



***Audition par Madame Yolaine de Courson, rapporteure de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, le 17 janvier 2019, relative à la création de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires***

## **1 les attentes des collectivités en matière d'ingénierie**

En préalable il convient de préciser qu'il **existe de nombreuses instances d'ingénierie** tant publique que privée, de niveau national ou territorial.

Ces ingénieries visent de façon synthétique :

- ✓ soit des **questions stratégiques** et sont portées par les ministères (plan bâtiment durable), par les Direction Régionale Environnement Aménagement Logement/ DREAL (grandes infrastructures régionales), les conseils régionaux (élaboration de Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires /SRADDET), les Syndicats mixtes des Schémas de cohérence territoriale/ SCOT, les associations de pays, les agences d'urbanismes...
- ✓ soit des **questions techniques et opérationnelles** et sont portées soit par des structures état (Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement/ CEREMA, L'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux/ IFSTTAR, Commissariat à l'Énergie Atomique et aux Énergie Alternatives/ CEA tech.), soit par les services des « grandes collectivités » (départements, métropoles, agglomérations), soit pas leur émanations : ATD (Agence Technique Départementale), Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement/ CAUE, Agence Départementale d'Information sur le Logement/ ADIL, ...

La création de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires doit être saisie comme **l'opportunité** :

- ✓ de mieux **répondre au besoin d'accompagnement des collectivités**, tant à l'échelle technique, opérationnelle que stratégique dans un contexte qui devient de plus en plus contraignant (contraintes financières, administratives)
- ✓ de s'engager vers un **allègement des processus et des procédures, notamment pour les projets d'envergure** (pour la réalisation d'une infrastructure il n'est pas rare de commencer avec une loi et de finir avec une autre, ce qui se traduit par des études complémentaires et des réorientations de projets et des surcoûts)
- ✓ de faciliter l'accès à **une expertise adaptée** à chaque projet et surtout à chaque territoire car le territoire de la métropole Lyonnaise ou Strasbourgeoise n'est pas celui du département de la Drôme ou de la Côte d'or par exemple. **Les Communes rurales et périurbaines sont particulièrement visées.**

- ✓ de consolider les ingénieries de proximité déjà en place (ATD, Agences d'urbanisme...) en leur offrant l'accès à une ingénierie de second rang, de haut niveau (CEREMA), voire à de l'expérimentation de R&D (IFSTTAR) ou à des réseaux (IDRRIM). Cette ingénierie doit être territorialisée, accessible et réactive
- ✓ de faciliter l'accès certes à une ingénierie technique mais aussi et surtout financière sécurisée (nouveaux outils de financement): visant le développement d'un outil d'ingénierie intégrée
- ✓ de mettre en place une plate-forme d'échanges d'expériences et de benchmark à l'échelle nationale voire internationale. A ce titre une bonne connaissance des structures actuelles s'impose ainsi que la création d'une E-bibliothèque (guide, veille ...), favorisant la diffusion de l'information (esprit start up)
- ✓ de favoriser la mise en place de **groupe projet pluridisciplinaire** pour les dossiers complexes mobilisant très en amont les compétences nécessaires (infrastructures, implantations d'entreprises, **mobilités, numériques**) regroupant certes les opérateurs identifiés par le projet de lois (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine/ ANRU, Agence Nationale de l'Habitat /ANAH, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie/ ADEME..) mais également des opérateurs locaux (Établissement Public Foncier/ EPF, Établissement Public à caractère Administratif/ EPA)
- ✓ de développer une offre de formation technique et stratégique adaptée (ex : journées techniques territorialisées).

## 2 - Les écueils à éviter

Il ne s'agirait donc pas dans cette loi :

- ✓ de créer une nouvelle structure technocratique, nécessitant la mise en place de nouveaux moyens (taxes) qui ne serait ni comprise, ni acceptée, ni utilisée par les collectivités locales et notamment les collectivités ciblées par ce projet c'est-à-dire les plus petites d'entre-elles.

Or, on peut s'interroger sur le **paradoxe entre le public visé par cette agence et les missions des organisme regroupés** l'Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux/ EPARECA, l'Agence du Numérique, le CGET et ceux qui conventionneront tels l'ADEME, l'ANRU, l'ANAH, le CEREMA dans la mesure où ces établissements ou agences ont plutôt comme objectifs d'accompagner des projets structurants de moyennes ou grande importance portée par les villes ou intercommunalités déjà structurés en ingénierie.

Les regrouper est probablement utile pour mutualiser les outils nationaux voire les optimiser et suivre la mise en œuvre des politiques nationales, mais est **très éloigné des besoins très opérationnels des communes et intercommunalités**

- ✓ de déstructurer les dispositifs locaux existants et d'éviter les doublons

Depuis plus de 30 ans et encore plus encore avec le retrait des services de l'Etat de l'ingénierie (fin des Directions Départementales de l'Équipement/ DDE, des Directions Départementales de l'Agriculture/ DDA, de l' Assistance Technique fournies par les Services de l'Etat pour des raisons de Solidarités et d'Aménagement du Territoire/ ATESAT), les départements ont développé en régie ou par le biais d'agence technique une ingénierie de proximité, efficace, réactive répondant à un besoin d'ingénierie opérationnelle de premier niveau.

**Aujourd'hui 60 agences techniques de proximité ont été créées**, la dernière en Côte d'or en 2019, et dès lors qu'elles sont créées, entre 60 à 100% des collectivités d'un département y adhèrent. Ces agences regroupent seulement un effectif d'environ 500 personnes mais produisent plus de 10 000 conseils, assistance techniques, assistance à maîtrise d'ouvrage chaque année.

Elles sont également reconnues par leur proximité, leur connaissance des territoires et présence sur le terrain. Cette mutualisation à un échelon départementale de services support travaillant en in house à la fois pour les départements, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale/ EPCI et les communes les rend aussi compétitive financièrement.

✓ **de concurrencer les cabinets privés**

**Afin de ne pas concurrencer les cabinets privés** quand l'offre existe sur les territoires, les ATD se sont centrées sur des activités d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage/ AMO. Il convient de préserver cet équilibre.

✓ **de s'engager vers une rupture des partenariats existants notamment avec le CEREMA.**

Les collectivités ont encore un lien privilégié avec le CEREMA tant en termes d'ingénierie que d'animation de la ligne métiers techniques dans le cadre des Conférences Techniques Interdépartementales des Transports et de l'Aménagement/ COTITA qui sont territorialisées à l'échelle du périmètre des directions territoriales du CEREMA.

Aussi convient-il de préserver ce partenariat tout en engageant une réflexion sur un nouveau modèle économique.

### **3 Les points de vigilance**

✓ **concernant la gouvernance la mise en place d'un comité de la cohésion territorial est nécessaire.** Si l'on souhaite qu'il regroupe tous les représentants des collectivités, des services de l'Etat, et autres, il semble en effet de bon augure de le faire présidé par le préfet.

En revanche, si l'on souhaite **dans la continuité des lois de décentralisation** qu'il y ait une continuité dans l'animation du comité, un grand pragmatisme dans son organisation il paraît essentiel qu'il puisse être **co-présidé par le département dans le même esprit que l'élaboration et le suivi des Schéma Départementaux d'Amélioration de l'Accessibilité des Services aux publics.**

Il semblerait cohérent avec la loi NOtre que l'animation, la coordination et le secrétariat en soient confiés au département ou à son ATD plutôt qu'à un élu désigné à chaque séance (qui ne serait alors qu'un secrétaire).

Cela se fait déjà de façon similaire pour les commissions de sécurité, présidées par le préfet et dont l'animation, l'instruction, la coordination et le secrétariat sont assurés par les SDIS.

Par ailleurs et à l'article 7, on ne peut que s'étonner que le comité d'action territoriale ne comprennent aucun représentant des collectivités.

**Une alternative au préfet délégué territorial serait le président d'une Agence Technique Départementale**

✓ **concernant le financement des projets**, l'ANCT devrait pouvoir organiser à l'échelon départemental la table ronde des financeurs de projets. La mise en place d'un **guichet unique** permettrait de consolider les plans de financements tout en s'appuyant sur les règles d'éligibilités de chaque partenaire et ainsi faciliter, grâce à un **dossier unique** de demande de financement, la constitution des dossiers par les collectivités. De plus cette initiative permettra aussi de raccourcir à la fois le processus de recherche de financeurs et le nombre de dossier à élaborer. En effet, **un seul dossier serait déposé par voie de la dématérialisation**, transmis électroniquement à l'ensemble des partenaires pour instruction et ferait ensuite l'objet d'un échange sur cette consolidation du plan de financement. La **collectivité pourrait suivre son dossier en temps réel** (date d'arrivée, AR, décision, mandatement...)

Pour compléter cette partie sur le financement des projets et faciliter l'accès aux appels d'offres nationaux ou européens certaines ATD ou services d'aide aux communes ou intercommunalités ont mis en place **un appui aux collectivités dans la recherche de leur financement** par une veille de tous les appels à projets des différents ministères ou établissements publics, aide au montage des dossiers.

✓ **la recherche de transversalité technique et d'approche en mode projets.**

Sur les aspects techniques, il arrive aussi régulièrement que différentes réglementations ne puissent être toutes appliquées sur certains projets. Là aussi l'ANCT qui regrouperait les différents services de l'Etat (DDT, DREAL, Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature/ MISEN, Agence française pour la biodiversité/ AFB, Accessibilité Handicapé, Sécurité incendie, Agence régionale de santé/ ARS,...) et des collectivités pourrait avoir un rôle à jouer afin d'acter des choix techniques a haut degré de faisabilité et consensuels qui permettrait alors de voir le projet aboutir.

✓ **la nature de l'ingénierie**

**L'ANCT devrait s'orienter vers l'ingénierie stratégique et l'ingénierie opérationnelle de second rang, laissant l'ingénierie de projet, opérationnelle, pragmatique et efficace à l'échelle du territoire départementale ?** La réponse doit guider le travail de la commission vers l'entité qui doit animer et coordonner l'ANCT au niveau local. Ceci est d'autant plus vrai que les services locaux état ont profondément évolué ses dernière années avec non seulement **une baisse des effectifs mais encore une modification des compétences dorénavant davantage tournées vers le contrôle**

✓ **le paradoxe d'une mission privilégiant ingénierie et maîtrise d'ouvrage. Il n'est pas souhaitable d'être juge et partie, or tel est le cas pour les politiques de l'état notamment les actions en faveur des bâtiments commerciaux. Il conviendra de bien clarifier les objectifs.** Dans le même esprit si il est intéressant d'arrêter des priorités, de privilégier des projets liées au numériques, aux soins, il convient que les missions intègrent tous les projets d'un déménagement du territoire.

✓ **la mobilisation de fonctionnaires territoriaux afin d'intégrer des modes de travail différents**, leur connaissance du terrain des fonctionnaires territoriaux et leur retour d'expérience.