



N° 1623

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE
LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (n° 1393),

PAR M. CHRISTOPHE EUZET

Député

Voir les numéros :

Sénat : **2, 98, 100** et T.A. **20** (2018-2019).

Assemblée nationale : **1393, 1621**.

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	7
TITRE I^{ER} – CRÉATION D’UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES	7
<i>Article 1^{er}</i> (Chapitre 1 ^{er} du titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales [nouveau] et art. L. 1231-1 du même code [nouveau]) : Statut juridique de l’ANCT	7
<i>Article 2</i> (art. L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales [nouveau]) : Missions de l’ANCT	9
<i>Article 3</i> (Chapitre II du titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales [nouveau] et art. L. 1232-1 du même code [nouveau]) : Conseil d’administration de l’ANCT	16
<i>Article 4</i> : Organisation nationale de l’ANCT	20
<i>Article 5</i> (art. L. 1232-3 du code général des collectivités territoriales) : Organisation territoriale de l’ANCT	21
COMPTE RENDU DES DÉBATS	25
PERSONNES ENTENDUES	45

MESDAMES, MESSIEURS,

Soutenir les collectivités territoriales dans leurs projets, en s'appuyant sur leurs compétences et leurs atouts, ne constitue pas seulement un enjeu d'aménagement du territoire national, mais la condition nécessaire pour que la République puisse s'incarner dans chaque territoire au profit de tous les citoyens. Car si tout élu local porte une ambition pour son territoire, tous ne bénéficient pas des mêmes ressources pour la réaliser, ni du même soutien de la part des services de l'État et de ses établissements publics.

La raison en est simple : l'accès aux financements et à l'accompagnement des différentes phases d'un projet, par des acteurs publics ou privés, nécessite, en amont, de disposer d'une ingénierie juridique, technique et financière qui fait défaut à de nombreux territoires et, en particulier, aux plus fragiles d'entre eux.

Si, dans le cadre de l'engagement présidentiel d'accompagner 1 000 territoires d'ici à la fin du quinquennat, la majorité a défini des politiques prioritaires pour assurer une meilleure cohésion des territoires, notamment par la création de nouveaux acteurs comme l'Agence du numérique ⁽¹⁾ et le lancement de programmes ciblés spécifiquement sur certains territoires en difficulté à l'instar d'« Action Cœur de ville » ⁽²⁾ ou de « Territoires d'industrie » ⁽³⁾, une nouvelle étape doit désormais être franchie.

Partant du principe qu'une connaissance fine des besoins locaux permet de définir plus efficacement les moyens à mobiliser en faveur de chaque territoire, la présente proposition de loi, d'origine sénatoriale, renvoyée à la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire et dont la commission des Lois s'est saisie pour avis des articles 1^{er} à 5, crée une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), pour assurer un dialogue durable entre l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales.

À ce titre, l'ANCT constitue à la fois un outil de coordination de l'ingénierie disponible à tous les échelons – local, départemental, régional et national –, un outil de solidarité territoriale grâce à l'association de tous les acteurs concernés et un outil de simplification, enfin, car les difficultés actuelles des élus tiennent également à des procédures parfois trop complexes et aux nombreux interlocuteurs qu'ils doivent solliciter. Elle doit ainsi répondre à leur attente,

(1) Décret n° 2015-113 du 3 février 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du numérique ».

(2) Annoncé le 14 décembre 2017 par le Premier ministre à l'occasion de la deuxième Conférence nationale des territoires, ce programme concerne 222 collectivités pour un budget de plus de cinq milliards d'euros sur cinq ans.

(3) Annoncé le 22 novembre 2018 par le Premier ministre à l'occasion du Conseil national de l'industrie, ce programme permettra de mobiliser plus d'un milliard d'euros de financement au profit de 124 territoires.

maintes fois exprimée au cours des dernières années, du rétablissement d'un lien de confiance envers les élus locaux, dans un environnement normatif stabilisé.

Pour y parvenir, l'ANCT est chargée d'exercer tout ou partie des missions du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et de l'Agence du numérique, et sera associée, par convention, dans le cadre d'un comité d'action territoriale, à l'ensemble des établissements publics et des autres grands acteurs de la politique d'aménagement du territoire, à l'instar de la Caisse des dépôts et consignations.

Au niveau local, les préfets de département seront l'interlocuteur unique des élus locaux et devront, pour chaque projet, mobiliser les moyens humains et financiers nécessaires à leur mise en œuvre.

Les collectivités territoriales seront, quant à elles, pleinement associées, d'une part, au conseil d'administration au sein duquel elles pourront communiquer les remontées de terrain dont elles disposent et, d'autre part, au sein des comités locaux de la cohésion des territoires. Ces instances consultatives, introduites par le Sénat, permettront aux élus locaux comme aux autres acteurs concernés, notamment les parlementaires du territoire, d'être informés de l'action du préfet dans le département.

Votre rapporteur approuve les dispositions ainsi prévues par la présente proposition de loi, comme d'ailleurs la majeure partie des acteurs concernés lors de leur audition en vue de son examen. Si certaines propositions adoptées par le Sénat devront faire l'objet de modifications ou de précisions de manière à assurer que le nouvel établissement puisse être opérationnel dans les meilleurs délais, cette réforme constitue une indéniable avancée pour les territoires.

Toutefois, ces dispositions législatives devant s'accompagner de nombreuses mesures d'application de nature réglementaire, votre rapporteur souhaite également faire sienne la recommandation du Conseil d'État que « *le pouvoir réglementaire définit des procédures de décision efficaces permettant au nouvel organisme de répondre aux attentes des collectivités territoriales et d'assurer pleinement sa mission de coordination des actions et projets des autres services et opérateurs de l'État. Il conviendra également qu'il soit doté, tant au plan national que local, des ressources suffisantes.* »⁽¹⁾

Les conditions de fonctionnement de la nouvelle agence et les moyens mis au service des collectivités feront ainsi, comme il en est d'usage, l'objet d'un suivi attentif de la part du législateur.

*

* *

(1) Avis du Conseil d'État n° 395974 du 25 octobre 2018 sur la proposition de loi portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires.

COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER} CRÉATION D'UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Article 1^{er}

(Chapitre 1^{er} du titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales [nouveau] et art. L. 1231-1 du même code [nouveau])

Statut juridique de l'ANCT

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article crée un nouvel établissement public de l'État, dénommé « Agence nationale de la cohésion des territoires » (ANCT) au sein du code général des collectivités territoriales, dont les missions sont exercées sur l'ensemble du territoire national.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le Sénat a complété la rédaction de cet article de manière à préciser que l'agence doit prioritairement cibler son action sur les territoires caractérisés par des difficultés démographiques, économiques ou d'accès aux services publics.

➤ **Avis de la commission des Lois**

La commission des Lois a adopté deux amendements visant à mieux définir les territoires sur lesquels l'agence serait amenée à cibler prioritairement son action.

I. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'ÉTAT AU SERVICE DE TOUS LES TERRITOIRES

Le présent article prévoit que l'ANCT est une institution nationale publique ⁽¹⁾ prenant la forme d'un établissement public d'État (**alinéa 6**).

Comme le souligne le Conseil d'État dans son avis du 25 octobre 2018 sur la présente proposition de loi ⁽²⁾, elle exercera des missions :

(1) Cette dénomination reprend celle retenue par le législateur lors de la création de Pôle emploi (article L. 5312-1 du code du travail) ou de France compétences (article L. 6123-5 du même code).

(2) Avis n° 395974 précité.

– de nature administrative, dans le cadre du transfert à son bénéficiaire d’une partie des compétences relevant actuellement du Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET) et de l’Agence du numérique ;

– de nature industrielle et commerciale, au titre de la reprise de l’ensemble des missions confiées à l’Établissement public national pour l’aménagement et la restructuration des espaces commerciaux (EPARECA), qui est supprimé, par coordination, à l’article 10 de la proposition de loi.

Malgré son caractère hybride⁽¹⁾, le Conseil d’État a considéré que la nouvelle agence ne constituait pas une nouvelle catégorie d’établissement public au motif que d’autres établissements, comme l’Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ou le Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA), exercent des missions analogues à celles qui lui seront confiées.⁽²⁾

En effet, les deux conditions cumulatives permettant de s’assurer de l’appartenance à une même catégorie d’établissement public sont remplies, à savoir :

- une même spécialité ;
- une activité exercée territorialement sous la même tutelle administrative, en l’espèce le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.⁽³⁾

Par ailleurs, l’ANCT sera appelée à exercer ses missions sur l’ensemble du territoire national, constitué des collectivités territoriales de métropole et d’outre-mer mentionnées aux articles 72, 73 et 74 de la Constitution, ainsi que la Nouvelle-Calédonie (**alinéa 7**).

II. UNE ACTION RECENTRÉE PRIORITAIREMENT SUR LES TERRITOIRES LES PLUS FRAGILES PAR LE SÉNAT

1. La position du Sénat

Lors de son examen en séance, le Sénat a ajouté un nouvel alinéa au présent article précisant que l’action de l’ANCT « *cible prioritairement les territoires caractérisés par des difficultés en matière démographique, économique ou d’accès aux services publics* » (**alinéa 8**).

(1) D’autres établissements publics présentent la même caractéristique, comme l’Office national des forêts (ONF) qui exerce une mission administrative de surveillance et une mission industrielle et commerciale au titre de la valorisation du patrimoine forestier.

(2) Soit principalement apporter un soutien technique et financier aux projets des collectivités territoriales et participer à la mise en œuvre de la politique de cohésion du territoire définie par l’État.

(3) Ces deux critères ont été rappelés de manière constante par la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis la décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979 sur la nature juridique des dispositions des articles L. 330-1 à L. 330-9 du Code du travail relatifs à l’Agence nationale pour l’emploi (ANPE).

Le rapporteur de la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable au Sénat, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, à l'initiative de cette précision, a en effet considéré qu'il était impératif que l'agence s'adresse en premier lieu aux « *collectivités qui disposent de peu de leviers (en raison notamment d'un manque d'ingénierie et d'une situation financière difficile)* ». ⁽¹⁾

2. La position de la commission des Lois

La Commission a adopté deux amendements visant à :

– ajouter aux difficultés justifiant l'action prioritaire de l'ANCT les contraintes géographiques que connaissent certains territoires ; ⁽²⁾

– préciser que les territoires concernés par le ciblage ainsi défini doivent également répondre aux critères de population et de potentiel fiscal prévus pour l'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou comprendre des quartiers prioritaires de la politique de la ville. ⁽³⁾

Ce ciblage au bénéfice des territoires les plus fragiles n'exclut pas pour autant la possibilité pour l'agence d'intervenir sur d'autres territoires lorsque les projets présentés le justifient.

*
* *

Article 2

(art. L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales [nouveau])

Missions de l'ANCT

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article définit les quatre principales missions confiées à la future agence, soit :

– favoriser le développement de l'action territoriale de l'État et de ses opérateurs, notamment au travers de programmes nationaux territorialisés ;

– accompagner les projets, y compris numériques, portés par les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux en matière d'aménagement et de cohésion des territoires, et renforcer l'accès aux soins sur le territoire ;

– assurer l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, conformément à la mission actuellement exercée par l'établissement

(1) *Objet de l'amendement n° 77 adopté par le Sénat lors de la séance publique du 8 novembre 2018 avec un avis de sagesse du Gouvernement.*

(2) *Amendement n° CL26 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

(3) *Amendements identiques n° CL38 et CL32 de M. Christophe Euzet, rapporteur, et de Mme Hélène Zannier.*

public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), intégré au sein de l'agence ;

– développer les outils numériques dans les territoires et accompagner les initiatives locales en la matière en lieu et place de l'Agence du numérique.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le Sénat a modifié la rédaction de cet article de manière à :

– distinguer la mission relative au soutien apporté aux projets des collectivités territoriales de celle de mise en œuvre de la politique d'aménagement durable et de cohésion du territoire de l'État ;

– préciser les ressources mobilisées au profit des collectivités, à savoir une ingénierie juridique, technique et financière, relevant de la sphère publique ou privée, et, le cas échéant, un concours humain et financier ;

– compléter les dispositions relatives à la reprise par l'agence des missions de l'EPARECA, conformément à l'avis du Conseil d'État du 25 octobre 2018 sur la présente proposition de loi ⁽¹⁾ ;

– ajouter aux missions de l'agence celle d'accompagner et de favoriser les flux de population.

➤ **Avis de la commission des Lois**

La commission des Lois a adopté plusieurs amendements de précision rédactionnelle sur les missions confiées à l'agence et supprimé la mission liée à l'accompagnement des flux de population.

I. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER UNE INGÉNIERIE DE PROXIMITÉ AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'ingénierie, appréciée au sens large, recouvre à la fois l'ingénierie de projet (conception, programmation, inscription dans une stratégie de développement, etc.), l'ingénierie technique (aide à la maîtrise d'ouvrage et aide à la maîtrise d'œuvre) et l'ingénierie administrative dans les domaines juridique, financier et informatique.

Alors que les services déconcentrés des ministères proposaient auparavant une prestation de services et une expertise sur ces différents domaines d'ingénierie aux collectivités territoriales ⁽²⁾, leur recentrage progressif sur d'autres missions a

(1) Avis n° 395974 précité.

(2) Notamment au sein des anciennes directions départementales de l'équipement et de l'agriculture regroupées au sein des directions départementales des territoires et de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), supprimée en 2013.

conduit les préfets à encourager la mise en relation des élus locaux avec les principales agences intervenant en matière d'aménagement du territoire, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). En parallèle, des répertoires départementaux de l'offre d'ingénierie publique et privée disponible ont également été mis à leur disposition.

Par ailleurs, les départements ont diversifié progressivement leur offre de services d'ingénierie au titre de leur mission d'assistance technique aux communes et intercommunalités situées sur leur territoire⁽¹⁾. Près de 80 départements seraient ainsi dotés d'une agence technique départementale, dont les services proposés aux collectivités territoriales peuvent toutefois sensiblement varier.

De même, certaines intercommunalités sont parvenues à mutualiser leurs ressources en ingénierie et disposent des moyens de s'engager dans des projets communautaires stratégiques pour leur territoire, en matière d'urbanisme ou de rénovation des réseaux par exemple.

Si d'autres ressources sont également disponibles, notamment auprès d'acteurs privés, elles demeurent très variables selon les territoires, alors que les besoins des collectivités territoriales en la matière sont de plus en plus importants du fait de l'extension de leurs compétences et de la complexité des normes à respecter. Par ailleurs, les procédures administratives appliquées par les services de l'État ou ses opérateurs, le développement de la contractualisation et des conventionnements ou les modalités d'accès à certains financements locaux, nationaux, voire européens au titre des fonds européens structurels d'investissement (FESI), nécessitent une expertise juridique et financière qui fait défaut à nombre de territoires.

Lors de son audition par la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable du Sénat, M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires et préfigurateur de la nouvelle agence, soulignait ainsi que *« les élus nous font part du fait qu'il y a trop d'interlocuteurs, un maquis trop important de règles, et une impossibilité de coordonner l'action de tous ces interlocuteurs. »*⁽²⁾ Dans ce contexte, la création de l'Agence nationale de la

(1) Conformément à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales selon lequel : *« Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. »*

(2) Audition du 31 octobre 2018 sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

cohésion des territoires doit permettre d’apporter une expertise adaptée à chaque projet, avec une attention particulière pour les territoires les plus fragiles.

II. LES QUATRE PRINCIPALES MISSIONS CONFIEES À L’ANCT

L’ANCT est appelée à exercer tout ou partie des missions actuellement confiées au commissariat général à l’égalité des territoires (CGET), à l’EPARECA et à l’Agence du numérique dont le tableau ci-après rappelle les principales caractéristiques.

PRÉSENTATION DES MISSIONS RELEVANT ACTUELLEMENT DU CGET, DE L’EPARECA ET DE L’AGENCE DU NUMÉRIQUE

	Forme juridique	Organisme de rattachement	Missions	Effectifs
CGET	Administration centrale	Ministre de la cohésion des territoires	<p>Le CGET concourt, par son action, à la cohésion des territoires.</p> <p>Il appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales notamment, en concevant, en mettant en œuvre et en animant les politiques de la ville et d’aménagement du territoire avec les acteurs locaux et des citoyens. Ses champs d’intervention sont interministériels : accès à l’emploi, aux soins et aux services au public, cohésion sociale, inclusion numérique, aide aux mobilités, attractivité économique, transitions écologique et numérique, redynamisation des territoires fragiles et des centres-villes en déprise.</p> <p>Dans ses modes d’intervention :</p> <ul style="list-style-type: none"> – il contribue à l’animation de la Conférence nationale des territoires, dont il assure le secrétariat et pilote les chantiers « cohésion » ; – il assure le fonctionnement du Conseil national des villes et du Conseil national de la montagne ; – animateur de la politique de la ville, il pilote la mobilisation collective des services de l’État, des élus, des institutions et des acteurs de terrain, pour changer concrètement la vie des habitants des quartiers prioritaires ; – il assure la coordination des Fonds européens structurels et d’investissement (Fesi) et l’autorité de gestion d’Europ’Act (Feder/FSE) ; – tutelle de l’ANRU, il accompagne le nouveau programme national de renouvellement urbain ; – il est également responsable de la mise en œuvre du programme européen Urbact. 	266 ETP

	Forme juridique	Organisme de rattachement	Missions	Effectifs
EPARECA	EPIC	Tutelle conjointe des Ministres chargés du commerce, de la ville et de l'urbanisme	Créé par la loi du Pacte de Relance pour la Ville de 1996, Epareca intervient en fonds propres aux côtés des collectivités depuis 20 ans pour restructurer et réhabiliter les centres commerciaux dégradés. Il intervient en maîtrise d'ouvrage directe de projets quand l'initiative privée fait défaut. Il assure ensuite la gestion locative des espaces commerciaux et artisanaux, le temps nécessaire à la pérennisation des entreprises créées ou relocalisées. À terme, les locaux sont revendus à des investisseurs privés, ce qui permet à l'établissement de reconstituer 80 % de ses fonds propres investis en moyenne.	43 salariés de droit privé
Agence du numérique	SCN	Direction générale des entreprises de Bercy	L'agence est chargée de l'impulsion, de l'animation et de l'accompagnement de projets et d'initiatives numériques développés dans les territoires par les collectivités publiques, les réseaux d'entreprises, les associations et les particuliers. Elle comprend 3 pôles : la mission de pilotage du plan « France Très haut débit » ; la mission « FrenchTech » ; la mission « Société numérique ».	40 ETP

Source : Rapport de la mission de préfiguration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires présenté par M. Serge Morvan, 18 juin 2018.

1. Le soutien aux projets des collectivités territoriales

La principale mission de la nouvelle agence est d'accompagner et d'outiller les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs projets « *en tenant compte des particularités, des fragilités et des besoins de chaque territoire* ».

Le soutien apporté doit donc être personnalisé et se traduire par « *une offre d'ingénierie publique ou privée adaptée aux porteurs de projets* » et « *un concours humain et financier aux collectivités territoriales et à leurs groupements* » (**alinéa 2**).

Cette mission sera exercée dans une logique ascendante, au plus près des besoins des territoires et sans concurrencer l'offre d'ingénierie existante, notamment au sein des départements et des intercommunalités.

Votre rapporteur souligne, par ailleurs, que la prestation de l'agence en tant que telle sera gratuite, comme l'est actuellement une prestation de l'ANRU ou d'autres établissements de l'État. Mais, comme le rappelait M. Serge Morvan lors de l'audition précitée, « *dans les projets complexes mis en place actuellement, chaque composante doit obtenir des financements. Cela doit se faire dans le cadre du droit de la concurrence, lorsqu'il s'agit de projets se situant dans le secteur privé. En outre, il y aura, comme aujourd'hui, des subventions, des prêts, ainsi que la prise en compte de la situation de chacune des collectivités. Les*

collectivités les plus en difficulté ne pourront de toute manière pas prendre sur leur budget des projets complexes. Il y aura un examen au cas par cas. Mais je tiens à être clair : il n'y aura pas de paiement d'une prestation à l'agence en tant que telle, car elle sera au service des élus. »

Les préfets de département chargés de coordonner les différentes ressources disponibles pour soutenir les porteurs de projets devront ainsi être vigilants dans le choix des procédures mises en œuvre, notamment au regard des règles de concurrence applicables en la matière.

2. La mise en œuvre de la politique d'aménagement durable et de cohésion des territoires définie par l'État

L'Agence est également chargée d'assurer « *la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires* » et « *la coordination des interventions de l'État et de ses établissements publics, en conduisant des programmes nationaux territorialisés* » (alinéa 2).

Elle reprendrait à ce titre une partie des missions actuellement exercées par le CGET, soit « *celles consistant à mettre en œuvre la politique nationale en matière de cohésion des territoires et à assurer sa coordination* »⁽¹⁾ qui ne relèvent pas directement des fonctions d'une administration centrale (qui participe notamment à la conception des politiques publiques).

Votre rapporteur souligne, à ce titre, que la mission de coordination des acteurs intervenant dans le cadre de cette politique est essentielle pour parvenir à harmoniser les pratiques et constituer, au niveau du département, un « guichet unique » au service des territoires. Elle justifie, en soi, la création d'une agence dédiée.

Comme le rappelait à nouveau M. Serge Morvan, « *un opérateur ne fonctionne pas comme une administration centrale, et si l'administration centrale assure une tutelle sur les opérateurs sur instruction du ministre, elle n'arrive pas forcément, via cette tutelle, à intervenir sur le mode de fonctionnement des opérateurs. C'est pour cela qu'il faut créer un opérateur nouveau qui coordonne finalement l'action des opérateurs, et qui soit au service des préfets : cette agence nationale, dont le fonctionnement est déconcentré au service des préfets. Les préfets aujourd'hui ne disposent pas des outils ni de la connaissance du fonctionnement des différents opérateurs. On peut le regretter, mais il faut passer par la création d'une nouvelle agence pour arriver à une situation qui fonctionnera mieux, au service des collectivités locales et de leurs projets.* »⁽²⁾

(1) Avis n° 395974 du Conseil d'État précité.

(2) Audition précitée.

3. L'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

Cette mission reprend en intégralité celle actuellement exercée par l'EPARECA en faveur de l'aménagement et de la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux ⁽¹⁾, les zones de revitalisation rurale et les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (**alinéas 3 à 8**).

Pour mémoire plus de 150 opérations sont en cours de réalisation sur l'ensemble du territoire.

Après la saisine par la collectivité intéressée, ces dernières se déroulent en quatre phases successives :

- la phase de montage qui permet d'apprécier la faisabilité du projet dans tous ses aspects, notamment techniques et financiers ;
- la phase de production qui se traduit par la maîtrise d'ouvrage de l'opération ;
- la phase d'exploitation qui vise à commercialiser les espaces revitalisés ;
- la phase de remise sur le marché qui doit permettre une cession des biens à des investisseurs privés.

Cette intégration de l'EPARECA au sein de l'ANCT aurait lieu à la date prévue par le décret d'application mentionné à l'article 11 de la proposition de loi et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2020.

4. La diffusion des outils et des usages numériques dans les territoires

Enfin, l'agence serait chargée des missions de l'Agence du numérique liées à l'animation et à l'accompagnement des projets numériques développés par les collectivités territoriales (**alinéas 9 à 12**).

Elle assurerait à ce titre :

- la mise en œuvre du plan « France très haut débit » ;
- la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès du public.

(1) Telles que définies à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Par conséquent, *French Tech*, qui constitue une politique de soutien au développement des startups françaises initiée en 2013 par le ministère de l'économie, demeurerait en dehors du périmètre des missions de la future agence.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

La Commission a adopté plusieurs amendements de précision rédactionnelle, visant principalement à :

– préciser, d'une part, la rédaction de la mission d'assistance aux porteurs de projets locaux confiée à la nouvelle agence et, d'autre part, à prévoir que cette dernière les assiste dans leur demande de subvention au titre des fonds européens structurels et d'investissement (soit le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) ;⁽¹⁾

– distinguer la mission de soutien aux collectivités territoriales pour la réalisation de leurs projets confiée à l'ANCT de celle de mise en œuvre de la politique d'aménagement durable et de cohésion des territoires de l'État et de ses établissements publics. Par ailleurs, si dans le cadre de cette dernière mission, la coordination des interventions de l'État et de ses établissements publics doit garantir la mise en place d'un guichet unique, elle ne peut être mise en œuvre que dans le respect des pouvoirs confiés aux préfets en la matière ;⁽²⁾

– supprimer la disposition adoptée par le Sénat selon laquelle l'Agence nationale de la cohésion des territoires a pour mission d'accompagner et de favoriser les flux de population.⁽³⁾

*

* *

Article 3

(Chapitre II du titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales [nouveau] et art. L. 1232-1 du même code [nouveau])

Conseil d'administration de l'ANCT

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article charge le conseil d'administration de l'agence de régler les affaires de l'établissement par ses délibérations.

(1) Amendement n° CL47 de M. Christophe Euzet, rapporteur.

(2) Amendement n° CL48 de M. Christophe Euzet, rapporteur.

(3) Amendements identiques n° CL41 de M. Christophe Euzet, rapporteur, n° CL34 de Mme Hélène Zannier, n° CL5 de Mme Marie-France Lorho et n° CL30 de Mme Emmanuelle Ménard.

Il en fixe également la composition de manière à assurer une majorité de voix aux représentants de l'État, tout en permettant la représentation des collectivités territoriales, de parlementaires, de la Caisse des dépôts et consignations et des personnels de l'agence.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le Sénat a modifié cette composition de manière à assurer une parité des voix entre, d'une part, les représentants de l'État, de ses établissements publics et des personnels de l'agence, et, d'autre part, les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que deux députés et deux sénateurs.

➤ **Avis de la commission des Lois**

La commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

I. LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE

1. Le rôle du conseil d'administration dans la définition des orientations stratégiques de l'agence

Le présent article prévoit les dispositions relatives au rôle et à la composition du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Celui-ci sera amené à « régler les affaires de l'établissement par ses délibérations » (**alinéa 4**), soit concrètement à décider des conditions de mise en œuvre des missions qui lui sont confiées et des moyens devant y être consacrés.

Si la conception des politiques publiques de l'aménagement durable et de la cohésion des territoires continuera de relever des ministères compétents, l'agence sera amenée à jouer un rôle central dans leur déclinaison opérationnelle sur les territoires qui sera assuré par son conseil d'administration et sa direction générale.

Mais ce dernier aura également pour mission de déterminer les procédures d'accompagnement des porteurs de projets locaux permettant de répondre au mieux à leurs besoins en termes d'ingénierie et de concours humain et financier. Il devra ainsi fixer des critères d'intervention, qui donneront lieu des instructions aux délégués territoriaux de l'agence que seront les préfets de département, de manière à assurer la cohérence de son action sur l'ensemble du territoire.

Le conseil d'administration devra enfin garantir une véritable coopération entre les services de l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales pour qu'en aval, la création de « guichets uniques » départementaux soit rendue possible. Un travail de rapprochement des doctrines et des pratiques

devra ainsi être mené dans le cadre d'un dialogue constructif au sein de ce conseil qui réunira les principales parties prenantes.

La participation de ces dernières à la définition des grandes orientations de l'agence constituent donc, selon votre rapporteur, l'un des principaux enjeux de cette proposition de loi.

2. L'opposition du Gouvernement et du Sénat sur la place des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration

Dans ce contexte, le Gouvernement a défendu, lors des débats au Sénat, le maintien d'une majorité des voix au profit de ses représentants au motif que la création de l'agence résulte de la fusion de tout ou partie de deux établissements publics d'État et d'une administration centrale.

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault, a ainsi rappelé que *« même si l'agence intervient au profit des territoires, et donc de leurs élus, [...] il s'agit d'une agence de l'État, dont les moyens d'intervention, qu'ils soient financiers ou techniques, sont des moyens de l'État. Il est donc légitime que ce dernier dispose au moins de la moitié des sièges, comme c'est le cas pour de nombreux opérateurs de l'État, y compris ceux qui interviennent aujourd'hui au profit des territoires. C'est une question de respect de la place de l'État. »*⁽¹⁾

Dans sa version initiale, cet article prévoyait ainsi que le conseil d'administration soit composé :

– avec voix délibératives, de représentants de l'État, représentant au moins la moitié de ses membres, d'un député, d'un sénateur ainsi que de représentants des collectivités territoriales, de la caisse des dépôts et consignations, et des salariés et agents publics de l'agence, sans que la totalité de ce collège ne puisse dépasser dix-sept membres ;

– avec voix consultatives, de représentants de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Par ailleurs, son président devait être élu parmi les membres représentants les collectivités territoriales.

Toutefois, le rapporteur de la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable du Sénat, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, s'est opposé à cette rédaction en soulignant la nécessité, selon lui, d'assurer une parité de voix

(1) Intervention de la ministre lors de la séance publique du 8 novembre 2018 à propos de l'amendement n° 68 du Gouvernement rétablissant la rédaction initiale de la proposition de loi sur la gouvernance de l'agence.

entre les représentants de l'État et ceux des collectivités territoriales de manière à « renforcer le poids des élus locaux et nationaux dans la gouvernance de l'agence, compte-tenu du fait que la vocation de l'ANCT est avant tout de s'intéresser aux territoires ». ⁽¹⁾

Hormis la procédure de nomination du président maintenue inchangée (**alinéa 8**), la composition du conseil d'administration a ainsi été profondément modifiée lors de son examen par le Sénat de manière à revaloriser la présence des représentants des collectivités territoriales en son sein.

La rédaction adoptée par le Sénat, soumise à l'examen de la Commission, prévoit ainsi que ce dernier se compose, en nombre égal :

– d'une part, de représentants de l'État, de ses établissements publics et du personnel de l'agence ;

– d'autre part, de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que de deux députés et deux sénateurs (**alinéa 5**).

Par ailleurs, deux dispositions complémentaires ont été introduites de manière à préciser que sa composition doit :

– favoriser une juste représentation de tous les territoires et notamment des territoires ruraux (**alinéa 6**) ;

– assurer la parité entre hommes et femmes parmi ses membres (**alinéa 7**).

Conformément à l'avis du Conseil d'État sur la présente proposition de loi, les dispositions relatives à la liste des personnes ayant voix consultative ou au plafond du nombre des membres ont été supprimées au motif qu'elles relèvent du pouvoir réglementaire. ⁽²⁾

Le conseil d'administration devra également déterminer dans son règlement intérieur les modalités de prévention des conflits d'intérêts (**alinéa 9**).

Si ces dernières précisions sont justifiées, la position du Sénat sur la gouvernance du futur établissement soulève des interrogations sur l'équilibre entre les différentes parties siégeant au conseil d'administration et sa capacité à être opérationnel dans les meilleurs délais.

(1) *Rapport n° 98 du 31 octobre 2018 de M. Louis-Jean de Nicolay sur la proposition de loi portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires et sur la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires* <http://www.senat.fr/rap/118-098/118-098.html>

(2) « Il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer [le nombre de membres qui y siégeront] en veillant à ce qu'il ne dépasse pas ce seuil. Il en va de même de l'indication de catégories de personnes pouvant assister au conseil d'administration sans voix délibérative. », *avis du conseil d'État du 25 octobre 2018 précité*.

II. LES CONDITIONS DE NOMINATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE

Reprenant une disposition de l'article 4 supprimée par coordination, le présent article précise que l'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret (**alinéa 10**).

Votre rapporteur souligne, à ce titre, que le choix du directeur général de l'agence sera déterminant pour le bon fonctionnement de l'établissement.

Celui-ci sera en effet responsable de mettre en œuvre le rapprochement de services et de compétences relevant actuellement de trois entités distinctes, à savoir le CGET, l'EPARECA et l'Agence du numérique, dont les missions sont essentielles pour le développement des collectivités territoriales. Il conviendra ainsi de veiller à ce que la fusion prévue ne remette pas en cause leur capacité d'intervention et ne retarde pas la réalisation de projets en cours.

À ce titre, la soumission de la nomination du directeur général de l'agence à l'avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, semble justifiée comme le prévoit la proposition de loi organique n° 1394 examinée conjointement à la présente proposition de loi, dont est saisie au fond la commission des Lois. ⁽¹⁾

*

* *

Article 4

Organisation nationale de l'ANCT

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de prévoir que :

- l'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret ;
- ce dernier réunit un comité d'action territoriale réunissant les principaux établissements publics de l'État participant à la politique d'aménagement et de cohésion des territoires.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article a été supprimé par le Sénat par coordination avec la réécriture de ces deux dispositions respectivement aux articles 3 et 7 de la présente proposition de loi.

(1) Proposition de loi organique n° 1394 relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

➤ **Avis de la commission des Lois**

La commission des Lois a émis un avis favorable au maintien de la suppression de cet article.

*
* *

Article 5

(art. L. 1232-3 du code général des collectivités territoriales)

Organisation territoriale de l'ANCT

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoyait, dans sa rédaction initiale, que le préfet de département soit le délégué territorial de l'agence et qu'il puisse subdéléguer ses compétences ou sa signature en la matière dans des conditions définies par décret.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Ces dispositions ont été complétées de manière à prévoir que le préfet veille à la cohérence des actions de l'agence avec, d'une part, les interventions des agences techniques départementales en soutien aux collectivités territoriales et, d'autre part, avec les décisions prises au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

Par ailleurs, dans chaque département, un comité de la cohésion territoriale, coprésidé par le préfet de département et un élu, serait composé de représentants des collectivités et de leurs groupements ainsi que des autres acteurs publics ou privés intéressés. Ce comité, à la fonction exclusivement consultative, serait informé des demandes de soutien adressées au préfet et assurerait le suivi de l'exécution des projets concernés.

➤ **Avis de la commission des Lois**

La commission des Lois a adopté plusieurs amendements visant à préciser le fonctionnement de l'agence dans les territoires.

I. LE PRÉFET DE DÉPARTEMENT, REPRÉSENTANT DE L'ANCT DANS LES TERRITOIRES

Le choix du préfet de département pour exercer la fonction de délégué territorial de l'agence (**alinéa 2**) se justifie à la fois par la proximité que celui-ci entretient avec les élus locaux ainsi que par sa connaissance du territoire et des politiques qui y sont menées.

Comme l'a rappelé la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault, lors de son audition devant la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable du Sénat ⁽¹⁾, « *les acteurs locaux sont constamment en contact avec le préfet. Le préfet est donc une porte d'entrée sur de très nombreux dossiers. À titre personnel, j'ai regretté par le passé, la création d'agences régionales qui étaient éloignées des territoires, et qui devenaient des agences vivant sur elles-mêmes, sans aucune relation - si j'ose dire - avec les préfets de département. Ici, on remet un outil sur les territoires, pour être au plus près des élus.* »

La réussite de ce nouvel outil reposera ainsi sur la capacité du préfet et, le cas échéant, des sous-préfets à :

– identifier précisément les besoins des élus locaux de manière à personnaliser le soutien qui leur sera proposé dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets locaux ;

– coordonner l'ingénierie disponible sur le territoire en mobilisant les différentes ressources disponibles au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets.

Le rôle du préfet sera ainsi déterminant pour garantir aux collectivités locales, et notamment aux plus fragiles d'entre elles, le soutien dont elles ont besoin pour réaliser leurs projets. En effet, si la logique d'intervention de la nouvelle agence repose sur l'accompagnement d'initiatives portées par les territoires eux-mêmes, le préfet devra être attentif à assurer une juste répartition de l'aide disponible.

Dans ce contexte, l'agence devra suivre avec vigilance les procédures mises en œuvre par ces derniers pour garantir que chaque collectivité, quelles que soient ses capacités, soit incitée à solliciter l'aide ainsi proposée. ⁽²⁾

II. LA CRÉATION D'UN COMITÉ LOCAL DE LA COHÉSION TERRITORIALE RÉUNISSANT LES ÉLUS ET LES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS

Au regard de l'importance des choix qui seront faits par le préfet dans la réussite de ce nouvel outil de soutien aux territoires, le Sénat a souhaité que soit créé, dans chaque département, un comité local de la cohésion territoriale, coprésidé par le préfet dans le département et un élu désigné à chaque séance, qui

(1) *Audition du 31 octobre 2018 sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.*

(2) *En effet, dans le cadre des financements liés à la politique de soutien à l'investissement local, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou des fonds européens par exemple, les projets financés sont souvent ceux émanant de collectivités disposant des ressources nécessaires pour présenter les dossiers les plus complets et l'écart entre collectivités dynamiques et collectivités plus fragiles peut s'en trouver accentué.*

réunisse « *les représentants des collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les autres acteurs locaux publics ou privés intéressés.* »

Ce comité serait informé des demandes d'accompagnement des projets locaux émanant des collectivités locales et de leurs groupements et assurerait le suivi de l'exécution des projets soutenus par l'agence (**alinéas 5 et 6**).

L'objectif est ainsi de permettre aux élus locaux de disposer d'un regard sur la conduite de la politique de l'agence au niveau local.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

La Commission a souhaité apporter des précisions sur le fonctionnement de l'agence dans les territoires par l'adoption de plusieurs amendements prévoyant que :

– les préfets de région soient informés des actions menées par les préfets de département dans le cadre de leurs compétences, de manière à leur permettre de veiller à la cohérence des actions de l'ANCT à l'échelon régional ;⁽¹⁾

– le préfet de département veille à la cohérence des interventions de l'agence avec les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de leurs compétences, dont notamment les régions, l'action des agences techniques départementales et les décisions prises au sein des conférences territoriales de l'action publique dont l'objet est de coordonner les politiques publiques à l'échelon régional ;⁽²⁾

– un représentant de la région et les parlementaires élus dans le département peuvent participer aux réunions des comités de cohésion territoriale départementaux ;⁽³⁾

– l'information dont bénéficient ces comités sur l'action du préfet soit régulière.⁽⁴⁾

*

* *

(1) Amendement n° CL42 de M. Christophe Euzet, rapporteur.

(2) Amendement n° CL43 de M. Christophe Euzet, rapporteur.

(3) Amendements identiques n° CL44 et CL 36 de M. Christophe Euzet, rapporteur et de Mme Hélène Zannier.

(4) Amendements identiques n° CL45 et CL 35 de M. Christophe Euzet, rapporteur et de Mme Hélène Zannier.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 30 janvier 2019, la Commission examine, pour avis, la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (n° 1393) (M. Christophe Euzet, rapporteur).

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. La commission des Lois est saisie pour avis sur les cinq premiers articles de la loi ordinaire portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et elle est saisie au fond de la loi organique relative à la nomination du directeur général de cette agence. Avant toute chose, je voudrais saluer les rapporteurs, rapporteurs pour avis et responsables des groupes pour leur travail, et je me félicite tout particulièrement de ma collaboration avec Hélène Zannier.

Les textes que nous examinons ce matin ont été adoptés par le Sénat en première lecture. Le Président de la République s'était engagé, dès le début de son mandat, à créer une Agence nationale de la cohésion des territoires, dans le but de redonner l'initiative aux élus locaux pour définir et réaliser leur projet. En effet, la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault, a rappelé, lors de son audition par la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, les difficultés auxquelles les collectivités territoriales font face au quotidien : un manque de moyens logistiques, juridiques et financiers, d'une part, et un nombre d'interlocuteurs trop nombreux, d'autre part.

La question est complexe. D'un côté, la cohésion des territoires est un enjeu pour l'État, car il s'agit de mettre en cohérence les parties solidaires d'un tout, c'est-à-dire le pays tout entier. C'est parce qu'il est le seul à avoir une vision d'ensemble que l'État peut décliner des programmes nationaux dans les différents territoires.

Mais, d'un autre côté, les élus locaux ont eux aussi la responsabilité de gérer des territoires, avec toutes les difficultés que cela implique en matière d'accès aux réseaux, de rénovation urbaine, de mobilités ou d'écologie. Or, les attentes des citoyens sont fortes et les collectivités locales n'ont pas toujours les moyens d'y répondre, en milieu rural comme en ville. Des projets de territoire existent pourtant qu'il convient d'accompagner au mieux, si l'on ne veut pas voir se multiplier les retards, les renoncements et les abandons. Veiller à la cohésion des territoires, c'est éviter que les écarts ne se creusent encore davantage dans notre pays.

Cette agence, particulièrement attendue par les élus locaux, doit répondre à plusieurs objectifs. Elle doit d'abord favoriser l'éclosion de projets locaux et donner corps au principe de libre administration des collectivités territoriales, en opérant un changement de paradigme. Alors que nous étions depuis longtemps

dans une logique descendante, il s'agit désormais de promouvoir une logique ascendante pour permettre aux projets locaux d'émerger en remontant vers le sommet. Il s'agit, ensuite, de simplifier les procédures en dotant les territoires d'un guichet unique : le préfet de département, qui sera directement en relation avec les collectivités, fera remonter leurs demandes en moyens logistiques, financiers et juridiques auprès de l'ANCT.

La proposition de loi ordinaire que nous examinons aujourd'hui propose ainsi une architecture assez ambitieuse. L'Agence nationale de la cohésion des territoires rassemblera plusieurs agences existantes : l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), le Comité général à l'égalité des territoires (CGET) et une partie de l'Agence du numérique. En parallèle, un comité d'action territoriale associera les autres grandes agences du pays que sont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Par ailleurs, le deuxième moyen d'action consiste à faire travailler ensemble les collectivités territoriales, les représentants de l'État et les établissements publics, en abandonnant la logique de silos qui a trop longtemps prévalu, au profit d'une synergie entre les différents opérateurs. On pourra bien sûr rétorquer que les institutions sont ce que les hommes en font. C'est la raison pour laquelle ces changements institutionnels devront être accompagnés de changements culturels, notamment dans la façon de concevoir le portage de projet.

L'ANCT aura pour missions : premièrement de contribuer, comme le faisait jusqu'ici l'EPARECA, à la revitalisation des centres-villes en agissant sur l'artisanat et le commerce ; deuxièmement, de promouvoir le plan France Très Haut Débit et la mission Société numérique, soit deux des trois missions attribuées jusqu'ici à l'Agence du numérique ; de développer, enfin, les projets qui relevaient jusqu'ici du CGET, notamment les programmes « Action cœur de ville » et « Territoires d'industrie ». La participation des collectivités territoriales au programme « Action cœur de ville » constitue un progrès considérable qui sera renforcé par la création de l'ANCT. Enfin, le conventionnement prévu dans le cadre du comité d'action territoriale permettra de mettre en réseau les différents opérateurs que je viens d'évoquer.

Je présenterai, sur ce texte, quelques amendements qui sont, pour l'essentiel, des amendements de précision. Il me semblerait utile de préciser à la fois qui sont les destinataires prioritaires de l'agence et les acteurs concernés, ainsi que le rôle de chacun. J'aimerais également appeler votre attention sur l'intérêt qu'il y aurait à mieux mobiliser les financements européens. Je souhaiterais, enfin, que soit précisé le rôle des parlementaires, au niveau national, comme au niveau local.

S'agissant de la gouvernance de l'agence, lors de la discussion générale qui a eu lieu hier en commission du Développement durable, la ministre a indiqué qu'elle souhaitait que l'État conserve la maîtrise du conseil d'administration, mais qu'elle restait ouverte à la discussion. Les différents rapporteurs réfléchissent donc à une manière de préciser la composition du conseil d'administration.

Un mot, pour finir, sur la loi organique. Nous devons nous prononcer sur le mode de nomination du directeur de cette nouvelle agence, dont les fonctions ont une importance particulière « *pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* », selon les termes de l'article 13 de la Constitution. Il s'agit de soumettre à l'avis des commissions parlementaires compétentes le choix du candidat désigné par l'exécutif, qui peut être empêché par une majorité des trois cinquièmes. Cette procédure existe déjà pour l'ADEME et l'ANRU, et il me semble que nous pourrions suivre le même exemple pour l'ANCT.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes, en commençant par La République en marche.

Mme Hélène Zannier. Le rapporteur vient de nous présenter avec brio ce nouveau dispositif au service de l'État et des collectivités locales. L'Agence nationale pour la cohésion des territoires était très attendue. Annoncée par le Président de la République en juillet 2017, elle répond à une demande des collectivités territoriales, qui souhaitent que le paysage des opérateurs de l'État intervenant au profit des territoires soit simplifié.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires, cela a été dit, va naître de la fusion de trois établissements publics d'État : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique. L'objectif est bien de mutualiser les compétences et de mieux coordonner les actions de ces trois établissements sur tout le territoire, en particulier dans les territoires les plus fragiles. Nous veillerons à ce que cette nouvelle agence ne vienne pas s'ajouter au millefeuille existant. Son fonctionnement devra être simple et son accès direct : elle doit devenir le guichet unique qu'appellent de leurs vœux les porteurs de projets, les collectivités locales comme l'État. À cette fin, des conventions seront également signées avec les autres établissements publics qui œuvrent pour le développement du territoire : l'ANRU, le CEREMA, l'ANAH et l'ADEME.

L'agence a vocation à favoriser la mise en œuvre de programmes nationaux, comme le programme « Action cœur de ville » et les contrats de transition écologique. Mais, fait nouveau, son action de soutien aux collectivités locales est réaffirmée, ce qui suscite à la fois des attentes et des craintes chez les élus locaux.

La volonté de créer l'ANCT est née d'un constat : souvent, les élus locaux rencontrent des difficultés lorsqu'ils souhaitent conduire un projet d'envergure sur leur territoire, non seulement parce qu'ils ne disposent pas, en interne, des capacités techniques et financières pour monter et réaliser leur projet, mais également du fait du manque de lisibilité des opérateurs de l'État qui œuvrent sur leur territoire. En effet, lorsque les collectivités locales sollicitent l'avis et l'appui des opérateurs de l'État, elles sont souvent obligées de faire le tour des services, qui n'interviennent pas toujours de façon coordonnée. C'est pourquoi il est apparu utile de créer ce guichet unique, vers lequel les élus pourront se tourner. Cela devrait représenter un gain de temps et apporter la sérénité nécessaire à la bonne avancée d'un projet.

À l'échelon local, c'est le préfet de département qui sera le délégué territorial de l'agence. Concrètement, l'élu porteur d'un projet pourra se tourner vers son préfet de département ou, le plus souvent, vers son sous-préfet d'arrondissement, qui relaiera sa demande. Le préfet pourra alors mobiliser les opérateurs susceptibles d'être concernés par le projet. Au plan territorial, l'agence n'a nullement vocation à se substituer aux aides existantes, mais plutôt à coordonner et à mutualiser les moyens existants.

L'ANCT pourra apporter un appui technique, en fournissant des conseils et en proposant des méthodes d'intervention, mais aussi des conseils en matière de stratégie financière, puisqu'elle pourra mieux coordonner et fédérer les ressources des différents opérateurs. Néanmoins, elle n'a absolument pas vocation à remplacer les offres publiques ou privées existant sur le territoire en matière d'ingénierie de projets – j'y insiste, car j'ai souvent entendu cette crainte s'exprimer. L'appui technique et financier de l'ANCT complétera à la fois celui que les collectivités locales peuvent elles-mêmes apporter et celui des acteurs privés. D'ailleurs, l'ANCT sera, comme tout opérateur, soumise au droit de la concurrence. C'est aux élus qu'il reviendra de demander l'intervention de la nouvelle agence pour la conduite de leurs projets, en fonction des besoins de leur territoire.

C'est donc un projet très attendu et entièrement consacré au soutien aux territoires que nous allons défendre ici. Dans le cadre de la saisine pour avis de la commission des Lois, nous proposerons toutefois quelques améliorations allant dans le même sens que celles défendues par le rapporteur. Nous proposerons notamment d'apporter des précisions sur les territoires dans lesquels la future agence a vocation à intervenir, sur le rôle de la région dans le dispositif et sur celui du futur comité de cohésion territoriale.

M. Arnaud Viala. La création de l'ANCT a été annoncée à grand renfort de communication par le Président de la République et le Premier ministre dès le début du quinquennat. Elle a été présentée comme une révolution dans les modes d'intervention de l'État et la manière de coordonner les politiques publiques dans les territoires, et comme un moyen de répondre à toutes les interrogations qui, avant même la crise que nous traversons depuis quelques semaines, étaient

extrêmement prégnantes parmi les élus territoriaux, mais aussi parmi ceux de nos concitoyens qui vivent en dehors des quelques grandes métropoles françaises.

À l'arrivée, que nous proposez-vous ? Vous nous proposez, à travers une simple proposition de loi – ce qui montre, en soi, l'absence de stratégie d'ensemble de votre part – la création d'un « machin », pour reprendre un mot du général de Gaulle, dont on ne sait pas exactement comment il va fonctionner. Pour le dire autrement, on a vraiment le sentiment ce matin que la montagne accouche d'une souris.

Sur la forme, j'aimerais que vous nous expliquiez, monsieur le rapporteur pour avis, de quelle manière l'ANCT va s'articuler avec les structures déjà existantes qui, pour certaines d'entre elles, ont fait leurs preuves. Je pense notamment au CGET, dont j'ai du mal à comprendre qu'il soit placé sous la tutelle de l'agence, alors même qu'il conduit, dans la plupart des territoires, des politiques extrêmement efficaces en matière de développement. J'aimerais également que vous m'indiquiez les moyens qui seront mis à la disposition de l'agence, puisque vous indiquez que le délégué territorial de l'agence sera le préfet de département. Or nul n'ignore ici que les préfetures de département ont très peu de moyens en termes d'ingénierie et d'accompagnement de projet et qu'elles en sont aujourd'hui réduites à renvoyer leurs interlocuteurs vers les conseils départementaux, et surtout vers les intercommunalités, qui sont souvent les plus à même d'accompagner les projets territoriaux. Comment ces préfets de département, qui sont déjà les interlocuteurs naturels lorsqu'on a besoin d'un accompagnement, seront-ils en mesure, sans moyens supplémentaires, de trouver des réponses aux questions qui leur seront posées ?

J'aimerais également que vous explicitiez la relation de l'agence avec les départements en matière d'ingénierie. En effet, depuis l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, la plupart des conseils départementaux sont en mesure d'offrir aux collectivités de premier niveau, notamment les communes et les intercommunalités, des solutions en matière d'ingénierie. La nouvelle agence va devenir le « guichet unique », pour reprendre vos termes, mais on ne sait pas comment elle va s'articuler avec l'ingénierie des conseils départementaux.

Sur le fond, l'ANCT nous est présentée comme la réponse à toutes les questions qui se posent en matière d'aménagement du territoire et d'équité territoriale des politiques publiques. Pourtant, dans la proposition de loi sur laquelle nous sommes invités à nous prononcer, on ne trouve rien sur la stratégie, rien sur la volonté décentralisatrice qui devrait présider à la création d'une telle agence, rien sur ses objectifs ni sur les desseins qu'elle doit favoriser en matière de politique publique et d'aménagement du territoire, rien, enfin, sur un lien éventuel avec les travaux en cours sur l'hypothétique future révision constitutionnelle et son volet consacré à l'expérimentation et à la différenciation, qui doit permettre aux territoires d'exprimer des volontés particulières liées à leurs spécificités. Ce travail n'est donc pas abouti.

Le groupe Les Républicains n'a rien contre le principe d'une agence en faveur de la cohésion des territoires, mais, si une telle agence doit exister, qu'on lui assigne des objectifs et qu'on lui donne les moyens de les atteindre ! En attendant que vous nous éclairiez sur ces deux points, nous sommes très réservés quant à la plus-value qu'apporterait une telle structure, qui représentera, de surcroît, une charge financière supplémentaire, en raison notamment des émoluments des personnes qui la feront fonctionner.

M. Erwan Balanant. La proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires est un texte important pour les territoires, notamment pour les plus fragiles d'entre eux. Je pense non seulement aux territoires ruraux, mais aussi aux territoires urbains et périurbains où les élus peinent parfois à réaliser leurs projets, les collectivités n'étant pas, techniquement, en mesure de répondre aux appels à projets. Cette agence pourra mobiliser les ressources financières et l'ingénierie nécessaires à la mise en œuvre de ces projets.

Notre Commission est saisie, par ailleurs, d'une proposition de loi organique qui, à l'instar du projet de loi organique relatif à la nomination du directeur général de l'Office français de la biodiversité, prévoit que le Président de la République nommera le futur directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, après avis des commissions parlementaires compétentes des deux assemblées. Cette proposition de loi organique permettra donc aux parlementaires d'être associés à la nomination de ce dirigeant qui devra relever le défi essentiel que constitue la réalisation de projets en faveur, notamment, du maintien des services publics, de la revitalisation des centres-villes, de l'accès aux soins ou du développement numérique. Ces enjeux sont primordiaux pour la vie de nos territoires et la pérennisation d'un certain modèle d'organisation du territoire français.

Le groupe MODEM et apparentés est donc favorable à ces deux propositions de loi.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Cette proposition de loi me laisse très dubitatif. Je m'interroge notamment sur la place de la ruralité dans ce qu'il faut bien appeler un « machin » tant la nature juridique de l'ANCT est « hybride », pour reprendre les termes du Conseil d'État lui-même. De quoi la ruralité a-t-elle besoin ? D'une ingénierie administrative et technique, de normes adaptées à sa spécificité – j'avais d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens – et d'argent car nos territoires sont financièrement asséchés. Pourquoi, alors qu'il existe un ministère de la ville et un bureau urbain au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la ruralité n'est-elle pas mise en exergue dans cette agence nationale chargée de la cohésion des territoires ?

Je reviens sur sa nature juridique. On parle d'un établissement public de l'État de nature hybride, en faisant peut-être référence à la structure juridique de l'Office national de la forêt (ONF) ou de Pôle emploi. Mais cet organisme est à la lisière d'un Établissement public industriel et commercial (EPIC) et il n'est pas

une autorité administrative indépendante. Il faudra bien déterminer sa nature juridique.

Par ailleurs, dès lors que les préfets seront les référents de proximité, on voit bien que cette agence sera un outil à la disposition de l'État dans le cadre de sa politique dite « de territoire ». En revanche, on voit moins l'articulation entre cette agence, le CGET, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui disparaîtrait, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence du numérique, le programme « Action cœur de ville ». Le dispositif est donc très flou. Rien n'est dit non plus sur l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui définit des orientations en matière d'infrastructures, ni sur les mobilités. On ne sait donc pas comment le dispositif à venir sera articulé avec les grands programmes ferroviaires, routiers et aéroportuaires.

Enfin, qu'en est-il du coût de fonctionnement de la future agence ? Qui va payer ? Quels seront les salaires des agents, notamment celui du directeur général ? En outre, j'observe que la future agence sera composée de fonctionnaires d'État, lesquels ne sont pas forcément les mieux placés pour avoir une bonne vision de la réalité des territoires ruraux. J'aurais préféré qu'on inclue le privé et peut-être des cabinets d'expertise extérieure.

À ce stade, le groupe UDI, Agir et Indépendants est très mitigé sur la création et l'organisation de cette agence nationale.

Mme Cécile Untermaier. Lors de son examen par le Sénat, cette proposition de loi a été amendée par le groupe Socialiste et républicain, même si, bien évidemment, tous ses amendements n'ont pas été retenus. Le groupe Socialistes et apparentés de l'Assemblée nationale rejoint les préoccupations qui ont été exprimées précédemment s'agissant de la nature juridique exacte de cet établissement et de la concentration des pouvoirs de l'État pour qui, en définitive, il opère. En effet, je ne suis pas certaine que ce soit ce qu'attendent les territoires en matière de cohésion.

Si cette agence a le mérite de cibler les territoires en difficulté, je doute qu'une agence spécifique parviendra à assurer la cohésion que nous appelons de nos vœux car celle-ci doit être, à l'instar de l'environnement et du développement durable, la mesure de toute chose. En effet, chacun des dispositifs que nous créons doit être analysé sous l'angle des effets de décohésion ou de cohésion qu'il est susceptible de produire.

Qu'en est-il, par ailleurs, des moyens mis à la disposition de cette agence ? À cet égard, la question de la rémunération du directeur doit être abordée clairement, dans la transparence. Enfin, le Conseil d'État a alerté sur la nécessité

de se doter de dispositions réglementaires claires permettant de vérifier l'utilité d'une telle agence, de toute façon coûteuse, au regard d'autres dispositifs existants ; je pense à l'ADEME, dont il n'est pas démontré qu'elle favorise la cohésion des territoires dans son action quotidienne.

Telles sont les réserves que le groupe Socialistes et apparentés souhaitait exprimer. Nous sommes ouverts à la discussion, mais nous souhaiterions que certaines de nos préconisations soient prises en considération.

Mme Danièle Obono. Le groupe La France insoumise partage un certain nombre des interrogations qui ont été exprimées à propos de cette proposition de loi, qui nous laisse dubitatifs.

Au plan de la théorie générale et de l'idéologie, nous ne sommes pas favorables, nous l'avons déjà dit, à ce qu'au triptyque commune-département-État se substitue le triptyque territoires-régions-Europe, qui préside, de manière générale et continue depuis un certain nombre d'années, à la prétendue décentralisation alors qu'il concourt, de fait, à une forme de recentralisation. Ainsi, les moyens des élus locaux sont en baisse continue et les services de l'État ainsi que ses opérateurs en perte de vitesse ; je pense notamment au démantèlement du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Or, il est pour le moins problématique, au regard de la politique de transition écologique, de priver les élus d'un pilotage national, d'une ingénierie publique et d'un financement pérenne.

Dans son rapport au nom de la commission du Développement durable du Sénat, M. de Nicolaÿ indiquait que « *le risque [était] bien établi de voir l'agence représenter un arbre de plus dans la forêt des établissements publics et opérateurs de l'État* ». De fait, en l'état actuel du texte, la structure qu'on nous propose de créer ajouterait du flou et de la complexité. En effet, la proposition de loi prévoit des conventions pluriannuelles qui seraient établies dans les trois mois suivant sa promulgation. Nous devons ainsi délibérer sans connaître la nature des relations – financement ou collaboration – de l'Agence avec les établissements publics.

Compte tenu de ces différents éléments, le groupe LFI est extrêmement réservé quant à cette initiative.

M. Jean-Félix Acquaviva. Sur le principe, la création d'une agence nationale de cohésion des territoires est bien évidemment considérée comme un élément positif par le groupe Libertés et Territoires, dont le président, Philippe Vigier, déplorant que les annonces du Gouvernement ne soient pas suivies d'effet, avait défendu une proposition de loi en ce sens.

Face à la fronde des élus locaux et à la demande des territoires, le Gouvernement accélère la cadence. Nous sommes pour la clarification, et il est évident que non seulement cette agence représentera pour les territoires une porte d'entrée unique, puisqu'elle fusionnera les agences existantes, mais qu'elle leur fournira également, en principe, l'ingénierie dont elles ont besoin. Sur ce point,

nous sommes d'accord ; le fait est que la fracture entre les territoires – ruraux, de montagne, urbains, périurbains – ne cesse de s'aggraver.

Cependant, le fonctionnement de l'agence et la méthode qui a présidé à sa création suscitent quelques interrogations.

Tout d'abord, j'ai bien peur qu'on ne cède, une fois de plus, à la tentation d'imposer une création par le haut. Je m'explique. Lorsqu'on retient, par exemple, une analyse au niveau départemental, on n'établit pas forcément le diagnostic des différents territoires institutionnels, qui exercent des compétences propres et suivent une stratégie de développement depuis des années. En Corse, par exemple, le comité de massif exerce une compétence exclusive d'animation ; un schéma « montagne » est élaboré et des initiatives sont prises dans le cadre de cofinancements, de stratégies... Comment le préfet, en sa qualité de délégué territorial de l'agence, guichet unique, peut-il piloter cela ? On donne le sentiment de mettre en concurrence déconcentration et décentralisation. Cette concurrence, nous la constatons tous sur le terrain, aujourd'hui. Or, l'État n'a pas vocation à être un animateur de développement local. Ce n'est pas à lui, compte tenu des compétences qui ont été transférées depuis 1982, d'animer la construction de projets locaux, privés ou publics.

En revanche, un organe assurant la cohésion, mettant en œuvre des logiques de péréquation et de clarification, est souhaitable ; ce devrait être, à notre sens, la mission d'une agence de cohésion. Celle-ci ne doit pas se substituer aux collectivités, aux agences territoriales, aux communes ou intercommunalités, qui ont une vision du développement de leur territoire, fondée sur moult diagnostics de filières et sur leurs spécificités. Je pense ici au comité d'action territoriale, qui m'apparaît comme une perte de temps, à moins qu'on ne considère que cette agence doive renforcer la déconcentration dans l'animation du développement local. Mais alors, il ne s'agit plus d'assurer la cohésion, ni de résoudre les problèmes liés au cloisonnement des financements de l'État et des collectivités ou d'accompagner les territoires les plus fragiles. Si on considère que cette agence doit agir en faveur de ces derniers, des territoires qui rencontrent des difficultés au plan démographique ou qui sont soumis à des contraintes géographiques, l'objet même de cette agence doit être très ciblé.

Se pose enfin la question du financement – cela a été dit. Quant à la gouvernance, on dit qu'elle sera équilibrée grâce à la coprésidence du conseil d'administration. Soit, mais qu'en est-il de sa déclinaison territoriale et de l'approche régionale ? Il est essentiel que ces questions trouvent une réponse si nous ne voulons pas que l'agence devienne un ersatz et un outil permettant de renforcer la déconcentration au détriment de la décentralisation, alors qu'il faut créer des partenariats beaucoup plus efficaces en luttant contre les défiances qui se sont installées.

Mme Emmanuelle Ménard. Monsieur le rapporteur, j'ai écouté vos propos avec attention, et je dois dire qu'ils me laissent – mais je constate que je ne

suis pas la seule – un peu dubitative. Vous nous dites que l’Agence nationale de cohésion des territoires ne sera pas une strate de plus dans le mille-feuille administratif. Soit, mais les territoires, dont vous prétendez qu’ils attendent cette agence avec impatience, ont surtout besoin de souplesse et de simplicité. Or, vous nous proposez de créer un nouvel organisme qui ne fera, j’en ai peur, dans l’état actuel des précisions que vous nous apportez, que compliquer un peu plus les choses.

Prenons l’exemple que vous citez dans votre rapport, celui du programme « Action cœur de ville ». Il s’agit d’un mécanisme simple, facile à mettre en œuvre et qui fonctionne – il a, qui plus est, fonctionné tout de suite. Pourtant, vous nous annoncez que l’ANCT aura vocation à coordonner les différentes actions mises en œuvre dans le cadre de ce plan. Pourquoi vouloir coordonner un programme qui fonctionne très bien sans coordination ? Nous devons absolument, me semble-t-il, tirer les leçons du fonctionnement d’autres mécanismes – ceux de la politique de la ville, par exemple – terriblement lourds, bureaucratiques, voire technocratiques pour certains, qui mobilisent beaucoup de frais d’études, des rapports de toutes sortes et d’innombrables enquêtes, au détriment, évidemment, de l’efficacité.

Si cette nouvelle agence doit être légère, peu coûteuse et capable de mobiliser l’énergie de tous, je soutiendrai sa création. Mais, pour l’instant, faisons attention à ne pas créer une énième structure, un « machin » supplémentaire qui s’engraïssera plus qu’il ne distribuera et qui sera entravé par ses règlements, paralysé par d’innombrables réunions interminables et rongé par les querelles entre administrations jalouses de leurs prérogatives.

Enfin, comment cette agence fonctionnera-t-elle ? Comment sera-t-elle organisée ? Par qui sera-t-elle dirigée ? Je rejoins, sur ce point, les craintes exprimées par M. Morel-À-l’Huissier quant à la présence de fonctionnaires d’État. Comment l’agence sera-t-elle financée et ce financement ne serait-il pas mieux employé ailleurs ? Autant de questions qui restent, hélas ! en suspens.

M. Pierre Morel-À-L’Huissier. Très bien !

M. Rémy Rebeyrotte. Mes chers collègues, je partage ou, plutôt, je partageais une partie de vos inquiétudes. Aujourd’hui, je suis rassuré, voire enthousiaste. Je m’explique.

Lorsqu’au début, on a évoqué une agence unique, beaucoup d’entre nous se sont dit que la fusion prendrait des mois, voire des années, et qu’ils auraient, pendant ce délai, le plus grand mal à monter leurs projets. Au fond, nous avons besoin, non pas d’une grande structure, mais d’une coordination, d’une plus grande cohésion dans les interventions des différentes agences, représentant des métiers et des compétences différents, qui doivent être mobilisées ensemble pour nous aider à élaborer nos projets au plan local, notamment dans les territoires ruraux ou périurbains.

Or, cette agence est précisément un outil de coordination, qui permettra notamment au préfet, dans un certain nombre de cas, de reprendre la main. En effet, rien n'est pire, me semble-t-il, pour les élus que de se retrouver dans des réunions, certes présidées par le préfet, mais où de nombreux points de vue différents s'expriment alors qu'ils ont tous la même origine : l'État ou des structures, sinon étatiques, du moins rattachées à celui-ci. Cette agence va donc, enfin, renforcer la logique de cohérence et de cohésion.

À preuve, on constate d'ores et déjà, par anticipation en quelque sorte, dans le cadre des programmes « cœur de ville », une meilleure coordination entre les différents acteurs parce que ceux-ci pressentent que le préfet, l'autorité générale de l'État, est en train de reprendre la main. C'est un élément important pour mieux mobiliser l'ingénierie au profit de nos territoires.

Cette cohérence, cette cohésion, les élus en ont besoin. Plutôt qu'une diversité d'acteurs qui, souvent, ne parlent pas le même langage, mieux vaut avoir un interlocuteur principal qui soit en mesure d'utiliser l'ensemble des outils dans un même but : contribuer à l'aboutissement des projets des acteurs locaux. C'est vraiment, pour nous, un enjeu majeur.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Les préoccupations qui ont été exprimées sont légitimes, pour beaucoup d'entre elles. Aussi voudrais-je vous rassurer sur un certain nombre de points.

Monsieur Viala, s'agissant de l'avancée des travaux de notre Commission, je rappelle que nous sommes saisis pour avis d'un texte qui sera ensuite soumis à d'autres commissions ; le travail législatif ne fait que commencer. Par ailleurs, le fonctionnement concret de l'agence sera réglé par un certain nombre de dispositions de nature réglementaire. J'ajoute que les institutions, ainsi que je n'ai pas manqué de le préciser dans mon propos introductif, sont toujours, quoi que nous inscrivions dans les textes, ce que les hommes qui les dirigent en font. Or, de cela, on ne peut jamais préjuger, même si, en l'espèce, on peut estimer que le ton donné sera différent, dans la mesure où le préfet, représentant de l'État dans le département, sera désormais incité à se comporter davantage comme un accompagnateur de projet que comme un censeur de l'activité ou des initiatives locales.

En ce qui concerne la stratégie qui a conduit à l'adoption du texte, j'ai du mal à comprendre votre argumentaire. La proposition de loi a été adoptée avec un certain enthousiasme par une large majorité de sénateurs, dont la plupart appartiennent, du reste, au groupe Les Républicains.

Je comprends votre préoccupation concernant le rôle dévolu au préfet. Mais, précisément, les collectivités territoriales devraient être rassurées par la fonction de référent départemental qui lui sera attribuée, puisqu'il représentera le guichet unique mis à la disposition des plus précaires d'entre elles pour qu'elles puissent trouver immédiatement les bons interlocuteurs et qu'elles évitent ainsi de

perdre du temps. Ce guichet unique, loin de favoriser une reconcentration du pouvoir au bénéfice du préfet, constitue en réalité une simplification des processus décisionnels, puisque ce dernier ne sera pas décisionnaire, mais aiguillera les collectivités vers les bons interlocuteurs.

En ce qui concerne la ruralité, je vous renvoie aux articles 1^{er} et 3 de la proposition de loi : elle fait partie des premiers destinataires du dispositif et sera représentée dans sa gouvernance. Je défendrai, du reste, dans un instant, un amendement tendant à préciser les institutions qui en bénéficieront en priorité.

S'agissant de l'articulation de l'ANCT avec les organismes fusionnés, je veux, en toute sincérité, dissiper les inquiétudes. Il s'agit, en fait, de fusionner, en tout ou partie, le CGET, l'EPARECA et l'Agence du numérique, à l'exclusion du pôle chargé de la French Tech. Je ne vois pas en quoi cette fusion peut faire naître des interrogations particulières. Si celles-ci portent sur le fait qu'une partie seulement du CGET est concernée par la fusion, je vous rassure : celle qui comprend les hauts fonctionnaires chargés de contribuer à la conception des politiques publiques demeurera une administration centrale. Tout le reste, c'est-à-dire la partie opérationnelle du CGET, sera intégré à l'ANCT.

M. Morel-À-l'Huissier, la nature juridique hybride de la future agence ne soulève, selon l'avis du Conseil d'État, absolument aucun problème. Elle est liée à la nature même de l'institution, qui est, pour l'essentiel un établissement public administratif (EPA), mais qui aura également une activité industrielle et commerciale puisqu'elle pourra, au même titre que l'EPARECA, acheter et vendre des fonds de commerce dans le cadre de la restructuration ou de la rénovation d'un quartier urbain dégradé. Encore une fois, cette activité hybride ne pose aucun problème juridique.

Quant au flou, il n'existe pas. Le CGET, l'EPARECA et l'Agence du numérique fusionnent en une agence unique à laquelle se joindront, dans le cadre du comité d'action territoriale, tous les autres établissements publics appelés à financer des opérations de façon connexe, afin de permettre et favoriser le conventionnement avec ces organisations. Il n'y a rien de plus simple : il s'agit de faire sortir les institutions de leurs silos respectifs pour favoriser leur synergie.

Quant au personnel, il est vrai que bon nombre de ces organismes emploient des fonctionnaires, mais je vous rassure : les agents de l'EPARECA sont des agents contractuels de droit privé.

Madame Obono, cette agence est un arbre, c'est vrai. Mais il vient remplacer des buissons, et nous nous efforçons d'en préserver les différentes branches et de les mettre en relation dans une logique collective. C'est l'essence même du projet.

La crainte a également été exprimée d'un renforcement de l'État. Il faut avoir l'honnêteté de préciser que, pour partie, l'Agence nationale de cohésion des territoires aura pour mission de décliner des programmes nationaux. Mais, pour

une autre partie, elle devra faire remonter des projets des collectivités territoriales. En tout état de cause, il me paraît particulièrement intéressant que celles-ci soient représentées dans le conseil d'administration de l'Agence nationale de cohésion des territoires et, au niveau local, dans le comité de cohésion territoriale, où les parlementaires du département seront également représentés.

Enfin, je voudrais dissiper les doutes de Mme Ménard quant à la simplicité et à la transparence de l'action de l'agence. La ville de Béziers se redresse actuellement essentiellement grâce à des programmes tels que « Action cœur de ville » ou « Territoires d'industrie », tous deux financés par l'État. On peut parfois se réjouir que le redressement vienne du haut...

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi sur lesquels elle est saisie pour avis.

Article premier (chapitre I^{er} du titre III du livre II de la première partie [nouveau] et article L. 1231-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Définition du statut juridique et des priorités de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL1 de Mme Marie-France Lorho.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL26 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Si l'Agence nationale de la cohésion des territoires exerce ses missions sur l'ensemble du territoire, elle doit néanmoins axer son action sur ceux d'entre eux qui sont dépourvus d'ingénierie et qui font l'objet de contraintes particulières. À cet égard, il nous paraît nécessaire d'ajouter aux difficultés liées aux aspects démographiques et sociaux, déjà mentionnées dans le texte, celles qui naissent des contraintes géographiques auxquelles sont soumis notamment les territoires de montagne. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Vous proposez d'ajouter aux critères retenus pour le ciblage prioritaire de l'action de l'ANCT les difficultés liées à la géographie de certains territoires. Je n'y suis pas hostile. Avis favorable, donc.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL38 du rapporteur pour avis et CL32 de Mme Hélène Zannier.

Mme Hélène Zannier. Cet amendement tend à préciser que les territoires au profit desquels l'Agence nationale de cohésion des territoires devra cibler prioritairement son action sont ceux qui remplissent les critères de population et de potentiel fiscal prévus pour l'éligibilité à la Dotation d'équipement des

territoires ruraux (DETR) ou qui comprennent des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il s'agit de favoriser les territoires les plus fragiles.

*La Commission **adopte** ces amendements.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2 (article L. 1231-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) *Définition du cadre d'intervention et des missions de l'agence*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission **rejette** l'amendement CL31 de Mme Emmanuelle Ménard.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL39 du rapporteur avis.*

Puis elle examine l'amendement CL2 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. La péréquation horizontale, qui s'effectue entre collectivités, consiste à attribuer à celles d'entre elles qui sont défavorisées une partie des ressources des plus riches. La péréquation verticale, quant à elle, est assurée par les dotations de l'État aux collectivités ; la dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument. Ces mécanismes ont la même finalité que l'Agence nationale de la cohésion des territoires, à savoir un maintien de l'équilibre entre les localités. Il semble donc opportun que cette agence prenne en compte les chiffres des différentes péréquations opérées entre les collectivités territoriales préalablement à l'évaluation des besoins de chaque territoire, afin d'avoir un aperçu fidèle de ces besoins et d'éviter un cumul des aides.

Cette disposition doit être vue comme une mesure de précaution et comme un moyen d'assurer l'efficacité et l'effectivité des missions de l'agence. Il est en effet important pour nos régions que les objectifs de celle-ci ne soient pas détournés.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Je comprends votre préoccupation, mais le sens de votre amendement m'échappe, car la péréquation financière a peu à voir avec le soutien dont l'agence pourrait faire profiter les collectivités en matière d'ingénierie. Sur le fond, je vous rassure : le ciblage prioritaire des actions de l'agence sur les territoires les plus fragiles est prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi. Je vous invite donc à retirer votre amendement, faute de quoi j'y serai défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL40 du rapporteur pour avis et CL14 de M. Éric Alauzet.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. L'amendement CL40 est de précision rédactionnelle.

M. Éric Poulliat. L'amendement CL14 est défendu.

La Commission adopte l'amendement CL40.

En conséquence, l'amendement CL14 tombe.

La Commission est saisie de l'amendement CL47 du rapporteur pour avis.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet, d'une part, de préciser la rédaction de l'alinéa 2 et, d'autre part, d'ajouter que la nouvelle agence assistera les porteurs de projet dans leur demande de subventions au titre des fonds européens structurels et d'investissement. Il ressort en effet de nos travaux que le recours à ces fonds pourrait être amélioré.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL48 du rapporteur pour avis.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de précision, qui vise à mieux distinguer les différentes missions de l'ANCT.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL3 de Mme Marie-France Lorho et CL33 de Mme Hélène Zannier tombent.

La Commission examine l'amendement CL4 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. La suppression, à l'alinéa 6, des mots « par voie d'expropriation » est justifiée à plusieurs égards. Tout d'abord, cette disposition est à mon sens une atteinte abusive au droit de propriété, droit constitutionnellement garanti et protégé par les textes fondamentaux du droit européen. Cette atteinte n'est pas justifiée par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnée à l'objectif recherché. Or cette exigence de proportionnalité est l'une des conditions du recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Procéder à des expropriations pour optimiser l'aménagement des territoires relève du paradoxe.

Cette disposition est non seulement dangereuse pour le droit de propriété mais elle apparaît également incohérente au regard des alinéas qui précèdent. Il y est en effet précisé que l'agence a pour mission de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. Autoriser l'expropriation pour permettre la réalisation de cette mission reviendrait à régler un problème en en créant un autre : exproprier un commerçant pour en remplacer un autre, par exemple.

Il me semble donc pertinent de retirer à l'ANCT la possibilité de procéder à des expropriations.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Vous souhaitez revenir sur une disposition dont bénéficie déjà l'EPARECA. Nous sommes en train de fusionner les organismes en question sans amender leurs compétences respectives. Par ailleurs, je rappelle que l'EPARECA n'intervient que si elle est sollicitée ; on n'est donc concerné par une opération que si on le souhaite. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie des amendements identiques CL41 du rapporteur pour avis, CL5 de Mme Marie-France Lorho, CL30 de Mme Emmanuelle Ménard et CL34 de Mme Hélène Zannier.

Mme Hélène Zannier. Mes collègues ont eu le même ressenti que moi. L'alinéa 13 évoque des « flux de population » : or il est compliqué de savoir ce que cela signifie. Je propose donc de le supprimer.

Mme Marie-France Lorho. Cette mesure est dénuée d'intérêt et présente le risque de favoriser le déracinement des populations, la désertification, la perte des identités locales. L'objectif d'une telle agence doit être de rapprocher, non pas les populations des infrastructures, mais les infrastructures des populations, en développant par exemple les réseaux de transports en commun et la desserte des collectivités rurales, ou les infrastructures nécessaires au sein de ces collectivités.

Une telle disposition a pour objectif de régler en surface des problèmes qui nécessitent un traitement de fond. La raréfaction des services publics, les déserts médicaux ou bancaires, les fractures économiques entre les métropoles et les déserts français, la fermeture de classes, voire d'écoles entières sont autant de problèmes structurels pour lesquels favoriser les flux de population ne sera pas suffisant. Cela risque même d'être contre-productif. Cette mesure doit donc être supprimée.

Mme Emmanuelle Ménard. De quels moyens va disposer la nouvelle agence pour accompagner et favoriser les flux de population ? Aucune précision n'est apportée. On ne sait pas non plus de quelles populations il s'agit. Nous sommes dans le flou le plus total. Il convient donc de supprimer l'alinéa 13.

La Commission adopte ces amendements.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 (chapitre II du titre III du livre II de la première partie [nouveau] et article L. 1232-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Conseil d'administration et directeur général de l'ANCT*

La Commission est saisie des amendements identiques CL6 de Mme Marie-France Lorho et CL29 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Marie-France Lorho. Le féminisme, lorsqu'il est mal placé, contamine les dispositifs qu'il prétend rendre plus efficaces. Ainsi, instaurer une

parité pour le simple fait d’instaurer une parité n’a aucun sens et ne relève aucunement du souci de compétence, de qualité et d’efficacité qui doit être le nôtre.

À l’inverse, il m’apparaît particulièrement sexiste de vouloir à tout prix placer des femmes, pour des raisons purement idéologiques, afin de satisfaire à une exigence superficielle de parité supposée être un pas en avant pour l’égalité.

Laissons les femmes exercer les fonctions qu’elles ont choisi d’exercer ou qu’elles peuvent exercer en fonction de leur formation, de leurs mérites ou de leurs compétences, et cessons de vouloir absolument les placer à des fonctions avec la seule justification que l’exercice de ces fonctions nécessite qu’elles soient occupées à due concurrence avec le sexe opposé.

La démagogie et l’idéologie sont les ennemis du bon sens, que j’essaie, autant que faire se peut, de prôner et de défendre. C’est pourquoi je demande la suppression de cet alinéa.

Mme Emmanuelle Ménard. L’organisation du conseil d’administration de l’agence est pertinente dès lors que des personnes compétentes sont amenées à discuter d’un projet. Il faut faire primer la compétence sur la parité. L’un n’empêche pas l’autre. Je suis absolument d’accord pour favoriser, à compétences égales, la parité. Mais la compétence doit absolument primer.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Je peux comprendre votre préoccupation mais j’ai le sentiment que ce n’est pas le lieu pour un débat de cette nature, d’autant que nous ne faisons que respecter la Constitution, qui nous invite à favoriser l’égal accès des hommes et des femmes aux responsabilités professionnelles. Avis défavorable.

La Commission rejette ces amendements.

Suivant l’avis défavorable du rapporteur pour avis, elle rejette ensuite l’amendement CL7 de Mme Marie-France Lorho.

Puis elle émet un avis favorable à l’adoption de l’article 3 sans modification.

Article 4 : *Organisation nationale de l’agence*

La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l’article 4.

Article 5 (article L. 1232-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Organisation territoriale de l’agence : délégués territoriaux et comités de la cohésion territoriale*

La Commission est saisie de l’amendement CL42 du rapporteur pour avis.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Si le préfet de département a vocation à être le délégué territorial de l'agence, il nous paraît important que le préfet de région soit informé de l'activité menée au niveau départemental par les services de l'État.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL37 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Par cet amendement, nous proposons qu'en Corse la délégation territoriale de l'agence soit assurée par le président du conseil exécutif de Corse et le représentant de l'État dans la région.

Nous demandons une telle délégation territoriale conjointe parce que la loi du 22 janvier 2002 relative au statut de la Corse confère déjà des compétences importantes en termes d'aménagement, de développement et d'environnement. À ce titre, la loi du 5 décembre 2011 confère à la Corse la capacité de réaliser, ce qu'elle a fait, un plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). C'est une directive territoriale d'aménagement dans une logique de cohérence entre un plan de développement et un schéma d'aménagement à l'échelle du territoire, y compris avec les problématiques infra-territoriales de zones démographiques et rurales, de montagne en déshérence. Par ailleurs, d'autres compétences d'aménagement, que j'ai évoquées, comme l'animation du comité de massif, sont pilotés techniquement par la direction de la dynamique territoriale de la collectivité territoriale et politiquement par le conseil exécutif de Corse, contrairement aux autres massifs français, où il y a un commissariat général de massif.

Des schémas d'aménagement ont été votés, ainsi que des cofinancements, les logiques s'inscrivent dans la durée – sur quinze ans –, des jugements d'opportunité sur le développement et l'aménagement ont été réalisés. En raison de tout cela, il serait intéressant d'établir un véritable partenariat, une codirection de la délégation territoriale entre le préfet et la collectivité de Corse.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. Avis défavorable. Le président de l'exécutif corse aura la faculté de porter des sujets devant le préfet, comme n'importe quel élu local. Il aura également la faculté de siéger au comité de cohésion territoriale au titre de son mandat d'élu. Il pourra coordonner son action avec celle de l'ANCT puisque le préfet sera appelé à faire appel à tous les opérateurs concernés, donc à solliciter le président de l'exécutif en tant que de besoin. En outre, le texte prévoit que le préfet devra prendre en considération les spécificités du territoire dont il a la charge.

M. Jean-Félix Acquaviva. Les lois que je viens d'évoquer donnent un rôle de chef de file à la collectivité dans les politiques d'aménagement et de développement. On ne peut donc pas mettre la collectivité territoriale de Corse au même niveau que des communes et des intercommunalités, donc laisser le préfet, en opportunité, « faire le ménage », comme cela a été dit. Le préfet pourra décider

des choses en opportunité alors que la loi confère depuis longtemps un rôle de chef de file à la collectivité de Corse par le biais du PADDUC, qui s'impose, je le rappelle, aux PLU. Il est dommage de ne pas traduire cette réalité ; ce refus pourrait même traduire un retour en arrière.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. L'amendement CL43 précise, à ce titre, que les préfets veillent à « la cohérence des actions de l'agence avec les politiques publiques mises en œuvre par les collectivités locales et leurs groupements dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues ».

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision CL43 du rapporteur pour avis.

Puis elle examine les amendements identiques CL44 du rapporteur pour avis et CL36 de Mme Hélène Zannier.

Mme Hélène Zannier. Cet amendement a pour objet de permettre, d'une part, à un représentant de la région et, d'autre part, aux parlementaires élus dans le département de participer aux réunions des comités de cohésion territoriale départementaux.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. J'ajoute que c'est l'intégralité des parlementaires du département qui seront susceptibles de siéger.

La Commission adopte ces amendements.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL45 du rapporteur pour avis et CL35 de Mme Hélène Zannier.

Mme Hélène Zannier. Il s'agit d'un amendement de précision. Il est tout à fait cohérent que, dans chaque département, les collectivités territoriales et leurs groupements puissent être informés des projets soutenus par l'agence sur le territoire. Cela permettra de diffuser l'information mais aussi les bonnes pratiques.

M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis. C'est un gage de transparence significatif. Il y aura une information en amont et une information en aval de l'activité menée dans le cadre de l'ANCT par le préfet.

La Commission adopte ces amendements.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision CL46 du rapporteur pour avis.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 modifié.

Ensuite de quoi, la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi modifiées.

PERSONNES ENTENDUES

- **M. Jacques Mézard**, sénateur, ancien ministre de la cohésion des territoires
- **Régions de France**
— M François Bonneau, président délégué
- **France urbaine**
— M. Olivier Landel, délégué général
- **Association des Maires Ruraux de France (AMRF)**
— M. Vanik Berberian, président
- **Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**
— M. Serge Morvan, commissaire général
- **Caisse des dépôts et consignations / Banque des territoires**
— M. Olivier Sichel, directeur général adjoint, directeur de la Banque des territoires
— M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles