fortes parmi les agents issus du CGET : alors que la plupart des agents souhaiteraient poursuivre des relations directes de conseil aux collectivités, on leur demande d'être en appui des délégués territoriaux et de leurs services, de répondre aux demandes locales d'ingénierie complémentaire, de contribuer au processus de contractualisation dans le cadre des CRTE et d'assurer le suivi financier des projets.

<sup>59</sup> Selon l'organigramme de l'Agence mis à jour au 19 avril 2021.

Ils regrettent de ne pas être chargés d'une fonction d'interface, voire « d'ambassadeur » de l'ANCT sur les territoires, et de devoir assurer des tâches de gestion, qu'ils jugent peu valorisantes et pas toujours très claires, ce qui est incontestablement le signe d'une mauvaise compréhension des choix faits dans l'organisation territoriale de l'Agence.

Ces difficultés tiennent essentiellement à leur positionnement :

- Au sein du siège

Les CMT ne disposent pas des moyens d'apporter les réponses attendues des services départementaux (sous-préfets, préfectures ou DDT) sur l'ensemble des dispositifs de l'ANCT car ils ne sont légitimes que sur une partie limitée des missions de l'ANCT (l'ingénierie), et ce d'autant que le partage de l'information avec les directions de programmes des trois autres directions générales déléguées de l'Agence est quasi inexistant.

- Dans leur relation aux services déconcentrés

Les CMT ont, pour la plupart, des profils de généralistes (attachés de l'Etat, contractuels) et s'appuient parfois sur une courte expérience. Ils peuvent manquer de culture administrative territoriale, notamment dans la relation aux préfets, dont ils n'ont pas toujours mesuré la portée de la désignation comme délégué territorial de l'Agence, mais aussi aux sous-préfets, représentant du préfet dans son arrondissement. Enfin, leur éventuel cumul de fonctions avec des missions transverses (ex référent CRTE, référent tourisme, ...), leur portefeuille géographique trop étendu (plusieurs grande région par CMT comme celui regroupant l'Occitanie et la Bourgogne-Franche-Comté) et leur implantation au siège parisien de l'Agence (hors exception circonstancielle) ne leur permettent pas de disposer du temps nécessaire à un accompagnement de qualité de chaque département de leur ressort, ni de proposer la proximité d'échanges pourtant attendue du préfet et de ses services (signalé partout et par exemple dans les Hauts de France ou dans l'Aude).

Si les CMT du PICT sont ainsi en particulière difficulté, ceux de la GERR rencontrent des problèmes similaires : leur périmètre d'action est très important, résultat de la réduction progressive de leur nombre, et leur éloignement vis-à-vis des acteurs locaux de leurs programmes du fait de leur implantation parisienne complexifie leur action.

Les commissariats de massif, implantés sur le terrain<sup>60</sup>, sont reconnus et appréciés des partenaires locaux mais voient leur action limitée par la faiblesse de leurs effectifs pour des territoires très vastes (ex un commissaire, son adjointe et une assistante doivent couvrir l'ensemble du massif vosgien) et un certain éloignement du préfet coordonnateur de massif sous l'autorité duquel ils sont placés<sup>61</sup>, lorsqu'une organisation locale n'a pas été mise en place (ex délégation du préfet de massif des Vosges, préfet de la région Grand-Est et du Bas-Rhin au préfet des Vosges ou rapprochement avec le SGAR d'implantation du préfet coordonnateur de massif). Leur rattachement au siège présenté par certains d'entre eux comme garantissant le caractère interrégional et transversal de leur action a l'inconvénient de ne pas faciliter leur intégration et leur adossement aux services régionaux.

## 2.6 Le processus de mise en cohérence et de simplification de l'action publique peine à progresser

Paradoxalement, prévaut le sentiment chez un nombre significatif des interlocuteurs de la mission que la mise en place de l'ANCT a parfois davantage compliqué les partenariats et circuits administratifs qu'elle ne les a simplifiés en imposant des procédures nouvelles pas toujours comprises, sans prendre en compte les dynamiques et dispositifs déjà existants. Plusieurs exemples illustrent cette complexité.

---

<sup>60</sup> Gap pour les Alpes (antennes à Grenoble et Chambéry), Clermont-Ferrand pour le Massif Central (antenne à Rodez), Toulouse pour les Pyrénées, Epinal pour les Vosges et Besançon pour le Jura.

<sup>61</sup> Décret n°2004-52 du 12 janvier 2004 relatif aux commissaires à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs.

## 2.6.1 Une comitologie foisonnante malgré la création du comité local de cohésion des territoires

Le rassemblement, au sein du comité local de cohésion des territoires (CLCT), de tous les acteurs engagés localement dans l'accompagnement des collectivités aurait pu contribuer à mieux structurer et simplifier le cadre du dialogue entre l'Etat et les collectivités.

### 2.6.1.1 Une composition trop lourde et hétérogène

Les réunions des CLCT se traduisent, le plus souvent, par des séances plénières qui rassemblent un grand nombre de participants et sont, de fait, peu propice au dialogue.

Au surplus, le statut et l'expertise de leurs membres apparaît trop hétérogène pour que chacun y trouve sa place. Outre les parlementaires, désignés membres du CLCT dans quelques départements, trois groupes d'acteurs composent ces instances : les services de l'Etat (corps préfectoral, DDT, DDETS, DDFIP, mais aussi, selon les départements agences régionales de santé -ARS, agences de l'eau, direction régionale des affaires culturelles -DRAC, direction des services départementaux de l'éducation nationale -DSDEN), les représentants des collectivités (Conseil régional, Conseil départemental, associations des maires, présidents d'EPCI...), les partenaires et opérateurs de l'ingénierie (ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA, Banque des territoires, mais aussi souvent les agences techniques départementales, les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers, les chambres consulaires...).

Ces assemblées pléthoriques qui ne sont pas sans évoquer les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) au niveau régional, ont conduit de nombreux préfets de département à mettre en place des comités techniques ou groupes de travail plus opérationnels afin de favoriser la transversalité entre services de l'Etat ou d'évoquer l'ingénierie à mobiliser pour l'émergence et la concrétisation des projets (comité des opérateurs autour du DDT réunissant les services et opérateurs d'ingénierie...).

### 2.6.1.2 D'abord, une fonction d'information sur l'activité de l'ANCT

L'instruction du 15 mai 2020 a fixé trois missions aux CLCT : informer ses membres sur l'action de l'Agence et le bilan de son action ; définir une feuille de route partagée déterminant thématiques et territoires d'intervention prioritaires au regard des besoins des collectivités et des enjeux de cohésion territoriale ; identifier et coordonner les ressources en ingénierie mobilisables localement. En fait, la plupart des séances plénières se sont limitées à la présentation des dispositifs et de l'offre de service de l'ANCT ce qui était sûrement nécessaire pour informer des élus qui n'ont pas encore une perception claire de son action. En revanche, les feuilles de route départementales restent très peu nombreuses et la coordination de l'ingénierie locale a été renvoyée à d'autres instances plus opérationnelles.

Au-delà du CLCT, on rappellera, par ailleurs, que la mise en œuvre des programmes de l'ANCT (PVD, ACV ...) et des contractualisations (CRTE) s'appuie sur des instances de pilotage et de suivi propres à chaque dispositif.

L'animation de cette comitologie par les préfetures qui sollicite souvent les mêmes interlocuteurs (élus locaux, services déconcentrés, opérateurs) constitue une charge lourde pour les intéressés alors que les invitations à mettre en place des instances partenariales qui auraient pu trouver leur place au sein du CLCT se multiplient (cf. récemment conseil territorial de la politique de la ville, ...).

## 2.6.2 Un processus de contractualisation ambitieux mis en place dans des conditions peu favorables

L'élaboration des CRTE devait être l'occasion, comme le rappelle la circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020, de refonder la politique de contractualisation de l'Etat pour lui donner davantage de lisibilité et de cohérence. Ce contrat a vocation à remplacer progressivement les dispositifs de contractualisation existants qu'ils relèvent de l'Etat, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales. La mise en œuvre de cette démarche ambitieuse se heurte à un certain nombre de difficultés.

### 2.6.2.1 Des contraintes de calendrier difficiles à concilier avec la maturation qu'appelle la définition de projets de territoire

L'élaboration d'un projet de territoire est un processus long car il nécessite de définir une stratégie de moyen ou long terme (la durée d'un mandat est un minimum), qui partage une vision intégrée d'un territoire, au-delà de la carte institutionnelle, et qui fait sens pour l'ensemble des acteurs et notamment les citoyens et acteurs économiques et sociaux consultés dans le cadre des conseils de développement<sup>62</sup>. Si les territoires disposant déjà de documents de référence pour la définition d'une stratégie territoriale (SCOT, PLUI, plan climat-air-énergie territorial -PCAET...) ont pu s'inscrire, sans trop de difficultés, dans ce calendrier, il n'en est pas de même de ceux qui ont dû élaborer, pour la première fois, leur projet de territoire.

Par ailleurs, les calendriers de ces différents dispositifs, qui visent à définir des territoires de projet mais à des mailles différentes, se sont chevauchés, ce qui a généré de la confusion auprès des élus : le CRTE engagé fin novembre 2020 devait aboutir au 30 juin 2021, en même temps que les 850<sup>63</sup> premières signatures de conventions avec les lauréates du programme PVD lancé le 1<sup>er</sup> octobre 2020 dans le cadre de l'agenda rural, et ce alors même que l'ANCT indiquait que le contrat PVD s'inscrit dans le CRTE.

Enfin, l'inversion des calendriers de contractualisation entre le nouveau contrat de plan Etat-région (CPER 2021-2027) et le CRTE n'a pas facilité l'inclusion d'un volet territorial, vocation du CRTE, au CPER (ce volet est parfois inexistant comme en Bourgogne-Franche-Comté ou Auvergne-Rhône-Alpes) jusqu'à bloquer le processus de contractualisation régionale faute, notamment, de visibilité suffisante sur les plans de financement (ex Sud-PACA).

### 2.6.2.2 Une commande évolutive de l'Etat, déstabilisante pour des démarches de contractualisation

Le champ de la contractualisation entre un territoire de projet (intercommunalité, pays ou parc pour l'essentiel) et l'Etat territorial, initialement axé sur la transition écologique, s'est enrichi d'un volet relance que les circonstances justifiaient. En revanche, au fil des mois du premier semestre 2021, de nouvelles priorités de l'Etat se sont successivement ajoutées : Ségur de la santé, implantation des gendarmeries ....

Ajouté au calendrier déjà très tendu de conclusion attendue des CRTE, ce périmètre évolutif de la proposition de contractualisation de l'Etat a pu déstabiliser les discussions engagées avec les collectivités. En effet, au-delà de la diversité de ses nouvelles priorités, la commande nationale de l'Etat ne s'est pas appliquée le principe d'un CRTE évolutif année après année pour introduire ces nouveaux champs de contractualisation. Dans ce contexte, un certain nombre de préfets ont fait preuve de pragmatisme afin de tenir l'échéance et l'objectif de signature de CRTE sur l'ensemble de leur territoire, soit en signant très rapidement les CRTE dans leur département, soit en appliquant de fait la clause de rendez-vous annuelle à l'introduction par l'Etat de ces demandes complémentaires.

### 2.6.2.3 L'intégration des différentes contractualisations est complexe

Elle se heurte, d'abord, au souhait des ministères de décliner leur action sur les territoires dans le cadre de contractualisations qui leurs sont propres. Il n'existe pas, à ce jour, au niveau national, de recensement systématique et exhaustif et moins encore d'analyse des contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les seuls travaux existant sur ce sujet résultent d'un rapport de l'IGA sur « les nouveaux types d'engagement entre l'Etat et les collectivités territoriales » (février 2019) et d'une étude réalisée par le CGET en 2018 qui a dû limiter son ambition au décompte des contrats relevant du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. En revanche,

---

<sup>62</sup> Instances de démocratie participative, composées de bénévoles, citoyens représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, les conseils de développement sont mis en place par les EPCI, les PETR ou tout territoires de projet afin de sensibiliser et mobiliser ces acteurs sur les enjeux territoriaux et la définition des projets et des politiques publiques (article L5211-10-1 du code général des collectivités locales).

<sup>63</sup> Source ANCT : « Petites villes de demain : suivi national, chiffres-clés du déploiement du programme », juillet 2021.

l'élaboration des CRTE a été l'occasion dans un certain nombre de départements de lister l'ensemble des contractualisations existantes qui auraient vocation à intégrer le CRTE.

Il en ressort que le processus amorcé est très loin d'être achevé (cf. recensement effectué dans les Côtes d'Armor). La politique de la ville elle-même, qui relève pourtant de l'ANCT, est aujourd'hui peu intégrée et rares sont les contrats de ville qui constituent un volet spécifique des CRTE.

Plusieurs des partenaires de l'ANCT continuent de développer une politique contractuelle propre qu'ils se sont attachés à articuler avec le CRTE mais qui ne contribue pas à la clarification du paysage institutionnel. Ainsi, pour l'ADEME, le CRTE a été l'occasion de fusionner les contrats d'objectifs antérieurs (énergie-climat, déchets, économie circulaire) en un contrat unique, le contrat d'objectif territorial<sup>64</sup>.

Les Conseils régionaux et départementaux ont des politiques territoriales qui ne s'articulent pas toujours entre elles (ex Conseil régional d'Occitanie et Conseil départemental de Haute-Garonne ou Conseil régional des Hauts de France et Conseil départemental de l'Oise) et avec le CRTE. Quelques départements ont accepté d'être cosignataires des CRTE (Ariège, Aude, Ille et Vilaine). Seule, parmi les Régions visitées par la mission, l'Occitanie s'est attachée à construire avec l'Etat un dispositif permettant d'articuler fortement leurs interventions.

### 2.6.3 Une logique de guichet unique freinée par les limites de l'inter-ministériarité

La création de l'Agence devait permettre de proposer un interlocuteur unique aux élus à charge pour celui-ci d'assurer l'interface avec les services déconcentrés de l'Etat et les acteurs de l'ingénierie locale.

Dans la plupart des départements visités par la mission, cette fonction de « guichet unique » a été confiée au sous-préfet d'arrondissement. Son efficacité suppose toutefois que l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat s'inscrivent dans ce processus et que le « *back office* » soit fortement structuré pour apporter les réponses attendues en termes d'ingénierie.

De ce point de vue, plusieurs difficultés ont été identifiées.

- La transversalité entre DDI et, en interne, de leurs propres services reste encore limitée comme le rappelle le rapport de synthèse 2020 de la mission d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI

Les projets de territoire accompagnés par l'ANCT constituent une opportunité de mieux articuler les différents secteurs d'activité et de concrétiser des approches interministérielles. Ce cloisonnement est encore plus marqué dans les services qui ne sont pas placés sous l'autorité du préfet de département. Si la mobilisation des DDFIP semble aujourd'hui acquise, il n'en est pas de même pour les interventions des services de l'éducation nationale et plus encore des ARS globalement peu intégrés dans la démarche. Plusieurs préfets ont ainsi regretté qu'aucun lien ne soit fait entre les CRTE et les contrats locaux de santé, alors même que la désertification médicale est considérée comme un enjeu majeur pour nombre de territoires ruraux.

- La déconnexion de l'animation d'un dispositif (DDT par exemple) et de la chaîne d'exécution, notamment financière, qui en permet la concrétisation, est génératrice de complexité tant pour les services instructeurs (préfectures), que pour les collectivités.
- La coordination des acteurs de l'ingénierie prend des formes diverses dans les départements.

---

<sup>64</sup> Ce contrat prévoit d'appuyer le volet transition écologique du CRETE par la mise en place d'un programme avec des indicateurs correspondant à un référentiel de transition écologique ; un financement des objectifs avec prime aux résultats ; la possibilité de financer dans ce cadre des bureaux d'étude mais aussi des postes de fonctionnaires. Au total, en 2021, 31M€ ont été consacrés à ces contrats d'objectifs territoriaux et permis d'accompagner le volet transition écologique de 110 CRTE.

Dans certains d'entre eux existaient, avant même la création de l'ANCT, des missions interservices de l'aménagement (MISA)<sup>65</sup>. Dans l'Allier, elle réunit depuis 2016 chaque mois autour du DDT, l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat (dont l'ARS, la Banque des territoires et l'agence technique départementale -ATD). L'Ariège fonctionne sur des bases similaires avec une composition modulaire suivant les projets permettant d'intégrer à la démarche, en tant que de besoin, l'architecte des bâtiments de France (ABF), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)... Dans la plupart des autres départements, des comités de coordination des opérateurs ont été mis en place, même si la dynamique interministérielle n'est pas toujours complètement opérationnelle: DDETS, unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) ou les DSDEN, sont très inégalement impliquées dans les projets de développement et de cohésion locales et n'ont pas adapté leur organisation aux territoires infra départementaux.

Mais la dynamique dépend très largement de la qualité des relations avec le Conseil départemental qui, avec ses ATD joue un rôle majeur dans la coordination de l'ingénierie technique, et des choix d'intermédiation faits au niveau national par les principaux partenaires de l'ANCT. De ce point de vue, l'intermédiation confiée aux Conseils départementaux par la Banque des territoires pour le financement de l'ingénierie PVD se heurte à une incompréhension générale des préfets rencontrés par la mission qui y voient pour l'Etat une perte de lisibilité et d'efficacité. Seules deux préfectures de région (Bretagne et Centre Val de Loire) ont, à ce jour, réussi à négocier une prise en charge directe de ces crédits d'ingénierie.

#### 2.6.4 Une logique d'appel à projet persistante, peu adaptée aux nouveaux objectifs

La volonté de réorienter l'action de l'Etat vers des objectifs de politique publique assortis d'une mesure de résultats objectivable, conduit l'ANCT et, plus généralement les administrations, à multiplier les appels à projet (AAP) ou à manifestation d'intérêt (AMI), dans des logiques sectorielles peu compatibles avec les démarches de projet structurant, transverse et durable auxquelles sont invitées les collectivités locales, y compris dans leur contractualisation « unique » avec l'Etat (CRTE).

Ces propositions se multiplient et portent sur des objets très hétérogènes et de nature très différentes. Elles peuvent en effet viser des politiques publiques, à l'instar de l'agenda rural (181 mesures) ou de l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi (politique de la ville), comme des projets très spécifiques, à l'instar du programme ponts, des adultes relais, des micro-folies, des 100 cafés, du service numérique Aidants Connects, de la numérisation des commerces, ou l'habitat inclusif (Fabrique à projet), pour ne citer que des exemples de propositions de l'ANCT. Or, l'Agence n'est pas la seule à procéder de la sorte, l'ensemble des ministères ayant recours à l'AAP-AMI (ex projet alimentaire territorial, maisons de santé pluriprofessionnelles, socle numérique dans les écoles élémentaires ...), dans une dynamique dernièrement renforcée par le plan de relance.

Bien que marqueur de la modernisation de l'action publique au niveau national, la densité non coordonnée des AAP-AMI et les formalités associées à la réponse à ces offres peut produire un effet d'éviction, insuffisamment anticipé et pris en compte, et d'accroissement des inégalités entre les collectivités, selon qu'elles sont ou non en capacité d'assurer la veille de parution des offres et le respect des procédures administratives et financières de candidature, ce qui crée paradoxalement, de nouvelles demandes d'appui en ingénierie pour les plus petites.

Ce foisonnement non régulé des offres nationales peut enfin conduire, parfois, à des propositions redondantes (ex cité éducative ou campus connecté de l'ANCT et propositions du ministère de l'éducation ou de l'enseignement supérieur). Il dilue les ressources mobilisables par l'Etat au soutien du territoire, en handicapant sa capacité de valorisation globale de son action au profit d'un territoire. Cela sur-sollicite les ressources locales d'ingénierie publique et privée. Cela dessert enfin l'objectif de clarification, de simplification et donc d'accessibilité de l'offre auprès des territoires qui aspirent à davantage de stabilité et de globalité.

---

<sup>65</sup> Article 28 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

## 2.7 La crédibilité de l'Etat va se jouer sur sa capacité à répondre aux attentes qu'il a suscitées

En mobilisant l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités pour faire émerger des projets de territoires aujourd'hui synthétisés dans les CRTE, l'Etat a fait émerger de fortes attentes. Les élus s'interrogent aujourd'hui sur sa capacité à les accompagner dans leur concrétisation, ce qui suppose d'identifier les financements mobilisables et de mettre en place une ingénierie technique adaptée.

### 2.7.1 Un besoin d'explicitation des financements de l'Etat mobilisables pour concrétiser les projets des territoires

Sans que ce principe n'ait été clairement affirmé par l'ANCT, il n'y a pas, à l'exception majeure mais ponctuelle du plan de relance, de nouveau financement pérenne associé à la signature d'un CRTE. Cette contractualisation est un outil de prospective et de priorisation des projets d'intérêt partagé par un territoire, conclu pour une période donnée de six ans, mais susceptible d'être revu annuellement. Il n'est cependant pas exclusif de la poursuite d'autres projets par ailleurs. Dès lors, les capacités de soutien financier de l'Etat sur le territoire sont mobilisables pour conduire les projets retenus par un CRTE, sans exclure par principe le financement de projets autres, la limite tenant à la capacité financière globale de l'Etat.

Or la généralisation demandée du CRTE à l'ensemble du territoire a eu pour effet de multiplier le nombre de projets locaux sollicitant un financement sans véritable régulation.

Les intercommunalités, maille préconisée et le plus souvent retenue de cette contractualisation, se sont positionnées de façon très différentes dans l'élaboration des CRTE : certaines ont privilégié les projets structurants à vocation intercommunale ; beaucoup ont refusé d'arbitrer entre les projets des communes membres pour des raisons à la fois juridiques (des transferts de compétences limités) et politiques (refus de se positionner en filtre de projets communaux). Beaucoup de CRTE additionnent des projets communaux sans les prioriser, les communes ayant craint qu'en l'absence d'inscription au CRTE leurs projets soient par la suite exclus des soutiens financiers de l'Etat.

Or, la capacité financière de l'Etat à concrétiser sa proposition de contractualisation infra-départementale est au cœur de la crédibilité globale du dispositif à court terme. Beaucoup des collectivités par la mission se sont étonnées d'être contraintes de s'inscrire dans une contractualisation n'explicitant pas les modalités de financement des projets inscrits au contrat.

Elles ont, pour la plupart, compris que le CRTE ne comportait pas de financement dédié, mais s'interrogent sur les conditions de mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat. Beaucoup craignent que la DETR notamment voit ses priorités recentrées sur l'accompagnement des CRTE au détriment des projets locaux ne s'inscrivant pas dans ce cadre. Les assurances données par la plupart des préfets sur ce sujet ont semble-t-il, rassuré provisoirement la plupart des élus locaux.

La mission souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait qu'à ce jour, les services déconcentrés de l'Etat ne disposent pas d'informations précises et claires sur les financements mobilisables pour les projets inscrits dans les CRTE et les modalités d'une priorisation qui risque de reposer principalement sur l'Etat.

### 2.7.2 La nécessaire clarification de l'accompagnement proposé par l'Etat

- Des moyens axés sur l'ingénierie de projet mais une proposition comprise comme proposant un accompagnement beaucoup plus global

Pour accompagner davantage les collectivités dans leurs ambitions de développement local et de cohésion des territoires, l'Etat s'est engagé à apporter un accompagnement renforcé aux projets de territoire.

Que ce soit par la mobilisation de l'Etat territorial, de l'ANCT ou des autres opérateurs et partenaires, des fonds et des moyens sont mobilisés pour proposer, en cas de carence de l'offre locale publique ou privée, un appui à l'émergence, la conception/formalisation et le pilotage (chef de projets) de projets locaux. Cet engagement a été relayé par une campagne de communication très importante et efficace de l'ANCT, mais non dénuée d'ambiguïté sur une offre de service présentée de façon très globale.

En effet, si les réserves des Conseils départementaux pourvoyeurs d'ingénierie ont été levées par les services déconcentrés qui ont rappelé le caractère subsidiaire de l'offre de l'Etat, la pédagogie doit se poursuivre vis-à-vis de plus petites communes et intercommunalités, pour lesquelles l'ingénierie est souvent un tout qui ne distingue pas entre ingénierie de projet et ingénierie opérationnelle. Or pour ces collectivités, l'attente n'est pas nécessairement celle de la conception d'un projet (même si elles y ont été invitées, voire contraintes, par la demande de CRTE de l'Etat), mais plutôt d'un soutien pérenne et gratuit à l'exercice de leurs compétences, notamment en matière de voirie. Pour ces collectivités, la prise de conscience que la proposition de l'Etat ne répond pas à leurs attentes du quotidien pourrait générer une forte déception, à la hauteur des espoirs suscités par les annonces nationales réitérées, d'autant plus paradoxale que d'autres réponses existent dans la plupart des territoires.

- Un besoin d'ingénierie opérationnelle et technique globalement couvert par l'offre locale

Les capacités d'ingénierie opérationnelle et technique de l'Etat et en particulier de ses services déconcentrés, sont aujourd'hui résiduelles, notamment en DDT, mais aussi en préfecture ou dans les autres DDI. Dès lors, les prestations techniques de l'Etat sont principalement apportées par le CEREMA ou par une prestation externe financée par l'Etat ou un opérateur (ex ANCT, ADEME ou ANAH).

Si rares sont les départements qui ont mis en place, comme ils y étaient invités, des diagnostics du besoin et de l'offre d'ingénierie locale (de projet et opérationnelle) qui permettraient d'objectiver les situations réelles, force est de constater que la plupart des interlocuteurs de la mission ont indiqué que les ressources existantes localement couvrent globalement les besoins opérationnels dans de nombreux territoires. En effet, sans même recenser l'offre privée, les acteurs locaux ont développé une offre locale réelle : intercommunalités et pays, agences techniques départementales (ATD), syndicats techniques départementaux, CAUE, agences de l'urbanisme, agences de l'eau, établissements publics fonciers (EPF), établissements publics d'aménagement, chambres consulaires... Le sondage réalisé par l'ANCT en septembre 2021 auprès des adhérents de l'Association des ingénieur(e)s et ingénieur(e)s en chef territoriaux de France (AITF) confirme cette analyse : 75% d'entre eux estiment ne pas avoir de difficultés à trouver de l'ingénierie adaptée à leurs besoins.

- Un enjeu fort : la coordination de la mobilisation des ressources disponibles

Si les capacités d'action de l'Etat sont limitées, en revanche sa capacité de coordination est reconnue et attendue par les acteurs locaux. Or, la coordination de l'ensemble des ressources mobilisables localement constitue le principal levier d'optimisation d'une réponse adaptée à chaque projet, notamment en cas de carence locale constatée susceptible de motiver une demande d'appui complémentaire de l'ANCT.

Si certains délégués territoriaux se sont engagés sur cette voie (Ariège, Allier ...), l'ANCT n'a elle pour l'instant pas pleinement investi cette mission, au-delà du développement de conventions avec de nouveaux opérateurs<sup>66</sup> et de la réunion, un peu formelle à ce jour, du comité national de coordination (CNC)<sup>67</sup> qui réunit autour de l'ANCT ses cinq opérateurs et partenaires privilégiés<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Projets de conventions avec l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), avec l'Agence France locale-société territoriale (AFL), avec l'association pour l'emploi des cadres (APEC), la fédération des élus des entreprises publiques locales (FEDEPL), la fédération des agences locales de l'énergie et du climat (FLAME), la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), la fédération nationale des CAUE (FNCAUE).

<sup>67</sup> Article L1233-4 du code général des collectivités locales.

<sup>68</sup> ADEME, ANAH, ANRU, banque des territoires et CEREMA.

Si les circonstances de la priorisation jusqu'ici de la mise en œuvre des programmes nationaux et de l'appui à la contractualisation afin d'accompagner notamment le plan de relance, sont pleinement audibles, l'appui à l'ingénierie doit à présent bénéficier de toute l'impulsion nationale nécessaire de l'ANCT. C'est en effet sur cette mission que les collectivités sont les plus en attente et que l'apport de l'ANCT et de son délégué territorial serait une plus-value, notamment vis-à-vis des autres opérateurs, voire des collectivités locales, départementale et régionale.

Des outils et des éléments de réponse sont ainsi attendus de l'ANCT par le préfet/délégué territorial afin de lui permettre de faire face demain aux enjeux de la mise en œuvre des projets locaux, et en particulier de ceux inscrits dans les CRTE. En effet, la polarisation jusqu'ici sur l'accompagnement en amont des projets de territoires (émergence des projets et négociation puis signature des CRTE) fait craindre aux préfets d'être demain seuls face aux élus pour gérer les limites des capacités de leur mise en œuvre et les frustrations qui émergeront à cette occasion.



### **3 UNE PRIORITE : INTEGRER PLEINEMENT L'ANCT DANS L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ETAT**

Les recommandations développées ci-dessous sont structurées dans une logique ascendante, inverse à celle qui a prévalu dans la phase de mise en place de l'Agence : il s'agit de rappeler en premier lieu que l'ANCT, c'est d'abord l'Etat déconcentré sur les territoires, et de proposer les mesures de nature à conforter un processus de déconcentration au niveau départemental qui n'a pas été jusqu'à son terme et de redonner une place au niveau régional. Le rôle du siège n'est, dans cette approche, envisagé qu'en subsidiarité et appui aux territoires.

#### **3.1 Le préfet de département doit être le véritable pilote de l'action de l'ANCT sur les territoires**

##### **3.1.1 Elaborer une stratégie départementale partagée entre l'Etat et les collectivités locales**

Pour conduire les missions d'aménagement et de cohésion des territoires qui lui sont à nouveau confiées par l'ANCT, le préfet doit disposer des moyens nécessaires et en particulier de capacités de conception et de pilotage interministériel du dialogue et de la stratégie locale. De la même façon que les contrats de relance et de transition écologique qui sont le principal support de cette approche se sont attachés à concilier une logique de court terme (la relance) et de moyen terme (la transition écologique), les « sous-préfets à la relance » pourraient voir leurs missions élargies et devenir des « sous-préfets développeurs ». Il conviendrait d'être attentif à doter, en priorité, de cette ressource les départements peut être moins densément peuplés, mais présentant des caractéristiques critiques en matière de développement local (« bonus rural » dans l'affectation de moyens pour la cohésion des territoires).

**Recommandation n°1 : Pérenniser les emplois de « sous-préfet relance » en leur confiant l'accompagnement du développement local et de la transition écologique avec un bonus d'affectation dans les départements moins densément peuplés ou présentant les plus forts enjeux de développement local, et mieux mobiliser les ressources régionales.**

Si l'ANCT a pour vocation de venir en appui des projets de territoires et des collectivités qui les portent, les élus locaux s'adressent de façon privilégiée au préfet ou à son représentant, sans nécessairement identifier l'ANCT d'ailleurs. Or, le préfet ne peut lui-même s'appuyer que sur ses services pour accompagner ces collectivités, leurs demandes et le suivi de leurs projets. Si le préfet est le délégué de l'ANCT, les services départementaux et régionaux de l'Etat sont sa délégation territoriale. Dès lors, comme le demande les élus eux-mêmes, les services de l'Etat devraient avoir les moyens des missions d'aménagement et de cohésion des territoires que leur confie l'ANCT. Aussi, le renforcement, en nombre et en compétences (cadres), des préfetures sur les dossiers de coordination interministérielle et d'appui aux politiques publiques, mais aussi des DDI et en particulier des DDT afin de promouvoir des organisations territorialisées et leur capacité de pilotage de l'ingénierie, devraient rapidement se concrétiser : par le rééquilibrage des répartitions d'emplois entre services régionaux et départementaux ou la mutualisation effective de moyens interdépartementaux, mais aussi par allocation de moyens supplémentaires, avec une réponse différenciée en fonction des besoins de chaque département, notamment selon qu'il est rural ou moins attractif, et y compris de l'ANCT (cf. infra). L'Agence continuerait ainsi à soutenir les projets locaux en appuyant l'action de son délégué et le principe de non financement par l'Etat de dépenses de personnel des collectivités serait davantage préservé.

**Recommandation n°2 : Renforcer, en nombre et en compétences, les services de l'Etat sur le territoire qui concourent au développement et à la cohésion des territoires, notamment les préfetures et les DDT.**

### 3.1.2 Prioriser le pilotage de la réponse aux besoins d'ingénierie territoriale sur mesure parmi les missions de l'ANCT

Les objectifs de signature de CRTE sur l'ensemble du territoire étant désormais en passe d'être atteints dans la plupart des territoires et la dynamique des programmes d'intervention étant également bien identifiée par les élus, y compris pour les derniers nés (PVD, agenda rural et plan avenir montagne), la priorité doit désormais être donnée à l'appui en ingénierie.

Au-delà de la pédagogie à poursuivre sur la nature de l'ingénierie susceptible d'être apportée en complément par le délégué territorial au nom de l'ANCT, il est nécessaire d'identifier les ressources disponibles localement, publiques et privées, ainsi que les besoins locaux réels, et notamment ceux qui ne peuvent pas être satisfaits localement.

Il ne paraît toutefois pas réaliste de systématiser cet état des lieux compte tenu des moyens disponibles localement, notamment dans les services de l'Etat, mais aussi du risque d'identifier une offre de services très largement déconnectée des besoins. Deux pistes mériteraient d'être approfondies :

- Aborder la problématique de l'ingénierie à partir non pas de l'offre d'ingénierie, mais de la demande, c'est-à-dire de l'expertise dont a besoin le projet local en réunissant dans des revues de projet l'ensemble des acteurs locaux. Les initiatives locales préexistantes de « comité des opérateurs » (comité en Ariège, MISA dans l'Allier, revue de projet dans les Vosges ...) doivent être confortées et développées dans l'ensemble des départements.
- Promouvoir la plateforme participative « Aides-territoires », pour l'alimentation comme pour l'utilisation des offres d'ingénierie (de projet, technique, financière ...) qu'elle propose, combinée à une revue départementale régulière des projets, incluant un comité des opérateurs d'ingénierie, complémentaire du comité des financeurs (cf. infra).

**Recommandation n°3 : Faire de l'appui sur mesure à l'ingénierie des projets locaux un des axes prioritaires de l'action du délégué territorial de l'ANCT.**

### 3.1.3 Donner toute liberté au préfet pour définir l'organisation de la gouvernance territoriale la plus adaptée à son territoire

Délégué territorial de l'Agence, le préfet de département est responsable de l'organisation qu'il décide de mettre en place afin de décliner les orientations fixées par l'ANCT dans son ressort. Les missions confiées<sup>69</sup> revêtant un caractère fortement interministériel, mais avec de fortes variations de contexte d'un territoire à l'autre, ce n'est pas tant la désignation d'un délégué territorial adjoint (DTA) qui importe, que l'identification de représentants de l'Etat local reconnus par les élus locaux et capables de porter une vision stratégique et transversale des besoins et des projets, puis la constitution d'équipes opérationnelles, pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles, elles-mêmes en mesure de conduire les projets et d'en restituer les avancées et les écueils, en s'appuyant sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat (départementaux et régionaux). Dans ce cadre, si les missions inhérentes au métier de sous-préfet doivent être davantage valorisées, la qualification du DDT en matière de coordination des ressources en ingénierie est également reconnue.

**Recommandation n°4 : Laisser toute latitude au délégué territorial pour décider de l'organisation de sa délégation, y compris quant à l'opportunité de désigner un adjoint et sa qualité.**

La gouvernance territoriale prévue par la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l'ANCT est aujourd'hui effective<sup>70</sup>, mais la composition du CLCT est inadaptée et son impact peu efficient en tant qu'espace de dialogue entre l'Etat local, les collectivités locales et les opérateurs du territoire.

<sup>69</sup> Appui à la contractualisation, mise en œuvre des programmes nationaux et appui à l'ingénierie.

<sup>70</sup> Bilan actualisé au 1<sup>er</sup> septembre 2021 : 88 CLCT ont été installés et se sont réunis au moins une fois.

Si l'ensemble des acteurs se félicite de sa création alors qu'aucune instance départementale n'existait jusqu'ici, ils souhaitent dans le même temps qu'elle soit réservée aux échanges stratégiques entre décideurs locaux (représentants de l'Etat et élus locaux et nationaux le cas échéant). Allégée dans sa composition et recentrée sur les enjeux du territoire, le CLCT renverrait à des comités opérationnels les échanges plus techniques entre services, le suivi des projets sélectionnés, incluant leur plan de financement, ou le pilotage de la mobilisation de l'ingénierie publique et privée disponible localement.

**Recommandation n°5 : Consacrer le CLCT en tant qu'instance de dialogue stratégique avec les élus locaux et reporter les discussions techniques interservices dans des comités opérationnels qui lui rendent compte.**

### 3.1.4 Mettre en cohérence les interventions et financements de l'Etat, des opérateurs et des collectivités territoriales

La contractualisation, et plus largement la démarche de projet de territoire, appellent de manière intrinsèque une réponse interministérielle de l'Etat.

Si le préfet et ses sous-préfets d'arrondissement représentent chacun des ministres dans le département et incarnent donc l'interministérialité sur le territoire, leur tâche est compliquée par les approches sectorielles portées par les administrations et opérateurs, qu'ils actionnent leurs services déconcentrés/réseaux ou qu'ils agissent par appels à projet multiples. Si les comités de l'administration régionale (CAR) ou les collèges des chefs de services peuvent pallier partiellement l'action solitaire de services déconcentrés ministériels, l'action des opérateurs dont le préfet n'est pas le délégué territorial<sup>71</sup> et l'appel à projet national et son résultat, échappent à l'information même du préfet.

Dans ces conditions, toutes les initiatives s'inscrivant dans une démarche de territorialisation accrue des politiques et des initiatives participent d'une interministérialité renforcée à l'échelon territorial, qui permet d'apporter une réponse unique, coordonnée et cohérente des services de l'Etat aux questions et demandes portées par un projet local. Aussi la création d'un département territorial au ministère de la culture qui pilote les DRAC ou les démarches de « nouveau conseil aux territoires » du MTE et de « conseil aux décideurs locaux » de la DGFiP doivent être valorisées en ce qu'elles contribuent au progrès d'une contractualisation unifiée de territoire (CRTE) et de l'accompagnement et de l'appui en ingénierie aux projets locaux.

De la même façon, l'inclusion progressive des différents plans ministériels dans les objectifs de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales (ex Ségur de la santé), au fil de l'évolution annuelle des CRTE, participe de cette cohérence interministérielle nécessaire à la crédibilité et à l'efficacité de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales.

En revanche, si l'idée d'un « contrat unique » est séduisante, sa mise en œuvre se heurte à des difficultés opérationnelles. La diversité des acteurs locaux (pays, intercommunalités, communes), des approches (projet global ou action spécifique sur un sujet technique), des temporalités et des modes de financement (crédits spécifiques ou affichage des financements de droits communs) rendent difficile la mise en cohérence des différentes démarches.

En fait, l'élément essentiel est moins l'intégration des différentes contractualisations, qui au-delà des difficultés techniques suscite des réticences politiques les collectivités pouvant y voir un risque de dissolution de leur action, que l'examen concerté par les financeurs (Etat, Région, Département) des différents projets portés par le bloc communal dans le cadre, par exemple de comités des financeurs au niveau départemental (ex : Ariège, Nièvre), voire régional comme le prévoit le pacte territorial de gouvernance en cours d'élaboration en Occitanie.

<sup>71</sup> ADEME CEREMA, Banque des territoires.

C'est dans ce cadre que les acteurs départementaux pourraient fixer les règles de priorisation et de répartition qu'ils souhaitent appliquer aux financements de projets, selon qu'ils sont inscrits au CRTE ou non, et organiser la gouvernance de la programmation et du suivi de chaque projet (ex mode opératoire proposé dans les Vosges). Un plan global et pluriannuel de financement, indicatif et réexaminé annuellement, attendu des collectivités (ex Conseil départemental de la Seine et Marne), pourrait ensuite être validé pour chaque projet retenu par le CRTE notamment (ex Vaucluse ou Orne).

Ces plans de financement de projet devraient par ailleurs être en mesure de mobiliser l'ensemble des contributions publiques possibles, c'est-à-dire celles de l'Etat (DETR/DSIL et FNADT arbitrés par le préfet de région), mais aussi celles de ses opérateurs (ex ADEME), incluant ses institutions financières publiques (Banque des territoires et BPI France notamment), et des celles des autres collectivités locales, départementale et régionale.

La gouvernance départementale profiterait ainsi de la réunion effective du comité régional des financeurs (CRF)<sup>72</sup>. A l'instar du comité de pilotage régional du programme ACV ou du plan de relance, ce comité des financeurs serait à même d'optimiser la répartition des financements octroyés par les opérateurs, dont les comités d'engagement sont eux même régionaux, au profit de projets infra-départementaux. Il pourrait également faciliter l'articulation avec le Conseil régional, que ce soit pour l'inclusion d'un volet territorial dans le CPER, aujourd'hui problématique partout, ou pour accroître la participation de la Région et des fonds européens à la concrétisation de projets locaux.

**Recommandation n°6 : Promouvoir, au-delà de la contractualisation, la mise en cohérence des financements publics aux projets au niveau départemental.**

### 3.1.5 Déconcentrer les moyens et le pilotage financier

La responsabilité de conduire des missions ne peut être pleinement exercée sans disposer des moyens, notamment financiers, afférents à celles-ci.

Si la déconcentration des crédits finançant les programmes nationaux de l'ANCT est acquise puisqu'ils émargent sur les enveloppes de crédits budgétaires déjà déconcentrés au préfet de région (DSIL, DSID, FNADT) ou fléchés jusqu'au préfet de département (DETR)<sup>73</sup>, il n'en demeure pas moins que le choix des lauréats des programmes dans son ressort échappe au délégué territorial, qui se contente dès lors d'exécuter les conséquences des décisions du siège de l'Agence (ex appui à la sélection et ordonnancement du co-financement des chefs de projets).

Un financement n'est en revanche pas déconcentré, celui de l'appui complémentaire en ingénierie à un projet local, en cas de carence de l'offre locale. La passation du marché à bon de commande, dont le cahier des charges aurait eu profit à être concerté avec les délégués territoriaux qui auraient challengé l'expression de besoin, a logiquement relevé d'une démarche nationale conduite par le siège de l'ANCT. En revanche, cette ressource d'appui aux projets locaux, devrait être mise à la disposition du délégué territorial de l'Agence<sup>74</sup>. Seul le délégué territorial dispose en effet de la vision globale de son territoire et est en capacité de développer une stratégie départementale de priorisation des ressources dont il dispose, mais aussi de négociation des coopérations avec l'ensemble des acteurs locaux, y compris les autres opérateurs de l'Etat et les collectivités elles-mêmes. Cette déconcentration, qui pourrait être coordonnée et gérée au niveau régional, s'accompagnerait naturellement d'une restitution, permettant par ailleurs le suivi et la valorisation au niveau national par l'ANCT.

<sup>72</sup> Article R1232-11 du code général des collectivités locales.

<sup>73</sup> Instruction du 2 février 2021 relative à la composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2021.

<sup>74</sup> Les marchés à bons de commande (article 77 du code des marchés publics) peuvent être passés au niveau central et exécutés au niveau déconcentrés ; les accords cadre à bon de commande (article 76 du code des marchés publics) peuvent faire l'objet de marchés subséquent à la survenance d'un nouveau besoin. (Guide des bonnes pratiques en matière de marché public » : [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr) ; bureau du conseil aux acheteurs de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des finances : [daj-marches-publics@finances.gouv.fr](mailto:daj-marches-publics@finances.gouv.fr))

**Recommandation n°7 : Déconcentrer les crédits d'appui à l'ingénierie de l'ANCT à son délégué territorial, à l'instar des autres crédits de l'Etat consacrés au développement local (DETR, DSIL, DSID et FNADT) mais aussi des crédits des autres opérateurs dont le préfet est le délégué territorial (ANRU et ANAH)**

Corolaire du financement de projets et politiques, ainsi que de la déconcentration de l'action et des financements, l'Etat doit se doter d'outils de suivi interministériel et global afin d'évaluer l'impact des actions mises en place dans le cadre des programmes et de la contractualisation, et de suivre les financements qu'il apporte aux territoires.

Si la notion d'évaluation commence à être prise en compte dès la conception des programmes d'intervention de l'ANCT (ACV, PVD, France services), il n'existe pas de dispositif similaire pour certaines politiques ou autres contractualisations (ex : CRTE) à l'exception de la politique de la ville. Un référentiel élaboré conjointement par l'Etat et les collectivités permettrait d'avancer en ce sens.

Par ailleurs, fait également défaut le suivi interministériel et global des financements publics apportés à un projet ou un contrat sur un territoire<sup>75</sup>. Un tel outil de pilotage et de valorisation devrait s'apprécier par politiques prioritaires, contrats ou réformes et non par instruments financiers, dont le suivi budgétaire est déjà assuré par les directions financières des ministères. Compte tenu de son objet territorial<sup>76</sup> et des multiples contributeurs potentiels<sup>77</sup>, le besoin est celui d'une plateforme qui pourrait être pilotée (expression de besoin et maîtrise d'ouvrage) par une entité nationale (ANCT, administration, DINUM ...) qui aurait dans tous les cas profit à associer la direction générale des finances publiques qui disposent des informations d'exécution de la dépense publique.

L'objectif de transparence et de valorisation des financements de l'Etat, que poursuivrait un tel outil, plaide également pour que l'Etat refuse que ses institutions financières aient recours à d'autre intermédiation que celle de ses services déconcentrés sur des programmes qu'ils cofinancent : le SGAR doit ainsi être l'intermédiaire désigné de tout besoin des opérateurs et partenaires de l'Etat (fonds friche, fond de restructuration, mais aussi fonds de la Banque des territoires opérés au nom de l'Etat, ici du programme PVD de l'ANCT<sup>78</sup>).

**Recommandation n°8 : Expliciter les modalités d'évaluation des CRTE et mettre en place un suivi interministériel et global des financements publics apportés à un projet ou un contrat sur un territoire, à terme par la mise en service d'une plateforme permettant l'évaluation financière de ces engagements et leur valorisation par l'Etat.**

### 3.1.6 Développer la formation des décideurs locaux

L'ensemble des décideurs locaux, de l'Etat territorial, comme des élus locaux et des administrateurs territoriaux, dispose de peu ou pas de formation aux questions d'aménagement, de développement et de cohésion du territoire, alors que ce sont des enjeux majeurs dans les territoires urbains et ruraux et qu'ils sont très évolutifs.

Fort de ce constat, des initiatives ont été prises dernièrement, par le ministère de l'intérieur pour les sous-préfet à la relance notamment, par l'ANCT avec un projet de convention avec le CNFPT ou l'académie des territoires, ou par l'INET. Mais plusieurs points appellent une attention particulière.

<sup>75</sup> Un premier outil d'initiative locale construit par le sous-préfet à la relance de la région Centre Val de Loire pourrait être expertisé dans une perspective nationale.

<sup>76</sup> Pour chaque département, suivi des priorités définies de politiques publiques (ex : développement écologique des territoires, mises aux normes techniques des bâtiments, mobilités quotidiennes, réussite éducative par dédoublement de classes, accueil des migrants, rénovation du patrimoine non protégé, sécurité ...), des contractualisations du territoires (CPER, CPIER, CRTE, ACV, PVD, QPV, PAT, TI ...), des réformes (communes nouvelles, ...), études/ingénierie...

<sup>77</sup> Etat, opérateurs, institutions financières, ...

<sup>78</sup> Ce qui n'est aujourd'hui le cas que dans les région Bretagne et Centre Val de Loire.

- L'offre de formation ne doit pas concerner que la formation initiale, mais prendre en compte les besoins de formation continue afin de s'assurer de l'actualisation des connaissances et des compétences des représentants directs du gouvernement auprès des élus et des collectivités locales, au fil de leur carrière.

La proposition d'enrichir la mallette pédagogique mise à disposition des sous-préfets, de fiches réflexes métier, construites avec les directions de tous les ministères concernés (ex contractualisation, objectifs et outils de la cohésion des territoires en milieu urbain, en milieu rural ou en zone de montagne, l'inclusion scolaire et l'accès à l'éducation ...), pourrait aussi contribuer à cet objectif.

- Ces initiatives doivent être valorisées et développées, avec une approche de plus en plus intégrée, c'est-à-dire à la fois interministérielle, pour le corps préfectoral et les directeurs régionaux et départementaux interministériels, et interinstitutionnelle, entre les représentants de l'Etat, les élus locaux et leurs directeurs.

Cette double démarche doit en effet permettre l'acculturation des acteurs locaux à ces problématiques et leurs leviers, mais aussi de développer une culture commune facilitant le dialogue et la conduite de politiques et de projets cohérents au bénéfice d'un même territoire en prenant en compte ses spécificités, ce que seule permet une organisation plus territorialisée.

- Une organisation de modules de formation à un niveau régional permettrait une meilleure contextualisation des enjeux, le mixage des publics (responsables de l'Etat quels que soient le ministère de rattachement, des collectivités locales, voire des opérateurs-partenaires) et une diversification du réseau des formateurs.

**Recommandation n°9 : Développer au niveau national, mais aussi et surtout au niveau régional, la formation initiale et continue des décideurs locaux, en associant les responsables de l'Etat et des collectivités locales et en adaptant le contenu des modules dispensés aux nouveaux enjeux et leviers des problématiques d'aménagement, de développement local et de cohésion territoriale.**

En conclusion, les missions et modalités d'intervention de l'ANCT pourraient être intégrées dans le projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat (PSATE).

Le projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat (2022-2025) en cours d'élaboration qui s'adresse à l'ensemble des agents en préfectures, sous-préfectures, et directions départementales interministérielles (DDI) a pour vocation d'explicitier le positionnement de celle-ci dans l'organisation globale de l'Etat déconcentré et la mise en œuvre des politiques publiques, conforter la gouvernance locale autour des principes d'unité d'action et de collégialité, préciser le pilotage au niveau central, simplifier la gestion et faciliter la vie des agents, adapter l'administration territoriale à l'attente des acteurs locaux.

Il est important que les missions et modalités d'intervention de l'ANCT sur les territoires y trouvent toute leur place de façon à conforter sa pleine intégration au sein de l'Etat déconcentré.

**Recommandation n°10 : Réaffirmer expressément la place et le rôle des préfets, acteur de la cohésion territoriale et relai privilégié de la mise en œuvre des missions de l'ANCT sur les territoires, dans le projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat (PSATE).**

### 3.2 Le rôle du niveau régional doit être reconnu

L'organisation territoriale de l'Agence doit pleinement réintégrer la place du niveau régional qui a été progressivement perdue de vue. Cette réaffirmation n'est nullement contradictoire avec le rôle privilégié conféré aux préfets de département, délégués territoriaux de l'ANCT, dans la mise en œuvre opérationnelle des missions de l'Agence et permettrait de leur apporter un appui indispensable dans leur concrétisation.

Sans aller jusqu'à faire préfet de région le délégué régional de l'Agence ce qui ne contribuerait pas à clarifier la nature des relations entre les deux niveaux, son rôle d'appui mériterait d'être explicité. Plusieurs missions pourraient ainsi être confiées aux préfets de région.

### 3.2.1 Associer les Conseils régionaux à la déclinaison des missions territoriales de l'Agence

La distance qui s'est installée entre l'Agence et les Régions, auxquelles la loi a reconnu un rôle de chef de file en matière d'aménagement du territoire, est aujourd'hui préjudiciable à la cohérence des politiques de cohésion territoriale, mais aussi à leur concrétisation. La préfecture de région pourrait :

- Assurer, a minima, une bonne information du Conseil régional sur la déclinaison territoriale des différents programmes dans les départements, ce qui supposerait que soit mis en place un système de remontée d'information fluide et réactif auxquelles les CAR pourraient contribuer ;
- Coordonner avec les Régions, chaque fois que celles-ci le souhaiteront, l'élaboration de cahier des charges communs pour la mise en œuvre de certains programmes qui croisent les priorités régionales (ex : revitalisation des centres bourgs, accessibilité des services au public...), afin de renforcer la synergie entre ces dispositifs ;
- Veiller à la bonne articulation des CRTE avec la planification régionale (SRADDET), mais aussi avec les contrats régionaux les plus structurants comme le CPER et les CPIER de bassin et de massif. Le manque de coordination qui prévaut aujourd'hui dans la plupart des régions entre les CRTE et les CPER, alors même qu'ils ont vocation à alimenter leur volet territorial, est préoccupant.

**Recommandation n°11 : Réintégrer le niveau régional dans l'organisation territoriale de l'Agence de façon à mieux faire le lien avec le rôle de la Région en matière d'aménagement du territoire.**

### 3.2.2 Mobiliser l'ensemble des financements disponibles pour accompagner les projets

Les comités régionaux des financeurs (CRF) qui avaient vocation à réunir l'ensemble des financeurs et des ressources disponibles au niveau régional intéressés par les projets n'ont été mis en place dans aucune région.

Il est aujourd'hui urgent de créer cette instance de régulation qui aura un double rôle :

- Statuer sur les modalités de financement des projets identifiés au niveau départemental, notamment dans le cadre des CRTE, dont la concrétisation appelle des ressources supra-départementales. A cet effet, seront examinés l'ensemble des crédits mobilisables : crédits européens, contrat de plan, dotation des collectivités territoriales, FNADT ou DCIL, et crédits des opérateurs et partenaires ;
- Assurer le suivi régional des actions financées dans le cadre des différents programmes, contrats et missions de l'Agence.

**Recommandation n°12 : Mettre en place le comité régional des financeurs.**

### 3.2.3 Assurer le suivi de la mobilisation des différents opérateurs pour la mise en œuvre des missions de l'Agence

Les principaux opérateurs et partenaires de l'Agence sont structurés au niveau régional et entretiennent des relations étroites avec la préfecture de région dans le cadre de différentes instances de pilotage et de programmation explicitées dans la partie deux du présent rapport. Au niveau départemental, leur mobilisation est, toutefois, très inégale.

Les instances de pilotage évoquées ci-dessus pourraient se voir confier, en lien avec le siège, le suivi territorial de la mise œuvre des dispositions des conventions signées par l'ANCT et les cinq grands opérateurs/partenaires (ANAH, ANRU, Banque des territoires, ADEME, CEREMA). Les préfets de département pourraient solliciter l'appui du niveau régional en cas de difficulté pour mobiliser leurs ressources.

**Recommandation n°13 : Confier au niveau régional le suivi territorial des conventions signées entre l'ANCT et les grands opérateurs et partenaires.**

### **3.2.4 Apporter un appui aux préfetures de département pour la mise en œuvre des projets complexes**

Le niveau régional de l'Etat dispose aujourd'hui de ressources indispensables à la définition et à la mise en œuvre de stratégies départementales de cohésion territoriale qui font défaut au niveau départemental. Une synergie renforcée avec les départements devrait être mise en place avec le niveau régional (SGAR, Conseil régional) qui dispose de ressources utiles à la connaissance des territoires.

Ce décalage est particulièrement fort en matière d'observation et de prospective territoriale pour lesquels les ressources régionales existantes (INSEE, universités, observatoires régionaux thématiques) sont importantes et pourraient être mises à disposition des départements pour élaborer leurs feuilles de route, en lien avec les Régions qui ont aujourd'hui un rôle reconnu par la loi dans la structuration de la connaissance territoriale.

Un appui de deuxième niveau aux projets les plus complexes pourrait également être mieux structuré au SGAR qui pourrait s'appuyer sur un certain nombre d'agents rattachés au siège, qui pourraient être intégrés ou être prestataires de services des SGAR, ou mis à disposition par les opérateurs, voire, s'ils l'acceptent, par le Conseil régional. Le niveau régional pourrait aussi avoir la capacité de mobiliser des ressources qui n'existent pas au sein des services de l'Etat (prestataires privés) et renvoient à des besoins identifiés dans plusieurs départements de la région.

**Recommandation n°14 : Renforcer les moyens du SGAR pour apporter un appui aux préfetures de département dans l'élaboration d'une stratégie de cohésion territoriale et la concrétisation des projets les plus complexes.**

## **3.3 Les modalités de fonctionnement du siège doivent être adaptées à la nouvelle organisation territoriale**

Les recommandations formulées ci-dessus visent, en fait, à aller jusqu'au bout de la logique des choix qui ont été fait au moment de la création de l'ANCT. On peut comprendre que dans une phase expérimentale où l'Agence avait besoin de marquer rapidement son territoire dans un contexte sanitaire qui mobilisait par ailleurs fortement les services déconcentrés de l'Etat sur d'autres priorités, le siège ait souhaité conserver au niveau national la maîtrise d'un certain nombre d'outils et ressources.

Mais l'ANCT n'a pas été conçue pour assurer la mise en œuvre opérationnelle des programmes qu'elle a initié. La normalisation tant de l'Agence, que du contexte dans lequel intervient son action, plaident pour qu'aujourd'hui, elle assume pleinement les conséquences du processus de déconcentration et se repositionne sur des fonctions d'animation, d'appui et d'innovation.

### **3.3.1 Laisser le délégué territorial piloter la mise en œuvre des programmes sur les territoires**

Si la conception et l'expérimentation de nouveaux programmes peut justifier une relation directe entre les chargés de mission du siège de l'ANCT et certaines collectivités territoriales représentatives, il ne saurait en être de même pour la déclinaison opérationnelle des dispositifs dont la finalisation a été actée.

Au-delà du cadre réglementaire<sup>79</sup>, la position et donc l'efficacité du délégué territorial de l'ANCT doit pouvoir s'appuyer sur un dialogue privilégié avec les élus et collectivités de son territoire, trop souvent parasité par des interventions directes des directions de programme de l'Agence auprès des collectivités. Nombreux sont les préfets qui ont regretté d'être informés du déploiement de certaines actions sur leur territoire par les élus des communes lauréates.

L'Agence doit veiller à ce que toutes les informations concernant le déploiement de son action dans un département soient relayées par son délégué/ préfet et ses équipes, qui disposent seuls de la vision globale du territoire, par rapport aux différents programmes et appuis accordés par l'Agence, mais aussi par les ministères et les autres opérateurs de l'Etat, voire par les autres niveaux de collectivités locales.

Il en va de la cohérence, de l'efficacité et donc de la crédibilité de l'action de l'Etat sur un territoire.

**Recommandation n°15 : Faire du délégué territorial le relai incontournable de la mise en œuvre des programmes nationaux vis-à-vis des collectivités locales sur son territoire.**

### **3.3.2 Proposer des programmes innovants, renforcer la coordination entre les programmes et revoir leurs modalités de mise en œuvre en laissant une large autonomie aux territoires.**

L'ANCT est reconnue pour sa capacité à imaginer des produits innovants répondant aux nouveaux enjeux de l'action publique locale et de la transition écologique (ACV, PVD, France services, cités de l'emploi, tiers lieux...). Certains des interlocuteurs rencontrés par la mission ont toutefois regretté la multiplication de programmes et la tendance de certains d'entre eux à se pérenniser et à s'institutionnaliser (ACV, France Services) au détriment d'une certaine créativité (les derniers programmes sont de plus en plus monothématiques et peu incitatifs à la transversalité).

Tous ont insisté sur la nécessité de ne pas rendre leur déploiement obligatoire et général, ce qui a pu déstabiliser les dynamiques de coopération en cours sur certains territoires, et de laisser toute marge de manœuvre aux délégués territoriaux pour les adapter aux spécificités du territoire (ex en permettant la mutualisation du soutien aux chefs de projets sur un territoire).

Un des principes qui guide l'intervention de l'ANCT est celui de subsidiarité qui la conduit à n'intervenir qu'en cas de carence de l'initiative locale. Ce principe qui permet de concentrer les moyens de l'Etat sur les territoires les moins bien dotés et de ne pas se substituer aux acteurs locaux et notamment aux intercommunalités et aux Conseils départementaux a incontestablement facilité le positionnement de l'Agence sur les territoires et désarmé bon nombre de critiques.

Il ne concerne, toutefois que l'offre de services en matière d'ingénierie et non l'ensemble des programmes de l'ANCT. De fait, un certain nombre d'acteurs locaux ont regretté que la déclinaison d'un certain nombre de programmes nationaux n'ait pas pris en compte les dynamiques locales existantes antérieurement conduisant soit à la déstabilisation des partenariats existants, soit à la complexification des dispositifs.

L'application du principe de subsidiarité à l'ensemble des programmes de l'ANCT qui supposerait une approche non pas en terme d'outils déclinés de façon uniforme sur l'ensemble du territoire sur la base d'un cahier des charges national, mais d'objectifs laissant aux préfets, délégués territoriaux la maîtrise du *modus operandi* aurait permis de mieux prendre en compte ces dynamiques locales et de simplifier la mise en œuvre de l'action publique.

L'ANCT est en fait une « direction de produits » qui met à disposition des territoires une boîte à outils qu'il leur appartient de mobiliser ou pas, en les adaptant au contexte local. Elle doit éviter de définir des cahiers des charges trop précis et contraignants pour les acteurs locaux. Les chargés de mission des directions de programme devraient voir leur mission recentrer sur la conception de produits et se reposer pour le suivi de leur mise en œuvre sur le niveau régional (cf. supra).

<sup>79</sup> Article 59 et s. du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

**Recommandation n°16 : Revoir les modalités de mise en œuvre des programmes pour laisser davantage de liberté d'adaptation aux acteurs locaux et ne pas déstabiliser les dynamiques locales.**

Le territoire est aujourd'hui le lieu de rencontre, mais pas encore toujours de synthèse des directions générales déléguées de l'ANCT (articulation entre les programmes territoriaux, ruraux et urbains ou péri-urbain, industriel et numérique), de ses opérateurs partenaires (manager de commerce de la Banque des territoires, plan ponts du CEREMA ...), en plus de celle des ministères (fonds friches du MTE, maison de santé pluri professionnelle...). Le délégué territorial de l'Agence doit mettre en cohérence des dispositifs nationaux qui se parlent peu, en plus d'accompagner les territoires dans la définition de leurs projets.

Cette situation n'est pas durablement acceptable. Il importe de mettre en place au niveau national une organisation et un fonctionnement au sein du siège qui assure une réelle coordination de la déclinaison territoriale des missions de l'Agence.

**Recommandation n°17 : Mettre en place au siège des modalités de pilotage des programmes favorisant un déploiement coordonné de ceux-ci sur les territoires.**

### 3.3.3 Mettre en place une animation et une information dédiée aux délégués territoriaux (DT)

Il n'existe pas aujourd'hui d'animation directe du réseau des DT par l'ANCT. L'information des services déconcentrés est assurée exclusivement par les directions de programmes dans une démarche qui privilégie une approche technique à un dialogue stratégique, qui s'adresse de fait davantage aux DDT et aux services des préfetures qu'au corps préfectoral et s'appuie sur des webinaires ouverts à l'ensemble des acteurs locaux.

Plusieurs évolutions sont souhaitées et attendues par les délégués territoriaux :

- la diffusion, chaque année, d'une lettre de cadrage fixant les objectifs assignés au délégué territorial de l'Agence à l'occasion de la notification d'engagement des crédits déconcentrés sur le modèle en vigueur aujourd'hui pour l'ANRU ou ANAH ;
- une information préalable au déploiement de nouveaux programmes ou des programmes existant sur le territoire, de façon à permettre aux préfets d'anticiper les modalités de leur mise en œuvre, mais aussi d'assurer directement l'information des collectivités sur les dispositifs susceptibles de répondre à leurs besoins. Le mode de communication actuel très descendant et globalisant ne permet pas à l'Etat déconcentré de se sentir acteur et pas seulement spectateur du déploiement des missions de l'Agence ;
- enfin, les délégués territoriaux souhaiteraient disposer d'une restitution plus systématique sur les actions financées afin de mieux situer leur département par rapport aux dynamiques régionales et nationales et valoriser localement l'action de l'Etat.

**Recommandation n°18 : Donner au délégué territorial les éléments de cadrage et de suivi leur permettant d'être acteur et non spectateur des missions qui leurs sont confiées par l'ANCT.**

### 3.3.4 Conforter les moyens mis à disposition des territoires

Une partie des moyens dédiés par le siège à l'animation territoriale pourraient être utilement déconcentrés au niveau régional (SGAR).

Il en est ainsi des chargés de mission territoriaux de la direction AOS (8 agents) qui, localisés à Paris sur des missions aujourd'hui partielles et non hiérarchisées n'apportent pas le soutien dont ont besoin les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre, réduit, ne permet pas d'envisager le transfert des postes au niveau départemental.

En revanche, les nouvelles missions d'appui et de coordination qu'il est proposé de confier au niveau régional pourrait utilement s'appuyer sur ces agents qui connaissent bien l'Agence et pourraient être rapidement opérationnels. Il en va de même pour les chargés de mission territoriaux de la grande équipe de la réussite républicaine (GERR).

La mission considère également que le confortement du niveau déconcentré de l'Etat dans la déclinaison des missions de l'Agence pourrait également justifier le transfert des commissaires de massifs sous l'autorité sur préfet, coordonnateur de massif. Il reviendrait à celui-ci de définir le positionnement qui lui paraît le plus fonctionnel (intégration au SGAR ou rattachement direct).

Au-delà des effectifs, il serait souhaitable de doter les préfets de région, comme les préfets de département, d'une enveloppe de crédits d'études leur permettant de recourir à des ressources externes en tant que de besoin (par exemple pour les aider à élaborer une stratégie départementale).

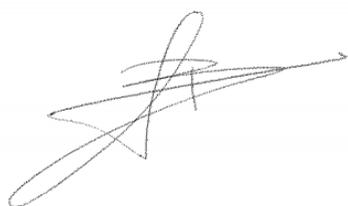
Si l'Etat mobilise des crédits au profit des collectivités afin de soutenir leur capacité à faire émerger, à concevoir puis à conduire des projets locaux, l'Etat territorial lui-même ne dispose pas de moyens de diagnostic et de prospective.

Au-delà des outils nationaux, existants ou à venir, qui proposent des analyses et projections territorialisées, mais souvent thématiques et pas ou peu déclinées à la maille infra-départementale, plusieurs préfets ont signalé l'utilité qu'il y aurait à déconcentrer à nouveau de « petites » enveloppes de crédits d'études et d'intervention au département, afin de financer des études ou des programmes locaux.

En effet, cette capacité locale n'existe pas, alors que les exemples de la Loire-Atlantique ou du Vaucluse qui ont pu mobiliser par exception des reliquats de FNADT pour financer des études de leur territoire, montrent que le besoin existe afin que l'Etat local puisse porter sa propre vision du territoire vis-à-vis des élus locaux.

D'après les informations recueillies par la mission, cette option est actuellement en cours d'étude et la suite favorable qui y serait donnée, pour financer des études ou cofinancer des programmes d'initiative locales (ex restauration de patrimoine) conforterait le délégué territorial dans son dialogue avec les élus et, plus largement, les missions qu'il conduit au nom de l'ANCT.

**Recommandation n°19 : Renforcer les moyens des services déconcentrés de l'Etat par le transfert d'un certain nombre d'emplois du siège et la création d'une enveloppe déconcentrée dédiée aux crédits d'étude.**



Bruno ACAR  
Inspecteur général  
de l'administration



Marion PUJAU-BOSQ  
Inspectrice  
de l'administration



# ANNEXES



## Annexe n° 1 : Lettre de mission



let / 04/miro

Paris, le 25 JUN 2021

Le ministre de la cohésion des territoires  
et des relations avec les collectivités  
territoriales

à

Monsieur le chef de service  
de l'inspection générale de l'administration

**Objet : Mission d'appui à la structuration et à l'animation du réseau territorial de l'ANCT**

La loi n° 2018-759 du 21 juillet 2018, suivie du décret n°2018-1100 du 18 novembre 2018 ont créé l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Ce nouvel établissement public regroupe une partie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le service à compétence nationale Agence du numérique et l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARCA). Il conventionne, par ailleurs, avec certains opérateurs : CDC, ANRU, Cerema, ANAH, Adema. Il a pour mission de conseiller et d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets. L'instruction du 15 mai 2020 a précisé la stratégie d'intervention de l'agence, son offre de service et ses modalités d'organisation.

Le Gouvernement a souhaité que l'agence déploie son action au plus près des territoires et a choisi de faire du préfet de département le délégué territorial de l'agence et donc le point d'accès unique pour les collectivités territoriales qui souhaitent bénéficier de l'intervention de l'agence.

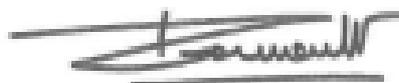
Afin d'optimiser la gouvernance territoriale de l'agence, apporter aux préfets de départements les outils dont ils ont besoin pour mettre en place une nouvelle offre au service des territoires et permettre à l'ANCT de mieux structurer le réseau en cours de constitution, il apparaît aujourd'hui nécessaire :

- de faire le point sur les processus mis en place pour permettre aux délégués territoriaux et à leurs adjoints de mobiliser les ressources des services déconcentrés de l'Etat dans le cadre du nouveau conseil aux territoires, notamment par des conventions pluriannuelles conclues avec les opérateurs partenaires et de marchés d'ingénierie. Il conviendrait d'apprécier dans quelle mesure ces délégués territoriaux disposent aujourd'hui des moyens de s'affirmer comme interlocuteurs uniques pour la mobilisation de l'ingénierie de l'Etat et de ses opérateurs, et comme facilitateurs en ce qui concerne le recours à l'ingénierie publique locale.

- de préciser comment les dispositifs prévus pour informer les élus et partenaires locaux sur l'activité de l'agence se mettent en place. La création, dans chaque département, de comités locaux de cohésion territoriale, dont la composition doit être adaptée aux spécificités du département, et qui doit permettre de fixer une feuille de route de nature à permettre à l'ensemble des besoins d'être couverts, fera l'objet d'une attention particulière. Il est aujourd'hui nécessaire d'identifier les conditions nécessaires pour que la soixantaine de comités locaux installés puissent favoriser une meilleure coordination des différents acteurs et se mettre d'accord sur les priorités d'intervention de l'Agence, tant en matière de thématiques que de territoires, à travers l'élaboration d'une feuille de route partagée.
- de faire un retour précis la déclinaison opérationnelle du principe de subsidiarité. L'agence intervient en complémentarité et non en concurrence par rapport aux différentes offres d'ingénierie existantes au niveau local. Il s'agit de faire le point sur les démarches mises en place ou envisagées par les délégués territoriaux de l'agence, pour recenser les ressources d'ingénierie existant au niveau local (communal, intercommunal, départemental ou régional), examiner les modalités de leur éventuelle coopération voire mutualisation de leurs moyens, et préciser les projets appelant une expertise spécifique de l'agence et les moyens nécessaires pour y répondre. Des propositions méthodologiques seront formulées pour réaliser une cartographie exhaustive de tous les moyens d'ingénierie publique au sens large, réunissant les moyens de l'Etat, de ses services déconcentrés, de ses agences, ainsi que ceux des collectivités, de leurs établissements publics, de l'ensemble des réseaux d'opérateurs, associatifs, consulaires et de l'offre privée.
- d'identifier les attentes des préfets de département vis-à-vis d'un appui que pourrait apporter à la fois le niveau régional (services déconcentrés de l'Etat au niveau régional) et national (ANCT) dans la structuration et l'animation du réseau. Des propositions seront formulées pour diffuser les bonnes pratiques en développant une culture de réseau collaborative et de retour d'expérience sur les projets (entre comités locaux de cohésion des territoires, comité régional des financeurs, conférence des territoires et/ou conférence des maires organisée dans chaque département, le réseau des SGA, les réseaux consulaires, etc.).

Vos constats et recommandations s'appuieront sur des visites de terrain dans les territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux identifiés en lien avec l'ANCT. A cette occasion, vous rencontrerez au-delà des services déconcentrés de l'Etat et des opérateurs partenaires, les principales collectivités territoriales concernées.

Votre rapport est attendu dans les quatre mois suivant la réception de la présente lettre de mission.



Jacqueline GOURAULT

## Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

### AGENCE NATIONALE DE LA COHESION DES TERRITOIRES (ANCT)

#### CONSEIL D'ADMINISTRATION

##### REPRESENTANTS DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LEURS GROUPEMENTS :

- Caroline CAYEUX, maire de Beauvais, présidente de la communauté d'agglomération du Beauvaisis, présidente de Villes de France et présidente du conseil d'administration de l'ANCT
- Michel FOURNIER, président de l'AMRF des Vosges, maire de Voivres, vice-président du conseil d'administration de l'ANCT

##### REPRESENTANTS DE L'ÉTAT :

- Direction général des collectivités locales : Olivier BENOIT, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire
- Marie-Françoise LECAILLON, préfète du Gard
- Nadège BAPTISTA, préfète déléguée à l'égalité des chances en Seine et Marne

##### MEMBRES A VOIX CONSULTATIVE :

- Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales
- Valérie MANCRET-Taylor, directrice générale de l'ANAH

#### AGENCE

- Yves LE BRETON, directeur général
- Xavier GIGUET, secrétaire général
- Stéphan LUDOT, directeur de la mission d'appui à la performance des projets (MAPP)

##### CABINET – COMMUNICATION

- Jonathan GAINCHE, directeur de cabinet
- Agnès GARDERET, cheffe du service de la communication
- Aude SARAUDY, adjointe de la cheffe du service de la communication

##### DIRECTION GENERALE DELEGUEE A L'APPUI OPERATIONNEL ET STRATEGIQUE (AOS) :

- Agnès REINER, directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique (AOS)

##### POLE INTERFACE ET CONTRATS TERRITORIAUX (PICT)

- Annabelle FERRY, chef de pôle adjointe
- Vincent MARCADET, chargé de mission territorial (CMT) Nouvelle-Aquitaine et Corse
- Sylvie CABASSOT, CMT Bretagne et Pays de la Loire
- Julien MEGDOUD, CMT Ile-de-France et Centre Val de Loire ; référent contractualisation
- Olivier MUTEZ, CMT Hauts de France ; chargé de développement économique
- Amélie JOUANDET, CMT Occitanie et Bourgogne France Comté ; référent tourisme
- Paul LAMBERT, stagiaire
- Arnaud MACHIN, stagiaire

##### COLLECTIF DE L'INGENIERIE

- Christelle BREEM, conseiller expert et responsable du fonds de restructuration des locaux d'activité

##### POLE ANALYSE ET DIAGNOSTICS TERRITORIAUX (PADT)

- Sylviane LE GUYADER, cheffe de pôle

##### POLE POLITIQUE DE COHESION EUROPEENNE (PPCE)

- Philippe CICHOWLAZ, chef de pôle

**DIRECTION GENERALE DELEGUEE « TERRITOIRES ET RURALITES » (TR) :**

- Jérôme GUTTON, directeur général délégué « territoires et ruralités » et coordonnateur de la mission CRTE

**PROGRAMME « FRANCE SERVICES »**

- Pierre BOUILLON, directeur
- Philippe VAUTIER, directeur adjoint
- Philippine DAUTEUIL, chef de projet

**PROGRAMME « PETITES VILLES DE DEMAIN »**

- Juliette AURICOSTE, directrice

**PROGRAMMES « MONTAGNE » ET « RURALITES »**

- Simone SAILLANT, directrice des deux programmes

**PROGRAMME « ACTION CŒUR DE VILLE »**

- Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur de programme

**PROGRAMME « TERRITOIRES D'INDUSTRIE »**

- Guillaume BASSET, directeur de programme

**DIRECTION GENERALE DELEGUEE « POLITIQUE DE LA VILLE » (PV) :**

- François-Antoine MARIANI, directeur général délégué

**MISSION GRANDE EQUIPE DE LA REUSSITE REPUBLICAINE (GERE)**

- Anne BEAUCHESNE, directrice
- Perrine SIMIAN, cheffe de projet animation et mise en capacité
- Najlah SOORMALLY, cheffe de projet plateforme

**DIRECTION GENERALE DELEGUEE « NUMERIQUE » :**

- Laurent ROJEY, directeur général délégué

**OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES**

- François PHILIZOT, président du conseil d'orientation

**MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES (DGCL)**

- Stanislas BOURRON, directeur général
- Olivier BENOIT, sous-directeur de l'aménagement et de la cohésion du territoire (CAT)

**MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE**

**DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE (DGALN)**

- Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur de l'aménagement durable
- Charline NENNIG, chargée de mission « nouveau conseil aux territoires »

**AIDES-TERRITOIRES », START UP D'ÉTAT**

- Elise MARION, intrapreneuse et fondatrice Aides-territoires

**ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)**

- Yves SCHENFEIGEL, président de l'association, DDT de la Haute Garonne
- Pierre BESSON, DDT des Côtes d'Armor
- Laurent MARY, DDT du Calvados

## **MINISTERE DE L'INTERIEUR**

### **DIRECTION DE LA MODERNISATION ET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

#### **PLAN DE RELANCE**

- Marc MEUNIER, préfet coordonnateur des sous-préfets à la relance

#### **SOUS-DIRECTION DU CORPS PREFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES (SDCPHF)**

- Victor DEVOUGE, sous-directeur

#### **SOUS-DIRECTION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE (SDAT)**

- Astrid JEFFRAULT, cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale (BOMAT)
- Amélie LE NEST, adjointe du chef du BOMAT
- Alexandre JUNIER, adjoint du chef du bureau de la coordination, de l'animation et de la modernisation (BCAM)

### **DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES**

#### **SOUS-DIRECTION DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION (SDRF)**

- Yves MATHIS, sous-directeur
- Dominique LANCEZEUX, cheffe de projet formation

## **COMMISSARIATS DE MASSIF**

- Philippe MATHERON, commissaire de massif des Alpes
- Olivier BRAUD, commissaire de massif des Vosges

## **OPERATEURS DE L'ETAT ET PARTENAIRES DE L'ANCT**

### **CEREMA**

- Erick LAJARGE, directeur des programmes et DGA en charge de la coordination territoriale du CEREMA
- Laure MARTINET, direction territoires et ville, chargée de la coordination des missions techniques

### **BANQUE DES TERRITOIRES**

- Michel-François Delannoy, directeur de l'appui aux territoires, en charge des programmes nationaux au sein de la direction du réseau de la Banque des Territoires

### **ANAH**

- Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale
- Jessica BROUARD-MASSON, directrice de l'expertise et des politiques publiques
- Alain BROSSAIS, directeur des stratégies et des relations territoriales

### **ADEME**

- Nicolas SOUDON, directeur exécutif des territoires

## **REPRESENTANTS NATIONAUX DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **REGIONS DE FRANCE**

- Jules NYSSSEN, délégué général
- Pascal GRUSELLE, conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et Outre-mer

### **ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE (ADCF-INTERCOMMUNALITES DE FRANCE)**

- Nicolas PORTIER, délégué général

**ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)**

- Éric VERLHAC, directeur généra
- Nathalie FOURNEAU, responsable département aménagement des territoires
- Pauline DELAERE, chargée de mission sur ANCT, ruralité et outre-mer

**ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

- M Philippe HERSCU, conseiller aménagement du territoire

**ASSOCIATION NATIONALE DES AGENCES TECHNIQUES DEPARTEMENTALES (ATD)**

- Cécile CALIN, directrice départementale ATD Meurthe et Moselle (MMD 54) et vice-présidente de l'association nationale des directeurs d'ATD (ANDATD)

**ASSOCIATION NATIONALE DES POLES D'EQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX ET DES PAYS (ANPP)**

- Michael RESTIER, directeur

**ADMINISTRATION TERRITORIALE**

**DEPARTEMENT DE L'OISE (HAUTS-DE-FRANCE)**

**SERVICES DE L'ETAT**

**PREFECTURE**

- Corinne ORZECZOWSKI, préfète, déléguée territoriale de l'ANCT
- Sébastien LIME, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Beauvais, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Jean-Paul VICAT, sous-préfet de l'arrondissement de Compiègne
- Marie FARDEAU, déléguée du préfet à Creil (politique de la ville)

**SERVICE DE LA COORDINATION DE L'ACTION DEPARTEMENTALE (SCAD) :**

- Aïcha LAOUEDJ, adjointe de la cheffe du
- Carole DOBELE, ingénieure territoriale

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)**

- Florian LEWIS, directeur adjoint
- Olivier CATELOY, responsable du service aménagement, urbanisme, énergie
- Mélanie GODBILLE, déléguée territoriale ouest

**COLLECTIVITES LOCALES**

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES SOURCES**

- Vincent HAUDIQUET, directeur des services

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VEXIN-THELLE**

- Bertrand GERMEZ, président de la communauté de commune, maire de Jaméricourt
- Isabelle MARTIN, directrice générale des services et vice-présidente de l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU BEAUVAISIS (CAB) ET COMMUNE DE BEAUVAIS**

- Franck PIA, premier adjoint au maire de Beauvais, conseiller communautaire délégué de la CAB en charge de la politique de la ville (renouvellement urbain) et vice-président du conseil départemental de l'Oise en charge de l'éducation, de la jeunesse, de la citoyenneté et des fonds européens

**CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'OISE**

- Sébastien JEANNEST, directeur général des services

**PARTENAIRES**

**BANQUE DES TERRITOIRES**

- Frédéric SAPART, chef du développement territorial, délégation territoriale Hauts de France (Amiens)

## DEPARTEMENT DE LA SOMME (HAUTS-DE-FRANCE)

### SERVICES DE L'ÉTAT

#### PREFECTURE

- Muriel NGUYEN, préfète, déléguée territoriale de l'ANCT
- Myriam GARCIA, secrétaire générale, sous-préfète de l'arrondissement d'Amiens, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Philippe FOURNIER-MONTGIEUX, sous-préfet de l'arrondissement d'Abbeville
- Valérie SAINTOYANT, sous-préfète de l'arrondissement de Péronne

#### DELEGUEES DU PREFET (POLITIQUE DE LA VILLE) :

- Caroline PLESNAGE, pour Nord, Sud et Est
- Assma TALBIONI, pour Amiens Ouest-Centre et Abbeville

#### BUREAU DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL :

- Gaétan COUPLLET, chef du bureau
- Célia CADET, adjointe au chef du bureau
- Jana BLAJIN, chargée de mission

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)

- Emmanuelle CLOMES, directrice départementale, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Emeline GORLIER, cheffe du service aménagement et prospective

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES SOLIDARITES (DDETS)

- Daniel RAMELET, directeur départemental
- Sabine HOUBRON, directrice départementale adjointe

#### UNITE POLITIQUE DE LA VILLE :

- Sabine CAMEL, responsable
- Céline SEGUIN, chargée de suivi des contrats de ville

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES (DDFIP)

- Sébastien CARPENTIER, référent départemental relations usagers

### COLLECTIVITES LOCALES

#### AMF DEPARTEMENTALE

- Bénédicte THIEBAUT, présidente de l'AMF 80, maire de Roiglise

#### COMMUNE DE HAM

- Eric LEGRAND, maire
- Benoît DUBREUCQ, maire adjoint aux finances
- Feirouz HAMDANE, directrice générale des services des communes de Ham et de Nesle

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PONTHEU-MARQUENTERRE

- Claude HEURTAULT, président de la communauté de commune, conseiller municipal de Nampont et conseiller départemental

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES SOMME SUD-OUEST (CC2SO)

- Rose-France DELAIRE, président de la communauté de commune, maire de Poix-de-Picardie

#### CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA SOMME

- Stéphane HAUSSOULIER, président
- Emmanuelle AUGROS, directrice générale des services

### PARTENAIRES

#### CEREMA

- Annabelle BERGER, directrice de projet

#### AGENCE DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME DU GRAND AMIENOIS (ADUGA), MEMBRE DE LA FNAU

- Pascal RIFFLART, président
- Jérôme GRANGE, directeur

**FRANCE SERVICE D'AMIENS NORD**

- Mathilde ROY, adjointe au maire d'Amiens, déléguée au Pacte pour le bien vivre et à l'accessibilité
- Guillaume BAILLY, directeur cohésion sociale et CCAS
- Céline DE SA RODRIGUES, chef d'unité services publics des quartiers (SPQ)

**DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE, CHEF-LIEU DE LA REGION OCCITANIE (OCCITANIE)**

**SERVICES DE L'ETAT**

**PREFECTURE**

- Etienne GUYOT, préfet du département et de la région Occitanie, délégué territorial de l'ANCT pour la Haute-Garonne
- Denis OLAGNON, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Toulouse
- Cécile LENGLET, sous-préfète de l'arrondissement du Muret, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Marie-Paule DEMIGUEL, sous-préfète de l'arrondissement de Saint-Gaudens, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Anabel LESOURD, directrice du service de coordination des politiques publiques et de l'appui territorial

**SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES (SGAR) OCCITANIE**

- Zoé MAHE, adjointe au secrétaire général, en charge du pôle politiques publiques
- Eric HISTACE, chargé de mission cohésion des territoires

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)**

- Yves SCHENFEIGEL, directeur départemental, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Samuel BREILLER-TARDY, adjoint du chef du service territorial

**COLLECTIVITES LOCALES**

**AMF DEPARTEMENTALE**

- Jacques OBERTI, président de l'AMF 31, président du SICOVAL, maire d'Ayguésvives

**AMRF DEPARTEMENTALE**

- Patrick LEFEBVRE, président de l'AMRF 31, maire de Saint-Julien sur Garonne

**COMMUNE DE PINSAGUEL**

- Jean-Louis COLL, maire

**COMMUNE DE PIBRAC**

- Camille POUPONNEAU, maire, conseillère départementale

**COMMUNE DE REVEL**

- Laurent HOURQUET

**COMMUNE DE FRONTON**

- Hugo CAVAGNAC, maire, président de la communauté de communes du Frontonnais

**CONSEIL REGIONAL OCCITANIE**

- Philippe CLARY, directeur de projet politiques contractuelles territoriales et appui à l'attractivité touristique (DPCAT)

**PARTENAIRES**

**BANQUE DES TERRITOIRES OCCITANIE**

- Olivier LIVROZET, directrice territorial Haute-Garonne et Gers

**ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER OCCITANIE (EPFO)**

- Dominique BUISSON, directeur

## DEPARTEMENT DE L'ARIEGE (OCCITANIE)

### SERVICES DE L'ETAT

#### PREFECTURE

- Stéphane DONNOT, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Foix, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Stéphanie LEFORT, sous-préfète de l'arrondissement de Pamiers
- Cédric KARI-HERKNER, directeur des services du cabinet
- Sébastien HIGUET, délégué politique de la ville

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)

- Stéphane DEFOS, directeur départemental, délégué territorial adjoint de l'ANCT

### COLLECTIVITES LOCALES

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES PORTES D'ARIEGE PYRENEES (CCPAP)

- Alain ROCHET, président de la communauté de commune, premier adjoint au maire de Pamiers
- Christelle COUPADE, directrice générale des services

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'OLMES

- Marc SANCHEZ, président de la communauté de communes, conseiller départemental

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES COUSERANS PYRENEES

- Patrick LAFFONT, vice-président de la communauté de communes, maire de Laroque d'Olmes

#### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE FOIX-VARILHES,

- Thomas FROMENTIN, président de la communauté d'agglomération, conseiller municipal de Foix

#### CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ARIEGE

- Christine TEQUI, présidente du conseil départemental, conseillère municipale de Seix, président du syndicat départemental eau assainissement Ariège (SMDEA)

## DEPARTEMENT DE L'AUDE (OCCITANIE)

### SERVICES DE L'ETAT

#### PREFECTURE

- Thierry BONNIER, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- Rémi RECIO, sous-préfet de l'arrondissement de Narbonne
- Patrice BOUZILLARD, sous-préfet de l'arrondissement de Limoux
- Philippe RAGGINI, directeur du pilotage des politiques publiques et de l'appui territorial (DPPPAT)

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)

- Vincent CLIGNIEZ, directeur départemental, délégué territorial adjoint de l'ANCT

### COLLECTIVITES LOCALES

#### AMRF DEPARTEMENTALE

- Jean-Jacques MARTY, président de l'AMRF 11 et vice-président de l'AMRF nationale, maire de Saint-Ferriol

#### AMF DEPARTEMENTALE

- Patrick MAUGARD, président de l'AMF 11, maire de Castelnaudary

#### COMMUNE DE PEZENS

- Philippe FAU, maire

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES DE CASTELNAUDARY

- Philippe GREFFIER, président de la communauté de commune et premier adjoint au maire de Castelnaudary

#### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CARCASSONNE

- Régis BANQUET, président de la communauté d'agglomération, maire d'Alzonne

- Jacques-Olivier DESNEAUX, directeur général des services

#### **PARTENAIRES**

##### **AGENCE TECHNIQUE DEPARTEMENTALE DE L'AUDE**

- Laurent NAUDY, directeur

### **DEPARTEMENT DE VAUCLUSE (PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR)**

#### **SERVICES DE L'ETAT**

##### **PREFECTURE**

- Bertrand GAUME, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- Christian GUYARD, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement d'Avignon, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Didier FRANÇOIS, sous-préfet de l'arrondissement de Carpentras
- Marie-Charlotte EUVRARD, sous-préfète chargée de mission politique de la ville
- Julien FRAYSSE, sous-préfet à la relance

##### **SERVICE DE LA COORDINATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE L'APPUI TERRITORIAL (SCPPAT) :**

- Aurélien GAUCHERAND, chef du service
- Jacques BENHAIM, adjoint au chef du service
- Nathalie PICAZO, cheffe du pôle appui territorial

##### **DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)**

- François GORIEU, directeur départemental, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Magali LABRUYERE, cheffe du service développement de la cohésion des territoires (SDevCT)

#### **COLLECTIVITES LOCALES**

##### **COMMUNE D'APT**

- Jean AILLAUD, 1<sup>er</sup> adjoint au maire, conseiller régional
- Gérard FACQ, directeur général des services

##### **COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS D'APT-LUBERON (CCPAL)**

- Gilles RIPERT, président de la CCPAL et maire de Caseneuve
- Emmanuel BOHN, directeur général des services

##### **COMMUNE DE VAISON-LA-ROMAINE**

- Lionel PERES, directeur général des services
- Sophie DUVEAU, directrice générale adjointe

##### **COMMUNAUTE DE COMMUNES VAISON-VENTOUX**

- Julien DAUBERT, chargé de développement territorial

##### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION COMTAT-VENTOUX-VENAISSIN (COVE)**

- Laurent MARTEAU, directeur général des services
- François-Marie LETTEROU, responsable des affaires générales et de la coordination intercommunale
- Audrey GUILLIER, directrice de l'aménagement du territoire

##### **CONSEIL DEPARTEMENTAL**

- Jean-Christophe OZIL, directeur de cabinet de la présidente du département
- Christian BERGES, directeur général des services par intérim
- Céline AUDON, directrice par intérim du pôle développement

#### **PARTENAIRES**

##### **BANQUE DES TERRITOIRES**

- Christian CARIOU, directeur territorial alpin rhodanien

##### **CHAMBRES CONSULAIRES**

- Michel MARIDET, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Vaucluse
- Christine BOSSENMEYER-Pham, directrice déléguée de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMAR) de Vaucluse

**CABINET ACADI**

- Martin VANIER, rédacteur du livre blanc de la cohésion des territoires de Vaucluse

**DEPARTEMENT DU GARD (OCCITANIE)**

**SERVICES DE L'ETAT**

**PREFECTURE**

- Françoise LECAILLON, préfète, déléguée territoriale de l'ANCT
- Frédéric LOISEAU, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Nîmes, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Jean RAMPON, sous-préfet de l'arrondissement d'Alès
- Saadia TAMELIKECHT, sous-préfète de l'arrondissement de Vigan

**DIRECTION DE LA CITOYENNETE, DE LA LEGALITE T DE LA COORDINATION (DCLC) :**

- Gilles Guillaud, directeur
- Nesrin YILMAZ, chef du service de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER (DDTM)**

- André HORTH, directeur départemental, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Jean-Emmanuel BOUCHUT, directeur départemental adjoint

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES SOLIDARITES (DDETS)**

- Véronique SIMONIN, directrice départementale

**COLLECTIVITES LOCALES**

**AMRF DEPARTEMENTALE**

- Sylvain ANDRE, président de l'AMRF du Gard et maire de Cendras

**AMF DEPARTEMENTALE**

- Philippe RIBOT, président de l'AMF du Gard, maire de Saint-Privat-des-Vieux et conseiller départemental

**COMMUNE DE VIGAN**

- Sylvie ARNAL, maire

**POLE D'EQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL (PETR) GARRIGUES ET COSTIERES DE NIMES**

- Rémi NICOLAS, président du PETR, vice-président Nîmes Métropole, maire de Marguerittes
- Audrey MARIN, directrice

**POLE D'EQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL (PETR) CAUSSES ET CEVENNES**

- Alexandre VIGNE, président du PETR, maire de Lanuéjols et vice-président de la communauté de communes Causses Aigoual Cévennes en charge du développement économique
- Matthieu EYBALEN, coordinateur

**POLE D'EQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL (PETR) UZEGE PONT DU GARD**

- Philippe MARCHESI, président du PETR, premier adjoint au maire de Montfrin et vice-président de la communauté de communes Pont du Gard en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
- Elisabeth VIOLA, adjointe au maire de Rémoulins, vice-présidente de la communauté de communes Pont du Gard en charge du développement économique et du tourisme et présidente de la SPL tourisme Pont du Gard
- Pierre PRAT, président de la communauté de communes du Pont du Gard et conseiller municipal d'Aramon

**CONSEIL DEPARTEMENTAL**

- Daniel EYRAUD, directeur du services mission politique de la ville

## **PARTENAIRES**

### **AGENCE TECHNIQUE DEPARTEMENTALE (ATD)**

- Marc LARROQUE, président délégué de l'ATD, conseiller départemental et maire de Salinelles
- Jean-Christophe BURGAT, chef du service administratif et juridique

## **DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE, CHEF-LIEU DE LA REGION BRETAGNE (BRETAGNE)**

### **SERVICES DE L'ÉTAT**

#### **PREFECTURE**

- Emmanuel BERTHIER, préfet du département et de la région Bretagne, délégué territorial de l'ANCT
  - Ludovic GUILLAUME, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Rennes
  - Matthieu BLET, secrétaire général adjoint, délégué territorial adjoint de l'ANCT
  - Pascal BAGDIAN, sous-préfet de l'arrondissement de Redon
- #### **DIRECTION DE LA COORDINATION INTERMINISTRIELLE ET DE L'APPUI TERRITORIAL (DCIAT) :**
- Anne BARBE, directrice
  - Claudine VILSAINT, chargée de mission aménagement du territoire
  - Samuel MEHAULT, chargé de mission aménagement du territoire

#### **SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES (SGAR) BRETAGNE**

- Philippe MAZENC, secrétaire général
- Sébastien MARIA, secrétaire général adjoint

#### **DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER (DDTM)**

- Alain JACOBSONNE, directeur départemental, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Erwan QUILLIEN, directeur départemental adjoint
- Robin Le NOAN, chargé de mission

### **COLLECTIVITES LOCALES**

#### **CONSEIL DEPARTEMENTAL**

- Laurent COURTET, directeur général

#### **CONSEIL REGIONAL**

- François-Nicolas SOURDAT, directeur général, délégué au développement économique
- Sébastien HAMARD, directeur de l'aménagement et de l'égalité

### **PARTENAIRES**

#### **BANQUE DES TERRITOIRES (BDT)**

- Stéphane LAFARGUE, directeur régional adjoint de la BDT Bretagne
- Maxime MAILLOT, chargé de développement

## **DEPARTEMENT DES COTES-D'ARMOR (BRETAGNE)**

### **SERVICES DE L'ÉTAT**

#### **PREFECTURE**

- Thierry MOSIMANN, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- Béatrice OBARA, secrétaire générale, sous-préfète de l'arrondissement de Saint-Brieuc
- Dominique LAURENT, sous-préfète de l'arrondissement de Guingamp

#### **DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER (DDTM)**

- Pierre BESSIN, directeur départemental, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Benoît BOUBENNEC, délégué territorial de Lannion

## COLLECTIVITES LOCALES

### AMF DEPARTEMENTALE

- Loïc RAOULT, président de l'AMF des Côtes d'Armor, maire de Plourhan et vice-président de l'agglomération de Saint-Brieuc Armor
- Frédéric LE MOULLEC, directeur

### SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMERATION (SBAA)

- Claude RIBIERAS, directeur général adjoint des services
- Blandine RAMAIN, directrice prospective

## PARTENAIRES

### AGENCE DEPARTEMENTALE D'APPUI AUX COLLECTIVITES (ADAC)

- Isabelle GORE-CHAPEL, présidente par intérim, conseillère départementale et conseillère municipale de Merdrignac
- Thierry ORVEILLON, candidat à la présidence, conseiller départemental, vice-président de Dinan agglomération et maire de Pleslin-Trivagou
- Christophe MARQUES, directeur

### CEREMA

- Régis SOENEN, directeur de l'antenne de Saint-Brieuc

## DEPARTEMENT DES VOSGES (GRAND EST)

### SERVICES DE L'ÉTAT

#### PREFECTURE

- Yves SEGUY, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- David PERCHERON, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement d'Epinal
- Gaël ROUSSEAU, sous-préfet de l'arrondissement de Neufchâteau, sous-préfet ruralité
- Florence HENNEQUIN, chargée de mission développement économique et animation territoriale auprès du secrétaire général

#### SERVICE DE L'ANIMATION DES POLITIQUES PUBLIQUES :

- Hervé PETIT, chef du service
- Carole RUER, cheffe du bureau du développement territorial
- Séverine HECTOR-GEORGES, adjointe de la cheffe du bureau du développement territorial

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)

- Patricia BOURGEOIS, directrice départementale adjointe, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Laetitia DROUOT, cheffe du bureau des stratégies d'aménagement, référente départementale PVD
- Frankie CHEVRIER, adjointe à la cheffe du bureau des stratégies d'aménagement, animatrice de la plateforme interservices

#### COMMISSARIAT DE MASSIF DES VOSGES

- Olivier BRAUD, commissaire

## COLLECTIVITES LOCALES

### AMRF DEPARTEMENTALE

- Michel FOURNIER, président de l'AMRF des Vosges, maire de Voivres, vice-président du conseil d'administration de l'ANCT

### AMF DEPARTEMENTALE

- Elisabeth KLIPFEL, vice-présidente d'AMV88, maire de Champdray

### COMMUNE DE PLOMBIERES

- Lydie BARBAUX, maire

### COMMUNAUTE DE COMMUNES DE BRUYERES VALLON DES VOSGES

- Virginie GREMILLET, présidente de la communauté de communes, maire de Lépages sur Volognes

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE SAINT-DIE-DES-VOSGES**

- Serge ALEM, vice-président de la communauté d'agglomération en charge de l'habitat, du logement et des centralités, maire de Ban-de-Sapt
- Olivier THIL, directeur du pôle attractivité du territoire de la communauté d'agglomération, directeur du projet Cœur de Ville

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'EPINAL**

- Michel HEINRICH, président de la communauté d'agglomération

**CONSEIL DEPARTEMENTAL**

- François VANNON, président
- Damien PARMENTIER, directeur général des services

**PARTENAIRES**

**ADEME**

- Christophe REIF, directeur régional délégué Grand Est
- Laurent PLANCHET, coordinateur du pôle territoires durables de la direction régionale
- Dinara BOURGEOIS, chargée de mission transition énergétique de la direction régionale

**DEPARTEMENT DE LA SEINE ET MARNE (ILE DE FRANCE)**

**SERVICES DE L'ETAT**

**PREFECTURE**

- Nadège BAPTISTA, préfète déléguée pour l'égalité des chances, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Cyrille LE VELY, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Melun

**DIRECTION DE LA COORDINATION DES SERVICES DE L'ETAT :**

- Alain ALCARAZ, directeur
- Jérémie ARTHUIS, chef du bureau de la coordination

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)**

- Vincent JECHOUX, directeur, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Amal GHAZI, chef du services énergie, mobilité et cadre de vie

**COLLECTIVITES LOCALES**

**AMRF DEPARTEMENTALE**

- François DEYSSON, président de l'AMRF de Seine et Marne, maire de Villecerf

**AMF DEPARTEMENTALE**

- Guy GEOFFROY, président de l'AMF de Seine et Marne, maire de Combs-la-Ville

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MONTEREAU (CCPM)**

- Romain SENOBLE, 1<sup>er</sup> vice-président de la communauté de communes, maire de Forges
- Guillaume FORESTIER, directeur général des services

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA BRIE NANGISSIENNE**

- Yannick GUILLO, président de la communauté de communes, maire de Saint-Ouen-en-Brie

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE NEMOURS**

- Thibaut GONTIER, directeur général des services

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL BRIARD**

- Serge CARTHAGENA, vice-président de la communauté de communes, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de Châtres

- Isabelle Joly, directrice générale des services

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'OREE DE LA BRIE**

- Carine BORDUY, directrice générale des services

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION MELUN VAL DE SEINE (CAMVS)**

- Véronique CHAGNAT, vice-présidente de la communauté d'agglomération, maire de Boissise-le-Roy

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS DE MEAUX**

- Stéphanie MONTMARTIN, chargée de mission auprès du directeur général des services, pour le contrôle de gestion et les subventions

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION COULOMMIERS PAYS DE BRIE**

- Laurence PICARD, vice-présidente de la communauté de communes, maire de Coulommiers
- Caroline BEAL, chargée de mission

**CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA SEINE ET MARNE**

- Olivier LAVENKA, 1<sup>er</sup> vice-président, délégué à l'aménagement du territoire, les routes, les politiques contractuelles et l'agriculture, président de la communauté de commune du Provinois, maire de Provins

**CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE**

- Valérie LACROUTE, vice-présidente de la région Ile de France chargée de l'agriculture et de l'alimentation, présidente de la communauté de commune du pays de Nemours, maire de Nemours

**PARTENAIRES**

**BANQUE DES TERRITOIRES**

- Sophie FERRACCI, directrice territoriale Seine et Marne et Val de Marne de la direction régionale Ile de France

**GRAND PARIS AMENAGEMENT (GPA)**

- Stéphan DE FAÏ, directeur général

**DEPARTEMENT DE LA NIEVRE (BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE)**

**SERVICES DE L'ETAT**

**PREFECTURE**

- Daniel BARNIER, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- Blandine GEORJON, secrétaire générale, sous-préfète de l'arrondissement de Nevers, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Grégoire PIERRE-DESSAUX, sous-préfet de Château-Chinon
- Christophe HURAUULT, sous-préfet de Cosnes-Cours-sur-Loire et Clamecy
- Didier JOSSO, sous-préfet à la relance

**DIRECTION DU PILOTAGE INTERMINISTERIEL (DIPIM) :**

- Fabrice GERARD, directeur

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)**

- Marc SEVERAC, directeur adjoint, délégué territorial adjoint de l'ANCT

**COLLECTIVITES LOCALES**

**AMF DEPARTEMENTALE**

- Daniel BARBIER, président de l'AMF de la Nièvre, maire de La Machine

**APVF DEPARTEMENTALE**

- Jean-Pierre CHATEAU, délégué départemental de l'APVF, maire de Guérigny

**COMMUNES**

- Sébastien DESCREAUX, maire de Cergy-la-Tour
- Christian PAUL, maire de Lormes
- Anne WOZNIAK, adjointe au maire de Nevers, déléguée à l'environnement naturel et à l'urbanisme
- Didier BOURLON, maire de Saint-Honoré-les-Bains

**COMMUNAUTE DE COMMUNES LOIRE ET ALLIER**

- Sabrina GUITTAIT, directrice générale des services

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION NEVERS AGGLOMERATION**

- Julien JOUHANNEAU, vice-président aux relations avec les communes, à l'aménagement et à l'équité du territoire, à l'urbanisme et aux contractualisations

**POLES D'EQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL (PETR)**

- Eric GUYOT, président du PETR Val de Loire Nivernais

- Christian PAUL, président du PETR Pays Nivernais Morvan

**CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA NIEVRE**

- Daniel BARBIER, vice-président en charge des finances, des achats et des fonds européens
- Stéphanie ROBINET, directrice générale adjointe en charge de l'aménagement du territoire

**PARTENAIRES**

**CHAMBRE DES METIERS ET DE L'ARTISANAT BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE**

- Sébastien THOMAS, président de la délégation de la Nièvre de la CMAR

**FEDERATION DES CENTRES SOCIAUX DE LA NIEVRE**

- Frédéric MESTRE, président
- Alexandra BONNEAU, chargée de mission

**ADEME**

- Jean-Luc SAUBLET, directeur régional délégué Bourgogne-Franche-Comté

**NIEVRE NUMERIQUE**

- Jean-Dimas MALOT, directeur

**NIEVRE AMENAGEMENT**

- Cédric DUHEM, directeur général

**DEPARTEMENT DE L'ALLIER (AUVERGNE-RHONE-ALPES)**

**SERVICES DE L'ETAT**

**PREFECTURE**

- Jean-François TREFFEL, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- Alexandre SANZ, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Moulins
- Véronique BEUVE, sous-préfète de Vichy
- Jean-Marc GIRAUD, sous-préfet de Montluçon
- Virginie AVEROUS, directrice de cabinet du préfet

**MISSION INTERMINISTERIELLE DE COORDINATION (MIC) :**

- Jean-François QUIEN, coordonnateur général de la MIC

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES (DDT)**

- Anne RIZAND, directrice, déléguée territoriale adjointe de l'ANCT
- Bruno BILLET, délégué territorial de Vichy
- Bernard MOULIN, délégué territorial de Moulins

**AGENCE REGIONALE DE SANTE (ARS) AUVERGNE-RHONE-ALPES**

- Julien NEASTA, responsable du pôle santé publique de la délégation Allier de l'ARS

**COLLECTIVITES LOCALES**

**AMRF DEPARTEMENTALE**

- Jean-Louis PERICHON, président de l'AMRF de l'Allier, vice-président de la communauté de commune ENTR'ALLIER Besbre et Loire, maire de Montaigu-le-Blin,

**COMMUNES DE CERILLY**

- Fabien THEVENOUX, maire

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MOULINS COMMUNAUTE**

- Frédéric VERDIER, vice-président de Moulins Communauté en charge du développement durable et de la transition écologique, maire de Besson

**CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ALLIER**

- François DARD, chargé de mission

**PARTENAIRES**

**CEREMA**

- Joël ARFEUILLE, chef de projet territoire et transition

**BANQUE DES TERRITOIRES**

- Bruno PELARDY, chargé de développement territorial pour la direction régionale Auvergne

**AGENCE TECHNIQUE DEPARTEMENTALE**

- Corinne CHAMPION, directrice

**CONSEIL D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ALLIER (CAUE 03)**

- Romain RATEAU, paysagiste conseil

**DEPARTEMENT DU LOT-ET-GARONNE (NOUVELLE-AQUITAINE)**

- Afif LAZRAC, sous-préfet des arrondissements de Marmande et Nérac

**DEPARTEMENT DU CALVADOS (NORMANDIE)**

- Philippe COURT, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- Nathalie BROYART, directrice de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial de la préfecture
- Laurent MARY, directeur départemental des territoires, délégué territorial adjoint de l'ANCT

**DEPARTEMENT DE LA SARTHE (PAYS DE LA LOIRE)**

- Patrick DALLENNES, préfet, délégué territorial de l'ANCT
- Bernard MEYZIE, directeur départemental des territoires, délégué territorial adjoint de l'ANCT
- Catherine QUILICHINI-MARTIN, directrice de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial (DCPPAT) de la préfecture de la Sarthe

**DEPARTEMENT DE L'ORNE (NORMANDIE)**

- Françoise TAHERI, préfète, déléguée territoriale de l'ANCT
- Joanna KOCIMSKA, chef du service de la coordination interministérielle de la préfecture
- Patrick PLANCHON, directeur départemental des territoires (DDT), délégué territorial adjoint de l'ANCT
- David DI DIO BALSAMO, directeur départemental des territoires adjoint
- Jean-Jacques QUERE, adjoint du chef de la mission d'appui territorial et de transition énergétique (MATTE) de la direction départementale des territoires
- Thierry BERGERON, directeur départemental de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP), délégué territorial adjoint de l'ANCT



## Annexe n° 3 : Présentation des opérateurs et partenaires conventionnés avec l'ANCT

### **ANRU – Agence nationale pour la rénovation urbaine**

Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 qui met en œuvre et finance le programme national de rénovation urbaine (PNRU 2004-2020 -12Md€ dans 600 quartiers- et NPNRU 2014-2024) et le programme de revitalisation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). L'ANRU accompagne les projets urbains globaux (mixité sociale, économique, culturelle) dans une approche transversale des enjeux liés à l'emploi, à la cohésion sociale, à l'environnement urbain, au cadre de vie et au renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires (zone urbaine sensible).

### **ANAH– Agence nationale de l'habitat**

Etablissement public administratif (EPA) de l'Etat qui met en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existants en accordant des aides financières aux propriétaires et syndicats de copropriétaires pour la réalisation de travaux lourds ou d'amélioration (habitat indigne et très dégradé, rénovation thermique, adaptation à la perte d'autonomie, logement à loyers maîtrisés). Elle fournit également aux décideurs locaux des moyens financiers et un appui méthodologique, notamment dans le cadre d'opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) et de programmes d'intérêt général (PIG).

### **ADEME– Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie**

Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé en 1991 (articles L 131-3 et suivants du code de l'environnement) participant à la mise en œuvre des politiques publiques et chargé de susciter, animer, coordonner, faciliter ou réaliser des opérations de protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (gestion et prévention des déchets, préservation des sols, efficacité énergétique, énergies renouvelables, lutte contre les pollutions de l'air et sonores).

### **CEREMA– Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement**

Etablissement public administratif (EPA) de l'Etat créé en 2014 compétent en matière d'aménagement et de développement durable (urbanisme, environnement, infrastructure de transport, gestion des risques ...) pour apporter un appui scientifique et technique renforcé (méthodologie et outils, études pluridisciplinaires, ingénierie et expertise, maîtrise d'ouvrage, principalement aux services déconcentrés de l'Etat et aux collectivités locales (conseil, assistance, études, contrôle, innovation et expérimentation, expertise, recherche et diffusion de connaissances), pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer ces politiques publiques.

### **Banque des territoires**

Direction de la Caisse des dépôts et consignation (institution financière publique placée sous l'autorité du Parlement et exerçant des activités d'intérêt général pour le compte de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que des activités concurrentielles) créée en 2018 qui regroupe les offres de la Caisse au service des territoires (SCET –services, conseil, expertises et territoires- société d'ingénierie de projets et CDC habitat). Elle accompagne les acteurs au service du développement des territoires en proposant des solutions sur mesure de conseil et de financement en prêts et en investissement pour répondre aux besoins des collectivités locales, des organismes de logement social, des entreprises publiques locales, des professions juridiques et des entreprises et acteurs financiers.



## Annexe n° 4 : L'amorce d'un Etat plateforme

A l'occasion de la mission, une liste, non exhaustive, d'outils et plateformes disponibles ou en cours de développement a été recensée. Ils constituent des éléments de socle en vue de l'émergence de l'Etat plateforme, qui figure parmi les objectifs du contrat d'objectif de l'ANCT.

### 1. Des outils nationaux de connaissance du territoire

ANCT (disponibles sur <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/>)

- Études thématiques (ex Baromètre de la cohésion des territoires)
- Un Atlas des départements (chiffres clés, graphiques et cartes)
- Des plaquettes départementales
- Une plateforme « système d'information territoriale » (SIT), prévue pour fin 2021, de diffusion de données de connaissance (« fiches d'identités ») et de prospective disponibles au sein de l'Agence, ainsi que des restitutions, y compris locales

Dans la continuité, des contacts ont été pris avec d'autres producteurs d'informations territoriales afin de donner aux acteurs locaux tous les leviers disponibles d'aide au pilotage et à la décision :

- Notaires (ACV)
- France stratégie
- Conseil national des acteurs de la prévention spécialisées (CNAPS)

Observatoires (hors observatoires des collectivités locales, et notamment des régions)

- Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), lié au SIGville : <http://www.onpv.fr/> et <https://sig.ville.gouv.fr/>
- Observatoire des territoires : indicateurs nationaux, accessibles et déclinables par territoire, « boîte à outil » de données et instrument de cartographie (GÉOT), utilisables par chaque acteur pour établir son diagnostic de territoire, définir sa stratégie de développement et de cohésion territoriale puis ses projets territoriaux : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>
- Autres sources possibles : observatoires de la santé, des transports ou des déchets, l'INSEE, l'IGN, ...

### 2. Des plateformes collaboratives nationales de recensement d'offre de services, incluant l'ingénierie

- La plateforme « Aides-territoires » recense les aides financières mais aussi les offres d'ingénierie territoriale (portée par une *start up* d'Etat du ministère de la transition écologique -MTE) : <https://aides-territoires.beta.gouv.fr>
- La plateforme « Territoires conseils » de la Banque des territoires : <https://www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils>
- La plateforme « extranah » de l'ANAH : <https://acces.anah.fr/cas/login?service=https%3A%2F%2Fextranah.anah.fr%2Fnode>

- La plateforme « AppTerritoires » de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)<sup>80</sup>, met à disposition des services de l'Etat et de leurs conseils, des fiches sur des projets locaux topiques susceptibles d'intéresser d'autres territoires (objet du projet, méthode de conception et de gouvernance, plan de financement, ressources mobilisées, mode de suivi et d'évaluation ..) : <https://appterritoires.cstb.fr/>
- Une plateforme similaire de l'ANCT (fin 2021), « Territoires en commun », doit capitaliser dans des fiches<sup>81</sup> des expériences exemplaires d'accompagnement territorial (« projetothèques »)

### 3. Des plateformes collaboratives de travail

#### DINUM<sup>82</sup>

- Plateforme OSMOSE (<https://www.numerique.gouv.fr/outils-agents/osmose/>) ou RESANA (<https://www.numerique.gouv.fr/outils-agents/resana/>) : création de communautés professionnelles et d'espaces collaboratifs de travail et d'échange de documents entre agents de l'Etat
- Plateforme « <http://www.demarches-simplifiees.fr> » : outils de dématérialisation des démarches et dossiers locaux

#### MTE

- Atelier des territoires : <http://www.atelier-territoires.logement.gouv.fr/la-demarche-r1.html>

#### DGAFP (prévu pour 2022)

- Mentor.fr : e-formation

#### ANCT

- « Mon anct », en cours de rénovation afin d'y inclure notamment des espaces locaux : diffusion d'informations et un forum de discussion : <https://mon.anct.gouv.fr/user>
- « lagrandeequipe.fr » : plateforme de la politique de la ville qui diffuse de l'information, anime les réseaux de référents de ces projets et crée des espaces de dialogue (communautés de travail), y compris un espace de e-formation : <https://acteurs.lagrandeequipe.fr/fr/bienvenue> ;
- la plateforme « conseiller numérique France service » permet aux acteurs locaux de suivre leur projet, avec un espace dédié pour le préfet : <https://www.conseiller-numerique.gouv.fr/>.

#### Autres plateformes :

- plateforme « [projets-territoires.bpifrance.fr](http://projets-territoires.bpifrance.fr) » utilisée par les lauréats du programme Territoire d'industrie.

<sup>80</sup> Plus de 400 fiches disponibles (animation, projets opérationnels thématiques, guides ...) –source rapport d'activité NCT 2019.

<sup>81</sup> 79 fiches élaborées en 2020 (source : rapport annuel 2020 de l'ANCT).

<sup>82</sup> La DINUM est un service du Premier ministre, créé par décret du 25 octobre 2019 et placé sous l'autorité de la ministre de la transformation et de la fonction publique, en charge de la transformation numérique de l'Etat au bénéfice du citoyen comme de l'agent, sous tous ses aspects : modernisation du système d'information de l'Etat, qualité des services publics numériques, création de services innovants pour les citoyens, outils numériques de travail collaboratif pour les agents ...ex FranceConnect, data.gouv.fr, api.gouv.fr.

#### 4. Plateformes d'aide à l'instruction et au pilotage

##### Référentiel de transition écologique de l'ADEME :

- <https://territoireengagetransitionecologique.ademe.fr/referenciel>
- Plateforme « agirpourlatransition.ademe.fr » : vérification de l'éligibilité des projets aux dispositifs de l'ADEME et de la disponibilité des moyens

##### Gestion financière

- o Pour les fonds européens : SYNERGY
- o Pour les subventions aux associations: DAUPHIN pour le dépôt des demandes; GISPRO pour la gestion budgétaire des dépenses; CHORUS pour la gestion comptable des dépenses.

##### ANCT : développement en cours de deux outils (fin 2021), incluant des modules d'évaluation et de restitution, mais pour le seul siège :

- Une plateforme de suivi de son accompagnement sur mesure (marché national d'ingénierie, subventionnement, contrats PACTE)
- Une plateforme de la performance des projets (PPP) qui doit dépasser les approches en silo des différents programmes de l'Agence et faciliter leur pilotage par le siège, en normalisant les procédures de restitution sollicitées du délégué territorial et de ses services, mais sans module de pilotage et restitution locale pour l'instant



## Annexe n° 5 : Recueil de bonnes pratiques en matière de gouvernance locale

A l'occasion des déplacements et consultations de la mission, un certain nombre de bonnes pratiques, parfois innovantes, ont pu être relevées dans les départements.

Elles concernent les leviers d'approfondissement de l'inter-ministériarité dans l'organisation territoriale de l'Etat (1), les initiatives ayant permis de renforcer le caractère opérationnel de la nouvelle gouvernance locale entre l'Etat et les collectivités (2), enfin les démarches engagées pour élaborer une stratégie départementale partagée entre l'Etat et les collectivités (3).

Sans être exhaustives, ces initiatives sont susceptibles d'alimenter la boîte à outil mise à la disposition des acteurs locaux en matière de cohésion des territoires.

### 1. Des leviers d'approfondissement de l'inter-ministériarité dans l'organisation des services de l'Etat

#### a. Le choix de désignation des délégués territoriaux adjoints (DTA)

A partir de l'échantillon des départements de la mission, plusieurs options se dégagent, en fonction des forces en présence et des objectifs du préfet, autour de deux scénarii : 1 seul DTA ou un binôme.

Ce second scénario, qui est majoritaire (69%), s'appuie sur l'association :

- du corps préfectoral (SG/SGA ou SPA), chargé de la coordination transversale interservices et de la prise en compte équilibrée des divers enjeux de l'Etat et des collectivités, avec la réaffirmation du sous-préfet d'arrondissement (SPA) dans son rôle interlocuteur/guichet unique des élus locaux ;
- et du directeur départemental des territoires (DDT), chargé de la coordination de l'expertise technique pour l'appui à la prise de décision et l'accompagnement des collectivités territoriales, ainsi que du lien avec les services et opérateurs experts.

Dans la plupart des cas, les intéressés ne sont pas destinataires de lettres de mission alors qu'elles sont un vecteur utile de la clarification des rôles, pour les DTA et leurs services, comme pour les élus, mais aussi d'évaluation *a posteriori* de l'atteinte des objectifs fixés.

Dépt.	1 seul DTA				Binôme								
	SG		DDT		SG-SGA/DDT		DDT/DEETS		DDT/SPA				
		LM		LM		LM	LM		LM	LM		LM	LM
Allier			1										
Ariège					1	X	X						
Aude											1		
Calvados					1								
Côtes d'Armor			1	X									
Gard					1								
Haute-Garonne											1	X	
Ille-et-Vilaine					1								
Nièvre			1										
Oise					1								
Orne								1					
Sarthe					1								
Seine et Marne					1								
Somme					1								
Vaucluse					1								
Vosges			1										

Source : mission IGA

*Légende : LM = lettre de mission ; X = LM présente ; 1 = organisation choisi par le préfet*

## **b. Quelques organisations interservices performantes**

### **i. L'organisation locale la plus intégrée : la mission interservices de l'aménagement (MISA)**

Le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, leur donne la possibilité de constituer un pôle de compétences pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat présents dans les départements (article 28).

Sur cette base, un certain nombre de départements avaient déjà constitué des « pôles de compétence police de la nature », puis des « missions interservices de la nature et de l'eau » (MISEN).

Quelques départements ont étendu cette organisation interministérielle locale à l'aménagement du territoire en créant une « mission interservices de l'aménagement » (MISA) dont les résultats répondent aux objectifs de soutien par l'Etat au développement local et à la cohésion des territoires.

#### ▪ L'exemple de l'Allier

La MISA a été créée en 2016 avec la mise en place du nouveau conseil au territoire (NCT) afin de répondre aux besoins d'accompagnement des collectivités en matière d'aménagement.

Pilotée par la DDT, elle a créé un réseau d'acteur départementaux, qui partage de l'information, prodigue du conseil en matière d'ingénierie et de procédures (outils et dispositifs spécifiques ex programmes nationaux de l'ANCT, de l'atelier des territoires sur l'A79) et d'élaboration et de mise en œuvre de stratégie commune.

Elle regroupe les acteurs de l'aménagement, dans un esprit de guichet unique et de transversalité : réunion des représentants de l'ingénierie locale dans un souci de coordination des différents acteurs.

Réunions mensuelles : suivi de l'émergence et de la conduite des projets ; suivi des programmes ANCT et du « sur mesure » ; recherche de réponses locales au besoin d'ingénierie

Espace numérique partagé (OSMOSE) : dépôt de documents et échanges entre participants

Composition (enrichie suite à la création de l'ANCT et modulée en fonction des ordres du jour) :

- CEREMA, Banque des territoires et ADEME
- Préfecture (mission interministérielle de coordination), sous-préfectures, DDT (et ses délégués territoriaux), UDAP, ARS, DDFIP, DREAL, DSDEN, DDETSPP
- CAUE, EPF
- Conseil départemental et ATD, syndicat départemental d'énergie (SDE)
- Auvergne-Rhône-Alpes entreprises (ARAE)
- BPI France
- Chambres consulaires (CA, CCI, CMA)



Source : Misa de l'Allier

- L'exemple de l'Ariège

Mise en place d'une MISA, déclinée de la MISEN –mission interservices de l'eau et de la nature, sur l'aménagement du territoire

- Objectif : définir la position commune Etat sur un dossier ou une stratégie
- Réunion : tous les premiers mardis du mois
- Composition : DDT, DDETS, ABF, SPA et invitation des autres services de l'Etat en fonction de l'ordre du jour (ex PJJ, sur les centres éducatifs fermés)

## ii. Quelques procédures interservices structurées

- Convention de fonctionnement de la « délégation territoriale de l'ANCT 84 » du 18 décembre 2020 (Vaucluse)
  - Signataires : préfet, DDFiP, DSDEN, DDI, ARS et UDAP, DREAL
  - Missions : ensemble des périmètres ministériels ; coordination sur le territoire (avec ou sans programmes de l'ANCT) et développement et promotion de l'ingénierie territoriale aux côtés des collectivités locales ; coordination avec les autres conseils et comités locaux
  - Fonctionnement : centralisation des demandes
  - Organisation : guichet unique (SPA ou SPV) ; « comité de suivi de l'Etat », pré-CLCT dont le secrétariat est assuré par la DDT (cf. infra) ; 1 référent ANCT dans chaque service de l'Etat ; 1 service référent pour chaque projet de collectivité (chef de projet opérationnel et convention d'accompagnement conclue avec le porteur de projet)
- Plateforme d'accompagnement des projets par l'Etat dans les Vosges (plateforme interservices dématérialisée) : charte de fonctionnement signée le 3 février 2021
  - Signataires : préfet, EPF, UD de la DRETS, ADEME, Banque des territoires, CEREMA, commissaire de massif, Agences de l'eau, UD de la DREAL, ARS, UDAP, DDT et DDETSPP.
  - Missions : sélection, sécurisation juridique, appui technique et financier aux projets ; veille politique et réglementaire
  - Animation : DDT ; outil : RESANA

- Procédure d'harmonisation départementale du suivi des CRTE (Vosges): note du 28 septembre 2021

- Objectif : priorisation et suivi annuel des projets
- Procédure : dernier trimestre N-1 recensement des projets puis sélection ; 4 COTECH et 4 COFIL par an ; mi-N : revue des projets en cours

### iii. D'autres formes de partenariat interservices renforcés

- Réallocation de moyens à l'aménagement du territoire et renforcement des coopérations interservices

- Réorganisation de la préfecture pour un meilleur pilotage de l'action interministérielle (redéploiement d'ETP au profit de la « DIPIM »), incluant le pilotage avec les DDI (Nièvre)
- Désignation d'une chargée de mission départemental « ANCT » pour l'Etat et (Orne)

- Instances de pilotage partagée

- Guichet unique désigné : SPA ou CLCT (Seine-et-Marne) ; SPA (Sarthe)
- Pilotage technique conjoint DDTM et préfecture/DCIAT (Ille-et-Vilaine)
- *Création d'un « Comité technique »* préfecture/DDT : CRTE, suivi des programmes pour instruction et suivi des engagements de crédits rapides suite aux décisions (Seine-et-Marne)

- Organisations en mode projet

- DDT organisée en mode projet pour accompagner ceux des collectivités locales (Vaucluse)
- Désignation d'un chef de projet désigné dans les services de l'Etat pour chaque projet (Orne)
- Equipe projet interservices : mise en œuvre des projets et de la feuille de route départementale ; composition - chargés de mission territoriaux DDT et préfecture (en lien avec département et SPA) ; réunion mensuelle (Sarthe)

## 2. Des initiatives ayant permis de renforcer le caractère opérationnel de la nouvelle gouvernance locale entre l'Etat et les collectivités

Le comité local de cohésion territoriale (CLCT) créé par la loi de 2019 créant l'ANCT a été installé partout. Instance devant permettre le dialogue entre les acteurs locaux et la définition d'une stratégie départementale partagée, elle rassemble un nombre très important de participants ce qui n'est pas propice aux échanges.

### a. Des propositions de gouvernance locale partagée et resserrée Etat/collectivités

- CLCT co-présidés préfet/président du conseil départemental

- Calvados : avec réciproque de co-présidence de « Calvados ingénierie »)
- Vaucluse : initiative également laissée au conseil départemental porteur d'un projet de plateforme sur le recensement de l'ingénierie

- Des organisations resserrées avec les élus

- Le G9/G10 dans l'Ariège

Réunion autour du préfet des 9 présidents des intercommunalités du département, associant régulièrement également la présidente du conseil départemental

Objectif : discussion stratégique, préservée des discussions politiques et techniques

- Les « jeudis de l'accélération » dans le Calvados

Réunion entre élus et préfet pour le suivi des dossiers d'une collectivité/intercommunalité, pour lever au besoin les éventuels blocages

- « Laboratoire de la ruralité » dans les Vosges

Co-porté par l'AMRF des Vosges et l'Etat départemental : pour l'émergence de nouvelles méthodes de travail local Etat/élus locaux/initiative privée. Co-construction en mode « agile » appliqué à l'Agenda rural : village d'avenir, bâti ancien dégradé, information des communes rurales

- b. Des comités techniques d'appui au CLCT : dissocier dialogue stratégique avec les élus et travail technique avec les services**

Afin de créer les conditions d'un espace d'échanges, plusieurs départements ont mis en place des instances techniques afin de recentrer les CLCT, parfois dans des formats restreints, sur le dialogue stratégique entre le représentant de l'Etat et les élus.

- i. Des instances techniques entre services de l'Etat/opérateurs**

- Un comité opérationnel du CLCT

- dans le Calvados

Composition : services de l'Etat départemental (dont DSDEN) et régional (DREAL, DRETS, DRAC, ARS), CEREMA et EPF

Outils : plateforme OSMOSE (gestion préfecture –DCPPAT) et tableau de suivi par projet

Réunion mensuelle (pour proposition de programme trimestriel au CLCT)

- en Haute-Garonne

Composition : DDT (pilote) et services de l'Etat, opérateurs « Etat » et invitation du chargé de mission territorial de l'ANCT

Outil : plateforme OSMOSE et 1 référent Etat par projet

Réunion : toute les 6 semaines

- Un comité exécutif : dans le Gard

Guichet unique pour les collectivités locales, qui permet de préparer le CLCT (définition, élaboration et priorisation des projets)

Composition : SPA, préfecture, DDT, DDFiP

- Comité de suivi de l'Etat : en Vaucluse

Guichet unique (DDT) : enregistrement des demandes, première analyse par rapport aux priorités départementales et demande d'accompagnement adressée au DTA

Comité de suivi de l'Etat (gouvernance technique) : suivi de chaque projet avec le chef de projet (cf supra organisation de l'Etat local) et porté à connaissance de tous les acteurs – inclusion de la gouvernance financière

## ii. Des instances techniques associant Etat/collectivités

- Un CLCT technique

- en Ille-et-Vilaine

Co-présidé Etat/conseil départemental ; composition : Etat/opérateurs

Revue de projet tous les 15 jours

- dans l'Orne

Guichet unique : SPA

Composition : Etat (DDT, DDETS, préfecture, UDAP), AMO, ingénierie 61, CAUE

Outil : procédure dématérialisées via « démarches simplifiées »

Objectif : suivi du « sur mesure » ; suivi CRTE et programmes ; communication locale

- dans la Sarthe

Guichet unique : SPA ; équipe projet DDT/préfecture

Comité technique : document technique, stratégique et de communication

Composition : Etat (SPA, DDT, préfecture), Conseil départemental et EPCI

Réunion 4 fois par an

- Comité des financeurs départementaux : dans la Nièvre

La mise en place d'abord d'un « tour de table des financeurs » Etat autour des SPA (préfecture département et région) a permis de réunir depuis peu un comité des financeurs Etat/département, auquel la Région n'est pour l'instant pas associée

- CLCT restreint : dans les Vosges

Réunion 2 fois par an sur les questions d'ingénierie (Etat/collectivités/opérateurs)

### c. Des outils partagés

- Des plateformes communes

- D'instruction Etat/Conseil départemental dans l'Aude : plateforme commune département/Etat pour l'uniformisation des dossiers et de leurs annexes et dématérialisation des échanges

- De recensement d'ingénierie en Vaucluse

- Les premiers « clubs locaux de référents » sur les programmes de l'ANCT

- PVD : dans l'Aude, l'Orne, la Sarthe (chefs de projet à l'EPCI)

- France service : dans la Sarthe (chefs de projet à l'EPCI)

### 3. Quelques démarches engagées pour élaborer une stratégie départementale partagée entre l'Etat et les collectivités

- Calvados : approche stratégique des politiques publiques sur le territoire, non concentrée sur les outils/dispositifs

- Côte d'Armor : premiers axes prioritaires de développement local validés en CLCT du 25 septembre 2020

- Loire Atlantique : proposition de feuille de route présentée en CLCT, après étude par un cabinet, commandée par l'Etat local
- Nièvre : Pacte reconverti en feuille de route départementale, à partager avec les collectivités locales
- Sarthe : stratégie proposant à la fois le « dire de l'Etat » sur les orientations et la stratégie départementale et une méthode de gouvernance territoriale
- Vaucluse : étude commandée par l'Etat local au cabinet ACADI (déc. 2021), à partager avec les collectivités locales
- Vosges : premiers travaux d'identification des enjeux prioritaires de développement local présentés en CLCT



## Annexe n° 6 : Glossaire

ACsé : agence nationale de cohésion sociale et pour l'égalité des chances

ACV : action cœur de ville

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ADCF : assemblée des communautés de France

ADF : assemblée des départements de France

AITF : association des ingénieurs territoriaux de France

AMF : association des maires de France

AMRF : association des maires ruraux de France

ANAH : agence nationale de l'habitat

ANCT : agence nationale de cohésion des territoires

ANPP : association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays

ANRU : agence nationale pour la rénovation urbaine

ABF : architecte des bâtiments de France

ARS : agence régionale de santé

ATD : agence technique départementale

ATESAT : assistance technique des services de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire

CAR : comité de l'administration régionale

CAUE : conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

CDL : conseil au décideur locaux

CEREMA : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CGDD : commissariat général au développement durable

CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable

CGET : commissariat général à l'égalité des territoires

CHEMI : centre des hautes études du ministère de l'intérieur

CITP : comité interministériel de la transformation publique

CLCT : comité local de cohésion territoriale

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

CPER : contrat de plan Etat-région

CPIER : contrat de plan interrégional Etat-région

CRTE : contrat de relance et de transition écologique

CTAP : conférence territoriale de l'action publique

CTO : contrat d'objectif territorial

DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDETS / DDETS-PP : direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités / direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités et de la protection des populations (fusion des DDCS, direction départementale de la cohésion des territoires, et de l'unité départementale de DIRECCTE, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi)

DDI : direction départementale interministérielle

DDT / DDTM : direction départementale des territoires / direction départementale des territoires et de la mer ; DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux

DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGALN : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DGCL : direction générale des collectivités locales

DGOM : direction générale des outre-mer

DGS / DGA : directeur général des services / directeur général adjoint

DGFIP / DDFIP : direction générale des finances publiques / direction départementales des finances publiques

DINUM : direction interministérielle du numérique

DITP : direction interministérielle de la transformation publique

DMAT : direction de la modernisation et de l'action territoriale

DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DSDEN : direction des services départementaux de l'éducation nationale

DSID : dotation de soutien à l'investissement des départements

DSIL : dotation de soutien à l'investissement local

EPARECA : établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPF : établissement public foncier

FEDER : fonds européens de développement régional

FNADT : fonds national d'aménagement et de développement du territoire

FSE : fonds social européen

FRR : facilité pour la reprise et la résilience

IGN : institut national de l'information géographique et forestière

INET : institut national des études territoriales

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

MISA : mission interservices de l'aménagement

NCT : nouveau conseil aux territoires

NPNRU : nouveau programme national de renouvellement urbain

NRP : nouveau réseau de proximité

ONVP : observatoire national de la politique de la ville

OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat

ORT : opération de revitalisation de territoire

PCAET : plan climat-air-énergie territorial

PAT : projet alimentaire territorial

PETR : pôle d'équilibre territorial et rural

PJJ : protection judiciaire de la jeunesse

PLUI / PLU : plan local d'urbanisme intercommunal / plan local d'urbanisme

PNR : parc naturel régional

PNRR : plan national de relance et de résilience

PNT : programme national territorialisé

PVD : petites villes de demain

QPV : quartier politique de la ville

SATESE : service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration

SDAASaP : schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public

SDRF : sous-direction du recrutement et de la formation

SEM : société d'économie mixte

SG : secrétaire général / SGA : secrétaire général adjoint (de préfecture)

SGAR : secrétariat général aux affaires régionales

SIG ville : système d'information géographique de la politique de la ville

SPA : sous-préfet d'arrondissement

SRADET : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

SRDEII : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation

UDAP : unité départementale de l'architecture et du patrimoine

VTA : volontaire territorial en administration

## Annexe n° 7 : Bibliographie

### Rapports

- « Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires », rapport d'information du Sénat n°591, Josiane Costez et Charles Guené (2 juillet 2020)
- Rapport de préfiguration de l'Agence, Serge Morvan (juin 2018)
- Fonctionnement territorial de l'ANCT – préfiguration en Occitanie (juillet 2019)
- Optimisation des missions de connaissance (CGEDD janvier 2021)
- IGA
- Les nouveaux types d'engagements entre l'Etat et les collectivités territoriales (février 2019)
- Les Régions et la connaissance des territoires (juillet 2020)
- France service dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) (novembre 2020) – CONFIDENTIEL
- Missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) – rapport de synthèse 2020 – IGA/IGAS/IGESR/IGSCCRF/CGEDD/CGAAER (novembre 2020)
- Cités éducatives, mission d'appui et d'accompagnement –IGA/IGEN (juin 2021)
- Rôle du CEREMA à l'appui des collectivités territoriale (juin 2021)

### Etudes et analyses

- « Cohésion territoriale : la nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition », Assemblée des communautés de France (ADCF) (juillet 2018)
- ANALYSE DE L'ENQUÊTE « INGÉNIERIE » auprès des communautés de France (Juin 2014), ADCF et CNFPT [<https://www.adcf.org/files/THEME-Administration-et-ressources-humaines/ADCF-EtudeEnquetelIngenierie-140604.pdf>]
- « Les territoires de projet en actions : résultats des enquêtes menées auprès des territoires de projet (2019-2020) », Banque des territoires et ANCT (2021) [[https://anpp.fr/wp-content/uploads/2021/06/ANPP\\_Etudes\\_Final\\_web.pdf](https://anpp.fr/wp-content/uploads/2021/06/ANPP_Etudes_Final_web.pdf)]

### Dossier socle demandé préalablement à chaque déplacement

- Carte du département (des intercommunalités et coopérations locales et, éventuellement, de mise en œuvre des programmes d'intervention de l'ANCT) ;
- Projet de feuille interministérielle du préfet (ou feuille de route de signée) ;
- Arrêté fixant la composition du comité local de cohésion territoriale, compte rendu des réunions et feuille de route définie par celui-ci ;
- Diagnostic sur les ressources en ingénierie mobilisables localement (s'il existe) ;
- Bilan du déploiement des programmes d'action territorialisés de l'ANCT dans le département ;

- Point sur les contrats de relance et de transition écologique et les CRTE signés ou en projet.