

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Audition de M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires, sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (n° 1394) 2
- Informations relatives à la Commission 19

Mercredi 21 novembre
2018

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
Mme Barbara Pompili,
*Présidente***



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu, M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires, sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (n° 1394).

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous avons le plaisir d'entendre aujourd'hui M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires.

Monsieur le commissaire général, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Comme vous le savez, notre commission aura à examiner très prochainement la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Votre audition nous a évidemment paru essentielle, car vous avez produit, en juin 2018, un rapport de préfiguration d'une telle agence, dont la création avait été souhaitée par le Président de la République lors de la Conférence nationale des territoires (CNT) en juillet 2017.

La création de cette agence répond à une demande des élus locaux, qui ont besoin d'un outil au service des territoires pour les aider à porter des projets. La démarche soutenue par le Président de la République était celle d'un État facilitateur, privilégiant une logique ascendante, partant des territoires eux-mêmes.

Vous avez, dans votre rapport de préfiguration, dressé des pistes en ce sens, tout en proposant le regroupement de nombreuses structures existantes dans un souci de rationalisation du paysage, avec l'instauration d'un « guichet unique » auquel les collectivités pourraient s'adresser.

Pourriez-vous nous indiquer la réflexion qui vous a guidé dans l'élaboration de vos conclusions, et nous rappeler celles-ci ?

Par ailleurs, on ne part pas de rien : des départements ou des intercommunalités ont déjà créé des structures de soutien technique et d'ingénierie ; des cabinets d'ingénierie privée proposent leurs services aux élus locaux. La nouvelle agence aura donc à trouver sa place dans cet « écosystème », et l'enjeu sera aussi pour elle d'apporter une plus-value par rapport à la situation existante. Quelle est votre appréciation sur ce point ?

Enfin, la proposition de loi sénatoriale reprend des axes de réforme que vous aviez suggérés, tout en y apportant certaines inflexions. Pourriez-vous nous faire part de vos observations sur les conclusions du Sénat ? Dans la période actuelle, votre responsabilité est grande.

Monsieur le commissaire général, je vous cède la parole.

M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires. Mesdames et messieurs les députés, c'est un honneur pour moi que de m'exprimer devant vous. C'est pourquoi j'aborde cette audition avec une grande solennité.

Je m'efforcerai de vous dire ce qui a conduit ma réflexion pour établir le rapport de préfiguration qui m'avait été commandé dans une lettre de mission signée par le Premier ministre. J'ai pris mes fonctions le 23 avril 2018 ; j'ai remis ce rapport en juin 2018 ; et depuis, se sont déroulés un certain nombre d'événements que j'exposerai.

Je me suis posé quatre questions au sujet de cette Agence nationale de la cohésion des territoires. Pourquoi une agence ? Pourquoi serait-elle nationale ? Que signifie assurer la cohésion ? Quels sont les territoires concernés ?

Dans une France à l'organisation décentralisée, le débat traditionnel consiste à se demander quelle est la légitimité de l'intervention de l'État. Une telle intervention est-elle nécessaire ? À quel point faut-il décentraliser ?

Le débat sur la décentralisation est parfaitement légitime. J'en connais bien les termes, pour l'avoir appréhendé dans différentes fonctions pendant de nombreuses années. En effet, vous savez peut-être que j'ai été directeur général des collectivités locales, conseiller technique au cabinet de M. Daniel Vaillant lorsqu'il était ministre de l'intérieur, et directeur de cabinet de M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, puis préfet des Yvelines. J'ai également été directeur général des services de conseils départementaux, pendant quatre ans en Saône-et-Loire et pendant un peu moins de trois ans en Seine-Maritime.

Cependant, je ne me suis pas placé sur ce plan, du moins pas d'emblée. J'ai cherché à savoir si, en pratique, il y a actuellement une adéquation point par point entre les besoins des territoires, tels qu'ils sont exprimés de manière plus ou moins détaillée par les élus qui portent les projets, et les ressources. Les ressources permettent-elles à chaque fois de passer d'un projet politique à une stratégie d'action territoriale ? Si une telle adéquation existe dans la grande majorité des cas, la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires n'est sans doute pas nécessaire. Si, par contre, les projets n'aboutissent pas dans de nombreux territoires, il faut d'abord comprendre pour quelles raisons, puis établir une nouvelle démarche et peut-être une structure nouvelle.

En ce qui concerne la première question, mon expérience personnelle ainsi que les auditions que j'ai menées m'ont conduit à constater que les efforts sont réels, que les structures locales sont souvent efficaces et pertinentes, mais que malgré tout, dans beaucoup de territoires, les projets n'aboutissent pas, pour deux raisons principales. La première en est le manque de moyens, aussi bien au niveau de la maîtrise d'ouvrage qu'à celui de la maîtrise d'œuvre ou de l'aide technique et financière – « ingénierie » est un mot valise. La deuxième raison est le maquis incroyable de règles et d'interlocuteurs, y compris au sein des services de l'État ou de ses opérateurs, qui tiennent des discours différents. Pour un porteur de projet, ce maquis et les délais qu'il entraîne sont décourageants. Parfois les règles appliquées par les collectivités locales ne sont pas simples non plus.

Comment faire pour améliorer cette situation ? Si vous me permettez une expression dramatique, une « mobilisation générale » est nécessaire autour des projets des territoires, à laquelle l'État doit prendre sa part, non pas en disant ce qu'il faut faire ou ce qui est bon pour les collectivités territoriales, mais en les écoutant. Sans jeter la pierre à personne, j'affirme qu'il faut changer d'état d'esprit et renoncer à se substituer aux autres, à poser d'abord la norme et à attendre des collectivités qu'elles s'y conforment. Ce n'est pas la première fois que vous entendez qu'il faut changer de paradigme, mais justement, les structures actuelles se sont montrées impuissantes à mettre en œuvre cette transformation.

On pourrait penser qu'il suffit de revenir en arrière, mais un tel retour en arrière est impossible et il ne serait pas efficace.

J'ai été nommé Commissaire général à l'égalité des territoires le 23 avril dernier, et depuis que j'exerce ces fonctions, je travaille à mettre en œuvre la politique d'aménagement

et de cohésion du territoire. Le commissariat général a, par exemple, la charge de la tutelle de l'ANRU et de la cotutelle de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Cependant, exercer cette tutelle, donner des instructions, est différent de coordonner l'action des opérateurs. En effet, une administration centrale peine à raisonner en se mettant à la place des opérateurs, parce que son mode de fonctionnement est différent.

C'est pourquoi je soutiens dans mon rapport qu'un opérateur d'opérateurs est nécessaire. Nous avons besoin d'un opérateur déconcentré, qui soit au service des collectivités territoriales et des territoires de projet, qui soit un outil à la main des préfets de département comme de région, pour que nous puissions faciliter l'aboutissement des projets portés par les territoires. Cet état d'esprit et cette démarche sont constitutifs de ce que doit être l'agence, plus encore que sa structure.

Pour en venir à la structure, le préfet sera délégué territorial de l'agence, ce qui lui donnera la légitimité pour mieux coordonner les actions d'opérateurs qui sont souvent centralisés. Sa mission sera relativement simple. Un ou plusieurs élus d'un territoire, quel qu'il soit – ultramarin, de montagne, urbain ou rural, territoire d'industrie ou non –, doivent pouvoir rencontrer le délégué territorial de l'agence qu'est le préfet, afin d'établir un premier état des besoins d'ingénierie. Il faut pouvoir s'appuyer sur les agences techniques départementales, les agences d'urbanisme, les services des collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État. Certes, la direction départementale des territoires (DDT) a connu des réductions d'effectifs importantes et l'on ne reviendra pas totalement en arrière. Il ne s'agit donc pas d'une recentralisation, mais d'une décentralisation de l'examen des projets et d'une déconcentration de leur instruction par l'État.

Les élus devraient pouvoir rencontrer un interlocuteur unique, qui puisse parler au nom de l'État, afin d'éviter de démobiliser les élus qui sont las d'obtenir des réponses différentes à leurs questions. Cela ne signifie pas que les élus ne pourront pas s'adresser à l'ANAH, à l'ANRU... Il ne s'agit pas de poser sur les territoires une chape de plomb !

Les territoires pourront faire appel à l'agence ou au préfet de manière individuelle ou groupée. Le programme « Action cœur de ville », par lequel 222 communes moyennes par la taille de leur population ont droit à une aide différenciée de l'ensemble des acteurs locaux ou nationaux pour rénover leur centre-ville, offre un exemple d'une telle action groupée. On pourra ainsi mener des actions dans tous les domaines de la vie quotidienne de nos territoires, tels que la mobilité, l'accès aux soins ou la culture.

Enfin, j'ai présenté dans ce rapport deux scénarios. Le premier a l'avantage de la clarté : il s'agit de fusionner au sein de la nouvelle agence tous les opérateurs qui travaillent dans ce domaine : l'ANAH, l'Agence du numérique, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Toutefois, ce scénario pose problème en raison de la guerre de tranchées et du mécano institutionnel qui s'ensuivraient pendant cinq à sept ans : pendant cette période, l'énergie perdue dans la fusion ne serait pas consacrée aux territoires eux-mêmes et à leurs projets.

Pour cette raison, le scénario qui a ma préférence consiste en une vraie fédération des opérateurs autour de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. C'est ce scénario qui a été effectivement voté au Sénat : une fédération qui intégrerait deux opérateurs qui sont liés à

juste titre, à savoir l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux et l'Agence du numérique. Chacun de ces opérateurs représente une trentaine de personnes : c'est donc une intégration plus facile à réaliser que celle des 2 800 personnes du CEREMA ou des 1 000 personnes de l'ADEME, et elle doit pouvoir être menée à bien sans perdre en capacité opérationnelle. Les quatre autres opérateurs, c'est-à-dire l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME et le CEREMA, seront fédérés autour de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

En effet, si les enjeux sont nombreux, tels que la mobilité ou le désenclavement, deux questions fondamentales se posent dans tous nos territoires : la couverture numérique et l'accès aux soins, notamment dans les zones rurales. C'est pourquoi l'article 2 de la proposition de loi établit que ces deux objectifs doivent être des missions de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Mme la présidente Barbara Pompili. Je vous remercie. Je pense que vous aurez l'occasion de développer vos propositions en répondant aux questions.

Je donne d'abord la parole aux représentants des groupes.

Mme Yolaine de Courson. Je vous remercie, monsieur le Commissaire général à l'égalité des territoires, pour votre présentation complète et instructive sur le fonctionnement, le rôle et les missions de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Comme vous l'avez dit, cette agence incarne la transformation de l'action de l'État, laquelle, avant la décentralisation, était essentiellement prescriptive — on se souvient des appels à projets dans le cadre desquels il fallait entrer, même avec un chausse-pied — et qui doit devenir celle d'un facilitateur, voire d'un « ensembleur ».

Le diagnostic de départ est que de nombreux élus locaux portent des projets mais peinent à les concrétiser en raison d'un manque d'ingénierie et de la complexité d'agencement entre les différents opérateurs.

La création de l'agence répond donc à la demande, formulée par les élus et les territoires, de disposer d'un outil de coordination et d'ingénierie permettant de mobiliser les ressources existantes de l'État et de ses opérateurs au profit des porteurs de projets sous forme d'une aide sur mesure, comme celle mise en œuvre par le programme « Action cœur de ville ». On peut se réjouir de la logique ascendante de l'action retenue, qui part des projets des collectivités territoriales, au lieu d'une logique descendante qui consisterait à décliner au plan local des politiques conçues par l'administration centrale.

La prise en compte des territoires les plus fragiles dans le champ d'intervention de l'ANCT est garantie en assurant une approche différenciée selon les territoires.

Le mode de gouvernance fait encore l'objet de discussions, qui concernent en particulier le poids des élus et la nécessité d'un comité local de cohésion territoriale pour renforcer l'information et l'association des élus locaux.

La question des ressources est également débattue, tant à l'échelle nationale que locale. Or ces ressources ne sont pas seulement financières. La principale ressource d'un territoire réside dans ses habitants et dans la vision qu'ils portent. Faire naître une vision et articuler des projets pour développer les territoires sera la véritable pierre angulaire de l'action

de l'agence. Sans ces projets, même la meilleure ingénierie du monde n'aurait pas beaucoup d'utilité.

Je m'interroge donc sur le pouvoir « d'inspiration » qu'aura l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Dans quelle mesure serait-il possible d'envisager l'agence non seulement comme un outil de coordination de l'ingénierie, mais également comme un lieu de ressources pour les élus et les territoires en recherche d'idées et d'inspiration ?

Il serait intéressant, par exemple, que l'ensemble des projets développés par l'ANCT soient rassemblés dans une « projetothèque » et mis à disposition dans tout le territoire national. Cette « projetothèque » serait l'outil inspirant, l'élément qui alimente et fertilise la réflexion ainsi que l'élaboration des projets.

M. Jean-Marie Sermier. Les territoires ruraux se sentent abandonnés depuis un certain nombre d'années, probablement parce que les fractures numérique et financière sont importantes, comme les citoyens nous le disent par l'intermédiaire des « gilets jaunes », depuis quelques jours, ou par l'intermédiaire des maires au Congrès des maires qui se tient actuellement.

Dans le domaine de l'ingénierie, on constate également une fracture importante. En effet, dans une métropole, on trouve des services de qualité et des techniciens capables de porter un dossier dont les élus ont donné le sens politique. Dans les petites villes et les territoires ruraux, la situation est beaucoup plus compliquée parce que si l'envie d'agir est bien présente, les capacités sont différentes.

Tout le monde peut donc être favorable à la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Je crois que c'est effectivement une attente de nombre de nos concitoyens et de nos élus.

Cependant, il faut savoir ce que l'on veut faire de cette agence et quels moyens on veut lui donner. Je vous avouerai que vous ne m'avez pas rassuré, notamment lorsque vous avez dit que l'agence serait « aux mains des préfets ». Pour nous, elle doit être aux mains des élus qui s'adressent à elle pour obtenir certains services.

Quels moyens peut-on donner à cette agence ? Nous manquons d'ensembliers, or cette tâche ne peut pas être remplie par des fonctionnaires, même s'ils sont sans doute très compétents dans leur domaine d'activités. Quand un maire rural veut mettre en place une maison de santé, il doit réfléchir à long terme et tenir compte des nouvelles technologies. Pour cela, il faut mobiliser des techniciens de haut rang et des personnels de bon niveau.

À l'heure actuelle, les contours de l'agence sont trop flous. Nous voudrions mieux connaître ses objectifs, ses moyens et sa mission réelle. Par ailleurs, il faut que sa gouvernance soit aux mains des élus.

M. Bruno Millienne. Dans le contexte actuel, où l'on entend tout et son contraire sur les relations entre l'État et les collectivités locales, je me réjouis que cette agence résulte de la promesse faite par le Président de la République au Sénat en juillet 2017, à l'occasion de la toute première Conférence nationale des territoires, mais surtout qu'elle résulte d'une demande des élus locaux et notamment, du président de l'Association des maires et présidents d'intercommunalité (AMF) de France, M. François Baroin. C'est une preuve que ce Gouvernement est à l'écoute et entend bien, comme l'a rappelé récemment Mme la ministre

Jacqueline Gourault dans une interview accordée au *Parisien*, faire en sorte que Gouvernement et collectivités avancent main dans la main, car il n'est de réussite que collective.

La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires s'inscrit dans cette logique. Il s'agit de mettre en place un « guichet unique » pour les collectivités locales qui concentrera l'offre d'ingénierie à leur service afin de contribuer au développement de nos territoires. Cet outil facilitateur, décentralisé, doit voir le jour le plus rapidement possible afin de proposer une aide sur mesure, et non un *kit* uniforme, pour réduire la fracture territoriale et aider les territoires qui ne sont pas armés pour s'en sortir seuls car ils n'ont pas les services, les compétences ou les moyens nécessaires.

En somme, ce sera un opérateur nouveau qui coordonnera l'action des opérateurs intégrés ou conventionnés pour soutenir les collectivités dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur du maintien des services publics, de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, de l'accès aux soins, aux transports et au numérique. On a fait le choix d'une démarche verticale et néanmoins vertueuse, dans laquelle le préfet serait délégué territorial afin d'éviter le syndrome de l'usine à gaz. Le groupe Mouvement Démocrate et apparentés est favorable à cette proposition de loi, qui répond à un véritable besoin du terrain. Le Sénat s'est exprimé sur ce texte et l'a légitimement modifié.

Je souhaite soulever trois questions. Premièrement, si le montage financier est assez clair, en revanche je m'interroge sur la place des personnes privées. Le Sénat a fait adopter un amendement apportant davantage de souplesse quant aux catégories de ressources dont pourra bénéficier l'agence. Quel est votre avis sur la question ?

Deuxièmement, en ce qui concerne la gouvernance au niveau local, la logique voudrait qu'existe un interlocuteur unique. Le préfet semble être un tel interlocuteur, aussi je suis plus dubitatif sur l'idée d'un comité local de la cohésion territoriale, comme le propose le Sénat. Est-ce vraiment nécessaire ? S'il faut une instance locale, les commissions de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ne pourraient-elles jouer ce rôle ?

Troisièmement, en ce qui concerne le public visé, confirmez-vous que l'agence sera prioritairement à la disposition des collectivités les plus fragiles, ce qui exclurait assez logiquement les métropoles ? Quid des communautés urbaines (CU) et des communautés d'agglomération (CA) ?

M. Christophe Bouillon. Monsieur le commissaire général, nous souhaiterions que la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire soit destinataire de votre rapport. L'agence que nous allons mettre en place sera peut-être différente de celle que vous avez rêvée. L'agence rêvée est celle qui a les moyens de fonctionner, comme le rappelle le Conseil d'État, et celle qui définit clairement son périmètre. Le périmètre que vous avez annoncé dans votre propos liminaire est-il susceptible d'évoluer ? L'agence rêvée est celle qui, dans sa gouvernance, donne une place essentielle aux élus, et notamment aux élus ruraux qui en attendent beaucoup et qui innovent dans leurs territoires, en particulier dans les domaines numérique ou énergétique. C'est celle qui cible les communes auxquelles elle s'adresse.

La copie du Sénat est intéressante et témoigne d'une vraie logique de décentralisation, mais nous avons eu le sentiment que le Gouvernement, à travers les

amendements qu'il a proposé, était soumis à la tentation de recentraliser. Or cette agence doit être décentralisée.

La fracture territoriale est patente en ce qui concerne l'accès aux soins et la mobilité. Quels rapports l'agence entretiendra-t-elle avec les agences régionales de santé (ARS) ? Quel rôle jouera-t-elle dans la résorption des « zones blanches », là où il n'y a pas d'autorité organisatrice des mobilités ?

Le dispositif « Action cœur de ville » est intéressant, mais il ne concerne pas tous les territoires qui y seraient éligibles, dont on estime le nombre à 750 environ. Accompagnerez-vous ceux qui veulent accéder à un tel dispositif ?

En lien avec la transition écologique, certains territoires connaissent une phase de désindustrialisation qui les fragilise. Les aiderez-vous ?

Pour qu'elle réussisse, il ne faut pas que l'agence soit simplement une agence supplémentaire : il faut que ce soit une « Agence tous risques », c'est-à-dire une agence qui assure les projets et rassure les maires. On vous attend !

M. Stéphane Demilly. Monsieur le Commissaire général à l'égalité des territoires – ou à la réduction des inégalités entre les territoires, ce qui est sans doute plus réaliste –, le contexte politique et social actuel donne une résonance toute particulière aux discussions que nous avons ce matin.

Cela fait très longtemps que mon groupe parlementaire tire la sonnette d'alarme au sujet de cette fracture territoriale qui grandit d'année en année. Nous avons déjà proposé la création d'une telle agence par le passé.

Nos concitoyens sont las des engagements pris dont la concrétisation est sans cesse différée : problème d'accès à la téléphonie mobile et à internet, désertification médicale, éloignement des services, et en particulier des services publics, coût de l'énergie pour se chauffer ou se déplacer, tout cela crée un sentiment de déclassement, d'injustice et de colère particulièrement criant dans nos territoires ruraux.

À cette réalité vécue par nos concitoyens s'ajoute celle que connaissent les élus locaux, en particulier les maires de nos communes rurales. L'empilement des normes administratives qui n'ont cessé d'enfler malgré les nombreuses propositions de simplification faites par nos collègues du Sénat et les baisses constantes des dotations de l'État ont pour conséquence la crise de vocation que nous connaissons dans nos villages, ainsi que des démissions en cascade partout en France. Alors que le maire est l' élu en lequel nos concitoyens ont le plus confiance, ce dernier n'a plus les moyens de répondre à leurs attentes.

Ces constats ont déjà été faits maintes et maintes fois et nous sommes tous d'accord sur un certain nombre de propositions. Il est désormais impératif d'apporter des réponses fortes et efficaces.

Le rapport que vous avez présenté en juin dernier témoignait d'une grande ambition. J'y ai vu la marque de votre réelle volonté de répondre concrètement et avec force aux attentes des habitants de nos territoires. Vous parliez notamment d'impliquer les citoyens dans les projets des territoires, de mettre en place une action déconcentrée de l'agence en associant les élus, de simplifier les démarches pour les porteurs de projets ou encore de renforcer et de diversifier les financements.

Malheureusement, en l'état actuel du projet, cette agence n'est pas à la hauteur des objectifs que vous aviez fixés, ni des défis auxquels notre pays doit faire face. J'ai peur que tout cela n'accouche que d'une souris.

Ma question est donc simple. Comment, par la mission qui vous est confiée, allez-vous transformer l'essai en donnant à l'Agence nationale de la cohésion des territoires la dimension qui doit être la sienne au regard des enjeux et de la vision ambitieuse que vous portiez et que — je l'espère — vous portez encore ?

M. Bertrand Pancher. Nous avons besoin d'une puissante politique d'aménagement du territoire. L'État, au cours des vingt dernières années, s'est désengagé de cette mission traditionnelle. Il suffit pour s'en convaincre de constater le peu de moyens dont disposent les services déconcentrés de l'État pour accompagner les politiques des collectivités locales.

Par conséquent, nous soutenons la création d'une agence de l'État regroupant tous les services de l'État dans ce domaine, en les coordonnant plutôt qu'en les intégrant directement. Toutefois, comme beaucoup d'anciens élus locaux, nous militons pour un État qui fasse d'abord le ménage dans ses propres compétences et qui cesse de croire qu'il pourra régler tous les problèmes par la déconcentration de ses actions. L'État doit décentraliser les politiques qu'il ne sait pas conduire, comme les politiques du logement, des transports ou de la formation professionnelle, car sinon on retrouvera toujours les mêmes questions.

En attendant, on ne peut que se féliciter de cette volonté de déconcentrer, sous réserve que cette déconcentration se matérialise par des services au niveau local. On rêve de puissants relais au plan local, comme le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) l'a demandé au Sénat. On souhaiterait une contractualisation avec les grandes collectivités qui n'ont pas attendu les services de l'État pour mettre en place des actions d'aménagement du territoire. Comme vous le savez, dans la région Grand-Est, c'est le conseil régional qui a lancé le projet le plus ambitieux de création de réseau de haut débit, soutenu et accompagné par les services de l'État.

Quel est le type de collaboration envisagée avec les collectivités ?

Enfin, comme cette agence ne pourra pas tout faire, quels domaines privilégiera-t-on, outre l'accès aux soins et le numérique ?

M. Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires. L'Agence nationale de la cohésion des territoires doit effectivement concilier cette demande forte avec ce qui existe déjà sur les territoires. Elle doit en tenir compte pour jouer le rôle d'ensemblier dont vous avez parlé.

Alors, comment formaliser l'intervention de l'agence ? Comment formaliser la contractualisation entre les services de l'État et les porteurs de projets, mais aussi avec la région, le département, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ? Il peut être intéressant de développer des relations contractuelles avec les métropoles au bénéfice des territoires environnants et de ceux qui ne sont pas directement au contact de celles-ci. Cela pose un problème juridique, qu'il est nécessaire de résoudre pour parvenir à une « mobilisation générale » : comment faire intervenir les métropoles sur des territoires qui ne font pas partie de leur périphérie immédiate ?

La question n'est pas seulement celle des relations entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi celle de l'intervention des citoyens et des entreprises qui sont les forces vives des territoires. Non seulement ils formulent des demandes, mais aujourd'hui ils apportent des solutions. Je souhaite donc que l'Agence nationale de la cohésion des territoires s'appuie sur les habitants et les entreprises. Dans le rapport, j'ai mentionné une « réserve citoyenne » et son rôle dans les « fondations des territoires ». Cependant, tout n'est pas de niveau législatif, c'est pourquoi ces dispositifs ne figurent pas dans la proposition de loi.

J'ai participé hier à une réunion sur la création de fondations destinées à permettre aux entreprises de travailler différemment avec les collectivités territoriales. Je reconnais humblement qu'il n'est pas facile de mettre en place une nouvelle manière de travailler, car cela implique de changer les mentalités, et d'abord celles des préfets et des services de l'État.

Comment faire pour avoir une approche différenciée et en même temps reproduire certains projets, grâce à ce que vous avez appelé une « projetothèque », madame de Courson ? Il faut effectivement que l'agence mette à la disposition de l'ensemble des territoires un panorama des actions possibles, afin de les aider à formuler les projets qu'ils imaginent et qu'ils doivent adapter à la réalité de leur territoire. Elle doit avoir ce pouvoir d'inspiration, sans pour autant recentraliser les projets.

L'agence doit travailler dans un contexte nouveau en tenant compte du fait que notre pays est, à de multiples égards, en transition, sur le plan numérique, mais aussi sur les plans démographique et écologique. Elle veillera à ce que la définition des politiques publiques prenne vraiment en compte la dimension territoriale. Lorsqu'on territorialise une politique, il faut tenir compte des territoires. Cela paraît une lapalissade, mais aujourd'hui les territoires ne sont pas toujours pris en compte, et c'est pour cela qu'une agence est nécessaire.

Comment fonctionnera-t-elle ? Les porteurs de projets appellent le préfet pour expliquer leur projet. Ensuite, le préfet doit mettre autour de la table les autres collectivités territoriales pour définir les besoins, notamment en ingénierie. En effet, c'est toujours plus facile pour un élu local d'aller voir le préfet ou le sous-préfet, plutôt que de monter à Paris pour discuter avec les services centraux. Il faut donc que l'on puisse connaître au niveau local les dispositions possibles, grâce aux collectivités territoriales et à l'ingénierie privée. Si on ne parvient pas à trouver les moyens nécessaires au niveau local, il faut monter au niveau régional, pour s'adresser à des personnels plus spécialisés. En effet, de nombreux opérateurs sont organisés au niveau régional, tels que l'ADEME, la Banque des territoires ou la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Si ce n'est pas suffisant, on s'adressera alors au CEREMA, qui rassemble des spécialistes de très haut niveau, notamment en matière d'environnement et de mobilité, qu'il est impensable d'embaucher sur place.

En outre, nous savons que l'ANCT doit avoir une action renforcée dans quinze ou vingt départements. Il est en effet évident que l'ANCT doit cibler les territoires qui ont particulièrement besoin d'elle, c'est-à-dire les territoires les plus fragiles ou les moins bien dotés. Comme vous le savez, dans les zones rurales, il y a beaucoup de dynamisme et d'énergie ; il faut se mettre au service de ces territoires pour que les projets qui foisonnent soient effectivement réalisés.

Il est certain qu'il y a une différence entre une agence « rêvée » et une agence réelle. En écrivant le rapport, j'ai proposé un objectif. Je songeais à un proverbe chinois, d'après lequel « Un voyage de mille lieues commence par un pas ». Accomplissons donc ces premiers pas, en faisant dès maintenant ce qui est possible, et gardons en tête notre objectif.

Mme Sandrine Josso. D'après l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'Agence nationale de la cohésion des territoires doit permettre à l'État d'agir en partenariat avec les territoires afin de les aider à développer leurs projets en tenant compte de leurs spécificités et de leurs atouts. Elle doit favoriser l'action territoriale de l'État et de ses opérateurs au plus près des collectivités territoriales et des acteurs locaux, en apportant sur le terrain une réponse et un soutien adaptés et différenciés, dans une logique partenariale et souple. Pour ce faire, vous avez posé comme condition à la réussite de l'agence la présence de représentants des élus locaux dans ses instances. Pourtant, des questions demeurent sur les ressources financières qui seront mobilisées ainsi que sur le rôle que les élus tiendront au sein de cette agence, et enfin sur les actions prioritaires qu'elle mènera. Qu'en est-il de tous ces sujets ?

M. Emmanuel Maquet. Monsieur le commissaire général, la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires qui regroupe les différents opérateurs que vous avez mentionnés relève d'une ambition simplificatrice plus que nécessaire. En effet, le millefeuille administratif est beaucoup trop dense dans notre pays, et tout ce qui peut contribuer à rendre plus efficiente l'action de l'État et de ses opérateurs aura mon soutien. Pour autant, le risque est grand d'inventer une structure additionnelle qui s'empilera sur les autres et formera une nouvelle usine à gaz. Pour éviter la création d'une coquille vide, il est nécessaire que la future agence exerce de véritables prérogatives qui permettent de mener des projets concrets sur nos territoires. Ma question est donc la suivante : pensez-vous que la gestion et l'attribution d'enveloppes telles que la DETR ou la DSIL entre dans les attributions de cette agence ?

Mme Aude Luquet. Nous sommes un certain nombre à penser qu'il est nécessaire que les collectivités territoriales puissent s'adresser à un interlocuteur unique. L'agence, telle qu'elle a été définie, couvre un champ très large, or il est nécessaire d'agir rapidement. Pouvez-vous nous dire quel est le calendrier envisagé pour sa mise en place ? Quand sera-t-elle en mesure de fonctionner ?

M. Christophe Lejeune. Mme la ministre Jacqueline Gourault a déclaré que l'agence fera une « large place » aux élus et « sera destinée à apporter son soutien et son appui y compris aux communes ». Il reste à trouver un équilibre au sein du futur conseil d'administration entre l'État et les collectivités territoriales. Quelle place préconisez-vous pour les élus dans la gouvernance de cette agence ? Dans quelle mesure seront-ils associés aux arbitrages dans le choix des projets à mener et à financer ?

M. Jean-Yves Bony. Lors de l'examen de la proposition de loi par la commission du développement durable au Sénat, trois amendements ont été adoptés, avec trois objectifs principaux : renforcer le poids des élus dans la gouvernance de l'agence, assurer l'intégration de l'Agence du numérique dont le transfert aurait lieu le 1^{er} janvier 2021, et garantir la prise en compte des territoires les plus fragiles — je pense bien sûr à mon département, le Cantal, certes dynamique mais qui manque évidemment de moyens.

Pourriez-vous nous rassurer quant au financement de l'agence, car il n'est pas concevable que son financement vienne en soustraction des moyens actuellement accordés aux collectivités territoriales ? Pensez-vous que cette agence parviendra à préserver l'autonomie des collectivités ? Comment s'articulera-t-elle avec les agences départementales existantes ?

M. Guy Bricout. Monsieur le commissaire général, permettez-moi de souligner à mon tour la qualité de votre rapport.

À combien estimez-vous les moyens financiers et humains nécessaires pour que cette agence puisse fonctionner dans d'excellentes conditions ? Vous avez délimité dans votre rapport son périmètre : d'après ce rapport, l'ANAH et l'ANRU ont vocation à l'intégrer. Pensez-vous qu'il sera possible de les intégrer dès la mise en place de la nouvelle agence ? Quelle sera la place des parlementaires au sein du conseil d'administration ? Enfin et surtout, pourquoi la question de la simplification des normes et de la réglementation concernant les collectivités n'est-elle pas abordée ?

M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires. Plusieurs questions portent sur le rôle des élus locaux ou des parlementaires dans la gouvernance de l'agence. Je pense qu'ils doivent avoir une place majeure — je n'ai pas dit majoritaire — dans son fonctionnement.

Permettez-moi de rappeler que cette agence est constituée à partir de services et d'opérateurs de l'État, et non des collectivités territoriales. Aujourd'hui, aucun élu ne siège au conseil d'administration du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui est une direction de l'administration centrale. Inclure des élus au conseil d'administration d'une agence à laquelle on intègre deux services de l'État, à savoir l'Agence du numérique et le CGET, est une nouveauté d'une importance majeure. En effet, les élus, dans le cadre du conseil d'administration, vont voter sur toutes les affaires qui concernent aujourd'hui le CGET ou l'Agence du numérique. Pour nous, il faut donc que les élus soient très largement représentés, mais ils ne doivent pas être majoritaires au conseil d'administration. Mme la ministre Jacqueline Gourault a défendu cette position au Sénat. L'agence devra donc justifier auprès des élus les actions qu'elle mènera, ce qui constitue — je le répète — une véritable nouveauté.

Par ailleurs, l'agence pourra utiliser la DETR et la DSIL, puisqu'en un sens elle le fait déjà : c'est le préfet, qui sera son délégué territorial, qui les attribue. Il ne va pas, d'une part, s'impliquer pour mettre en place les projets des communes ou des EPCI et, d'autre part, oublier qu'il a ces moyens à disposition pour les financer. Il pourra donc utiliser la DETR et la DSIL au bénéfice des territoires qui portent les projets qui y sont éligibles.

En ce qui concerne le calendrier, j'ai le sentiment que nous sommes allés assez vite. Nous devons aller vite parce que les élus, les territoires, les habitants attendent la création de l'agence. C'est pourquoi le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. D'après mes informations, cette proposition de loi sera examinée par l'Assemblée nationale en janvier 2019, ce qui signifie que l'agence pourrait être mise en place au printemps 2019.

Ensuite, est-il possible d'intégrer dès cette date l'ANAH et l'ANRU ? Nous pensons qu'il faut un équilibre entre intégration et fédération. Aujourd'hui, le temps n'est pas venu pour intégrer l'ANAH et l'ANRU à l'agence, pour les raisons que j'ai indiquées. Notre volonté est que l'ANRU mène le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) jusqu'à son terme, qui a déjà été plusieurs fois différé.

La question des normes est importante. Ce qui est le plus important pour l'agence est l'implantation des services publics et l'attention portée à l'accumulation des décisions de fermeture qui, prises ensemble, peuvent faire déraiser un territoire. Si, dans un délai assez court, on constate la fermeture de l'hôpital ou de la maternité, de la ligne de chemin de fer et de la base aérienne, il y a un risque réel de déprise du territoire. Je souhaite donc que l'agence joue ce nouveau rôle d'alerte.

Mme Zivka Park. Dans votre rapport, vous posiez comme condition de la réussite de l'agence la présence de représentants des élus locaux dans ses instances, soit au conseil d'administration, soit à travers un conseil stratégique dans lequel ils seraient majoritaires et donneraient un avis préalable à l'examen des délibérations stratégiques du conseil d'administration. Cela me semble nécessaire à une meilleure compréhension des enjeux pour les territoires les plus fragiles et pour renforcer l'efficacité de l'agence.

Un certain nombre d'amendements ont été adoptés lors de l'examen de la proposition de loi au Sénat. Les sénateurs ont envisagé l'instauration d'un comité local de la coopération territoriale au sein du conseil d'administration qui présente une parité entre les représentants de l'État et les représentants des élus locaux et nationaux. Pourriez-vous préciser comment doit s'organiser l'expression des élus locaux dans cette future agence, notamment celle des élus ultramarins ?

Mme Danielle Brulebois. Les agences pèsent très lourd dans le budget de l'État : elles comptent parmi les premiers postes de dépenses. Comme vous l'avez dit, les organismes parapublics sont également très nombreux. Vous souhaitez rassembler certains d'entre eux dans une fédération ; souhaitez-vous aller jusqu'à la fusion ou l'intégration de certaines agences ?

Dans tous les cas, étant donné que l'État impose des règles de bonne gestion et de fonctionnement aux collectivités locales, notamment en termes de personnels, pouvez-vous nous expliquer comment l'ANCT pourra répondre à cet objectif de bonne gestion des fonds publics en ne créant pas de frais de fonctionnement supplémentaires, et garantir aux actions de l'État ainsi qu'à celles des nombreux opérateurs existants une cohérence d'ensemble et une meilleure lisibilité, afin de donner confiance aux élus locaux ?

M. Jean-Pierre Vigier. La création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires est une bonne chose, surtout pour les territoires ruraux qui sont fragiles et qui ont besoin d'être aidés et accompagnés, mais à certaines conditions.

Premièrement, elle ne doit pas être une usine à gaz, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas consommer trop de crédits de fonctionnement. Deuxièmement, il faut qu'elle soit proche des collectivités territoriales et locales, à leur écoute et à leur service : elle doit donc être une agence décentralisée et les élus doivent participer à sa gouvernance. Troisièmement, ses missions doivent correspondre à ce qui est nécessaire au développement de ces territoires : elle doit notamment accompagner le développement de la couverture numérique, l'accès aux soins, et surtout la modernisation des infrastructures routières et ferroviaires. Monsieur le commissaire général, à vous entendre, je crois que vous êtes en phase avec ces propositions.

Mme Bérangère Abba. L'Agence nationale de la cohésion des territoires doit intégrer plusieurs agences dans une logique de « guichet unique ». Elle doit permettre à l'État d'agir en partenariat avec les territoires et offrir de l'ingénierie technique et financière. Dans cette logique de décentralisation de projets, que préconisez-vous pour que soit exercé le nouveau droit à l'adaptation des normes souhaité par le Gouvernement dans les domaines d'intervention de la future agence ? Dans quelle mesure les communautés de communes et communes rurales pourront-elles avoir accès aux services de cette agence ? Seront-ils délivrés gratuitement ? Vous avez déjà répondu partiellement à ces questions, mais il me paraît utile de compléter vos réponses pour rassurer les élus locaux.

M. Jean-Luc Fugit. Je me félicite que la future agence ait vocation à intervenir sur tous les territoires. J'espère qu'elle permettra d'apporter aux citoyens et aux élus locaux toute l'ingénierie nécessaire pour faire mieux vivre l'ensemble de nos territoires et particulièrement les territoires ruraux qu'il faut rendre plus conquérants, comme le dit souvent notre collègue Mme Yolaine de Courson. Ma question porte sur le périmètre d'intervention de l'agence, notamment en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique. Cette agence pourrait-elle être entre autres, selon vous, le lieu où l'on imaginera des projets dans ce domaine pour les territoires, en lien par exemple avec l'agriculture ? Pourra-t-elle soutenir, par exemple, le projet d'un territoire pour une meilleure gestion de l'eau ou pour la mise en place de systèmes paragrêles ?

M. Paul-André Colombani. Je souhaite vous livrer la réflexion d'un élu rural. Depuis la publication de l'ouvrage de M. Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, les territoires qui sont considérés par l'élite dirigeante comme une province, comme un pays vaincu, n'ont jamais autant été un désert, dans lequel les décideurs n'arrivent même plus à prêcher quoi que ce soit. Pensez-vous que l'on puisse sortir par le haut du modèle de la métropolisation amorcé par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) dans les années 1970, et dont on voit aujourd'hui les effets en termes de fracture territoriale ? Comme l'ont dit mes collègues, cette fracture concerne aussi bien le domaine de l'accès aux soins que celui du numérique ou de la transition écologique.

Mme Stéphanie Kerbarh. J'associerai à cette question notre collègue M. Jean-François Cesarini. On compte aujourd'hui 35 541 communes et 1 266 intercommunalités, mais combien de territoires en fin de compte ? L'ANCT sera l'acteur essentiel de la décentralisation des projets annoncée par le Président de la République dans son discours de Quimper. L'agence devra faciliter et catalyser tous les projets, dont certains seront peut-être portés par des associations sous forme de pôles territoriaux représentatifs des bassins de vie. Ainsi, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ne devraient-ils pas être les interlocuteurs privilégiés de l'ANCT afin de favoriser la coopération en amont plutôt que la concurrence liée à la multiplication des dossiers par chaque commune et chaque intercommunalité ?

M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires. Comme je l'ai dit, la présence des élus locaux dans les instances de l'agence est une condition nécessaire de son bon fonctionnement. Je vous ai également indiqué quelles sont, selon moi, les limites à leur participation, qui tiennent au fait que l'ANCT sera une agence de l'État. Mais il est possible d'être une agence de l'État et d'être au service des territoires et des élus. C'est peut-être difficile à croire aujourd'hui, mais c'est la véritable condition de la réussite. Nous devons réussir à dialoguer et à prendre en compte tous ceux que l'État n'est pas parvenu, jusqu'à présent, à prendre en compte. Les élus doivent montrer la voie à l'État. Nous faisons confiance aux associations d'élus pour choisir leurs représentants en faisant en sorte que les territoires ultra-marins et les territoires ruraux y soient représentés. Ce n'est pas à l'État de faire ce choix a priori, cependant nous souhaitons que le conseil d'administration soit présidé par un élu. Encore une fois, ce n'est pas à l'État de le choisir, mais aux élus et aux associations d'élus.

Je suis en accord avec vos interventions : il ne faut pas que l'agence soit une usine à gaz. Je me suis engagé à ne pas demander de crédits de fonctionnement supplémentaires pour l'agence en 2019. C'est un engagement que je prends devant vous et j'en mesure l'importance. Pour les interventions, en revanche, il faudra des crédits supplémentaires : nous

nous sommes mis d'accord sur le principe et sur des montants avec la Banque des territoires et la Caisse des dépôts et consignations. Nous avons le temps d'établir ensemble si ces crédits seront des subventions sur fonds propres ou des prêts sur fonds d'épargne.

Il est certain qu'il faut établir des procédures plus simples que ce qui existe actuellement, ce qui pose la question complexe du droit à l'adaptation des normes. Nous devons en débattre avec vous, car cela relève du pouvoir législatif. C'est une question que j'ai soulevée dans le rapport, mais qui n'a pas été évoquée au Sénat. Il est vrai que de telles dérogations posent un problème difficile. Je pense qu'il est plus simple de permettre des dérogations aux procédures plutôt qu'aux normes, au sujet desquelles il faut se référer au Conseil national d'évaluation des normes.

En outre, permettez-moi d'insister sur le fait que les communautés de communes et les communes rurales sont des territoires d'intervention prioritaires de l'agence, mais non pas exclusifs.

Ensuite, vous m'avez interrogé sur la mise en place de systèmes liés à l'adaptation au changement climatique. Cette question est très importante, mais l'agence que nous sommes en train de concevoir n'aura pas les mêmes fonctions que l'ADEME, telles que la conception de prototypes ou de démonstrateurs. Cependant, si les territoires conduisent ce type de projets, il est tout à fait concevable de les inclure à la « projetothèque » qu'a évoquée Mme Yolaine de Courson.

Vous m'avez également parlé du modèle de métropolisation de la DATAR. L'agence essaie de s'inscrire dans un paysage, au sein duquel les métropoles jouent un rôle. Toutefois, il faut éviter que les métropoles aient un effet négatif sur les territoires qui les entourent. L'agence reposera donc sur un modèle polycentrique plutôt que métropolitain. Vous entendez à mon accent que je ne suis pas parisien ; je rentre en effet souvent à Sète, qui n'est pas une métropole, mais une ville moyenne qui participe au dispositif « Action cœur de ville ».

M. Raymond Vall, le président de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP), a proposé lors du débat au Sénat que les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) puissent s'adresser à l'ANCT. En effet, les territoires sont souvent constitués de collectivités territoriales, cependant ces deux expressions ne désignent pas des réalités identiques : les EPCI à fiscalité propre et les PETR sont également des territoires. Les PETR pourront donc porter des projets et bénéficier de l'intervention de l'ANCT.

Mme Béragère Couillard. L'une des principales missions de l'Agence nationale de la cohésion des territoires sera de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux ou artisanaux dans les quartiers qui en ont le plus besoin. Ce sont les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. Mme la ministre Jacqueline Gourault a rappelé la nécessité de disposer d'un outil au service des territoires, notamment pour les territoires les plus défavorisés, lors de son audition le mois dernier devant les sénateurs. Pouvez-vous nous éclairer sur les critères de choix des quartiers ? Comment adapterez-vous les réponses aux différents besoins des territoires ?

M. Fabrice Brun. Je souhaite vous interroger sur le financement de l'agence elle-même, sur son budget de fonctionnement et ses ressources financières, ainsi que sur ses moyens d'action. En effet, le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), tout comme le Fonds national d'aménagement et de développement du

territoire (FNADT) ou la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT), ont été asséchés. Quels seront donc vos moyens d'action sur les territoires ?

Je désire également revenir sur l'intégration de l'Agence du numérique. Quels seront, sur le terrain, les avantages de cette intégration ? En quoi contribuera-t-elle à réduire la fracture numérique ? L'ANCT participera-t-elle au développement des infrastructures pour l'internet à très haut débit, à la résorption des zones blanches et grises de téléphonie mobile, mais aussi à l'entretien du réseau filaire par l'opérateur historique, qui pose des questions graves sur le terrain ? Concrètement, quelle plus-value opérationnelle la future agence apportera-t-elle ?

Mme Frédérique Tuffnell. Quelle sera l'articulation de l'agence avec la Banque des territoires et avec la Caisse des dépôts et consignations ? Plus précisément, quel sera le rôle de l'agence dans la coordination des financements de l'État, de ses opérateurs, de la CDC, qui est investisseur de long terme, banquier des collectivités territoriales et banquier sur fonds d'épargne ? Qui décidera du financement des projets territoriaux ?

M. Patrice Perrot. Quelle suite pourrait être donnée aux expérimentations aidées menées depuis 2016 dans trois départements, l'Ariège, la Lozère et la Nièvre ? Si on choisit de maintenir ce dispositif, comment s'articulera-t-il avec la nouvelle agence ?

M. Vincent Thiébaud. Je tiens d'abord à vous remercier, car ce que vous dites est extrêmement rassurant et va dans le sens de nombreuses réflexions portées par les parlementaires, comme par exemple M. Jean-François Cesarini.

Je me félicite également de votre prise de position au sujet des PETR. On se concentre sur la distinction entre collectivités territoriales et territoires, et on oublie de définir un territoire à projet. Or chacun d'entre nous définirait sans doute différemment ce qu'est un territoire.

N'est-on pas déjà en mesure de définir certaines bonnes pratiques et d'en faire la promotion ? Par exemple, l'agence pourrait contribuer à développer les contrats de réciprocité entre métropoles et territoires environnants. Ne devrait-elle pas faire la promotion de nouveaux modèles ? Les PETR présentent un modèle de gouvernance intéressant, auquel sont associés les élus ainsi que les entreprises, les associations de citoyens et l'ensemble des acteurs sur le territoire.

M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires. Aujourd'hui, la politique de la ville procède selon deux « zonages » — permettez-moi d'utiliser ce terme, même s'il est discutable : 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville et 450 territoires susceptibles de bénéficier du NPNRU lancé par l'ANRU. Nous ne voulons absolument pas revenir sur ces zonages prioritaires à ce stade. Sans doute seront-ils un jour modifiés par une décision politique, mais cela n'a rien à voir avec la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. En outre, nous ne ferons pas de choix pour une intervention prioritaire de l'ANCT sur l'un ou l'autre de ces quartiers de politique de la ville, sauf si un programme comme « Action cœur de ville » devenait « Action cœur de quartier » ; cependant c'est là un autre sujet. Pour moi, la politique de la ville est très importante, comme j'en ai fait l'expérience lorsque j'étais sous-préfet dans le Val-de-Marne.

En ce qui concerne le financement de l'agence, comme je l'ai dit tout à l'heure, je me suis engagé à ce que ses crédits de fonctionnement ne soient pas supérieurs à la somme des

crédits de fonctionnement actuels du CGET, de l'Agence du numérique et de l'EPARECA. Certains sénateurs se sont interrogés et parfois même émus au sujet d'une disposition de la proposition de loi qui pouvait laisser craindre que l'agence fasse rémunérer son intervention. Ce ne sera pas le cas : les territoires pourront recourir gratuitement à l'agence. Cette disposition vise simplement à tenir compte des cas particuliers dans lesquels l'EPARECA fait rémunérer son intervention, lorsqu'il entre dans des opérations de gestion de baux commerciaux. L'intervention de l'agence est en fait celle du préfet, qui en est le délégué territorial, et il ne fait pas rémunérer son intervention auprès des élus locaux.

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, l'un des enjeux majeurs pour les territoires aujourd'hui est la couverture numérique, et donc la démarche menée par l'Agence du numérique. J'ai la faiblesse de penser que l'ANCT a une mission que d'autres opérateurs ne peuvent pas remplir : rendre prioritaire la dimension territoriale dans la politique du numérique. Hier, M. Julien Denormandie, qui est chargé de cette question, intervenant devant des élus locaux dans le cadre du Congrès des maires, expliquait qu'il fallait faire attention à ce que la politique de couverture numérique du territoire n'accroisse pas les inégalités. Allant plus loin que moi, il a affirmé que pour l'instant, la couverture numérique a renforcé les inégalités territoriales. Il nous semble donc que l'intégration de l'Agence du numérique est un élément fondamental pour assurer cette bonne couverture numérique du territoire. En revanche, les problèmes de télécommunication tels que les futures licences 5 G ou le réseau filaire ne sont pas de la compétence de l'ANCT. Ils seront traités dans le cadre des relations que l'État, et en particulier le ministère de l'économie et des finances, peut avoir avec les opérateurs.

Quelles seront les relations de l'agence avec la CDC et la Banque des territoires ? Ce problème n'aura pas échappé au conseil de surveillance : la CDC continuera de prendre ses décisions d'après ses propres règles. Il ne s'agit pas aujourd'hui de substituer le directeur ou la directrice générale de l'ANCT au directeur général de la CDC. En revanche, il est important d'avoir avec elle un partenariat plus étroit qu'aujourd'hui. De même, nous envisageons de signer des conventions avec la Banque des territoires afin de déterminer précisément les conditions de son intervention sur les projets portés par les élus de « territoires de projets » et donc par l'ANCT. Il n'y a donc pas de « phagocytage » de la Banque des territoires et de la CDC par l'ANCT.

Le dispositif « Accompagnement interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural » (AIDER) présente un bilan différent selon les endroits, mais globalement positif. Pour moi, le dispositif AIDER s'intègre très largement dans le fonctionnement de l'agence et pourra être renforcé. En effet, comme je vous le disais, une intervention renforcée de l'État et donc de l'ANCT en lien étroit avec les élus locaux et les parlementaires est nécessaire dans une quinzaine ou une vingtaine de départements, tels que les Ardennes, la Creuse ou la Nièvre. J'ai demandé à ce que les préfets, dans ces départements, soient accompagnés par l'inspection générale de l'administration, par un sous-préfet dédié à cette tâche ou, dans le cadre du dispositif AIDER, par une équipe d'inspecteurs du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Donc effectivement, ce dispositif doit être totalement intégré dans le fonctionnement de la future agence.

Vous m'avez également interrogé sur la définition d'un territoire. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les territoires ne sont pas tous des collectivités territoriales. Ainsi, on peut envisager le territoire à différents niveaux, jusqu'au niveau départemental, voire même interdépartemental. Certaines contraintes géographiques peuvent également conduire à définir un territoire qui ne soit pas une collectivité territoriale. Il faut faire preuve de souplesse.

Enfin, il faut enrichir les bonnes pratiques, telles que les contrats de réciprocité, lesquels vont inspirer une partie du travail de l'agence.

M. Fabrice Brun. Pouvez-vous nous indiquer quel sera le montant cumulé des crédits de fonctionnement des agences existantes, de manière à établir le montant de ces crédits pour la future agence ?

Aujourd'hui, il y a de nombreuses installations d'antennes, et plus généralement de sites de téléphonie mobile. En Ardèche, par exemple, 39 sites relais ont été négociés : 19 en 2019, 10 en 2020, 10 en 2021. Les opérateurs eux-mêmes prennent des initiatives. Certaines collectivités territoriales exercent la compétence du développement des infrastructures, comme Ardèche Drôme Numérique. Permettez-moi de faire une suggestion : si le travail de l'ANCT permet au préfet d'avoir une vision globale et d'être capable d'annoncer ce qui se passera d'un point de vue opérationnel sur un territoire donné dans les quatre ans à venir, ce sera déjà une avancée.

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie. Je voudrais vous interroger sur le rôle que la future agence jouera dans l'approche de la différenciation territoriale. A-t-elle vocation à accompagner cette dynamique sur les territoires et les régions qui le souhaiteront ?

M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires. Oui, monsieur Brun, l'une des ambitions importantes de l'agence est que le préfet sache mieux qu'aujourd'hui ce qui se passera à court ou moyen terme dans un territoire. Une fédération nationale est nécessaire pour que le préfet obtienne au niveau local toutes les informations.

J'ai bien noté votre question sur le montant des frais de fonctionnement ; je n'ai pas la réponse immédiatement, mais je vous la transmettrai.

Madame Maillart-Méhaignerie, la différenciation territoriale est, pour ainsi dire, dans l'ADN de l'agence. Nous faisons collectivement face au défi de construire des trajectoires différenciées dans chacun des territoires, dans le cadre d'un avenir commun au sein de la République française. Nous voulons construire une France où il fera encore mieux vivre. L'action différenciée est en effet indispensable.

Permettez-moi de revenir sur une question à laquelle je n'ai peut-être pas répondu. Je voudrais limiter drastiquement les appels à projet, comme je l'ai écrit dans le rapport. En effet, il ne faut plus concevoir des appels à projet auxquels ce sont toujours les mêmes qui répondent et qui l'emportent. Il ne faut pas non plus que les appels à projet soient une manière d'imposer une politique d'État. Il faut donc modifier un certain nombre d'appels à projets pour qu'ils soient au service des territoires.

Mme la présidente Barbara Pompili. Monsieur le commissaire général, nous vous sommes reconnaissants d'avoir répondu de manière très complète à nos questions. La proposition de loi devrait effectivement être examinée en janvier.

*

Informations relatives à la commission

La commission a nommé Mme Barbara Pompili, rapporteure sur le projet de loi portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement (n° 1402), et rapporteure pour avis sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (n° 1401).

La commission a également procédé à la nomination des membres de la mission d'information commune avec la commission des affaires sociales sur les perturbateurs endocriniens présents dans les contenants alimentaires en matière plastique. Mme Valérie Beauvais, M. Paul-André Colombani, M. Jean-Luc Fugit, Mme Patricia Gallerneau, M. Yannick Haury, Mme Sandrine Josso, Mme Laurianne Rossi, Mme Nathalie Sarles, M. Michel Vialay et M. Hubert Wulfranc sont désignés.



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 21 novembre 2018 à 9 h 45

Présents. - Mme Bérangère Abba, Mme Sophie Auconie, Mme Valérie Beauvais, M. Jean-Yves Bony, M. Christophe Bouillon, M. Guy Bricout, Mme Danielle Brulebois, M. Fabrice Brun, M. Stéphane Buchou, M. Lionel Causse, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Paul-André Colombani, Mme Bérangère Couillard, Mme Yolaine de Courson, M. Stéphane Demilly, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Vincent Descoeur, M. Jean-Baptiste Djebbari, M. Loïc Dombreval, M. Bruno Duvergé, M. Olivier Falorni, M. Jean-Luc Fugit, Mme Patricia Gallerneau, M. Guillaume Garot, Mme Laurence Gayte, M. Yannick Haury, Mme Sandrine Josso, Mme Stéphanie Kerbarh, M. Jacques Krabal, M. François-Michel Lambert, M. Jean-Claude Leclabart, Mme Aude Luquet, Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, M. Emmanuel Maquet, Mme Sandra Marsaud, M. Gérard Menuel, M. Bruno Millienne, M. Matthieu Orphelin, M. Bertrand Pancher, Mme Zivka Park, M. Alain Perea, M. Patrice Perrot, M. Damien Pichereau, Mme Barbara Pompili, Mme Véronique Riotton, M. Martial Saddier, Mme Nathalie Sarles, M. Jean-Marie Sermier, M. Vincent Thiébaud, Mme Frédérique Tuffnell, M. Pierre Vatin, M. Jean-Marc Zulesi

Excusés. - M. Christophe Arend, Mme Nathalie Bassire, Mme Pascale Boyer, M. Jean-François Cesarini, M. Christian Jacob, Mme Florence Lasserre-David, Mme Sandrine Le Feu, M. David Lorion, Mme Sophie Panonacle, Mme Mathilde Panot, M. Jean-Luc Poudroux, M. Loïc Prud'homme, Mme Laurianne Rossi, M. Gabriel Serville, Mme Hélène Vainqueur-Christophe, M. Hubert Wulfranc

Assistaient également à la réunion. - M. Sébastien Leclerc, M. Christophe Lejeune, Mme Frédérique Meunier, M. Maxime Minot, M. Jean-Pierre Vigier