

N° 1621

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LA PROPOSITION DE LOI, *adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires*
(n° 1393)

PAR MME CÉLIA DE LAVERGNE

Députée

Voir les numéros :

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

Assemblée nationale : 1393 et 1623.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA CRÉATION DE L'AGENCE : UN MOYEN DE RÉINVENTER LE TRAVAIL PARTENARIAL ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
1. La nécessité d'offrir des services d'ingénierie dans les territoires ruraux et urbains les plus fragiles	7
a. Les inégalités territoriales dans les ressources en ingénierie	7
b. La complexité développée par les opérateurs de l'État	9
2. Un changement de méthode et une meilleure coordination des opérateurs de l'État	10
a. Les missions et la philosophie d'action de l'agence	10
b. Une fédération d'opérateurs	12
II. LES POINTS DE VIGILANCE : TENIR LA PROMESSE D'UNE STRUCTURE AGILE ET D'UN GUICHET UNIQUE	17
1. Une gouvernance et un fonctionnement territorial à clarifier	17
a. Le nécessaire mélange des cultures de chaque opérateur	17
b. Les équilibres au sein du conseil d'administration	18
c. Le fonctionnement déconcentré	19
2. Inclure clairement la politique de la ville dans les missions de l'ANCT, tout en préservant les acquis de cette politique	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	23
II. EXAMEN DES ARTICLES	43
TITRE I^{ER} – CRÉATION D'UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES	43
<i>Article 1^{er}</i> (Chapitre I ^{er} du titre III du livre II de la première partie [nouveau] et article L. 1231-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Définition du statut juridique et des priorités de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	43

<i>Article 2</i> (article L. 1231-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Définition du cadre d'intervention et des missions de l'agence	46
<i>Article 3</i> (chapitre II du titre III du livre II de la première partie [nouveau] et article L. 1232-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Conseil d'administration et directeur général de l'ANCT	55
<i>Article 5</i> (article L. 1232-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Organisation territoriale de l'agence : délégués territoriaux et comités de la cohésion territoriale	57
<i>Après l'article 5</i>	63
<i>Article 6</i> (chapitre III du titre III du livre II de la première partie [nouveau] et article L. 1233-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Ressources de l'agence	64
<i>Article 6 bis</i> (article L. 1233-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création de filiales et participation au capital d'organismes publics ou privés.....	64
<i>Article 7</i> (article L. 1233-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Conventions pluriannuelles conclues entre l'ANCT, l'État et les établissements publics intervenant sur des périmètres connexes et complémentaires (ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA).....	65
<i>Article 8</i> (article L. 1233-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Personnels de l'agence	66
TITRE II – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	66
<i>Article 9</i> (article L. 131-4 du code de l'environnement et article 46 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013) : Composition des conseils d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).....	66
<i>Article 9 bis</i> (tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) : Audition du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires par les commissions compétentes en matière d'aménagement du territoire de chaque assemblée.....	66
<i>Article 10</i> (article L. 411-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article L. 144-5 du code de commerce, article L. 321-14 du code de l'urbanisme, article 26-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, article 28 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, article 17 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, article 22 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine) : Conditions du transfert des établissements ou services intégrés à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.....	66
<i>Article 11</i> : Conditions d'application de la présente loi	67
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69

INTRODUCTION

Dans son discours du 17 juillet 2017, prononcé à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, le Président de la République a annoncé la création d'un nouvel opérateur de l'État : l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Ce projet répondait à une attente forte des élus locaux : disposer d'un interlocuteur unique renouvelant la méthode de travail partenarial entre l'État et les collectivités territoriales, afin de faciliter les projets des élus des territoires fragiles et de mieux lutter contre les multiples fractures économiques et sociales qui les traversent.

La proposition de loi, déposée au Sénat le 2 octobre 2018 par M. Jean-Claude Requier et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), concrétise cet engagement. Elle est le fruit d'un travail commun avec le Gouvernement, qui avait confié le 9 avril 2018 à M. Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires (CGET), une mission de préfiguration de l'agence. L'adoption de cette proposition de loi par le Sénat à une très large majorité, le 8 novembre 2018, a souligné par la suite le consensus régnant autour de la création de cette agence.

Comme l'a souligné le dernier rapport de l'Observatoire des territoires ⁽¹⁾, les fractures territoriales qui traversent notre pays sont, en effet, multiples et concernent toutes les régions et tous les territoires, qu'ils soient ruraux, urbains, périurbains ou ultramarins. Ces fractures concernent aussi bien l'accès à l'emploi, que le déficit de services publics ou de la couverture numérique. Ces inégalités territoriales nuisent à notre cohésion nationale et à la promesse républicaine d'offrir à chacun de nos concitoyens les mêmes opportunités.

La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de ce texte au nom de ses compétences en matière de politique de la ville, de numérique et de commerce, trois enjeux qui se situent au cœur des missions de la future agence. Cette saisine prolonge le travail mené par notre commission lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), à l'occasion duquel des dispositions essentielles, comme la création des opérations de revitalisation des territoires (ORT) en faveur de la revitalisation des centres des villes moyennes, ont été adoptées.

Les nombreuses auditions menées par votre rapporteure au cours des dernières semaines ont confirmé l'attente et les espoirs que suscitait la création de l'ANCT. Les acteurs de terrain, rencontrés en auditions ou en circonscription, espèrent que ce nouvel outil sera l'occasion de renouveler le travail partenarial

(1) « Regards sur les territoires », rapport 2017 de l'Observatoire des territoires

entre l'État et les collectivités territoriales, avec pour philosophie d'action une confiance donnée aux territoires, un recours accru à l'expérimentation et un mode de fonctionnement facile, concret et accessible. L'ANCT formule la promesse d'une réelle logique ascendante. Ces mêmes acteurs ont clairement indiqué ce qu'ils ne voulaient pas que l'ANCT soit : un échelon administratif supplémentaire, générant davantage de complexité ou se contentant d'être un guichet d'enregistrement. La création de l'ANCT doit permettre de renforcer à la fois l'État et les collectivités territoriales, selon une logique de « gagnant-gagnant » : un État mieux structuré au service de collectivités mieux accompagnées. La mutualisation des compétences et des moyens qu'elle permettra doit créer des synergies générant des gains mutuels pour tous. Dans ce contexte, les différents échanges menés par votre rapporteure ont mis en lumière des éléments à clarifier afin que la promesse d'une action renouvelée de l'État au service des territoires soit tenue.

I. LA CRÉATION DE L'AGENCE : UN MOYEN DE RÉINVENTER LE TRAVAIL PARTENARIAL ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La nécessité d'offrir des services d'ingénierie dans les territoires ruraux et urbains les plus fragiles

La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) répond à une double attente des élus locaux : venir en aide aux territoires fragiles dépourvus de moyens d'ingénierie suffisants pour réaliser leurs projets, d'une part, et transformer radicalement les méthodes de travail entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine des politiques de développement territorial, d'autre part.

a. Les inégalités territoriales dans les ressources en ingénierie

Le mouvement de décentralisation, entamé dans les années 1980 et poursuivi dans les années 2000, a profondément transformé le rôle de l'État dans les territoires et les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Dans de très nombreuses politiques publiques, comme l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le développement économique, les collectivités territoriales sont désormais chefs de file. Certaines ont développé des compétences et une expertise de grande qualité au sein de leurs services en matière d'ingénierie et de conduite de projets.

Parallèlement, tirant les leçons de la décentralisation et des nouvelles exigences légales en matière de droit de la concurrence, les services déconcentrés de l'État se sont progressivement réorientés vers des missions régaliennes, abandonnant peu à peu le rôle de prestataires de services qu'ils pouvaient remplir pour certaines collectivités territoriales. La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite « loi MURCEF »), puis la Révision générale des politiques publiques (RGPP) sous le Gouvernement de M. François Fillon, ont mis fin aux interventions de l'État dans le champ de l'ingénierie concurrentielle, en particulier en matière de maîtrise d'œuvre. Par ailleurs, les impératifs budgétaires et la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), issue de la RGPP, ont conduit à une baisse importante des effectifs dans les services déconcentrés de l'État. Entre 2011 et 2015, les effectifs déconcentrés inclus dans le périmètre de la RÉATE ont ainsi diminué de 10,92 % ⁽¹⁾. Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), regroupant les services chargés de l'équipement et de l'agriculture, ont subi la plus forte baisse : leurs effectifs ont diminué de 27,10 % entre 2011 et 2015, passant de 23 400 à 17 000 agents.

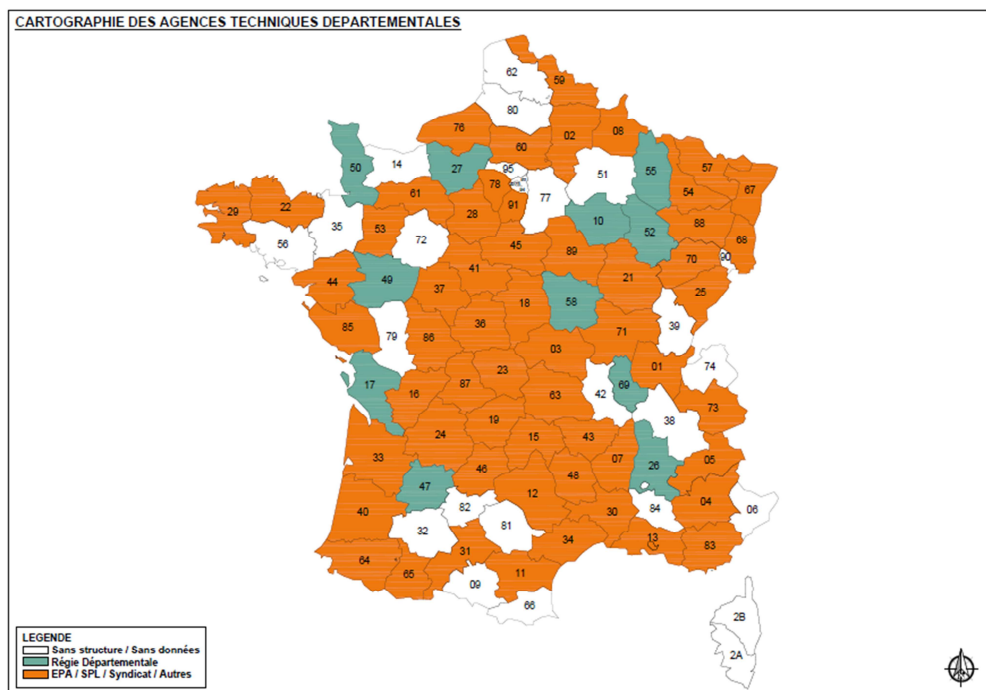
Ce double mouvement de décentralisation et de disparition progressive de l'ingénierie de l'État dans les territoires a eu pour conséquence, dans certains

(1) Source : Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'État », 2017

territoires, d'accroître les inégalités entre les collectivités territoriales. Alors que certaines collectivités, comme les métropoles, les grandes communautés d'agglomération ou les conseils régionaux, disposent de compétences nombreuses dans leurs services pour assumer leurs responsabilités, d'autres collectivités, en particulier dans les territoires ruraux, manquent de moyens techniques pour mettre en application les projets politiques qu'elles ont définis. Ces difficultés sont notamment d'ordre juridique et financier et se traduisent par l'impossibilité de répondre à des appels à projets nationaux ou régionaux soumis à des règles administratives complexes ou de rechercher les financements adéquats.

En réponse à ces inégalités territoriales et à la disparition progressive de l'ingénierie de l'État dans les territoires, de plus en plus de départements ont créé au fil des années des **agences techniques départementales**, comme les y autorise l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) au titre de leur compétence en matière de solidarité territoriale. Ces services, qui peuvent être développés en régie ou par le biais d'une structure *ad hoc* (syndicat mixte, établissement public administratif ou société publique locale), viennent en aide aux petites communes ou intercommunalités en apportant conseils et appuis techniques pour la réalisation de leurs projets. La France compte aujourd'hui 60 agences techniques départementales.

Répartition des agences techniques départementales



Source : Association des directeurs de services techniques des métropoles, départements et régions

Les services proposés par ces agences départementales varient cependant beaucoup entre les territoires. Tandis que certaines agences se contentent de mobiliser les ressources internes aux conseils départementaux ou de conseiller les porteurs de projets dans la recherche de financements proposés par ces mêmes conseils départementaux, d'autres agences ont noué des partenariats avec d'autres acteurs locaux susceptibles d'apporter une aide en ingénierie comme les agences d'urbanisme, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou les établissements publics fonciers (EPF). C'est notamment le cas de l'agence « Gironde Ressources », créé par le conseil départemental de la Gironde, que votre rapporteure a auditionnée. Comme le montre la carte présentée ci-contre, certains départements ne sont pas dotés de tels outils.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires a donc vocation soit à compléter les services d'aides à l'ingénierie existants, soit à combler, au nom de la solidarité nationale, des manques dans les territoires ruraux et urbains particulièrement en difficulté.

b. La complexité développée par les opérateurs de l'État

L'organisation et l'action même des services de l'État sont parfois des freins à la réalisation de projets par les collectivités territoriales. La diminution des effectifs et la réorganisation des services déconcentrés de l'État au cours de la dernière décennie ont eu pour conséquence que certaines directions départementales, comme les DDTM, se sont concentrées sur leurs activités d'encadrement réglementaire, de contrôle et de sanction. De nombreux élus locaux ont donc le sentiment que l'État n'est qu'un facteur de complexification dans la réalisation de leurs projets alors qu'il pourrait également être un facilitateur. Ils estiment également que l'État ne prend pas suffisamment en compte les « projets de territoire », définis par les élus locaux, dans ses politiques d'intervention.

Par ailleurs, l'État a multiplié, au cours des dernières décennies, la création d'opérateurs, plus ou moins autonomes, intervenant de manière croisée dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires. Dans le domaine du logement et de la politique de la ville par exemple, un projet de renouvellement urbain peut faire intervenir :

– l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour la démolition et la reconstruction d'immeubles sociaux ;

– l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour le traitement de copropriétés privées dégradées ;

– l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) pour la restructuration d'espaces commerciaux ;

– la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations pour le soutien aux actions en faveur du développement économique.

Chacun de ces opérateurs a développé ses propres réglementations et ses propres procédures administratives pour que les porteurs de projets puissent obtenir des financements. Leur fonctionnement est, en outre, plus ou moins centralisé. Ainsi, même si le préfet de département est officiellement le délégué territorial de l'ANRU, la plupart des décisions sont prises au niveau central à Paris. Cette multiplicité d'acteurs et de règles définies de manière autonome et isolée oblige les collectivités territoriales à échanger avec plusieurs interlocuteurs et à déposer plusieurs dossiers pour un même projet. Le fonctionnement par le biais d'appels à projets nationaux et descendants renforce cette complexité et l'incapacité des collectivités territoriales dépourvues d'ingénierie à obtenir les aides et les financements nécessaires à la réalisation de leurs projets.

En outre, les élus et les acteurs locaux déplorent qu'au sein même de l'administration de l'État, des fonctionnements « en silos » continuent de perdurer entre les ministères. Ce cloisonnement aboutit parfois à des actions contradictoires de l'État sur un même territoire, comme la fermeture d'un hôpital dans un quartier qui vient d'être rénové.

2. Un changement de méthode et une meilleure coordination des opérateurs de l'État

La présente proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a vocation à changer de paradigme dans la relation entre l'État et les collectivités territoriales : l'État met ses compétences et les outils qu'il a développés au titre de la cohésion territoriale au service des collectivités territoriales et de leurs projets.

Cela permettra de répondre aux deux enjeux précédemment exposés : accompagner l'émergence et la mise en œuvre de projets dans les territoires fragiles (et en particulier apporter l'ingénierie nécessaire à leur bonne réalisation à ceux qui en sont dépourvus) et simplifier l'intervention de l'État en proposant un guichet unique, point d'entrée sur les services de l'État et de ses opérateurs.

a. Les missions et la philosophie d'action de l'agence

Comme l'indique l'article 2 de la présente proposition de loi, l'ANCT adoptera principalement deux méthodologies d'intervention.

Elle aura, tout d'abord, pour objet de soutenir à leur demande les collectivités territoriales et leurs groupements (intercommunalités, syndicats, PETR⁽¹⁾) dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets locaux en mobilisant des **moyens d'ingénierie juridique, technique et financière**. Comme l'a indiqué M. Serve Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires (CGET) et préfigurateur de l'ANCT, lors de son audition, « l'agence doit être au service des projets locaux qui n'aboutissent pas en raison de l'absence de moyens pour les monter ».

(1) Pôles d'équilibre territorial et rural

Pour ce faire, le préfet de département, saisi par les élus d'un territoire, aura pour mission d'organiser et de mettre à leur disposition un appui technique de proximité. Cet appui technique pourra concerner aussi bien la définition du projet que sa mise en œuvre, son évaluation et sa mise en valeur. Il pourra également inclure l'aide à la recherche de financements, et notamment de financements européens. Face à la complexification des critères d'éligibilité aux fonds européens, dont une partie importante est gérée depuis 2014 par les conseils régionaux, les collectivités territoriales éprouvent en effet de plus en plus de difficultés à les mobiliser. Votre rapporteure sera attentive à ce que l'ANCT développe une expertise particulière sur ce point.

Ainsi, **le préfet de département aura un rôle d'ensemblier, de « chef d'orchestre »**, mobilisant toutes les ressources disponibles prioritairement à l'échelle locale ou départementale, au sein des services de l'État comme auprès des acteurs concernés par le projet, puis, selon les projets et si cela est nécessaire, à l'échelle régionale puis nationale. L'État recensera et mobilisera les compétences présentes au sein de ses services, à l'échelle départementale, régionale et nationale, ainsi qu'au sein de ses opérateurs et jouera le rôle de guichet unique pour en coordonner et en faciliter l'accès.

Lors de son audition, le cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a évoqué un **système de « droits de tirage »** auprès de différentes structures de l'État afin de mettre à la disposition des territoires fragiles une expertise de haute qualité qui ferait défaut localement pour la réalisation d'un projet. Ces droits de tirage de l'ANCT concerneraient notamment certaines inspections générales de l'État (comme le Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'Inspection générale des affaires maritimes, l'Inspection générale des affaires sociales, etc.) et les établissements publics associés à l'ANCT par convention, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la Caisse des dépôts et consignations et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), qui emploie 2 800 experts-ingénieurs.

La mobilisation des ressources en ingénierie ne doit cependant pas s'arrêter là mais inclure également les structures extérieures à l'État, publiques comme privées, comme les agences d'urbanisme, les CAUE, les chambres consulaires ou les agences techniques départementales, si elles le souhaitent. Dans cette optique, et en fonction des outils déjà existants dans les différents territoires, l'ANCT s'adaptera à l'offre d'ingénierie disponible localement et animera des communautés de travail tant au niveau local qu'au niveau national.

La seconde méthodologie d'intervention de l'ANCT consistera à mettre en œuvre la politique de l'État en matière d'aménagement et de cohésion des territoires, en conduisant des **programmes nationaux territorialisés**. Ce second volet se caractérise par une même volonté de repositionner l'action de l'État : bien que l'État impulsera une politique publique de cohésion, il la concevra avec et au service de collectivités territoriales motrices et porteuses des projets. Par exemple,

les programmes « Action Cœur de ville » et « Territoires d'industries », ont été conçus dans leur intention au niveau national par l'Etat, qui a lancé une dynamique et mobilisé des financements et des partenaires (Caisse des dépôts, Action Logement etc.). Mais les projets locaux soutenus par ces programmes sont imaginés et mis en œuvre par les collectivités territoriales, l'État et ses partenaires se positionnant en accompagnateurs.

Ces deux types d'interventions ont donc pour élément commun un **changement radical de méthode** : les projets devront venir des territoires, selon une logique ascendante, et l'ANCT devra se mettre à leur service en proposant une offre d'ingénierie et de financements. Ce changement de méthode vise à mettre définitivement fin à la méthode des appels à projets nationaux dont les cahiers des charges uniformes sont préalablement définis par l'État central. La généralisation de cette méthode, grâce à la création de l'ANCT, est un gage d'amélioration de la pertinence et de l'efficacité de l'action publique dans nos territoires fragiles, ruraux comme urbains.

b. Une fédération d'opérateurs

Afin de simplifier l'action territoriale de l'État et de la rendre plus lisible et plus accessible pour les collectivités territoriales, le Président de la République s'était engagé à regrouper plusieurs opérateurs de l'État au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Pour concrétiser cette promesse, le rapport de M. Serve Morvan, préfigurateur, a proposé deux scénarii : une fusion de tous les opérateurs concernés directement par l'aménagement du territoire et la politique de la ville, d'une part, ou une fusion de certains opérateurs seulement, accompagnée d'une fédération des autres opérateurs autour de l'ANCT grâce à des liens conventionnels, d'autre part.

Les opérateurs visés étaient :

- le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
- l'Agence du numérique ;
- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ;
- le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;
- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La fusion de tous ces opérateurs et leur intégration au sein de l'ANCT aurait eu le mérite de la clarté. Elle aurait cependant eu pour conséquence de créer un nouvel objet administratif lourd et difficile à mettre en place. De plus, une telle fusion aurait nécessairement pris du temps et généré, durant plusieurs années, des conflits au sujet de la gouvernance et du fonctionnement de la nouvelle agence. Le temps nécessaire à la fusion aurait donc pu perturber et retarder la mise en œuvre de programmes opérationnels dans les territoires. Ce n'est pas le sens de la création de cette agence.

C'est la raison pour laquelle, la présente proposition de loi, en accord avec le Gouvernement, fait le choix d'une **solution plus agile et opérationnelle** : la fusion de trois opérateurs au sein de l'ANCT et la création de liens conventionnels avec les quatre autres. L'EPARECA, la quasi-totalité de l'Agence du numérique et une grande partie du CGET seront fusionnés au sein de l'ANCT, tandis que l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME et le CEREMA participeront au comité d'action territoriale de l'ANCT et seront liés avec elle par des conventions pluriannuelles.

Votre rapporteure salue ce choix, guidé par le pragmatisme et la volonté de mener rapidement des actions au service des territoires fragiles. Le rapprochement du CGET, de l'EPARECA et de l'Agence du numérique est pertinent dans la mesure où la couverture numérique et la revitalisation commerciale figurent parmi les préoccupations récurrentes des territoires fragiles, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Il est également pertinent du point de vue de l'apport mutuel des différentes équipes, qui ont des thématiques et des méthodes d'intervention complémentaire. L'EPARECA et l'Agence du numérique, en particulier, agissent d'ores et déjà selon la logique ascendante d'appui et de contacts directs avec les territoires, qui constituera la philosophie d'action de l'ANCT. La dimension numérique est, par ailleurs, transversale et peut trouver sa place dans tous les volets d'action des projets locaux. À ce titre, l'ANCT peut être l'occasion d'amplifier les actions en faveur du développement des usages du numérique afin que, dans les territoires ruraux comme dans les quartiers défavorisés, le numérique soit source d'émancipation et de développement économique et social.

Présentation des trois structures fusionnées au sein de l'ANCT

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Le CGET est un service d'administration centrale de l'État, rattaché au ministère de la cohésion des territoires. Il a été créé en 2014 à l'occasion de la « loi Lamy » et résulte de la fusion de trois entités : la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Le CGET emploie 270 agents, dont 62 % de contractuels de droit public et 38 % de fonctionnaires.

L'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

Créé en 1996, l'EPARECA est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) de l'État, placé sous la double tutelle du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la cohésion des territoires. Il emploie 47 salariés de droit privé.

L'EPARECA intervient dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) afin d'aménager et de restructurer des espaces commerciaux en cas de carence de l'initiative privée. L'EPARECA reçoit une dotation annuelle de l'État de 5,9 millions d'euros. Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 entre l'État et l'EPARECA prévoit un programme d'investissements de 80 millions d'euros sur la période.

L'Agence du numérique

L'Agence du numérique est un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances. Créé en 2015, ce service emploie 40 agents, très majoritairement contractuels de droit public. L'Agence du numérique est composée de quatre missions chargées, respectivement, de piloter le plan « France très haut débit », l'initiative « French Tech », le programme « Société numérique » et le dispositif de couverture mobile ciblée. Toutes ces missions, à l'exception de la mission « French Tech », rejoindront l'ANCT.

Les opérateurs du second cercle (ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA et Banque des territoires) seront associés aux actions de l'ANCT par le biais de conventions. L'article 7 de la présente proposition de loi précise que ces conventions prévoient les conditions dans lesquelles ces établissements publics participeront « au financement et à la mise en œuvre d'actions sur les territoires de projet de l'agence ». Membres du comité d'action territoriale de l'ANCT, ces établissements publics pourront également être saisis de tout sujet par le conseil d'administration de l'agence. La proposition de loi permet, en outre, que des représentants de l'ANCT siègent aux conseils d'administration de ces établissements publics afin d'assurer un rôle de coordination et de cohérence de l'action de l'État dans les territoires.

Les acteurs auditionnés par votre rapporteure ont salué le fait que l'ANRU et l'ANAH ne soient finalement pas fusionnées au sein de l'ANCT, alors même qu'une telle opération était un temps envisagée. **Une telle fusion aurait, en effet, pu perturber au mauvais moment le déploiement de deux programmes qui sont récemment entrés dans une phase cruciale** : le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), porté par l'ANRU sur la période 2014-2024, et le programme « Habiter Mieux », porté par l'ANAH et dont l'objectif est d'aider les particuliers à rénover énergétiquement 75 000 logements par an. Elle aurait surtout induit de lourds processus administratifs que des conventions, qui seront conçues pour être mobilisables rapidement en mode « projets », permettent d'éviter.

L'association de ces établissements publics à l'ANCT pourra cependant apporter plusieurs améliorations bénéfiques à la fois pour les porteurs de projets locaux et pour ces établissements publics eux-mêmes. Les conventions pluriannuelles permettront, en effet, de **mieux cibler l'utilisation des fonds de ces opérateurs et de les orienter vers les territoires fragiles identifiés par l'ANCT**. Le programme « Action Cœur de ville » est un exemple en la matière : grâce à la dynamique lancée par le CGET et les collectivités territoriales, 5 milliards d'euros de crédits existants, dont 1,2 milliard d'euros de l'ANAH et 1 milliard d'euros de la Caisse des dépôts et consignations, viendront soutenir les projets de revitalisation de 222 centres de villes moyennes. L'ANCT pourra également, selon des modalités qu'il reste à définir, exercer des « droits de tirage » auprès des établissements publics associés afin de mettre à la disposition des territoires en déficit d'ingénierie des expertises et des compétences rares. La réunion de ces différents opérateurs au sein du comité d'action territoriale de l'agence doit également conduire à un **rapprochement des règles et des procédures propres à chaque opérateur** afin de simplifier les relations des porteurs de projets locaux avec les services de l'État et favoriser l'émergence d'un véritable guichet unique. Enfin, pour les établissements publics, le comité d'action territoriale de l'ANCT sera l'occasion d'échanger des bonnes expériences et des méthodes dans le but d'optimiser l'action de chacun dans les territoires.

II. LES POINTS DE VIGILANCE : TENIR LA PROMESSE D'UNE STRUCTURE AGILE ET D'UN GUICHET UNIQUE

Tous les acteurs auditionnés par votre rapporteure ont indiqué soutenir la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ou, du moins, partager les objectifs qui la sous-tendent. L'attrait principal pour les élus locaux et les acteurs de terrain réside dans la promesse d'une simplification de l'action de l'État, grâce à une meilleure coordination et grâce à un fonctionnement déconcentré. Afin de tenir cette promesse, certains éléments de la proposition de loi adoptée par le Sénat doivent cependant être clarifiés ou améliorés.

1. Une gouvernance et un fonctionnement territorial à clarifier

a. Le nécessaire mélange des cultures de chaque opérateur

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi crée l'ANCT sous la forme d'un établissement public de l'État *sui generis*, qualifié « d'institution nationale publique ». Ce qualificatif, également attribué par la loi à Pôle Emploi et à l'Agence France compétences, signifie que l'ANCT sera un établissement public hybride, associant des éléments d'un établissement public à caractère administratif (EPA) et d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

Ce statut spécifique est rendu nécessaire par le regroupement de structures dont l'activité et la nature juridique sont aujourd'hui très différentes. L'EPARECA est, en effet, un EPIC menant des activités de maître d'ouvrage proches de celles d'un promoteur. Il emploie des salariés de droit privé et reçoit une rémunération en échange de son activité : l'achat de surfaces commerciales dans le but de les revendre ultérieurement, après restructuration et viabilisation. À l'inverse, le CGET et l'Agence du numérique sont des services d'administration centrale directement intégrés à l'État. Le statut hybride de l'ANCT, tel qu'il est prévu par la proposition de loi, permettra à l'agence de conserver l'intégralité de cette diversité d'actions et de statuts. L'**article 8** de la proposition de loi prévoit ainsi que l'ANCT pourra employer à la fois des fonctionnaires, des contractuels de droit public et des salariés régis par le code du travail. L'**article 6** précise, quant à lui, que les ressources de l'ANCT pourront comprendre à la fois des financements publics et des financements privés.

Cette diversité de statuts et d'activités peut être une richesse pour l'ANCT à condition qu'elle soit préservée et qu'elle s'accompagne d'un véritable mélange des cultures de chaque opérateur. Ce mélange est possible en se fondant sur les valeurs communes qui ont, le plus souvent, guidé le choix des agents de rejoindre ces opérateurs : la volonté de servir l'intérêt général, la chose publique et les territoires fragiles. Au cours des auditions menées par votre rapporteure, des craintes ont été exprimées sur le fait que la création de l'ANCT pourrait se résumer à une « absorption » de l'EPARECA et de l'Agence du numérique par le

CGET, dont les effectifs et les moyens sont plus conséquents. Cette absorption se traduirait alors par la domination d'une culture administrative centrale classique, au détriment de la réactivité actuelle de l'Agence du numérique et de l'EPARECA. **Tel n'est évidemment pas l'objectif de la création de l'ANCT, qui doit, au contraire, s'appropriier la culture d'opérateur de l'EPARECA et de l'Agence du numérique.** Votre rapporteure place toute sa confiance dans les artisans du projet de création de l'ANCT pour que celle-ci soit bien une fusion de trois structures et non une absorption de deux d'entre elles par la troisième.

Certains acteurs auditionnés ont également mis en avant le risque que des agents de l'EPARECA et de l'Agence du numérique, dont les compétences peuvent être recherchées dans le secteur privé, quittent ces deux structures avant la création de l'ANCT, de peur que le fonctionnement de la nouvelle agence ne leur convienne pas. Votre rapporteure estime que ce risque de fuite des compétences peut être levé si, comme l'a initié le préfigurateur de l'agence, un projet et une culture commune sont élaborés au sein de l'ANCT et si toutes les catégories de personnels sont représentées au sein des futures instances représentatives du personnel.

b. Les équilibres au sein du conseil d'administration

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis sur la proposition de loi initiale ⁽¹⁾, les règles constitutives des établissements publics doivent être déterminées par la loi. Parmi ces règles figurent la détermination des catégories de personnes représentées au sein du conseil d'administration de l'établissement public. L'article 3 de la proposition de loi initiale prévoyait, par conséquent, que le conseil d'administration de l'ANCT était composé de représentants de l'État, de parlementaires, de représentants des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations, et des salariés et agents publics de l'agence. Le texte de cet article précisait que les représentants de l'État représentaient au moins la moitié des membres du conseil d'administration. Lors de l'examen de la proposition de loi au Sénat, un amendement du rapporteur, M. Louis-Jean de Nicolay, a modifié les équilibres du conseil d'administration dans le but de renforcer le poids des élus locaux et nationaux dans la gouvernance de l'agence.

L'article 3 de la proposition de loi transmise à l'Assemblée nationale prévoit ainsi deux collèges égaux composé des représentants de l'État, de ses établissements publics (dont la Caisse des dépôts et consignations) et du personnel de l'agence, d'une part, et des représentants des collectivités territoriales et de parlementaires, d'autre part. Dans cette configuration, les représentants de l'État se retrouvent donc minoritaires au sein du conseil d'administration de l'agence. Le problème d'une telle position minoritaire de l'État a été fréquemment soulevé au cours des auditions. Elle paraît en effet paradoxale pour un établissement public de l'État dont une des missions sera d'assurer la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires (article 2),

(1) Conseil d'État, avis n° 395974, 25 octobre 2018

mission aujourd'hui exercée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). En outre, une telle position minoritaire risque d'inciter l'État à se désengager politiquement et financièrement de l'agence, alors même qu'un des objectifs du projet de création de l'ANCT est de renforcer la présence de l'État dans les territoires fragiles.

Votre rapporteure estime que l'ANCT doit demeurer un opérateur de l'État et incarner ce que l'État apporte aux collectivités territoriales. **Elle est donc favorable au rétablissement d'une majorité au bénéfice des représentants de l'État au sein du conseil d'administration de l'ANCT, tout en insistant sur la nécessité de conserver un nombre important de représentants des collectivités territoriales et de confier la présidence du conseil à l'un de ces derniers.**

Mme Yolaine de Courson, rapporteure au fond au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, travaille en ce sens, en collaboration étroite avec votre rapporteure, en vue de proposer une nouvelle composition du conseil d'administration en séance publique.

c. Le fonctionnement déconcentré

Comme exposé précédemment, la philosophie d'action de l'ANCT sera de partir des besoins et des demandes des territoires, selon une logique ascendante et non plus descendante. C'est la raison pour laquelle l'article 5 de la présente proposition de loi fait du préfet de département le délégué territorial de l'agence. Comme développé dans le rapport de préfiguration de M. Serge Morvan, le préfet de département jouera un rôle majeur dans le fonctionnement de l'ANCT. Il aura, en effet, pour mission principale de :

- constituer le guichet unique de l'ANCT, en étant le seul interlocuteur des collectivités territoriales sollicitant un appui de l'État ;
- recenser et mobiliser l'offre d'ingénierie de proximité ;
- transmettre, le cas échéant, ses demandes d'appui complémentaire au niveau régional et au niveau national si une expertise particulière est nécessaire.

Votre rapporteure se félicite du rôle ainsi confié au préfet de département dans le fonctionnement territorial de l'ANCT. L'échelon départemental est, en effet, l'échelon de proximité pertinent pour qu'un travail partenarial se crée entre l'État, les élus locaux et les habitants. Dans ce cadre, votre rapporteure estime qu'il sera particulièrement important de donner un véritable pouvoir décisionnel aux préfets de département et que ces derniers bénéficient de moyens humains et financiers suffisants pour remplir leur mission.

Comme exposé précédemment, les capacités des services préfectoraux et des directions départementales de l'État ont été progressivement réduites depuis la Révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en œuvre à la fin des années 2000. La mise en place de l'ANCT doit donc être l'occasion de renforcer la

présence territoriale de l'État dans les territoires et de rééquilibrer la répartition des moyens et des effectifs de fonctionnaires entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée de l'État. Interrogé sur ce point par votre rapporteure en audition, le cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a indiqué que la poursuite du déploiement du **plan « Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG)**, lancé en 2016, permettrait aux préfets de département d'assumer leur nouvelle mission de délégué territorial de l'ANCT. La simplification et la dématérialisation de certaines procédures administratives gérées par les préfetures (délivrance des permis de conduire et des cartes grises) rend possible aujourd'hui la réaffectation de certains effectifs vers les directions départementales et la création de bureaux de coordination interministérielle et d'appui à l'ingénierie, placés auprès des secrétaires généraux des préfetures. D'après le Gouvernement, ces bureaux constitueront le guichet unique et l'instance de coordination de l'action de l'État dans le cadre de l'ANCT. **Votre rapporteure se félicite de cet engagement car du renforcement durable des capacités des services déconcentrés de l'État dépendra la réussite de l'ANCT.** Sur ce sujet, un point de vigilance devra être exercé dans la durée par les parlementaires afin que des moyens soient effectivement mobilisés pour tenir la promesse initiale de l'ANCT de répondre aux demandes des collectivités territoriales.

Par ailleurs, lors de l'examen de la proposition de loi au Sénat, un amendement du rapporteur, M. Louis-Jean de Nicolay, a créé dans chaque département un comité de la cohésion territoriale, co-présidé par le préfet de département et un élu local, réunissant les représentants des collectivités territoriales « ainsi que les autres acteurs locaux publics ou privés intéressés » (article 3). Ce comité départemental serait informé des demandes d'accompagnement des projets locaux émanant des collectivités territoriales et assurerait le suivi de l'exécution des projets soutenus par l'agence. D'après le compte rendu des débats ayant eu lieu au Sénat, l'objectif de cette commission départementale serait de préserver l'autonomie des collectivités territoriales et d'assurer « la transparence sur les actions soutenues par l'agence »⁽¹⁾.

Lors des auditions menées par votre rapporteure, de nombreuses inquiétudes se sont exprimées sur la création et le rôle de cette nouvelle commission départementale dans le fonctionnement quotidien de l'agence. Les acteurs économiques, du secteur numérique, en particulier, craignent que cette instance départementale complexifie le fonctionnement de l'ANCT en rallongeant les procédures d'instruction et de sélection conduisant au soutien de projets locaux. Ces acteurs estiment que la principale qualité de l'Agence du numérique est son agilité et sa réactivité, dans la mesure où elle entretient des relations directes avec les collectivités territoriales pour les demandes de subventions notamment. Il en est de même pour l'EPARECA. Votre rapporteure partage ces craintes. La création de l'ANCT ne doit pas briser ce qui marche bien aujourd'hui

(1) Rapport n° 98 de M. Louis-Jean de Nicolay, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, octobre 2018

et doit adopter un mode de fonctionnement agile, aussi bien au niveau local qu'au niveau national. **Votre rapporteure sera donc attentive à ce que cette commission départementale se contente d'un rôle informatif et non décisionnel** : celui d'assurer le suivi, au moins une fois par an, des projets soutenus par l'agence. En parallèle et en fonction de chaque projet, le préfet de département pourra s'appuyer sur tous les acteurs locaux, et en premier lieu les collectivités territoriales, afin de mobiliser les différentes offres d'ingénierie disponibles pour soutenir les projets sollicitant son appui.

En outre, à l'issue de l'examen de la proposition de loi au Sénat, un échelon important dans le fonctionnement territorial de l'ANCT manque : **l'échelon régional**. Or, au cours des dernières années, l'échelon régional a été renforcé. Les directions régionales des services de l'État, comme les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), disposent de nombreuses ressources en ingénierie. Les conseils régionaux sont désormais chefs de file en matière de développement économique. Par ailleurs, certains opérateurs qui seront associés à l'ANCT, sont organisés au niveau régional comme l'ADEME et la Banque des territoires. Votre rapporteure considère donc que la loi doit mentionner le rôle des préfets de région. Ceux-ci doivent être chargés de recenser, d'organiser et de réguler l'appui technique complémentaire de niveau régional, demandé, le cas échéant, par les préfets de département quand les ressources en ingénierie sont insuffisantes au niveau départemental. Le préfet de région doit également s'assurer de la cohérence de l'action de l'ANCT au niveau régional.

2. Inclure clairement la politique de la ville dans les missions de l'ANCT, tout en préservant les acquis de cette politique

Si la création de l'ANCT répond, en premier lieu, à des attentes fortes des élus des territoires ruraux, l'action de l'ANCT visera à la fois les territoires ruraux et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'action de l'État en matière de cohésion des territoires doit, en effet, être globale et s'adresser à toutes les fragilités, qu'elles s'expriment en milieu rural ou urbain. **Certaines difficultés rencontrées par les habitants des territoires ruraux et des territoires urbains défavorisés sont d'ailleurs très proches** : enclavement et absence de moyens de transports, disparition des services publics et difficultés dans l'accès aux soins, raréfaction des commerces et de l'emploi, manque de ressources des collectivités territoriales.

Depuis la réforme intervenue en 2015 à la suite de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « loi Lamy »), la géographie prioritaire de la politique de la ville s'est, en outre, diversifiée. Le nouveau zonage a, en effet, été fondé sur un critère unique : le revenu des habitants. Cette méthode a fait apparaître de nouvelles poches de pauvreté situées

dans des centres anciens dégradés⁽¹⁾, alors que les anciennes zones urbaines sensibles (ZUS) étaient concentrées principalement dans les grands ensembles situés en périphérie des métropoles. De la même manière, le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) concerne toutes les régions de France métropolitaine et d'outre-mer. Lors de son audition, l'ANRU a d'ailleurs indiqué à votre rapporteure que les deux tiers des 222 villes retenues dans le cadre du programme « Action Cœur de ville » étaient également concernées par un projet de renouvellement urbain soutenu par l'ANRU.

Lors des auditions menées par votre rapporteure, des interrogations sont toutefois nées sur la plus-value apportée par l'ANCT à la politique de la ville. Des craintes ont même été exprimées sur le fait que des moyens aujourd'hui consacrés exclusivement aux quartiers urbains défavorisés, comme l'EPARECA ou les subventions du programme 147 gérées par le CGET, soient demain utilisés pour d'autres territoires.

La création de l'ANCT ne poursuit évidemment pas cet objectif et n'a pas vocation à remettre en cause les acquis de la politique de la ville. Votre rapporteure considère même que l'intégration de la politique de la ville au sein de l'ANCT peut être une opportunité formidable à la fois pour les acteurs des territoires ruraux et pour les acteurs de la politique de la ville. Au fil des années, les acteurs de la politique de la ville ont, en effet, construit un modèle efficace reposant sur un travail partenarial entre l'État et les collectivités territoriales et sur un ciblage de l'action publique. Des contrats de ville, signés à l'échelle intercommunale entre toutes les institutions publiques et privées intéressées, couvrent aujourd'hui 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et permettent d'orienter les actions et les financements vers des projets locaux de développement.

Votre rapporteure estime que la création de l'ANCT peut être l'occasion d'une synergie et d'un travail en commun entre la politique de la ville et la politique de la ruralité. Les territoires ruraux peuvent apprendre de l'expérience et des méthodes de la politique de la ville. *A contrario*, la politique de la ville pourra bénéficier de la dynamique et de la transversalité créée par l'ANCT, afin notamment de mieux mobiliser les politiques et les moyens de droit commun dans les quartiers prioritaires. Des projets nouveaux, comme le développement des tiers lieux, concernent aussi bien les territoires de la politique de la ville que les territoires ruraux. Ils sont à penser globalement et non nécessairement par typologie de territoires. Pour préserver cet équilibre entre les territoires ruraux et les territoires de la politique de la ville, votre rapporteure proposera plusieurs amendements destinés à inscrire dans la loi ce double champ d'action de l'ANCT, alors même que le texte issu du Sénat ne le mentionne que très peu.

(1) Dans son rapport 2016, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) a identifié 98 QPV relevant de la catégorie des centres anciens. Ces quartiers représentent 9 % des habitants des quartiers prioritaires.

EXAMEN EN COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mercredi 30 janvier 2019, la commission a procédé à l'examen pour avis de la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (n° 1393), sur le rapport de Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis.

M. le président Roland Lescure. Chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi qui porte création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette proposition de loi a émergé de sollicitations de nombreux élus et a été formalisée par un engagement du président de la République le 17 juillet 2017, à l'occasion de la première réunion de la conférence nationale des territoires. Elle a été adoptée par le Sénat, à une très large majorité, le 8 novembre dernier.

Cette agence aura pour objectif de faciliter et d'accompagner les projets des collectivités territoriales dans les territoires en difficulté et de mieux coordonner l'action des multiples agences et services de l'État existants, selon une logique de guichet unique. L'innovation principale de cet outil tient au fait qu'il s'adresse à la fois aux territoires ruraux et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, dépassant ainsi le clivage entre villes et campagnes et renforçant la cohésion des territoires. C'est au nom de nos compétences en matière de politique de la ville, de commerce et de numérique que notre commission s'est saisie pour avis de ce texte. Mme Célia de Lavergne a conduit comme rapporteure, depuis plusieurs semaines, une trentaine d'auditions avec les opérateurs, les élus locaux et l'ensemble des services de l'État et des collectivités territoriales.

Votre rapport, Madame la rapporteure, va insister pour que la nouvelle agence puisse inclure clairement la politique de la ville dans ses futures missions et ainsi faire face aux défis communs des territoires ruraux et urbains que sont l'enclavement, la disparition des services publics ou la raréfaction des commerces et de l'emploi.

Après une présentation d'une dizaine de minutes de notre rapporteure pour avis, nous aurons une discussion générale faisant intervenir des orateurs de groupe, à raison de quatre minutes par groupe, et les députés qui le souhaitent pour chacun deux minutes. Nous passerons ensuite à l'examen des articles de la proposition de loi. Je vous indique que nous avons été initialement saisis de 59 amendements ; cinq ont été retirés et quatre ont été déclarés irrecevables, il reste donc 50 amendements à examiner.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Dans son discours du 17 juillet 2017 lors de la première conférence des territoires, le président de la République a annoncé la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette annonce répondait à une demande forte des élus locaux de renouveler leur relation à l'État au profit de projets de territoires.

En octobre 2018, nos collègues sénateurs du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) ont proposé un texte concrétisant cette volonté. Cette proposition de loi est le fruit d'un travail commun avec le Gouvernement, qui avait confié, le 9 avril 2018, au commissaire général à l'égalité des territoires, M. Serge Morvan, une mission de préfiguration de l'agence.

La première lecture au Sénat a suscité une large adhésion autour du projet de création de cette future agence, dite « Agence nationale de la cohésion des territoires » (ANCT). Je souhaite ici saluer leur travail et m'associer à la démarche constructive de nos collègues sénateurs. Elle laisse présager un travail constructif de coopération nécessaire au profit de nos territoires.

Si la volonté de créer une Agence nationale de la cohésion des territoires remonte aux premiers mois du quinquennat, elle trouve une résonance toute particulière dans l'actualité que nous connaissons. Cette agence s'adresse aux territoires fragiles, qu'il s'agisse de territoires ruraux, parfois de montagne, urbains, notamment les quartiers de la politique de la ville, ou encore ultramarins, que l'éloignement et l'insularité ont parfois fragilisés. Elle vise à répondre à une attente forte des élus locaux : changer de méthode de travail partenarial entre l'État et les collectivités territoriales, afin de faciliter la vie des porteurs de projets que sont les élus des territoires fragiles et de lutter contre les fractures économiques, sociales, environnementales, numériques qui divisent nos territoires et que nous ne connaissons que trop bien.

La proposition de loi telle qu'elle nous vient du Sénat comporte douze articles relatifs au statut, aux missions, à l'organisation, au fonctionnement, aux ressources et aux modalités de création de l'agence. Elle crée l'ANCT sous la forme d'un établissement public hybride, mélangeant les caractéristiques d'un établissement public administratif et d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Des dispositions réglementaires sur le fonctionnement précis de l'agence compléteront ce cadre général.

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. Le texte a été renvoyé au fond à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, tandis que nos collègues de la commission des lois et de la délégation aux collectivités territoriales se sont également saisis pour avis.

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. Toutes ces auditions ont confirmé la pertinence du projet de création de l'agence.

Les élus locaux des territoires fragiles, qu'ils soient ruraux, de montagne, ultramarins et ceux de la politique de la ville ne manquent pas d'idées pour développer leurs territoires, mais se heurtent aujourd'hui à un manque de moyens et de ressources pour accompagner et faire aboutir leurs projets ; qui plus est, les financements et les procédures sont de plus en plus complexes. Trop souvent, nos maires ont ressenti un sentiment d'isolement et de manque de soutien. Trop souvent, ils ont dû déployer une énergie considérable pour tenter de faire aboutir leurs projets, parfois écrasés par le caractère administratif et la dérive de complexité et de rigidité dans laquelle notre pays est entré. Et trop souvent, certains ont renoncé, abandonné.

Nos territoires attendent de l'ANCT et de l'État, au travers de cette agence, de transformer radicalement la manière de travailler avec les collectivités. Ils attendent que l'État soit bienveillant et accélérateur de leurs projets de territoire ; ils attendent que l'État leur fasse confiance. C'est précisément la promesse de l'ANCT.

Cette agence doit privilégier la logique ascendante à celle descendante qui est le lot commun de ces dernières décennies.

Cette promesse se matérialise par deux missions principales de l'ANCT : le soutien aux collectivités territoriales et leurs groupements dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets locaux, au fil de l'eau ; la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement et de cohésion des territoires, en conduisant des programmes nationaux territorialisés, dans la logique qui a guidé l'installation des programmes « Action Cœur de ville » ou encore « Territoires d'industrie », que nous connaissons bien.

Dans les deux cas, le projet est porté par la collectivité et accompagné par l'État : premièrement, en mobilisant des moyens d'ingénierie juridique, technique et financière ; deuxièmement, grâce à un appui de proximité incarné par le préfet de département, auprès duquel le pouvoir de décision est largement déconcentré ; troisièmement, en offrant un guichet unique, c'est-à-dire une entrée unique sur l'administration, les services de l'État et ses opérateurs.

En propre, l'ANCT résulte de la fusion de trois opérateurs : une partie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique. Elle travaillera en réseau avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), par le biais de conventions qui

permettront de mobiliser sur les territoires fragiles des expertises et des financements, au travers notamment d'une forme de « droit de tirage » que pourra exercer le préfet de département et qui, si nécessaire, sera régulé par les préfets de région.

Qu'est-ce que doit être cette agence pour que cela fonctionne ? Avant tout, une structure souple et agile, ce que sont déjà l'EPARECA ou l'Agence du numérique. Sa réactivité, sa proximité et sa capacité à travailler avec les élus locaux seront les gages de sa réussite.

Ensuite, elle doit fonder une culture et un projet commun gagnant-gagnant pour les trois structures fusionnées : CGET, Agence du numérique et EPARECA doivent s'inspirer mutuellement des cultures des uns et des autres. Elle doit absolument éviter que cette fusion n'entraîne la fuite des compétences opérationnelles présentes au sein de l'Agence du numérique et de l'EPARECA, très sollicitées par le secteur privé. Pour cela, il est essentiel de rassembler les personnels autour de valeurs qui les caractérisent déjà, la mission d'intérêt général, la chose publique, la solidarité, et de préciser les missions et modes de fonctionnement de chacun.

Enfin, pour que cela fonctionne, les collectivités doivent être au cœur du dispositif aussi bien à l'échelle nationale, par une large représentativité au sein du conseil d'administration et en assurant la présidence de l'agence, mais également au niveau départemental en coprésidant le comité départemental de la cohésion territoriale. J'appelle néanmoins l'attention de mes collègues sur le fait que l'ANCT incarne la manière dont l'État agit au service des collectivités ; à ce titre, il m'apparaît nécessaire de rétablir une majorité, fût-elle courte, au bénéfice des représentants de l'État au sein du conseil d'administration.

Dernier point d'attention, le comité départemental de la cohésion territoriale créé par le Sénat. Telle que je la perçois, cette instance, copilotée par le préfet de département et un élu, doit garantir la fluidité et l'information des collectivités territoriales sur l'action de l'ANCT, mais de manière très souple et opérationnelle. Comme cela ressort des auditions et de nos entretiens sur le terrain, elle ne doit pas créer une étape supplémentaire dans le processus de sélection et de validation des projets. Une nouvelle strate de décision n'est ni nécessaire, ni souhaitable. Elle alourdirait le projet et nuirait au projet global.

Je voudrais maintenant appeler votre attention sur quelques points de vigilance, que j'ai déjà évoqués hier au cours de la discussion générale organisée à la commission du développement durable, devant la ministre de la cohésion des territoires, Mme Jacqueline Gourault.

Pour que le préfet de département puisse assurer sa mission de délégué territorial de l'agence, au cœur du dispositif, il doit être assuré des moyens nécessaires alors même que les effectifs des services déconcentrés de l'État ont été constamment réduits au cours de la dernière décennie. De ce point de vue, le Plan

Préfectures nouvelle génération apporte des garanties d'organisation des services de l'État.

Deuxième point de vigilance : l'intégration de la politique de la ville au sein de l'ANCT est un point clé de réussite. La politique de la ville est ancienne, elle a développé et renforcé des outils et des solutions qui gagneraient à être partagées et enrichies. Des difficultés similaires caractérisent nos territoires, qu'ils soient ruraux, ultramarins ou des quartiers défavorisés : l'enclavement et l'absence de moyens de transport, le recul voire la disparition des services publics, des difficultés dans l'accès aux soins, la raréfaction des commerces et de l'emploi...

Depuis plusieurs années, un travail important a été accompli dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et l'ANCT ne vient nullement le remettre en cause. Mais des projets actuels dépassent les zonages essentiels et nécessitent de penser les outils de la cohésion au-delà des limites administratives déjà établies – je pense aux tiers lieux, aux maisons de services au public (MSAP) ou encore au programme Action Cœur de ville.

Enfin, nos auditions nous ont conduits à nous interroger sur la place des acteurs privés dans les relations avec cette future agence : ce sont autant de partenaires des territoires qu'il ne faudrait pas négliger, qu'il s'agisse des chambres consulaires, des organisations professionnelles ou des réseaux d'entrepreneurs. Il est du ressort de notre commission de nous assurer que leur place est garantie dans la future ANCT et j'ai alerté en ce sens la ministre hier en commission du développement durable.

Tel est, Monsieur le président, mes chers collègues, dans les grandes lignes, l'avis que je sou mets à notre commission. Notre avis doit être l'occasion de réaffirmer notre engagement permanent pour la cohésion des territoires. Car tout ce que nous travaillons au sein de cette commission doit servir la cohésion des territoires. 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.

Mme Véronique Hammerer. J'aime et j'apprécie quand l'État réinvente son rapport au territoire... Cette Agence nationale de la cohésion des territoires arrive à point nommé, dans une période où nous avons plus que jamais besoin de cohésion, mais aussi de concertation et de considération. Mais la cohésion nationale ne saurait se traduire sans une cohésion sociale et une cohésion des territoires.

La France s'est dotée, au fil des ans, d'agents et d'opérateurs qui disposent de compétences inestimables. Ces ressources humaines se sont réparties, au gré de réorganisations successives, dans de nombreuses administrations de l'État. La création continue de surcouches et d'agences supplémentaires a certes permis d'organiser un soutien progressif au développement de politiques publiques diverses et variées, mais cette dynamique a également contribué à rendre pour une

part illisibles les compétences des opérateurs de l'État et, de ce fait, l'action de l'État elle-même. Les maires nous disent leur ras-le-bol ; le président de la République leur répond en leur proposant : « Faisons ensemble ! ». C'est ainsi qu'est né ce projet d'Agence nationale de la cohésion des territoires, traduit dans cette proposition de loi.

Je remercie Mme la rapporteure pour son immense travail d'écoute auprès d'une diversité d'acteurs qui seront impliqués dans la création de cette agence, d'autant plus nécessaire que, pour traduire dans les faits l'ambition d'une cohésion des territoires, nous devons relever ce défi de la lisibilité et de la réactivité de l'offre de services de l'État. Nous devons mobiliser toutes les compétences, dans nos territoires comme au niveau national.

Mais l'ANCT, c'est quoi ? C'est un outil de coordination et de transversalité entre des agences existantes. En fusionnant le CGET, l'EPARECA et l'Agence du numérique d'une part, mais également en créant un guichet unique pour les porteurs de projets, dans les territoires qui en ont le plus besoin, grâce à des guichets accessibles dans les préfectures de département ou les sous-préfectures, l'ANCT vient compléter les services portés par les collectivités pour concrétiser et donner corps aux projets de territoire. Il est primordial de préciser que l'ANCT ne vient ni se substituer, ni brouiller les organisations déjà établies, mais, à l'inverse, apporter son concours, lorsqu'il est nécessaire.

C'est une révolution, un changement total de méthodologie, voire de culture dans certaines administrations, pour passer d'un travail en silos à une démarche d'accompagnement de projets, au service des territoires, qu'ils soient urbains, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou ruraux, en plaine, en outre-mer ou en montagne. Plus encore, elle remet de l'ordre dans notre maquis administratif, pour apporter une aide à l'ingénierie technique, financière ou juridique selon les besoins définis.

M. Thierry Benoit. Les maquisards sont là !

Mme Véronique Hammerer. Son comité d'action territoriale regroupera plusieurs agences : l'ANAH, la Caisse des dépôts et consignations, l'ADEME, le CEREMA. Il dressera les objectifs, ainsi qu'un contrat, et les mettra en synergie sur le plan opérationnel ou sur les financements de projets. Cela permettra aux programmes nationaux territorialisés, à l'image de ce que le Gouvernement a lancé dernièrement comme Action Cœur de ville, d'être coordonnés au niveau national, pour se placer au service des territoires. La qualité et la performance de ces agences sont indéniables ; plus que jamais, elles doivent se rencontrer et s'articuler ensemble. Plus encore, cette agence accompagnera les projets qui émanent de nos territoires pour faire de ces riches idées une réalité.

Il existe également un autre élément qui, pour ma part, me paraît indispensable en termes de méthode. Il est crucial de promouvoir un vrai changement d'approche. Je veux souligner ici la démarche participative, ce qui

suppose l'implication de nos concitoyens dans les projets qui ont un impact direct sur leur vie quotidienne. Je ne répéterai jamais assez que le citoyen détient un savoir d'usage que nos experts n'ont pas forcément. Le délégué territorial que sera le préfet de département devra donc être particulièrement attentif au déploiement de cette méthode.

Aux yeux du groupe La République en Marche (LaREM), l'État doit ouvrir ses portes et accepter de travailler autrement, et non plus en silos. Cette agence doit avoir une posture d'assembler, tout en préservant la diversité de nos territoires, quels qu'ils soient. Comme vous l'aurez compris, c'est avec un espoir certain que j'accueille cette proposition de loi. Que cette agence ne devienne pas une tour inaccessible, mais bien un lieu d'échanges, et permette ainsi d'accompagner le développement de ceux qui ont trop longtemps été laissés de côté.

M. Daniel Fasquelle. En écoutant notre collègue, je me dis que La République en Marche a en effet beaucoup à se faire pardonner, et qui plus est en quatre minutes ! Car il faut bien avouer que c'est exactement à l'inverse que l'on assiste depuis dix-huit mois. Il aura fallu que se déclenche le mouvement des gilets jaunes (*Murmures*), que monte la colère des Français en tout cas pour que vous preniez enfin conscience de la fracture territoriale et de la nécessité d'être attentif à tous les territoires, y compris aux territoires ruraux. Ce que nous ne cessons de dire, au groupe Les Républicains (LR), depuis dix-huit mois.

D'ailleurs, avec ce projet d'agence, vous n'avez rien inventé : il figurait dans notre programme lors des présidentielles comme des législatives. C'est pourquoi, sur le principe, nous sommes évidemment tout à fait d'accord pour ne plus aller du haut vers le bas : si Jupiter descend de son piédestal, on ne peut en être qu'heureux !

D'ailleurs, si vous voulez vraiment rétablir un lien fort entre le niveau national et le local, vous feriez bien de revenir, par exemple, sur le cumul des mandats ! Car le fait d'avoir exclu les maires de l'Assemblée nationale contribue à couper ce lien entre les niveaux national et local. Vouloir créer une agence pour faire le travail que faisaient très bien les élus auparavant, est-ce forcément la bonne solution ? Nous avons là-dessus bien des propositions et des idées à vous soumettre. Voilà pour ce qui est de la méthode.

Pour ce qui est du fond, j'aimerais que cette loi ne soit pas une loi d'affichage, pour éviter de nous retrouver en totale contradiction entre le discours affiché ce matin – enthousiaste et positif, et enfin attentif aux territoires ruraux – et la réalité de la politique que vous menez : je ne reviendrai pas sur la limitation de la vitesse à seulement 80 kilomètres-heure sur les routes, ni sur la taxe sur les carburants que vous vouliez imposer, ni sur la disparition annoncée de bon nombre de lignes de chemin de fer, ni sur les engagements pris dans le cadre de contrats de plan État-région, qui ne seront pas tenus – je pourrais vous en donner des exemples dans mon département du Pas-de-Calais.

Vous nous tenez aujourd'hui un grand discours sur la ruralité, mais vous avez adopté la semaine dernière le projet de loi de réforme pour la justice qui va conduire à la suppression de tribunaux de proximité. Vous tenez un grand discours sur les territoires ruraux, mais vous allez encore fermer des classes en milieu rural cette année. J'en connais des cas dans ma circonscription et dans mon département du Pas-de-Calais, où on avait déjà fermé des classes l'année dernière et où d'autres vont encore fermer cette année. Vous tenez un grand discours sur les territoires ruraux, mais, avec le projet de loi PACTE, vous allez supprimer les centres de formalités des entreprises et déstabiliser le réseau des chambres de commerce et des chambres de métiers, lequel apporte pourtant aujourd'hui un service public gratuit aux créateurs d'entreprises et aux petites entreprises. De même, vous avez un grand discours sur les territoires ruraux et les commerçants, mais, dans le même temps, vous videz de son contenu le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) ! C'est dire le décalage incroyable, du point de vue de la méthode comme du fond, entre ce qui est affiché et la réalité des choses. C'est pourquoi nous serons très vigilants sur la mise en œuvre de cette agence.

Pour ma part, je me demande de quels moyens l'ANCT disposera concrètement pour pouvoir se mobiliser demain ; car sans moyens, elle ne sera qu'une coquille vide. En quoi ne sera-t-elle pas une feuille de plus dans le mille-feuille dont tous les élus aujourd'hui se plaignent sur le terrain ? N'y a-t-il pas des mesures simples à prendre, par exemple du côté de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? Est-il normal que la DGF soit aujourd'hui plus élevée pour une communauté urbaine ou pour une communauté d'agglomération que pour une communauté de communes ? Chaque année, l'État investit plus d'argent en milieu urbain qu'en milieu rural... Malheureusement, tout cela ne changera pas avec cette agence.

Je suis donc favorable à ce qu'on ait une attention plus grande aux territoires ruraux, mais à la condition qu'on y mette vraiment des moyens, à la condition d'avoir vraiment la volonté de corriger tous les mauvais coups que vous êtes encore malheureusement en train de porter au monde rural.

M. Thierry Benoit. Au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants (UAI), nous accueillons cette proposition de loi plutôt positivement.

Nous avons été, avec MM. Philippe Vigier et Pierre Morel-À-l'Huissier et plusieurs membres de notre groupe, coauteurs d'une proposition de loi similaire, qui visait elle aussi à la création d'une agence de la cohésion des territoires. Regrouper un certain nombre d'organismes va dans le sens de la simplification ; rappelons également que les élus locaux de nos territoires, et notamment les maires, se sont mobilisés depuis de nombreuses années en travaillant sur les contrats de plan État-région, sur les contrats Europe-région-pays et sur les contrats territoriaux des départements. Autrement dit, au niveau local, les maires sont prêts.

Encore faut-il que l'État et le Gouvernement soient vraiment précis au sujet de l'objectif assigné à cette Agence nationale de la cohésion des territoires. Mme Laure de la Raudière reviendra d'ailleurs sur son appellation et l'acronyme ANCT que je vous ai entendue utiliser, Madame la rapporteure. Notre collègue présentera un amendement qui vise à simplifier l'appellation de cette agence.

Depuis dix-huit mois, on a proposé aux élus territoriaux les contrats de ruralité puis les contrats « Action Cœur de ville » puis les contrats « Territoires d'industrie ». Nous avons auditionné ici, sur ce dernier point, il y a un mois, M. Bruno Bonnell. Or, à l'heure qu'il est, en dehors de l'annonce, rien de concret n'est descendu dans les territoires, que ce soit du côté du corps préfectoral ou que ce soit par la courroie politique, autrement dit celle des élus. Aucun élément n'est disponible sur la définition des missions et des périmètres d'intervention des territoires d'industrie. Une première carte est parue, mais on ne sait pas trop, finalement, si c'est à l'échelle des arrondissements ou des intercommunalités... Aucun élément sur les moyens, si ce n'est qu'on nous a parlé d'une enveloppe de 4 milliards d'euros. Pas davantage d'informations sur les leviers et les outils qui seraient mis à disposition. Je trouve que tout cela est grave : c'est une fois de plus un effet d'annonce.

J'en reviens à notre agence. Il faudra vraiment veiller à ce que les choses soient précisées le plus rapidement possible, avec des objectifs clairement assignés, en termes de désenclavement, de retour des services publics, de déploiement d'une stratégie de l'offre de soins au plus près des populations, de déploiement d'une offre numérique, de mobilité, mais également de transition écologique et énergétique.

Il est prévu qu'un comité de la cohésion territoriale se constitue au niveau de chaque département. Il faut vraiment que les élus y aient la main. J'ai entendu parler d'« assemblée » : c'est une très bonne chose. Mais il faut que cet assemblée, à l'échelle de la maille départementale, soit vraiment mobilisé et activé ; et pour ce faire, les élus territoriaux, et notamment les maires sont les plus à même d'avoir la main sur ce type de projet.

Mais, de grâce, faisons simple, faisons cohérent, et surtout, mettons en cohérence les actes et les paroles. Or, en ce qui concerne les territoires d'industrie, le signal envoyé à ce jour est vraiment très négatif. Pour ce qui est des contrats de ruralité ou l'Action Cœur de ville, aucun crédit nouveau n'a été déployé. On s'est limité à des annonces et à rassembler, en réalité, des crédits de droit commun pour essayer de donner une impulsion au niveau local. Mais je ne n'accablerai pas de reproches le Gouvernement à ce sujet, car je sais aussi que notre pays ne pourra faire qu'avec les moyens financiers dont il dispose, y compris à l'issue du grand débat national, après le 15 mars.

M. Nicolas Turquois. L'Agence nationale de la cohésion des territoires poursuit une ambition salutaire : favoriser le développement des territoires, en priorisant les plus fragiles. Car il est bien un constat : l'un des freins majeurs

auquel les collectivités territoriales, leurs groupements et les élus sont aujourd'hui confrontés est la multiplicité des portes d'entrée et des acteurs compétents, publics, parapublics et privés, lors de l'élaboration d'un nouveau projet.

Même si la déconcentration et la décentralisation ont eu pour avantage certain de rapprocher les centres de décision et l'expertise adéquate au plus près des réalités du terrain, notre environnement administratif est encore trop souvent qualifié de millefeuille, tant les strates sont plurielles et perméables, sans que le problème de l'identification d'un guichet unique au profit des porteurs de projet n'ait été véritablement résolu. C'est une véritable difficulté, notamment pour les collectivités les plus modestes.

C'est cette lacune qu'entend réparer l'ANCT, non pas en créant une nouvelle instance *ex nihilo*, mais en inventant une nouvelle interface, un incubateur réservé aux collectivités, conciliant agilité, ingénierie et proximité *via* les délégués territoriaux de l'agence que sont les préfets de département. Complétée au niveau national par la mise en place d'un conseil d'administration appelé à devenir le réceptacle des grands programmes nationaux, du type Action Cœur de ville ou Territoires d'industrie, l'ANCT permet d'articuler de façon cohérente deux logiques complémentaires : l'une ascendante et l'autre descendante.

C'est pourquoi le groupe MODEM et apparentés soutient pleinement cette proposition de loi. Je tiens néanmoins, au nom de mon groupe, à souligner trois points d'attention. En premier lieu, les collectivités territoriales témoignent souvent d'un manque criant de ressources en termes de recherche de fonds européens et d'expertise juridique. Eu égard à la faiblesse des taux de mobilisation des fonds européens, l'ANCT aurait vocation dans ses missions à pallier ce manque – préoccupation partagée par le groupe UDI, qui a déposé un amendement sur le sujet.

Par ailleurs, l'article 2 de la proposition de loi indique que l'ANCT doit aider les collectivités dans la mise en œuvre des projets, en faveur notamment du maintien des services publics. Cette mission fait écho aux objectifs d'Action publique 2022, qui entend notamment améliorer la qualité des services publics. Dès lors, une articulation particulière entre les missions de l'ANCT et les objectifs du programme Action Publique 2022 pourrait-elle être envisagée ?

Enfin, je terminerai mon propos sur l'offre existante en ingénierie dans les territoires. À ce stade, la proposition de loi ne prévoit aucune obligation d'information des acteurs locaux – les chambres consulaires, par exemple. Ne serait-il pas judicieux de les informer systématiquement des différents projets pour faciliter la mobilisation spontanée d'expertises supplémentaires ? Ce serait, me semble-t-il pleinement dans la philosophie de l'ANCT.

M. Sébastien Jumel. Trente ans de politique libérale n'ont eu d'autre effet que de rabougir l'État, de déménager les territoires, de détricoter la République.

Chaque jour, en milieu rural comme en milieu urbain, on constate un peu plus le recul de l'État qui protège – et ses conséquences concrètes : disparition des bureaux de poste, fermeture des trésoreries municipales, asphyxie des communes qui sont pourtant l'instance de proximité au chevet des populations. L'État a concentré sa force de frappe dans les métropoles : en Normandie, l'agence régionale de santé (ARS), le rectorat et l'inspection d'académie sont partis à Caen. La direction départementale des territoires et de la mer, qui faisait office de service d'ingénierie en faveur des communes, a reculé, obligeant les communes à faire appel à des entreprises privées pour mener leurs projets ou pour réfléchir à l'occupation des sols sur leur territoire. En bref, tout est fait pour organiser le déménagement des territoires et accentuer le sentiment d'abandon d'un grand nombre d'entre eux.

Et voilà que l'on nous crée un « machin », comme dirait de Gaulle...

M. Vincent Rolland. M. Jumel a des références !

M. Sébastien Jumel. Un machin sans moyens : lorsque nous avons créé l'ANRU en considérant qu'il fallait mettre d'importants moyens là où les populations étaient les plus fragiles, nous avons débloqué des moyens exorbitants du droit commun. Ici, comme le veut la mode, on nous dit qu'il va falloir dépenser mieux en dépensant moins, et que nous devons apprendre à nous passer de ce que l'on ne peut pas nous donner – traduisons : on donnera à ceux qui ont beaucoup et les autres s'en passeront. Voilà ce que l'on dit aux maires !

Le Président de la République redécouvre leur utilité. J'aime la proximité, j'aime la commune, nous dit-il ; demain il fera beau s'il ne pleut pas, et autres vérités de La Palisse... Dans le même temps, l'inspection académique de ma région annonce la fermeture des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) de moins de trois classes. Dans le même temps, les fonds européens LEADER, qui servent à soutenir la ruralité, sont en carafe ! Certains projets en attente de subventions ont été réalisés alors que les subventions en question n'ont pas été versées !

Au fond, il s'agit d'une agence de dévitalisation et de déménagement des territoires, de recul de la République pour tous et partout. Nous aborderons le présent texte avec l'esprit constructif qui nous caractérise : nous nous emploierons à le densifier, à veiller à ce qu'il prévoie des moyens, à faire en sorte que les élus soient associés aux décisions qui les concernent. La République, c'est la péréquation et l'égalité d'accès. Quel que soit son lieu de résidence, chacun doit pouvoir accéder à la mobilité, au numérique, aux services publics, aux projets. Il faudra donc veiller, par cette agence, à ce que les mécanismes de péréquation et d'égalité territoriale soient au rendez-vous.

Cependant, comme l'a dit M. Benoit, ce machin s'additionne aux territoires d'industrie et s'accompagne de la fermeture de chambres de commerce et de chambres de métiers. En clair, tous les outils qui servaient à mailler le

territoire disparaissent au profit d'une agence dont on ignore de quels moyens elle disposera pour se porter au chevet des territoires les plus fragiles. C'est le « en même temps » : on vous explique qu'on vous aime et, en même temps, on vous étrangle, on vous abandonne. Ce serait drôle s'il ne s'agissait pas de vies et de territoires broyés, de projets auxquels on renonce, et d'une partie de la République qui ne se sent pas partie prenante du projet collectif. Au moment où les cahiers de doléances se remplissent en France et en Navarre, où les députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine n'ont de cesse de rapporter les récits de la colère et les espoirs des habitants, j'ai bien peur que cette agence ne soit pas au rendez-vous.

M. François Ruffin. M. Sébastien Jumel l'a dit : ce machin nous est vendu comme une nouvelle interface, un incubateur d'idées voire une révolution. En réalité, c'est une agence qui s'ajoute à d'autres agences. Lorsque j'entends l'expression « cohésion des territoires », mon sentiment – je ne suis député que depuis peu – est d'être le député des fermetures. Fermetures de bureaux de poste, fermetures de trésoreries, fermetures de classes voire d'écoles, fermetures de collèges et fermetures de lignes de train : en réaction à cela, je me bagarre sans cesse pour que tout cela ne disparaisse pas de ma région. En ce moment, ce sont les maternités, que ce soit à Vierzon, au Blanc, à Saint-Claude, à Clermont-de-l'Oise. Tout récemment, à côté de ma circonscription, c'est la maternité de Creil que l'on a décidé de fermer alors qu'on y enregistre 1 600 naissances par an et que 40 % de la population creilloise n'a pas de moyen de transport et qu'il n'existe pas de ligne de train entre Creil et Senlis, où il faudra désormais accoucher ! Voilà la situation dans laquelle on place les habitants.

En même temps, on vient nous parler de cohésion des territoires, alors que la pratique est celle de l'exclusion, et même de l'exclusion dès la naissance ! Dès la naissance, en effet, les gens sont exclus et n'appartiennent pas pleinement à la République : il leur faut trouver un moyen de transport pour parcourir quarante kilomètres alors que 1 600 naissances se produisent chaque année dans la maternité du bassin creillois ! Oui, c'est un cri de colère que je pousse : on ne peut pas parler de cohésion tout en laissant se produire de telles choses, qui plus est dans une totale absence de démocratie : alors que 90 % des votants disent non à cette fermeture à l'occasion d'une votation citoyenne locale, que tous les élus et les professionnels de santé se mobilisent pour le maintien de la maternité, l'ARS décide qu'il en sera ainsi, sans discussion ni dialogue, sans aucune possibilité démocratique. Après cela, on veut nous mettre un machin supplémentaire pour parler de cohésion des territoires ! Que l'on commence seulement par cesser l'exclusion que l'on continue de produire au quotidien !

Je vis dans une région qui s'appelait la Picardie et qui est devenue les Hauts-de-France, et dont je vois les services s'éloigner continuellement : à peu près tous ont quitté Amiens pour Lille. Et pas seulement les institutions étatiques : de grandes entreprises comme la Caisse d'épargne et d'autres ont déplacé leur siège. C'est un mouvement général d'éloignement de tous les services publics et

privés. Comment parler de cohésion alors qu'on laisse se faire un tel bouleversement ?

Enfin, je fais du mouvement en cours la lecture suivante. Il ne s'agit plus seulement d'une fracture territoriale, ni même d'une fracture sociale : nous sommes bel et bien face à une fracture morale. On a le sentiment qu'une classe s'est détachée du corps de la Nation et qu'elle ne répond plus aux lois communes. Ce qui s'est désormais instillé dans le cœur de bon nombre de Français est plus fort que le sentiment d'exclusion : c'est devenu un sentiment de dégoût. Il y a des lois pour nous et des lois pour eux, mais ce ne sont pas les mêmes lois, comme ce ne sont pas non plus les mêmes impôts qui s'appliquent aux uns et aux autres. Encore une fois, nous sommes au-delà de la fracture sociale : c'est devenu une fracture morale.

M. le président Roland Lescure. Nous en venons aux interventions des députés.

Mme Huguette Tiegna. J'aimerais que nous prenions tous conscience que la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires est une bonne chose et que nous devons cesser avec ce mépris et ce dénigrement. Cette agence ne saurait être traitée de « machin » comme certains le font. Je rappelle en outre que nous ne venons pas de nous réveiller au bout de dix-huit mois : bien des choses ont été faites en amont. Nous avons évoqué Action Cœur de ville et les territoires d'industrie. Avec l'ANCT, nous cherchons à nous assurer que ces décisions sont efficaces et prises au plus près du terrain, notamment dans les territoires ruraux, eux-mêmes un peu victimes de la métropolisation.

Vous pouvez penser tout ce que vous voulez, chers collègues, de l'ANCT. L'essentiel est que grâce à ce guichet unique, nous puissions évaluer la pertinence des mesures que nous votons au niveau national concernant la logistique et l'investissement au plus près des territoires. C'est l'occasion de recréer de la démocratie locale au plus près des citoyens, car c'est ce que demandent les élus locaux et les citoyens de ces territoires. Finissons-en avec les critiques « à deux balles » et travaillons à ce qui est important pour l'avenir de la France et de nos territoires qui continuent de vouloir se développer, à l'image des métropoles qui, pendant longtemps, ont bénéficié de toutes les mesures prises par l'État.

M. Jean-Claude Bouchet. Est-ce une fausse bonne nouvelle ? Je l'ignore ; nous verrons à l'usage. En France, depuis la nuit des temps, les décisions se sont toujours prises à Paris. La capitale a toujours dicté son tempo et celui des Français. Malgré les différentes lois de décentralisation, le pouvoir est de plus en plus jacobin. C'est le constat que nous faisons tous les jours.

Cette fracture s'est accentuée et les Français ne comprennent plus l'État, dont ils se sentent complètement dépossédés. L'État est de plus en plus déconnecté et éloigné des territoires et des citoyens – c'est un constat que nous faisons tous sur le terrain. Dans un tel contexte, toute initiative visant à rapprocher

l'État des Français et des territoires ruraux est évidemment souhaitable et souhaitée.

Je ne sais si la création de cette Agence nationale est une bonne chose, pour peu, et là est le danger, qu'il ne s'agisse pas d'un énième « comité Théodule » comme nous en avons déjà des centaines en France, dont beaucoup ignorent leur propre existence... Le dernier exemple en date est celui de la Commission nationale du débat public, dont nous sommes nombreux à avoir découvert l'existence par l'intermédiaire de sa présidente et des problèmes actuels en France ; nous nous demandons à quoi elle sert, puisqu'elle n'a fait l'objet d'aucun rapport.

Prenons garde à ne pas entrer dans la logique consistant à créer des comités divers et variés. Les territoires ruraux attendent beaucoup d'être écoutés et compris par l'État ; cette agence ne devra pas les décevoir. Plusieurs questions se posent : comment en garantir l'utilité pérenne ? Comment s'assurer que les maires ruraux auront réellement leur mot à dire comme ils l'espèrent ? Pourra-t-on réaliser une évaluation au terme de douze mois de fonctionnement de l'agence pour décider ou non de la pérenniser, car il n'est pas question de le faire si elle ne sert à rien ?

M. Ludovic Pajot. Plus personne ne s'y retrouve dans cette multiplication d'opérateurs, entre l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ou encore l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Si l'objectif de simplification se concrétise, nous ne pourrions qu'approuver la création de cette nouvelle agence. Cependant, les habitants des territoires ruraux connaissent une réalité quotidienne : les petites communes meurent petit à petit sous les yeux impuissants de leurs habitants qui constatent, jour après jour, la disparition des services publics les uns après les autres – quand ce ne sont pas des classes qui ferment, ce sont des services hospitaliers. Au-delà de la création de cette agence, le véritable drame est celui de l'absence de toute politique nationale d'aménagement du territoire digne de ce nom, qui rejaillit sur chacun des territoires ruraux.

M. Grégory Besson-Moreau. Je me félicite de l'examen de cette proposition de loi et de l'engagement pris par le Gouvernement et le Président de la République en faveur de la revitalisation des territoires. Toutefois, Madame la rapporteure, dans votre propos liminaire, vous n'avez pas parlé d'argent. Étant donné notre déficit public, il me semble important d'en parler un peu. Pouvez-vous nous confirmer que l'ANCT, au niveau local, ne sera qu'un guichet unique et disposera d'un pouvoir réel, concret, utile et nécessaire confié aux préfets de département, et qu'il n'en coûtera en conséquence rien au contribuable ? Et de ma première question découle une seconde : combien coûtera exactement cette agence au niveau central, si coût il y a ?

M. Éric Pauget. Comme mes collègues, je suis d'avis que la création de cette agence est plutôt une bonne idée, mais j'ai tout de même plusieurs questions précises à vous poser. Ne s'agira-t-il pas d'une énième structure d'État qui s'ajoutera au millefeuille existant ? Quels seront ses moyens de fonctionnement ? Faudra-t-il lui consacrer des moyens nouveaux ? Pourquoi n'a-t-on pas saisi l'occasion pour créer un seul organisme fédérateur en y incluant par exemple l'ANAH, l'ANRU et l'ADEME pour plus de lisibilité ? En termes de gouvernance, je n'ai pas trouvé dans le texte d'éléments indiquant comment les élus locaux, en particulier les maires et les élus départementaux, seront associés à cette agence. Enfin, quel sera le rôle exact des préfets ? J'ai cru comprendre que le préfet ferait office de porte d'entrée ou de guichet unique, mais c'est déjà le cas pour les maires. Comment cette agence sera-t-elle définie au plus près des territoires ?

M. Vincent Rolland. L'heure est à la simplification mais, en pratique, on constate qu'elle s'est souvent traduite par la complexification des tâches, particulièrement dans les collectivités. La création de cette agence est plutôt une bonne idée, à condition de savoir de quels moyens elle disposera. Quelle coordination peut-on envisager avec l'existant, Madame la rapporteure ? Je m'explique : dans mon département de la Savoie, une agence de ce type existe déjà avec un pilotage à l'échelle départementale ; elle a d'ailleurs regroupé plusieurs agences départementales compétentes dans différents domaines. Quelles perspectives de coopération notre agence alpine des territoires (AGATE) peut-elle avoir avec la future Agence nationale ? En effet, nous dénonçons tous les doublons inutiles, les redondances et le manque de coordination, qui sont insupportables.

M. José Évraud. Si la question d'une Agence nationale de la cohésion des territoires se pose, c'est bien qu'il existe un problème d'aménagement du territoire et qu'il faut le régler. Or on ne peut se saisir de ce problème en dehors de l'air du temps. L'air du temps, c'est la mondialisation et la finance d'abord, qui décide de la réalisation de projets industriels dans tel ou tel pays en fonction des dividendes que les actionnaires en tireront. L'Union européenne est l'expression de cette situation, puisque c'est elle qui prend les directives et les décisions. De ce fait, notre pays n'a plus la maîtrise de son développement économique. On assiste à des délocalisations et à des fermetures d'entreprises. Une étude prouve que seules 15 des 75 métropoles françaises existantes connaîtront un développement ; les autres devront se contenter de gérer les problèmes sociaux et les difficultés des gens.

Je suis un exemple vivant de ce phénomène de démenagement des territoires. Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais connaît particulièrement cette souffrance depuis de nombreuses années. Or, depuis des années et des années, on nous promet un avenir meilleur mais l'avenir n'est jamais meilleur que le passé. C'est bien la preuve du problème que présente la situation de l'aménagement du territoire. Pour aménager le territoire, encore faut-il en avoir la maîtrise politique pour développer une stratégie industrielle.

M. Rémi Delatte. L'objectif de cette agence est intéressant, car elle apportera de la cohésion et de la lisibilité et l'État fournira l'ingénierie en amont des projets. Dans le prolongement du rapport que j'ai commis avec Mme Nadia Hai sur la rénovation urbaine, permettez-moi de me réjouir que nous ayons évité l'écueil d'une fusion pure et simple de l'ANCT avec l'ANRU, qui irait à l'encontre d'une politique de rénovation urbaine et produirait des effets désastreux sur le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Pour être complètement rassuré, toutefois, je voudrais que vous dissipiez les craintes concernant la mobilisation des moyens humains et financiers – déjà peu élevés – de l'ANRU au profit d'autres projets de l'ANCT, sachant que l'ANRU pourrait bientôt se trouver dans une impasse budgétaire, ce qui serait préjudiciable à la rénovation urbaine.

M. Éric Straumann. Comme la Savoie, le Haut-Rhin s'est doté d'une agence : comment pourra-t-elle s'articuler avec l'Agence nationale ? Plus globalement, a-t-on évalué le coût de fonctionnement de l'ANCT ? En termes de gouvernance, c'est l'occasion d'introduire davantage de démocratie. On s'interroge sur l'utilité de certaines agences et sur le niveau de rémunération de leurs dirigeants : pourquoi ne pas proposer que la direction de ces agences soit confiée à des parlementaires, déjà indemnisés, plutôt que de placer systématiquement des copains au lendemain d'élections ?

Enfin, sous la précédente législature, nos amis socialistes avaient inventé un bon principe : toute création d'une nouvelle réglementation supposait la suppression d'une règle existante. Peut-on, dans le présent texte, imaginer la suppression d'autres agences à l'utilité bien discutable ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Comme mon groupe, je souscris pleinement à cette proposition de loi. Nous avons évoqué la question de la gouvernance de la future agence et de la déconcentration dans les préfetures ; permettez-moi d'aborder celle de son siège. Ce serait un symbole de l'installer hors de Paris – l'EPARECA est d'ailleurs présent à Lille et à Lyon. Pourquoi ne pas choisir – et pas seulement pour faire plaisir à M. Ruffin – une ville comme Amiens, par exemple ?

M. Thibault Bazin. L'Agence nationale de la cohésion des territoires est attendue. Les mouvements sociaux de la fin de l'année ont mis en lumière un enjeu déjà prégnant depuis plusieurs années, celui de la fracture territoriale. Cependant, la cohésion des territoires ne se fera pas sans moyens. Il faut demander à cette agence de se mettre au service des territoires en souffrance et de ne pas se contenter de grands projets. Si elle n'est vouée qu'à faire office de guichet unique pour de grands projets structurants sans même être assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO), on ne répondra pas au problème des territoires oubliés, des communes qui ne sont pas retenues dans le programme Action Cœur de ville, et des quartiers, qui ne relèvent pas toujours de la politique de la ville.

Les territoires ruraux sont confrontés à des problèmes concrets. L'agence devra répondre à ces préoccupations du terrain. L'ANRU n'aurait pas réussi sans les moyens qui lui ont été alloués, notamment en matière d'aide à l'investissement. Si l'ANCT n'est qu'une coquille vide, nous ne ferons qu'aggraver la frustration existante.

M. Dominique Potier. Le groupe Socialistes et apparentés n'a pas d'*a priori* négatif concernant cette agence de cohésion, comme nous l'avons dit à la ministre lors des auditions de la semaine dernière. Néanmoins, nous nous posons plusieurs questions.

Tout d'abord, nous avons le sentiment que ce redéploiement de la puissance publique est paradoxal dans une période de rétractation des services publics dans les territoires et des moyens publics affectés à des politiques que nous partageons par ailleurs. Je me garderai de dresser l'inventaire des paieries départementales, antennes de la caisse d'allocations familiales (CAF) et autres services publics de proximité qui disparaissent des territoires.

Ensuite, les crédits alloués au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et aux contrats de ruralité sont en phase de gestion extinctive. Le programme Action Cœur de ville constituait un exemple extraordinaire – ce n'était certes pas le premier dans l'histoire de la République – d'économie publique circulaire : pas un euro supplémentaire engagé, mais une communication intense autour de ce pur recyclage des fonds... En clair, il y a une rétractation de l'État. Or voici un nouveau redéploiement : dont acte. Mais s'il se fait à budget et à périmètre constants, il faut s'interroger sur son efficience, et sous deux angles.

Sur le plan territorial, tout d'abord, l'État ne s'est pas calé sur la maille des intercommunalités. Les élus locaux ont consenti un effort énorme pour répondre à la logique de bassin de vie, sortir des ego politiques et constituer des communautés à une maille pertinente. Le tableau n'est pas parfait, mais l'effort déployé en dix ans est colossal. Dans le même temps, s'agissant des questions relatives à la sécurité, à la santé, à l'action publique territoriale et à l'éducation nationale, l'appareil d'État ne s'est toujours pas adapté à la maille intercommunale, d'où des distorsions de forme et de périmètre qui créent du désordre dans les territoires. N'aurait-il pas été pertinent, avant même de créer une agence d'intervention de l'État dans plusieurs secteurs, de réorganiser les services territoriaux de l'État à la maille des intercommunalités pour gagner en efficience ?

Enfin, le passage d'agences régionales à l'autorité du préfet pose un problème politique concernant les instructions données au préfet et sa capacité à assurer en toute neutralité le service de l'État avec le bras armé que sera l'ANCT. Sur ce point, nous serons très vigilants pour que l'État territorial ne s'affranchisse pas de l'effort de neutralité qu'incarnaient traditionnellement l'ARS, les établissements publics fonciers lorrains, l'ANRU et d'autres dispositifs qui, du fait de leur hauteur de vue, restaient loin des jeux politiques et des rapports de force

territoriaux. Tels sont les points de vigilance que je souhaitais aborder à ce stade du débat, et sur lesquels j'attends des réponses rassurantes.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Après vous avoir tous écoutés très attentivement, je tiens à remercier tous ceux qui ont fait preuve d'un esprit constructif. Les territoires fragiles, en particulier nos territoires ruraux, ont connu des dizaines d'années de difficultés récurrentes et les solutions que nous leur avons apportées collectivement – avant nous et aujourd'hui – restent à améliorer. À l'extérieur de l'Assemblée, on nous demande de nous mobiliser collectivement au service de ces territoires. Je tâcherai donc de vous répondre avec le même esprit constructif.

Pour corriger les fragilités des territoires, nous avons à notre disposition plusieurs solutions, mais la première question qui se pose est celle des moyens. Plusieurs engagements sont pris : le passage des moyens de l'ANRU de 5 à 10 milliards d'euros, l'attribution au programme Action Cœur de ville de 5 milliards d'euros, la stabilisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à un niveau historiquement élevé, la sécurisation du budget de l'ANAH et, enfin la discussion concernant les 3 milliards d'euros relatifs au *new deal* entre les opérateurs de la téléphonie mobile et l'État. On peut certes toujours mieux faire, mais ne laissons pas dire que rien n'est fait au service de la ruralité. Améliorons-nous ensemble, mais il y a déjà matière à montrer que des moyens sont mobilisés.

Se pose ensuite la question des outils. Si certains projets n'ont pas abouti, c'est aussi parce que les maires n'ont pas réussi à identifier auprès de l'État et des autres partenaires le bon interlocuteur, celui qui peut les aider à accélérer et finaliser leurs projets et, ce faisant, à redynamiser leurs territoires.

Puisque vous m'avez interrogé sur les petits projets, Monsieur Bazin, permettez-moi de confirmer que cette agence ne fera pas ce qui fonctionne déjà ; elle aidera ceux qui, jusqu'à présent, n'ont pas été accompagnés dans leurs projets et ont été bloqués en raison de limites administratives, d'un manque de financements ou parce qu'ils ne savaient pas à quelle porte frapper. Désormais, l'État aura un correspondant unique, le préfet de département et ses équipes, qui seront là pour aider les porteurs de projets dans leur parcours et leur éviter, comme dans *Les douze travaux d'Astérix*, la production d'un formulaire jaune, puis d'un formulaire rose, etc. L'objectif est que ce parcours soit simple et lisible, et que l'État donne l'impression d'être un accompagnateur bienveillant et non un obstacle à la réalisation d'un projet territorial.

Cette agence sera donc un formidable outil, même si cela suppose un changement de culture – c'est aussi ce qui fait sa force. Après des années pendant lesquelles les services de l'État ont beaucoup travaillé par appels à projets descendants, il leur est désormais demandé d'accompagner les projets de territoires. C'est ce que font déjà les préfets de département, mais ils nous ont eux-mêmes fait savoir lors des auditions – et ceux qui travaillent à leur contact le

savent également – qu’il leur arrive aussi de manquer de moyens ou de temps pour coordonner et porter les projets. L’ANCT leur rendra une place au cœur du dispositif, et des droits de tirage. Le préfet de département recensera l’ingénierie au niveau départemental et les partenaires au niveau régional et national. En outre, des expertises seront conduites par le CEREMA, l’ANRU, l’ADEME ou encore de l’ANAH. Le préfet de département pourra exercer un droit de tirage en fonction des projets. De deux choses l’une : ou bien l’ingénierie sera disponible au niveau départemental, par exemple au sein d’une agence technique, comme il en existe dans de nombreux départements, où elles sont souvent très performantes ; ou bien il faudra, selon la nature et la technicité du projet, recourir à l’ingénierie au niveau régional – les services régionaux de l’ADEME ou de la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL), par exemple –, ou au niveau national, avec l’équipe nationale de l’ANCT, qui possède des compétences concernant les usages du numérique, avec l’EPARECA pour revitaliser un espace commercial, ou encore avec des ingénieurs structures du CEREMA s’il s’agit de rénover un pont : ces compétences ne sont pas toujours disponibles dans les départements, aussi efficaces que soient les agences techniques départementales.

Pourquoi ne pas fusionner toutes les agences en un organisme unique, Monsieur Pauget ? Pour une raison simple : l’histoire nous enseigne que lorsque l’on tente de fusionner plusieurs organismes très lourds, la mise en place d’une culture de structure prend des années. La future ANCT comptera environ deux cents personnes : une quarantaine proviendra de l’Agence du numérique, à peu près une quarantaine de l’EPARECA et environ 120 du Commissariat général à l’égalité des territoires. S’ajouteront à ces deux cents personnes des correspondants locaux. Le CEREMA emploie 2 800 personnes, et l’ADEME 900 ; en les fusionnant, nous n’aurions pas respecté notre promesse d’une agence agile. L’ANAH, quant à elle, s’adresse à deux catégories de clients : les collectivités – comme l’ANCT – mais aussi les particuliers, à qui elle propose des aides à la rénovation énergétique. Autrement dit, la mission de l’ANAH ne correspond pas précisément à l’état d’esprit qui inspire le positionnement de la future agence.

En tant que rapporteure, ma position est la suivante. Nous fusionnons trois structures qui, au fond, servent les mêmes « clients » : l’Agence du numérique emploie une majorité de trentenaires très compétents qui se rendent dans les territoires pour aider les syndicats à promouvoir les usages du numérique, parler d’inclusion numérique avec les collectivités ; l’EPARECA emploie des promoteurs immobiliers publics qui revitalisent des surfaces commerciales dans les quartiers relevant de la politique de la ville ou du programme Action Cœur de ville. Ces deux agences ont l’habitude de travailler avec des collectivités et partagent un objectif commun. Il y a donc du sens à fusionner ces trois structures – et j’emploie le terme « fusionner » à dessein.

Y aura-t-il un coût pour le contribuable, Monsieur Besson-Moreau ? Non, aucun coût supplémentaire par rapport à celui des politiques publiques existantes, puisqu’il s’agit d’une fusion dont l’objectif est de mieux faire avec des structures

existantes, en réponse à une demande des collectivités, en assurant la différenciation des territoires et en accompagnant les territoires dans le portage de leurs projets.

Nous aurons un débat sur les fonds européens, à l'occasion de l'examen d'un amendement de Mme de La Raudière qui vise à confier à l'ANCT la mission d'aider les collectivités à rechercher les aides européennes dont elles peuvent bénéficier, ce à quoi je souscris pleinement. La France a moins de talent que d'autres pays pour aller chercher ces aides. En outre, les dossiers de demande très complexes se caractérisent par une certaine lourdeur administrative et par une ingénierie financière propre à l'Union européenne ; les remplir exige des compétences spécifiques.

La question a été posée de la gouvernance et de la représentation des élus. Nous sommes en train de redessiner la manière dont l'État accompagne les territoires. L'ANCT sera une agence de l'État au service des territoires, et non une agence des territoires au service des territoires – comme l'est une agence technique départementale. De ce fait, l'État doit selon moi posséder une courte majorité au conseil d'administration, mais il faut garantir à tous les élus des territoires fragiles qu'ils y sont représentés. Les élus interviennent de trois manières différentes : par leur représentation au conseil d'administration, ils participent à l'administration de l'agence ; ils participent aux comités de cohésion, qu'ils coprésident, à l'échelle départementale, comités qui passent les projets en revue et les aident à aboutir ; enfin, ils peuvent saisir les préfets de département au fil de l'eau pour obtenir de l'agence qu'elle accompagne leurs projets. Il s'agit donc de replacer l'élu au cœur du dispositif, l'État lui proposant une offre de services et d'accompagnement. Les collectivités conservent naturellement la décision sur les projets et leur autonomie n'est aucunement remise en cause, bien au contraire ; simplement, elles sont accompagnées par les moyens spécifiques que l'État met à leur disposition.

La commission en vient à l'examen des articles.

II. EXAMEN DES ARTICLES

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

Article 1^{er}

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

Définition du statut juridique et des priorités de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

La commission est saisie de l'amendement CE26 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Par cet amendement, je souhaite apporter une « aide marketing » à la majorité en donnant une meilleure visibilité à la création de cette agence, mais également lutter contre la novlangue administrative en vigueur dans notre pays. « ANCT » nous éloigne du sens donné à la loi – pour moi, ANC évoque l'assainissement non collectif...

M. Thierry Benoit. Exact !

Mme Laure de La Raudière. Je veux lutter contre ces acronymes en proposant le nom : « Agence des territoires », tout simplement.

Vous me répondez que cela fait disparaître le terme de cohésion, ce qui est ennuyeux. Mais la cohésion ne se décrète pas par un nom, elle se mesurera à l'action de cette future agence.

Modifier le nom de cette agence ne sera pas un drame, ni un geste politique majeur ; en revanche, cela peut donner du sens, en simplifiant la compréhension par nos élus et les citoyens de ce que nous créons ici.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Je crains, Madame de La Raudière, de vous décevoir et je vais m'en expliquer.

Tout d'abord, nous avons besoin de lisibilité, et les termes de « nationale » et de « cohésion » font passer un message bien particulier : celui de l'accompagnement par l'État.

J'entends ce que vous dites sur l'acronyme ANCT, qui fait « très techno », reconnaissons-le, mais je crains qu'« Agence des territoires » ne soit pas lisible. Nous parlons d'une agence d'État au service des collectivités. Aujourd'hui, quand un élu a besoin de l'agence technique départementale, il sait la trouver. Le nom que vous proposez aujourd'hui me semble plutôt propre à créer un risque d'illisibilité que de lisibilité. Avis défavorable.

Mme Laure de La Raudière. Tous les élus ici connaissent l'Agence du numérique et savent ce qu'elle faisait. Il se trouve qu'elle sera incluse dans l'Agence des territoires. Heureusement qu'elle n'a pas été appelée « Agence nationale pour lutter contre la fracture numérique », ou « ANCFN »...

Votre argument n'est pas juste, tout le monde savait ce que faisait l'Agence du numérique, c'était une agence nationale, et elle n'avait aucun problème de visibilité. C'était plus compréhensible qu'ANCT. Vous-même, lors de votre exposé, avez utilisé l'acronyme d'ANCT pour désigner cette future agence.

M. Thierry Benoit. Ce n'est pas faux !

Mme Véronique Hammerer. Madame de La Raudière, il existe une tendance à opposer l'urbain et le rural. Je ne veux pas que l'on oppose l'État et les territoires. Je suis très attachée au terme de « national », parce que l'État joue son rôle. Et je suis aussi attachée au terme de « cohésion », parce qu'il parle de lui-même. J'admets que l'acronyme a une consonance technocratique, mais ANCT se dit aussi vite qu'Agence des territoires.

M. Didier Martin. Je rappelle que Mme Jacqueline Gourault est ministre de la cohésion des territoires...

Mme Laure de La Raudière. Mais lorsqu'elle sera partie, le nom du ministère changera...

La commission **rejette** l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE20 de M. Vincent Rolland.

M. Vincent Rolland. Cet amendement de précision vise à bien définir le rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, qui doit être au service des territoires et de toutes les collectivités.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Sur le principe, cet amendement est intéressant car il met en lumière la manière dont va travailler l'agence, sur une sollicitation et en réponse à des collectivités. Néanmoins, il ne devrait pas être positionné à l'article 1^{er} mais plutôt à l'article 2, qui précise la manière dont intervient l'agence. Je vous propose de le retravailler en vue de la réunion de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire la semaine prochaine, pour plus de clarté.

M. Vincent Rolland. Nous allons le retravailler pour le redéposer dans le cadre de ladite commission.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE19 de M. Vincent Rolland.

M. Vincent Rolland. Il est important, dans les territoires-cibles prioritaires de la future agence, d'inclure les territoires souffrant d'une situation géographique particulière. C'est notamment le cas des territoires de montagne, où les déplacements et l'organisation de la vie économique sont contraints par la géographie, qui allonge les temps de parcours ou rend certains aménagements impossibles.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Je suis favorable à cet amendement qui concerne aussi bien les territoires de montagne que d'autres territoires qui connaissent un handicap géographique, je pense à l'éloignement et l'insularité des territoires ultramarins. Cela me paraît une bonne synthèse des différentes propositions tendant à faire reconnaître que la géographie peut être un facteur de fragilité pour le territoire.

M. Didier Martin. Si je comprends bien, c'est de géographie physique qu'il est question. La géographie couvre de nombreux domaines, il faut savoir de quoi on parle...

M. Max Mathiasin. Nous parlons aussi de géographie économique. L'insularité, en ce qui concerne les outre-mer, signifie un éloignement de 8 000 kilomètres ; des problèmes structurels ; un renchérissement des coûts d'approche de 50 % ; l'octroi de mer, une taxe qui n'existe pas en métropole, mais qui fait vivre nos collectivités et à laquelle l'État ne peut rien substituer pour le moment. Mme la rapporteure a vu juste : il faut prendre en compte ces particularités géographiques qui entraînent souvent des difficultés d'ordre économique.

M. Didier Martin. C'est exactement ce à quoi je pensais. Je proposerai d'ailleurs la terminologie de « territoires insulaires » au sein de la délégation aux collectivités territoriales.

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle examine, en discussion commune, l'amendement CE15 de M. Max Mathiasin ainsi que les amendements identiques CE46 de la rapporteure pour avis et CE33 de Mme Véronique Hammerer.

M. Max Mathiasin. L'amendement CE15 propose d'ajouter aux cibles prioritaires de la future agence les territoires connaissant des difficultés d'accès aux services publics ou des difficultés liées à leur éloignement ou à leur insularité.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Aujourd'hui, les territoires fragiles sont définis par des difficultés en matière démographique, économique ou d'accès aux services publics. Il nous a semblé essentiel d'ajouter les difficultés en matière sociale, compte tenu du lien entre cohésion sociale et cohésion territoriale : tel est l'objet de l'amendement CE46.

Mme Stéphanie Do. L'amendement CE33, identique, a pour objet d'élargir le champ d'action de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

aux territoires caractérisés par des difficultés en matière sociale et non plus seulement en matière démographique, économique et d'accès aux services publics. La cohésion sociale est un élément constitutif de la cohésion territoriale.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Personne ne sera surpris que je demande à M. Mathiasin le retrait de son amendement en faveur de celui que je propose. À défaut, avis défavorable à l'amendement CE15. La prise en compte de l'éloignement et de l'insularité qu'il défend a été satisfaite par l'adoption de l'amendement CE19.

L'amendement CE15 est retiré.

M. Sébastien Jumel. L'amendement tendant à rattraper l'oubli du champ social dans les missions de l'agence me semble pertinent, et nous le soutenons.

Nous avons critiqué le fait que l'ANRU, dans sa première version, ne s'était préoccupée que de la rénovation urbaine des logements et des espaces, sans prendre en compte le champ socioéducatif ou socioculturel ni la dimension associative des opérations de renouvellement urbain. Si l'objet de la future agence est aussi d'embrasser ce champ, je trouve cela intéressant, même si je continue à m'interroger sur les modalités concrètes de mobilisation des différents acteurs et services de l'État œuvrant dans ce domaine. Qu'en sera-t-il de l'articulation avec les DRAC, les ARS et les autres acteurs ? Il reste beaucoup d'inconnues, et j'espère que nos débats permettront de les lever.

La commission adopte les amendements identiques CE46 et CE33.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er}, modifié.

Présidence de M. Mickaël Nogal, vice-président de la commission.

Article 2

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

Définition du cadre d'intervention et des missions de l'agence

La commission est saisie de l'amendement CE47 de la rapporteure pour avis.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Cet amendement tend à inscrire explicitement dans les missions de l'ANCT le soutien aux projets des collectivités territoriales en faveur du développement économique et de l'emploi. Notre commission le sait mieux que personne : le développement économique est un formidable levier de cohésion des territoires. Il nous a semblé important de le replacer au sein de la liste des politiques publiques mises en avant à l'article 2.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE31 de Mme Stéphanie Do.

Mme Stéphanie Do. Cet amendement introduit la lutte contre l'habitat indigne parmi les thématiques prioritaires des projets portés par l'agence. Priorité absolue du Gouvernement, la lutte contre l'habitat indigne répond pleinement à l'objectif de cohésion des territoires. L'échelon local est un maillon essentiel dans la détection et la résorption de ce phénomène. En affichant cette priorité, l'agence aura la capacité de mobiliser les forces vives et de participer à l'effort de l'État pour l'éradication durable de ce fléau en France.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. La lutte contre l'habitat indigne fait partie des missions de l'ANCT, elle en est même au cœur, puisque c'est un levier de cohésion sociale, et donc de cohésion des territoires.

Dans le cadre du programme Action Cœur de ville, des actions fortes sont déjà menées en ce sens par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en coopération avec le CGET. Au-delà des périmètres traditionnels, la lutte contre l'habitat indigne concerne aussi bien les grandes copropriétés des quartiers défavorisés que les zones pavillonnaires périurbaines et les villages ruraux. Elle gagnerait à être traitée de manière transversale au sein de cette agence. Avis favorable.

M. Nicolas Turquois. Sans remettre en cause l'intérêt de s'attaquer en priorité à l'habitat indigne, je m'étonne que nous nous attachions à lister les sujets prioritaires. L'environnement, la fracture numérique ou les déserts médicaux peuvent également être des priorités. Si nous voulons laisser de la latitude d'action à cette agence, il faut laisser les territoires se saisir des problèmes qui leur semblent prioritaires. Sans remettre en question l'importance de la lutte contre l'habitat indigne, je ne vois pas pourquoi nous commençons à prioriser certains sujets.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Il ne s'agit pas forcément d'une priorisation. Tel que l'article est écrit aujourd'hui, il s'agit de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, quel que soit le domaine visé.

Les sénateurs ont souhaité préciser une liste de domaines, introduite par la formule : « notamment en faveur de... », au risque d'aboutir à une liste à la Prévert. Notre commission a souhaité appeler l'attention de la ministre, au moment des débats, sur un certain nombre de sujets qui doivent faire l'objet de politiques publiques transversales et qui gagneraient à être travaillés à l'échelle de la cohésion des territoires, urbain et rural, métropolitain et ultramarin. La lutte contre l'habitat indigne en fait partie, la question du développement économique, des compétences et de l'emploi également. Il n'y a pas une volonté de prioriser, mais plutôt d'appeler l'attention de la ministre sur ces sujets. Elle pourra proposer une reformulation au cours des débats.

M. Nicolas Turquois. Je me permets d'insister : sur le terrain, en milieu rural, la sensation existe que les priorités nationales ne sont pas celles du local. Je ne veux pas que mes propos soient mal interprétés, mais plusieurs sujets, dont l'habitat indigne, entrent dans les priorités nationales. N'en faisons pas un mastodonte national, laissons le choix aux territoires de définir leurs priorités.

Mme Stéphanie Do. Je suis vraiment très étonnée que l'habitat indigne ne puisse être une priorité locale, quand on voit ce qui est arrivé à Marseille.

M. Nicolas Turquois. Voilà précisément ce que je voulais éviter ! On me répond comme si l'habitat indigne n'était pas ma priorité. L'habitat indigne est ma priorité. Mais les déserts médicaux sont aussi ma priorité : je ne vis pas à Marseille, mais dans un territoire où l'on manque de médecins. Alors je vais réclamer que l'on inscrive la lutte contre les déserts médicaux comme priorité... Et c'est ainsi que nous allons perdre la cohérence de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Mme Laure de La Raudière. M. Turquois a parfaitement raison : c'est le piège des énumérations ouvertes par : « notamment... » Il faudra y travailler avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, mais il est parfaitement vrai que l'agence devra être au service du local, et c'est au niveau local de définir, avec le délégué territorial qu'est le préfet, les priorités de chacun des territoires.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Nous sommes tous d'accord : l'idée de cette agence est bien de se mettre au service de décisions et de projets pensés, construits et portés localement. C'est la promesse de cette agence, et c'est bien la manière dont nous construisons l'outil.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CE16 de M. Max Mathiasin.

M. Max Mathiasin. C'est un amendement d'équilibre. À l'alinéa 2, nous parlons de la pollution des sols ; je propose d'y ajouter celle des eaux. C'est une préoccupation essentielle : nous avons droit à la consommation d'une eau saine. Nous savons très bien que dans les outre-mer, certaines zones sont interdites à la pêche, mais les poissons ne restent pas toujours dans les mêmes eaux. Quand le chlordécone est dans le sol, par ruissellement, il se retrouve automatiquement dans les eaux de consommation. L'agence pourrait jouer un rôle important dans les outre-mer pour aider à la dépollution des eaux, notamment les eaux de consommation.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. La lutte contre la pollution des eaux est une mission spécifique aux agences de l'eau, qui ne sont pas comprises dans le périmètre de regroupement de l'ANCT. Le système des agences de l'eau existe depuis 1964. Il est certainement améliorable, et vous pouvez nous

alerter sur des problématiques spécifiques, mais le modèle fonctionne tout à fait convenablement.

Nous avons choisi de privilégier l'agilité et de viser les projets sur lesquels les élus se sentent sans appui. Or le système d'agences de l'eau, moyennant quelques améliorations, répond bien aux projets d'amélioration de la qualité de l'eau, tant sur l'eau de consommation que sur le traitement des eaux. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE18 de M. Vincent Rolland.

M. Vincent Rolland. Cet amendement reprend mes propos liminaires : la future agence doit travailler en coordination avec les agences locales ou départementales existantes.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Cet amendement me semble satisfait par un amendement du Sénat à l'alinéa 4 de l'article 5, qui mentionne la nécessité d'assurer une cohérence entre les actions de l'ANCT et celles des agences techniques départementales.

Les agences techniques sont une ressource très puissante, très bien outillée, au service des collectivités. Mais ce n'est pas la seule : il en existe à d'autres échelles, régionale et nationale, qui complètent la panoplie de services que l'État et les collectivités peuvent offrir pour accompagner un projet. Je demande le retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Vincent Rolland. Je maintiens mon amendement, même si je n'étais pas loin d'être convaincu par Mme la rapporteure...

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE48 de la rapporteure pour avis.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Selon les termes de l'article 2, l'agence mobilise l'offre d'ingénierie publique et privée au service des collectivités.

Avant de la mobiliser, il me semble important de la recenser, à l'image de ce que font certaines agences techniques départementales, telle que « Gironde ressources », qui publie un guide recensant 104 offres d'ingénierie à différentes échelles. Il revient à l'État de réaliser ce travail de recensement des différentes offres d'ingénierie suivant les domaines et les structures, qu'elles proviennent de ses services, de ses partenaires, des collectivités territoriales et de leurs groupements, et l'offre à l'échelle régionale et nationale.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements CE2 et CE1 de M. Dino Cinieri.

M. Dino Cinieri. Le développement de l'ingénierie publique s'est opéré de manière peu cohérente, ce qui crée un manque de lisibilité entre les différents acteurs.

Mon amendement CE2 vise à remédier à cette situation en précisant que l'ANCT ne devra développer son offre d'ingénierie que dans le cas où serait observée objectivement une carence de l'offre privée dans les territoires.

Par ailleurs, il est indispensable que cette agence veille au respect des conditions de passation des marchés publics des structures qu'elle accompagne. D'où la précision introduire par mon amendement CE1, qui est également de nature à assurer l'équilibre entre ingénierie publique et privée, conformément au droit en vigueur.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Le Sénat a eu raison d'ajouter par amendement une mention des ressources en ingénierie privée. Mais, je vous rassure, l'ANCT n'a pas vocation à se substituer à l'offre d'ingénierie privée lorsque celle-ci est disponible, et elle sera tenue de respecter le code des marchés publics.

Il résulte d'une jurisprudence constante du Conseil d'État de 1930 que, lorsqu'une personne publique intervient sur un marché, elle doit le faire dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et présenter un motif d'intérêt général justifiant cette intervention. Au nombre de ces motifs figurent, par exemple, l'insuffisance, la carence ou l'inexistence de l'initiative privée, de même que l'économie réalisée grâce à cette intervention. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter sur ce point. C'est justement parce que l'offre d'ingénierie privée fait souvent défaut pour accompagner ces projets que l'intervention de l'ANCT se justifiera. D'où mon avis défavorable à l'amendement CE2.

S'agissant de l'amendement CE1, aucune dérogation aux règles de passation des marchés publics n'est prévue par cette proposition de loi. Ces règles, issues notamment de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) et de l'ordonnance du 23 juillet 2015, s'appliqueront donc normalement en fonction de la nature des projets des collectivités territoriales et des conseils et services apportés par l'ANCT. Il n'est pas nécessaire d'alourdir le texte de la proposition de loi.

La commission rejette successivement les amendements CE2 et CE1.

Elle en vient à l'amendement CE49 de la rapporteure pour avis.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. De nombreuses structures – collectivités territoriales, métropoles, syndicats – ont développé des offres d'ingénierie et certaines sont prêtes à les mettre à la disposition d'autres territoires, au titre de la coopération. Il nous a semblé important, dans l'esprit de

cette loi, de mettre en avant le fait que l'offre d'ingénierie ne se limite pas aux seuls services ou opérateurs d'État, ou au secteur privé, et qu'il est également possible de la trouver auprès d'autres collectivités. Les collectivités peuvent s'appuyer un appui en ingénierie entre elles ; c'est le sens de cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de deux amendements en discussion commune, CE56 de la rapporteure pour avis et CE6 de Mme Stéphanie Do.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Cet amendement tend à clarifier la rédaction de la proposition de loi en distinguant explicitement les deux méthodologies d'intervention de l'ANCT. L'agence peut agir au fil de l'eau, lorsqu'une collectivité se rapproche du préfet de département et demande à être accompagnée. Ou elle peut agir lorsque l'État considère qu'une priorité nationale, comme Action Cœur de ville, doit être déployée à l'échelle nationale. Il lance alors un appel à projets auquel candidatent les territoires ; certains sont retenus, et les collectivités mènent leur projet.

Dans les deux cas, il y a bien une collectivité pour porter les projets, mais cela se fait soit au fil de l'eau, soit dans le cadre d'une stimulation de programmes nationaux territorialisés. Il nous a semblé important de séparer ces deux modes d'intervention dans le texte de la proposition de loi.

L'amendement de Mme Do a été intégré à cet amendement, ce qui explique qu'il tombera si nous adoptons l'amendement CE56.

Mme Stéphanie Do. L'amendement CE6 est défendu.

La commission adopte l'amendement CE56.

En conséquence l'amendement CE6 tombe.

Elle en vient à l'amendement CE10 de M. Sébastien Cazenove.

M. Sébastien Cazenove. Afin de permettre une capacité de décision rapide, cet amendement vise à ce que le conseil d'administration de l'agence délègue à un comité d'engagement la validation des mises en études et des mises en investissement des projets ; ce comité se prononcerait sur la pertinence des scénarios de reconstruction commerciale et artisanale. Y seraient notamment associés les représentants des professions commerciales, artisanales, et du secteur associatif, qui constituent aujourd'hui les personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration de l'Établissement public national d'aménagement et de reconstruction des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Il n'est pas question de reconstituer l'EPARECA au sein de l'agence, mais d'être efficace sur un sujet très complexe.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Monsieur Cazenove, vous aviez déposé trois amendements, déclarés irrecevables au titre de l'article 40,

qui tendaient à donner des marges de manœuvre à l'EPARECA, qui a travaillé sur les quartiers de la politique de la ville et qui est désormais aussi mobilisé sur Action Cœur de ville, et dont nous savons que les compétences en termes de revitalisation commerciale et artisanale peuvent s'exercer dans un périmètre bien plus large.

Je sais que vous êtes en discussion avec le Gouvernement, je vous propose également de discuter de cet amendement avec lui. Je comprends votre attente d'agilité et votre souhait de maintenir la capacité à décider qu'avait l'EPARECA sans passer par des procédures extrêmement complexes, mais figer dans la loi l'existence d'un comité d'engagement risque de créer une rigidité excessive : si l'on considère plus tard que le comité d'engagement doit adopter une géométrie différente, intégrant des questions numériques, on serait obligé de repasser par la loi. Mieux vaudrait que vous obteniez les gages de cette agilité sans inscrire pour autant le comité d'engagement dans la loi. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à deux amendements identiques, CE50 de la rapporteure pour avis et CE34 de Mme Véronique Hammerer.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Lors des auditions, il nous est apparu que la description des missions dans le domaine du numérique au sein de la future agence ne reprenait pas précisément celles de l'Agence du numérique. L'impulsion des politiques publiques dans le domaine numérique, dont les territoires fragiles sont parfois très éloignés, doit être prévue dans les compétences de la future agence pour aller plus loin sur ce sujet essentiel.

Mme Véronique Hammerer. L'amendement CE34 est défendu.

La commission adopte les amendements.

Elle en vient à deux amendements identiques, CE51 de la rapporteure pour avis et CE35 de Mme Véronique Hammerer.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Il est également apparu lors des auditions que la description des missions de l'agence n'incluait pas tout ce qui touche aux communications électroniques mobiles, notamment l'accord intervenu en janvier 2018 entre le Gouvernement et les opérateurs pour mettre fin aux dernières zones blanches et grises et accélérer fortement le déploiement de la 4G, alors que ces sujets sont au cœur de la cohésion des territoires. Il nous a donc semblé nécessaire d'ajouter cette mission à la partie numérique des futures missions de l'agence.

Mme Stéphanie Do. L'amendement CE35 est défendu.

Mme Laure de La Raudière. Je suis mal à l'aise depuis le début de la discussion de cet article, car j'ai l'impression que nous inscrivons dans la loi des

dispositions de nature réglementaire. De mémoire, les missions de l'Agence du numérique avaient été définies par décret.

Nous avons déjà adopté un amendement qui aura pour effet de prévoir dans la loi que l'agence fait bien son travail... J'ai déposé un amendement comparable, CE29, que nous étudierons bientôt, mais dans le seul but d'obtenir un engagement du Gouvernement en séance, avant de le retirer. À mon sens, ces dispositions sont de nature réglementaire. Je ne suis pas contre ces amendements, mais je trouve qu'il est très lourd de prévoir tout cela dans la loi.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Je comprends votre interrogation. L'Agence du numérique était rattachée au ministère de l'économie et des finances ; de ce fait, ses missions étaient définies par décret. Mais dans le cas présent, il s'agit de créer un établissement public dont il faut définir les missions et le périmètre d'action : c'est pour cette raison que nous inscrivons les missions directement dans la loi. En revanche, nous avons gommé la mission « France Très haut débit », prévue dans la rédaction initiale, au profit d'une formulation plus générale, car elle est trop spécifique pour figurer dans la loi.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, les amendements CE44 de Mme Justine Benin et CE23 de Mme Stéphanie Do tombent.

La commission en vient à l'amendement CE52 de la rapporteure pour avis.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Cet amendement de clarification rédactionnelle vise à retranscrire l'ensemble des activités exercées aujourd'hui par l'Agence du numérique en faveur de l'inclusion numérique et du développement numérique des territoires. L'enjeu est celui de la réappropriation des usages du numérique au niveau des territoires comme des citoyens, pour leur quotidien et les démarches qu'ils ont à faire.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE59 de la rapporteure pour avis.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. L'alinéa 13 de l'article 2 – « L'agence a pour mission d'accompagner et de favoriser les flux de population » –, introduit au Sénat dans un cadre plus général, souffre d'une rédaction par trop imprécise. Je propose de le supprimer dans un souci de clarté.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE29 de Mme Laure de La Raudière, qui fait l'objet d'un sous-amendement CE58 de la rapporteure pour avis.

Mme Laure de La Raudière. Il s'agit de donner pour mission à l'« Agence des territoires » d'aider les collectivités à instruire des dossiers de subventions européennes.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Je suis entièrement d'accord avec vous, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement.

L'agence aura pour mission d'accompagner les projets. En France, nous n'allons pas suffisamment chercher les subventions européennes : il est donc nécessaire de prévoir explicitement cette mission d'accompagnement, mais sans préjudice des compétences dévolues aux collectivités territoriales, notamment les régions, et à leurs groupements, et en articulation avec ceux-ci. Il ne s'agit pas de se substituer à l'existant : le but est d'accompagner, non de doubler.

La commission adopte le sous-amendement CE58.

Puis elle adopte l'amendement CE29, sous-amendé.

Elle en vient ensuite à l'amendement CE30 de Mme Christine Hennion.

M. Grégory Besson-Moreau. Je tiens avant tout à souligner la grande qualité des réponses de la rapporteure.

L'amendement CE30 a pour objet de renvoyer à un arrêté ministériel la détermination des mesures et des moyens en vue de l'intégration de l'Agence du numérique à la future Agence nationale de la cohésion des territoires, et non pas à une convention, dont l'identité des parties prenantes n'est d'ailleurs pas précisée.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Avis favorable à cet amendement de clarification juridique : passer par un arrêté sera certainement plus rapide et plus efficace. J'appellerai seulement l'attention de la ministre sur la nécessité de prendre en compte les attentes du personnel de l'Agence du numérique, afin d'éviter toute fuite des compétences à l'occasion de la création de l'ANCT : les profils jeunes ont de la valeur pour le secteur privé, qui cherche à les attirer. Il faut leur donner les gages et leur garantir qu'ils retrouveront l'agilité de l'Agence du numérique dans la future structure, et que les attentes qu'ils nourrissent à l'égard de leur mission seront remplies.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE11 de M. Dino Cinieri.

M. Dino Cinieri. Dans un souci de cohérence et de rationalisation des interventions des divers opérateurs de l'État qui apportent leur concours financier aux projets portés par les collectivités territoriales, cet amendement prévoit que l'agence peut se voir confier un rôle de guichet unique d'une partie des subventions allouées par ces derniers aux collectivités et à leurs groupements.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Ce type d'organisation devra être déterminé par les conventions pluriannuelles, prévues par l'article 7, entre l'ANCT et les différents opérateurs de l'État. Dans ce cadre, l'autonomie fonctionnelle de certains opérateurs, notamment la Caisse des dépôts et consignations, doit être préservée.

J'entends que le guichet unique ne doit pas être uniquement administratif, mais aussi financier. Nous aurons certainement un débat sur la question du transfert ou de la mutualisation de certains budgets lors de la prochaine loi de finances. En attendant, la proposition de loi autorise l'agence à bénéficier de subventions de l'État et d'autres personnes publiques. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2, modifié.

Article 3

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

Conseil d'administration et directeur général de l'ANCT

La commission examine l'amendement CE24 de M. Max Mathiasin.

M. Max Mathiasin. Cet amendement tend à prévoir qu'au moins un représentant des outre-mer siège au conseil d'administration.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis, le nombre exact de représentants des collectivités territoriales doit être déterminé par décret et non par la loi. Cela étant, je suis favorable à l'objectif poursuivi par cet amendement : c'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement CE57 qui reprend plusieurs de vos amendements, et précise que tous les territoires fragiles, et notamment les territoires ultramarins, devront être représentés au conseil d'administration de l'agence.

M. Max Mathiasin. Madame la rapporteure, je vois que vous tenez compte des particularités de la France et de la dimension spécifique de sa composition territoriale, avec ses onze territoires d'outre-mer disséminés dans trois océans, ce que peu de députés métropolitains font spontanément.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE3 de M. Dino Cinieri.

M. Dino Cinieri. Le présent amendement vise à garantir un dialogue permanent entre les différents acteurs, en intégrant, au conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), des représentants de groupements professionnels, notamment l'ingénierie privée, dont la proposition de loi reconnaît à l'article 2 qu'elle est l'un des leviers de l'ANCT au service des

territoires. Cela permettrait l'intégration de géomètres-experts ou encore d'urbanistes.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Votre amendement a le mérite d'aborder le sujet de l'association des acteurs privés à l'action territoriale : on voit bien qu'aujourd'hui, les projets ne fonctionnent pas sur un mode tout-public ou tout-privé, mais avec un « mix » des deux : mieux on associera les uns et les autres, plus ils seront assurés d'aboutir.

À mes yeux, les acteurs privés devraient intervenir au moins à deux niveaux. D'abord, au niveau du comité de cohésion territoriale, qui travaille à l'échelle départementale : en les associant autour de la table, on bénéficiera de leur expertise, de leur mobilisation et de leur capacité à accompagner les projets. Ensuite au niveau du conseil d'administration : et vous avez raison, il y a effectivement quelque chose à faire pour y associer les représentants du secteur privé.

Néanmoins, la formulation que vous proposez laisse penser qu'ils y auraient une voix délibérative, alors que nous devrions rester, me semble-t-il, dans une logique de voix consultative – c'est aussi l'avis de la rapporteure au fond, Mme Yolaine de Courson, qui travaille actuellement avec le Gouvernement à un schéma de gouvernance qu'elle proposera la semaine prochaine en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

À défaut d'un retrait de votre part, je serai donc au regret d'émettre un avis défavorable à l'adoption de votre amendement.

M. Dino Cinieri. Je le maintiens, mais j'ai bien entendu vos propos.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE25 de M. Max Mathiasin, CE57 de la rapporteure pour avis, CE36 de Mme Véronique Hammerer et CE17 de M. Max Mathiasin.

M. Max Mathiasin. L'article 1^{er} de la présente proposition de loi précise que l'Agence nationale de la cohésion des territoires exerce ses missions sur l'ensemble du territoire national. En cohérence avec son champ d'action, il est nécessaire de préciser, comme le proposent mes amendements CE25 et CE17, que le conseil d'administration assure une juste représentation des territoires ultramarins, lesquels sont caractérisés par des spécificités qui se traduisent parfois en difficultés en termes géographiques comme, par exemple, l'éloignement et l'insularité, ou encore climatiques comme les ouragans.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. L'amendement CE57 vise à faire la synthèse d'un certain nombre de publics cibles ou de territoires fragiles : la ruralité, l'hyper-ruralité, les territoires montagnards, les territoires

ultramarins... Soyez au demeurant assuré, Monsieur Mathiasin, du soutien de très nombreux métropolitains aux territoires que vous représentez.

M. Max Mathiasin. Je regrette seulement que ce soutien ne soit pas toujours spontané.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Il faudrait évoquer aussi les territoires des quartiers prioritaires de la ville, qui sont aujourd'hui des cibles spécifiques de nos politiques publiques.

Pour prendre tous ces différents territoires en compte, nous avons deux manières de faire. Ou bien on caractérisait la fragilité de manière large, mais sans permettre de mettre l'accent sur ces différents territoires à travers la représentativité au sein du conseil d'administration ; ou bien tenter de faire une synthèse pour la soumettre à la ministre, à la faveur de l'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire – dans la mesure où nous ne sommes saisis que pour avis ; à elle de nous dire comment ces territoires vont être représentés dans le futur conseil d'administration de l'agence.

C'est cette deuxième option que j'ai retenue, au risque de m'attirer certaines critiques, en tentant de lister les différents publics et territoires à nos yeux essentiels.

Mme Stéphanie Do. L'amendement CE36 est défendu.

La commission rejette l'amendement CE 25.

Puis elle adopte l'amendement CE57.

En conséquence, les deux amendements CD36 et CE17 tombent.

Enfin, elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3, modifié.

Article 5

(article L. 1232-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Organisation territoriale de l'agence : délégués territoriaux et comités de la cohésion territoriale

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE13 de M. Dino Cinieri et CE53 de la rapporteure pour avis.

M. Dino Cinieri. Incontestablement, la région reste l'entité la mieux placée pour répondre aux besoins et aux exigences de nos concitoyens. Dans un souci de cohérence de leurs interventions, mon amendement CE13 prévoit que les délégués territoriaux de l'agence exercent leurs missions sous la coordination du représentant de l'État dans la région.

Je voudrais vous citer l'exemple des six maisons de santé qui, en région Auvergne-Rhône-Alpes, dans ma circonscription, vont voir le jour grâce à un financement de la région à hauteur de 200 000 euros pour chacune d'entre elles.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Effectivement, l'échelon régional n'était pas traité dans la proposition de loi initiale. Or, on voit bien que c'est l'articulation entre l'échelle de proximité départementale, parfois infradépartementale, et l'échelle régionale et nationale qui conditionnera le succès de l'agence.

Mon amendement CE53 répond à ce souci de préciser le rôle de la région en prévoyant que le représentant de l'État dans la région recensera et organisera l'apport d'appuis techniques complémentaires disponibles au niveau régional : celle de ses services, mais également celle des partenaires de l'État au niveau régional – on sait que l'ADEME, par exemple, travaille au niveau régional en y apportant une certaine expertise.

Cela étant, le préfet de région organisera l'appui aux différents projets dans un esprit de régulation des demandes plutôt que de validation formelle : nous tenons à rendre aux préfets de département un pouvoir déconcentré de décision. C'est la raison pour laquelle, Monsieur Cinieri, je préfère la formulation « recense et organise l'apport » à celle de « coordination », qui présuppose un rapport hiérarchique et laisse penser que la décision aurait lieu au niveau régional, et non au niveau départemental.

À défaut d'un retrait de votre part, je serai donc au regret d'émettre un avis défavorable à l'adoption de votre amendement.

Mme Laure de La Raudière. L'amendement de Mme de Lavergne est essentiel, car il est vraiment important de donner un rôle de chef de projet au délégué territorial afin qu'il puisse actionner les services de l'État concernés par un projet. Donc je le soutiens amplement : c'est ce que je demande depuis très longtemps. Cela permet, en fait, d'introduire la notion, bien connue dans le secteur privé, de chef de projet au sein de l'État, où elle n'existe pas du tout.

M. Dino Cinieri. C'est au département que revient la compétence sociale. Or je suis élu dans une circonscription de campagne, une circonscription rurale où le département n'a pas malheureusement les moyens de subvenir aux besoins du territoire.

Mme Véronique Hammerer. Pardonnez-moi, mais il y a une confusion : nous parlons du délégué territorial, c'est-à-dire du préfet de département, non du conseil départemental. C'est le délégué territorial qui doit avoir les mains libres pour pouvoir user de son droit de tirage par rapport à un projet. Ainsi, il pourra être beaucoup plus réactif. En fait, on confère un sens aux territoires les plus proches du citoyen, qui sont les départements.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. La question n'est pas tant celle de l'échelon auquel on travaille que celle de l'articulation entre le département et la région. L'un des paris que l'agence doit réussir à tenir, c'est celui de repositionner le préfet de département comme le responsable capable d'actionner les projets, y compris à l'échelle régionale, sans les faire valider nécessairement par le préfet de région, auquel revient plutôt un rôle de régulation. Comme l'a très bien dit Mme de la Raudière, il s'agit d'instituer un chef de projet en n'attendant de la région qu'une action de régulation.

M. Didier Martin. Dans l'amendement de la rapporteure, le représentant de l'État « recense et organise l'apport d'appuis techniques complémentaires » : on pourrait croire à une inversion des rôles, avec un préfet départemental chef de projet tandis que le préfet de région recenserait et apporterait des appuis techniques. Ce n'est pas dans cet esprit qu'il faut considérer la question : si le préfet de région n'a pas d'autorité directe sur les préfets des départements, qui sont les acteurs essentiels, on peut imaginer qu'il veillera de lui-même à la bonne coordination des actions des différents départements dans les politiques de l'État. C'est du reste la pratique au quotidien.

La commission rejette l'amendement CE13.

Puis elle adopte l'amendement CE53.

Elle examine ensuite l'amendement CE42 de Mme Véronique Hammerer.

Mme Véronique Hammerer. Cet amendement précise que le délégué territorial veille à encourager la participation du public dans le cadre de l'élaboration des projets des collectivités territoriales et de leurs groupements.

J'ai la conviction que plus on intégrera le citoyen dans les projets qui ont un impact sur sa vie quotidienne, plus cela redonnera du sens à son implication et plus les personnes se sentiront considérées et concernées. J'entends donc que le délégué territorial soit particulièrement attentif à ce que la participation des citoyens puisse être engagée. Je précise bien que la participation des citoyens peut se faire à plusieurs niveaux : ce peut être simplement une concertation, mais cela peut aller aussi dans le sens d'une coconstruction, voire, éventuellement, d'une cogestion.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Votre conviction, Madame la députée, est parfaitement illustrée par ce que nous vivons : les citoyens ne veulent plus voter tous les cinq ou six ans et rentrer chez eux pour y rester passifs entre-temps. Ils veulent au contraire participer à l'élaboration et à la décision des projets qui les concernent. Il me paraît donc essentiel que cette notion soit intégrée dans le projet de loi et dans les objectifs assignés aux préfets de département. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

La commission examine l'amendement CE14 de M. Dino Cinieri.

M. Dino Cinieri. Afin d'adapter au mieux les politiques de cohésion territoriale en fonction des besoins et des caractéristiques propres à chaque territoire, cet amendement vise à ce que les délégués territoriaux de l'agence puissent, à titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter de la promulgation de la loi, faire eux aussi usage de cette faculté dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Dès l'annonce de la création de l'ANCT, le Président de la République a évoqué le sujet récurrent de l'expérimentation. C'est pourquoi le décret du 29 décembre 2017 permet une expérimentation dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville. Celle-ci doit durer deux ans et concerne neuf territoires : les régions des Pays de la Loire, de la Bourgogne-Franche-Comté ainsi que les départements du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Creuse, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Mayotte. Nous devrions d'abord mener cette expérimentation à son terme avant de la généraliser en tant que telle dans la loi. En outre, il n'est pas nécessaire d'en passer par la loi pour créer un régime dérogatoire dans le domaine réglementaire. Je vous propose donc le retrait de l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle passe à l'amendement CE28 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Je me réjouis de la création d'un comité départemental de la cohésion territoriale chargé d'évaluer et de présenter l'ensemble des projets. Il aura toute son utilité car l'« Agence des territoires » ne pourra pas financer l'ensemble des projets qui naîtront du dynamisme des territoires ruraux. L'amendement CE28 vise à ce que ce comité tienne un débat et émette un avis consultatif – une simple réunion de présentation risquerait de frustrer sévèrement les élus présents, privés de la possibilité d'émettre un avis sur la feuille de route présentée par le délégué territorial. Au fond, il s'agit de remettre les élus dans la boucle. Le délégué territorial, c'est le préfet ; la décision lui appartient. Mais il me semble souhaitable de demander leur avis aux élus qui siègent dans l'organe de concertation.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. J'entends votre préoccupation : le fait de donner davantage de pouvoir au préfet de département lui permet de tenir plus efficacement son rôle de chef de projet, et vous voudriez instaurer une forme de codécision par cet avis consultatif.

Mme Laure de La Raudière. Non, ce n'est pas une codécision !

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. À tout le moins une participation ou une aide à la décision. Ma conviction est la suivante : pour que le dispositif fonctionne, nous devons éviter les procédures trop lourdes que l'on

rencontre parfois sur le terrain. Or je crains que cet avis consultatif ne retarde des projets qui arriveront au fil de l'eau, car il faudra attendre la réunion suivante du comité pour que l'avis soit rendu. J'y suis défavorable, car le processus doit être plus agile, dynamique, rapide et réactif, ce que ne permettra pas la formulation par le comité d'un avis préalable au lancement des projets.

Mme Laure de La Raudière. Je comprends votre crainte : vous imaginez un comité qui fonctionne comme auparavant. Mais on pourrait parfaitement imaginer un avis dématérialisé : la sollicitation de l'avis pourrait être faite par courrier électronique.

Par ailleurs, les préfets commencent par recenser les projets avant de rendre leurs arbitrages, qu'il s'agisse de la DETR, de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou des contrats de ruralité. Ce recensement préalable est nécessaire et leur sert à affecter environ 80 % voire 90 % de leur enveloppe. Au moins pour cette partie de l'enveloppe et en fonction de leur pratique, il me semble essentiel d'impliquer les élus. Nous connaissons déjà de trop nombreux cas d'hypercentralisation de l'État contre lesquels les élus locaux sont très remontés. Il serait regrettable de créer un comité départemental pour ne pas lui demander son avis consultatif. Autant ne pas le créer du tout et assumer jusqu'au bout la centralité du dispositif !

M. Fabien Di Filippo. Je ne peux que souscrire aux propos de Mme de La Raudière. J'ai cru vous entendre faire part dans votre intervention liminaire, Madame la rapporteure, de votre volonté d'être plus proche des élus et de nouveau à l'écoute des territoires. Le calendrier des réunions et l'éventuel report des projets d'un ou deux mois ne sont rien par rapport au fait de permettre aux élus locaux de se réapproprier la mise en œuvre des projets et, d'une certaine manière, la destinée de leurs territoires en votant et en émettant un avis consultatif. Dans ce processus, ils demandent la fin de la centralisation et veulent se réapproprier le pouvoir décisionnel concernant ce qui se fait chez eux. Je ne comprends pas, après vos propos, ceux du Président de la République et ceux désormais de la majorité, que l'on n'aille pas davantage dans le sens de cette consultation. J'y vois pour ma part une mesure de bon sens et je la soutiendrai.

M. Didier Martin. Ne nous prenons pas au piège de cette argumentation : ce n'est pas ainsi que les choses fonctionneront – du moins selon ce que j'en ai compris. Le comité départemental sera informé des dossiers en toute transparence, mais n'oublions pas que ce sont les élus locaux qui décident des projets – commune, EPCI, groupement d'EPCI – et non un comité départemental. Il n'y a ni enveloppe, ni gâteau à partager.

Mme Laure de La Raudière. Mais si ! La DETR, la DSIL et ainsi de suite !

M. Didier Martin. Non, ce n'est pas ainsi que les choses fonctionneront. Les éléments de financement existent déjà. Il ne s'agit pas de les rassembler dans

un pot pour les partager, mais de les mobiliser à bon escient lorsqu'un projet local émerge après avoir été porté et incubé. Le comité départemental en est informé pour garantir la transparence, mais il n'est pas question d'une recentralisation départementale des fonds.

Mme Véronique Hammerer. Je savais que nous arrivions à un point difficile. Souvenez-vous des contrats de ruralité, que je connais un peu, n'en déplaise à M. Fasquelle, car je suis conseillère municipale. Les maires ont souvent cru que ces contrats de ruralité étaient des subventions supplémentaires. Or ce n'est pas du tout le cas : il s'agissait de projets prioritaires pour l'attribution de la DETR ; c'est tout à fait différent. N'allons surtout pas faire croire que l'ANCT distribuera des subventions supplémentaires. L'ANCT est un facilitateur qui ouvrira des portes à des subventions déjà existantes. Ce n'est évidemment pas au sein de ce comité départemental que sera décidée l'attribution des DETR : ces DETR suivront le même fonctionnement qu'auparavant. En revanche, il sera possible d'étudier en priorité un dossier déclaré recevable par l'ANCT pour l'attribution de la DETR.

Comprenez bien, Madame de La Raudière, que le délégué territorial réunira autour de lui un comité opérationnel où se trouveront déjà toutes les collectivités et les ressources locales. C'est entre eux qu'ils décideront comment aider les porteurs de projets, c'est-à-dire l'EPCI ou la mairie. Il est impératif d'assurer la réactivité et l'efficacité de l'obtention de plusieurs soutiens. Encore une fois, l'ANCT n'accordera pas de subventions.

Mme Laure de La Raudière. Un point d'histoire, tout d'abord : lors de leur création, les contrats de ruralité ont bel et bien été assortis d'un financement spécifique, qui a été interrompu par la suite.

Je sais bien que l'« Agence des territoires » ne disposera pas de financements spécifiques et qu'elle ne fera que mobiliser les outils financiers existants de l'État : DETR, DSIL, FISAC – pour ce qu'il en reste. Je dis simplement qu'en l'état actuel du texte, la réunion du comité départemental risque de ne servir qu'à permettre au délégué territorial de rendre compte de ce qu'il a fait. Ce n'est pas ce que je souhaite, mais je soutiens que, dans certains territoires, c'est ainsi que les choses se passeront, parce que c'est ainsi que fonctionne l'État... L'ajout d'un avis consultatif ne vise pas à freiner les projets – il suffit en effet d'un avis donné une ou deux fois par an, au besoin de manière dématérialisée ; c'est loin d'être un mécanisme lourd. Le comité départemental ne doit pas seulement être un lieu où le préfet rend compte de son action.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. J'entends vos inquiétudes : elles font partie du débat et il faudra les relayer auprès de la ministre lorsqu'elle écrira le décret prévu par le projet de loi pour préciser la composition, les conditions de saisine et le fonctionnement du comité. À ce stade toutefois, je ne partage pas votre avis : lors des auditions, l'Agence du numérique et l'EPARECA se sont eux aussi inquiétés que ce comité, s'il devait émettre un avis

consultatif, puisse alourdir les procédures alors que ces organismes ont l'habitude d'intervenir en temps réel sans difficulté et dans le respect de la libre administration des collectivités et du contrôle qu'elles ont de leurs projets. *In fine*, chaque projet proposé doit trouver avec l'ANCT un accompagnement réactif.

En clair, nous n'avons pas la même vision de ce que doit être ce comité, mais j'entends vos inquiétudes et je veillerai à ce que des réponses vous soient apportées.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CE41 de Mme Véronique Hammerer.

Mme Véronique Hammerer. Cet amendement vise à ce que la composition et les conditions de saisine du comité départemental soient précisées par la voie réglementaire, par souci de souplesse. Chaque territoire a ses particularités, son fonctionnement, sa cohérence. Il faut laisser au délégué territorial mais aussi aux acteurs locaux, dont les élus, le choix de leur mode de fonctionnement.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5, modifié.

Après l'article 5

La commission examine l'amendement CE12 de M. Dino Cinieri.

M. Dino Cinieri. Le présent amendement prévoit la mise en place dans chaque région d'un comité régional de la cohésion des territoires, coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional, et dont les travaux feront l'objet d'une présentation annuelle en conférence territoriale de l'action publique. La composition et les modalités de fonctionnement de ce comité seront précisées par décret. Qu'en dit Mme la rapporteure ?

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Tel qu'il est rédigé, votre amendement va bien au-delà de la seule question de l'ANCT puisqu'il confie de manière générale aux régions et à l'État la coordination de tous les projets défendus par les collectivités territoriales, indépendamment de l'intervention de l'agence. Ce faisant, il remet en question l'autonomie des collectivités territoriales, car cette coordination pourrait aller à l'encontre du principe de leur libre administration. Ajoutons que cette proposition de loi n'a pas pour objet de rouvrir le débat sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Par ailleurs, l'agence doit fonctionner selon une logique ascendante. Créer un comité au niveau régional et, par le fait, une strate supplémentaire risquerait

d'ajouter de la lourdeur au processus et ne correspond pas à l'esprit de ce que doit être l'agence. J'émet donc un avis défavorable tout en précisant bien que l'échelon régional est essentiel, et que les partenaires régionaux – qu'il s'agisse de l'État, les opérateurs de l'État ou d'autres partenaires – participeront aux comités départementaux en tant que personnes-ressources.

La commission rejette l'amendement.

Article 6

(chapitre III du titre III du livre II de la première partie [nouveau] et article L. 1233-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Ressources de l'agence

La commission examine l'amendement CE37 de Mme Véronique Hammerer.

Mme Stéphanie Do. Conformément à la proposition de loi initiale, cet amendement vise à donner la possibilité à l'agence de recourir aux financements participatifs.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure. La formulation que vous proposez figurait dans la proposition de loi initiale. Les financements participatifs constituent des moyens novateurs de financer les projets, vers lesquels l'agence devra se tourner. Le Conseil d'État, cependant, a observé qu'il ne s'agit pas d'une catégorie juridique de ressources, mais plutôt d'un mode de collecte. Il n'y a donc pas lieu de le mentionner parmi les catégories de ressources. Je vous propose le retrait de l'amendement.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6, sans modification.

Article 6 bis

(article L. 1233-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création de filiales et participation au capital d'organismes publics ou privés

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 bis, sans modification.

Article 7

(article L. 1233-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Conventions pluriannuelles conclues entre l'ANCT, l'État et les établissements publics intervenant sur des périmètres connexes et complémentaires (ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA)

La commission examine les amendements identiques CE54 de la rapporteure et CE39 de Mme Véronique Hammerer.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Lors de leur débat en première lecture, nos collègues sénateurs avaient exprimé la crainte que les financements de l'ANRU soient utilisés à d'autres fins que des projets concernant les quartiers qu'elle a retenus. Nous avons reçu tous les gages et assurances nécessaires pendant les auditions et de la part de la ministre : il n'y a pas de raison que l'agence conventionne avec toutes les structures sauf avec l'ANRU. L'ANCT sera un acteur clé de la cohésion dans le cadre de la politique de la ville et, à ce titre, le conventionnement avec l'ANRU est nécessaire. L'exception n'étant pas justifiée, je vous propose de la supprimer par l'amendement CE54.

Mme Véronique Hammerer. L'amendement CE39 est identique.

La commission adopte les amendements.

Elle passe à l'amendement CE38 de Mme Véronique Hammerer.

Mme Stéphanie Do. Cet amendement vise à clarifier le rôle des établissements publics dans le fonctionnement de l'agence. Par le biais de conventions, ils participent à la mise en œuvre et au financement de programmes nationaux territorialisés, d'une part, et de projets locaux soutenus par l'agence, d'autre part.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. Cet amendement est intéressant en ce qu'il explicite les deux méthodes d'intervention de l'ANCT selon qu'il s'agit de projets proposés au fil de l'eau ou de projets s'inscrivant dans le cadre de programmes nationaux territorialisés. Je crains néanmoins que sa formulation ne laisse croire, à tort, que les programmes nationaux territorialisés ne sont pas des projets locaux. Compte tenu de ce risque, je vous propose de le retirer en vue de la séance ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CE55 de la rapporteure pour avis.

Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis. L'article 7 prévoit que les conventions pluriannuelles sont transmises aux commissions de l'Assemblée et du Sénat qui sont compétentes en matière d'aménagement du territoire. Compte tenu du périmètre de l'agence, j'ai souhaité qu'elles soient également renvoyées aux commissions compétentes en matière de politique de la ville.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7, modifié.

Article 8

(article L. 1233-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Personnels de l'agence

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8, sans modification.

TITRE II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 9

(article L. 131-4 du code de l'environnement et article 46 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013)

Composition des conseils d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9, sans modification.

Article 9 bis

(tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

Audition du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires par les commissions compétentes en matière d'aménagement du territoire de chaque assemblée

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis, sans modification.

Article 10

(article L. 411-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article L. 144-5 du code de commerce, article L. 321-14 du code de l'urbanisme, article 26-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, article 28 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, article 17 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, article 22 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)

Conditions du transfert des établissements ou services intégrés à l'Agence nationale de la cohésion des territoires

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10, sans modification.

Article 11

Conditions d'application de la présente loi

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11, sans modification.

M. Mickaël Nogal, président. L'amendement CE27 sur le titre est sans objet, du fait du rejet de l'amendement CE26 à l'article 1^{er}.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi, modifié.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Action Logement *

M. Bruno Arcadipane, président

M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président

M. Bruno Arbouet, directeur général

Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Nicolas Grivel, directeur général

M. Damien Ranger, directeur des relations publiques et de la communication

France urbaine

M. Jean Luc Moudenc, maire de Toulouse, président de Toulouse métropole et président de France urbaine

M. Antoine Grezaud, conseiller de M. Moudenc

M. Olivier Landel, délégué général de France urbaine

Mme Chloé Mathieu, conseillère France urbaine

Cabinet du ministre de la transition écologique et solidaire

Mme Nicole Klein, directrice du cabinet

Association du corps préfectoral

M. Michel Cadot, préfet de région, préfet de Paris

M. Visilije Kujacic, chargé de mission

Villes de France

M. Jacques Lamblin, maire de Lunéville

M. Jonathan Gainche, directeur général de Villes de France

Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

Mme Valérie Lasek, directrice générale

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

M. Serge Morvan, commissaire général

M. Eric Lajarge, directeur de cabinet

Mme Alice Takacs, cheffe de cabinet

Mme Léana Schweitzer, stagiaire

Représentants du personnel de l'EPARECA

M. Philippe Balza, responsable de programme

M. Aurélien Lemaire, responsable de programme

Mme Laure Lavaud, manager d'espaces commerciaux et artisanaux

AVICCA (association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel)

M. Ariel Turpin, délégué général

Agence régionale de santé (ARS) de Nouvelle-Aquitaine

M. Olivier Serre, directeur des territoires

InfraNum

M. Étienne Dugas, président

M. Hervé Rasclard, délégué général

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

M. Grégoire Frèrejacques

Caisse des dépôts et consignations – Banque des territoires

M. Olivier Sichel, directeur général adjoint, directeur de la Banque des territoires

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Sébastien Gouttebel, président de l'AMR63

M. Vanik Berberian, président de l'AMRF

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat *

M. Jacques Garau, directeur général

Mme Valérie Chaumanet, directrice des relations institutionnelles

Mme Marianne Villeret, responsable du service des politiques territoriales et des financements publics

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

M. Arnaud Leroy, président

M. Fabrice Boissier, directeur général délégué

Association des maires Ville et Banlieue de France

M. Philippe Rio, maire de Grigny

Syndicat d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux (SATESE) de la Seine-et-Marne

M. Jacques Place, directeur de l'eau de l'environnement et de l'agriculture

M. Maxime Gabet, chef du service SATESE

Agence du numérique

M. Laurent Rojey, directeur

Mme Oriane Ledroit, chargée de la mission Société numérique

Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. Marc Chappuis, directeur adjoint du cabinet

Mme Juliette Part, conseillère aménagement et territoire

M. Julien Autret, conseiller chargé des affaires parlementaires et législatives, relations avec les élus

Chambre de commerce et d'industrie de France (CCI-France) *

M. Pierre Goguet, président

M. Jérôme Pardigon, directeur des affaires publiques, directeur de cabinet du président

Mme Laure Prevot, chargée de mission relations institutionnelles et partenariats à la direction des affaires publiques

Régions de France

M. Jules Nyssen, directeur général

M. Pascal Gruselle, conseiller aménagement du territoire

Mme Marie-Reine Dubourg, conseillère aux relations parlementaires

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Mélanie Przyrowski, conseillère parlementaire

M. Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique

M. Laurent Weill, adjoint au sous-directeur du commerce, de l'artisanat et de la restauration (SDCAR /STCAS de la DGE)

M. Pierre-André Durand, préfet de la Seine-Saint-Denis

M. Yves Rousset, préfet de la Haute-Loire

« Cluster ruralité » de la région Nouvelle-Aquitaine

Mme Geneviève Barat, vice-présidente

M. Florian Mage, chargé de mission

Agence technique départementale « Gironde Ressources »

M. Jean-Luc Gleize, président, président du conseil départemental de la Gironde

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*