

N° 2506

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

En application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾
*sur la **territorialisation** et le **portage** des **politiques publiques** en termes
d'**aménagement du territoire** et de **transition énergétique** et **écologique***

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ PAR

MME CONSTANCE DE PÉLICHY ET M. VINCENT THIÉBAUT

Rapporteurs
Députés

(1) La composition de la mission d'information se trouve au verso.

La mission d'information sur la territorialisation et le portage des politiques publiques en termes d'aménagement du territoire et de transition énergétique et écologique est composée de :

M. Mickaël Cosson (président)

M. Fabrice Roussel (vice-président)

Mme Constance de Pélichy et M. Vincent Thiébaut (rapporteurs)

MM. Antoine Armand, Pierre Cazeneuve, Mmes Olga Givernet, Claire Lejeune, M. Frédéric-Pierre Vos (membres).

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET LISTE DES PROPOSITIONS.....	5
INTRODUCTION	11
I. LA TERRITORIALISATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN CAP PARTAGÉ, UNE ACTION ENRAYÉE	13
A. UNE AMBITION COMMUNE INCARNÉE DANS LES TERRITOIRES.....	13
1. Une stratégie ambitieuse de planification écologique portée notamment par la création du secrétariat général à la planification écologique	13
2. La nécessité de mettre à profit les innovations territoriales et de reconnaître la diversité des contextes et des capacités locales.....	15
B. DE NOMBREUX BLOCAGES PERSISTENT À TOUS LES NIVEAUX.....	23
1. Au niveau national, une absence de politique coordonnée d'aménagement du territoire qui limite l'ambition écologique	24
a. Un portage politique faible à l'échelle nationale	24
b. Un domaine d'action particulièrement caractérisé par l'agencification administrative, qui nuit à la coordination des politiques publiques autour d'une seule stratégie cohérente	26
2. Au niveau local, l'enchevêtrement des compétences, des financements et des schémas brouille la responsabilité politique et ralentit l'action publique	27
a. La répartition des responsabilités en matière de transition écologique est illisible pour les citoyens comme pour les acteurs locaux.....	28
b. L'État entretient une forme de « micro-management » institutionnel dans l'exercice des compétences décentralisées des collectivités	34
3. L'instabilité et l'inflation normative créent des injonctions contradictoires et déplacent l'action publique vers une culture du risque juridique	37
4. L'ingénierie territoriale est le facteur limitant de la transition écologique : la capacité à concevoir, monter, sécuriser et conduire les projets dans un mandat est devenue la ressource rare	39
a. Recul de l'ingénierie d'État : un vide de compétences qui creuse les inégalités territoriales	40
b. Une offre foisonnante et illisible pour les collectivités, qui échappe à tout pilotage national.....	41

c. Des dispositifs qui ne répondent pas toujours aux attentes des élus et qui entrent même parfois en concurrence avec l'offre locale	44
II. LES SOLUTIONS EXISTENT POUR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE POUR ET DANS LES TERRITOIRES	47
A. FAIRE DU TERRITOIRE LE LIEU DE LA DÉFINITION DE LA STRATÉGIE ET DES PROJETS.....	47
1. Les conférences des parties régionales constituent un outil prometteur pour laisser le temps de la concertation et permettre la définition d'une stratégie locale	47
a. Les COP régionales ont ouvert une nouvelle méthode de territorialisation et de concertation autour d'un diagnostic partagé et de feuilles de route régionales.....	48
b. Les COP régionales doivent devenir le lieu d'un arbitrage cohérent entre les acteurs et les politiques publiques	52
2. Les contrats pour la réussite de la transition écologique doivent permettre de faire du territoire le lien de déclinaison des projets issus de la planification écologique	55
a. Refonder les contrats pour la réussite de la transition écologique en « contrats de mandature » intégrateurs et adossés à un projet de territoire	55
b. Installer une gouvernance locale des financeurs et renforcer les trajectoires financières pluriannuelles des financements en faveur des transitions écologiques des collectivités territoriales.....	57
3. Le besoin de faire émerger les « territoires qui s'ignorent » et d'assumer l'intercommunalité comme maille pivot de la maîtrise d'ouvrage et de la programmation	60
a. Prendre en compte les besoins différenciés des collectivités	60
b. Respecter le principe de subsidiarité : ne pas uniformiser l'offre ni se substituer aux collectivités quand l'offre existante suffit	61
c. Assumer l'intercommunalité comme maille pivot de la maîtrise d'ouvrage et de la programmation, tout en adaptant l'échelle selon les politiques.....	61
B. REPOSITIONNER LE PRÉFET AU CŒUR DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE.....	63
1. Repositionner le préfet comme arbitre de la territorialisation, garant des projets et de la cohérence de l'offre des opérateurs de l'État	63
2. Renforcer les outils à la disposition du préfet en matière de différenciation, d'expérimentation et de dérogations à la norme	64
a. Le principe de différenciation : une mise en œuvre encore trop marginale	64
b. Le pouvoir de dérogation à la norme : une avancée salubre qui reste à généraliser	67
3. Renforcer la stabilité des normes et des procédures et rendre plus effectifs les mécanismes de simplification	69
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	71
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	73
DÉPLACEMENT RÉALISÉ	79

SYNTHÈSE ET LISTE DES PROPOSITIONS

La mission d'information part d'un constat politique clair : la transition écologique n'est plus un horizon, mais un impératif de souveraineté, de cohésion et de crédibilité démocratique. La France s'est dotée, sous l'impulsion européenne, d'objectifs exigeants à 2030 et 2050, déclinés dans la stratégie française énergie-climat à travers la stratégie nationale bas-carbone, la programmation pluriannuelle de l'énergie et le plan national d'adaptation au changement climatique. Pourtant, l'écart se creuse entre l'ambition affichée et la capacité réelle des territoires à la mettre en œuvre.

C'est précisément l'objet de la mission et du présent rapport : comprendre pourquoi la territorialisation peine à démarrer alors même que les territoires innovent et que les élus locaux actionnent une part décisive des leviers (urbanisme, mobilités, rénovation, eau, adaptation, biodiversité, énergie, prévention des risques). Les auditions convergent sur un constat simple : les collectivités ne contestent pas le cap ; elles demandent une organisation qui rende l'action possible. Autrement dit, territorialiser la transition écologique ne peut plus être un simple exercice d'alignement documentaire, consistant à empiler des schémas et à vérifier des compatibilités normatives : cela doit devenir une chaîne de décision et de moyens, lisible et opérante, malgré l'enchevêtrement des compétences, la complexité normative et la dispersion des guichets, et à travers un véritable réarmement de l'ingénierie locale.

Un cap partagé, mais une action enrayée

Le rapport met en évidence un paradoxe : jamais le cap n'a été aussi clairement fixé ni aussi largement partagé par les élus locaux, et pourtant l'action demeure trop souvent enrayée au moment de passer des trajectoires nationales aux projets effectivement réalisés dans les territoires. D'un côté, la dynamique de planification écologique s'est structurée, notamment avec la montée en puissance du secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et la mise en place des conférences des parties (COP) régionales, qui ont installé une méthode associant diagnostic, concertation et feuille de route. De l'autre, l'exécution reste entravée par une mobilisation souvent perçue comme uniquement procédurale : la multiplication des documents, des comités, des contrats et des appels à projets donne le sentiment d'une action intense, mais produit trop rarement de la capacité à livrer des projets dans des délais maîtrisés.

Des blocages institutionnels et structurels

Le premier ensemble de blocages est avant tout institutionnel. Au niveau national, le rapport souligne l'absence d'une politique coordonnée d'aménagement du territoire capable d'ordonner les priorités et de stabiliser une stratégie cohérente dans la durée. Cette faiblesse est aggravée par une multiplication du nombre d'agences qui fragmente le pilotage et complique l'alignement des acteurs autour d'un cap unique. Au niveau local, l'enchevêtrement des compétences, des financements et des schémas

brouille la responsabilité politique autour de qui décide, qui finance, qui arbitre. Cette illisibilité nourrit un « micro-management » institutionnel de l'État, et transforme le millefeuille territorial en un coût de transaction qui ralentit, voire empêche la réalisation des projets locaux.

Le deuxième ensemble de blocages est normatif. L'instabilité et l'inflation des normes créent des injonctions contradictoires et déplacent l'action publique vers une culture du risque juridique : la sécurisation procédurale tend à primer sur la définition d'une stratégie de territoire ou sur la conduite de projet, ce qui ralentit mécaniquement la capacité d'action des élus locaux.

Enfin, le rapport identifie un blocage structurel décisif : dans le domaine particulièrement complexe de la transition écologique, l'ingénierie est devenue la ressource rare. Concevoir, monter, sécuriser et conduire un projet dans le temps d'un mandat requiert des compétences juridiques, financières et techniques que nombre de communes et d'intercommunalités ne possèdent pas ou peinent à stabiliser. Les offres d'appui se sont multipliées, mais leur lisibilité et leur articulation avec les ingénieries locales restent insuffisantes : l'offre se juxtapose, parfois en concurrence avec l'existant, sans produire un parcours simple et continu pour l' élu porteur de projets.

Passer d'une territorialisation documentaire à une chaîne de décision et de moyens

À l'issue des auditions et du déplacement dans le Bas-Rhin, la mission retient une conclusion structurante : la territorialisation réussit lorsqu'elle enchaîne effectivement stratégie, programmation et exécution, avec une gouvernance adaptée, une programmation pluriannuelle des financements et une ingénierie ancrée localement. En conséquence, les rapporteurs défendent un déplacement du centre de gravité : moins de coordination formelle, plus de capacité à décider et à faire. Territorialiser n'est pas produire un document supplémentaire ; c'est organiser une chaîne cohérente dans laquelle les objectifs nationaux deviennent des engagements territoriaux, financés, outillés, suivis et assumés politiquement.

Cette chaîne appelle une clarification des rôles et des instruments. D'abord, les COP régionales doivent être consolidées comme le temps du diagnostic, de la concertation et de la mise en cohérence – et surtout comme un lieu capable d'arbitrer entre acteurs, priorités et politiques publiques. Le rapport insiste sur la nécessité de réduire l'empilement des démarches, de synchroniser les calendriers et de rendre la feuille de route prescriptive en la chaînant aux financements et à la contractualisation.

Ensuite, la mission propose de faire des contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) le véritable instrument de déclinaison opérationnelle : refondus en « contrats de mandature », intégrateurs et adossés à un projet de territoire, ils doivent permettre de traduire les feuilles de route en projets concrets et financés, en sortant d'une logique de catalogue et en sécurisant des engagements

récioproques sur la durée. La mission met également l'accent sur la pluriannualité et la stabilité des trajectoires financières, notamment en organisant une gouvernance locale des financeurs et en donnant davantage de visibilité d'investissement aux élus.

Le rapport assume par ailleurs une conviction d'efficacité : la territorialisation ne pourra devenir opérante qu'en reconnaissant la bonne maille de mise en œuvre, qui varie selon les politiques publiques mais repose souvent sur l'échelle intercommunale – et, selon les configurations locales, sur les pôles d'équilibre territorial et rural – pour agréger l'ingénierie, porter la maîtrise d'ouvrage et articuler planification et projets. Le rapport invite à tenir compte des besoins différenciés (ingénierie de proximité pour les petites communes ; ingénierie amont experte pour les grandes collectivités) et à appliquer strictement le principe de subsidiarité, afin que l'offre nationale n'écrase ni ne concurrence l'offre locale lorsque celle-ci existe et fonctionne.

Réarmer le préfet comme garant de cohérence, d'arbitrage et de simplification

Pour assurer la continuité de cette chaîne d'action, le rapport conclut à la nécessité de repositionner le préfet au cœur de la planification écologique territorialisée : non comme un niveau supplémentaire, mais comme le garant de la cohérence d'ensemble, de la lisibilité des responsabilités, de l'articulation entre services et opérateurs, et de l'efficacité des dispositifs. Ce réarmement doit s'accompagner d'une mobilisation plus effective des outils de différenciation, d'expérimentation et de dérogation, afin de lever des blocages disproportionnés, ainsi que d'un effort résolu pour stabiliser et simplifier normes et procédures, condition d'une exécution accélérée et sécurisée.

En définitive, la transition écologique ne se réalisera pas par l'inflation de schémas, de circulaires et de dispositifs nouveaux. Elle nécessite que l'action publique accepte de se refonder autour d'une exigence simple et vérifiable : rendre possibles, partout, une décision claire, des moyens lisibles, une ingénierie accessible et une exécution suivie, de sorte que l'État comme les collectivités soient pleinement responsables, chacun à son niveau, d'un même résultat collectif.

AXE I — CLARIFIER LA GOUVERNANCE DE LA TERRITORIALISATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Pas de territorialisation sans mesure des impacts pour les collectivités (proposition n° 1) : conditionner la publication des documents nationaux de planification écologique à une estimation de leurs conséquences, en particulier financières, pour les collectivités.

Recréer un grand ministère de la transition écologique et de l'aménagement du territoire (proposition n° 4) : assumer politiquement que la transition se joue dans les territoires (logement, mobilités, foncier, eau, énergie) et doter l'État d'un ministère de plein exercice ayant autorité à la fois sur les politiques environnementales et l'aménagement du territoire.

Faire du SGPE le chef d'orchestre interministériel : consolider le SGPE comme outil de coordination et d'impulsion, responsable de la cohérence d'ensemble des schémas nationaux produits par les administrations centrales.

AXE II — CLARIFIER LES COMPÉTENCES ET LES MOYENS ASSOCIÉS POUR FAIRE DES ÉLUS LES VÉRITABLES RESPONSABLES DE LEURS POLITIQUES

Associer à l'exercice d'une compétence la responsabilité politique des élus et réaligner responsabilités, compétences et moyens (proposition n° 7) : concevoir un nouvel acte de décentralisation qui clarifie les responsabilités respectives des différents niveaux de collectivités en matière de transition écologique.

Consacrer la région comme chef de file effectif (propositions n° 8 et 20) : faire de la région le chef de file de la transition écologique et de l'adaptation (mobilités, énergie, aménagement, biodiversité, eau), et lui confier le rôle d'arbitrer et de prioriser les trajectoires et actions régionales, avec une déclinaison opérationnelle via les PCAET et les CRTE.

S'appuyer sur l'intercommunalité et les PETR comme « mailles d'assemblage » au plus près des bassins de vie (propositions n° 3, 21 et 29) : soutenir la création et la consolidation des PETR dans les territoires ruraux, consolider l'échelle intercommunale (ou PETR) comme niveau pivot de déclinaison opérationnelle des COP, et faciliter des délégations partielles « de projet » permettant d'agir à la bonne échelle même sans détenir formellement la compétence (par exemple sur des infrastructures de recharge).

Rendre la planification compatible avec un mandat et alléger la complexité normative (propositions n° 9, 10 et 12) : recentrer les documents d'urbanisme sur un projet territorial clair, hiérarchisé et opposable sur l'essentiel, en accélérant leur actualisation (modification simplifiée) et mettre en œuvre un paquet de simplification inspiré des mesures proposées par le rapport Ravignon sur le coût des normes.

AXE III — PASSER D'UNE TERRITORIALISATION « DOCUMENTAIRE » À UNE TERRITORIALISATION DE PROJETS

Instaurer une seule instance de décision État-collectivités (proposition n° 11) : instaurer une revue trimestrielle de décision dédiée aux subventions d'investissement et à l'ingénierie, et supprimer les autres instances de coordination qui ne débouchent pas sur des arbitrages.

Mettre en place un « CRTE 2026–2031 » de mandature (proposition n° 23) : refonder la contractualisation de l'État à l'échelle du mandat municipal 2026-2031 pour faire du CRTE l'outil unique de priorisation et de programmation de la transition écologique au niveau local, en co-gestion avec les régions et les départements, dans une logique d'engagements réciproques.

Assumer des financements simplifiés et pluriannuels (propositions n° 24, 26 et 27) : regrouper dotations d'investissement et Fonds vert dans une dotation unique instruite selon un calendrier unique, donner une visibilité pluriannuelle via une loi de programmation des finances locales sur la durée du mandat municipal, et permettre aux préfets d'engager par avenant annuel aux CRTE jusqu'à 50 % des dotations d'investissement sur la durée du mandat.

AXE IV — FAIRE DE L'INGÉNIERIE LE LEVIER PRIORITAIRE : POUR UNE OFFRE LISIBLE, DE PROXIMITÉ ET DÉCONCENTRÉE

Mettre en valeur ce qui marche pour diffuser des solutions « clés en main » (proposition n° 2) : organiser un « tour de France » des initiatives territoriales réussies pour objectiver les facteurs de succès (gouvernance, ingénierie) et favoriser leur reproductibilité.

Rendre l'offre d'ingénierie immédiatement lisible dans chaque département (propositions n° 13 et 14) : réaliser en préfecture un recensement exhaustif de l'ingénierie disponible à l'échelle du département, avec les caractéristiques de chaque offre et un responsable identifié, et établir un standard national de guides d'ingénierie construits du point de vue de l' élu local (besoins, parcours, solutions).

Déconcentrer l'accès aux moyens avec moins d'appels à projets et plus de crédits déconcentrés à la main des préfets (propositions n° 16 et 17) : déléguer systématiquement aux préfectures de région et de département la sélection des dossiers des appels à projets nationaux, et mettre fin aux appels à projets des agences de l'État en déconcentrant les financements correspondants vers les services préfectoraux.

Créer une porte d'entrée unique et « aller vers » les territoires qui manquent d'ingénierie (propositions n° 28 et 30) : établir dans chaque sous-préfecture une équipe mobile associant services et opérateurs de l'État pour aller au-devant des territoires les moins dotés, faire émerger des projets et orienter les élus ; et faire des services préfectoraux la voie d'accès unique à l'offre d'ingénierie de l'État et de ses agences, *via* un guichet unique départemental (numéro de téléphone et boîte mail) chargé de guider les collectivités vers les bons interlocuteurs.

INTRODUCTION

La transition écologique n'est plus un horizon : c'est un impératif de souveraineté, de cohésion et de crédibilité démocratique. Notre pays s'est doté, sous l'impulsion européenne, d'objectifs exigeants à l'horizon 2030 et 2050, déclinés par la stratégie française énergie-climat (Sfec), à travers la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et le plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc). Pourtant, l'écart se creuse entre l'ambition affichée et la capacité réelle à la mettre en œuvre. La question n'est plus de savoir si nous voulons réussir la transition écologique, mais comment nous transformons des trajectoires nationales en décisions, en projets et en résultats tangibles, sur le terrain, dans les délais compatibles avec celui d'un mandat local.

C'est précisément l'objet de la présente mission d'information : comprendre pourquoi la territorialisation de la transition écologique « patine » alors même que les territoires innovent et que les élus locaux portent, au quotidien, une part décisive des leviers de transformation – urbanisme, mobilités, rénovation, eau, adaptation, biodiversité, énergie, prévention des risques. Le constat posé au fil des auditions est clair : les collectivités ne contestent pas le cap ; elles demandent une organisation qui rende l'action possible. La territorialisation ne peut plus être un simple exercice d'alignement documentaire, consistant à empiler des schémas et à vérifier des compatibilités entre des plans. Elle doit devenir une chaîne de décision et de moyens, lisible et opérante, malgré l'enchevêtrement des compétences, la complexité des normes, et à travers un réarmement de l'ingénierie locale.

Or, la transition écologique se heurte aujourd'hui à une difficulté politique majeure : notre organisation institutionnelle n'encourage pas les décideurs à assumer la responsabilité de leurs décisions et à assurer la continuité de l'exécution. La multiplication des documents stratégiques, des comités, des contrats et des appels à projets donne parfois le sentiment d'une mobilisation intense ; mais cette mobilisation est trop souvent procédurale. Elle produit de la documentation et des instances de réunion, mais, rarement de la capacité à livrer des projets. Dans ce contexte, le « millefeuille territorial » n'est pas qu'un débat institutionnel : il constitue un coût de transaction qui pèse directement sur l'efficacité des politiques publiques et les finances publiques – coût de coordination entre acteurs, coût de production récurrent de schémas et plans, coût d'instruction redondante lié à la superposition des financements et à la multiplication des guichets uniques.

À ce blocage institutionnel s'ajoute un blocage structurel : l'ingénierie est devenue la ressource rare. Concevoir et réaliser un projet dans un mandat requiert des compétences juridiques, financières, mais aussi techniques que nombre de communes et d'intercommunalités n'ont pas ou peinent à stabiliser. Les dispositifs nationaux d'appui se sont multipliés, mais leur lisibilité et leur articulation avec les ingénieries de proximité restent insuffisantes ; l'offre se juxtapose, sans toujours respecter le principe de subsidiarité ni produire un « parcours » simple et continu

pour l'élu porteur de projets. La territorialisation, dans ces conditions, devient un paradoxe : on demande aux territoires d'accélérer, tout en les laissant naviguer dans un archipel d'aides, de normes et d'interlocuteurs qui fragilise la maîtrise d'ouvrage locale.

Pourtant, les auditions et le déplacement de la mission dans le Grand Est montrent aussi que des solutions existent, et que certaines pratiques, lorsqu'elles sont stabilisées, produisent des résultats : clarification du cap, concertation utile, programmation pluriannuelle, ingénierie de projet financée et ancrée localement, gouvernance resserrée et arbitrages réguliers sont les prérequis d'une territorialisation réussie. Dans ce rapport, les rapporteurs défendent donc un déplacement du centre de gravité de l'action publique : moins de coordination formelle, plus de capacité à décider et à faire. Territorialiser, ce n'est pas produire un document supplémentaire ; c'est organiser une chaîne cohérente « stratégie – programmation – exécution », dans laquelle les objectifs nationaux deviennent des engagements territoriaux, financés, outillés, suivis, et assumés politiquement. Une telle chaîne implique de clarifier les rôles : aux COP régionales, le temps du diagnostic, de la concertation et de la mise en cohérence ; aux contrats pour la réussite de la transition écologique, la traduction en engagements réciproques et en trajectoires financières pluriannuelles ; à l'État territorial, la capacité d'arbitrer les compétences, de simplifier les normes et de rendre lisible l'offre d'ingénierie et de financement.

En définitive, la transition écologique ne se gagnera pas à coups de circulaires, de schémas ou de dispositifs nouveaux. Elle se gagnera si l'action publique accepte de se refonder autour d'une exigence simple : rendre possible, partout, une décision claire, des moyens lisibles et une exécution suivie – et donc rendre à la fois l'État et les collectivités pleinement responsables, chacun à son niveau, d'un même résultat.

I. LA TERRITORIALISATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN CAP PARTAGÉ, UNE ACTION ENRAYÉE

Les rapporteurs font le constat d'un paradoxe qui traverse aujourd'hui la territorialisation de la transition écologique : jamais le cap n'a été aussi clairement fixé ni aussi largement partagé, et pourtant l'action demeure trop souvent « enrayée » au moment de passer des trajectoires nationales aux projets effectivement réalisés dans les territoires. Il s'agit donc pour la mission, d'une part, de mettre en évidence l'existence d'une ambition commune, déjà incarnée par des démarches structurantes (planification écologique, conférences des parties régionales) et par une multitude d'initiatives locales qui prouvent la capacité d'innovation et la diversité des solutions territoriales (A). D'autre part, la mission constate que cette dynamique se heurte à des blocages structurels : insuffisante coordination nationale de l'aménagement du territoire, enchevêtrement des responsabilités et des guichets, instabilité et inflation normatives, et surtout déficit d'ingénierie, devenu le facteur limitant de la capacité à concevoir, sécuriser et conduire les projets dans le temps d'un mandat (B).

A. UNE AMBITION COMMUNE INCARNÉE DANS LES TERRITOIRES

1. Une stratégie ambitieuse de planification écologique portée notamment par la création du secrétariat général à la planification écologique

À l'échelle nationale et territoriale, la planification écologique s'inscrit dans une planification européenne, destinée à atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. En effet, l'Union européenne détermine les objectifs généraux en portant la parole et la signature des États membres lors des sommets climatiques internationaux. En l'occurrence, l'objectif central poursuivi par l'Union européenne est de réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030 par rapport à l'année de référence de 1990 (paquet « *fit for 55* »). Pour la France, il s'agit de parvenir en 2030 sous le seuil des 247 millions de tonnes d'émissions, contre environ 400 millions de tonnes en 2024 et 548 millions de tonnes en 1990.

L'État décline cette stratégie au niveau national à travers plusieurs documents cadres de la stratégie française énergie-climat (Sfec) : stratégie nationale bas-carbone (SNBC), programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc). De fait, la majorité des législations nationales en matière de transition écologique correspond à des exercices de transposition de textes communautaires, que ce soit en matière de qualité de l'eau, d'économie circulaire et de gestion des déchets, de protection de l'air, de production énergétique et d'atténuation du changement climatique.

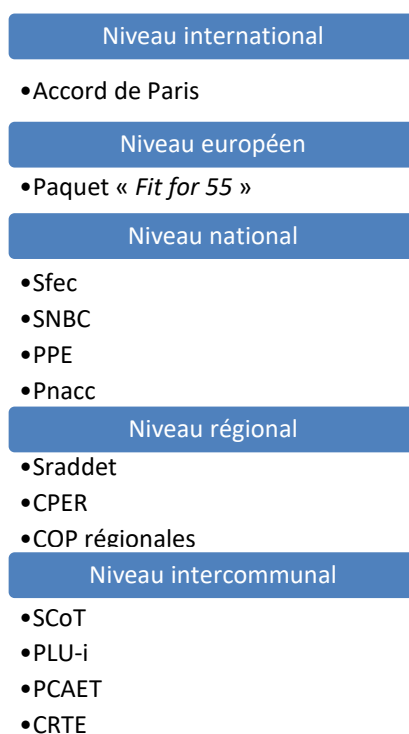
La coordination au niveau national de l'ensemble de ces politiques est assurée depuis 2022 par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) qui « *coordonne l'élaboration des stratégies nationales en matière de climat,*

d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, en s'assurant du respect des engagements européens et internationaux de la France ». Placé auprès du Premier ministre, il veille en particulier « à la soutenabilité de ces stratégies et à leur différenciation, afin de s'adapter aux particularités de chaque territoire et d'intégrer les enjeux économiques et sociaux » ⁽¹⁾. Il est notamment chargé d'établir une trajectoire chiffrée par secteur économique capable de garantir l'ajustement exigé par l'Union européenne et accompagnée de leviers d'action opérationnels. Le SGPE s'assure de leur bonne mise en œuvre par le biais des conférences des parties régionales (COP). Les COP constituent un cadre de concertation associant l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements (région, départements, intercommunalités), les acteurs économiques et les représentants de la société civile, sous la responsabilité du préfet de région et du président du conseil régional. Elles reposent sur une méthode participative en quatre étapes : un diagnostic partagé des actions engagées ou en cours, un débat visant à définir des objectifs concrets, une déclinaison à l'échelle infrarégionale et, enfin, l'élaboration d'une feuille de route régionale formalisant les engagements par secteur, les leviers opérationnels et une trajectoire permettant d'atteindre les objectifs régionaux à l'horizon 2030.

Cette planification écologique se poursuit ensuite à travers les régions dont les compétences en la matière se sont progressivement renforcées avec l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), en lien avec leurs compétences en matière d'autorité organisatrice des mobilités (AOM). Elles agissent en lien avec les intercommunalités chargées, d'une part, de la planification énergie-climat à travers les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et, d'autre part, de nombreuses compétences liées à la transition écologique : schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), plans locaux d'habitat (PLH), AOM locales, gestion des services publics locaux (eau et assainissement, collecte et traitement des déchets, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations – Gemapi, distribution de l'énergie, etc.).

(1) Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

RÉPARTITION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE



Source : commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'ensemble de ces stratégies et plans se caractérisent par une surabondance qui interroge leur lisibilité d'ensemble et les capacités d'appropriation de ces nombreux documents par les acteurs locaux, d'autant plus que leur élaboration demeure trop descendante des décisions prises par les administrations centrales. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), auditionnée par vos rapporteurs, estime que l'élaboration des 52 mesures du troisième Pnacc s'est faite de manière verticale par les services centraux du ministère de la transition écologique, sans co-construction réelle avec les élus locaux. Aucune estimation n'a été ainsi faite de leurs conséquences financières sur les charges induites pour le bloc communal. Outre le Pnacc, les rapporteurs dénotent une absence de culture de la concertation en amont dans l'administration centrale de l'État. La logique de la planification écologique demeure encore largement verticale, peu compatible avec sa territorialisation effective.

Proposition n° 1 : conditionner la publication de documents de planification écologique nationale à une estimation de leurs conséquences, notamment financières, pour les collectivités territoriales.

2. La nécessité de mettre à profit les innovations territoriales et de reconnaître la diversité des contextes et des capacités locales

Pour atteindre les objectifs fixés dans ces stratégies, il convient tout d'abord de souligner que la volonté de planification est largement partagée par les services territoriaux de l'État et les collectivités territoriales. Auditionné par vos rapporteurs

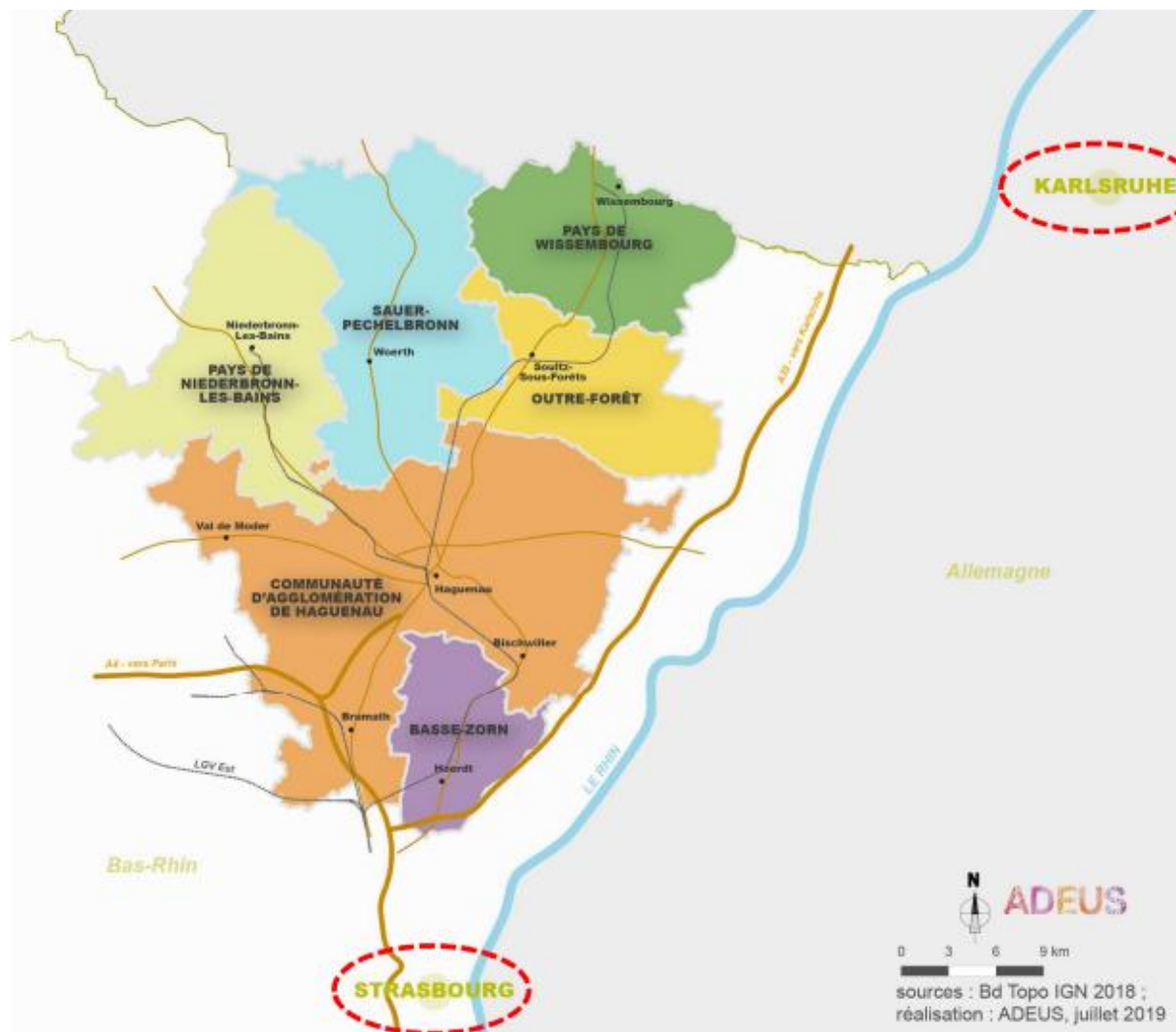
dans le cadre de leur déplacement dans le Grand Est, M. Amaury de Saint-Quentin, préfet de la région Grand Est et préfet du Bas-Rhin, observe ainsi que la transition écologique est l'une des seules politiques où il est constaté une véritable territorialisation et une mobilisation forte de tous les élus locaux. Leur application dépend désormais de leur mise en œuvre à travers les politiques de transition écologique menées par les collectivités locales. À travers leurs auditions et leur déplacement dans le Grand Est, les rapporteurs constatent que les initiatives sont nombreuses et efficaces lorsqu'elles partent des territoires. Au contraire, la territorialisation de la transition écologique peut parfois être perçue comme subie et descendante lorsqu'elle consiste en une contrainte émanant de périmètres administratifs rigides. Le rapport s'attache donc à démontrer l'importance d'un travail de recensement des politiques qui ont fait leurs preuves, leur point commun étant qu'elles sont fondées sur les initiatives des collectivités et non sur l'application d'une méthode nationale à des territoires aussi divers qu'en compte le pays. Les rapporteurs recommandent donc de documenter un « *tour de France des bonnes pratiques* » pour valoriser les initiatives locales qui fonctionnent et de mieux prendre en compte la diversité des contextes et des capacités des territoires. Les trois exemples qui suivent s'attachent à montrer les succès des innovations locales faites à partir de périmètres administratifs et d'approches variées.

Proposition n° 2 : mettre en récit un « tour de France » des initiatives territoriales qui marchent, pour objectiver les facteurs de succès (gouvernance, ingénierie, maille pertinente, capacités de maîtrise d'ouvrage) et permettre sa reproductibilité.

- i. Le pôle d'équilibre territorial et rural de l'Alsace du Nord : la mutualisation des ressources de six intercommunalités au service de la transition écologique et de la cohésion territoriale

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Alsace du Nord constitue un exemple particulièrement probant de coopération territoriale efficace. Cet établissement public regroupe six intercommunalités sur un territoire de 1 110 km², comprenant 105 communes, 193 077 habitants et 74 000 emplois. Situé sur un territoire passerelle entre les deux métropoles de Strasbourg au sud et de Karlsruhe au nord-est, le territoire du PETR concentre d'anciens fleurons industriels, tels qu'Alstom, et sa dynamique est principalement portée par le sud du territoire, autour de la communauté d'agglomération de Haguenau qui constitue son moteur économique. L'organisation et les projets du PETR sont un exemple éloquent des avantages de la coopération intercommunale, permettant d'intégrer l'ensemble des territoires, y compris ceux connaissant des difficultés économiques ou des déséquilibres démographiques, dans un projet commun et structurant.

LE PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL DE L'ALSACE DU NORD



Source : PETR de l'Alsace du Nord

Le PETR coordonne l'élaboration et la mise en œuvre de plusieurs documents stratégiques essentiels : le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le PCAET et le pacte territorial de relance et de transition écologique (PTRTE) ⁽¹⁾. Il assure également l'intégration d'autres programmes portés par plusieurs agences de l'État :

- les programmes Action cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;
- l'opération programmée de l'amélioration de l'habitat (Opah) de l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) ;
- le programme Territoires engagés pour la transition écologique (TETE) et Territoires à énergie positive pour la croissance verte (Tepos) de l'Agence de la transition écologique (Ademe).

(1) Outil spécifique au Grand Est, le PTRTE se substitue aux contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE), et décline les orientations stratégiques partagées par l'État et la région, à l'échelle de l'EPCI ou des territoires de projets.

Au-delà de la planification, le PETR mène plusieurs politiques de transition écologique, comme le service public de rénovation de l'habitat (en tenant un espace France Rénov), le développement d'une plateforme locale de covoiturage, le développement de pistes cyclables, ainsi que la mise en œuvre de projets d'énergies renouvelables (photovoltaïques, géothermie profonde et méthanisation).

Cette coordination de tout un ensemble de politiques publiques autour d'une seule organisation « cheffe de file » (le PETR) permet d'assurer la cohérence et la complémentarité des actions sur l'ensemble du territoire.

Le fonctionnement du PETR repose sur une forte culture intercommunale, qui permet d'intégrer de manière concertée les élus locaux et d'assurer l'adhésion à l'ensemble des projets de transition écologique, en s'assurant de la prise en compte de tous les territoires. Les élus des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des communes participent activement aux instances du PETR, à travers un bureau et un comité des membres qui associe les maires et les présidents des EPCI à la prise de décision. Cette gouvernance partagée favorise l'appropriation des documents de planification et des actions par l'ensemble des acteurs locaux, qui constituent alors moins une charge administrative qu'une feuille de route stratégique pour le territoire.

Les rapporteurs estiment que cet exemple devrait inciter l'État à encourager davantage la constitution de PETR là où les intercommunalités et les communes peinent, seules, à porter l'animation stratégique de la transition écologique et l'ingénierie de projets associés. Les rapporteurs estiment en effet que les PETR constituent un niveau pertinent de mutualisation, en particulier dans les territoires ruraux où la carte intercommunale n'est parfois pas adaptée à la réalité des bassins de vie : suffisamment proche des communes pour ancrer les choix, et assez structuré pour bénéficier des dispositifs nationaux, sécuriser les dossiers et assurer le suivi pluriannuel des engagements financiers. Concrètement, ce soutien pourrait prendre la forme d'un appui renforcé en ingénierie (chefs de projet mutualisés, assistance à maîtrise d'ouvrage) et d'une priorisation d'accès à certains guichets et programmes lorsque le projet est porté à l'échelle d'un PETR. L'objectif est de faire du PETR un outil opérationnel de cohérence territoriale et de mise en œuvre, capable d'aligner stratégie, programmation et réalisation au plus près des besoins locaux.

Proposition n° 3 : soutenir la création et la consolidation des pôles d'équilibre territorial et rural comme outil de la territorialisation de la planification écologique à l'échelle des bassins de vie dans les territoires ruraux.

Qu'est-ce qu'un pôle d'équilibre territorial et rural ?

Un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) est un établissement public créé par la loi dite « Maptam » ⁽¹⁾ du 27 janvier 2014, regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre au sein d'un périmètre continu. Il a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre un projet de territoire intégrant le développement économique, l'aménagement, la transition écologique et les actions culturelles et sociales.

Le PETR dispose de trois principales instances :

- un conseil syndical répartissant les sièges en fonction de la population des EPCI membres ;
- une conférence des maires consultée sur le projet de territoire ;
- un conseil de développement (Codev) rassemblant acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs.

Le projet de territoire, élaboré dans l'année suivant la création du PETR, peut associer conseils départementaux et régionaux et définit les actions conduites par les EPCI ou par le PETR pour leur compte. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un rapport annuel et peut être appuyée par des conventions territoriales et des services unifiés. La France compte aujourd'hui 122 PETR.

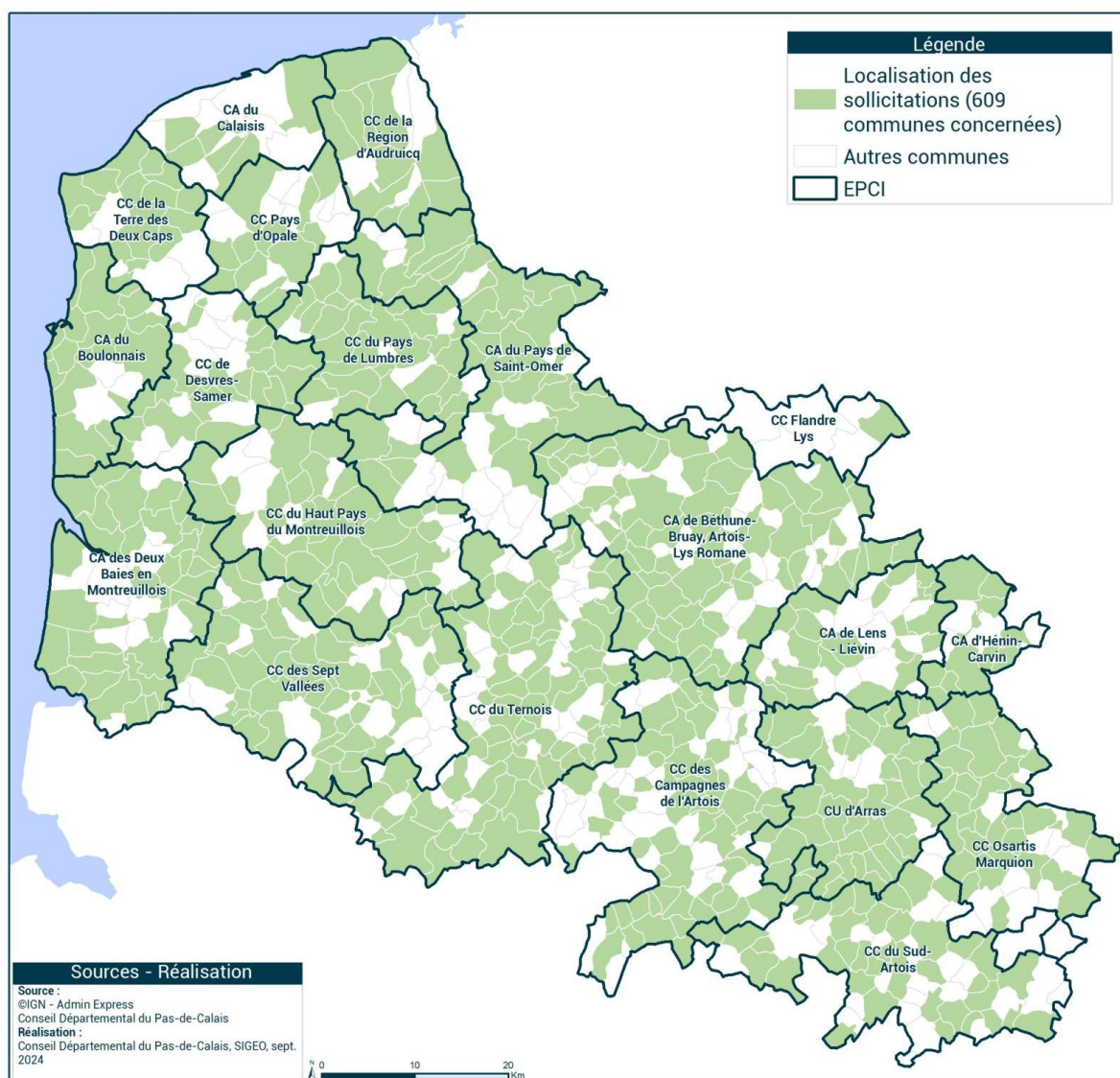
ii. Ingénierie 62 : un guichet commun au service des communes et des intercommunalités

La mission a eu connaissance, au cours de ses auditions, d'organisations très variables selon les départements. Parmi eux, plusieurs personnes auditionnées ont souligné l'efficacité des plateformes communes à plusieurs collectivités. Dans le Pas-de-Calais, la plateforme « Ingénierie 62 » a retenu l'attention des rapporteurs.

Créée en septembre 2018 par le conseil départemental du Pas-de-Calais, la plateforme Ingénierie 62 offre un guichet commun aux collectivités, et plus particulièrement aux communes, pour l'accès à l'ingénierie publique et à l'accompagnement de leurs projets. Reposant sur une charte d'organisation souple, elle associe l'État et ses services et coordonne les métiers d'ingénierie de plusieurs acteurs autour d'une feuille de route claire pour les élus. Depuis sa création, la plateforme a accompagné plus de 2 200 dossiers au bénéfice de 622 communes, dont 84 % de moins de 2 000 habitants. Ingénierie 62 assure le suivi complet des projets, de l'idée à la réalisation, et fonctionne grâce à trois équivalents temps plein au sein de la régie départementale.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

COMMUNES AYANT SOLLICITÉ LA PLATEFORME « INGÉNIERIE 62 »



Source : Ingénierie 62

Ingénierie 62 mise sur la souplesse et la coopération pour accompagner les communes et EPCI. Portée par le département mais indépendante, elle fonctionne en réseau avec un guichet commun coordonné avec le préfet. Chaque initiative dispose d'un responsable unique et identifié, afin d'éviter les doublons et l'inefficace allocation des ressources. Le réseau est bien identifié des élus et accessible. À ce titre, l'affichage d'un numéro de téléphone unique et d'un formulaire de contact permettant une première analyse des demandes et une redirection vers les services compétents constitue une pratique simple, mais peu répandue, qui gagnerait à être généralisée au sein de l'ensemble des départements.

INSTITUTIONS MEMBRES DU RÉSEAU INGÉNIERIE 62



Source : Ingénierie 62

iii. Les agences locales énergie-climat : la souplesse d'une structure associative créée par et pour les élus

Les collectivités peuvent se regrouper volontairement sous forme associative pour gérer plus efficacement leurs projets communs, dans le cadre des agences locales de l'énergie et du climat (Alec), dont l'existence est consacrée par l'article L. 211-5-1 du code de l'énergie. Les Alec accompagnent les communes et intercommunalités dans leurs actions énergie-climat, de la définition de stratégies locales à la mise en œuvre d'actions concrètes, en passant par le suivi des consommations et des émissions de gaz à effet de serre. Ancrées dans le territoire, elles adaptent leur soutien aux besoins locaux et offrent aux élus un appui pratique et ciblé selon les spécificités de chaque territoire.

Article L. 211-5-1 du code de l'énergie

Des agences d'ingénierie partenariale et territoriale à but non lucratif appelées « agences locales de l'énergie et du climat » peuvent être créées par les collectivités territoriales et leurs groupements, en lien avec l'État, aux fins de contribuer aux politiques publiques de l'énergie et du climat.

Ces agences ont notamment pour missions, en concertation avec les services déconcentrés de l'État et toutes personnes intéressées :

1° De participer à la définition, avec et pour le compte des collectivités territoriales et de leurs groupements, des stratégies énergie-climat locales, en lien avec les politiques nationales ;

2° De participer à l'élaboration des documents en matière énergie-climat qui leur sont liés ;

3° De faciliter la mise en œuvre des politiques locales énergie-climat par l'élaboration et le portage d'actions et de dispositifs permettant la réalisation des objectifs des politiques publiques ;

4° De fournir aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à l'État des indicateurs chiffrés sur les consommations et productions énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre, afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre des politiques locales énergie-climat et une évaluation de leurs résultats ;

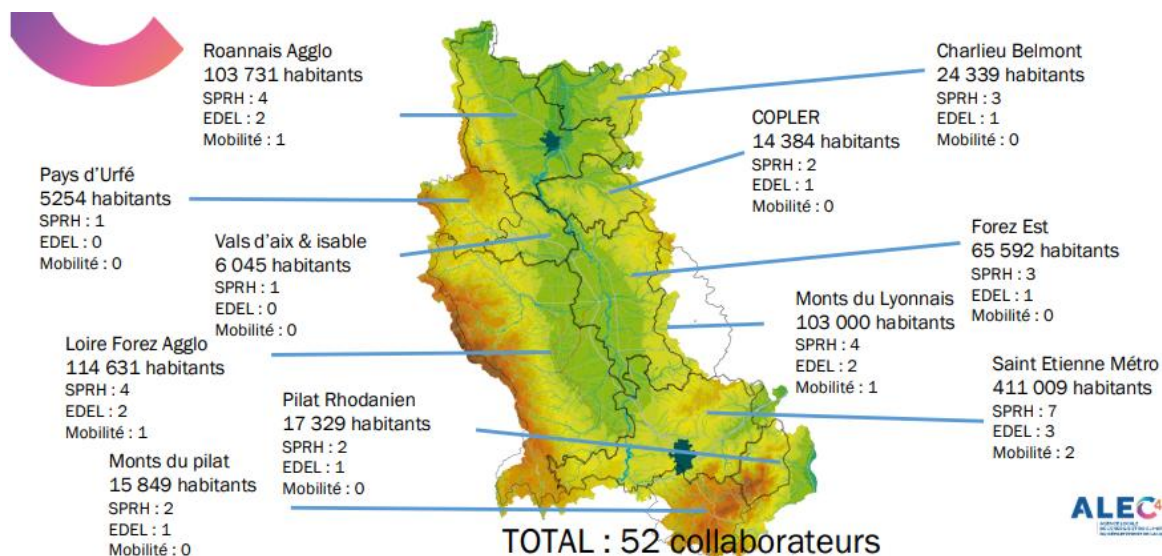
5° D'animer ou de participer à des réseaux européens, nationaux et locaux, afin de promouvoir la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique, de diffuser et d'enrichir l'expertise des territoires et d'expérimenter des solutions innovantes.

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent s'appuyer sur les agences locales de l'énergie et du climat pour mettre en œuvre le service public de la performance énergétique de l'habitat.

Les Alec regroupent souvent plusieurs intercommunalités ou métropoles et mobilisent leurs équipes techniques pour accompagner les projets à travers une assistance complète à la maîtrise d'ouvrage, de la conception à la réalisation. Elles interviennent également dans l'élaboration des documents de planification intercommunaux comme les PCAET, et peuvent enfin assurer un rôle de conseil en rénovation énergétique.

L'un des atouts majeurs des Alec est la mutualisation des ressources techniques dont les communes et EPCI ne pourraient pas, à elles seules, assumer le coût. Par exemple, l'Alec de la Loire regroupe onze EPCI avec une équipe de vingt-sept personnes pour conseiller sur la rénovation énergétique et la mobilité durable. Sans cette mutualisation, il aurait fallu mobiliser cinquante-deux collaborateurs pour réaliser le même volume d'actions.

L'INGÉNIERIE LOIRE SANS ALEC 42



Source : Alec de la Loire.

Si ce rapport ne vise pas à documenter toutes les initiatives locales en matière de transition écologique, ces trois exemples démontrent que pour territorialiser nos objectifs climatiques, il n'y a pas de solution unique, mais une multitude d'initiatives locales, qui gagneraient à être rendues publiques pour encourager les collectivités qui ne l'auraient pas encore fait à trouver la forme adéquate pour atteindre leurs objectifs de transition. Un tel travail pourrait être centralisé par les préfectures et publié au sein d'un « tour de France des bonnes pratiques » sous l'égide du ministère de la transition écologique.

B. DE NOMBREUX BLOCAGES PERSISTENT À TOUS LES NIVEAUX

Si l'ambition de transition écologique est désormais largement partagée et déjà à l'œuvre dans de nombreux territoires, les rapporteurs constatent qu'elle se délite au moment décisif de la mise en œuvre : celui où une trajectoire doit se transformer en décisions arbitrées, en financements mobilisables, en projets instruits puis réalisés. Autrement dit, le principal frein n'est plus l'absence d'objectifs, mais la fragilité de la « chaîne de production » de l'action publique territoriale, prise entre une multiplication de normes et de documents de planification, un enchevêtrement de compétences et de guichets qui brouille la responsabilité politique, et un déficit d'ingénierie qui empêche de passer à l'échelle. Dès lors, l'enjeu pour la mission est de mettre au jour ces blocages institutionnels et structurels, qui expliquent l'écart persistant entre les politiques affichées et les résultats attendus.

1. Au niveau national, une absence de politique coordonnée d'aménagement du territoire qui limite l'ambition écologique

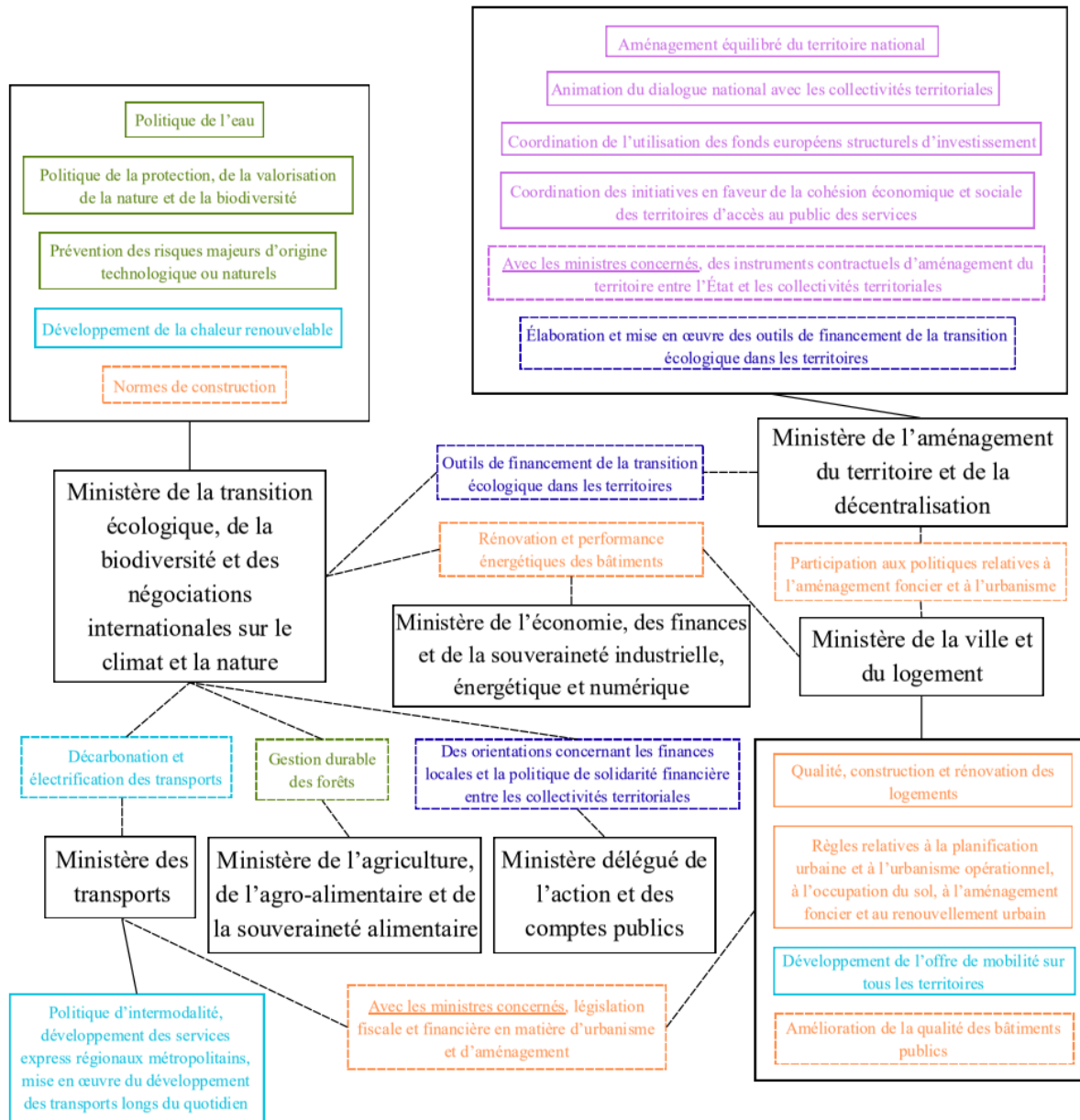
a. Un portage politique faible à l'échelle nationale

- i. L'architecture ministérielle doit être stabilisée autour d'un grand ministère de la transition écologique et de l'aménagement du territoire

L'instabilité des politiques écologiques est matérialisée par les changements fréquents du périmètre ministériel. Depuis 2017, et en réalité depuis la création d'un ministère de l'environnement en 1971, les secteurs indissociables à la planification écologique – aménagement du territoire, transports, énergie – sont successivement partagés entre plusieurs ministères distincts caractérisés par des intérêts propres et souvent divergents. Sous la présidence de M. François Hollande, la politique énergétique était placée sous l'autorité du ministère de l'écologie. En 2017, le ministère de la transition écologique et solidaire conserve la politique énergétique, mais perd la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, au profit du ministère de l'agriculture. Sous le gouvernement de Mme Élisabeth Borne, de mai 2022 à janvier 2024, la coordination de la politique de transition écologique est placée auprès de la Première ministre « *chargée de la planification écologique* », attribution conservée depuis lors par les Premiers ministres successifs. Ce recentrage de la politique écologique au sein de Matignon se matérialise par la création du SGPE. Parallèlement, la politique de cohésion des territoires devient la compétence partagée du ministère de la transition écologique de M. Christophe Béchu, compétence qui deviendra un ministère de plein exercice, distinct de la transition écologique, avec le ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, depuis le gouvernement de M. Michel Barnier. Depuis lors, la compétence de l'énergie a été transférée successivement au ministère de la transition écologique (de septembre à décembre 2024), puis renvoyée au ministère de l'économie. La politique du logement et des transports est quant à elle partagée, depuis 2017, successivement entre un ministère de plein exercice, et les tutelles des ministères de la transition écologique et de l'aménagement du territoire.

La variation des attributions du ministère de la transition écologique n'est pas un sujet essentiellement technique. Elle entraîne le transfert de la tutelle sur les administrations centrales à plusieurs ministres successifs, dont la place varie au sein de rapport de force gouvernemental. Cette instabilité chronique s'ajoute à une gouvernance nationale déjà complexe de l'aménagement du territoire. En effet, outre le ministère de la transition écologique et le SGPE, la territorialisation de la transition écologique doit passer par les relais administratifs traditionnels des relations entre l'État et les collectivités territoriales, conjointement mis en œuvre par les ministères de l'aménagement du territoire et de l'intérieur. Les décrets d'attributions respectifs des ministres témoignent de la fragmentation de la compétence d'aménagement du territoire entre plusieurs ministères.

LA RÉPARTITION DISPARATE DES COMPÉTENCES LIÉES À LA TERRITORIALISATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU SEIN DU GOUVERNEMENT



Légende :

- Politiques transversales impliquant plusieurs champs ministériels
- Financement
- Logement et bâtiment
- Transports
- Environnement
- Compétence exclusive
- Compétence partagée

Source : décrets d'attribution du Gouvernement Lecornu II.

Comme le constate également le rapport de Mme Dominique Faure sur l'aménagement du territoire ⁽¹⁾, un cap national intégrateur est indispensable pour dépasser l'empilement des politiques sectorielles et donner une direction claire à la

(1) Mme Dominique Faure, Aménagement du territoire et contractualisation entre l'État et les collectivités : Pour une mobilisation coordonnée, décembre 2025.

transition écologique dans les territoires. Selon vos rapporteurs, ce cap ne peut être porté que par un ministère de la transition écologique et de l'aménagement du territoire, disposant de l'autorité à la fois sur les politiques environnementales et sur la politique nationale d'aménagement. Il doit en assurer la définition, l'animation et la déclinaison opérationnelle avec les collectivités et les services déconcentrés, afin de garantir la cohérence des trajectoires territoriales et l'égalité entre territoires.

Proposition n° 4 : assumer le lien indissociable entre transition écologique et aménagement du territoire, en reconstituant un ministère de la transition écologique et de l'aménagement du territoire, ayant autorité à la fois sur les politiques sectorielles environnementales ainsi que sur la politique nationale d'aménagement du territoire.

- ii. Les limites du secrétariat général à la planification écologique, un outil étroitement dépendant de l'impulsion politique

Le SGPE a démontré son utilité comme structure légère et experte, notamment pour bâtir la méthode des COP régionales. Mais son efficacité reste directement conditionnée au niveau d'engagement politique du Gouvernement. Entre juillet 2022 et janvier 2024, sous le gouvernement de Mme Élisabeth Borne, son influence était renforcée par le fait que le secrétaire général, M. Antoine Pellion, exerçait également les fonctions de conseiller environnement au sein du cabinet du Premier ministre. Ce lien direct avec le cabinet permettait au SGPE d'accéder aux arbitrages interministériels, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Privé de cette interface politique, le SGPE se trouve en marge des circuits de décision : il ne relève ni d'une administration centrale ministérielle ni de la chaîne hiérarchique du cabinet du Premier ministre. Cette position affaiblit sa capacité à peser sur la conduite effective de la planification écologique, alors même que celle-ci relève formellement de Matignon. Dans ce contexte, il apparaît indispensable de lui redonner une place opérationnelle dans le dispositif de décision gouvernemental.

Proposition n° 5 : consolider le rôle du SGPE comme « commando administratif » de la planification écologique des territoires, en lui confiant la responsabilité de coordonner l'ensemble des schémas nationaux développés par les administrations centrales.

Proposition n° 6 : mutualiser le poste de secrétaire général à la planification écologique au poste de chef du pôle « vert » au cabinet du Premier ministre.

b. Un domaine d'action particulièrement caractérisé par l'agencification administrative, qui nuit à la coordination des politiques publiques autour d'une seule stratégie cohérente

Outre le manque d'impulsion gouvernementale, la difficulté à dégager un cap lisible et un récit stratégique tient en partie à l'organisation même de l'État en matière de politiques écologiques. L'environnement cumule en effet plusieurs caractéristiques – forte technicité, compétences largement décentralisées et encadrement étroit par le droit de l'Union européenne – qui en font un terrain privilégié de « l'agencification » de l'action publique. Les politiques définies au

niveau national sont ainsi largement mises en œuvre par des opérateurs et agences placés sous tutelle de l'État, chacun disposant de relais territoriaux distincts. Cette organisation accroît l'illisibilité et la complexité, tant pour les collectivités et les services déconcentrés que pour la coordination interministérielle de la transition écologique et de l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, les ministères chargés de la transition écologique et de l'aménagement du territoire exercent aujourd'hui la tutelle de 53 opérateurs de l'État, sur les 97 opérateurs rattachés à leur pôle ministériel, soit 12 % de l'ensemble des 434 opérateurs de l'État ⁽¹⁾. Cette architecture institutionnelle reflète l'ampleur prise par l'agencification dans ces politiques.

Outre la technicité des matières propres à la transition écologique, le développement des agences s'explique toutefois aussi par l'érosion progressive des capacités techniques de l'État, notamment au sein des services déconcentrés, qui a conduit à externaliser vers des opérateurs spécialisés une part croissante de l'expertise nécessaire à la conduite des politiques publiques.

2. Au niveau local, l'enchevêtrement des compétences, des financements et des schémas brouille la responsabilité politique et ralentit l'action publique

L'absence de coordination au niveau national n'est pas le seul obstacle identifié par la mission. La déclinaison concrète des politiques de transition écologique et d'aménagement du territoire au sein du « millefeuille territorial » pose également un coût de transaction qui pèse directement sur l'efficacité des politiques publiques. Il existe d'abord un coût lié à la fragmentation et aux multiples temps de coordination qu'elle impose entre les collectivités, l'État et ses opérateurs ; un coût ensuite lié à la production récurrente de nombreux schémas, plans et programmes demandés à toutes les catégories de collectivités ; un coût enfin lié à la superposition des financements (cumulés et croisés) et à la multiplication des guichets d'opérateurs, qui génèrent des charges d'instruction souvent redondantes.

Le rapport de Boris Ravignon chiffre ce coût à au moins 7,5 milliards d'euros et souligne que le « *tout le monde peut s'occuper de tout* » produit confusion et dilution de la responsabilité ⁽²⁾. Les auditions confirment ce diagnostic devenu alarmant : élus locaux sursollicités, « mur législatif et réglementaire », découragement administratif, multiplication des instances de coordination, difficulté à prioriser dans un empilement d'injonctions parfois contradictoires.

(1) Recueil des établissements publics nationaux sous tutelle du ministère, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, août 2025.

(2) M. Boris Ravignon, Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, mai 2024.

Ce constat rejoint celui partagé dans le débat public par M. Jean-Louis Borloo, auditionné par la mission, qui défend l'idée d'instaurer « *une République fédérale à la française* » s'appuyant sur les régions, en appelant à redonner de l'autonomie et de la capacité d'initiative aux exécutifs locaux face à un système qu'il juge « *trop centralisé et trop contrôlant* ». Ce dernier a souligné aux rapporteurs que les difficultés institutionnelles actuelles ne relevaient pas « *d'un problème de gouvernement mais d'un problème de gouvernance de la nation* » : « *pour quelque projet que ce soit – une usine, un cours de tennis, une piscine, peu importe – vous avez sept financeurs, vous avez sept décideurs. Inutile de vous dire le coût, la lenteur, l'absurdité de tout cela* » et finalement « *personne n'est responsable* ». Jean-Louis Borloo estime qu'une telle « *révolution culturelle* » pourrait générer « *20 % d'économie sur les finances publiques* » ⁽¹⁾. Cette prise de position illustre que la critique sur notre architecture institutionnelle est une réalité très opérationnelle : l'inflation des contrôles, des circuits de validation et des superpositions de guichets finit par décourager les porteurs de projets et retarder la mise en œuvre des politiques au détriment de la confiance des citoyens dans l'action publique.

a. La répartition des responsabilités en matière de transition écologique est illisible pour les citoyens comme pour les acteurs locaux

Les rapporteurs estiment que la territorialisation de la transition écologique met au défi l'architecture classique de « *la décentralisation à la française* » : elle exige des résultats concrets et mesurables sur le terrain, alors même que les leviers d'action sont dispersés entre plusieurs niveaux de collectivités et, souvent, étroitement imbriqués avec l'État. Entre compétences clairement identifiées, responsabilités partagées et politiques demeurées largement nationales, l'action publique se construit par superposition d'outils, de plans, de schémas et de financements, au risque de brouiller la chaîne de responsabilité.

Dans ce contexte, la question n'est pas seulement de produire davantage de stratégies ou de schémas, mais de savoir comment organiser une gouvernance lisible et efficace : qui décide, qui finance, qui met en œuvre, qui arbitre, et sur quels instruments. Sans clarification de ces rôles – et sans cohérence entre responsabilités, compétences et moyens – la territorialisation peut devenir un exercice d'alignement documentaire coûteux, plutôt qu'un moteur d'efficacité et d'accélération de la transition écologique.

Le rôle de chaque échelon territorial en matière de transition écologique peut sembler relativement simple depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ⁽²⁾, dite loi NOTRe : les régions, cheffes de file sur la plupart des volets de la transition écologique, élaborent des stratégies pour les acteurs du territoire ; les intercommunalités et les communes conjuguent

(1) M. Jean Louis Borloo cité par Mme Gaëlle Fleitour, Ouest France, À quelques mois de l'élection présidentielle, le grand retour de Jean-Louis Borloo et son projet pour réformer la France, 28 janvier 2026.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

stratégies et mises en œuvre à l'échelle du bassin de vie ; certains départements intègrent marginalement la question de la transition écologique dans leurs champs de compétence (voirie départementale, politique sociale).

Les régions doivent, en matière de politiques énergie-climat et de biodiversité ⁽¹⁾, établir, d'une part, des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) qui fixent les orientations à moyen et long termes en matière d'aménagement du territoire et de développement durable (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT) et des stratégies régionales biodiversité, en adaptant les orientations de la stratégie nationale aux enjeux spécifiques à leur territoire (article L. 110-3 du code de l'environnement).

Les Sraddet recoupent l'ensemble des champs de la transition écologique, dans la mesure où la loi dispose qu'ils « *fixent les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* » (article L. 4251-1 du CGCT). Ils doivent prendre notamment en compte la stratégie nationale bas-carbone et les objectifs nationaux et les actions du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, et pour décliner la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie, des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables.

Les plans climat-air-énergie territorial (PCAET) ⁽²⁾, prévus pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, sont destinés à renforcer l'action locale face aux enjeux climatiques et de santé (amélioration de la qualité de l'air). Ils comportent à la fois une stratégie, fondée sur un diagnostic territorial, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation. Ils sont soumis à l'avis du préfet et de la région avant leur adoption et ont vocation à être pris en compte dans les documents d'urbanisme des communes et des intercommunalités (article L. 229-26 du code de l'environnement). Ils constituent de ce fait un outil de coordination pour la transition écologique au niveau local.

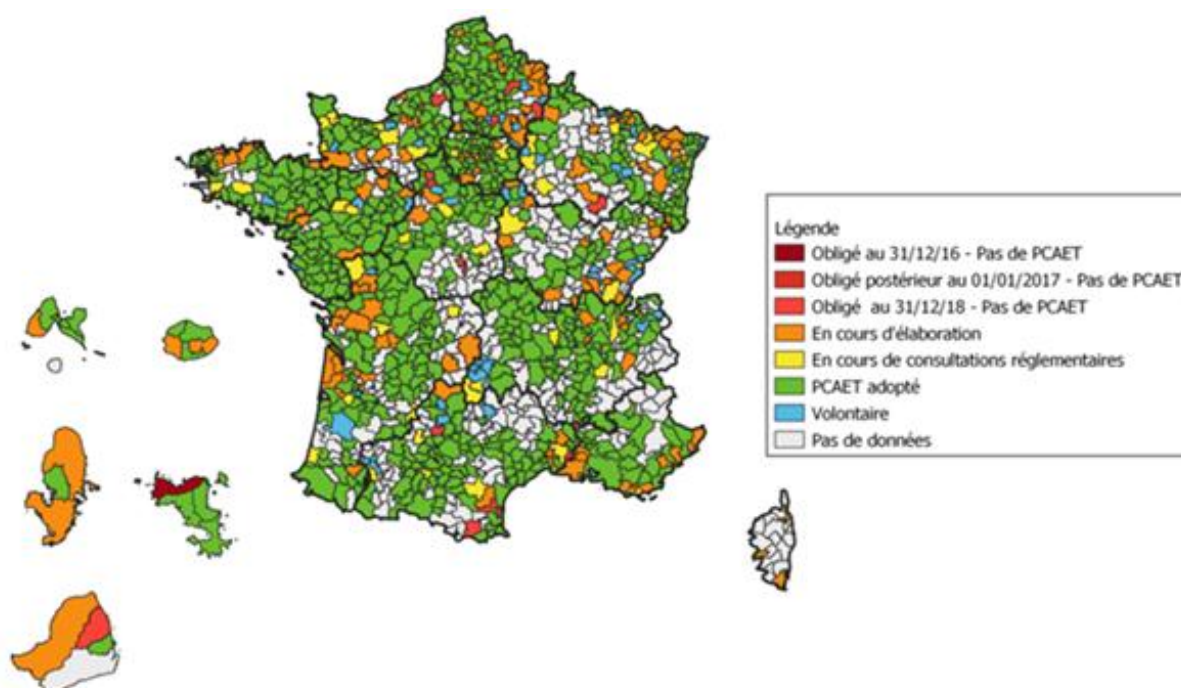
En mars 2025, sur les 750 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants qui doivent réaliser un PCAET, 552 ont adopté leur PCAET. Par ailleurs, 97 EPCI supplémentaires ont adopté volontairement un PCAET. Au total, 76 % de la population française vit dans un

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

EPCI couvert par un PCAET. Face à ce constat, Intercommunalités de France insiste sur un point de cohérence institutionnelle : dans la plupart des territoires, l'échelle intercommunale est déjà celle où s'articulent concrètement les politiques publiques de transition (eau et assainissement, déchets, mobilités, sobriété foncière, planification urbaine, énergie-climat). L'association considère dès lors que la territorialisation gagnerait en efficacité si la chaîne « planification–programmation–mise en œuvre » reposait plus explicitement sur cette maille. Elle propose en particulier de faciliter – voire de généraliser – le portage intercommunal des documents d'urbanisme (PLUi), afin de mieux relier le PCAET, l'urbanisme et les contrats avec l'État, et de rendre plus lisible la déclinaison locale des objectifs nationaux (ZAN, trajectoires énergie-climat, adaptation).

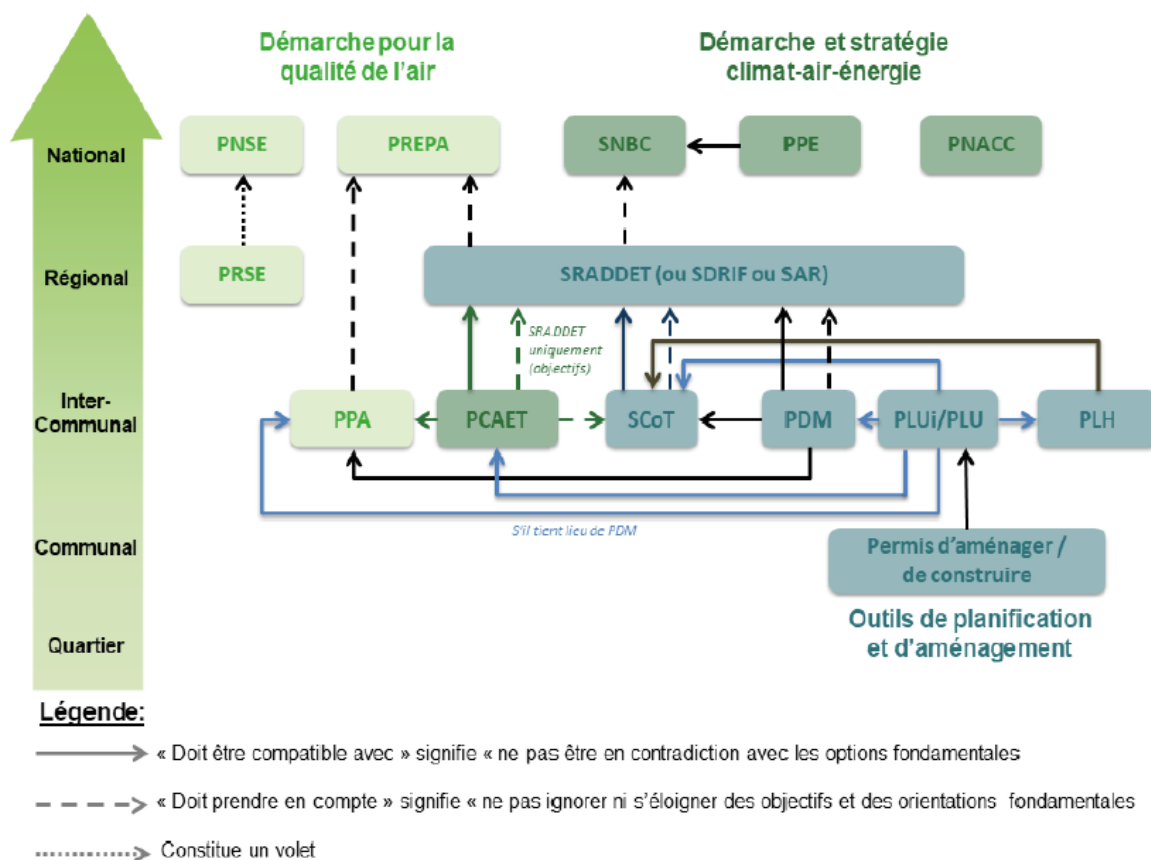
CARTE DES PLANS CLIMAT AIR ÉNERGIE TERRITORIAUX EN 2025



Source : Agence de la transition écologique (Ademe).

L'articulation entre ces différents documents de planification s'effectue selon un rapport de compatibilité ou de prise en compte. Dans le premier cas, le document « *ne doit pas être en contradiction avec les options fondamentales* » alors que, dans le second cas, le document « *ne doit pas ignorer ni s'éloigner des objectifs et des orientations fondamentales* ». Ainsi, le PCAET doit être compatible avec les règles du Srdet et doit prendre en compte le SCoT.

ARTICULATION DES DOCUMENTS STRATÉGIQUES DE PLANIFICATION CLIMAT-AIR-ÉNERGIE



Source : Agence de la transition écologique (Ademe).

En dépit de ces règles d'articulation, la Cour des comptes souligne un véritable « *manque de coordination qui fragilise la mise en œuvre des stratégies nationales et locales* ». Elle note « *l'absence de coordination ou des approches divergentes dans la gestion d'une même politique* » ⁽¹⁾. Ces approches divergentes sont notamment permises par une répartition complexe des compétences concrètes de la transition écologique entre les différents blocs de collectivités territoriales, notamment concernant les compétences transports, énergie, biodiversité, gestion des déchets, eau ou encore aménagement. En la matière, les rapporteurs estiment que l'organisation actuelle des compétences ne permet pas d'identifier un responsable par politique publique.

(1) Cour des comptes, La transition écologique, Entités et politiques publiques, Rapport public thématique, septembre 2025.

PRINCIPALES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

	Régions	Départements	Inter-communalités	Communes
Transport 	SRRADET CHEF DE FILE Transports interurbains et des transports scolaires	Transports pour les élèves handicapés	PCAET Mobilité durable	Stationnement et limitation des vitesses
Énergie 	Plannification énergétique (SRRADET, programme régional pour l'efficacité énergétique, schéma régional biomasse)	Lutte contre la précarité énergétique CHEF DE FILE	Autorité organisatrice de l'énergie, réseaux de chaleur, distribution de gaz et d'électricité (métropole et CU)	Réseaux de chaleur, distribution de gaz et d'électricité
	◀ Production d'énergies renouvelables, plans de sobriété énergétique ▶			
Pollutions 			Qualité de l'air	Contrôle des ICPE Remise en état des sites pollués
Biodiversité 	Élaboration conjointe avec l'État du schéma régional de cohérence écologique	Plans départementaux (promenade et randonnée), espaces naturels sensibles	Trames vertes et bleues	Gestion des espaces verts, permis de construire, Atlas de la biodiversité communale
Déchets 	Plan régional de prévention et de gestion des déchets		Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	
Eau 	Création des canaux et des ports fluviaux, aménagement et entretien des cours d'eau transférés à la Région	Entretien des cours d'eau transférés, Aide technique aux communes et EPCI	Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) + Eau et assainissement si transférées par les communes	Eau potable (captage, traitement distribution), Assainissement (si non transféré à l'EPCI)
Aménagement et Urbanisme 	SRRADET, Contrat de projet État/Région, Schémas interrégionaux littoral et massif	Périmètre d'intervention pour la protection/ mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains	SCOT, Zones d'aménagement commercial / économique PLUi SCoT PLUi	Permis de construire, Adaptation (des îlots de chaleur, végétalisation, etc.) PLU
Formation 	Formation des demandeurs d'emplois			

Source : Cour des comptes, La transition écologique, Entités et politiques publiques, Rapport public thématique, septembre 2025.

Pour tenter de mieux articuler l'exercice de ces compétences, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ⁽¹⁾ a mis en place la notion de chef de file. L'article L. 1111-9 du CGCT ventile par collectivité les compétences décentralisées ouvrant la possibilité d'un chef de file. Sa mise en place doit faire l'objet d'une convention territoriale d'exercice concerté (CTEC). En matière de transition écologique, les communes ou leurs EPCI peuvent bénéficier d'un poste de chef de file en matière de mobilité durable, d'organisation des services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de développement local. Les régions peuvent bénéficier d'un chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de protection de la biodiversité, de climat, de qualité de l'air et d'énergie ainsi que de mobilités, notamment l'intermodalité, la complémentarité entre les modes de transport et l'aménagement des gares.

Les CTEC, prévues à l'article L. 1111-9 du CGCT, ont vocation à fixer les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune des collectivités, pour les compétences faisant l'objet d'un chef de file ou lorsque la loi prévoit l'élaboration d'un plan ou d'un schéma relatif à l'exercice d'une compétence des collectivités au niveau régional ou départemental. Les CTEC révèlent toutefois des difficultés structurelles. Sur la forme, on observe un recoupement de certaines compétences à chef de file, à l'exemple des mobilités durables pour les communes ou les EPCI, qui se télescopent avec les mobilités, l'aménagement et le développement durable du territoire, confiés aux régions. Sur le fond, le mécanisme de coordination est souple, non contraignant et pas véritablement respecté.

Parallèlement, afin d'améliorer la coordination des compétences des collectivités, la loi MAPTAM a également mis en place une conférence territoriale d'action publique (CTAP) par région, qui avait vocation à constituer un espace de discussion au niveau local entre les différentes catégories de collectivités. La CTAP doit être convoquée et présidée par le président du conseil régional. Des cas de saisines obligatoires de l'instance ont par ailleurs été précisés par l'instruction du gouvernement du 10 février 2016 : délégation de compétences entre collectivités ; délégation d'une compétence de l'État à une collectivité ; exercice d'une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités ou groupements, notamment lorsque la compétence fait l'objet d'un chef de file. En réalité, les CTAP apparaissent aujourd'hui majoritairement désactivées et perçues par la majorité des acteurs rencontrés comme des « coquilles vides ».

En fin de compte, le constat est sans appel : le chef de file et les CTAP n'ont ainsi pas permis de rationaliser l'action des collectivités. Elles font figure de réponse imparfaite à l'impossibilité de mettre en œuvre une décentralisation simple et rationnelle par bloc de compétences, sous la contrainte constitutionnelle de l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Pour rendre la décentralisation plus efficace, les rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de réaligner « responsabilités, compétences et moyens » partout où cela est possible, en affirmant les responsabilités exercées par chaque niveau d'administration et en regroupant de manière cohérente les compétences associées à l'exercice de chaque responsabilité, afin de permettre une action efficace de la collectivité responsable et de limiter les coûts de coordination avec d'autres acteurs.

L'amorce d'un nouvel acte de décentralisation, qui a été annoncé par le Premier ministre M. Sébastien Lecornu au mois de septembre 2025 et lors de son discours de politique générale du 14 octobre 2025, conduit la mission à proposer de clarifier les niveaux de responsabilités de l'État et des collectivités territoriales, sur la même ligne que le rapport remis par M. Éric Woerth au président de la République en mai 2024 ⁽¹⁾ et que le rapport remis par Mme Dominique Faure à la ministre chargée de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en décembre 2025 ⁽²⁾. Il s'agit de pratiquer de nouveaux transferts de compétences tout en reconnaissant la possibilité de différenciation comme un principe concret selon lequel chaque territoire doit pouvoir adapter ses compétences à sa réalité (métropole, ruralité, montagne, littoral, territoires ultra-marins, etc.).

Proposition n° 7 : concevoir un nouvel acte de décentralisation qui clarifie autant que possible les pouvoirs respectifs des différents niveaux en matière de transition écologique et organise un cadre facilitant les délégations et la différenciation des compétences.

Pour y parvenir, les rapporteurs proposent tout particulièrement d'affirmer le rôle de chef de file des régions sur les politiques de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique.

Proposition n° 8 : réaligner les responsabilités, compétences et moyens en consacrant la région comme seul chef de file effectif de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique, en particulier en matière de mobilités, d'énergie, d'aménagement, de biodiversité et d'eau, et en lui confiant les outils de la planification.

b. L'État entretient une forme de « micro-management » institutionnel dans l'exercice des compétences décentralisées des collectivités

La présence de l'État dans notre organisation décentralisée s'affirme de manière continue par la production de normes, la multiplication des schémas et la multiplication des comités de pilotage. Depuis 2009, le rapport remis par M. Boris Ravignon a recensé 4 416 normes nationales (lois et règlements) entrées en vigueur concernant les collectivités, soit 294 textes en moyenne par an, pour un impact financier net cumulé sur cette période de plus de 14 milliards d'euros ⁽³⁾.

(1) M. Éric Woerth, Décentralisation : le temps de la confiance, mai 2024.

(2) Mme Dominique Faure, Aménagement du territoire et contractualisation entre l'État et les collectivités : Pour une mobilisation coordonnée, décembre 2025.

(3) M. Boris Ravignon, Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, mai 2024.

L'État prescrit également aux collectivités la réalisation d'un très grand nombre de schémas, de programmes et de plans destinés à s'assurer de l'exercice effectif par les collectivités des compétences qui leur sont attribuées. Le seul CGCT prévoit 34 schémas, 51 plans et 42 dispositifs de zonage. Ces documents, lorsqu'il appartient aux collectivités de les élaborer, n'emportent généralement une force contraignante qu'à la condition d'une validation par arrêté du préfet.

Par ailleurs, le préfet ou son représentant assure le pilotage de plusieurs dizaines de comités, à plus forte raison dans les départements chef-lieu de région, portant sur des champs de compétences en grande partie confiés aux collectivités. L'ensemble des élus locaux rencontrés ont témoigné du temps important consacré par eux-mêmes et leurs services à l'animation de cette comitologie foisonnante, qui s'ajoute à celle propre à la gestion d'une collectivité au quotidien.

La multiplication des schémas et comités exigés des collectivités constitue un levier de pilotage indirect de l'État : elle consomme de l'ingénierie, ralentit l'action et maintient un contrôle ex ante par validation préfectorale, y compris lorsque la compétence est décentralisée. Elle est particulièrement lourde en matière d'urbanisme, dans la mesure où les procédures de révision associées sont longues et complexes, et que ces documents ont des conséquences juridiques concrètes en matière d'aménagement du territoire et de délivrance des permis de construire. La mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » (ZAN) en fournit une illustration emblématique ⁽¹⁾ : l'objectif national se décline en cascade dans les documents de planification et d'urbanismes (Sraddet, schéma de cohérence territoriale – SCoT, plan local d'urbanisme – PLU – communal ou intercommunal – PLUi, cartes communales, etc.), ce qui suppose des révisions successives, souvent imbriquées, avec des temporalités difficilement compatibles avec les calendriers politiques et économiques. À cette complexité procédurale s'ajoute une complexité de contenu : pour sécuriser juridiquement les choix opérés, les documents tendent à s'alourdir (justifications, annexes, études, compatibilités, évaluations), au risque de transformer des outils de stratégie territoriale en outils de conformité juridique. Dans la pratique, cette « cascade normative » crée un effet d'attente et d'incertitude pour les collectivités comme pour les porteurs de projets : les élus peinent à arbitrer entre trajectoires chiffrées, priorités de développement et besoins de logement ou d'activité économique, tandis que l'instruction des autorisations d'urbanisme devient plus exposée au contentieux, au moment même où l'action publique aurait besoin de décisions plus rapides et plus lisibles.

Ainsi, les rapporteurs estiment qu'il est primordial de modifier le code de l'urbanisme pour permettre que les seules évolutions rendues nécessaires par l'intégration ou l'actualisation de trajectoires en matière de transition écologique (comme des objectifs chiffrés de consommation d'espaces, l'ajustement d'un zonage comme les zones d'accélération des énergies renouvelables) puissent être faites par une procédure de modification simple, et non de révision. Il est ainsi

(1) Article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

proposé de faciliter davantage le recours à la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 153-45 à L. 153-48 du code de l'urbanisme et de limiter les cas où le projet de modification est soumis à enquête publique à l'article L. 153-41 du code de l'urbanisme.

Proposition n° 9 : recentrer les documents d'urbanisme sur leur fonction première d'expression d'un projet territorial clair, hiérarchisé, opposable sur l'essentiel, et actualisable dans des délais compatibles avec un mandat en facilitant le recours à la procédure de modification simplifiée.

Dans la même logique, les rapporteurs préconisent d'allonger d'une année la durée des droits de sursis à statuer existants, notamment celui applicable en cas de modification d'un document d'urbanisme en cours (article L. 424-1 du code de l'urbanisme), afin de laisser aux élus locaux le temps de procéder à la modification de leurs documents d'urbanisme en amont de la délivrance de nouveaux permis de construire.

Proposition n° 10 : prolonger d'un an les délais maximaux des sursis à statuer des collectivités territoriales sur les documents d'urbanisme.

Enfin, l'État et ses opérateurs continuent d'apporter, par le biais de contrats et d'appels à projets, des moyens substantiels aux collectivités, sous la forme de subventions directes ou de financements d'agents (chefs de projets), pour orienter des politiques publiques du ressort des collectivités. Les années récentes ont ainsi connu une profusion de contrats, en matière de transition écologique (contrat de transition écologique et contrat d'orientation territoriale), de logement, de politique de la ville (contrat de ville), ou d'aménagement du territoire (contrat de relance et de transition écologique). Ces contrats s'ajoutent aux programmes des opérateurs de l'État, notamment de l'Agence nationale de la cohésion des territoires – ANCT (Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie, France services), l'Agence de la transition écologique – Ademe (Territoire Engagé Transition Écologique), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – Anru (programme de renouvellement urbain), de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat – Anah (dispositifs programmés) ou des agences de l'eau, dont les interventions diffèrent selon les territoires.

Les élus locaux comme les services déconcentrés passent ainsi un temps considérable à alimenter des instances souvent redondantes, au détriment de la mise en œuvre effective des politiques sur le terrain. Cette « comitologie » nourrit en outre une gouvernance peu lisible : le même sujet est discuté dans plusieurs enceintes, selon des calendriers et des périmètres différents, sans arbitrage clair ni responsabilisation identifiable. Pour restaurer de la capacité d'action, il est indispensable de stopper l'inflation des dispositifs et de regrouper les espaces de pilotage.

Proposition n° 11 : instaurer une « revue trimestrielle de décision » unique État-collectivités au sein d’une conférence territoriale d’action publique (CTAP) sur les sujets relatifs aux subventions d’investissement et à l’ingénierie et supprimer toutes les autres réunions de coordination qui ne produisent pas d’arbitrages.

Au total, cette présence multiforme de l’État – normative, procédurale, organisationnelle – dessine moins une logique de délégation qu’une logique de pilotage à distance. Les collectivités se voient reconnaître des compétences, mais dans un cadre étroitement balisé par des prescriptions, des validations préfectorales, des comités, des contrats et des appels à projets qui conditionnent en pratique la capacité d’agir. La chaîne de décision s’en trouve brouillée : les élus locaux portent l’exigence de mise en œuvre, tandis que l’État conserve, par la règle et par les instruments, la main sur les priorités, les calendriers et les critères d’action. Cette configuration entretient une forme de « micro-management » institutionnel : l’État délègue l’exécution mais retient l’arbitrage, contrôle les moyens et multiplie les points de passage obligés.

Pour l’AMF, ce constat constitue un frein majeur à l’action locale. Sur le terrain, la multiplication des normes et des exigences procédurales rend plus difficile la priorisation et la recherche de compromis entre besoins locaux (logement, équipements, économie, agriculture, paysages) et objectifs environnementaux, alors même que la transition suppose précisément d’arbitrer et de séquencer dans le temps. L’association plaide ainsi pour que l’État fixe davantage des caps et des objectifs lisibles, en laissant une marge d’appréciation sur les modalités d’atteinte.

3. L’instabilité et l’inflation normative créent des injonctions contradictoires et déplacent l’action publique vers une culture du risque juridique

Le rapport d’Éric Woerth sur la décentralisation ⁽¹⁾ souligne que sur les dix dernières années, près d’une loi de décentralisation a été promulguée tous les deux ans. Les auditions réalisées par les rapporteurs ont mis en évidence une inflation normative devenue difficilement soutenable pour les collectivités. L’empilement des réformes, combiné à la complexité croissante des documents de planification, mobilise une part croissante du temps et des moyens des élus et des services sur la gestion du risque juridique plutôt que sur la conduite des projets. Cette situation est accentuée par des injonctions parfois contradictoires émanant des différents services de l’État, qui créent de l’incertitude et de l’insécurité juridique. L’exemple des CRTE suffit à montrer l’instabilité de ces documents. Initialement « contrats de transition écologique » (CTE), dans le cadre du Plan Climat de juillet 2017, ils ont été transformés en « contrats de relance et de transition écologique » (CRTE) dans le cadre du plan de relance qui a suivi la pandémie de Covid-19. Ils ont enfin été rebaptisés « contrats pour la réussite de la transition écologique » (CRTE) par circulaire du 29 septembre 2023, pour souligner qu’ils

(1) M. Éric Woerth, *Décentralisation : le temps de la confiance*, mai 2024.

avaient vocation à traduire à l'échelle du bassin de vie la feuille de route des COP régionales.

Cette instabilité normative se traduit directement par une hausse des besoins d'ingénierie et des coûts de révision des documents de planification. Chaque réforme impose aux collectivités de réinterpréter les règles, d'actualiser leurs diagnostics, de modifier leurs schémas et de sécuriser juridiquement leurs documents, souvent en recourant à des bureaux d'études spécialisés. Le rapport de Boris Ravignon ⁽¹⁾ identifie ainsi plus de cinquante normes « pénalisantes ou absurdes » applicables aux collectivités territoriales et appelle à une simplification structurée. Cette simplification pourrait servir de base à un volet « simplification » du projet de loi sur « la vie des collectivités locales » à venir.

Proposition n° 12 : simplifier la vie des collectivités locales en mettant en œuvre la cinquantaine de mesures de simplification et de clarification proposées par le rapport de Boris Ravignon sur le coût des normes.

Préfets, élus, associations et acteurs de l'ingénierie soulignent unanimement le besoin de prévisibilité pour planifier et agir sereinement. L'exemple du fonds territorial climat, destiné au financement des PCAET, illustre parfaitement ce défi : créé par la loi de finances pour 2025 avec 200 millions d'euros, il a été peu utilisé faute de calendrier et de critères d'attribution clairs, comme l'a souligné Intercommunalités de France. Sa non-pérennisation dans la loi de finances pour 2026 accentue encore l'incertitude pour les collectivités.

Chaque nouvelle réforme génère mécaniquement un surcroît de coûts, ne serait-ce que pour l'appropriation et la traduction opérationnelle des textes. Le rapport inter-inspections sur l'ingénierie territoriale ⁽²⁾ souligne ainsi le risque d'une complexité excessive, qui ne laisse pas aux collectivités le temps d'absorber les changements. L'exemple du PETR de l'Alsace du Nord est révélateur : la seule révision du SCoT pour intégrer l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) a représenté un coût de 620 000 euros.

(1) M. Boris Ravignon, Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, mai 2024.

(2) Inspection générale des finances (IGF), inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), inspection générale de l'administration (IGA), inspection générale des affaires sociales (IGAS), Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale, juin 2025.

**COÛT DES PROCÉDURES DE RÉVISION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION
DU PETR DE L'ALSACE DU NORD**

(en euros)

	Révision n° 2 du SCoT 2019-2025		Élaboration du PCAET 2019-2022	
État	195 000	30 %		
Région	60 000	10 %		
6 EPCI membres du PETR	365 000	60 %	90 000	100 %
Coût total	620 000	100 %	90 000	100 %

Source : PETR de l'Alsace du nord, Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin.

Aux coûts de l'instabilité doivent être ajoutés les effets pervers du niveau de précision des textes réglementaires, lequel peut être facteur de complexité pour les élus locaux. Par exemple, les critères de dérogation aux obligations prévues par les zones à faibles émissions (ZFE) renvoient à la dénomination des véhicules d'intérêt général mentionnée à l'article R. 3111-1 du code de la route, lequel ne mentionne pas les véhicules d'intervention pour les services d'eau et d'assainissement. Le parc de véhicules du syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA), composé de 56 poids lourds diesel et de 410 véhicules légers, est donc susceptible de ne plus pouvoir circuler sur l'Eurométropole de Strasbourg après la mise en service de la ZFE, qui exigerait le remplacement intégral des véhicules Crit'Air 2 et 3 d'ici 2028, malgré un investissement de plus de 8 millions d'euros pour la mise en conformité des poids lourds. Les missions de gestion de la compétence eau et d'assainissement sont ainsi directement menacées par une obligation réglementaire. En août 2022 puis en novembre 2024, le SDEA a sollicité l'Eurométropole de Strasbourg afin de se voir accorder une dérogation. Cet exemple démontre la prudence à laquelle doivent se livrer le législateur et le gouvernement dans le niveau de précision des textes applicables aux collectivités.

4. L'ingénierie territoriale est le facteur limitant de la transition écologique : la capacité à concevoir, monter, sécuriser et conduire les projets dans un mandat est devenue la ressource rare

Les auditions menées par la mission mettent en évidence un constat clair : ce n'est pas le manque de crédits qui freine les projets territoriaux, mais la complexité et l'illisibilité de l'ingénierie nécessaire pour les porter. Les petites communes, en particulier, peinent à structurer et conduire des projets sur la durée, faute de temps, d'expertise technique, de maîtrise du foncier ou de connaissance des procédures de commande publique. Comme le souligne M. Marc Chappuis, préfet des Alpes-de-Haute-Provence, le véritable blocage réside dans la capacité des collectivités à mettre en œuvre leurs projets. Dans ce département, par exemple, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a augmenté de 11 à 25 millions d'euros entre 2023 et 2024, et le financement global des opérateurs publics atteint environ 50 millions d'euros. Pourtant, malgré ces moyens,

l'insuffisance d'ingénierie – structuration, suivi et coordination des projets – reste le principal frein à l'efficacité des dispositifs.

a. Recul de l'ingénierie d'État : un vide de compétences qui creuse les inégalités territoriales

Le recul des services déconcentrés de l'État, autrefois pourvoyeurs d'ingénierie, a créé un vide que les collectivités territoriales n'ont comblé que partiellement. L'assistance technique de l'État pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat), dispositif d'assistance technique aux petites communes, a été supprimée en 2014, entraînant le départ de nombreux ingénieurs et experts vers le secteur privé.

Cette transformation historique a laissé place à une ingénierie locale certes abondante, mais hétérogène et variable selon les territoires et les moyens disponibles. La montée en puissance des intercommunalités et la reconnaissance des départements comme échelon d'appui n'ont en effet pas suffi à compenser cette perte. En outre, l'absence de stratégie nationale unifiée en matière d'aménagement du territoire a accru les inégalités dans la capacité des collectivités à structurer et conduire des projets.

Le recul de l'ingénierie d'État se traduit par une baisse des effectifs d'ingénieurs et techniciens, et plus largement, des personnels des préfectures au cours des dix dernières années. Entre 2010 et 2020, l'effectif des seules préfectures (hors corps préfectoral) a en effet décru de 27 613 à 23 652 équivalents temps plein (ETP), soit une baisse de 14 % sur la période ⁽¹⁾. Le rapport inter-inspections précité rappelle en outre que les directions départementales des territoires (DDT) ont absorbé les trois quarts de ces suppressions, tandis que les services du ministère de la transition écologique ⁽²⁾ évaluent à 3 000 les postes disparus à la suite de la suppression de l'Atesat et de la décentralisation du droit des sols.

Pour compenser ces pertes, de nouveaux opérateurs de l'État ont été créés : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) en 2014, pour maintenir une expertise technique centralisée, et l'ANCT en 2019, pour soutenir les collectivités dans la conduite de projets. Ces opérateurs ont déployé des dispositifs de financement et d'accompagnement (Petites villes de demain, Action cœur de ville), sans combler le déficit d'ingénierie. Auditionné par les rapporteurs, le directeur général du Cerema estime que seuls 5 à 10 % des postes dédiés à l'ingénierie au sein de l'ANCT parviennent aujourd'hui à produire un travail pleinement opérationnel, faute d'encadrement technique et de collectif d'experts.

(1) Cour des comptes, Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, 31 mai 2022.

(2) Conseil général de l'environnement et du développement durable, Mission d'évaluation des réformes de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire et de l'application du droit des sols, novembre 2016.

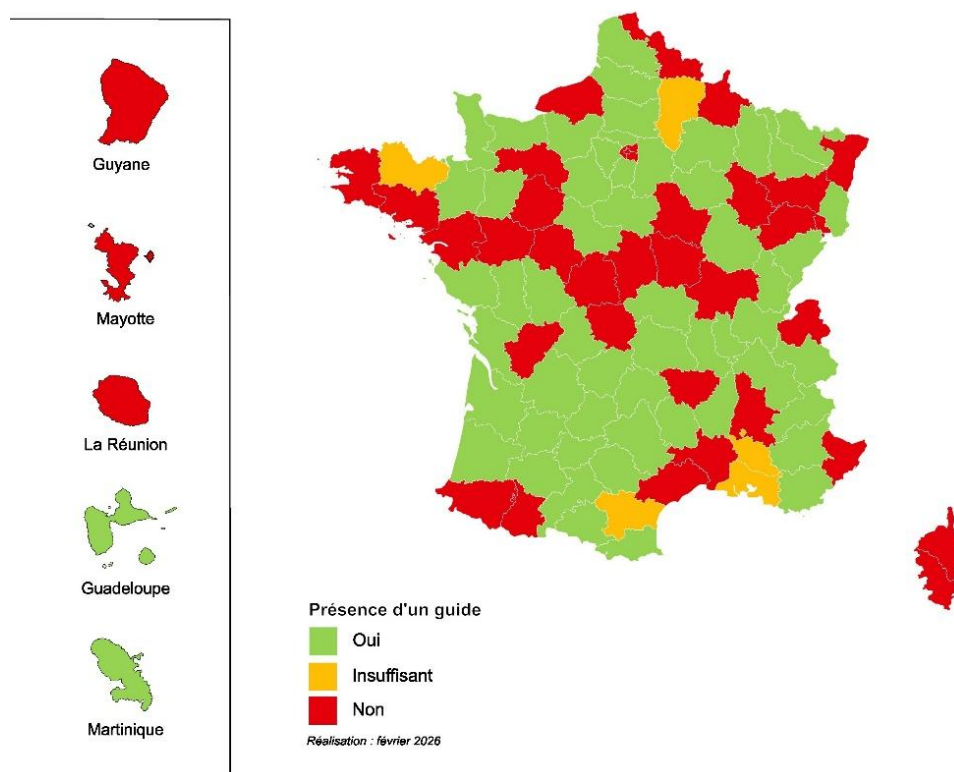
Le retrait progressif de l'État déconcentré a donc conduit à un déficit en matière de compétences et de structuration de projets. La capacité des communes, en particulier les plus petites, à conduire leurs projets sur la durée, en a été d'autant plus fragilisée.

b. Une offre foisonnante et illisible pour les collectivités, qui échappe à tout pilotage national

L'enjeu est moins de se doter d'ingénierie que de se repérer dans le maquis d'offres disparate, variable d'un territoire à un autre. Une recherche internet suffira alors facilement à diriger un maire vers un bureau d'études privé, alors même qu'un programme du Cerema ou de l'agence locale d'urbanisme propose les mêmes services à un moindre coût, tout en disposant d'une connaissance plus fine du territoire. Les secteurs de la transition écologique sont particulièrement concernés par cette illisibilité de l'offre d'ingénierie. Le rapport inter-inspections constatait à ce titre qu'en Haute-Garonne, 11 opérateurs ou services de l'État interviennent en matière d'urbanisme, de logement et d'aménagement, en concurrence directe avec 18 organismes locaux proposant des prestations similaires.

Avant de proposer une rationalisation des dispositifs d'ingénierie, il importe d'objectiver la quantité d'administrations proposant leurs services aux territoires afin d'en dresser un bilan exhaustif, à l'échelle des départements. Aujourd'hui, seules 56 % des préfectures de départements mettent à disposition du public un guide sur leur site.

**RÉALISATION D'UN GUIDE RÉPERTORIANANT L'INGÉNIERIE TERRITORIALE
À DESTINATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**



Source : commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à partir des sites internet des préfectures.

Ce recensement pourrait être effectué par les directions de l'appui territorial placées sous l'autorité des préfets de département afin d'élaborer des « guides de l'ingénierie », constituant le premier temps d'une clarification de l'offre mise à disposition des élus. L'élaboration de ces guides permettrait en outre de créer une communauté d'acteurs, pouvant ainsi être amenés à mutualiser leurs ressources et à travailler en commun. Il convient de noter qu'il est indispensable qu'une doctrine éditoriale unifiée au niveau national s'assure de la qualité de l'information fournie : certains guides n'ont pas été mis à jour depuis trois ans, tandis que d'autres consistent en une extraction de tableurs constituant un inventaire des services et opérateurs de l'État, sans définir clairement leurs compétences respectives. Enfin, il importe que les guides soient rédigés en partant du point de vue de l'expérience d'usager des collectivités, et non du point de vue de l'État. Trop de guides listent encore les ressources disponibles par institution, au lieu d'être organisés en fonction du type de collectivités ou des besoins identifiés (par exemple, « rénover un bâtiment public » ou « végétaliser une cour d'école »).

Proposition n° 13 : réaliser au sein des préfetures de département un recensement exhaustif de l'ingénierie disponible à l'échelle de l'ensemble du département, en y intégrant les caractéristiques de chaque offre et un responsable identifié.

Proposition n° 14 : établir un standard national des guides d'ingénierie territoriale en se plaçant du point de vue de l'élu local, de manière à répondre aux besoins davantage qu'à lister l'offre existante.

Outre les asymétries d'information encore persistantes dans l'accès à l'ingénierie, les rapporteurs constatent que l'État n'a pas reconstruit une gouvernance nationale cohérente. Les opérateurs nationaux – Ademe, Cerema, ANCT – développent leurs offres en silo, selon leur tutelle sectorielle et leurs priorités propres, sans articulation avec une politique nationale d'aménagement du territoire, qui reste encore à définir. En outre, l'ingénierie nationale se superpose à une ingénierie locale déjà dense et diversifiée : services communaux, EPCI, agences départementales, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), agences d'urbanisme, bureaux d'études privés. Les dispositifs nationaux intègrent rarement le principe de subsidiarité.

Pour remédier à ce morcellement, l'Ademe, l'Anah, le Cerema et la Banque des Territoires, sous l'égide de l'ANCT, ont élaboré fin 2023 un document intitulé « *l'offre d'ingénierie pour les territoires* ». Cette cartographie recense près de 400 dispositifs, classés selon les politiques publiques couvertes et la nature des prestations : appui stratégique, assistance à maîtrise d'ouvrage, suivi opérationnel, financement de l'ingénierie ou des chefs de projet, production de connaissances, innovation, formation, outils et animation territoriale. Cette cartographie met en évidence la complexité extrême et la forte dispersion de l'offre nationale. Chaque opérateur se positionne sur plusieurs thématiques, parfois en doublon :

– le Cerema concentre ses actions sur les mobilités (33 programmes), l'urbanisme (29), l'énergie (13) et le développement économique (13) ;

Source : rapport inter-inspections (IGF, IGEDD, IGA, IGAS), juin 2025.

c. Des dispositifs qui ne répondent pas toujours aux attentes des élus et qui entrent même parfois en concurrence avec l'offre locale

Outre cette offre disparate et peu coordonnée, il convient de noter que les collectivités locales rencontrées soulignent que les dispositifs nationaux viennent s'ajouter à une offre locale déjà très fournie, avec l'effet contre-productif de brouiller l'offre disponible pour les collectivités.

À titre d'exemple, en Haute-Garonne, 11 opérateurs ou services de l'État interviennent auprès des collectivités dans les domaines de l'urbanisme, du logement et de l'aménagement, aux côtés de 18 organismes locaux. Ce chevauchement illustre la multiplication et la concurrence des offres, qui complexifie le choix et l'usage par les collectivités.

**LES ACTEURS DE L'INGÉNIERIE EN HAUTE-GARONNE
PAR DOMAINE ET TYPE D'INGÉNIERIE**

Type d'organisme public	Cohésion sociale et politique de la ville	Développement économique	Mobilités	Eau, énergie, déchets	Urbanisme, logement	Appui aux transitions
Organismes de l'État	6	7	7	7	11	10
Organismes de la région	1	2	1	2	3	2
Organismes du département	3	2	3	6	8	5
Chambres consulaires		3			3	
EPF et Safer (1)		3			3	1
Agence d'urbanisme	1	1	1		1	1
TOTAL	11	18	12	15	29	19

(1) Établissement public foncier (EPF) et sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

Source : rapport inter-inspections (IGF, IGEDD, IGA, IGAS), juin 2025.

Reste que, en dépit du recensement de l'ingénierie locale disponible, les collectivités sont souvent démunies face à la multiplicité des interlocuteurs possibles, et aucune comparaison ne leur est donnée pour s'orienter face à la multiplicité de l'offre. La création de la plateforme « Aide-territoires », outil créé en 2018 par les services du ministère de la transition écologique, illustre typiquement la réponse parcellaire que constitue un simple inventaire. Par exemple, face à un besoin de rénovation énergétique de sa salle des fêtes, une commune de moins de 2 000 habitants située dans l'Indre, entrant les mots-clés « rénovation énergétique salle des fêtes » sur le site, se retrouve face à 17 résultats émanant de 10 acteurs différents, dont deux bureaux d'études privés. En cliquant sur les résultats, le visiteur est redirigé vers des formulaires de contact ou des adresses mail

génériques. En outre, il convient de noter que sur 17 résultats, seuls 6 contiennent le mot-clé « rénovation énergétique ». La nature des aides proposées est variable, il s'agit tant de la redirection vers le lien de la demande de DETR que d'une plateforme de financement participatif des projets des territoires.

Pour remédier à ce flou, à la prolifération des dispositifs et à l'offre d'ingénierie foisonnante, le législateur a créé en 2019 ⁽¹⁾ l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), afin de rationaliser et coordonner les appuis apportés aux collectivités. L'ambition initiale prévoyait la fusion d'une dizaine d'organismes (commissariat général à l'égalité des territoires, Anah, Agence du numérique, Epareca, Anru, Ademe, Cerema, Atout France, etc.), afin de créer un guichet unique pour les collectivités, plus lisible et efficace.

Le scénario maximaliste a été rejeté par le gouvernement, jugé trop complexe et potentiellement perturbateur. L'ANCT a donc été créée sur un modèle restreint, ciblant surtout les petites communes rurales, tout en laissant subsister plusieurs structures nationales intervenant sur les mêmes domaines. Cette coexistence a rendu théorique la promesse de guichet unique et compliqué la coopération entre opérateurs.

Bientôt sept ans après sa création, l'ANCT n'a pas atteint ses objectifs de rationalisation. Les élus auditionnés soulignent que son offre est souvent déconnectée des besoins locaux, constat partagé par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat ⁽²⁾. Les dispositifs proposés par l'agence apparaissent généraux et peu opérationnels, en particulier pour les petites collectivités. Parmi l'offre de l'agence, les marchés à bons de commande en sont un exemple flagrant : en 2024, 18,1 millions d'euros, soit près d'un quart des subventions pour charges de service public de l'ANCT, ont été consacrés à ces marchés auprès de cabinets privés, souvent parisiens et internationaux. Les prestations fournies ne correspondent que partiellement aux besoins locaux, qui nécessitent une expertise fine et de terrain.

Par souci de clarification de l'offre d'ingénierie et d'efficience des dépenses publiques, les rapporteurs souscrivent à la recommandation du rapport inter-inspections précité de supprimer les marchés à bons de commande de l'ANCT, pour redéployer les ressources économisées, estimées à 22 millions d'euros, vers les collectivités territoriales.

Proposition n° 15 : supprimer les marchés à bons de commande de l'agence nationale de la cohésion des territoires et flécher les moyens associés vers les dispositifs d'ingénierie développés par les collectivités territoriales.

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

(2) Sonia de la Provôté et Céline Brulin, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif au suivi du rapport du Sénat de 2023 sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires, Sénat, 7 novembre 2024.

Outre les marchés à bons de commande d'ingénierie, les auditions menées par les rapporteurs font apparaître une critique largement partagée de la logique d'attributions d'enveloppes financières par des appels à projets. Souvent instruits par les services centraux des ministères ou les opérateurs de l'État, sans concertation avec l'administration territoriale, ces dispositifs conduisent souvent à court-circuiter les circuits traditionnels d'attribution de subvention. En outre, les collectivités pouvant répondre à ces appels sont également souvent celles qui disposent d'ores et déjà d'ingénierie administrative et technique pour pouvoir constituer des dossiers correspondant aux attentes des administrations émettrices.

La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2025 ⁽¹⁾ constitue à ce titre un signal encourageant, en affirmant la volonté gouvernementale de *« réinterroger la pertinence même de l'appel à projet par rapport à une démarche plus classique d'octroi de subventions dont l'enveloppe serait déconcentrée aux préfets, avec ainsi plus d'efficacité et de simplicité dans l'action »*. Si le dossier de presse associé affirme que les appels à projets ouverts aux collectivités locales *« ne seront plus pilotés ni mis en œuvre depuis les administrations centrales des ministères »*, il convient de s'assurer du respect de cette instruction par l'ensemble des administrations centrales. Le suivi de ces dispositions doit passer par la déconcentration des crédits délégués aux préfets de région et de département.

Proposition n° 16 : déléguer systématiquement aux préfetures de région et de département la sélection des dossiers déposés dans le cadre d'appels à projets nationaux.

Outre cette avancée indispensable, il convient d'interroger le principe d'appel à projets, qui draine l'énergie des collectivités sur leur mise en concurrence, plutôt que sur la définition de projets partagés. Pour garantir la cohérence de l'action de l'État, les rapporteurs s'associent à la recommandation de la sénatrice Christine Lavarde ⁽²⁾, qui vise à interdire le lancement par les agences de l'État d'appels à projets et d'appels à manifestation d'intérêt par les collectivités territoriales. Les subventions accordées aux collectivités seraient ainsi redirigées vers les services préfectoraux, qui rassembleraient l'ensemble de l'offre disponible à destination des collectivités territoriales, afin de la répartir en fonction des besoins du territoire.

Proposition n° 17 : mettre fin aux appels à projets lancés par les agences de l'État et déconcentrer les financements associés aux services préfectoraux.

(1) Circulaire du Premier ministre relative à la réforme de l'action territoriale de l'État et relance de la déconcentration, n° 6504, 5 septembre 2025.

(2) Sénat, rapport n° 807 fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, 1^{er} juillet 2025

II. LES SOLUTIONS EXISTENT POUR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE POUR ET DANS LES TERRITOIRES

Les rapporteurs estiment nécessaire de déplacer le centre de gravité de l'action publique : moins de coordination formelle, plus de capacité à décider et à faire. La réussite de la transition ne dépend pas d'un document supplémentaire, mais d'une organisation qui rende enfin possibles des arbitrages clairs, des moyens lisibles et une exécution suivie dans la durée d'un mandat.

Dans cette perspective, il est nécessaire, d'une part, d'installer un cadre de gouvernance partagé entre l'État et les collectivités, fondé sur une programmation stratégique et une contractualisation financière, pour transformer les trajectoires nationales en engagements territoriaux (A) et, d'autre part, de réarmer la capacité locale d'action afin que la responsabilité politique soit identifiable et que les projets puissent être instruits et réalisés sans délai inutile (B).

A. FAIRE DU TERRITOIRE LE LIEU DE LA DÉFINITION DE LA STRATÉGIE ET DES PROJETS

Pour atteindre ces objectifs, les rapporteurs proposent de réorganiser les instruments de la territorialisation autour d'une chaîne cohérente « stratégie – programmation – exécution ». Il s'agit d'abord de clarifier le cap et la méthode de la planification écologique, afin que les objectifs nationaux se traduisent en trajectoires régionales concertées et appropriables localement. Il convient ensuite de refondre la contractualisation et la programmation financière pour sortir de la logique de « catalogue » et sécuriser, sur la durée d'un mandat, des engagements réciproques entre l'État, les collectivités et les opérateurs. Enfin, il est impératif d'outiller les collectivités territoriales pour que personne ne reste sur le côté du chemin de la transition écologique.

1. Les conférences des parties régionales constituent un outil prometteur pour laisser le temps de la concertation et permettre la définition d'une stratégie locale

Pour atteindre les objectifs de réduction de notre empreinte écologique à l'horizon 2030, une association étroite des territoires et de tous les niveaux de collectivités territoriales est nécessaire, d'une part, parce qu'une partie des leviers et des moyens nécessaires pour réaliser les actions de la planification relève du champ de compétence des collectivités territoriales et, d'autre part, parce que de nombreuses collectivités ont engagé des initiatives locales similaires.

C'est toute l'ambition des conférences des parties (COP) régionales amorcées en 2023 en matière d'atténuation du changement climatique et relancées en 2025 dans le cadre de l'adaptation au changement climatique. Pour les rapporteurs, les COP régionales sont un outil prometteur pour mettre autour de la table l'État, les collectivités, les acteurs socio-économiques, mais elles restent

fragiles si elles ne débouchent pas sur des arbitrages et une programmation permettant à l'ensemble des acteurs locaux de se mobiliser.

a. Les COP régionales ont ouvert une nouvelle méthode de territorialisation et de concertation autour d'un diagnostic partagé et de feuilles de route régionales

Au regard de notre organisation décentralisée multiniveau, la territorialisation de la transition écologique présuppose des espaces de négociation pour ordonner la répartition des efforts en fonction des territoires et de leurs contextes sociaux et géographiques. C'est pourquoi, dans la suite des travaux menés à l'échelle nationale par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), une démarche de territorialisation de la planification écologique a été amorcée par circulaire de la Première ministre en septembre 2023 sous la forme de COP à l'échelle régionale.

Il s'agit de « *définir régionalement les leviers d'actions alignés avec les objectifs de réduction des GES et de préservation de la biodiversité du pays, en intégrant de manière cohérente tous les volets de la planification écologique et notamment ceux qui ont d'ores et déjà été engagés* »⁽¹⁾. Pour ce faire, les COP régionales doivent établir un diagnostic du territoire, conduire un débat permettant l'appropriation du diagnostic, partager à l'échelle du territoire une déclinaison indicative des actions à mener et établir une feuille de route régionale à 2030 qui matérialise le choix des engagements pris par les territoires par secteur.

La première édition des COP régionales était centrée sur les leviers de la décarbonation, de la préservation des ressources et de la biodiversité. Elle s'est achevée à l'été 2024 par la publication de feuilles de route régionales. Cet exercice a été relancé et prolongé en 2025 pour inclure dans la démarche la déclinaison du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC + 4°C)⁽²⁾. Il s'agit, d'une part, de renforcer les engagements pris par les collectivités dans le cadre de feuilles de route régionales pour 2030 afin de sécuriser les engagements pris par la France en matière d'émission de GES et, d'autre part, de consolider les actions d'adaptation dans la feuille de route régionale à 2030.

Ces COP sont animées par les préfets et présidents de région et mobilisent l'ensemble des collectivités territoriales, des services et des agences de l'État, ainsi que les représentants des secteurs économiques et associatifs. Le SGPE fournit les éléments nécessaires pour mettre en place le dialogue avec les collectivités, ainsi que les données cartographiques et les outils d'aide à la décision associés. Elles font l'objet d'une coordination par des secrétaires généraux de la COP (SGCOP) auprès des SGAR et d'un appui direct des directions régionales.

(1) Circulaire du Premier ministre sur la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique, 29 septembre 2023, n° 6420/SG.

(2) Circulaire du Premier ministre sur la territorialisation de la planification écologique et la mise en œuvre des COP régionales 2025, 31 mars 2025, n° 6474/SG.

L'enjeu de ce nouvel outil de planification est d'assurer la répartition spatiale des efforts de transition écologique par secteur, en lien avec les différentes compétences des acteurs impliqués et des leviers opérationnels activables dans chaque territoire. En effet, projeter de manière homothétique les objectifs nationaux par secteurs et les leviers mobilisables sur les 1 250 bassins de vie aboutirait à des résultats absurdes, au risque de décrédibiliser l'ensemble de l'exercice. C'est tout l'enjeu des COP régionales que de permettre une distribution des efforts sectoriels adaptée au profil de chaque territoire, tout en identifiant les leviers clairement à la main des acteurs territoriaux.

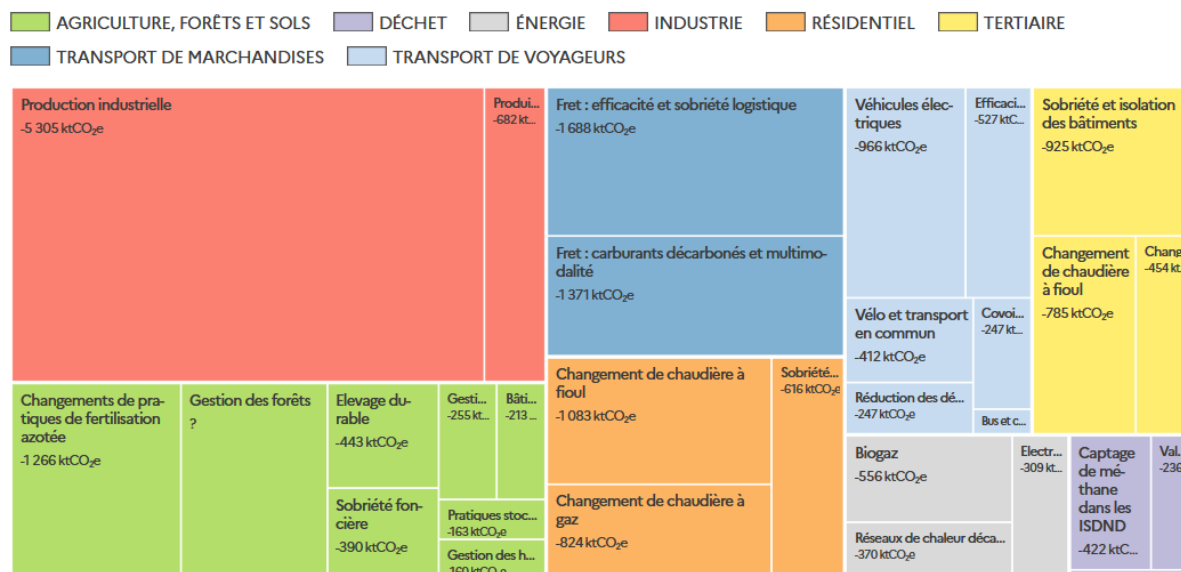
Au total, 17 régions sur 18 ont finalisé leur feuille de route (à l'exception de la Collectivité territoriale de Guyane). Selon les premiers éléments de bilan réalisés par le SGPE, les COP 2024 ont permis « *une appropriation structurée des objectifs de la planification écologique nationale sur les volets de l'atténuation, de la préservation des ressources et de la biodiversité* ». Le partage des « Mondrian » à la maille régionale, c'est-à-dire des baisses quantifiées de GES par levier issues de la SNBC et réparties par territoire régional, a permis à chaque région de visualiser ce que pourraient être ses objectifs, en cohérence avec les objectifs nationaux. Ces « Mondrian » ont également permis « *une prise de conscience des ordres de grandeur par levier et la diffusion d'une grammaire commune de la transition écologique, fortement plébiscitée localement* » ⁽¹⁾.

Les rapporteurs ont notamment constaté, lors de leur déplacement dans le département du Bas-Rhin, que les travaux de quantification des objectifs de décarbonation du Grand Est, à travers les « Mondrian », ont permis de structurer le dialogue au sein des COP et de mobiliser élus et acteurs économiques autour d'objectifs clairs et partagés. La présence du secrétaire général de l'époque, M. Antoine Pellion, aux côtés du préfet et des élus a également été perçue comme un signal fort, qui a encouragé les élus locaux à s'engager autour de projets de décarbonation (mobilités durables, rénovation énergétique, etc.). Il apparaît dès lors nécessaire de préserver le rôle opérationnel du SGPE et d'assurer la participation systématique de son secrétaire général aux COP régionales.

Proposition n° 18 : assurer la présence systématique du secrétariat général à la planification écologique aux COP régionales, afin d'en faire des instances de bilan et de décision.

(1) Secrétariat général à la planification écologique, Conférence des parties régionales, Bilan de la COP 1, février 2025.

EXEMPLE AU FORMAT « MONDRIAN » DE LA CONTRIBUTION DE LA RÉGION GRAND EST À LA BAISSE NATIONALE DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE EN 2030 PAR RAPPORT À 2019



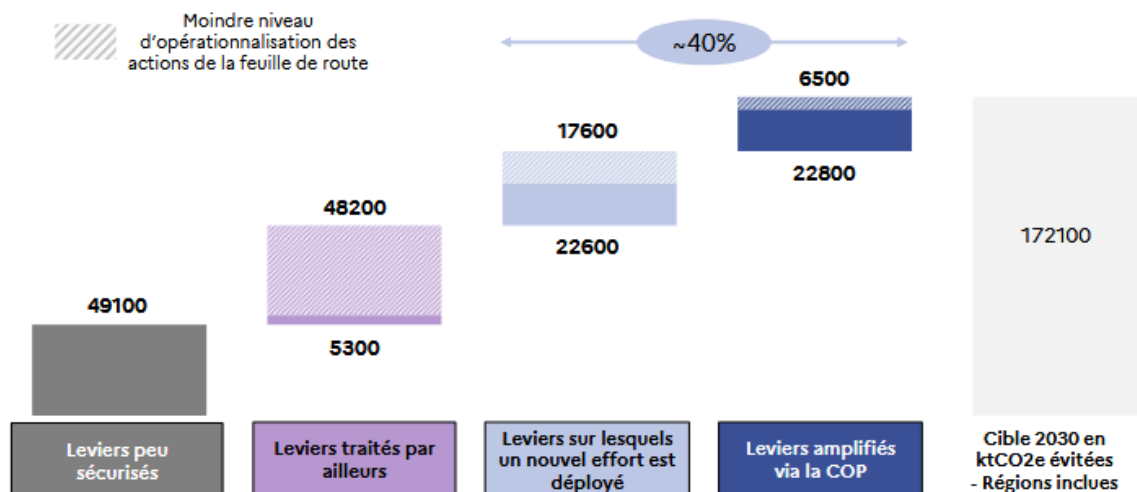
Source : SGPE.

Les échanges entre le commissariat général au développement durable (CGDD) et les rapporteurs confirment que les COP régionales ont eu, dès la première année, un effet structurant : elles ont permis de diffuser une « grammaire commune » de la planification écologique en mettant à disposition des données, des outils et des méthodes partagés, et en fédérant des acteurs jusque-là mobilisés de façon plus sectorielle. Le CGDD souligne notamment qu'à l'échelle nationale (outre-mer compris), près de 59 % des EPCI, départements et régions ont contribué à la phase de diagnostic, témoignant d'une appropriation réelle du dispositif.

En revanche, la Cour des comptes souligne que si « ces premières COP régionales ont été globalement perçues par les acteurs locaux comme un moyen d'apporter de la transversalité à des politiques de transition souvent segmentées, la rapidité de la démarche et le manque d'association de certains acteurs – les intercommunalités par exemple – a pu donner l'impression d'un processus purement descendant, sans lien avec la réalité de terrain et sans considération pour l'action déjà accomplie par les collectivités territoriales ». Elle estime également que leur « opérationnalité reste incertaine » au regard de l'effort restant à consolider (un tiers de l'objectif). En effet, concernant les leviers d'action de lutte contre les émissions de GES, si la COP a permis le déploiement de nouveaux efforts ou l'amplification des efforts existants, près de 30 % de la cible de GES ne semble toujours pas couverte par les feuilles de route issues des COP, ni par des plans existants et donc est considérée comme peu sécurisée. Pour finaliser l'exercice et permettre le respect des engagements de la France en matière de réduction de GES, le SGPE compte sur les éditions ultérieures des COP qui devront permettre « la mise

en œuvre et l’approfondissement de ces feuilles de route par l’ensemble des acteurs ainsi que la territorialisation des politiques d’adaptation » ⁽¹⁾.

PANORAMA DE LA PART DES LEVIERS PAR NIVEAU DE SÉCURISATION



Source : SGPE.

Proposition n° 19 : sécuriser l’atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre en complétant, dès les prochaines éditions des COP régionales, la couverture des leviers non traités (environ 30 % de la cible de gaz à effet de serre).

Les COP régionales ont indéniablement ouvert une méthode nouvelle de territorialisation de la planification écologique : en rapprochant l’État déconcentré, les collectivités et les acteurs socio-économiques autour d’un diagnostic partagé et de feuilles de route explicites, elles ont permis de sortir d’une logique de simple « déclinaison » pour engager un travail plus concret sur les leviers, les calendriers et les responsabilités.

Pour autant, les résultats demeurent insuffisants, tant dans l’atteinte des objectifs que dans le niveau d’opérationnalisation des mesures proposées. Surtout, la portée de l’exercice reste fragile en l’absence de caractère contraignant : faute d’adossement systématique à des instruments robustes de mise en œuvre (contractualisation, programmation budgétaire, suivi d’indicateurs), les feuilles de route restent des documents d’intention, exposés aux aléas de priorités, de financements et de gouvernance. La consolidation de cette méthode suppose donc de sécuriser un « chaînage » effectif entre objectifs nationaux et trajectoires territoriales, en clarifiant les engagements attendus de chacun et en donnant aux COP les moyens de passer de la stratégie à l’exécution.

(1) Cour des comptes, La transition écologique, Entités et politiques publiques, Rapport public thématique, septembre 2025.

b. Les COP régionales doivent devenir le lieu d'un arbitrage cohérent entre les acteurs et les politiques publiques

Les personnes auditionnées par les rapporteurs portent ainsi une appréciation nuancée sur les COP régionales : si la démarche peut, lorsqu'elle est bien conduite, constituer un outil utile de mise en œuvre en rassemblant les acteurs autour d'un même diagnostic et d'un travail d'ateliers, elle demeure « prometteuse mais fragile » et souffre d'un déficit de crédibilité. Elles soulignent en particulier que l'efficacité des COP est freinée par une instabilité gouvernementale et budgétaire qui rend les stratégies difficiles à appréhender par les collectivités, alimentant des logiques d'attentisme voire d'immobilisme.

Les acteurs publics et privés exigent une visibilité de long terme pour déterminer leurs priorités d'investissement et calculer leurs taux de rendement interne. La territorialisation de la transition écologique doit permettre d'agencer les initiatives publiques et privées à la fois dans le temps et dans l'espace, ce qui nécessite aussi de la cohérence entre acteurs (cohérence verticale) et entre politiques publiques (cohérence horizontale).

- i. La cohérence verticale exige d'organiser clairement la subsidiarité entre les régions et l'État, en faisant de la région l'échelon pivot de la planification

Le SGPE estime que la COP est un processus « ensemblier » permettant d'avoir une vision globale de toutes les démarches engagées sur le territoire en matière de planification écologique. Elle s'écarte *« volontairement de la conception des stratégies et de la contractualisation des projets, démarches existantes qui ont leurs propres processus et calendriers au niveau territorial : avec pragmatisme, elle ne remplace ni n'interrompt ces exercices mais s'en nourrit et les nourrit en retour, en se concentrant sur la mise en débats des actions concrètes à faire aboutir »* ⁽¹⁾.

Toutefois, comme l'a souligné Régions de France aux rapporteurs, la réussite des COP suppose d'abord une cohérence verticale réelle, tant l'écosystème actuel se caractérise par un empilement de cadres (Sraddet, contrats de plan État-Région – CPER, CRTE, COP régionales, etc.) et une multiplication d'intervenants (État central et déconcentré, régions, départements, intercommunalités et échelon communal, agences), qui affaiblissent l'articulation entre échelons, allongent les délais et brouillent la responsabilité politique.

Dans ce contexte, les régions se vivent comme un échelon d'interface pertinent entre les objectifs européens et nationaux et l'action locale, mais leur rôle de chef de file se trouve concurrencé par des programmes nationaux et des procédures parallèles, au risque de décourager les porteurs de projets et de rendre l'action illisible pour les citoyens. D'où la nécessité, selon Régions de France, de clarifier une subsidiarité simple : à l'État le cap et les instruments, aux collectivités

(1) Secrétariat général à la planification écologique, Conférence des parties régionales, Bilan de la COP 1, février 2025.

la programmation et l'exécution dans leur champ de compétences, en évitant que « tout le monde touche à tout » sans qu'aucun niveau n'assume pleinement les arbitrages.

Les rapporteurs estiment que la clarification recherchée ne pourra être atteinte qu'en assumant un pilotage régional plus net de la planification écologique territorialisée. La COP régionale a vocation à « mettre en cohérence » des démarches existantes ; mais, en pratique, cette cohérence restera fragile tant que les feuilles de route ne seront pas adossées à un échelon capable d'arbitrer, de prioriser et d'assurer la continuité entre stratégie, programmation et mise en œuvre. Or, la région apparaît comme le niveau le plus à même de jouer ce rôle d'interface.

Proposition n° 20 : consacrer la région comme échelon pivot de la territorialisation de la planification écologique en lui confiant la responsabilité d'arbitrer et de prioriser, dans le cadre de la COP, les trajectoires et actions régionales, et d'en assurer l'adossement systématique au Sraddet et au CPER, ainsi que leur déclinaison opérationnelle par le biais des PCAET et les CRTE.

Parallèlement, les PCAET servent de référentiels communs aux régions et aux services de l'État pour asseoir la territorialisation des feuilles de route. La plupart des régions accordent une place privilégiée aux intercommunalités responsables de ces plans réglementaires en premier lieu, mais également de compétences opérationnelles majeures dans la mise en œuvre de projets (mobilités locales, déchets, projets alimentaires territoriaux, gestion des parcs d'activités). Sont parfois évoqués les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou encore les syndicats mixtes responsables des schémas de cohérence territoriale (pour territorialiser les objectifs liés au principe « zéro artificialisation nette ») ou d'autres compétences stratégiques (syndicats d'énergie, syndicats de traitement des déchets, établissements publics territoriaux de bassins).

Aussi, Intercommunalités de France estime que la crédibilité des COP régionales dépend largement de leur capacité à s'appuyer sur les niveaux déjà organisateurs de l'action locale. L'intercommunalité est, pour beaucoup de territoires, le point d'entrée naturel pour traduire les cibles nationales en trajectoires concrètes. Dans cette perspective, les rapporteurs estiment que la COP ne doit pas seulement produire un cadre partagé : elle doit clarifier l'architecture de mise en œuvre (qui fait quoi, à quelle échelle, avec quels moyens), afin que les arbitrages régionaux puissent se traduire dans l'urbanisme (SCoT et PLUi), la programmation financière (CRTE et CPER) et le pilotage des projets.

Proposition n° 21 : consolider l'échelle intercommunale comme maille d'assemblage de la territorialisation en faisant de l'intercommunalité ou des pôles d'équilibre territorial et rural le niveau pivot de déclinaison opérationnelle des COP, documents de planification et contractualisation avec l'État.

- ii. La cohérence horizontale impose de traiter ensemble énergie, climat, sols, mobilités, eau et biodiversité, pour éviter les injonctions contradictoires

Cet exercice de cohérence doit aussi être réalisé dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques, dans la mesure où chaque ministère tend à organiser sa propre méthode de planification et de territorialisation, alors qu'elles relèvent toutes du champ de la transition écologique, conduisant à des révisions en cascade et quasi permanentes de l'ensemble des documents de planification associés (Sraddet, PCAET, SCoT, *etc.*). Ainsi, plusieurs scènes de négociations parallèles mais indissociables aux travaux des COP ont été mises en place au cours des dernières années :

– l'exercice de définition des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAEEnR) issues de la loi d'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023 et placées au cœur de l'élaboration des volets régionaux de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;

– la révision des schémas régionaux d'aménagement pour assurer la déclinaison territoriale de l'objectif de réduction par deux des consommations foncières d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), pour viser l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050, par la loi dite « Climat et résilience » du 22 août 2021 ;

– le déploiement progressif des contrats opérationnels de mobilités signés à l'échelle des bassins de mobilités prévus par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

La coexistence, à côté des COP, d'une série d'exercices de planification, de contractualisation et de programmation conduits selon des calendriers, des périmètres et des logiques propres tend à produire un effet pervers bien identifié par les acteurs : à mesure que s'empilent les cadres, les mêmes collectivités et porteurs de projets sont sollicités par des demandes distinctes, parfois redondantes, parfois divergentes, et rarement synchronisées. Cette fragmentation accroît mécaniquement le risque d'injonctions contradictoires, tout en diluant la responsabilité politique : chacun « prescrit », mais aucun niveau n'arbitre réellement la hiérarchisation entre objectifs ni la traduction en trajectoires et en moyens. Elle pèse enfin sur la capacité d'action, en consommant une part croissante de l'ingénierie locale dans la production de documents et la réponse à des appels à projets, au détriment de l'exécution. Inversement, consolider la COP comme cadre « ensemblier » suppose de réduire le nombre d'exercices autonomes, de synchroniser ceux qui demeurent, et de rendre la feuille de route COP réellement prescriptive en la chaînant à la contractualisation et aux financements.

Proposition n° 22 : mettre fin à l’empilement des démarches en faisant de la feuille de route COP le document-cadre unique de territorialisation, opposable aux exercices existants : synchroniser les calendriers (COP/Sraddet/PCAET) et conditionner les principaux financements de l’État et des opérateurs à la compatibilité des projets avec les priorités hiérarchisées dans la COP.

2. Les contrats pour la réussite de la transition écologique doivent permettre de faire du territoire le lien de déclinaison des projets issus de la planification écologique

Au-delà de la méthode retenue dans la COP, la territorialisation de la planification écologique sera complètement efficace quand les objectifs et priorités de la planification écologique seront traduits dans des projets concrets, planifiés et financés (par les acteurs publics et privés). Pour y parvenir, l’intégration des COP régionales dans les CRTE doit devenir un objectif des politiques prioritaires, partagé avec les services déconcentrés de l’État.

En effet, le choix des outils d’intervention est déterminant. Les crédits d’impôt par exemple échappent à tout maniement local et ne sont pas pilotables par les services déconcentrés de l’État ou les collectivités territoriales. À l’inverse, les subventions d’investissement permettent une territorialisation beaucoup plus forte de l’action publique locale, à travers un ciblage local des aides. Le choix des instruments de politique publique est dès lors primordial, en évitant les « subventions fiscales » aveugles aux réalités territoriales et sur lesquelles les élus locaux n’ont pas la main, tout en privilégiant les programmes contractuels, avec financement pluriannuel, reposant sur des stratégies et des plans d’action intégrés élaborés territorialement.

a. Refonder les contrats pour la réussite de la transition écologique en « contrats de mandature » intégrateurs et adossés à un projet de territoire

La circulaire du 29 septembre 2023 sur la territorialisation de la planification écologique ⁽¹⁾ a prévu que le cadre de mise en œuvre des stratégies retenues dans le cadre des COP régionales soit les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE). En effet, la circulaire précise que ces contrats « doivent devenir le cadre privilégié d’accompagnement sur plusieurs années de la mise en œuvre de la stratégie retenue au niveau régional » et devront être « dotés d’une gouvernance renforcée, incluant notamment des revues de projets régulières, pour devenir l’outil de mise en œuvre au niveau le plus fin de la planification écologique dans un cadre pluriannuel d’engagement de l’État » ⁽²⁾. La circulaire du

(1) Circulaire du Premier ministre sur la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique, 29 septembre 2023, n° 6420/SG.

(2) Circulaire du Premier ministre sur la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique, 29 septembre 2023, n° 6420/SG.

31 mars 2025 relative à la territorialisation de la planification écologique ⁽¹⁾ cite en outre les PCAET comme outils de déclinaison locale des feuilles de route, bien qu'il s'agisse moins de documents de contractualisation que d'outils de planification locale.

Les contrats de relance et de transition écologique ont été créés en 2020 et avaient vocation initialement à regrouper les démarches contractuelles État-collectivités existantes pour transformer les territoires en cohérence avec les orientations de la transition écologique. Leur objectif était de « *simplifier l'accès des porteurs de projets aux crédits de l'État et de ses opérateurs, en favorisant notamment la logique du guichet unique* », pour une liste de projets de transition sollicitant un soutien public. Initialement, les CRTE devaient constituer avec les contrats de plan État-région (CPER) les seuls outils de contractualisation avec l'État. Ils devaient constituer l'occasion de rationaliser la multitude de contrats et programmes thématiques, tout en réduisant drastiquement les flux d'appels à projet (AAP) ou à manifestation d'intérêt (AMI). En 2025, 849 CRTE ont été signés, selon des formats très hétérogènes tant sur le fond que sur la forme, et plus de 55 000 projets sont portés par les collectivités dans ce cadre.

En dépit de cette volonté affichée, les personnes auditionnées par les rapporteurs dressent un constat critique sur la première génération de CRTE. En particulier, Intercommunalités de France dresse un constat sévère des CRTE réduits à un simple support de mobilisation de crédits (dotations d'investissement), sans produire l'effet d'intégration stratégique attendu. L'association souligne que, faute de financements dédiés et de méthode stabilisée de priorisation, la logique contractuelle s'est fréquemment limitée à l'agrégation de projets existants, au prix d'un alourdissement des démarches pour les collectivités comme pour les services de l'État. Les retours recueillis par l'AMF convergent avec le diagnostic réalisé par Intercommunalités de France : de nombreux maires ne perçoivent pas la valeur ajoutée des CRTE. Les deux associations relèvent que l'efficacité des CRTE dépend moins d'une « nouvelle relance » des CRTE que de conditions de succès déjà observées sur d'autres générations de contractualisation : périmètre clair, responsabilités explicites, engagement financier pluriannuel, et capacité à arbitrer entre projets.

Par ailleurs, les conclusions du rapport rédigé par quatre inspections générales ministérielles sur les CRTE de première génération en soulignaient les faiblesses en suggérant leur recentrage sur la seule transition écologique ⁽²⁾. Le bilan d'étape réalisé concluait à un manque de clarté dans leur animation et à la faiblesse de leurs ambitions environnementales : en 2023, seul un tiers des projets financés par le nouveau fonds d'accélération de la transition écologique dit « fonds vert » était inscrit dans des CRTE. La mission a en particulier souligné la très forte disparité des situations locales en termes d'engagement des acteurs, de capacités

(1) Circulaire du Premier ministre sur la territorialisation de la planification écologique et la mise en œuvre des COP régionales 2025, 31 mars 2025, n° 6474/SG.

(2) IGEDD-IGF-IGA-IGAS, Bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique, décembre 2022.

techniques et de consistance des programmations opérationnelles, ainsi que la faible capacité du nouvel outil contractuel présenté comme « intégrateur » à se substituer aux procédures existantes dans une logique de simplification. Elle avait également noté l'implication réduite des régions et conseils départementaux dans le dispositif contractuel, ainsi que l'aspect « catalogue à la Prévert » des projets financés.

Aussi, les rapporteurs estiment que les élections municipales du printemps 2026 devraient être l'occasion de donner un nouvel élan à une nouvelle génération de CRTE du mandat 2026-2031 qui peuvent permettre d'atteindre les objectifs 2030 de toutes les grandes stratégies nationales mises en œuvre au niveau local. Ces nouveaux CRTE offriraient ainsi une visibilité financière pluriannuelle partagée – intégrant les financements propres des collectivités, les dotations régionales et infrarégionales, ainsi que les apports de l'État – et deviendraient un outil utile pour mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. Par ailleurs, pour éviter les effets de concurrence du CRTE qui a pu être perçu par certaines régions comme un élément perturbateur de leurs propres politiques contractuelles, les rapporteurs estiment essentiel que ce dernier soit le fruit d'un engagement réciproque entre l'État, la région et le bloc communal.

Proposition n° 23 : refonder la contractualisation de l'État (CRTE) à l'échelle du mandat municipal 2026-2031 pour en faire l'outil unique de priorisation et de programmation de la transition écologique au niveau local, en cogestion avec les régions et les départements, dans une logique d'engagements réciproques.

b. Installer une gouvernance locale des financeurs et renforcer les trajectoires financières pluriannuelles des financements en faveur des transitions écologiques des collectivités territoriales

L'empilement des guichets, la multiplication des appels à projets, et la logique de financements croisés entre l'État, les régions, les départements et les opérateurs conduisent trop souvent à une instruction éclatée, coûteuse en temps et peu lisible, alors même que l'objectif affiché est de faire du CRTE le cadre privilégié d'un accompagnement pluriannuel de la mise en œuvre des priorités issues des COP régionales.

Les subventions de l'État pour l'investissement local représentent entre 12 et 15 milliards d'euros par an (y compris agences nationales et hors CPER). Ces subventions permettent de faire effet de levier sur l'investissement local, de l'orienter vers des priorités nationales et de soutenir de petites et moyennes collectivités. Cependant, les subventions à l'investissement sont éclatées en une multitude de silos. S'agissant des préfectures, les dotations historiques (dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local) pour un total de 2,3 milliards d'euros sont doublées de nombreux fonds déconcentrés aux règles spécifiques : fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, fonds national d'aménagement et de développement du territoire, fonds vert, dotation de soutien à l'investissement des départements, etc. Une part croissante des subventions à l'investissement est en

autre versée par les administrations centrales et surtout les agences nationales, échappant ainsi à l'instruction des préfetures. Tous ces programmes budgétaires, non fongibles entre eux, prévoient chacun leurs règles spécifiques. À cela s'ajoute le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant de 6,7 milliards d'euros en 2023. L'ensemble de ces outils est source d'une perte d'énergie et impose aux collectivités territoriales de « gérer la complexité » en « allant chercher » les financements et en les combinant.

Les besoins en équipements locaux et en investissement dans la transition écologique sont pourtant colossaux et nécessitent une procédure simplifiée et rapide pour soutenir les projets, déjà soumis à d'autres contraintes qui les ralentissent (patrimoine, environnement, urbanisme, *etc.*). Les rapporteurs proposent dès lors de doter les préfetures chaque année d'une unique enveloppe d'appui à l'investissement local, fusionnant l'ensemble des dotations existantes, ainsi qu'une partie des crédits des agences nationales et des ministères. Cette dotation unique ferait l'objet d'un emploi flexible de la part des préfetures de département, sur la base d'un nombre réduit de règles simples prévues par le Parlement, avec une priorisation en matière de transition écologique. Le préfet serait toutefois responsable d'adapter la répartition des fonds selon les priorités locales, en fonction de son territoire et du dialogue avec élus. Cette enveloppe départementale pourrait être complétée par un abondement régional destiné à appuyer les projets du conseil régional (notamment dans le cadre du CPER), et faire dans ce cas l'objet d'une cogestion pleine et entière.

Proposition n° 24 : regrouper les financements de l'État (dotations d'investissement et fonds vert) dans une dotation unique d'investissement, instruite en deux campagnes annuelles, avec un dossier unique et un calendrier unique d'instruction et de décision.

Afin de piloter de manière précise et efficace la transition écologique, l'État et les collectivités locales doivent par ailleurs être en mesure de se doter de trajectoires financières pluriannuelles. L'État dispose désormais d'une stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (Spafte) tandis que les collectivités peuvent intégrer les enjeux de transition dans leurs programmes pluriannuels d'investissement.

La Spafte publiée en octobre 2024 présente une trajectoire à trois ans (2025-2027) des financements de l'État pour les six composantes de la transition écologique, en s'appuyant sur les données du budget vert, les données budgétaires et fiscales issues de la planification écologique, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Elle offre une visibilité pluriannuelle aux acteurs publics (collectivités territoriales) et privés (financeurs, entreprises, ménages) pour construire leurs projets de transition. Toutefois, la Spafte est pour l'instant construite sur des objectifs intermédiaires de court terme. Or, la plupart des documents stratégiques de l'État s'alignent sur des horizons de moyen et long termes : 2030 pour la stratégie nationale de biodiversité, 2050 pour la Sfec (avec des dates intermédiaires à 2030 et 2040) et même 2100 pour

le PNACC. Or, les collectivités locales, les entreprises et les ménages prennent en compte le long terme pour leurs investissements et leurs emprunts. C'est sur ce pas de temps que doit être analysée la capacité des acteurs publics à financer la transition, notamment celle des collectivités locales qui semble limitée compte tenu de leurs ressources (autofinancement, épargne, emprunts) et de la dynamique récente de leurs dépenses.

Au vu des efforts financiers attendus des pouvoirs publics et des acteurs privés, il apparaît nécessaire de faire de la Spafte un élément structurant de l'agenda parlementaire. Cette stratégie, ainsi renforcée, apporterait à la représentation nationale un rendez-vous annuel pour débattre des orientations pluriannuelles sur les moyens sollicités en regard des objectifs de transition écologique. Ce débat aurait lieu, en amont des discussions sur le projet de loi de finances, et pourrait faire l'objet de la désignation concomitante d'un Rapporteur général de la transition écologique par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, chargé du suivi de ces enjeux financiers au sein de la commission.

Proposition n° 25 : faire de la Stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique (Spafte) un rendez-vous annuel structurant de l'agenda parlementaire, en amont de l'examen du projet de loi de finances, à travers la nomination d'un Rapporteur général de la transition écologique.

Au-delà de cette visibilité sur le budget de l'État, le principe d'annualité budgétaire est jugé peu compatible avec l'exercice de programmation pluriannuelle et la capacité des préfets à engager l'État au-delà de l'année en cours. Ces contraintes conduisent à un certain scepticisme des associations d'élus qui mettent au premier plan la question de la prévisibilité financière de leurs investissements : selon elles, l'investissement local – indispensable pour la transition et le fonctionnement des services publics – est fragilisé par une recentralisation progressive des ressources et par l'imprévisibilité des efforts budgétaires demandés au secteur local. Les associations insistent sur un besoin central de prévisibilité, appelant l'État à adopter une logique pluriannuelle, tant pour les moyens que pour les orientations, afin de permettre aux intercommunalités et aux communes d'inscrire les investissements dans la durée.

À cet égard, les rapporteurs estiment que l'instauration d'une loi de programmation des finances locales constituerait un levier structurant : sur le modèle des lois de programmation sectorielles, elle pourrait fixer, pour plusieurs années, un cadre de trajectoires et de garanties (évolution des concours financiers de l'État, règles de compensation des transferts et des normes nouvelles, visibilité sur les enveloppes d'investissement, principes de répartition), tout en permettant un débat annuel de suivi et d'ajustement. Une telle démarche contribuerait à sortir d'une logique de décisions budgétaires annuelles souvent perçues comme imprévisibles, et à restaurer la capacité des collectivités à planifier leurs projets, condition de réussite de la transition écologique comme de la continuité des services publics.

Proposition n° 26 : donner une visibilité pluriannuelle aux collectivités en matière de financement public par une loi de programmation des finances locales sur la durée du mandat municipal.

Parallèlement, il est indispensable que les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales deviennent des instruments de cette pluriannualité. Les rapporteurs estiment ainsi qu'il est nécessaire de permettre aux préfets de programmer chaque année et pour la durée du prochain mandat municipal des engagements à hauteur de 50 % du montant des crédits qui leur sont habituellement notifiés chaque année. Ces programmations devront prendre la forme d'une intégration dans les CRTE.

Proposition n° 27 : renforcer la programmation pluriannuelle de la transition écologique pour les collectivités, en permettant aux préfets d'engager, par un avenant annuel aux CRTE, jusqu'à 50 % de leurs dotations d'investissement sur la durée du mandat municipal afin de donner de la visibilité aux élus locaux.

3. Le besoin de faire émerger les « territoires qui s'ignorent » et d'assumer l'intercommunalité comme maille pivot de la maîtrise d'ouvrage et de la programmation

a. Prendre en compte les besoins différenciés des collectivités

La nature des besoins en ingénierie des élus varie fortement selon la taille des collectivités. Les petites communes, en particulier celles de moins de 20 000 habitants, recherchent d'abord une ingénierie de proximité et opérationnelle. Elles attendent d'abord un appui concret pour piloter des projets, assurer leurs responsabilités de maître d'ouvrage, et bénéficier d'un soutien juridique et administratif, principalement pour des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics ou de voirie. À l'inverse, les grandes villes et métropoles (plus de 200 000 habitants) demandent principalement une ingénierie amont experte, pour des études stratégiques, diagnostics de territoire et projets structurants. Les domaines d'accompagnement les plus sollicités sont également différents, puisqu'il s'agit d'abord des transports, puis du logement, de l'eau et des déchets.

Outre ces différences, les élus locaux concordent sur les besoins partagés en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de pilotage de projet. Ce constat est vérifié par l'enquête du rapport inter-inspections sur l'ingénierie, qui souligne que trois quarts des communes interrogées placent ce besoin au premier rang de leurs priorités. Ce besoin décroît avec la taille de la commune. Viennent ensuite l'expertise spécialisée et l'accompagnement financier, sollicités par environ deux tiers des collectivités. Les très petites communes (moins de 2 000 habitants) sont quant à elles particulièrement demandeuses de soutien au montage financier et administratif, ce qui témoigne de la complexité des procédures : remplir un dossier de demande de subventions devient une compétence technique, au même titre que réaliser une étude préalable à la rénovation énergétique d'une mairie.

Dans ce contexte, de 27 à 40 départements présentent un déficit d'ingénierie pour mettre en œuvre la transition écologique ⁽¹⁾. Les causes du déficit sont multiples et s'expliquent d'abord par la complexité des processus, souvent méconnus par les plus petites collectivités. Le passage de l'idée au projet porte souvent un coup d'arrêt aux ambitions des collectivités, qui se sentent découragées face à l'ampleur des démarches à entreprendre, ce à quoi l'instabilité normative ajoute d'autant plus d'indécision. En outre, l'absence de continuité dans l'accompagnement local confronte certains élus à des ruptures d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui se soldent parfois par l'abandon des projets.

b. Respecter le principe de subsidiarité : ne pas uniformiser l'offre ni se substituer aux collectivités quand l'offre existante suffit

La logique de subsidiarité commanderait que les services de l'État viennent en aide aux seules collectivités les plus petites, ne disposant pas des ressources suffisantes pour mener à bien leurs projets. Mais limiter la présence de l'État dans les territoires au seul accompagnement dans la mise en œuvre du projet omet de tenir compte du fait que certaines collectivités ne disposent pas des capacités pour faire advenir un projet. Il convient donc, avant même d'assister la collectivité dans le financement et dans le suivi, d'apporter une aide à la définition du projet le plus adéquat à son projet de transition écologique, à travers une réelle assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Il semble à ce titre important de mener un diagnostic territorial fin à l'échelle des préfectures de département afin d'identifier les besoins des collectivités, pour cibler les projets prioritaires et allouer le plus efficacement possible les ressources humaines et financières. Dans ce cadre, la démarche du « aller vers », déjà à l'œuvre dans le domaine de la santé, comme dans le domaine des services publics, a fait ses preuves pour rapprocher les publics les plus isolés des dispositifs qui leur sont destinés. Une démarche de déplacements des services de l'État dans chaque commune ou dans chaque EPCI, pourrait à ce titre permettre d'assurer leur présence auprès des collectivités qui n'auraient pas fait la démarche de se renseigner sur les projets de transition écologique.

Proposition n° 28 : établir au sein de chaque sous-préfecture, une équipe mobile des services et opérateurs de l'État se déplaçant dans les territoires les moins dotés en ingénierie, pour les informer sur les offres à leur disposition et faire émerger les projets pouvant être menés.

c. Assumer l'intercommunalité comme maille pivot de la maîtrise d'ouvrage et de la programmation, tout en adaptant l'échelle selon les politiques

En matière intercommunale, aucun modèle unique ne peut s'appliquer. La coopération intercommunale en France est extrêmement hétérogène. Si le transfert

(1) Selon le questionnaire aux maires de la mission inter-inspections relative à l'ingénierie territoriale de l'État.

de compétences et la généralisation des structures sont aujourd’hui acquis, la mise en œuvre et le niveau d’intégration varient fortement selon les territoires. Les différences tiennent à l’histoire institutionnelle locale, au rapport entre la ville-centre et le territoire, à l’adhésion politique au projet communautaire et au mode de gouvernance adopté.

La mission d’information du Sénat sur l’intercommunalité ⁽¹⁾ constate que « *l’intercommunalité se décline au pluriel, aussi bien en termes de périmètre, de mode de gouvernance que d’esprit communautaire* ». Sur le terrain, dans le seul département des Hautes-Pyrénées, les neuf intercommunalités – huit communautés de communes et une communauté d’agglomération – présentent des pratiques et des maturités très différentes dans l’exercice des compétences et le fonctionnement interne, malgré une histoire commune. Les rapporteurs constatent également cette diversité dans la maturité de la culture intercommunale. En Alsace, des structures comme le PETR de l’Alsace du Nord, mais aussi certaines intercommunalités de l’ouest de la France, illustrent une culture d’innovation et de collaboration intercommunale bien ancrée. À l’inverse, dans le centre ou le sud du pays, la culture intercommunale est plus faible, et les coopérations restent plus limitées dans des intercommunalités dont la création a souvent été vécue par les élus locaux comme artificielle et éloignée de leurs préoccupations. L’intercommunalité offre pourtant des bénéfices concrets pour la conduite de projets territoriaux. Elle permet de mutualiser les moyens humains, financiers et techniques entre plusieurs communes et de coordonner des politiques à une échelle cohérente.

Pour être efficace, l’intercommunalité doit rester un outil et non une contrainte imposée. Les élus doivent pouvoir déterminer eux-mêmes l’échelon le plus pertinent pour leurs projets, en fonction des besoins et des capacités locales. La rigidité des règles peut en effet freiner l’action territoriale. Par exemple, le PETR de l’Alsace du Nord a élaboré un projet, délibéré avec les EPCI des 105 communes membres, d’élaborer le schéma directeur des infrastructures de recharges pour véhicules électriques (SDIRVE), avec délégation des EPCI couvrant 105 communes. Le tracé du schéma était cohérent avec les besoins de la population du bassin de vie. Toutefois, le PETR n’étant pas une autorité organisatrice de mobilité, la préfecture du Bas-Rhin n’a pas approuvé le schéma directeur, qui a dû être abandonné, alors qu’il avait été travaillé pendant plus d’un an avec les 105 maires des communes concernées. Cette situation illustre le besoin de reconnaître la possibilité pour les intercommunalités ou PETR de mener certains projets sectoriels même sans statut officiel d’autorité organisatrice.

Proposition n° 29 : faciliter les possibilités pour les intercommunalités et leurs groupements de conduire certains projets à leur échelle, y compris sans détenir formellement la compétence, par une délégation partielle « de projet » adaptée aux politiques concernées (exemple de l’élaboration d’un schéma directeur des infrastructures de recharges pour véhicules électriques par un PETR).

(1) Sénat, Rapport fait au nom de la mission d’information sur le thème « pour une intercommunalité de la confiance, au service des territoires » par Mme Maryse Carrère, déposé le 23 septembre 2025.

L'importance d'une mutualisation volontaire et non subie : l'exemple du transfert de la compétence Gemapi au SDEA Alsace-Moselle

À la demande de ses membres, le syndicat des eaux et de l'assainissement (SDEA) a entamé en 2014-2015 une réflexion sur la potentielle prise de compétence Gemapi en anticipant les obligations incombant aux EPCI prévues par la loi Maptam. En raison de l'hétérogénéité des situations locales, liée notamment à l'existence préalable de syndicats de rivières, l'appui du SDEA dans l'exercice de la compétence Gemapi était souhaité avec des degrés d'interventions divers. Les élus membres du SDEA ont donc pu transférer « à la carte » un ou plusieurs des quatre matières constitutives de la compétence Gemapi prévues par l'article L. 211-7 du code de l'environnement (aménagement d'un bassin, entretien et aménagement d'un cours d'eau, défense contre les inondations, protection des écosystèmes aquatiques et zones humides). Le SDEA a même permis d'adjoindre la gestion des coulées boueuses au transfert de compétence. Cette mutualisation, réalisée de manière progressive, a permis de laisser aux EPCI le temps d'adapter leur modèle historique de gestion de l'eau et de construire une relation de confiance au sein du SDEA.

B. REPOSITIONNER LE PRÉFET AU CŒUR DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

1. Repositionner le préfet comme arbitre de la territorialisation, garant des projets et de la cohérence de l'offre des opérateurs de l'État

Aujourd'hui, l'État ne parle pas d'une seule voix. Malgré les tentatives de clarification et la mise en place d'instances telles que les comités régionaux des financeurs ou les comités locaux de cohésion des territoires (CLCT), la coordination entre opérateurs reste insuffisante. Face à ce constat, le rôle du préfet doit être pleinement réaffirmé comme pivot de l'action de l'État. Le retour d'un point d'accès unique géré par la préfecture apparaît donc indispensable pour simplifier l'accès à l'ingénierie de l'État et rationaliser les interventions, en assurant que seuls les opérateurs pertinents sont mobilisés.

Les récentes annonces gouvernementales vont dans ce sens et doivent être suivies d'effets. Le décret du 30 juillet 2025 ⁽¹⁾ renforce en effet la position du préfet vis-à-vis des opérateurs en lui donnant un rôle central dans la fixation des objectifs, l'évaluation et la coordination des responsables territoriaux, ainsi que dans l'examen et la suspension des décisions ayant un impact local. Le décret prévoit également de territorialiser les financements, en déléguant aux préfets l'octroi de subventions pour les projets locaux, et de limiter les appels à projets nationaux aux seules initiatives d'envergure nationale.

Pour s'assurer qu'il n'existe pas dix guichets dits « uniques » mais une seule porte d'entrée vers l'ingénierie territoriale, il est nécessaire d'adapter les méthodes de travail des services déconcentrés au principe du point d'entrée unique. Cette règle

(1) Décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

doit d'abord être appliquée autant au corps préfectoral qu'à l'ensemble des personnels en contact direct avec les élus. Comme pour la plateforme Ingénierie 62 qui dispose d'un numéro de téléphone unique, il semble judicieux de centraliser les demandes des collectivités au sein d'une boîte mail générique et d'un numéro de téléphone géré par les équipes des préfetures de département chargées du suivi des politiques interministérielles. En fonction de la nature des demandes exprimées, les agents orienteraient les collectivités vers les services compétents, qu'ils soient internes à la préfeture ou qu'ils relèvent d'une agence de l'État. Ainsi, la fragmentation de l'offre serait internalisée par les services de l'État, et les élus n'auraient qu'un seul point de contact au sein de la préfeture.

Proposition n° 30 : faire des services préfectoraux la voie d'accès unique à l'offre de l'État et de ses agences en matière d'ingénierie territoriale, en créant dans chaque département un guichet unique associé à un numéro de téléphone et une boîte mail chargée d'orienter les élus demandeurs vers les structures compétentes pour leur venir en aide.

2. Renforcer les outils à la disposition du préfet en matière de différenciation, d'expérimentation et de dérogations à la norme

Les acteurs territoriaux expriment un besoin clair : un État partenaire et non contrôleur. Plutôt que des directives descendantes uniformes, les collectivités souhaitent que l'action publique parte des besoins locaux, en se plaçant dans une position de facilitateur et non de censeur.

a. Le principe de différenciation : une mise en œuvre encore trop marginale

La loi dite 3DS ⁽¹⁾ marque une étape majeure dans la reconnaissance de la diversité des situations territoriales, en consacrant la faculté pour le législateur de différencier les règles applicables à des collectivités de même catégorie, tout en respectant le principe d'égalité et en maintenant un lien proportionné avec l'objet de la loi.

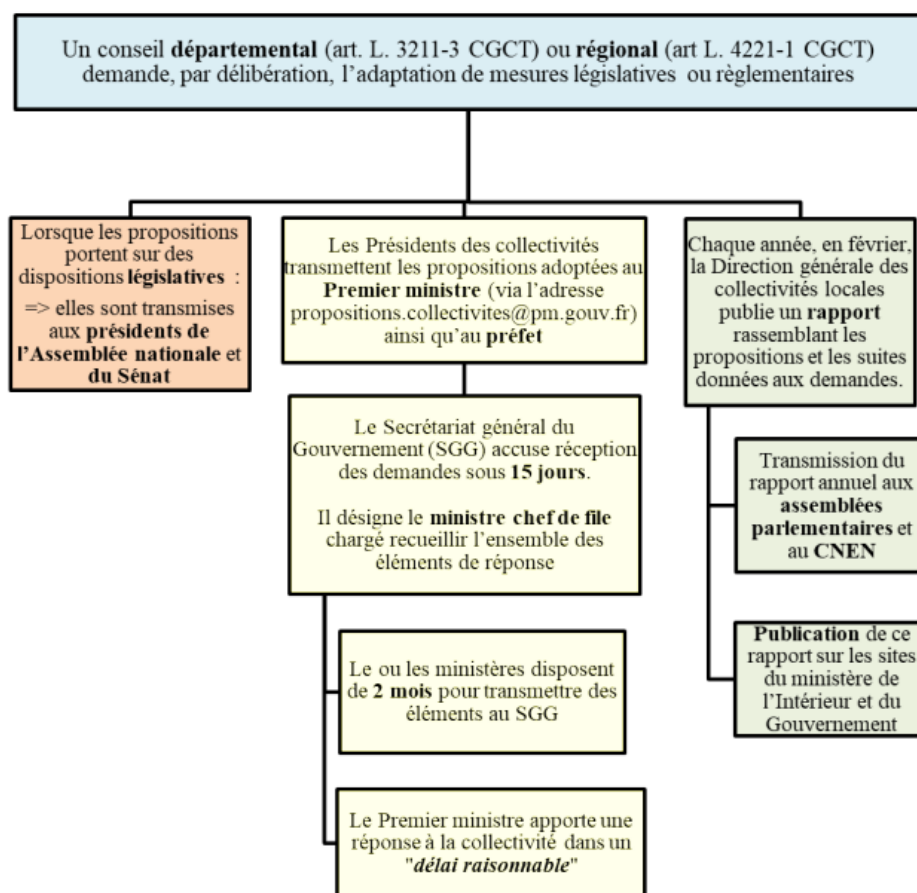
Article L. 1111-3-1 du code général des collectivités territoriales

« Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit. »

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

Le principe de différenciation n'est pas une nouveauté en pratique : il a déjà justifié des dispositifs comme la loi « Littoral » (1986), la loi « Montagne » (1985) ou la loi « Solidarité et renouvellement urbain » (2000), qui dispense certaines communes isolées ou peu urbanisées de l'obligation de logements sociaux en raison de leur contexte spécifique. La loi 3DS pousse ce principe plus loin, en instituant une procédure concrète pour les départements et régions. Les conseils départementaux et régionaux peuvent donc proposer au Premier ministre et aux assemblées parlementaires des adaptations législatives ou réglementaires, afin que l'exercice des compétences tienne compte des réalités locales.

PROCÉDURE APPLICABLE AU SUIVI DES PROPOSITIONS DE DIFFÉRENCIATION ET D'ADAPTATION PAR LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS



Source : Françoise Gatel et Max Brisson, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à la différenciation territoriale, Sénat, n° 629, mai 2024.

Le principe de différenciation existe sur le papier, mais sa mise en œuvre reste marginale. Bientôt quatre ans après sa création, moins d'une dizaine de collectivités se sont réellement saisies de ce dispositif, freinées par une procédure lourde et complexe, associée à un délai de réponse de l'État qui peut dépasser deux ans dans certains cas. La différenciation des compétences des collectivités reste encore embryonnaire, freinée par le manque de doctrine sur sa mise en œuvre.

Pour que ce principe devienne réellement effectif, l'État doit changer de posture en passant d'un rôle de simple contrôleur de légalité à celui d'un facilitateur. La loi 3DS prévoit par exemple que la collectivité adopte une délibération pour demander une différenciation. Sur le terrain, ces décisions sont encore trop souvent prises sans échanges préparatoires avec l'État. Pour que les collectivités se saisissent pleinement de l'outil de la différenciation, il est indispensable que les préfetures anticipent et soutiennent les initiatives des collectivités, en expliquant clairement la procédure à suivre, et en conseillant les collectivités sur l'opportunité d'une demande de différenciation, à la manière d'une étude d'impact. Ce conseil en amont est encore trop peu souvent exercé par les services de l'État.

Proposition n° 31 : renforcer l'information des collectivités sur le dispositif de différenciation issu de la loi 3DS en leur fournissant un conseil juridique et une étude d'opportunité.

Au-delà du seul dispositif de différenciation, les auditions menées par les rapporteurs montrent que l'État reste trop souvent dans une posture de contrôle plutôt que de facilitation, qui tient à l'instabilité et à la technicité normatives, qui s'ajoutent à une culture de la précaution qui domine encore les relations entre État et collectivités territoriales ⁽¹⁾. Depuis 2017 et le lancement du plan « Action publique 2022 », l'administration promeut pourtant une culture de simplification et de résultat. Les préfets sont en effet incités, par leur part variable de rémunération, à mener des initiatives de simplification pour concourir à la mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement. Malgré ces orientations, la culture des « entrepreneurs de l'État » peine encore à se diffuser pleinement à tous les niveaux des services.

Les services préfectoraux de contrôle de légalité pourraient encore évoluer en ce sens en adoptant une posture de conseil juridique *ex ante*, en accompagnant les collectivités et en anticipant les difficultés plutôt qu'en sanctionnant *a posteriori*. La circulaire du 30 décembre 2025 ⁽²⁾ envoie un signal intéressant sur ce sujet, en rappelant que les services préfectoraux sont chargés d'une mission de conseil auprès des collectivités, qu'il s'agisse de conseils informels ou de prises de position formelles (« rescrits ») prévues par la loi Engagement et proximité de 2019 ⁽³⁾. Cette démarche est bienvenue pour anticiper les difficultés et sécuriser juridiquement les décisions locales.

Proposition n° 32 : inciter les services préfectoraux chargés du contrôle de légalité à engager une démarche proactive de conseil juridique auprès des collectivités territoriales et faciliter l'utilisation des rescrits.

(1) Conseil d'État, étude annuelle 2018, « la prise en compte du risque dans la décision publique ».

(2) Circulaire interministérielle relative à l'exercice des missions de conseil juridique et de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, 30 décembre 2025.

(3) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

b. Le pouvoir de dérogation à la norme : une avancée salubre qui reste à généraliser

Le pouvoir de dérogation des préfets, expérimenté dès 2018 et généralisé en 2020 ⁽¹⁾, permet d'adapter certaines normes aux spécificités locales. Il offre aux préfets la possibilité de déroger temporairement à la réglementation, initialement dans sept grands domaines :

- subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
- aménagement du territoire et politique de la ville ;
- environnement, agriculture et forêts ;
- construction, logement et urbanisme ;
- emploi et activité économique ;
- protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- activités sportives, socio-éducatives et associatives.

Pourtant, quatre ans après sa généralisation, cet outil reste très peu utilisé ⁽²⁾. Depuis 2020, seuls 628 arrêtés ont été pris par les préfets de département, soit une moyenne de 1,5 arrêté par département et par an, avec de fortes disparités : 12 départements n'ont pris aucune dérogation, 12 un seul, et seulement 6 plus de vingt. Les préfets de région ont pris 152 arrêtés sur la même période, soit trois par région et par an. Les principaux bénéficiaires sont les collectivités territoriales et leurs groupements (90 % du total), les entreprises et les particuliers en profitant très peu.

(1) Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

(2) Les chiffres qui suivent proviennent du rapport de Mme Guylène Pantel et M. Rémy Pointerau fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, relatif au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes, 13 février 2025.

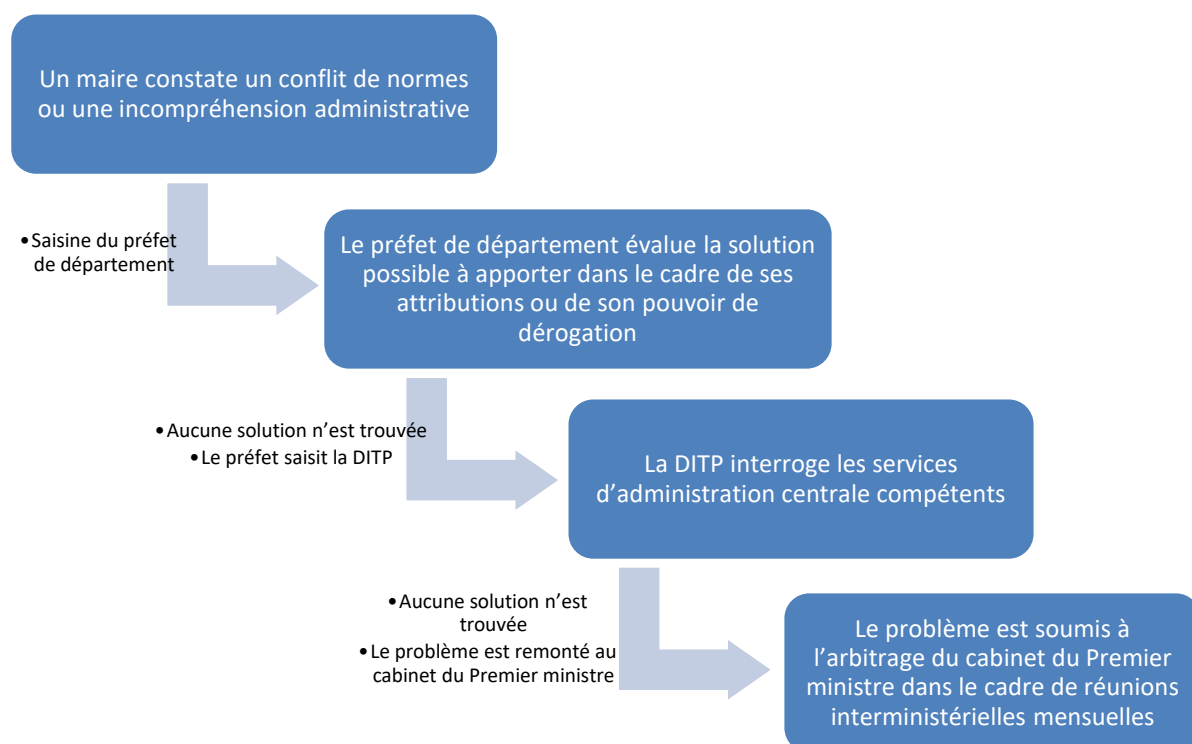
**NOMBRE D'ARRÊTÉS DE DÉROGATION PRIS PAR LES PRÉFETS
DEPUIS LE DÉCRET D'AVRIL 2020**

3. Renforcer la stabilité des normes et des procédures et rendre plus effectifs les mécanismes de simplification

Sans appliquer les principes de différenciation et de dérogation, partir de l'expérience des élus locaux implique aussi de lever les blocages administratifs qui peuvent complexifier, voire interrompre la mise en œuvre de projets de transition écologique. La récente initiative France Simplification, créée par la direction interministérielle à la transformation publique (DITP), constitue à ce titre une innovation dont les collectivités se sont saisies et qui fait ses preuves.

Créé par le Comité interministériel de la transformation publique en avril 2024 et étendu aux collectivités par les circulaires du 28 octobre 2024 et du 25 juillet 2025, France Simplification permet aux préfets de saisir l'administration centrale lorsque leurs pouvoirs habituels, notamment le pouvoir de dérogation, ne suffisent pas. Le dispositif mobilise les ministères et, si nécessaire, le cabinet du Premier ministre pour fournir une solution rapide aux obstacles rencontrés sur le terrain.

FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF « FRANCE SIMPLIFICATION »



Source : direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Depuis novembre 2024, plus de 520 projets ont été déposés et 423 solutions concrètes apportées. Parmi elles, 29 % concernent la transition écologique, 26 % l'urbanisme et l'aménagement du territoire, et 9 % le logement et l'hébergement. Ces solutions prennent des formes diverses : modifications législatives ou

réglementaires, adaptations de procédures, appui direct aux services déconcentrés, formation des agents ou lancement de missions et expérimentations. France Simplification agit comme une « administration de mission », capable de trancher rapidement les blocages et de rendre l'action de l'État lisible et efficace jusqu'au terrain.

Les rapporteurs saluent cette avancée et insistent sur le fait qu'elle ne doit pas rester un principe théorique. Pour exploiter pleinement le potentiel de France Simplification, le Gouvernement doit diffuser largement ce dispositif auprès des élus locaux, via les préfetures, et renforcer leur rôle de conseil juridique. Les préfets doivent guider les collectivités à chaque étape, sécuriser les projets et veiller à ce que les solutions proposées soient immédiatement appliquées sur le terrain, en particulier pour les projets de transition écologique et d'aménagement. C'est en transformant cette innovation en outil opérationnel que France Simplification pourra réellement rapprocher l'État des territoires et faire de la simplification une force au service de la territorialisation de la transition écologique.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 18 février 2026, la commission a examiné le rapport de la mission d'information sur la territorialisation et le portage des politiques publiques en termes d'aménagement du territoire et de transition énergétique et écologique (*Mme Constance de Pélichy et M. Vincent Thiébaut, co-rapporteurs*).

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/feobdh>

*

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

M. Marc Chappuis, préfet des Alpes-de-Haute-Provence

Table ronde « Intercommunalités »

– **Intercommunalités de France**

M. Jean Revereault, vice-président « Transitions écologiques et économie circulaire »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

M. Mathieu Groussin, conseiller

– **France Urbaine**

M. Jean-Patrick Masson, vice-président de Dijon Métropole

M. Arnaud Sorge, délégué général

Mme Maëva Fleytoux, conseillère transition écologique

M. Jean Deysson, conseiller cohésion des territoires et réforme territoriale

Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

M. Augustin Augier, secrétaire général

M. Jean-Marie Quéméner, directeur de programme « Bâtiments et aménagement durable »

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Alexandre Sanz, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire

Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP – Territoires de projet)

M. Michael Restier, directeur

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

M. Pascal Berteaud, président

Mme Hélène Peskine, directrice générale adjointe et directrice du développement de la recherche, de l'innovation et de l'international

Régions de France

M. Daniel Leca, vice-président de la région Hauts-de-France en charge notamment de l'aménagement du territoire

M. Pascal Gruselle, conseiller pour les affaires européennes et l'aménagement du territoire

Départements de France

Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du département de la Manche

M. Edouard Guillot, conseiller « Transition écologique »

M. Brice Lacourieux, conseiller « Relations avec le Parlement »

Mouvement des entreprises de France (Medef) *

Mme Laurence Rouger-de Grivel, directrice du développement durable

M. Jean-Baptiste Léger, responsable du pôle « Transition écologique »

M. Ghali Tanji, chargé de mission du pôle « Affaires publiques »

Banque des territoires

M. Michel-François Delannoy, directeur du département de l'appui aux territoires

M. Christophe Charenton, conseiller « Relations institutionnelles »

M. Boris Ravignon, maire de Charleville-Mézières et président d'Ardenne Métropole, auteur du rapport sur le coût du millefeuille administratif

Table ronde « territoires spécifiques »

– Association nationale des élus de montagne (Anem)

M. Olivier Riffard, délégué général

M. Charles Meiller, conseiller technique

– Association nationale des élus de territoires touristiques (Anett)

M. Philippe Sueur, président

M. Simon Lebeau, sous-directeur

Mme Géraldine Leduc, conseillère

Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

M. Thierry Lambert, délégué interministériel

M. Karim Beddek, adjoint au chef de service pilotage des transformations, chargé du pilotage territorial de la feuille de route du gouvernement

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

M. Jean-François Vigier, maire de Bures-sur-Yvette, vice-président de l'AMF et co-président de la commission transition écologique

Mme Nathalie Fourneau, responsable du département aménagement du territoire

Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

Fédération des agences locales de l'énergie et du climat (Flame)*

Mme Maryse Combres, présidente

Mme Bénédicte Rouault Quillévéré, déléguée générale

Audition conjointe

– **Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

Mme Agnès Reiner, directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique

– **Observatoire des Territoires**

M. François Philizot, préfet, président du conseil d'orientation

Association des petites villes de France (APVF)

M. Frédéric Leveillé, maire d'Argentan

M. Elias Maaouia, responsable des relations institutionnelles

Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

M. Antonin Aviat, Haut-commissaire adjoint

M. Jan Verdonk, conseiller du Haut-commissaire

Mme Sarah Tessé, cheffe de projet Territoires au pôle société et politiques sociales

M. Éric Woerth, député et ancien ministre, auteur du rapport *Décentralisation : le temps de la confiance*

Syndicat des énergies renouvelables (SER)*

M. Jules Nyssen, président

M. Alexandre Roesch, délégué général

M. Damien Adam, directeur expertises et stratégies

M. Alexandre de Montesquiou, consultant, directeur associé d’Ai2P, chargé des relations parlementaires du SER

Table ronde des services du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature

– Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

M. Philippe Mazenc, directeur général

Mme Anne-Lorraine Lattraye, sous-directrice de la sous-direction Territoires et Usagers

– Direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Damien Botteghi, directeur

– Direction de l’eau et de la biodiversité (DEB)

M. Damien Lamotte, adjoint à la directrice de l’eau et de la biodiversité

Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

Mme Adèle Tanguy, chercheuse sur les politiques d’adaptation au changement climatique

Mme Mariam Fofana, chercheuse gouvernance internationale de la biodiversité

Fédération française du bâtiment (FFB)*

M. Olivier Salleron, président

M. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques

M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

M. Bertrand Hanndeouche, chef du service transition écologique

Table Ronde « Réseaux associatifs »

– France nature environnement (FNE)*

M. Nicolas Richard, vice-président

– Réseau Action Climat (Rac)*

Mme Clara Sannicolas, responsable climat et territoires

Table Ronde « Ingénierie locale »

- **Fédération nationale des Conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (FNCAUE)**
Mme Sophie Gentil, directrice
Mme Eléonore Chambras Lafuente, responsable Affaires publiques
- **Fédération nationale des agences d’urbanisme (Fnau)**
Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale
Mme Karine Hurel, déléguée générale adjointe
- **Association nationale des directrices et des directeurs des agences techniques départementales (AnDAtd)**
Mme Cécile Calin, présidente
M. Christophe Marques, vice-président de l’AnDAtd et directeur de l’ATD des Côtes d’Armor

Agence de la transition écologique (Ademe)

- M. Sylvain Waserman, président-directeur général
M. Nicolas Soudon, directeur exécutif des territoires
M. Victor Worms, conseiller parlementaire

Audition conjointe

- **Inspection générale des finances (IGF)**
M. Henri Havard, inspecteur général des finances
M. Jean-Baptiste Rozières, inspecteur des finances
- **Inspection générale de l’administration (IGA)**
M. Stéphane Rouvé, inspecteur général de l’administration
- **Inspection générale de l’environnement et du développement durable (IGEDD)**
M. Guillaume Choisy, inspecteur général de l’environnement et du développement durable
Mme Anne Pons, inspectrice générale de l’environnement et du développement durable

Impulse Partners

- M. Arnaud Ménard, directeur général

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

M. Dominique Ramard, vice-président de la FNCCR, président du syndicat d'énergies des Côtes-d'Armor

M. Charles-Antoine Gautier, directeur général des services

M. David Beauvisage, directeur général adjoint

Commissariat général au développement durable (CGDD)

M. Brice Huet, commissaire général

Mme Marie Lehouck, cheffe de la délégation au développement durable

Mme Julie Pavan, cheffe du bureau de la tutelle

M. Nicolas Portier, professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po, président du Cercle pour l'aménagement du territoire (CPAT), ancien délégué général d'Intercommunalités de France

M. Jean-Louis Borloo, ancien ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

DÉPLACEMENT RÉALISÉ

La mission a réalisé, le 29 janvier 2026, un déplacement dans le département du Bas-Rhin afin de documenter, à l'échelle d'un territoire concret, plusieurs dimensions centrales de la mission :

- l'articulation entre la feuille de route régionale issue de la COP Grand Est, les politiques régionales (Sraddet, PCAET, dispositifs énergie-climat, biodiversité) et les priorités nationales (SNBC, Pnacc, stratégie nationale biodiversité) ;

- le rôle du préfet de région et du préfet de département dans l'animation des COP, la déclinaison territoriale de l'adaptation au changement climatique et la cohérence des CRTE avec les feuilles de route régionales ;

- l'organisation du « couple » préfecture de région et conseil régional Grand Est pour la planification, la programmation financière (CPER, fonds verts, DSIL, DETR) et le suivi des engagements ;

- la place des services déconcentrés (DREAL, DDT) et des opérateurs (ANCT, Ademe, Cerema, Banque des territoires) dans l'accompagnement des projets locaux, en particulier pour l'ingénierie de proximité (chefs de projet CRTE, Villages d'Avenir, Petites villes de demain, *etc.*) ;

- le rôle des PETR et des intercommunalités dans le portage territorial des politiques de transition, ainsi que les relations entre le PETR, les EPCI membres et les communes rurales ;

- les attentes des élus locaux face à la complexité institutionnelle et financière à travers la perception par les maires et présidents d'EPCI du « maquis » des dispositifs (COP, CRTE, fonds spécifiques, appels à projets) et des normes ;

- les besoins d'ingénierie humaine, de lisibilité et de stabilité des financements, dans un contexte de pression forte sur les budgets locaux et de renforcement des exigences environnementales.

**PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DANS
LE DÉPARTEMENT DU BAS-RHIN**

Heure	Séquence
7h16 – 9h02	<i>Paris Est > Strasbourg</i>
9h02 – 9h20	<i>Gare de Strasbourg > Hôtel du Préfet 2 Pl. du Petit-Broglie, 67000 Strasbourg</i>
9h20 – 9h50	Accueil à l'hôtel du préfet – M. Amaury de SAINT-QUENTIN, préfet de région Grand Est et préfet du Bas-Rhin – M. Samuel BOUJU, secrétaire général pour les affaires régionales et européennes – Mme Maxime AHRWEILLER ADOUSSO, secrétaire générale de la préfecture du Bas-Rhin
9h50 – 11h00	Table ronde avec les services de l'État mobilisés sur la territorialisation de la planification écologique et de l'aménagement du territoire – M. Samuel BOUJU, SGARE Grand Est – Mme Claire CHAFFANJON, Secrétaire générale de la COP Grand Est – M. Marc HOELTZEL, directeur de la DREAL Grand Est – M. Renaud LAHEURTE, directeur de la DDT du Bas-Rhin – Mme Émilie GRAVIER, directrice régionale de l'Ademe Grand Est – Mme Béatrice AGAMENNONE, directrice de la direction territoriale Est du Cerema – Mme Mélanie VILLIERS, directrice régionale Grand Est de la Banque des Territoires – Mme Sophie ECKERT, chargée de mission à la préfecture
11h00 – 12h00	Échange avec la Région Grand Est sur la territorialisation de la transition écologique et la contractualisation – M. François WERNER, Vice-président chargé de la transition écologique – Mme Sabine FRANÇOIS, directrice générale adjointe chargée des transitions
12h00 – 12h30	<i>Hôtel du Préfet > Europe Hôtel 15 Av. du Professeur René Leriche, 67500 Haguenau</i>
12h30-14h00	Déjeuner de travail avec le Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA) – M. Stéphane CHIPPONI, sous-préfet de Haguenau – M. Denis SCHULTZ, maire de Sand, vice-président du Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA) – Mme Estelle BURCKEL, directrice générale adjointe du SDEA
14h00 – 14h30	<i>Europe Hôtel > Sous-préfecture 2 Rue des Sœurs, 67500 Haguenau</i>
14h30 – 16h00	Réunion de travail avec le Pôle d'équilibre territorial et rural de l'Alsace du Nord – M. Stéphane CHIPPONI, sous-préfet de Haguenau – M. Jean-Lucien NETZER, maire de Bischwiller, membre du bureau – Mme Géraldine STAERLÉ, directrice par intérim – Mme Virginie FORMOSA, chargée de mission climat-air-énergie – Mme Elsa GRANDEMANGE, chargée de mission urbanisme et aménagement du territoire
16h00 – 16h15	<i>Sous-préfecture > Gare de Haguenau</i>
16h30 – 16h55	<i>Haguenau > Strasbourg</i>
17h19 – 19h05	<i>Strasbourg > Paris</i>