



N° 1620

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2019.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure  
accélérée, *relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la  
cohésion des territoires* (n° 1394).

PAR MME YOLAINE DE COURSON

Députée

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 43, 98, 100 et T.A. 21 (2018-2019).

*Assemblée nationale* : 1394 et 1622.



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	7
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	7
<b>II. EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE</b> .....	37
<i>Article unique</i> (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) : Avis des commissions parlementaires sur la nomination de la direction générale de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	37



## INTRODUCTION

La proposition de loi n° 1393, adoptée par le Sénat, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont est saisie au fond la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, est accompagnée d'une proposition de loi organique, également adoptée par le Sénat, relative à la nomination du directeur général de la future agence (n° 1394), que votre commission examine pour avis. Cette proposition de loi organique a été déposée, au Sénat, par le président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Hervé Maurey, pour compléter le dispositif de la proposition de loi ordinaire qu'avaient déposée ses collègues du groupe RDSE visant à créer l'ANCT.

L'article 3 de la proposition de loi portant création de l'ANCT prévoit, s'agissant de la gouvernance de la future agence, qu'un conseil d'administration « *règle par ses délibérations les affaires de l'établissement* », que ce conseil d'administration élit son président parmi les membres représentant les collectivités territoriales qui y siègent, **et que l'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret.**

L'article 13 de la Constitution organise un contrôle parlementaire des désignations aux « *emplois et fonctions (...) pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ».

**Afin que la fonction de directeur général de la nouvelle agence de l'État entre dans le champ de ce contrôle du Parlement, il est nécessaire de modifier deux textes législatifs** : d'une part, la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui désigne les commissions parlementaires compétentes pour procéder aux nominations, et d'autre part, le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui établit la liste des emplois ou fonctions concernés (cette liste compte actuellement 53 emplois ou fonctions).

C'est en application de ces deux textes que la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est appelée à se prononcer, notamment, sur la candidature des personnalités pressenties pour présider le conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), pour présider celui de l'Agence de

l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour présider l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), pour exercer la direction générale de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), ou encore la direction générale de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

S'agissant de la direction générale de la future Agence nationale de la cohésion des territoires, la modification nécessaire de la loi n° 2010-838 est opérée par l'article 9 *bis* de la proposition de loi portant création de l'ANCT, et **la modification du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 est opérée par l'article unique de la présente proposition de loi organique.**

Ces modifications permettront aux parlementaires d'entendre la personne en charge de l'exécution de la politique de l'ANCT, telle que définie par le conseil d'administration de celle-ci. Son audition préalable constituera, avec l'adoption de l'enveloppe globale attribuée à l'ANCT par chaque loi de finances et, le cas échéant, des auditions ponctuelles du directeur général et du président du conseil d'administration au cours de leur mandat, **l'un des « canaux » du contrôle, par le Parlement, de l'action de la future agence.**

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, pour une discussion générale commune sur la proposition de loi portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et sur la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de cette agence.

Madame la ministre, nous vous remercions de votre présence qui témoigne de la considération que vous portez à nos travaux. Les deux propositions de loi dont nous allons discuter ont d'ores et déjà été examinées par le Sénat. Notre commission est saisie au fond de la proposition de loi ordinaire sur laquelle se sont saisies pour avis la commission des affaires économiques, la commission des lois et la Délégation aux collectivités territoriales, dont je salue ici les rapporteurs respectifs. Comme vous le voyez, ce texte suscite un intérêt marqué.

Nous nous sommes également saisis pour avis de la proposition de loi organique qui sera examinée au fond demain par la commission des lois.

Je rappelle que notre commission a travaillé en amont de nos débats sur la future agence. Nous avons ainsi entendu M. Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires, et organisé deux tables rondes, l'une réunissant des représentants d'associations d'élus locaux et l'autre portant sur l'accès aux services publics dans les territoires. Je pense que ces travaux préparatoires auront été utiles pour appréhender l'ensemble des enjeux couverts par les propositions de loi qui nous sont soumises.

S'agissant de l'organisation de nos travaux et notamment de cette réunion de commission, suite à la discussion générale commune, nous examinerons pour avis la proposition de loi organique. L'examen de la proposition de loi ordinaire aura lieu la semaine prochaine, les mardi 5 et mercredi 6 février.

Nous en venons à la discussion générale commune. Madame la ministre, je vous cède la parole.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Merci, madame la présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, chère Barbara Pompili.

Madame la présidente, Madame la rapporteure, Madame et Messieurs les rapporteurs des commissions et délégation pour avis, Mesdames et Messieurs les députés, je suis très heureuse de participer aux travaux de votre commission pour l'examen de la proposition de loi portant création de l'ANCT. Il s'agit, en effet, d'un texte important pour les territoires, leurs élus et l'État. Je tiens à saluer votre forte mobilisation qui vient d'être rappelée par la présidente. Le nombre élevé d'instances qui s'y sont intéressées montre l'importance de ce texte. Cette forte mobilisation s'est également manifestée au Sénat, lors des débats en commission et en séance qui ont abouti à l'adoption de ce texte à une très large majorité.

En ce début d'examen à l'Assemblée nationale, je tiens d'abord à rappeler que la création de l'ANCT, annoncée par le Président de la République au cours de l'été 2017, constitue une réponse à une demande formulée par les représentants d'élus, en particulier par l'Association des maires de France (AMF) qui souhaitait « une simplification dans le paysage des opérateurs de l'État intervenant au profit des territoires. » Des initiatives législatives, d'origine parlementaire et gouvernementale, ont démontré la volonté commune de concrétiser cette annonce. Cette proposition de loi constitue un nouveau vecteur. Le Gouvernement y a apporté son entier soutien depuis le début du processus législatif.

La création de l'ANCT suscite des interrogations et des craintes. J'en suis consciente et je trouve cela normal. Elle suscite également beaucoup d'attentes comme j'ai pu le constater encore hier, lors d'un déplacement dans le département de la Gironde où de nombreux élus m'ont parlé de ce texte. C'est pourquoi je tiens dès à présent à dire que la création de cette agence traduit un profond changement de méthodologie de l'État au profit des territoires.

Pourquoi créer une telle agence ? En tant que parlementaires et parfois élus locaux, vous êtes parfaitement au fait des difficultés que rencontrent certains, notamment dans les petites collectivités et dans les territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains ou ruraux. Rappelons que la fragilité ne se rencontre pas que dans une certaine catégorie de territoires. Lorsque ces élus souhaitent concrétiser un projet, ils éprouvent quelques difficultés à trouver de l'assistance, d'une manière générale.

Premier problème : certaines collectivités ne disposent pas en interne des capacités techniques et financières nécessaires pour monter et réaliser leurs projets. Deuxième problème : lorsque les collectivités – et parfois même les préfets – sollicitent l'appui des services et opérateurs de l'État, elles sont confrontées à une sorte de maquis administratif qui les contraint à « faire la tournée » de ces acteurs. En effet, ceux-ci interviennent parfois d'une manière non coordonnée et selon une approche sectorielle et individuelle qui ne répond pas à une vision globalisée du territoire.

Je pourrais citer des noms, vous les avez tous en tête. Ces organismes ont tellement tendance à vivre leur vie, qu'on en vient à oublier que ce sont des opérateurs de l'État. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sont des opérateurs de l'État. Quand je vais faire des inaugurations sur les territoires, je suis frappée de constater que les gens oublient parfois de faire les additions quand ils évoquent la participation financière de l'État aux projets en question : ils comptent bien la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), mais ils ne retiennent pas ce qui vient des agences que je viens de citer et qui sont des opérateurs de l'État.

Cette situation conduit à des pertes de temps et d'énergie. Une meilleure lisibilité et une réelle coordination permettraient d'avancer plus sereinement et plus rapidement pour concrétiser les projets portés par les territoires. Depuis des années, certains élus locaux se plaignent d'ailleurs de ce manque d'efficacité et souhaitent la création d'un guichet unique vers lequel ils pourraient se tourner pour réaliser leurs projets. L'ANCT sera ce guichet unique car, pour coordonner des opérateurs divers, il faut soi-même fonctionner comme un opérateur. Au plan local, c'est le préfet qui sera le délégué territorial de l'agence. Il s'agit là d'un point essentiel sur lequel je souhaite m'arrêter quelques instants.

Que signifie concrètement que le préfet sera le délégué territorial de l'agence ? Cela veut dire qu'un élu porteur d'un projet se tournera vers son préfet ou son sous-préfet. En tant que délégué territorial de l'agence, celui-ci mobilisera les autres opérateurs que sont l'ANRU, l'ANAH et l'ADEME, ainsi que les agents de l'EPARECA, celui-ci, autre acteur important de la politique de la ville, se trouvant intégré dans l'ANCT.

Cela signifie également qu'il n'y aura pas d'antennes déconcentrées de l'ANCT. Il n'y aura pas d'offices, de maisons qui porteraient l'inscription « Agence nationale de la cohésion des territoires ». Le préfet sera le représentant unique de l'ANCT pour les élus porteurs de projet. De nombreux opérateurs ou services de l'État sont déjà implantés sur l'ensemble du territoire. Citons le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) qui possède huit implantations dans différentes régions de France.

Cela me permet de faire le lien avec une autre question récurrente : qui sont ces élus locaux porteurs de projet au profit desquels l'ANCT interviendra ? Tous les élus et toutes les collectivités, de métropole ou d'outre-mer, pourront s'adresser à l'ANCT. Il pourra s'agir de communes, d'intercommunalités, de départements, de régions et même de territoires qui s'étendent sur des collectivités différentes. En effet, certains projets peuvent s'étendre sur plusieurs collectivités ou sur des syndicats comme les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) et les pays. Tout le monde pourra s'adresser à l'ANCT. L'agence déploiera son action en direction de ceux qui la sollicitent. Cela étant, un porteur de projet n'est

pas obligé de s'adresser à l'ANCT s'il a tout ce qui lui faut en manière d'ingénierie technique et de finances. Certains élus sont habitués et très habiles pour trouver les ressources. Le recours à l'agence n'est pas une obligation. Certains départements disposent d'une agence technique et ils continueront à aider les élus qui les ont sollicités jusqu'à présent.

Ayant assisté personnellement à l'entretien entre le Président de la République et M. François Baroin, je tiens à apporter une précision. Ceux qui réclamaient la création de cette agence pensaient *a priori* aux territoires les plus fragiles – urbains, périurbains ou ruraux –, situés là où les moyens manquent le plus et où l'on a le plus de mal à réaliser des projets ou à répondre à des appels à projet. Comme vous le savez, quand l'État ou les régions lancent des appels à projet, ce sont toujours les mêmes qui répondent. Certaines collectivités ne sont pas en mesure d'y répondre sur le plan technique. Cette politique, qui tient compte des spécificités de chaque territoire pour assurer son développement, est au cœur de l'action que je mène au sein de mon ministère et l'ANCT en sera un outil très important.

Cette manière d'agir correspond à une idée fondamentale que je développe à toute occasion : la diversité du territoire est si grande qu'il faut des réponses sur mesure. L'ANCT pourra apporter un appui technique sous forme d'ingénierie, mais aussi un soutien financier en coordonnant les opérateurs de l'État. L'agence pourra ainsi mobiliser les ressources diverses et variées que je viens de citer.

L'idée de cet appui technique a immédiatement fait réagir les anciens présidents de conseil général présents au Sénat qui y ont vu une concurrence pour les agences techniques des départements. Ce ne sera pas le cas. Le préfet aura aussi pour tâche d'assurer une coordination entre le département qui répond techniquement aux besoins des projets et les autres intervenants, notamment les intervenants financiers. Il ne s'agit pas du tout de remplacer les agences techniques des départements ou des intercommunalités. Signalons que certaines intercommunalités ont mis leur ingénierie au service de leurs communes membres pour des projets communaux et non pas communautaires. On ne va pas aller chercher des solutions pour des gens qui n'ont pas de problème. S'ils ont des réponses, tant mieux ! Sur certains territoires en revanche, les réponses sont inexistantes ou partielles. C'est là où le rôle du représentant de l'État sera d'assurer une coordination avec l'ensemble des intervenants.

La création de l'ANCT témoigne d'une volonté de changer de méthodes. L'État peut innover dans le domaine des politiques publiques quand il l'estime nécessaire. Prenons l'exemple du plan « Action cœur de ville » destiné aux villes moyennes. Dans le cadre de ce dispositif, l'État a lancé un appel à candidatures et 222 villes, qui avaient un projet d'aménagement de leur centre, ont signé des conventions avec lui. À l'avenir, l'État pourra se servir de l'ANCT comme d'un outil lui permettant de déployer ses politiques publiques sur l'ensemble du territoire car les villes qui ont un projet pourront bénéficier des conseils de l'agence. Nous en sommes à la troisième réunion des villes labellisées « Action

cœur de ville ». L'une de ces réunions s'est tenue à Poitiers et la prochaine aura lieu à la Cité de l'architecture et du patrimoine de Paris. Ces 222 villes travaillent sur des thématiques comme le commerce ou l'environnement, avec l'idée de partager les bonnes pratiques. L'État et ses fonctionnaires – qui sont des spécialistes dans tel ou tel domaine – sont là pour accompagner cette politique et son application sur le territoire.

Le Gouvernement a décidé de créer l'ANCT à partir de trois services existants : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'EPARECA qui concerne les espaces commerciaux et artisanaux. Précisons-le tout de suite pour couper la tête à un canard qui peut courir un peu vite : nous ne créons pas de nouvelle structure, mais nous intégrons des services de l'État qui existent pour améliorer l'efficacité et la coopération. L'intégration de ces organismes correspond à un choix pragmatique et stratégique. D'autres autres agences d'État – l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME et le CEREMA – pourront passer des conventions ou être utilisées pour certains projets. Je suis allée récemment dans une commune de la banlieue de Périgueux où une nouvelle opération de l'ANRU implique de multiples intervenants. L'ANCT sera la concrétisation de cette politique.

La gouvernance de l'agence ne manquera pas de susciter des réactions. Le Gouvernement est favorable au respect de certains équilibres dans l'ANCT qui comptera des sénateurs, des députés et des élus locaux. Les sénateurs ont adopté un amendement prévoyant que la majorité des sièges reviendrait aux élus locaux. Pour ma part, je persiste et je signe : l'État doit être majoritaire dans une agence de l'État où il y aura une large représentation des élus locaux. De la même manière, on ne va pas demander au préfet de présider l'agence technique d'un conseil départemental ou d'autres structures qui dépendent des collectivités locales. Il faudra évidemment faire en sorte que toutes les catégories de collectivités territoriales soient représentées à l'ANCT pour que leurs spécificités soient prises en compte. Cet équilibre ne me paraît pas incohérent étant donné que cette agence sera financée par l'État et composée d'agents de l'État.

Nous aurons l'occasion d'en débattre plus longtemps, mais je répète qu'il s'agit d'un outil de l'État au service des collectivités territoriales. L'État compte beaucoup de techniciens et d'ingénieurs qui sont à son service mais qui ne sont pas toujours assez ouverts sur l'extérieur, pour le dire gentiment. Avec l'ANCT, nous voulons apporter des réponses concrètes aux collectivités territoriales qui le demandent, qui en ont besoin et qui rencontrent des problèmes spécifiques.

Les mouvements de décentralisation et de déconcentration ont modifié le rôle de l'État qui doit changer ses méthodes de travail avec les collectivités territoriales : il doit passer du rôle de prescripteur à celui de facilitateur, d'accompagnateur. Nous avons identifié nombre de freins. Avec cette agence, nous avons l'opportunité de créer un nouvel outil lisible et fonctionnel au profit des territoires et des élus.

Pendant les vingt-cinq années durant lesquelles j'ai été maire d'une petite commune périurbaine, c'est-à-dire entre 1989 et 2014, j'ai vu disparaître un certain nombre de services de l'État sur les territoires. J'ai observé les effets de la déconcentration de l'État sur les territoires. Il y a un manque dans les petites communes et sur les territoires les plus fragiles, même si d'autres collectivités sont en mesure de leur apporter une aide. L'ANCT est un retour de l'État sur les territoires.

**Mme Yolaine de Courson, rapporteure.** J'ai le plaisir de présider un groupe d'études consacré aux enjeux de la ruralité auquel vous nous avez fait l'honneur de participer dernièrement, madame la ministre. M. Bernard Pecqueur, professeur à l'Université de Grenoble, a été notre tout premier invité, en avril 2018. Il énonçait la nécessité d'une « nouvelle alliance autour de la ressource territoriale entre les élus locaux et les citoyens pour donner de beaux jours aux politiques publiques et aux initiatives territoriales ».

Cette phrase a une résonance toute particulière alors que nous entamons la discussion sur cette proposition de loi portant création de l'ANCT. Il s'agit bien, en effet, de trouver le moyen de révéler les ressources uniques et singulières dont disposent chacun de nos territoires, chaque bassin de vie et chaque commune afin de créer une dynamique collective et en faire un projet commun. Comment permettre à ceux qui n'en ont pas les moyens de tirer parti de leurs ressources comme facteur d'attractivité et de développement ? Tel est le principal enjeu de cette proposition de loi.

Nous en conviendrons tous, l'ANCT ne peut pas être qu'une agence réparatrice de retards empilés historiquement ou qui relèvent de missions régaliennes comme le déploiement de services publics, d'infrastructures ou d'équipements médicaux, de transports ou numériques.

Nul n'ignore que les territoires dits « fragiles » – qu'ils soient ruraux ou urbains, à la ville ou à la campagne, en métropole ou en outre-mer, à la montagne ou sur le littoral – ont souvent un problème d'estime de soi. À cet égard, les termes souvent utilisés pour les décrire – parfois par eux-mêmes – sont assez éloquents : on parle de territoires hyper-ruraux, interstitiels, périurbains, de zones prioritaires et j'en passe. Les dénominations des territoires qui ont des fragilités sont rarement valorisantes.

L'ANCT doit permettre de changer le regard des collectivités sur elles-mêmes et le regard de chacun sur ces territoires. Si elle doit naturellement contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'État et à l'adaptation des programmes nationaux en matière d'aménagement et de cohésion dans chaque territoire – comme « Action cœur de ville » ou « Territoires d'industrie » –, le projet global qu'elle doit porter est de leur permettre de se développer et de revendiquer une identité propre à partir de leurs ressources singulières.

Ce changement d'approche passe par une nécessaire différenciation. Chaque projet doit s'inspirer des spécificités locales pour les magnifier. Mes chers collègues, nous avons un défi à relever : faire en sorte que cette agence soit l'outil qui aide les collectivités à rattraper les retards, mais qui leur donne aussi les moyens de sauter joyeusement dans l'avenir.

Ne nous trompons pas d'enjeu. Le fonctionnement de l'agence est important ; la présence des élus locaux et nationaux pour contrôler et évaluer les projets est utile ; la prise en compte de chaque morphologie territoriale est essentielle ; l'intégration de tel ou tel acteur institutionnel, public ou privé, est opportune. Tout cela, j'en conviens. Mais le principal enjeu est de garder une démarche souple et adaptée à chaque territoire pour que les projets naissent avant tout d'une vision partagée.

Le gage du succès de cette agence s'illustre aussi dans le changement de méthode qu'elle opère. Il ne faut plus d'appels à projet qui viennent du haut et qui font naître une concurrence malsaine. Il faut des projets de proximité qui émanent des hommes et des femmes des territoires et qui appellent des collaborations et des alliances constructives. Pour assurer la cohésion des territoires, il s'agit de développer l'attractivité de chacun et la solidarité des territoires entre eux.

À travers ce texte, nous portons l'ambition de transformer les territoires perçus comme les plus démunis en laboratoires d'un futur en mesure de répondre aux grands enjeux d'inclusion sociale, de transition écologique, de nouveau développement économique, de culture ou de mobilité.

À travers ce texte, le souhait que nous formulons pour les collectivités est non seulement de réparer, mais surtout de leur donner la possibilité d'entreprendre.

À travers ce texte, la vision que nous défendons est de privilégier les projets partagés plutôt que les objets.

Grâce aux moyens dont elle dispose, à l'ingénierie qui sera mobilisée, aux conventions qui seront passées avec les différentes agences de l'État et à l'inspiration qui sera mise au service des collectivités, des territoires et des habitants, l'ANCT sera l'instrument de cette ambition. Cette agence est une sorte de « *project angel* » pour les territoires : une garantie pour faire émerger, grandir et réussir les projets des collectivités et de leurs habitants.

Madame la ministre, chers collègues, l'ANCT me fait penser au titre du film *Les ailes du désir*, de Wim Wenders. Faisons de cette agence les ailes qui porteront les désirs des territoires.

**M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame la ministre, je vous remercie pour ce propos liminaire éclairant.

Tout d'abord, je voudrais saluer le travail fourni par les différents rapporteurs et responsables sur ces deux textes. Je suis rapporteur pour avis de la commission des lois sur la proposition de loi ordinaire et aussi rapporteur au fond sur la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général. Les deux textes seront examinés demain matin en commission des lois.

La cohésion des territoires représente un enjeu réel pour l'État. Il s'agit de mettre en cohérence les parties solidaires d'un tout, le pays tout entier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'État décline des programmes nationaux sur les territoires. Pour ce faire, il a une vision d'ensemble.

Un constat parallèle doit être fait : les élus locaux ont la responsabilité de territoires en matière d'accès aux réseaux, de rénovation urbaine, de rénovation des centres-bourgs, d'accès à la mobilité, de problématiques écologiques. Dans ces domaines, ils font face à une demande forte dont ils sont les premiers destinataires parce qu'ils sont les premiers à être exposés à la demande sociale. Lorsqu'ils sont sur des territoires fragiles, ruraux ou urbains, ils n'ont pas toujours les moyens de faire face aux besoins en ingénierie technique, financière ou juridique. Or ils ont des projets de territoire qu'il convient d'accompagner au mieux, ce qui correspond aussi à une logique de cohésion du territoire.

L'ANCT est donc très attendue par les élus locaux qui ont éminemment besoin de cet appui. À mes yeux, la première mission de cette agence sera de favoriser l'éclosion de projets locaux et donner corps au principe de libre administration des collectivités territoriales en renversant la logique habituelle, en changeant de paradigme : faire démarrer le système par le bas et simplifier les procédures grâce à la mise en place d'un guichet unique sur les territoires. Le projet a le mérite de réunir l'EPARECA, le CGET et l'Agence du numérique dans l'ANCT. Il a aussi le mérite de mettre ces organes en rapport, au sein du comité d'action territoriale, avec tous les établissements d'État avec lesquels ils seront appelés à passer des conventions.

Sa deuxième mission – un défi de taille – est de faire collaborer les collectivités territoriales, l'État et les établissements publics à la fois au niveau national et au niveau local. Il s'agit de sortir d'une verticalité descendante et de faire en sorte que chacun sorte de son silo pour travailler en synergie.

Madame la ministre, votre propos a été très utile car il nous a notamment éclairés sur les conditions de gouvernance que vous entendez retenir et qui appelleront des précisions réglementaires. Je sais que vous serez vigilante et exigeante sur les conditions concrètes de la gouvernance.

Il me reste trois questions à vous poser. Comment articuler pertinemment l'ANCT et les autres organes au sein du conseil d'administration, mais aussi au sein du comité d'action territoriale, de façon à ce que le conventionnement se fasse dans des conditions optimales ? Comment réussir la même opération au niveau départemental, c'est-à-dire sous la houlette du préfet, en assurant un

fonctionnement cohérent en matière d'information et de suivi dans le cadre des comités de la cohésion territoriale ? Comment associer au mieux les collectivités territoriales aux politiques d'aménagement et de cohésion des territoires afin d'assurer, d'une part, une meilleure déclinaison des actions de l'État et, d'autre part, une meilleure prise en compte des projets qui émanent du local ?

**Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.** La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de l'ensemble du texte, en raison de ses compétences en matière de politique de la ville, de commerce et de numérique. Elle examinera cette proposition de loi demain.

Au cours des dernières semaines, au travers d'une trentaine d'auditions, nous avons pu échanger avec des élus locaux, des acteurs économiques, des administrations de l'État et les représentants des différents opérateurs concernés par le projet de création de cette agence.

Tous ont unanimement confirmé la pertinence du projet de création de l'ANCT. Les élus locaux, en particulier ceux des territoires fragiles, qu'ils soient ruraux, de montagne, ultramarins et bien entendu ceux de la politique de la ville, ne manquent pas d'idées pour développer leur territoire, mais ils se heurtent à un manque de moyens et de ressources pour accompagner leurs projets, comme à des financements et à des procédures de plus en plus complexes.

Ce que les élus attendent de l'État et de nous, c'est bien les outils pour qu'on leur fasse confiance. Que l'on permette de déployer une action publique différenciée, en fonction des besoins de chaque territoire. La promesse de cette agence est bien de passer d'une logique descendante à une logique ascendante.

Nos territoires attendent de l'État, au travers de cette agence, une transformation radicale de la manière de travailler avec les collectivités territoriales. Cette agence doit apporter une offre de services, notamment en ingénierie juridique, technique et financière. Ils attendent de nous de simplifier l'action de l'État, grâce à un guichet unique, mais aussi de simplifier la vie des porteurs de projets.

Toutes les auditions et travaux préparatoires ont montré que le prérequis commun à l'ensemble des acteurs auditionnés était bien que l'ANCT conserve ou amplifie la dynamique, souple et agile, déjà présente à l'EPARECA ou à l'Agence du numérique.

Nous avons cependant identifié quelques points de vigilance. En fusionnant ces trois structures – CGET, Agence du numérique, EPARECA –, nous devons avoir à l'esprit que leurs cultures doivent s'inspirer mutuellement les unes des autres. Pour éviter que la création de l'agence n'entraîne une fuite des compétences opérationnelles, notamment de l'Agence du numérique et de l'EPARECA, très sollicitées par le secteur privé, il est important de créer une

culture commune autour de valeurs, telle que la mission d'intérêt général, et de préciser les missions et modes de fonctionnement de chacun.

Pour garantir cette agilité et une déconcentration forte de la décision, le préfet de département sera le délégué territorial de l'agence, au cœur du dispositif. À ce titre, je souhaiterais attirer l'attention de Mme la ministre sur les moyens dont disposent aujourd'hui les préfets de département pour assurer cette mission d'appui et d'accélération des projets. De même, je souhaiterais savoir en quoi la mission de l'agence est prioritaire pour l'État, et justifierait qu'on y consacre des moyens spécifiques, dans le contexte que nous connaissons.

Serait-il également possible de préciser comment l'articulation avec l'échelon régional pourra préserver le caractère déconcentré de l'agence avec le préfet de département ?

Enfin, je me permets d'insister sur deux points qui relèvent de la compétence de la commission des affaires économiques.

D'une part, la politique de la ville. Il me semble évident que le champ d'action de l'ANCT comprendra les territoires de la politique de la ville. Des difficultés similaires sont rencontrées par les habitants des territoires ruraux, ultramarins ou relevant de la politique de la ville : enclavement et absence de moyens de transport, disparition des services publics, difficultés récurrentes dans l'accès aux soins, raréfaction des commerces et de l'emploi, ...

Toutefois, chacun de ces territoires a développé des solutions qui gagneraient à être partagées et enrichies. Depuis plusieurs années, un formidable travail a été accompli sur les quartiers politiques de la ville, et l'ANCT ne le remet pas en cause. De nombreux exemples, tels que les tiers-lieux ou le programme « Action cœur de ville », sont la preuve que des synergies sont possibles entre les territoires. Cette agence doit tendre à amplifier cette dynamique.

D'autre part, nos auditions nous ont conduits à nous interroger sur la place des acteurs privés dans les relations avec cette future agence. En effet, qui parle de cohésion sociale et territoriale parle également de développement économique et d'emploi. Les acteurs privés sont donc autant de partenaires des territoires qu'il ne faudrait pas négliger. Sur ce point également, je souhaiterais, madame la ministre, des précisions.

Voici donc, dans les grandes lignes, les interrogations que je soulève en tant que rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques et que certains de mes collègues partagent au vu de leurs amendements que nous examinerons demain.

Je souhaite ici réaffirmer l'engagement permanent de la commission des affaires économiques pour la cohésion des territoires, qui trouve un écho d'autant plus résonant dans la période que nous connaissons. Je ne doute pas du succès de nos travaux communs pour que l'ANCT devienne un outil inscrit dans une logique

gagnant-gagnant, pour un État mieux structuré, au service de collectivités mieux accompagnées.

**M. Didier Martin, rapporteur pour avis de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.** Ce texte est attendu, mais force est de reconnaître qu'il suscite également quelques préoccupations parmi les organismes appelés à intégrer la future agence : EPARECA, CGET et Agence du numérique. Quelques inquiétudes et quelques questions s'expriment aussi au sein des structures amenées à collaborer avec l'agence : ANRU, ADEME, ANAH et CEREMA. Il en va de même, bien entendu, pour toutes les structures, publiques ou privées, qui interviennent aujourd'hui et qui interviendront demain dans l'ingénierie territoriale.

Il est assez naturel que l'irruption d'un nouvel acteur provoque de telles réactions, mais je crois qu'il faut rappeler que le panorama des projets territoriaux est à la fois vaste et hétérogène et qu'un projet qui apparaît anecdotique à l'échelon d'une communauté d'agglomération peut s'avérer structurant à l'échelle d'une petite commune rurale. Surtout, le cœur de métier de l'agence consistera non pas à aller au secours des projets qui marchent bien et bénéficient déjà de soutiens, mais à accompagner et à aider des projets qui ont du mal à se structurer ou à mobiliser les aides au sein du maquis des subventions et dotations existantes.

Il s'agit, d'évidence, de venir en soutien aux territoires sous-dotés : territoires insulaires, territoires à fort taux de pauvreté, territoires qui voient partir leurs forces économiques et leurs services publics... Ce sont, principalement, des territoires ruraux éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; mais ce sont également les territoires urbains, comme les quartiers de la politique de la ville.

L'ANCT n'a bien entendu pas vocation à intervenir dans tous ces projets ; son action sera ciblée et subsidiaire, principalement dirigée vers les territoires les plus fragiles et les moins bien dotés en termes d'ingénierie juridique, financière ou technique.

Comme l'a écrit M. Serge Morvan dans son rapport de préfiguration, l'agence devra tout d'abord opérer une mutation des pratiques administratives : « il s'agit d'intervenir selon une approche renversée par rapport aux interventions traditionnelles de l'État, non pas du haut vers le bas, mais du bas vers le haut : ce sont donc les projets politiques des élus du territoire qui détermineront les actions initiales de l'agence et en seront le fil rouge tout au long de la vie des projets ». L'agence devra mener son action au plus près des territoires, par le biais de sous-préfets, jouant le rôle de « développeurs » ou de « facilitateurs », afin de mettre notamment en œuvre une nouvelle étape de la déconcentration au service de la décentralisation.

Les auditions que j'ai menées et celles de mes collègues auxquelles j'ai pu assister – je remercie particulièrement Mme Yolaine de Courson pour sa démarche inclusive –, ont permis d'apporter un peu de chair au texte de la proposition de loi, qui est assez peu disert sur le fonctionnement concret de l'agence, ce qui est d'ailleurs normal puisque celui-ci relève essentiellement de textes réglementaires. La définition du ciblage des territoires bénéficiaires et de la mission de l'agence apportera des réponses à toutes ces questions.

Je pense qu'à l'instar, par exemple, de la BPI qui a été créée pour combler un déficit en matière de crédit pour les TPE et les PME, l'ANCT trouvera progressivement sa place parmi les nombreux acteurs publics et privés. Elle comblera les « trous dans la raquette ». Il faut donc faire confiance à cette nouvelle agence et aux femmes et aux hommes qui auront la mission de la faire vivre au quotidien.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est très attentive à ce que l'ensemble des collectivités puissent potentiellement bénéficier de l'action de l'agence, tout en ciblant prioritairement une série de territoires parmi les moins bien dotés. L'articulation entre les différents échelons, département et région notamment, est également une préoccupation forte. À ce titre, je présenterai la semaine prochaine plusieurs amendements issus de nos travaux.

**M. Jean-Claude Leclabart.** Aux yeux du groupe de la République en Marche (LaREM), la France s'est bâtie sur ses territoires et chacun de ces territoires a façonné notre pays.

Nos territoires sont variés, tout comme le sont leurs problématiques. Il est alors indispensable que l'État et ses opérateurs procèdent à une modernisation de leurs interventions et adaptent leurs outils aux nouveaux besoins des élus et de nos concitoyens.

La création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires souhaitée par le Président de la République constitue une réponse pragmatique formulée par les représentants des élus, qui aspirent à une simplification dans le paysage des opérateurs de l'État intervenant au profit des territoires.

De nombreux projets de territoires portés par les élus locaux n'aboutissent pas malgré leur engagement et leur dévouement. Bien souvent, ces élus locaux, notamment dans les plus petites collectivités et les territoires fragiles, rencontrent des difficultés lorsqu'ils souhaitent conduire un projet sur leur territoire.

Nous ne pouvons plus continuer à entretenir cette défiance. C'est pourquoi il est nécessaire, au vu des remontées du terrain, de créer l'ANCT, dont l'essence est de permettre à l'État d'agir en partenariat avec les territoires, afin de les aider à développer leurs projets.

Nous avons besoin d'un opérateur déconcentré, qui soit au service des collectivités territoriales et des territoires de projet, qui soit un outil à la disposition des préfets de département, pour que nous puissions faciliter l'aboutissement des projets portés.

L'objectif n'est pas de créer une administration lourde, mais d'avoir un guichet unique fédérant ou coordonnant des organismes et services existant déjà – Agence du numérique, CGET, EPARECA, ADEME, ANAH, ANRU... – et de placer les acteurs des territoires au cœur du dispositif.

Comment fonctionnera-t-elle ? Les porteurs de projets solliciteront le préfet, qui mettra autour de la table les acteurs concernés pour définir les besoins, notamment en ingénierie et financiers.

C'est toujours plus facile pour un élu local d'aller voir le préfet ou le sous-préfet que de traiter avec les services centraux. Il s'agit donc d'une décentralisation de l'examen des projets et d'une déconcentration de leur instruction. L'ANCT devra faire du cousu main en partant des volontés et des besoins locaux.

Si toutes les collectivités, les élus et tous les porteurs de projets pourront librement solliciter, ou non, l'appui de l'ANCT, il paraît évident que l'agence déploiera prioritairement son action dans les territoires les plus fragiles, là où les moyens manquent le plus pour réaliser des projets. C'est une des conditions pour rendre effective la promesse républicaine d'égalité.

L'ANCT ne jugera pas de la pertinence des projets, mais elle mettra à leur disposition des moyens humains pour les réaliser. Elle veillera à ce que la définition des politiques publiques prenne vraiment en compte la dimension territoriale. Lorsqu'on territorialise une politique, il faut tenir compte des besoins de tous les territoires. C'est une simple évidence.

**M. Gérard Manuel.** Même si nous, élus du groupe Les Républicains (LR), pouvons partager le constat sur lequel repose cette proposition de loi, ainsi que son objectif, sachez que nous divergeons sur les moyens à mettre en œuvre pour résorber les fractures territoriales : c'est non pas en créant un établissement public de plus, financé par un nouvel impôt, qui va piloter un plan national décidé depuis Paris, que nous résorberons les fractures territoriales mais, bien au contraire, en nous appuyant sur les élus locaux et sur les bonnes pratiques existant déjà sur le terrain. Mettre fin aux fractures territoriales passe par la réalisation d'un travail de prospective avec les acteurs locaux, non pas par la déclinaison territoriale d'un plan national.

Par ailleurs, les missions qui justifieraient la création de cette structure restent floues, malgré votre propos liminaire, Madame la ministre. S'agit-il d'une action d'appui en ingénierie et de soutien aux projets ? D'un guichet unique ? D'une sorte de CGET *bis* ? Pour l'instant, ce n'est pas encore clair.

Cette agence paraît aussi faire doublon avec les structures existantes. Nous avons besoin d'être rassurés sur ce point. Le CGET, qui a succédé à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), suit particulièrement, et de manière transversale, les problématiques de cohésion des territoires et les principales politiques contractuelles de l'État, notamment les contrats de plan État/région. Son travail est particulièrement bien fait. Il s'implique également beaucoup dans le suivi et l'accompagnement de la création, par exemple en milieu rural, de maisons de santé et des maisons de services au public, et est doté d'un observatoire qui analyse les problématiques.

Pour ce qui est de l'ingénierie, les collectivités n'ont pas attendu l'État et se sont organisées, avec une implication très forte des départements, pour créer des agences techniques départementales sous différentes formes : en régie, établissements publics, syndicats... Ces structures ont vocation à mutualiser les moyens et à créer une ingénierie de proximité, proche du terrain et capable de valider techniquement les projets des collectivités, de leur apporter une aide au montage financier, ou encore de lancer et analyser les appels d'offres.

Nous disposons aussi du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, le CEREMA. Son président vient de démissionner, refusant de cautionner la baisse de budget importante qui lui est imposée, ainsi que la suppression de 500 postes en cinq ans. Nous soutenons l'importance des structures telles que le CEREMA, qui est proche des élus locaux et des territoires.

Cette nouvelle agence sera-t-elle le résultat d'une fusion de ces organismes, ou bien une création *ex nihilo* ? Quels financements vont lui être affectés ? Faudra-t-il créer un impôt de plus ? Quelle sera la valeur ajoutée de cette agence, alors que des acteurs et des dispositifs existent déjà et qu'il conviendrait avant tout de les faire mieux fonctionner dans un contexte budgétaire très contraint ?

**M. Bruno Millienne.** Je veux commencer par un petit mot d'autosatisfaction – cela n'arrive pas souvent – car je crois qu'un gros travail a déjà été réalisé sur cette proposition de loi. Je pense aux nombreuses auditions conduites dans les différentes commissions. En interne, le texte a déjà bien voyagé. Je tiens à vous remercier, madame la ministre, pour votre écoute et votre disponibilité, ainsi que celles de votre cabinet.

Ensuite, il faut dire ce qu'est et ce que n'est pas cette agence. Ce n'est pas un nouveau « machin », une couche de plus, un énième opérateur de l'État. En revanche, cette agence, c'est trois choses.

Premièrement, elle est un outil facilitateur regroupant des opérateurs existants, ainsi que leurs missions et expertises, pour faciliter la vie des préfets et de ceux qui les saisissent, et répondre avec efficacité à un besoin réel.

En effet, la future agence regroupera trois des structures pouvant intervenir au profit des collectivités territoriales : l'Agence du numérique, l'EPARECA, le CGET. À la fusion d'autres opérateurs – ANRU, ANAH, CEREMA et ADEME notamment – trop complexe, a été logiquement préféré un système de conventionnement pluriannuel portant sur les périmètres connexes.

Ensuite, cette agence est un guichet unique pour les collectivités locales qui concentre, notamment, l'offre d'ingénierie à leur service, afin de contribuer au développement de nos territoires, notamment les plus défavorisés. C'est aussi, et surtout, un exemple même de décentralisation, répondant à un besoin du terrain, d'abord et avant tout parce qu'elle propose une aide sur mesure, et non un kit uniforme, pour réduire la fracture territoriale et aller vers les territoires qui ne sont pas armés pour s'en sortir seuls. Cette agence laissera aussi aux élus locaux, porteurs de projets, le soin de s'entendre et d'avancer ensemble dans le seul intérêt du territoire.

Enfin, et troisièmement, cette agence relève d'une démarche vertueuse avec une gouvernance simplifiée. Au niveau national, elle sera pilotée par un conseil d'administration au sein duquel l'État sera majoritaire, mais dont la présidence reviendra à un des membres représentant les collectivités territoriales. Un comité d'action territoriale sera composé des directeurs généraux de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ADEME et du CEREMA. Au niveau local, le préfet sera seul point d'entrée de l'agence, afin d'éviter le syndrome de l'usine à gaz.

Pour cette raison, nous ne sommes pas favorables à la création de comités de la cohésion territoriale dans chaque département, comme l'a souhaité le Sénat. Nous proposerons que les commissions chargées de la DETR puissent être notifiées, à titre informatif, des projets retenus sur le territoire.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM) est favorable à cette proposition de loi, qui propose un véritable outil au service des territoires, avec une attention particulière et prioritaire pour les plus fragiles.

Au cours des débats à venir, nous proposerons néanmoins quelques aménagements, parmi lesquels un compromis sur la question du nombre de parlementaires au conseil d'administration, des amendements pour favoriser une plus grande représentation des territoires ultramarins et une plus grande coordination entre les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment en vous proposant de réaffirmer le rôle du préfet de région. Nous vous proposerons enfin – dans une logique d'efficacité – que l'agence puisse rendre compte devant le Parlement de son action.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Nous voici donc appelés à nous prononcer sur ce projet d'Agence nationale de la cohésion des territoires, annoncé par le Président de la République il y a dix-huit mois, devant la Conférence nationale des territoires au Sénat.

Je dirai presque : « Enfin ! ». Car, durant ces dix-huit mois, le Gouvernement et la majorité ont régulièrement renvoyé nombre de nos propositions et critiques au débat sur la création de cette agence. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, par exemple, sur la suppression du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), comme sur tant d'autres sujets, la réponse était assez systématiquement : « Agence nationale de la cohésion des territoires ».

Cela a créé, comme vous le savez, madame la ministre, une attente très forte des parlementaires et des élus locaux quant au futur rôle de cette agence et, surtout, aux moyens dont elle disposera.

Sur la question du commerce et de l'artisanat, le groupe Socialistes et apparentés avait, comme le rapporteur général M. Joël Giraud d'ailleurs, porté un amendement pour proroger le FISAC en 2019, en ouvrant des crédits nouveaux. Celui-ci avait été rejeté par votre majorité, au motif qu'il s'agirait d'une mission de l'ANCT. Cependant la proposition de loi ordinaire, dans son article 2, ne cible précisément que les territoires d'intervention de l'EPARECA, c'est-à-dire les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), situés dans des grandes villes ou villes moyennes. Pour nos territoires ruraux et de montagne, la promesse ne semble donc pas tenue, alors que les territoires urbains disposeront, eux, du programme « Action cœur de ville » et de la prolongation des moyens de l'EPARECA. Je ne veux évidemment rien enlever aux villes, même si cela va mieux en le disant. Madame la ministre, êtes-vous ouverte à ce que l'agence dispose d'outils « miroirs » de ceux de l'EPARECA pour accompagner les territoires ruraux les plus en difficulté ?

Je souhaiterais également vous interroger sur la mission de soutien aux projets de maintien des services publics, prévue dans ce même article 2. Nos concitoyens expriment depuis plusieurs mois, y compris dans la rue, et depuis quelques jours, dans les réunions du grand débat national, leur désespoir face au départ des services publics de l'État. Certaines communes voient disparaître dans la même année leur trésorerie publique, leur bureau de poste et leur caisse d'allocations familiales. C'est aussi cela qui casse la cohésion des territoires.

Le soutien de l'agence aux projets de maintien des services publics est nécessaire, mais l'État doit d'abord arrêter l'hémorragie de ses propres administrations déconcentrées, dont je conçois qu'elle ne date pas d'hier, par un moratoire sur les fermetures de sites.

Il y a, par ailleurs, quelque chose d'ubuesque à la dynamique actuelle : l'État se retire de certains territoires, forçant des collectivités volontaires à tenter de maintenir les services publics que lui-même n'assure plus, tout en contraignant les dépenses de ces collectivités, dans le cadre des contrats de maîtrise de la dépense publique locale, mais en leur proposant quand même son aide par le biais de l'agence...

Nous devons vraiment, madame la ministre, remettre ces sujets sur le métier, afin de préciser et de clarifier les missions de l'agence.

Enfin, s'agissant de la gouvernance, je vous ai entendue devant la commission des affaires économiques, et aujourd'hui encore, rappeler votre souhait que l'État et ses opérateurs disposent de la majorité des voix au sein du conseil d'administration. Si vous deviez revenir sur les dispositions adoptées au Sénat, nous souhaitons que le principe d'au moins deux sénateurs et deux députés soit conservé, afin de garantir une représentation des oppositions parlementaires.

**M. Guy Bricout.** Enfin, nous semblons voir le bout du chemin quant à la mise en place, promise depuis juillet 2017 par le Président de la République, de cette agence indispensable à nos territoires et notamment aux plus démunis d'entre eux. Je pense à nos territoires ruraux qui souvent, malgré nombre d'efforts, restent au bord du chemin faute d'une ingénierie suffisante, faute de moyens, tant humains que financiers.

Aussi, nous avons réellement besoin d'une nouvelle organisation pour traiter efficacement, avec une vision d'ensemble, les différents maux dont souffrent notamment nos territoires ruraux ou urbains fragilisés : mauvaise couverture numérique, manque d'infrastructures de transport, accès aux soins et aux services publics lacunaire.

Nous ne pouvons donc que nous féliciter de cette initiative de nos collègues du Sénat nous qui, au groupe UDI, Agir et Indépendants, avons déjà défendu la mise en place d'un tel outil de planification lors de l'examen de notre proposition de loi l'an dernier. Même si nous aurions préféré que le Gouvernement présente un projet de loi en bonne et due forme, doté d'une étude d'impact...

Heureusement, l'examen de ce texte par le Sénat a, semble-t-il, réellement permis, tant en commission qu'en séance, de faire d'ores et déjà évoluer les pourtours de cette agence dans le bon sens. Je pense notamment aux amendements visant à renforcer le poids des élus au sein du conseil d'administration de l'agence et à acter qu'elle soit dédiée, en priorité, aux territoires en difficulté – en coordination avec les collectivités.

Je souhaite insister sur le fait qu'il me semble indispensable, pour que cette future agence soit viable, que nous soyons assurés qu'elle sera construite avec le souci d'un parfait équilibre, et ce à plusieurs niveaux.

Il faut d'abord un parfait équilibre entre les dispositifs qui existent déjà et les prérogatives de la nouvelle agence. Pour ne prendre qu'un exemple, j'ai, durant longtemps, été élu local et ai participé à la mise en place de l'agence iNord, venue se substituer à l'ancienne agence technique départementale. Cette agence, au service de toutes les communes et intercommunalités du Nord, a vocation à leur apporter toute l'assistance technique nécessaire dans différents domaines – stratégie de

développement territorial, aménagement durable, sport ou encore accès aux financements européens – pour assurer un développement équilibré du territoire.

Ensuite, il faut veiller à un parfait équilibre de la gouvernance entre élus locaux de secteurs favorisés et moins favorisés.

Enfin, il faut un parfait équilibre dans le choix des actions retenues : face au nombre de demandes qui vont affluer, comment va-t-on effectivement définir, parmi l'ensemble de nos territoires, quels sont effectivement ceux qui sont les plus démunis, ceux ayant le plus besoin d'ingénierie, sur quels critères exactement ? Ne risque-t-on pas de créer des désavantages, des incompréhensions ?

Ce que nous souhaitons, ce n'est pas une structure de plus, mais le bras armé d'un État stratège et planificateur au service des collectivités. Nous voulons un État décentralisateur, mais qui sache piloter et financer les politiques vitales pour nos territoires, avec une vision d'ensemble.

**Mme Mathilde Panot.** M. Emmanuel Macron a, pour les élus locaux de notre pays, des sentiments mêlés. Devant la Conférence nationale des territoires, alors que les relations étaient orageuses, il avait promis la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Il espérait ainsi calmer la fronde. Aujourd'hui, il est obligé de se livrer à des exercices de monologues sans fin, cette promesse étant apparue à tous pour ce qu'elle était : une coquille vide !

Personne ne savait que faire de cette histoire et voilà pourquoi, plus d'un an et demi après cette promesse et cette suggestion présidentielle, nous nous retrouvons à discuter en commission un texte particulièrement flou.

D'abord, quel est l'intérêt de créer une telle agence ? À lire la proposition de loi – et, ne vous en déplaise, madame la ministre, malgré vos propos liminaires –, tout laisse à penser que vous êtes en train de fonder une usine à gaz. Le directeur général de cette structure réunit un comité d'action territoriale qui inclut des représentants de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ADEME et du CEREMA. Ce directeur général sera donc un nouveau venu dans l'articulation entre ces agences et l'État.

J'ai écrit, il y a deux mois, un rapport sur le budget du ministère de la transition écologique. J'avais alors lancé l'alarme sur la perte tragique de compétences qui risque de nous empêcher – s'il y avait une réelle volonté politique – d'accomplir la transition écologique : les moyens du ministère sont réduits, les ingénieurs sont mal payés et le CEREMA, pour ne prendre que lui comme exemple, est constamment affaibli dans ses moyens d'action.

Dans ce contexte particulièrement préoccupant, l'urgence ne peut pas être de créer une agence bureaucratique, mais bien de mettre des moyens humains et de recruter, notamment des ingénieurs dont nous avons un besoin impérieux. Pourtant, qui peut contester que nous avons besoin de l'ingénierie publique et indépendante pour accomplir la transition écologique ? Je me joins à notre collègue sénateur M. Louis-Jean de Nicolaÿ, qui, dans le rapport qu'il a écrit au

nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, écrivait ceci : « Le risque est bien établi de voir l'agence représenter un arbre de plus dans la forêt des établissements publics et opérateurs de l'État ». Nous partageons cette préoccupation.

Ce n'est pas une petite affaire de penser l'organisation générale de l'État. La création de cette « super agence », sans aucune réflexion sur l'articulation déjà pénible et incohérente entre les agences et les ministères, fait l'effet d'une politique à la petite semaine.

L'État est une structure politique, qui doit organiser l'action publique. Ce n'est pas un vague fonds d'investissement destiné à financer des filières nommées « agences ». Vous créez donc une agence de plus, avec un joli nom, sans considérer les problèmes de fond. Vous laissez même planer les ambiguïtés, que vous renvoyez au domaine réglementaire.

Si vous maintenez cette proposition, nous vous suggérons, au groupe La France insoumise (FI), quelques lignes rouges. Cette agence ne peut pas être autre chose qu'un établissement public à caractère administratif. De plus, nous nous opposerons à la possibilité de créer des filiales de droit privé. Enfin, nous souhaitons que les salariés recrutés dans cette agence soient tous des salariés de droit public.

**M. Hubert Wulfranc.** Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) est favorable à une bonne agence. Cela signifie une agence du type de l'ANRU, dotée d'un budget conséquent et forte d'un travail qui, au fil des années, s'est développé étroitement avec les élus locaux.

Le regroupement du CGET, de l'Agence du numérique et de l'EPARECA fera-t-il une bonne agence ? On voit bien que certaines de ces thématiques sont prioritaires pour les élus locaux. Cela étant, la question reste ouverte. En outre, on crée normalement une agence pour un objet précis. On nous répond ici, ce qui peut paraître légitime, que celle-ci est, en gros, destinée à tous ceux qui en ont besoin, parce que leurs territoires ou leur population sont en difficulté. Mais alors, veillons à ce qu'il n'y ait pas de dilution des moyens existants au regard des actions supplémentaires à mener. Ou bien, et il faut le dire, on est en présence d'un ciblage de territoires – un des rapporteurs l'a indiqué. Pourtant, tel n'est pas le cas, aux termes du texte. N'est-on pas là dans une situation illisible ? N'auriez-vous pas intérêt à répondre clairement qu'il s'agit d'un dispositif visant les milieux ruraux en déprise ? Car telle est la problématique sous-jacente. D'ailleurs, dans la composition du conseil d'administration, on voit bien comment la prise en compte de la dimension rurale affleure tout de même, parce qu'on sent qu'il y a un élément de réponse à fournir aux territoires ruraux en déprise. L'illisibilité persiste lorsqu'on entend ici et là, chez les rapporteurs, faire référence au programme « Action cœur de ville » et aux actions « Territoire d'industrie », objets pourtant assez éloignés les uns des autres.

Venons-en au champ d'action de l'agence. Pour nous, son champ social n'est pas suffisamment précisé. Certes, on voit bien la dimension sanitaire. Mais où est la référence au logement social, au socio-éducatif et au socio-culturel dans le conseil d'administration ? Et l'école ? Des membres des inspections académiques pourraient siéger dans les comités de la cohésion territoriale.

Quant à la problématique économique, elle est ciblée sur le commerce. C'est très bien, mais je ne vois rien sur les enjeux agricoles, notamment ceux du foncier agricole, et sur les enjeux relatifs à l'environnement.

Enfin, je note une visée démographique assez ambiguë. Il s'agirait d'accompagner et de favoriser les flux de population. Où veut-on en venir ?

Bref, la création de cette agence présente un avantage qu'il faut préciser – le focus sur les territoires défavorisés. Elle présente surtout, selon nous, encore beaucoup d'inconvénients : pas de budget exceptionnel fléché, des maires qui vont tout de même se trouver en position de faiblesse par rapport à une agence centrale et un enjeu économique et social encore restreint.

**M. Bertrand Pancher.** Tout le monde demande à l'État de la rationalisation et une clarification de son fonctionnement – c'est-à-dire un regroupement aussi large que possible –, mais aussi de la proximité.

La future Agence nationale de la cohésion des territoires vise-t-elle à un regroupement de procédures ? La réponse est évidemment oui, à travers le regroupement de trois des agences et services de l'État – le Commissariat général à l'égalité des territoires, l'Agence du numérique et l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. Cette agence va-t-elle être davantage déconcentrée, c'est-à-dire plus proche des territoires ? La réponse est oui. Par conséquent, nous saluons tous sa création. Tout le monde demande également que nous nous dotions d'outils permettant d'engager des politiques d'aménagement du territoire. Un outil de proximité tel que celui-ci va donc évidemment dans le bon sens.

Le groupe Libertés et Territoires a toujours soutenu des initiatives de ce type. Nous avions d'ailleurs déposé une proposition de loi allant dans le même sens ; malheureusement, elle n'avait pas abouti. Le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) au Sénat, qui est proche du nôtre, avait lui aussi soutenu une proposition de loi, qui avait été adoptée.

Quoi qu'il en soit, méfions-nous des superlatifs – même si je sais que vous n'êtes pas du genre à en abuser, madame la ministre –, car la création de cette agence, ce n'est quand même pas la révolution territoriale – nous nous en serions rendu compte. Je le dis à l'attention de certains collègues qui ont tendance à en faire trop : ayons un peu de modestie. Essayons aussi de travailler pour développer cet outil, en faisant en sorte qu'il soit aussi décentralisé que possible, ce qui pose évidemment la question de la gouvernance : il faut que les spécificités de certains territoires, notamment les territoires de montagne, soient prises en compte.

Certains souhaitent que l'ANRU continue à financer seule la rénovation urbaine : des questions se posent aussi sur ce sujet, madame la ministre. Vous allez sans doute nous rassurer. Se pose également la question de l'articulation avec les régions et les départements, que vous avez déjà abordée. Enfin, une dimension de l'aménagement du territoire échappe au nouvel établissement public : la téléphonie mobile.

Repensons ensemble nos politiques d'aménagement du territoire ; nous aurons des débats intéressants en séance sur le sujet.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Nous passons aux questions. Chaque orateur dispose d'une minute.

**Mme Stéphanie Kerbarh.** Madame la ministre, pouvez-vous nous indiquer les seuils qui caractériseront les territoires en situation de fragilité ?

**M. Emmanuel Maquet.** En tant qu'élu local et député d'une circonscription comptant 194 communes, j'ai quelques idées assez précises sur les problèmes auxquels sont confrontés les maires et les habitants de nos territoires. J'en évoquerai trois parmi les principaux : le manque de moyens, lié à la baisse des dotations de l'État, qui a mis un certain nombre de communes dans l'incapacité de mener le moindre projet ; le manque de compétences, c'est-à-dire d'ingénierie, qui accentue leur impuissance et s'ajoute à la complexité exponentielle des démarches et formalités administratives qui sont infligées aux élus ; enfin, l'exode rural, qui n'a jamais cessé depuis les années 1950 et s'accompagne d'une politique d'urbanisme extrêmement restrictive, interdisant toute construction et donc toute possibilité d'accueil.

En France, on applique à tous ces problèmes une solution universelle : on fusionne. Cela permet de ne rien changer. Certes, les fusions ont parfois un intérêt – dans le cas des communes, elles portent leurs fruits – mais, face aux défis actuels, ce n'est pas d'un énième établissement public de l'État que nous avons besoin : il faut une révolution administrative, s'accompagnant d'une véritable décentralisation fiscale, d'un transfert de compétences vers les territoires et d'une remise à plat du millefeuille administratif. Sans ces prérequis, je crains que le texte que nous étudions, et qui est par ailleurs fort intéressant, n'atteigne pas ses objectifs.

**Mme Danielle Brulebois.** Madame la ministre, l'ANCT va donner les moyens de « sauter joyeusement dans l'avenir », mais l'avenir, c'est la transition numérique. Jusque-là, c'est l'Agence du numérique qui avait pour ambition de préparer l'ensemble de la société française à la révolution numérique. Son absorption par l'ANCT interroge, tant elle était identifiée et impliquée, au plus près de nos territoires, dans de nombreux réseaux d'initiative publique (RIP), sans oublier la French Tech, le très haut débit ou encore la 4G. Pouvez-vous nous garantir que ses ressources et ses compétences seront maintenues ? Comment

allons-nous faire pour ne pas décourager les équipes et les intelligences, alors qu'un nouveau directeur a été nommé au début du mois de décembre dernier ?

**Mme Sophie Auconie.** Que demandent les élus sur le territoire à travers cette nouvelle agence nationale ? Premièrement, un soutien passant par la simplification, notamment pour que cesse cette forme de tyrannie administrative qui leur fait perdre du temps et de l'argent et qui rend la fonction d'élu difficile à vivre. Deuxièmement, ils demandent qu'on les aide à trouver des financements.

À cet égard, je vais évoquer de nouveau – j'en suis désolée, madame la ministre – un sujet qui est pour moi une obsession : les fonds européens. Nous disposons, à travers eux, de 900 millions d'euros sur sept ans pour la ruralité. Or cinq ans se sont déjà écoulés dans le cadre du plan pluriannuel actuel, et nous n'avons consommé que 3 % de l'enveloppe. Autrement dit, ce sont au moins 700 millions d'euros qui vont être reversés au budget européen – car aucun report n'est possible. Si l'ANCT arrive à régler ce problème, c'est-à-dire à assurer le financement à travers les subventions européennes – « *I want my money back* », disait Mme Margaret Thatcher –, je suis sûre que, cette fois, les élus penseront que cette agence nationale est concrète.

**M. Alain Perea.** Les mots ont un sens. Or nous avons souvent parlé, en France, d'aménagement du territoire, de solidarité et d'égalité entre les territoires, et le choix a été fait de dénommer votre ministère « ministère de la cohésion des territoires ». L'Agence nationale de la cohésion des territoires a, selon moi, une importance majeure, mais nous devons prendre le temps d'expliquer ce que nous entendons défendre à travers le concept de cohésion des territoires. Je regrette que nous n'en parlions pas assez souvent et que ce concept traduisant une nouvelle façon de voir notre pays n'ait pas été assez développé. Je ne sais pas si nous aurons la possibilité d'en parler dans le texte même de la proposition de loi, mais j'aurais souhaité avoir votre avis sur cette notion, madame la ministre.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Madame la ministre, vous connaissez bien les territoires, notamment les territoires ruraux : c'est là une certitude. Aussi, je ne suis pas opposé *a priori* à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, mais plusieurs conditions doivent être réunies. Premièrement – le risque a déjà été évoqué –, elle ne doit pas être une usine à gaz gourmande en crédits de fonctionnement. Deuxièmement, il ne saurait s'agir d'une agence uniquement basée à Paris : elle doit coordonner l'action de l'État dans les territoires ruraux. Troisièmement, il faut qu'elle accompagne et soutienne aussi les forces vives de ces territoires, notamment les collectivités locales, et plus particulièrement les petites communes en milieu rural. Quatrièmement – et surtout –, elle doit prendre en compte la spécificité des territoires ruraux, lesquels en ont besoin. Enfin, il faut que l'agence permette à nos territoires ruraux d'être attractifs. Ma question, madame la ministre, est toute simple : êtes-vous en phase avec cette approche ?

**Mme Jennifer de Temmerman.** L'article 2 de la proposition de loi précise que l'ANCT tient compte « des particularités, des fragilités et des besoins de chaque territoire » pour soutenir les collectivités territoriales. Comment et selon quels critères l'ANCT tiendra-t-elle compte de ces particularités ?

Par ailleurs, nous travaillons actuellement, avec Mme Brune Poirson et M. Jean-Baptiste Lemoyne, à la feuille de route relative aux objectifs de développement durable pour la France : est-il possible d'intégrer ces objectifs, explicitement ou implicitement, dans la grille de lecture ? Je pense – pour ne citer qu'un exemple – à l'« aqua prêt » de la Banque des territoires, qui accélère la rénovation des réseaux d'eau, et se rapporte à l'objectif n° 6.

**M. David Lorion.** S'il est des territoires dans lesquels l'ANCT devrait trouver sa place facilement, ce sont bien les départements d'outre-mer, qui sont des territoires extrêmement fragiles. Or un certain nombre d'agences, actuellement, ne fonctionnent pas dans ces territoires. Ainsi, dans l'Hexagone, l'ANAH finance les aides aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants, alors que son intervention, dans les départements d'outre-mer, ne concerne que les travaux de réhabilitation engagés par les propriétaires bailleurs. L'agence reporte sur le budget du ministère des outre-mer les aides aux propriétaires occupants. Or vous savez sans doute que, pour ce ministère, il est préférable de construire de nouveaux logements que d'en réhabiliter des anciens.

L'ANAH pratique donc une discrimination envers certains territoires. Je voudrais savoir si elle va mettre un terme à cette pratique et si elle entend permettre aux départements d'outre-mer de bénéficier de ses financements pour la réhabilitation des logements des propriétaires occupants.

**M. Loïc Dombreval.** Madame le ministre, pour avoir été maire et sénatrice, vous connaissez bien les élus locaux. Je suis moi-même membre de la commission d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) des Alpes-Maritimes. Les maires des petites communes disent qu'il est trop compliqué de remplir les dossiers. Par ailleurs, les membres des commissions DETR – en tout cas dans les Alpes-Maritimes – considèrent, à tort ou à raison, que ces commissions sont de simples chambres d'enregistrement.

Je crois qu'il est important, dans le cadre de l'ANCT, de mettre de la politique dans les décisions qui vont être prises et d'ajouter un peu de chair – en l'occurrence, des maires – dans les différentes instances. Au niveau national, il faudrait penser à y intégrer d'anciens maires de petites communes, en particulier de petites communes rurales ; au niveau local, il importe d'organiser le travail de manière à garantir la concertation, la transparence et surtout beaucoup de simplicité – c'est là, à mon avis, la condition essentielle pour que cette excellente idée d'une Agence nationale de la cohésion des territoires devienne un succès reconnu sur le terrain.

**M. Vincent Descoeur.** À l'occasion des auditions conduites par notre commission, j'ai posé la question de l'articulation entre la future agence et les agences d'ingénierie départementales, qui repose essentiellement sur la mutualisation de moyens humains. Mes interlocuteurs se sont efforcés de me rassurer – tout comme vous, madame la ministre –, mais j'aimerais savoir ce qui, dans le texte, en matière de gouvernance, nous garantit que les choses se passeront vraiment ainsi, au-delà des bonnes intentions et de la vigilance bienveillante d'un préfet. Comme vous l'avez rappelé, il n'y aura pas d'offices locaux, et c'est bien ainsi, mais la présence en nombre, sur le terrain, de personnes compétentes est un préalable. Aussi, j'aimerais savoir si cet aspect est examiné, si des redéploiements sont prévus pour s'assurer que tous les territoires disposeront d'un éventail de compétences diversifiées et pour éviter qu'ils ne soient tributaires d'interventions épisodiques d'experts régionaux ou nationaux.

**M. Yannick Haury.** Madame la ministre, dans le cadre de l'aménagement du territoire, la future agence aura-t-elle un rôle à jouer en matière d'infrastructures routières ? Cet aspect, notamment en périphérie des métropoles, est essentiel pour le désenclavement du territoire, comme c'est le cas dans ma circonscription du sud de la Loire.

**M. Jean-Yves Bony.** Madame la ministre, dans votre propos liminaire, vous nous avez dit qu'il n'y aurait pas de concurrence entre l'ANCT et les agences existantes, qu'elles soient départementales ou communautaires, et que ceux qui pouvaient se débrouiller seuls le feraient. Toutefois, ma crainte est que, à terme, le financement de l'ANCT ne vienne en soustraction des moyens actuellement accordés aux collectivités territoriales, et que, dans les faits, il y ait une véritable mise sous tutelle de nos collectivités par l'État. Alors, rassurez-moi, madame la ministre !

**Mme Sandra Marsaud.** Les ambitions de l'ANCT sont, me semble-t-il, simples et claires. De plus, l'agence est très attendue, notamment par ces metteurs en scène des politiques publiques dans les territoires – en particulier les territoires ruraux – que sont les urbanistes – j'en suis une. L'agence répond à une nécessité, tant sont nombreux les dispositifs qui ne sont pas utilisés par manque de connaissance, d'opportunités et de lisibilité, comme l'ont déjà souligné un grand nombre de collègues. À mon sens, un accompagnement ciblé et différencié est tout à fait essentiel, par exemple pour la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, lesquelles sont déficitaires dans près de 50 % du territoire – je parle des plans départementaux de l'habitat, qui font cruellement défaut dans les zones rurales, du programme « Action cœur de ville », ou encore de l'outil encore méconnu qu'est l'opération de revitalisation du territoire (ORT). Pouvez-vous toutefois rassurer les agences techniques départementales (ATD) – qui sont des bureaux d'études techniques, émanation des départements, accompagnant les collectivités dans des projets plus opérationnels – quant au fait que l'ANCT sera complémentaire de leur activité et qu'elle ne se superposera pas à celle-ci ?

**M. Martial Saddier.** Madame la ministre, l'ANCT sera en vérité ce que l'organe assurant sa gouvernance voudra qu'elle soit. Ma question est donc simple : accepterez-vous, en commission puis en séance, un vrai débat sur la composition du conseil d'administration, pour que la gouvernance soit représentative de tous les territoires, de manière à ce que, en pratique, l'agence soit véritablement efficiente dans tous les territoires et qu'elle permette de répondre à tous les problèmes qu'ils rencontrent ? C'est dans la gouvernance que les choses vont se jouer car, encore une fois, ce sont les orientations politiques de la gouvernance qui feront que l'agence sera adaptée à tous les territoires ou qu'elle ne le sera pas.

Madame la ministre, je connais votre sensibilité à ces questions à travers les nombreuses actions que vous avez conduites, notamment au sein de l'Association des maires de France : je compte sur vous pour que nous ayons un véritable débat et que le Gouvernement et la majorité fassent preuve d'ouverture concernant la gouvernance de la future structure.

**M. Gabriel Serville.** Nous avons toujours considéré que la cohésion des services de l'État devait précéder la recherche de la cohésion des territoires. Il me semble que l'ANCT a pour objet d'aller dans ce sens, et c'est tant mieux. L'article 2, en particulier, a attiré mon attention en ce qu'il énumère les champs de compétence de l'agence, parmi lesquels les questions liées au changement climatique et à la pollution des sols, à la fois pour réparer, mais aussi pour anticiper – je pense notamment au problème du chlorderéone, en Martinique et en Guadeloupe, mais aussi, et tout particulièrement, au projet Montagne d'or, en Guyane. C'est pourquoi la mise en œuvre de cette agence est une urgence absolue, et je vous confirme qu'elle est attendue de pied ferme dans nos territoires. Ce n'est pas une question : c'est simplement une remarque et l'expression d'une attente.

**M. Jean-Marie Sermier.** Tous les territoires ont des projets et souhaitent les mettre en place, c'est indéniable. Ce qui manque, souvent, ce n'est pas le financement : c'est l'ingénierie. Nous sommes parfaitement d'accord pour dire qu'il faut les aider, parce que les dossiers sont de plus en plus complexes : il n'est qu'à voir, par exemple, les dossiers « Action cœur de ville », qui comprennent des parties administratives, financières et techniques. Toutefois, si l'Agence nationale de la cohésion des territoires n'est qu'une addition des trois structures existantes, nous aurons du mal à avoir les moyens nécessaires. Un certain nombre de collègues ont déjà posé des questions sur la synergie entre les différentes structures, y compris les structures départementales. Je vous poserai quant à moi une question directe : serait-il possible, dans certains départements, par exemple dans le cadre d'expérimentations, de combiner les moyens de l'ANCT et ceux de l'agence départementale, quand il en existe déjà une, de manière à être plus performant ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** S’agissant des opérateurs qui ne seront pas intégrés à la structure – la question a été posée par plusieurs d’entre vous, notamment M. Christophe Euzet –, il y aura, outre le conseil d’administration, dont nous reparlerons pour avoir le débat que M. Martial Saddier vient de réclamer, le comité d’action territoriale, lequel rassemble l’ANRU, l’ANAH, l’ADEME, ou encore le CEREMA. L’ANCT permettra donc la coordination de toutes les politiques publiques de l’État. Elle agira en fonction des projets, en associant à chaque fois l’agence adéquate. Dans la version initiale du texte, les opérateurs non intégrés étaient membres du conseil d’administration, mais avec voix consultative – les élus locaux, les parlementaires et les représentants de l’État ayant quant à eux une voix délibérative.

Comme vous le savez, le Sénat a créé, au niveau local, les comités de la cohésion territoriale. Des voix se sont élevées pour dénoncer la création d’un nouveau « machin » au niveau national ; quant à moi, je crois qu’il ne faut pas non plus en créer trop au niveau local. Je ne suis pas opposée à ces comités de la cohésion territoriale, mais il faut veiller à ne pas susciter de nouvelles réunions, lesquelles ont déjà tendance à se multiplier – j’ai été élue locale assez longtemps pour le savoir. Peut-être ces comités doivent-ils effectivement exister, mais sans être décisionnels : il faut qu’ils soient simplement informés des projets.

Madame Célia de Lavergne, vous avez parlé des moyens des préfets, à travers l’ingénierie. C’est évidemment une question essentielle. Le préfet dispose de services déconcentrés. Surtout, comme vous le savez, la réorganisation interne des préfetures est en cours ; les préfets disposent depuis environ deux ans d’un nouveau service d’appui à l’ingénierie, dans le cadre du plan Préfetures nouvelle génération (PPNG). Cela dit, le Président de la République est très favorable à ce qu’on déconcentre la matière grise – excusez-moi de le dire de façon un peu imagée – dans les territoires, c’est-à-dire que l’on fasse en sorte que des gens formés, ayant un bon niveau, soient envoyés dans les territoires pour être en mesure d’apporter des réponses, de fournir une ingénierie. C’est très important, car cela constitue le *back-office* des préfets.

Mme Marie-Noëlle Battistel m’a interrogée sur le FISAC. Pour le dire gentiment, quand nous sommes arrivés aux responsabilités, nous avons eu un problème : le gouvernement précédent avait pris des engagements pour deux à trois ans. Par ailleurs, le programme « Action cœur de ville », qui englobe l’action commerciale et la rénovation commerciale, est doté de 5 milliards d’euros, contre 15 millions pour le FISAC. Ce programme va ainsi nous permettre de répondre aux problèmes commerciaux. L’EPARECA intervient également dans les « cœurs de ville ». Il participe aussi aux ORT – dont il a été question –, qui ont été créées par la loi ELAN. Dans cette loi, d’ailleurs, plusieurs articles sont consacrés à l’urbanisme commercial. Cela permettra d’aider le commerce des centres-villes et des centres-bourgs, y compris dans la ruralité.

Monsieur Guy Bricout, l'ANCT, c'est l'État qui revoit son organisation, son fonctionnement et ses méthodes, pour mieux accompagner les projets des élus. Peut-être y aura-t-il davantage de projets, mais l'idée n'est pas de multiplier les politiques : il s'agit bien de répondre aux besoins des territoires, de soutenir leurs projets et, comme je le disais à l'instant, d'y injecter de la matière grise.

Madame Stéphanie Kerbarh, il n'y aura pas de seuil : l'intervention aura lieu en fonction des projets.

Monsieur Emmanuel Maquet, je vous rappelle qu'il n'y a pas de baisse des dotations.

**M. Emmanuel Maquet.** Je parlais des années précédentes.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Très bien ; je n'avais donc pas compris. Quoi qu'il en soit, je vous remercie de votre soutien à l'Agence nationale de la cohésion des territoires : c'est un outil qui sera effectivement très utile.

S'agissant de l'Agence du numérique et de la téléphonie, ce domaine fera bien partie du champ de l'ANCT. Ce ne sera pas le cas, en revanche, de la French Tech, qui restera à Bercy.

En ce qui concerne l'ANRU, monsieur Bertrand Panher, le Sénat a adopté un amendement excluant cette agence des conventions financières, de peur que son argent ne soit « aspiré » par les autres territoires. Nous vous présenterons un amendement visant à supprimer ce dispositif, car ce qui a été dit à cet égard est naturellement faux : l'argent de l'ANRU continuera bien de financer la politique de la ville. Cela me permet de redire que les opérateurs associés resteront des opérateurs à part entière et que leur gestion demeurera ce qu'elle est aujourd'hui.

Par ailleurs, les ministères conserveront leurs politiques. L'ANCT, par exemple, ne va pas endosser la gestion des routes : c'est bien le ministère des transports – ou les départements, en fonction du type de route – qui continuera à s'en occuper. L'ANCT est un outil de gestion, de soutien, de fédération des moyens et de coordination. Il ne s'agit pas de s'ingérer dans les collectivités locales ou dans les différents ministères.

En revanche – j'en profite pour le dire, même si vous ne m'avez pas posé la question –, je souhaite que les différentes politiques en matière de cohésion des territoires soient aussi coordonnées que possible : c'est, du reste, tout l'objectif de mon ministère. Je prendrai un exemple concret : partout dans les territoires – et pas seulement d'ailleurs dans les territoires ruraux – il existe un problème de présence médicale. C'est le ministère de la santé qui gère la politique de santé en France. Cependant, les collectivités locales s'impliquent beaucoup dans ce domaine, à travers les maisons de santé, mais aussi grâce au travail avec les services déconcentrés du ministère. Eh bien, en tant que ministre de la cohésion des territoires, je ne serais pas insensible au fait qu'une coordination avec l'ANCT

ait lieu, parce qu'il faut avoir une vision globale des territoires. L'ANCT ne sera donc pas un outil uniquement au service du ministère de la cohésion des territoires : pour qu'elle soit vraiment efficace, il faudra qu'elle soit aussi au service des autres ministères qui agissent dans les territoires – j'espère qu'ils s'en empareront.

S'agissant des fonds européens, j'ai pensé à vous hier, madame Sophie Auconie. Lors d'un déplacement en région, j'ai dit : « Il y a un problème en France : on ne consomme pas assez les fonds européens. » À ce moment-là, une conseillère régionale m'est tombée dessus et m'a répondu que c'était complètement faux. Quoi qu'il en soit, il y a là un vrai problème, qu'il convient de régler avec les régions, puisque maintenant ce sont elles qui sont les autorités de gestion. Dans son rôle de recherche de financements, l'ANCT, quand il s'agira d'aider M. le maire de La Chaussée Saint-Victor – je donne ce nom au hasard : c'est le premier qui m'est venu – à réaliser un projet, mobilisera des fonds européens ; il faudra travailler avec les régions et, plus généralement, faciliter le recours aux régions.

Monsieur Jean-Pierre Vigier, oui, oui, oui et oui – mais j'ai l'impression que vous trouvez inquiétant que je réponde ainsi à toutes les questions que vous m'avez posées. (*Sourires.*)

Monsieur Loïc Dombrevail, il faut évidemment de la simplicité et de la transparence. Il importe également, vous avez raison, d'associer les élus.

Monsieur Vincent Descoeur, en ce qui concerne les experts locaux présents dans les territoires, comme je l'ai expliqué, le Président de la République est favorable au renforcement de la matière grise. Toutefois, cela n'aurait pas de sens d'installer certains organismes dans tous les départements. C'est le cas, par exemple, de l'EPARECA, qui accomplit un travail très spécifique et est déjà installé à Lille, Paris, Lyon et Marseille. Ces trois agences déconcentrées font très bien leur travail, et personne ne s'en plaint. Les organismes de ce type sont très spécialisés. Leur travail n'est en rien comparable à celui d'un ingénieur généraliste auprès d'un préfet.

Les commissariats de massifs sont déjà, au fond, une sorte d'ANCT : ils coordonnent l'action publique sur le territoire des différents massifs montagneux. J'ai eu l'occasion de travailler avec eux : nous sommes favorables à ce que les commissaires de massifs intègrent l'ANCT.

Monsieur Jean-Yves Bony, vous avez parlé de mise sous tutelle financière, mais nous n'allons absolument pas prendre d'argent sur les dotations aux collectivités territoriales. Voilà qui vous fera un argument de moins – j'en suis désolée. (*Sourires.*) Je rappelle également que, dans le budget pour 2019, nous avons voté 1,8 milliard d'euros de subventions aux collectivités territoriales pour les projets locaux.

Monsieur David Lorion, certains crédits en faveur du logement ne transitent pas, outre-mer, par les opérateurs comme l'ANAH, mais sont gérés en direct par l'État au travers de la ligne budgétaire unique (LBU). Ils ne pourront donc pas davantage passer par l'ANCT.

**M. David Lorion.** L'outre-mer ne bénéficiera donc pas de l'ANCT ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Si, mais pas pour la partie budgétaire de la politique du logement.

**M. David Lorion.** Alors, qui financera la réhabilitation des logements outre-mer ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** L'État, mais sur la ligne budgétaire unique.

**M. David Lorion.** Elle sert à financer des logements neufs !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** La LBU finance aussi des réhabilitations.

**M. David Lorion.** Pas pour les propriétaires occupants.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Je ne le savais pas. Je vais regarder la chose de près.

Monsieur Martial Saddier, vous m'interrogez sur la gouvernance de l'ANCT. J'ai déjà évoqué, avec le Premier ministre, la composition du conseil d'administration. Nous allons éviter de faire un « truc » à quarante ou cinquante personnes.

**M. Martial Saddier.** On nous a déjà fait le coup la semaine dernière !

**Mme la présidente Barbara Pompili.** J'imagine, monsieur Martial Saddier, que vous faites allusion au débat que nous avons eu sur l'Office français de la biodiversité.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Il faut une structure ramassée, au sens positif du terme, et simple. Mais je ne peux pas faire autrement que m'adresser aux associations d'élus, car si c'est moi qui choisis les élus qui y siègent, je suis morte.

**M. Martial Saddier.** Nous allons vous aider, madame la ministre !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Cela étant, vous avez raison, il faut anticiper, sinon ce seront toujours les mêmes qui seront nommés. J'en veux pour preuve que ce sont toujours les mêmes qui siègent dans les comités dont les membres sont désignés par les associations d'élus. Il va falloir faire preuve d'intelligence, faire en sorte par exemple que celui qui est nommé par l'Association des maires ruraux de France habite en montagne, afin que tout le monde se sente représenté.

M. Jean-Marie Sermier propose qu'il soit possible de mobiliser les moyens de l'ANCT et d'une agence départementale sur un projet. Bien sûr ! La future agence a vocation à faire travailler les gens ensemble. Je suis tout à fait favorable à ce qu'une agence départementale travaille avec les services de l'État sur un projet. Par exemple, l'État s'occupera de l'aspect financier ou de tout autre sujet auquel l'agence départementale ne pourra pas répondre. Quand un pont s'effondre, il n'y a pas nécessairement dans l'agence technique du département un ingénieur spécialiste de la réparation ou de la reconstruction d'un pont. Dès lors, il faut mobiliser les spécialistes du CEREMA. En fait, tout dépend des projets. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je vous remercie, Madame la ministre. Tout cela augure de discussions passionnantes lors de l'examen des amendements.

## II. EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

(tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

### **Avis des commissions parlementaires sur la nomination de la direction générale de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

Cet article vise à modifier le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 *relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*, afin d'y inclure le directeur général ou la directrice générale de la future agence dont la création est proposée par la proposition de loi n° 1393 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

En conséquence, la nomination à cette fonction interviendra après que les commissions parlementaires compétentes auront rendu leur avis à l'issue de l'audition publique de la personnalité pressentie. En application de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République devra renoncer à la nomination envisagée si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Les commissions permanentes compétentes sont la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

\*

\* \*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article unique, sans modification.*

\*

*En conséquence, elle émet un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi organique sans modification.*

\*