

Paris, le 22 mai 2023

Synthèse du rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'ingénierie proposés aux collectivités territoriales

présenté par **M. Christian Baptiste et Mme Karine Lebon**,
rapporteurs spéciaux des crédits de la mission *Outre-mer*

en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale

Le déficit en capacités d'ingénierie des collectivités territoriales ultramarines est une difficulté récurrente qui s'ajoute aux fragilités structurelles de ces territoires (éloignement, économies peu perméables à leur environnement régional, cherté de la vie, rareté du foncier, etc). Les conséquences de ce déficit sur le retard à engager et faire aboutir les projets, malgré des financements de l'État en hausse depuis la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (EROM), donnent également à ce sujet un caractère prioritaire. Pour toutes les personnes auditionnées par les rapporteurs spéciaux, une meilleure capacité en ingénierie contribuerait à une meilleure exécution des crédits de l'État au sens du document de politique transversale *Outre-mer* (I).

Les rapporteurs spéciaux proposent une évaluation des dispositifs mis en œuvre par l'État, notamment sur la mission *Outre-mer*, pour surmonter les difficultés constatées. Ils constatent une offre fournie, diversifiée, parfois difficile à appréhender pour les collectivités (II).

Le besoin de renforcement de l'aide en ingénierie fait consensus (direction générale des Outre-mer, préfectures ultramarines, opérateurs de l'État, associations des maires...). Les rapporteurs spéciaux appellent à une meilleure coordination de ces dispositifs, à la généralisation des « plateformes » sur chaque territoire et à la mise en place de dispositifs d'accompagnement sur un temps plus long, sans entraver la capacité décisionnaire des collectivités. (III)

1| LE DÉCALAGE ENTRE DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT À LA HAUSSE ET DES CONDITIONS NON PROPICES AU NIVEAU LOCAL À UNE CONSOMMATION DE MÊME NIVEAU

□ **Depuis la loi EROM (2017), une progression de l'engagement financier de l'État, en particulier en faveur de l'investissement public en Outre-mer**

– Dans un objectif de convergence des territoires et départements ultramarins avec les départements hexagonaux, le renforcement de l'engagement de l'État en faveur des Outre-mer s'est traduit au cours des dernières années par un appui renforcé aux dépenses d'investissement des collectivités ultramarines. Cet effort a notamment été porté par les contrats de convergence et de transformation. L'effort budgétaire de l'État en faveur des Outre-mer est passé (en CP) de 16,35 milliards en 2018 à 21,7 milliards en 2023.

– Les dépenses d'intervention représentent aujourd'hui près de la moitié des dépenses budgétaires de l'État en faveur des Outre-mer. Ces dépenses d'intervention, outre leur fréquent caractère pluriannuel, se traduisent le plus souvent sur le terrain par des cofinancements entre l'État, la collectivité ou d'autres partenaires ou opérateurs, et donnent dans tous les cas un rôle essentiel aux collectivités dans l'exécution des crédits.

□ **Les difficultés d'engagement et d'exécution**

– Le programme *Conditions de vie Outre-mer* de la mission *Outre-mer*, dont plus de la moitié des crédits représente des dépenses d'intervention, a longtemps souffert de difficultés d'exécution, en particulier de la ligne budgétaire unique (logement) et des crédits des contrats de convergence et de transformation. Malgré certaines améliorations, son exécution présente toujours des fragilités. Le niveau important des restes à payer du programme (2 milliards d'euros) traduit notamment des difficultés d'exécution sur le terrain, certains projets ne dépassant pas le stade de l'engagement juridique.

– Le taux très moyen d'exécution des contrats de convergence et de transformation 2019-2022, dont beaucoup d'actions impliquaient pour leur développement une capacité en ingénierie importante de la part des collectivités territoriales, plaide aussi pour un renforcement de l'ingénierie.

□ **Les fragilités structurelles des collectivités ultramarines**

Pour les personnes auditionnées par les rapporteurs spéciaux, les difficultés des collectivités ultramarines en matière d'ingénierie sont notamment la conséquence :

– de faiblesses en interne du point de vue des ressources humaines (faible taux d'encadrement, enjeu de la formation du personnel aux compétences techniques), de difficultés financières pour certaines collectivités, mais aussi de facteurs qui s'imposent à elles (problème de la « taille critique » pour les collectivités de petite taille, turn-over du personnel) ;

– de la difficulté pour certaines collectivités de mener un travail de prospective et d'une offre en ingénierie privée (bureaux d'étude) souvent moins développée ou moins performante que dans l'Hexagone.

2 | UNE OFFRE MULTIFORME D'AIDE À L'INGÉNIERIE, QU'IL S'AGISSE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT OU D'OPÉRATEURS PUBLICS

□ Les moyens déployés par les services déconcentrés de l'État

– Si les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) ont longtemps exercé seules le rôle d'accompagnement à l'ingénierie, celui-ci est désormais partagé avec d'autres acteurs, le plus souvent rattachés au secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). À titre d'exemple, en Guadeloupe, la cellule ingénierie du SGAR complète l'offre de services de la DEAL et préfigure une future agence guadeloupéenne d'ingénierie territoriale.

– Deux territoires ont bénéficié de moyens privilégiés pour établir des plateformes d'appui aux collectivités territoriales, Mayotte (en 2019) et la Guyane (en 2020). La PACT (plateforme d'appui aux collectivités territoriales) de Guyane monte en puissance en proposant un accompagnement à chacune des étapes de la réalisation d'un projet d'investissement par la maîtrise d'ouvrage publique, tant au niveau de la préfecture que des sous-préfectures.

□ L'AFD et le déploiement du fonds Outre-mer

– Le fonds Outre-mer 5.0 (FOM 5.0) a été lancé en 2019 dans un contexte de redimensionnement du dispositif d'appui-conseil de l'Agence française de développement (AFD), tant en termes de moyens alloués que de champ d'intervention. En 2021, il est devenu fonds Outre-mer (FOM), doté de 30 millions d'euros en AE sur 2021 et 2022. 9,4 millions d'euros ont été ouverts en 2023.

– L'instruction des demandes prend en compte les priorités définies par le comité de pilotage, après une formalisation des demandes avec l'agence locale de l'AFD et en lien avec la préfecture du territoire.

– Le FOM vise en priorité l'assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre des projets de collectivités dans le cadre de leurs programmations pluriannuelles d'investissement et les actions de renforcement de leurs capacités en ingénierie.

□ L'ANCT : les programmes territorialisés et une offre en ingénierie

Si l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ne dispose pas d'antennes dans les Outre-mer, son appui de proximité repose sur les délégués territoriaux de l'agence que sont les préfets et leurs services.

Les actions de l'ANCT dans les territoires ultra-marins reposent principalement :

– sur la déclinaison des programmes territorialisés (Petites villes de demain...) dans des conditions privilégiées ;

– sur une offre d'ingénierie dite sur mesure. L'ANCT intervient en subsidiarité de l'ingénierie locale : le préfet, délégué territorial de l'agence, peut solliciter le niveau central de l'agence dès lors que l'ingénierie disponible localement ne répond pas au besoin exprimé par une collectivité. L'ANCT peut alors mobiliser son accord-cadre d'ingénierie, ou subventionner la collectivité qui identifiera elle-même le prestataire qui lui convient.

□ **Le Cerema**

– Le Cerema, dont les implantations couvrent tant l’Hexagone que les Outre-mer, propose avant tout une expertise technique (infrastructures, environnement et risques, mobilités, mer et littoral...). Il s’agit du « premier établissement à pilotage partagé entre l’État et les collectivités territoriales », évolution mise en œuvre par l’article 159 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique dite 3DS.

– Les collectivités d’Outre-mer exerçant les compétences régionales et départementales ont toutes adhéré au Cerema, ainsi que la plupart des groupements de collectivités et environ 12 % des communes ultramarines.

– Implanté en Outre-mer depuis 2021, le Cerema constate une demande croissante des collectivités territoriales, notamment sur les projets d’infrastructures (transports...). Cette demande impose, selon les rapporteurs spéciaux, de revoir à la hausse le nombre d’emplois et la subvention pour charges publiques du Cerema.

3 | L’URGENCE D’APPROFONDIR LES DISPOSITIFS EXISTANTS ET DE PENSER AU LONG TERME, POUR ATTEINDRE L’OBJECTIF DE CONVERGENCE ET GARANTIR UN EMPLOI EFFICIENT DES DENIERS PUBLICS

Pour les rapporteurs spéciaux, les difficultés d’engagement et d’exécution ne doivent pas remettre en question le montant des crédits portés par certaines actions de la mission *Outre-mer* : c’est un renforcement de l’accompagnement des collectivités pour que les dispositifs soient connus et correctement utilisés qu’il convient d’engager.

□ **Améliorer la lisibilité des dispositifs aujourd’hui éclatés et généraliser les plateformes**

– Le manque de lisibilité et de visibilité a été mis en avant par de nombreuses personnes auditionnées. Les rapporteurs spéciaux saluent le fait que l’ANCT ait engagé un recensement, indispensable, de tous les dispositifs applicables. Ce recensement viendra enrichir le site « Aides territoires ».

– Les rapporteurs spéciaux appellent à une généralisation des plateformes d’appui aux collectivités territoriales, organisées par les services déconcentrés de l’État, qui sont pour l’instant limitées aux territoires de la Guyane et de Mayotte et qui ont fait la preuve de leur efficacité.

□ **La formation : favoriser la montée en compétences des agents territoriaux**

– Pour les rapporteurs spéciaux, le renforcement des compétences internes est incontournable, car le seul renforcement de la coordination des dispositifs au sein des plateformes existantes et futures ne peut suffire. Ils appellent notamment à une densification de l’encadrement intermédiaire. Ils rappellent toutefois les différentes fragilités structurelles et les paramètres extérieurs qui s’imposent aux collectivités territoriales. Ils appellent à des mesures incitatives pour faciliter l’accueil des agents publics sur les territoires ultramarins rencontrant des problèmes d’attractivité.

– L’offre de formation existe (programmes du CNFPT, y compris offre « sur mesure » à la demande des collectivités territoriales, webinaires organisées par certaines préfectures, l’AFD et l’ANCT etc) : il est impératif de mieux la faire connaître.

□ Consolider toute la chaîne d’ingénierie et les dispositifs d’accompagnement sur le long terme

– Pour les rapporteurs spéciaux, il est indispensable de renforcer l’ingénierie « amont », qui permet aux collectivités de solliciter précisément certaines aides en ingénierie, par exemple pour une aide à la maîtrise d’œuvre. Ces carences en ingénierie « amont » privent souvent les collectivités de la possibilité de s’inscrire dans des dispositifs permettant de trouver un cadre et un accompagnement financier pour faire émerger ou concrétiser les projets qu’elles voudraient porter.

– Il est nécessaire de proposer des dispositifs accompagnant les collectivités sur une durée plus longue. Les rapporteurs spéciaux espèrent que la prochaine révision de l’accord-cadre d’appui à l’ingénierie de l’ANCT, d’ici fin 2024, sera l’occasion de faire évoluer certains aspects de l’accompagnement assuré par l’agence, notamment en termes de durée.

– Pour répondre en partie aux difficultés de recrutement des collectivités territoriales, les rapporteurs spéciaux considèrent comme prioritaire de réfléchir à un dispositif particulier facilitant le retour des forces vives des Outre-mer dans leur territoire d’origine.

Les principales recommandations des rapporteurs spéciaux

– Généraliser les plateformes d’ingénierie d’appui aux collectivités territoriales, sur le modèle de celles mises en place en Guyane et à Mayotte, tout en respectant les particularités des territoires, et doter ces plateformes des moyens humains et financiers correspondants. Proposer dans un second temps une offre de guichet unique pour les collectivités territoriales.

– Mettre en œuvre des mesures incitatives pour faciliter l’installation des agents publics dans les territoires ultramarins rencontrant des problèmes d’attractivité.

– Réfléchir aux moyens de compléter l’offre du site *Aides Territoires* par des fonctionnalités de suivi des financements au profit des collectivités.

– Encourager le recours aux programmes du CNFPT, dont l’offre de formation recouvre notamment des dispositifs sur-mesure conçus avec les collectivités territoriales.

– À l’occasion de la prochaine révision de l’accord-cadre d’appui à l’ingénierie de l’Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), prévoir un accompagnement au-delà des phases d’études préalables et intégrer les phases de conception et de finalisation des projets, en coordination avec les autres dispositifs d’ingénierie publics.

– En concertation avec les collectivités territoriales, saisir l’opportunité de la préparation des prochains contrats de convergence et de transformation pour y intégrer une dimension « ingénierie ».

– Réfléchir à un dispositif particulier facilitant le retour des forces vives des Outre-mer dans leur territoire d’origine.