



...le rapport d'information flash

L'INGÉNIERIE DES PETITES COMMUNES PERMETTRE À CHAQUE COMMUNE DE CONCRÉTISER SES PROJETS

De M. Daniel GUERET, Sénateur d'Eure-et-Loir (*Les Républicains*)
et de M. Jean-Jacques LOZACH, Sénateur de la Creuse (*Socialiste, écologiste et républicain*)

Le désengagement de l'État de l'ingénierie de proximité, dont les prémices remontent à 2001, a particulièrement touché les 85 % de communes françaises comptant moins de 2 000 habitants. Si les alertes répétées du Sénat¹ ont précipité une prise de conscience, le déploiement de dispositifs nationaux n'a que partiellement comblé ces carences. Ainsi de l'offre limitée d'« ingénierie sur mesure » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ou du récent programme « Villages d'avenir » annoncé en juin 2023.

Après avoir dressé un diagnostic des moyens d'ingénierie à disposition des petites communes, les rapporteurs proposent trois orientations visant à leur permettre de concrétiser leurs projets, pour répondre *in fine* aux besoins de leurs habitants.

I. LES PETITES COMMUNES, PRINCIPALES VICTIMES DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT TERRITORIAL

À partir d'une quinzaine de témoignages d'élus locaux et d'acteurs de l'ingénierie publique, les rapporteurs dressent le diagnostic d'une ingénierie publique à la fois limitée et fragmentée, que peinent à s'approprier les « petites communes ».

La suppression brutale, en 2014, de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a alimenté un sentiment d'abandon pour les communes dépourvues de services administratifs suffisamment étoffés. Alors que l'apport d'« ingénierie sur mesure » devait constituer l'une des principales nouveautés de l'ANCT, l'enveloppe financière qui y est réellement consacrée reste quant à elle modeste (5,8 M€ en 2021 et 6,7 M€ en 2022).

Dans ce désert d'ingénierie, des oasis sont certes apparues. Les conseils départementaux, à l'instar de celui d'Eure-et-Loir, se sont affirmés comme des acteurs clefs de l'accompagnement des petites communes, en proposant une palette de prestations gratuites et payantes. La structuration de cette ingénierie territoriale reste toutefois disparate et gagnerait à être affermie, en généralisant par exemple le modèle des agences techniques départementales.

¹ On pourra se référer au cycle de travaux de la délégation aux collectivités territoriales consacré à l'ingénierie, initié par le rapport d'information n°557 (2009-2010) de M. Yves Daudigny, déposé le 15 juin 2010, et prolongé par le récent rapport d'information n°313 (2022-2023) de Mme Céline BRULIN et M. Charles GUENÉ, déposé le 2 février 2023.

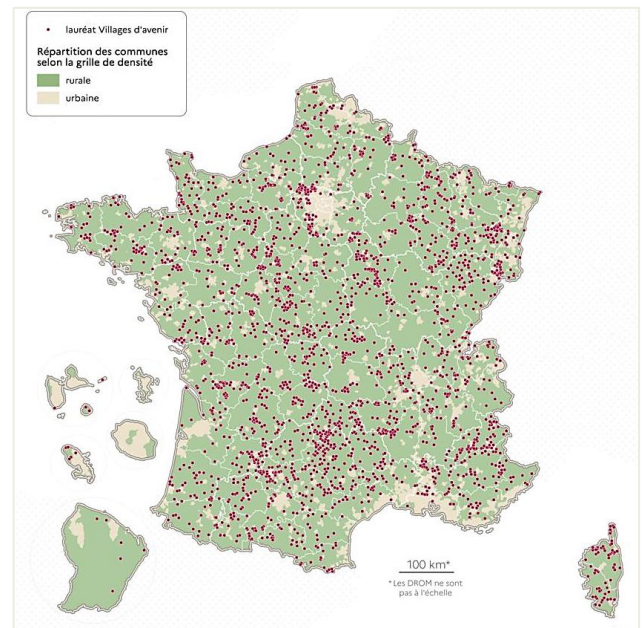
II. LE PROGRAMME « VILLAGES D'AVENIR » : UN COMPLÉMENT NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANT POUR LES PETITES COMMUNES

En juin 2023, la Première ministre présentait le programme « *Villages d'avenir* », piloté par l'ANCT pour apporter un soutien en ingénierie aux communes de moins de 3 500 habitants. Pour offrir un accompagnement personnalisé à des communes volontaires, **120 chefs de projet, positionnés au sein des services de l'État**, seront recrutés au total (dont 92 avaient pris leur fonction à la date de publication du rapport).

Au 1^{er} janvier 2024, **2 458 communes rurales lauréates** ont été sélectionnées dans le cadre de la première vague de labellisation pour bénéficier d'un appui de 12 à 18 mois. Les projets les plus fréquents ont trait à la **réhabilitation de bâtiments et à l'aménagement d'espaces**, à la **transition écologique et la biodiversité**, aux **services et commerces de proximité** ou encore à la **transition énergétique**.

Si le programme – qui procède d'une démarche ascendante – n'est bien sûr pas dépourvu d'atouts, certains **points de vigilance** doivent être mis en exergue :

- **l'absence d'enveloppe financière dédiée au financement des projets** peut engendrer des désillusions si la mobilisation des financeurs dans la phase de concrétisation des projets n'est pas à la hauteur des attentes ;
- **l'assistance à maîtrise d'ouvrage des communes dans la phase de mise en œuvre opérationnelle** doit être plus clairement définie ;
- la **durée d'accompagnement**, de l'ordre de 12 à 18 mois, **est inférieure au temps de maturation des projets** complexes et structurants.



Carte des communes lauréates au 2 janvier 2024 (source : ANCT)

III. LES TROIS RECOMMANDATIONS DE VOTRE DÉLÉGATION

1. Améliorer la coordination des dispositifs d'ingénierie afin de prévenir la cacophonie et mieux orienter les élus locaux

- Interlocuteurs de premier niveau sur les questions d'ingénierie, les préfets doivent **jouer pleinement leur rôle d'orientation des élus**, en identifiant et en mobilisant les solutions – avant tout locales – susceptibles de venir en appui aux projets des petites collectivités. La **qualité du dialogue entre les services préfectoraux et les collectivités** dépend du bon fonctionnement des **comités locaux de la cohésion territoriale (CLCT)**, dont le bilan est aujourd'hui inégal.
- Les rapporteurs souhaitent que la logique d'un « *guichet unique* » accessible aux élus locaux trouve à se déployer dans l'ensemble des départements. L'ANCT, qui procède à un **recensement des offres de service des opérateurs afin d'en établir une cartographie**, doit en particulier assurer la **cohérence de ses interventions avec les autres opérateurs nationaux**.
- L'enjeu de sensibilisation des élus reste crucial. Par exemple, la Banque des Territoires a précisé aux rapporteurs que la **strate des petites communes était celle « qui connai[ssai]t le**

moins [son] offre de services ». La Banque des Territoires propose pourtant des dispositifs d'accompagnement au soutien de l'ingénierie des petites communes qui gagneraient à être mieux connus.

2. Pérenniser les financements pour favoriser la planification des projets des petites communes

- L'émergence des projets dépend, au-delà de la connaissance de l'écosystème de l'ingénierie, de **l'accès à des financements pérennes**. Afin de garantir un socle minimal, les rapporteurs recommandent d'**expertiser la création d'un fonds national dédié à l'ingénierie des petites communes**, qui pourrait être abondé par une cotisation sur l'investissement des collectivités à hauteur de 0,1 %.
- Les **dépenses en « ingénierie d'animation »** devraient compter parmi les **dépenses éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** subséquentement élargie. Les auditions menées par les rapporteurs ont permis de constater à quel point ces dépenses d'animation, aujourd'hui non rattachables à un investissement, revêtaient un caractère décisif pour la pérennité des projets locaux.



3. Renoncer au caractère systématique des appels à projets et structurer des réseaux d'ingénierie solides

- Sans nier ses atouts, le programme « **Villages d'avenir** » a pour défaut de perpétuer **l'approche systématique des appels à projets**, au risque de pénaliser les communes ne disposant pas des capacités pour faire émerger de telles initiatives. Pour prévenir les frustrations parmi les 1 600 communes non retenues lors de la première vague de labellisation, sans doute sera-t-il nécessaire d'assurer un accompagnement renforcé par les services de l'État, et de donner une priorité à l'étude de leur dossier dans les prochaines phases du programme.
- Plus structurellement, un réseau d'ingénierie solide passe par la **diffusion continue de bonnes pratiques**. De ce point de vue, le réseau « *Bretagne rurale et urbaine pour un développement durable* » (BRUDED) constitue un exemple d'initiative mettant en relation 270 collectivités issues de quatre départements (dont 80 % de moins de 2 000 habitants) pour **échanger sur leurs pratiques innovantes et vertueuses**. Les rapporteurs forment le vœu que ce type de réseau, qui a émergé sur le terreau de « *l'intelligence territoriale* », puisse essaimer. Enfin, l'ingénierie mutualisée peut parfois reposer sur des financements publics et privés, à l'instar du programme « 1 000 cafés » dont la mission est de développer une offre de cafés multiservices en milieu rural.

CONCLUSION

Le renforcement de la coordination des ingénieries publiques, la pérennisation des financements, et la structuration des réseaux d'ingénierie publique territoriale sont des enjeux cruciaux pour que vive la démocratie locale et pour donner aux élus locaux le « *pouvoir d'agir* » nécessaire pour mener à bien les projets essentiels au développement de leurs territoires.

LES RAPPORTEURS



[Daniel GUERET](#)

Sénateur d'Eure-et-Loir
(Les Républicains)



[Jean-Jacques LOZACH](#)

Sénateur de la Creuse
(Socialiste, écologiste et républicain)

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation :
<http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

Lien vers le rapport :
<https://www.senat.fr/rap/r23-693/r23-693.html>