

N° 956
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer le réseau d'ingénierie territoriale
pour les transitions environnementale, énergétique et climatique,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Monique de MARCO,
Sénatrice

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les collectivités territoriales sont les premiers témoins du changement climatique à l'œuvre sur l'ensemble du territoire hexagonal et dans les outre-mer.

Incendies, canicules, sécheresse, inondations, grêle, recul du trait de côte, tornades : en 2026, les effets de l'inaction climatique se font désormais ressentir sur l'ensemble du territoire avec une particulière acuité, sans que les collectivités aient les moyens humains et financiers d'y faire face. Préserver la vie et la biodiversité, améliorer la gestion de l'eau, réduire l'artificialisation des sols, rénover thermiquement le patrimoine, développer les énergies renouvelables, adapter les infrastructures et prévenir les risques naturels : tout cela nécessite une mobilisation d'ampleur à l'échelon local.

Il nous revient de répondre au besoin grandissant de sécurité climatique des citoyens en fournissant aux collectivités territoriales compétentes les moyens d'agir.

En amont des actions concrètes, l'ingénierie joue un rôle crucial de déclencheur. Elle rassemble toute la matière grise nécessaire en amont des projets pour réaliser les études de faisabilité, les diagnostics techniques, l'assistance juridique. Ainsi, selon la Banque des territoires, un euro investi dans l'ingénierie territoriale sécurise environ 117 euros de financements publics.

Pourtant, les travaux récents conduits à l'Assemblée nationale et au Sénat montrent que l'ingénierie des transitions repose encore trop souvent sur l'administration centrale et déconcentrée au sein des services préfectoraux.

Certains dispositifs territoriaux existent mais ne bénéficient pas de financements adaptés aux besoins de l'ensemble des collectivités à l'œuvre.

L'article 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le département met une assistance technique à disposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ne disposent pas de moyens suffisants dans les domaines de l'assainissement, de l'eau, des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat.

À l'échelle infra départementale, l'article L. 211-5-1 du code de l'énergie a permis la création d'agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), des agences d'ingénierie partenariales et territoriales, à but non lucratif créées par les collectivités territoriales, en lien avec l'État.

Cependant, faute de moyens spécifiques alloués par l'État aux collectivités, l'application de ces dispositions est sujette à des arbitrages budgétaires difficiles dans les territoires.

Depuis la suppression de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) en 2015, les petites communes sont particulièrement démunies en matière d'ingénierie. La situation financière particulièrement dégradée des départements ne leur permet pas de remplir leur mission. Dans les autres collectivités, les règles strictes d'équilibre budgétaire applicables à la partie fonctionnement, dans lesquelles sont intégrées les dépenses d'ingénierie, qui s'apparentent pourtant d'avantage à des dépenses d'investissement, ne permettent pas de faire jouer leur effet levier financier.

En Gironde et ailleurs, d'autres ressources ont été affaiblies, à l'image des budgets des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), en net recul après la réforme du recouvrement de la taxe d'aménagement, à partir de 2021. Depuis 1977, ces structures d'intérêt général contribuent pourtant utilement à éclairer les élus et les citoyens sur les questions liées à l'aménagement urbain, dans un sens favorable à la sobriété foncière et à la qualité architecturale durable.

Il en découle une forte iniquité territoriale, pointée au Congrès des maires, le 19 novembre 2025. Comme l'a résumé le président de l'association des maires des Pyrénées orientales : « *La fracture de l'ingénierie territoriale, c'est l'une des grandes fractures de notre pays* ».¹

¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/congres-des-maires-laccs-lingenierie-territoriale-un-defi-pour-les-futurs-maires-ruraux>

Dans le même temps, d'autres ressources essentielles à l'accompagnement des collectivités ont été fragilisées par des coupes budgétaires au cours des dernières années. Le Fonds vert, pourtant destiné à accélérer la transition écologique dans les territoires, a vu son enveloppe passer de 2,5 milliards à 1,15 milliards en 2025, puis à 837 millions en 2026.

L'ADEME, qui finance pourtant en 2026 à hauteur de 15 millions d'euros des actions de soutien aux collectivités engagées dans des démarches de rénovations énergétiques et climatiques, a vu elle aussi son budget annuel réduit en 2026 (1,026 milliard d'euros) après 2025 (1,37 milliard d'euros, contre 4,2 milliards en 2024).

En Gironde et ailleurs, d'autres ressources ont été affaiblies, à l'image des budgets des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), en net recul après la réforme du recouvrement de la taxe d'aménagement, à partir de 2021. Depuis 1977, ces structures d'intérêt général contribuent pourtant utilement à éclairer les élus et les citoyens sur les questions liées à l'aménagement urbain, dans un sens favorable à la sobriété foncière et à la qualité architecturale durable.

Seuls les moyens de la Banque des territoires, engagée dans un plan pluriannuel 2024-2028 de 100 milliards d'euros, ont échappé à ces coupes budgétaires. Au-delà des prêts de très long terme destinés à accompagner les collectivités pour la nécessaire modernisation des réseaux d'eau potable très dégradés²(« plan eau »), l'essentielle rénovation énergétique des écoles, collèges et lycées (programme « EduRenov ») et d'autres rénovations lourdes, constitutions d'îlots de fraîcheurs, la Banque des territoires consacre 50 millions d'euros par an en crédits d'ingénierie.

Mis bout-à-bout, ces moyens consacrés à l'ingénierie territoriale restent en deçà des besoins, évalués à 10 euros par Français et par an, soit 680 millions d'euros. Dès lors, et face aux attentes croissantes de la population pour le renforcement de la sécurité climatique, la nécessité de transférer une partie des crédits alloués à l'ingénierie aux collectivités fait consensus chez les élus.

² 20% de l'eau potable en France s'échappe du réseau en raison de fuites, selon l'Office français de la biodiversité <https://www.ici.fr/infos/societe/comment-un-milliard-de-m3-d-eau-potable-sont-perdus-chaque-annee-en-france-1842169>

En particulier, cette proposition de loi s'appuie sur la lettre ouverte adressée par de nombreux élus de la Fédération des Agences locales l'énergie et du climat (FLAME) au Premier ministre en février 2024 et sur les conclusions du colloque consacré au financement de l'ingénierie énergie-climat organisé à l'Assemblée nationale en mars 2025.

Selon une évaluation d'I4CE de 2022, 25 000 agents seraient nécessaires pour conduire des actions énergie-climat sur le territoire adaptées aux orientations et objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Pour y remédier, cette proposition de loi ambitionne donc de permettre aux collectivités de se doter des moyens humains d'ingénierie nécessaires pour conduire les transitions environnementales, énergétiques et climatiques adaptées à chaque territoire, en les incitant à les mutualiser.

Elle vise donc, pour cela :

- à créer une dotation versée par l'État dédiée au financement de l'ingénierie territoriale mutualisée des EPCI opérée par les ALEC et les CAUE (article 1) ;
- à permettre, côté collectivités, le reversement d'une fraction ou de la totalité de l'IFER pour contribuer au financement du dispositif (article 2).

Proposition de loi visant à renforcer le réseau d'ingénierie territoriale pour les transitions environnementale, énergétique et climatique

Article 1^{er}

- ① Le chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 7 ainsi rédigée :

- ② « Section 7

- ③ « **Dotation de financement de l'ingénierie territoriale**

- ④ « Art. L. 2334-43. – I. – Une dotation de financement de l'ingénierie territoriale est instituée en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui choisissent de mutualiser leurs moyens en matière d'ingénierie technique, juridique ou financière. Cette dotation a pour objet de financer des dépenses d'ingénierie dans les domaines de la transition environnementale, de l'adaptation au changement climatique, de la préservation et de la restauration de la biodiversité, de la gestion durable de l'eau, de la rénovation énergétique, de la renaturation, de la protection des espaces verts, de la prévention des risques naturels et de la sobriété foncière.

- ⑤ « II. – Peuvent bénéficier de cette dotation les établissements publics de coopération intercommunale qui satisfont aux conditions suivantes :

- ⑥ « 1° Avoir constitué un budget annexe consacré à l'ingénierie territoriale ;

- ⑦ « 2° Affecter à ce budget annexe tout ou partie du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux perçue par l'établissement ou reversée par les communes membres dans les conditions prévues par le code général des impôts ;

- ⑧ « 3° Avoir adopté un programme pluriannuel d'ingénierie territoriale associant les communes membres et créé une agence locale de l'énergie et du climat prévue à l'article L. 211-5-1 du code de l'énergie ou avoir contribué au financement d'un organisme prévu à l'article 6 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture ;

- ⑨ « 4° Présenter des projets mutualisés conduits à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un département.

- ⑩ « III. – Le bénéfice de la dotation est subordonné à la conclusion d'une convention d'ingénierie territoriale entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres participant au dispositif.

- ⑪ « Cette convention précise notamment :
- ⑫ « 1° Les moyens humains et financiers affectés à l'ingénierie territoriale mutualisée ;
- ⑬ « 2° Les modalités de mutualisation des personnels, des analyses, des expertises et des moyens techniques ;
- ⑭ « 3° Les projets communs conduits à l'échelle du bassin de vie ou du département tenant compte, le cas échéant, des besoins particuliers des communes de moins de 1500 habitants ;
- ⑮ « 4° Les modalités de contribution financière des établissements signataires ;
- ⑯ « 5° Les modalités de suivi et d'évaluation des actions financées par le fonds.
- ⑰ « IV. – Les crédits attribués par le fonds ont vocation à financer les services d'ingénierie conduits par les agences et les organismes mentionnés au 3° du II, notamment :
 - ⑱ « 1° Les études préalables et les études de faisabilité ;
 - ⑲ « 2° Les diagnostics territoriaux et environnementaux ;
 - ⑳ « 3° Les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ;
 - ㉑ « 4° Le recrutement ou la mise à disposition de personnels spécialisés ;
 - ㉒ « 5° L'expertise technique, juridique, financière et environnementale ;
 - ㉓ « 6° Le montage des dossiers de financement et des marchés publics ;
 - ㉔ « 7° Le suivi et l'évaluation des projets et la capitalisation des retours d'expérience.
- ㉕ « V. – Le montant de la dotation est calculé en fonction :
 - ㉖ « 1° De la population totale et l'étendue géographique couverte par le périmètre de ces établissements ;
 - ㉗ « 2° Du nombre et de la nature des projets mutualisés ;
 - ㉘ « 3° De l'exposition du territoire aux risques climatiques et environnementaux ;
 - ㉙ « 4° De l'effort financier consacré par les établissements publics de coopération intercommunale prévu par la convention ;

- ③⑩ « 5° Des dépenses de personnel et de fonctionnement de la structure ou du service mutualisé figurant au budget de l'exercice précédent, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'État.
- ③⑪ « Une majoration de 15 % de cette dotation est accordée lorsque la convention de mutualisation intègre une proportion minimale de communes caractérisées comme rurales au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou éligibles à la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L. 2334-21.
- ③⑫ « VI. – Les modalités d'application du présent article, notamment les critères d'éligibilité, le plafond des dépenses subventionnables et les conditions de contrôle de l'effectivité de la mutualisation, sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 2

- ① Le chapitre 001 du titre V de la deuxième partie du livre I^{er} du code général des impôts est complété par un article 1635-0 *quinquies* A ainsi rédigé :
- ② « Art. 1635-0 quinquies A. – Tout ou partie du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux perçue par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peut être affectée au financement de l'ingénierie territoriale dans les conditions prévues à l'article L. 2334-43 du code général des collectivités territoriales.
- ③ « Si le choix des établissements publics de coopération intercommunale se porte uniquement sur une fraction du produit de l'imposition, cette dernière est fixée par délibération concordante des établissements publics de coopération intercommunale et des communes membres participant au dispositif d'ingénierie territoriale.
- ④ « Lorsque cette fraction ou la totalité du produit de l'imposition est affectée au budget annexe mentionné au 1° du II du même article L. 2334-43, elle est exclusivement consacrée aux dépenses d'ingénierie territoriale. »

Article 3

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.