



N° 1662

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
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).

TOME I

AVANT-PROPOS, SYNTHÈSE

PAR MME YOLAINE DE COURSON

Députée

Voir les numéros :

Sénat : 2, 98, 99 et T.A. 20 (2018-2019).

Assemblée nationale : 1393, 1621, 1623 et 1632.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
SYNTHÈSE.....	7
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	13

AVANT-PROPOS

L'Agence nationale de la cohésion des territoires illustre la nécessité d'une nouvelle alliance autour de la ressource territoriale entre élus locaux, citoyens, acteurs publics et privés pour donner de beaux jours aux politiques publiques et aux initiatives territoriales.

L'objet de la proposition de loi portant création de cette agence est de permettre à chaque territoire, à chaque bassin de vie de révéler les ressources uniques et singulières dont il dispose et de créer la dynamique collective visant à en faire un projet partagé.

Permettre à toutes les collectivités locales – et en particulier aux communes, intercommunalités, pays et départements – qui n'ont pas les moyens d'ingénierie, humains ou financiers suffisants de tirer parti de leurs atouts comme facteur d'attractivité et de développement, tel est l'un des enjeux essentiels de cette proposition de loi.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires doit permettre de changer le regard des collectivités sur elles-mêmes et le regard de chacun sur ces territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains, à la ville ou à la campagne, en métropole ou en outre-mer, à la montagne ou sur le littoral. En outre, elle permettra de rattraper les retards empilés historiquement ou qui relèvent de missions régaliennes telles que le déploiement de services publics, d'équipements, d'infrastructures médicales, de transport ou numériques.

Si elle doit naturellement contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'État et à l'adaptation des programmes nationaux en matière d'aménagement et de cohésion dans chaque territoire (programmes Cœur de ville, Territoires d'industrie, ...) le projet global qu'elle doit porter est de leur permettre de se développer et de revendiquer une identité propre à partir de leurs ressources singulières.

Ce changement d'approche passe par une nécessaire différenciation. Chaque projet doit s'inspirer des spécificités locales pour magnifier le territoire. Le défi que doit relever cette proposition de loi est de faire de cette agence l'outil qui va non seulement rattraper les retards mais aussi donner les moyens aux collectivités de sauter joyeusement dans l'avenir.

Le gage du succès de cette agence, qui sera simple et accessible, s'illustre aussi dans le changement de méthode qu'elle opère : plus d'appels à projets qui viennent du haut et qui faisaient naître une concurrence malsaine, mais des projets de proximité qui émergent des hommes et des femmes des territoires et qui appellent des collaborations et des alliances constructives. La cohésion des territoires, c'est développer l'attractivité de chacun et la solidarité des territoires entre eux.

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

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

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

Grâce aux moyens dont elle dispose, à l'ingénierie qui sera mobilisée, aux conventions qui seront passées avec les différentes agences de l'État et à l'inspiration qui sera mise au service des collectivités, des territoires et des habitants, l'Agence nationale de la cohésion des territoires sera l'instrument de cette ambition.

Cette agence est la garantie offerte aux territoires de faire émerger, grandir et réussir les projets des collectivités et de leurs habitants. C'est pour cela que nous favorisons une démarche souple et adaptée à chaque territoire, pour que les projets naissent, avant tout, d'une vision partagée.

SYNTHÈSE

I. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 1^{er} de la proposition de loi déposée par le groupe RDSE du Sénat vise à créer une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en définissant son statut juridique (établissement public de l'État) et son périmètre géographique d'activité (l'ensemble du territoire national).

L'article 2 charge la future ANCT de trois missions. La première mission correspond à une double logique d'action :

– une action « descendante » : la mise en œuvre, au niveau local, des programmes définis au niveau national ;

– une action « ascendante » consistant pour l'ANCT à soutenir les projets portés par les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux ;

La définition de cette première mission générale de l'ANCT conduit à intégrer dans celle-ci une partie des missions actuellement exercées par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

La deuxième mission confiée à la future agence correspond à l'intégration, dans celle-ci, de l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et donc des activités que mène celui-ci dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les zones couvertes par le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Enfin, la troisième mission confiée à l'ANCT est de soutenir les projets et initiatives numériques développés dans les territoires, en reprenant certaines activités actuellement menées par l'Agence du numérique : la mise en œuvre du plan « France Très Haut Débit », la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage.

L'article 3 définit la composition du conseil d'administration de l'ANCT, en distinguant des membres ayant voix délibérative et des membres ayant voix consultative. Les représentants de l'État doivent représenter au moins la moitié des membres ayant voix délibérative, et le président du conseil d'administration est élu parmi les membres représentant les collectivités territoriales.

L'article 4 dispose que le directeur général de l'ANCT est nommé par décret et qu'il réunit un comité d'action territoriale composé des directeurs généraux de quatre établissements de l'État qui agissent dans le domaine de

l'aménagement et de la cohésion des territoires : l'ADEME, le CEREMA, l'ANRU et l'ANAH.

L'article 5 dispose que le préfet de département est le délégué territorial de l'ANCT et qu'il peut subdéléguer cette compétence.

L'article 6 définit les ressources de l'ANCT et prévoit notamment qu'elle peut recevoir des subventions de l'État ou d'autres personnes publiques ou privées.

L'article 7 prévoit que l'État, l'ANCT et les opérateurs publics intervenant dans le domaine de l'aménagement et de la cohésion des territoires concluent des conventions qui prévoient les conditions dans lesquelles ces derniers participent au financement et à la mise en œuvre des actions de l'ANCT.

L'article 8 définit les catégories de personnels de l'ANCT ainsi que les institutions représentatives du personnel (comité technique pour les fonctionnaires de l'État et les agents non titulaires de droit public, comité social et économique pour les salariés régis par le code du travail, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail pour l'ensemble du personnel).

L'article 9 prévoit que l'ANCT est représentée au conseil d'administration de l'ADEME et du CEREMA.

L'article 10 règle les modalités de la dissolution de l'EPARECA, dont les personnels intègrent l'ANCT. Il prévoit aussi le transfert d'une partie des personnels du CGET et de l'Agence du numérique à l'ANCT.

L'article 11 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la loi.

L'article 12 dispose que les conséquences financières éventuelles de la loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs.

II. PRINCIPALES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. Sur les missions de l'ANCT et son périmètre géographique d'activité

Le Sénat a introduit une liste de territoires prioritaires pour l'action de l'ANCT (article 1^{er}). À l'article 2, il a précisé que la première mission de l'agence doit être exercée en respectant les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, et a introduit, d'une part, une prise en compte par l'agence des particularités, des fragilités et des besoins de chaque territoire, et d'autre part, une liste non exhaustive de thématiques sur lesquelles peuvent porter les projets soutenus par l'agence. La conduite, par l'agence, de programmes nationaux territorialisés doit comporter la coordination des interventions de l'État et des établissements publics.

S'agissant de la deuxième mission, le Sénat a apporté trois modifications principales :

– le périmètre géographique des interventions de l'ANCT au titre de son intégration de l'EPARECA se trouve étendu bien au-delà des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– les dispositions législatives relatives aux instruments juridiques dont dispose actuellement l'EPARECA sont introduites dans le texte ;

– l'intégration de l'EPARECA dans l'ANCT ne sera pas immédiate mais devra avoir lieu au plus tard le 1er janvier 2020.

Enfin, le Sénat a prévu qu'une convention interministérielle définirait les modalités de la reprise par l'ANCT d'une partie des activités de l'Agence du numérique.

2. Sur la gouvernance de l'ANCT à l'échelon national et à l'échelon local

À l'issue des travaux du Sénat, la composition du **conseil d'administration de l'ANCT (article 3)** est profondément transformée : la moitié des membres rassemble les représentants de l'État, les représentants des établissements publics de l'État et les représentants du personnel de l'agence ; l'autre moitié des membres sont des élus locaux et des parlementaires ; il n'y a plus de membres à voix consultative. Les représentants de l'État n'ont donc plus, à eux seuls, la majorité au sein du conseil d'administration.

Les autres dispositions relatives à la composition du conseil d'administration adoptées par le Sénat visent à assurer la parité hommes-femmes et une juste représentation de tous les territoires, notamment des territoires ruraux. La nomination du directeur général par décret est placée dans l'article 3, l'article 4 ayant été ensuite supprimé par le Sénat.

Les préfets de département, délégués territoriaux de l'ANCT (article 5), sont chargés de veiller à la cohérence des actions de l'agence avec les activités des agences techniques départementales et avec les décisions des conférences territoriales de l'action publique. Le Sénat a créé, à l'échelle de chaque département, un **comité de la cohésion territoriale**, présidé conjointement par le préfet et par un élu, qui réunit les représentants des collectivités et de leurs groupements et les autres acteurs locaux publics ou privés intéressés. Ce comité est informé des demandes adressées à l'ANCT et assure le suivi de l'exécution des projets.

3. Sur les moyens de l'ANCT

La définition des **ressources de l'ANCT (article 6)** a été clarifiée et complétée pour prévoir que l'ANCT pourra bénéficier de la rémunération de ses

prestations de service relatives à l'aménagement et à la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones en difficulté.

Par la création d'un **article 6 bis**, l'ANCT a été autorisée à créer ou à céder des **filiales** et à acquérir, étendre ou céder des participations.

4. Sur la conclusion de conventions avec les opérateurs publics intervenant dans le domaine de l'aménagement et de la cohésion des territoires

Les **agences régionales de santé** ont été ajoutées à la liste des organismes avec lesquels l'ANCT conclut des conventions et qui font partie du comité d'action territoriale (article 7).

Il a été précisé que la convention conclue par l'**ANRU** ne peut pas prévoir une participation au financement des actions de l'ANCT (article 7).

5. Fusion des instances représentatives du personnel

Les instances représentatives du personnel prévues par la proposition de loi initiale ont été remplacées par un **comité social et économique** unique (article 8).

6. Dispositions diverses et de coordination avec la proposition de loi organique

Un article 9 *bis* a été créé pour prévoir que c'est la commission compétente en matière d'aménagement du territoire qui sera chargée, à l'Assemblée nationale et au Sénat, d'émettre un **avis sur la nomination du directeur de l'ANCT**.

Le **gage financier** (article 12) a été supprimé.

III. PRINCIPALES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR VOTRE COMMISSION

1. Sur les missions de l'ANCT et son périmètre géographique d'activité

À l'article 1^{er}, la liste des territoires sur lesquels l'ANCT doit prioritairement cibler son action a été complétée pour prendre en compte :

- les territoires caractérisés par des difficultés sociales ;
- les territoires caractérisés par des contraintes géographiques ;
- les zones mentionnées à l'article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De plus, à la liste des catégories de territoires prioritaires a été ajoutée une catégorie de projets devant être considérée également comme prioritaire pour l'agence : les projets innovants.

À l'article 2, qui définit les missions de l'agence, plusieurs modifications ont été adoptées. **La mission générale de soutien des projets** des collectivités territoriales a été complétée sur plusieurs points :

– l'agence doit tenir compte non seulement des besoins mais aussi des atouts des territoires, et veiller à la prise en compte des spécificités des territoires de montagne ;

– l'introduction d'une référence à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales permet de garantir aux pôles d'équilibre territorial et rural la possibilité de saisir l'ANCT ;

– la mission de l'ANCT intègre une dimension d'inspiration et de conseil aux collectivités ;

– enfin, la liste indicative de thématiques insérée par le Sénat pour illustrer, par des exemples, les types de projets soutenus par l'agence a été modifiée, pour y inclure les projets en faveur du développement économique, du logement et des quartiers prioritaires de la politique de la ville ; s'agissant de l'accès aux soins, il a été précisé qu'en la matière, l'agence devra respecter les compétences des agences régionales de santé.

S'agissant des méthodes et des moyens consacrés à l'exercice de cette mission, le recours des porteurs de projets à **l'ingénierie** publique et privée a été précisé pour que les différentes formes d'ingénierie soient prises en compte, pour que l'agence recense l'ingénierie existante et pour qu'elle assiste, en cas de besoin, les collectivités dans leurs demandes de subventions au titre des fonds européens. L'agence doit aussi favoriser la **coopération** entre les territoires et **diffuser les informations** relatives aux projets dont elle a connaissance.

En ce qui concerne **la mission de conduite des programmes nationaux territorialisés**, l'agence doit déconcentrer leur mise en œuvre au moyen de contrats de cohésion territoriale.

L'agence assure aussi une mission d'alerte et de veille sur l'impact territorial des politiques publiques.

La mission de l'ANCT dérivée de la mission actuellement remplie par l'EPARECA a été complétée pour permettre à l'agence de soutenir des projets relatifs à des espaces commerciaux et artisanaux incluant également d'autres activités de services, et étendre le périmètre géographique de cette mission aux secteurs couverts par les opérations de revitalisation de territoires.

Enfin, **la mission correspondant à la reprise, par l'ANCT, d'une partie des missions de l'Agence du numérique** a été complétée pour inclure une dimension d'aide à la conception de projets, pour couvrir les réseaux de communications mobiles et fixes à très haut débit et pour contribuer à l'accès de l'ensemble de la population aux outils numériques.

2. Sur la gouvernance de l'ANCT à l'échelon national et à l'échelon local

La composition du conseil d'administration (article 3) a été modifiée pour revenir à l'équilibre prévu par le texte initial de la proposition de loi : les représentants de l'État représentent au moins la moitié des membres du conseil ayant voix délibérative, et les représentants des quatre agences de l'État qui concluront des conventions avec l'ANCT siègent avec voix consultative. Mais à la différence du texte initial, y siègent quatre parlementaires au lieu de deux et, avec voix consultative, des personnalités qualifiées. La composition du conseil d'administration doit représenter la diversité des territoires métropolitains et ultramarins.

Le rôle des **préfets de département, délégués territoriaux de l'ANCT** (article 5), a été précisé afin qu'ils veillent à la complémentarité des actions de l'agence avec celles de l'ensemble des acteurs publics locaux ou associatifs intervenant en matière d'ingénierie. Ils doivent également encourager la participation du public dans l'élaboration des projets.

La composition du comité local de la cohésion territoriale (article 5) a été élargie pour inclure, notamment, les parlementaires élus dans le département, un représentant de l'agence régionale de santé et des personnalités qualifiées.

3. Sur la création de filiales par l'ANCT

Le champ dans lequel l'ANCT est habilitée à créer ou à céder des **filiales** ainsi qu'à acquérir, à étendre ou à céder des participations (article 6 *bis*) a été restreint aux missions relatives à l'aménagement et à la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones en difficulté, qui englobent celles de l'EPARECA.

4. Sur la définition des partenaires avec lesquels l'ANCT conclut une convention

Le principe selon lequel la convention signée par l'**ANRU** définit ses modalités de participation au financement des actions de l'ANCT a été rétabli (article 6 *ter* nouveau).

Le principe selon lequel **les agences régionales de santé** concluent une convention avec l'ANCT et sont représentées au comité d'action territoriale (article 7) a été supprimé.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Caisse des dépôts et consignations

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

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

M. Patrick Lévy-Waitz, président de la fondation Travailler autrement, auteur d'un rapport de mission sur les tiers-lieux

Association des Pôles d'équilibre territorial et rural et des Pays (ANPP)

M. Michael Restier, directeur

Mme Josiane Courteloup, députée, membre du conseil d'administration de l'ANPP

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

M. Jacques Garau, directeur général

Mme Marianne Villeret, responsable du service Politiques territoriales et financements publics

Mme Véronique Matteoli, adjointe du directeur des relations institutionnelles

M. Olivier Bouba-Olga, professeur des Universités (UFR de Sciences économiques de l'université de Poitiers)

Fédération professionnelle Syntec-Ingénierie

M. Paul Galonnier, membre du conseil d'administration

Mme Anne Zimmermann, déléguée à la construction et à l'environnement

M. Gérard-François Dumont, professeur des Universités (UFR Géographie et aménagement, université de Paris-IV Sorbonne)

Mme Coralie Noel, coordonnatrice nationale des contrats de transition écologique

Mme Sylvie Lardon, directrice de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et professeure à AgroParisTech

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

M. Serge Morvan, commissaire général

M. Eric Lajarge, directeur de cabinet

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

Mme Valérie Lasek, directrice générale

M. André Torre, directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), professeur à AgroParisTech

M. Jacques Mézard, sénateur, ancien ministre de la cohésion des territoires

France urbaine

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

M. Antoine Grezard, conseiller de M. Jean-Luc Moudenc

M. Olivier Landel, délégué général de France urbaine

Mme Chloé Mathieu, conseillère France urbaine

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

M. Pierre Jarlier, président du conseil d'administration

M. Pascal Berteaud, directeur général

M. Frédéric Mortier, directeur délégué

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint en charge des fonctions support

Association du corps préfectoral

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

M. Visilije Kujacic, chargé de mission

Agence du numérique

M. Laurent Rojey, directeur

Mme Oriane Ledroit, directrice du pôle Société numérique

Cabinet de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. Marc Chappuis, directeur adjoint du cabinet

M. Julien Autret, conseiller parlementaire

Mme Juliette Part, conseillère aménagement du territoire

Régions de France

M. François Bonneau, président délégué

M. Jules Nyssen, directeur général

Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère parlementaire

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Vanik Berberian, président

Association nationale Nouvelles Ruralités (ANNR)

M. Yves Londechamp (Coordination nationale des conseils de développement)

M. Claude Grivel (Union nationale des acteurs et structures du développement local – UNADEL)

M. Dominique Marmier (Familles rurales)

M. Jean-Baptiste Baud (Familles rurales)

M. Julien Mezzano (Nouvelles ruralités)

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

M. Arnaud Leroy, président

M. Fabrice Boissier, directeur général délégué

M. Nicolas Soudon, directeur exécutif de l'action territoriale

M. Laurent Rieutort, professeur des Universités (Université de Clermont-Auvergne), directeur du groupement d'intérêt public « Institut d'Auvergne du développement des territoires »

Association des directeurs techniques des métropoles et des départements (ADTECH)

Mme Anne-Marie Herbourg, présidente de l'association, directrice générale adjointe en charge du patrimoine et de l'aménagement des territoires au conseil départemental de Moselle

Secrétariat d'État en charge du numérique

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État

Mme Yolaine Proult, conseillère

M. Florian Humez, chef de cabinet, chargé des relations avec la presse et les élus

Mme Mélanie Przyrowski, conseillère parlementaire auprès du directeur général des entreprises (DGE)