



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 II

COMMENTAIRES D'ARTICLES

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
COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	5
TITRE I^{ER} – CRÉATION D’UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES	5
<i>Article premier</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).....	5
<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’ANCT	8
<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	20
<i>Article 3 bis</i> : Possibilité, pour un autre établissement public de l’État, de se rattacher à l’Agence nationale de la cohésion des territoires.....	25
<i>Article 4</i> : Organisation nationale de l’agence.....	26
<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	27
<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	32
<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.....	35
<i>article 6 ter (nouveau)</i> (article L. 1233-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Conventions pluriannuelles.....	36
<i>Article 7</i> (article L. 1233-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Comité d’action territoriale et conventions pluriannuelles conclues entre l’ANCT, l’État et les établissements publics intervenant sur des périmètres connexes et complémentaires (ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA).....	38
<i>Article 8</i> (article L. 1233-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Personnels de l’agence	40
TITRE II – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	43

<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).....	43
<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.....	44
<i>Article 10</i> (chapitre V du titre II du livre III et article L. 321-1 du code de l'urbanisme, article L. 411-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article L. 144-5 du code de commerce, 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, article 174 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) : Conditions du transfert des établissements ou services intégrés à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.....	45
<i>Article 11</i> : Conditions d'application de la loi.....	49
<i>Article 12</i> (articles 575 et 575 A du code général des impôts) : Conséquences financières éventuelles de la loi.....	50

COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

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

Article premier

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

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

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Un **établissement public** est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière et qui remplit des missions d'intérêt général précisément définies, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend ; les établissements publics de l'État sont donc soumis à la tutelle de l'État (concrètement, la tutelle est exercée par un ministre ou conjointement par plusieurs ministres), tandis que les établissements publics locaux sont rattachés à des collectivités territoriales. Le champ géographique de l'activité d'un établissement public de l'État n'est pas forcément l'ensemble du territoire national ; ainsi une agence régionale de santé est bien un établissement public de l'État, mais dont la compétence est géographiquement limitée.

La catégorie juridique des **établissements publics de l'État** inclut un grand nombre d'organismes, qu'il s'agisse d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), d'établissements publics administratifs (EPA) ou d'établissements publics « à double visage » ou mixtes (assurant à la fois des services administratifs et des services industriels et commerciaux).

La notion d'« institution nationale publique » est utilisée dans les textes régissant deux établissements publics nationaux : Pôle Emploi (article L. 5312-1 du code du travail) et France Compétences (article L. 6123-5 du code du travail).

Quant aux **agences**, catégorie qui compte à ce jour plus d'une centaine d'organismes selon le Conseil d'État qui les a définies comme des organismes autonomes « *exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale* » (rapport public du Conseil d'État, « Les agences, une nouvelle gestion publique ? », 2012), il peut s'agir d'instances créées *ex nihilo*, ou se substituant à des services déconcentrés de l'État (comme l'Agence nationale

pour l'emploi – ANPE – devenue ensuite Pôle emploi), **ou bien résultant de la fusion de plusieurs acteurs existants** comme par exemple l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), née de la fusion de trois agences.

Le rapport du Conseil d'État souligne que **la création d'agences publiques en France est un phénomène marqué par l'empirisme et le foisonnement**, et distingue quatre types d'agences selon les motifs de leur création :

– certaines agences ont été créées en réponse à des crises, notamment dans le secteur de la santé (Agence française de sécurité sanitaire des aliments, Agence française du sang...);

– d'autres ont été créées en lien direct avec l'émergence d'une nouvelle politique publique ou avec la volonté politique de donner à une politique une ampleur accrue (la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine illustre ce cas de figure);

– une troisième catégorie correspond aux agences créées pour moderniser la gestion de certaines actions publiques ou pour procéder à une réorganisation administrative (Agence nationale de la recherche, agences régionales de santé...);

– enfin, le Conseil d'État identifie des agences créées pour coordonner des politiques décentralisées (par exemple l'Agence nationale des services à la personne).

La notion d'agence publique ne constitue pas une catégorie juridique, puisqu'une agence peut prendre des formes juridiques multiples. Certaines agences nationales sont, juridiquement, des établissements publics administratifs, comme par exemple l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). D'autres ont le statut juridique d'EPIC, comme l'ANRU et l'ADEME. Certaines agences ne sont pas des établissements publics (il peut s'agir de groupements d'intérêt public comme l'Agence du service civique, de services intégrés dans une administration centrale comme l'Agence du numérique, d'associations comme l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes...).

II. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

Dans sa version initiale, l'article 1^{er} de la proposition de loi examinée par le Sénat dispose qu'une Agence nationale de la cohésion des territoires est créée sous la forme d'un établissement public de l'État, et est une institution publique nationale, exerçant ses missions sur l'ensemble du territoire national.

Il n'est pas attribué à ce nouvel établissement public une qualification d'EPA ni d'EPIC, car il résultera de la fusion de deux services de l'administration centrale de l'État (le Commissariat général à l'égalité des territoires et l'Agence du numérique) et d'un EPIC : l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a procédé à la codification du dispositif de l'article premier dans le code général des collectivités territoriales (nouvel article L. 1231-1).

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de son rapporteur – le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse des sénateurs – ajoutant un alinéa pour définir les territoires que l'action de l'ANCT doit cibler de manière prioritaire : les territoires « *caractérisés par des difficultés en matière démographique, économique ou d'accès aux services publics* ».

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

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 contraintes géographiques, par l'adoption d'amendements identiques de M. Christophe Euzet, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois (CD73), et de M. Bertrand Pancher (CD314) ;

– les territoires caractérisés par des difficultés sociales, par l'adoption d'amendements identiques de Mme Célia de Lavergne, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires économiques (CD122), de M. Saïd Ahamada (CD256) et de M. Jean-Claude Leclabart (CD347) ;

– les zones mentionnées à l'article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par l'adoption d'un amendement de M. Jean-Claude Leclabart (CD348), contre l'avis du Gouvernement, votre rapporteure s'en étant remis à la sagesse de ses collègues.

De plus, à la liste des catégories de territoires prioritaires a été ajoutée, à l'initiative de votre rapporteure, une catégorie de projets devant être considérée également comme prioritaire pour l'agence : les projets innovants (CD96). Sur cet amendement, le Gouvernement s'en est remis à la sagesse des membres 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'ANCT

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 définit les trois missions attribuées à l'ANCT : la première mission est une mission en partie nouvelle et en partie remplie par une structure existante, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Les deux autres missions correspondent à celles actuellement exercées par l'EPARECA (Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) et à une partie des missions remplies par l'Agence du numérique.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES MISSIONS DU CGET

Le Commissariat général à l'égalité des territoires a été créé par un décret du 31 mars 2014 ⁽¹⁾, qui lui a attribué les missions auparavant confiées à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), au Secrétariat général du comité interministériel des villes et à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Le décret réunit ces missions et les agents des trois services ainsi fusionnés dans un service placé sous l'autorité du Premier ministre.

Parmi les missions du CGET, figurent notamment :

- **la conception, la préparation et la mise en œuvre de la politique nationale d'égalité des territoires**, « dont il assure le suivi et la coordination interministérielle ». Il est chargé, en particulier, de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la **politique de la ville** ;

- **l'évaluation** des politiques publiques en matière d'égalité des territoires ;

- la participation à l'élaboration de la stratégie, des actions et des programmes destinés à renforcer les capacités et la cohésion sociale et économique des territoires et à favoriser leur transition écologique et énergétique ;

- la coordination de la préparation et le suivi des **instruments contractuels associant l'État et les collectivités territoriales** ; en particulier, le CGET pilote l'élaboration des contrats de plan État-régions (CPER) et des contrats de ville, coordonne leur mise en œuvre, assure leur suivi et veille à leur

(1) Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

cohérence. Il coordonne les politiques d'égalité des territoires mises en œuvre par les préfets de région et par les préfets de département ;

- l'exercice de la tutelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et de la cotutelle de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux ;

- la coordination de l'utilisation des fonds structurels européens.

Le CGET est organisé en trois directions : la direction de la ville et de la cohésion urbaine, spécifiquement chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville ; la direction des stratégies territoriales ; et la direction du développement des capacités des territoires, qui veille notamment à la cohérence des politiques sectorielles.

B. LES MISSIONS DE L'EPARECA

L'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux est un établissement public national à caractère industriel et commercial. L'article L. 325-1 du code de l'urbanisme dispose qu'il a pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration de ces espaces **dans deux catégories de zones** :

1° Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ;

2° Les territoires éligibles au Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Il peut aussi intervenir à proximité de ces quartiers et territoires. L'EPARECA assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à « *la création, l'extension, la transformation ou la reconversion des surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones* », mais ne peut agir qu'avec l'accord des communes ou groupements de communes concernés ou des syndicats mixtes fermés concernés⁽¹⁾. Il peut conclure des conventions avec ces communes, EPCI et syndicats mixtes.

Pour remplir sa mission, l'EPARECA « *peut accomplir tous actes de disposition et d'administration nécessaires* » (article L. 325-2 du code de l'urbanisme), notamment :

- acquérir les fonds commerciaux ou artisanaux ainsi que, le cas échéant par voie d'expropriation, les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet ;

(1) Les syndicats mixtes fermés sont définis à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales ; il s'agit des structures de coopération intercommunale composées exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou composées exclusivement d'EPCI.

- céder les immeubles ou les fonds acquis ;
- confier la gestion des fonds commerciaux ou artisanaux acquis à un ou plusieurs locataires gérants.

En pratique, l'EPARECA intervient en qualité de promoteur, investisseur et exploitant de centres commerciaux de proximité :

- en déclarant l'utilité publique pour pouvoir se rendre maître de copropriétés dégradées ;
- en mobilisant des subventions publiques, indispensables aux reconfigurations ;
- en exploitant les centres commerciaux de proximité pour accompagner les commerçants jusqu'à stabilisation économique, sociale et urbaine.

C. LES MISSIONS DE L'AGENCE DU NUMÉRIQUE

L'Agence du numérique est un service du ministère de l'économie, rattaché à la direction générale des entreprises (DGE). Il s'agit donc d'un service de l'administration centrale de l'État, **créé par un décret** du 3 février 2015 ⁽¹⁾. Ce décret dispose que le service ainsi créé est chargé « *de l'impulsion, de l'animation et de l'accompagnement des projets et des initiatives numériques* » dans le cadre du plan « France très haut débit », du programme « Quartiers numériques » (également dénommé « French Tech » dans ce décret) et d'une politique nationale de diffusion des outils numériques et de développement de leur usage.

Le décret précise que ces projets et initiatives que l'Agence du numérique impulse, anime et accompagne sont « *développés dans les territoires par les collectivités publiques, les réseaux d'entreprises, les associations et les particuliers* ». L'Agence du numérique a remplacé la Délégation aux usages de l'internet qui avait été créée, également par un décret, en 2003 ⁽²⁾.

Ce service comprend, en application du décret de 2015, trois pôles :

1° Un pôle chargé du pilotage et de la mise en œuvre du déploiement du plan « France très haut débit » (lancé en 2013 et financé dans le cadre du Programme des investissements d'avenir). Ce pôle est chargé, notamment :

- d'accompagner et de conseiller les collectivités locales dans la préparation de leurs projets de déploiement des réseaux à très haut débit ;

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

(2) Cette Délégation ministérielle aux usages de l'internet avait elle-même succédé à la Mission interministérielle pour l'accès public à la micro-informatique, à l'internet et au multimédia, créée en 2000. L'Agence du numérique est distincte de l'« Agence du numérique de la sécurité civile », établissement public administratif de l'État rattaché au ministre chargé de la sécurité civile et créée en 2018 par décret.

– de veiller à l’organisation, au niveau local, d’une concertation entre ces collectivités et les opérateurs de communications électroniques ;

– de préparer les conventions entre l’État, les collectivités locales et les opérateurs prévues par le plan « France très haut débit » ;

– d’instruire les projets déposés en s’assurant du respect du cahier des charges, et d’instruire les demandes de décaissement transmises par les collectivités locales. C’est donc ce service qui assure l’instruction et le suivi administratif et financier des subventions demandées par les collectivités locales pour mettre en place les réseaux d’initiative publique (RIP), en lien avec la Caisse des dépôts et consignations ;

– d’assurer le suivi des projets sur les plans technique et financier ;

– de promouvoir le plan « France très haut débit » ;

– de diffuser les meilleures pratiques auprès des collectivités locales ;

– de contribuer à l’harmonisation des référentiels techniques.

Le pôle « France très haut débit » constitue le « cœur de métier » de l’Agence du numérique ; selon le rapport d’activité 2015-2016, sur les 35 équivalents temps-plein que comptait alors l’Agence, 18 personnes travaillaient au sein de ce pôle, et il correspond à l’enveloppe budgétaire la plus importante de l’Agence du numérique.

Celle-ci a piloté, depuis sa création, trois appels à projets : l’appel à projets « Réseaux d’initiative publique », l’appel à projets « Continuité territoriale numérique dans les outre-mer » et l’appel à projets « Cohésion numérique des territoires ». Elle pilote également deux programmes de soutien à la couverture du territoire en téléphonie mobile ;

2° Un pôle chargé du pilotage et de la mise en œuvre du programme « Quartiers numériques » (ou « French Tech »). Il doit accompagner les initiatives candidates à l’octroi du label du même nom. L’enjeu est de développer et de faire croître les nouvelles entreprises innovantes en France. Ce pôle est chargé, en particulier, d’accompagner les porteurs de projets dans la construction de ceux-ci (projets de métropoles candidates à la labellisation, opérations d’attractivité internationale...), de proposer et de mettre en œuvre des actions au bénéfice des territoires labellisés, de promouvoir les événements et les acteurs du programme auprès des autorités publiques et des investisseurs, et d’assurer « *l’animation des écosystèmes numériques associés aux labels* »⁽¹⁾. La loi de finances pour 2019 a attribué, pour la première fois, au pôle « French Tech » un budget d’intervention en propre.

(1) Outre le label « French Tech », l’Agence du numérique attribue le label « Métropoles French Tech » et le label « French Tech Hub ».

3° Enfin, un pôle chargé de favoriser la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès de la population, dans le cadre du programme « Société numérique ». Dans ce cadre, l'agence propose et coordonne des mesures permettant de généraliser l'accès à internet dans l'ensemble de la société, assure une veille des meilleures pratiques relatives à l'appropriation des outils numériques sur le territoire, et conseille les collectivités locales, les associations, les collectifs citoyens et les réseaux d'entreprise pour leurs projets de développement des usages et des services numériques dans les territoires... Le pôle « Société numérique » de l'Agence du numérique est actif depuis novembre 2016.

Outre ces compétences obligatoires, l'Agence du numérique a un rôle consultatif, le décret prévoyant qu'elle *peut* être consultée, par exemple, sur certaines évolutions du cadre réglementaire, sur les « *travaux relatifs à l'aménagement numérique du territoire* » et sur « *la mise en place des espaces publics numériques* ».

II. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi, dans sa rédaction initiale, charge l'ANCT de trois missions : la première consiste à favoriser le développement de l'action territoriale de l'État et de ses opérateurs à des fins d'aménagement et de cohésion des territoires ; la deuxième mission correspond à l'activité de l'EPARECA ; la troisième mission correspond à une partie des activités de l'Agence du numérique.

Le texte initial précise, s'agissant de la première mission, que l'ANCT devra notamment, d'une part, conduire des programmes nationaux territorialisés (ce qui correspond à une logique « descendante » de déclinaison de programmes définis par l'État en projets locaux) et, d'autre part, soutenir et accompagner les projets portés par les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux (ce qui correspond à une logique « ascendante », donc à la nouvelle méthode à appliquer aux relations entre l'État et les collectivités locales). Il est également prévu que, dans le cadre de sa première mission, l'ANCT devra fournir une offre d'ingénierie et participer au renforcement territorial de l'accès aux soins, et pourra mettre en œuvre des programmes de soutien aux territoires.

La formulation de la deuxième mission reprend exactement la formulation de la mission de l'EPARECA telle qu'elle figure dans l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme.

S'agissant de la troisième mission, dans le domaine du numérique, il est prévu que l'ANCT absorbe les activités de deux pôles de l'Agence du numérique, relatives au déploiement des réseaux numériques et à l'inclusion numérique. Seul le pôle « French Tech » ne sera pas intégré dans l'ANCT. Le texte initial de la proposition de loi prévoit qu'une convention définira les objectifs à atteindre dans le cadre de sa mission « numérique ».

L'article 10 de la proposition de loi procède en conséquence à la dissolution de l'EPARECA, qui nécessite une disposition législative ; en revanche, l'Agence du numérique n'ayant pas été créée par une loi, aucune disposition de dissolution n'est nécessaire pour rattacher une partie de ses activités à la future ANCT.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a procédé à la codification du dispositif de l'article 2 dans le code général des collectivités territoriales (nouvel article L. 1231-2 du CGCT) et a apporté des modifications importantes à la définition des missions de la future agence.

Elle a suivi l'avis du Conseil d'État qui recommandait de définir plus clairement la mission générale attribuée à l'ANCT, de compléter la définition correspondant à l'activité de l'EPARECA par des dispositions relatives aux actes que pourra prendre l'ANCT, et de ne pas inscrire dans la loi l'existence d'une convention d'objectifs en matière numérique, cette disposition relevant du pouvoir réglementaire.

Ainsi, à l'issue des travaux de la commission, la première mission de l'ANCT (définie dans le paragraphe I du nouvel article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales) combine encore une logique « ascendante » et une logique « descendante », mais comporte des précisions pour encadrer et orienter l'action de l'ANCT correspondant à l'approche « du terrain vers le sommet » (« *bottom-up* ») :

– le soutien que va apporter l'agence aux collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets devra tenir compte des particularités, des fragilités et des besoins de chaque territoire ;

– les projets concernés pourront porter, par exemple (la liste n'est volontairement pas exhaustive), sur le maintien des services publics, la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, la transition écologique, la lutte contre le changement climatique, l'accès aux soins, le numérique...

– outre l'offre d'ingénierie que prévoyait le texte initial de la proposition de loi, le texte adopté par la commission du Sénat dispose que l'agence doit apporter un concours humain et financier aux collectivités locales.

En ce qui concerne les programmes nationaux territorialisés, la commission du Sénat a chargé l'ANCT de mettre en œuvre, en conduisant ces programmes, la politique de l'État en matière d'aménagement durable et de

cohésion des territoires, et d'assurer la coordination des interventions de l'État et des établissements publics.

S'agissant de la reprise, par la future ANCT, de la mission de l'EPARECA (paragraphe II de l'article L. 1231-2), la commission du Sénat a introduit dans le texte les dispositions figurant actuellement dans l'article L. 325-2 du code de l'urbanisme, qui autorisent l'EPARECA à accomplir tous les actes nécessaires à la réalisation de son objet ; elle a toutefois ajouté que les acquisitions sont faites soit par voie d'expropriation, soit en qualité de délégataire d'un droit de préemption.

D'autre part, la commission a adopté un amendement qui **élargit considérablement le périmètre géographique dans lequel pourra intervenir l'ANCT au titre de sa compétence issue de l'EPARECA** : au lieu d'exercer uniquement cette compétence dans les QPV et dans les territoires du PNRQAD, elle pourra remplir cette mission dans **trois catégories de zones** :

1° Les territoires retenus au titre du PNRQAD ;

2° Les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** mentionnées dans l'article 1465 A du code général des impôts ;

3° Les zones mentionnées à l'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, c'est-à-dire **l'ensemble des « zones prioritaires d'aménagement du territoire »** (ensemble qui inclut les QPV mais aussi de très nombreuses autres zones – voir encadré).

Les zones prioritaires d'aménagement du territoire

L'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans sa version en vigueur, dispose :

« Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs, les bassins d'emploi à redynamiser, les zones de restructuration de la défense et les régions ultrapériphériques françaises.

« 1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.

« 2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique.

« 3. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

« (...) Des zones franches urbaines – territoires entrepreneurs sont créées dans les quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés (...) Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'État (...).

« 3 bis. Les **bassins d'emploi à redynamiser** sont reconnus par voie réglementaire parmi les territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent et qui recouvrent en 2006 les zones caractérisées par :

« 1° Un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de trois points au taux national ;

« 2° Une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;

« 3° Une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total entre 2000 et 2004 supérieure en valeur absolue à 0,75 %. (...) »

« 3 ter. Les **zones de restructuration de la défense** se répartissent en deux catégories :

« 1° Les territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent, incluant une ou plusieurs communes, d'une part, caractérisées par une perte d'au moins cinquante emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires et établissements du ministère de la défense sur le territoire national et, d'autre part, dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense. Ces territoires doivent satisfaire à l'un des critères suivants :

« a) Un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ;

« b) Une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;

« c) Une variation négative de l'emploi total sur une période de quatre ans supérieure ou égale en valeur absolue à 0,65 % ;

« d) Un rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 %. (...) »

« 2° Les communes, le cas échéant visées au 1°, caractérisées par une perte d'au moins cinquante emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires et établissements du ministère de la défense sur le territoire national et dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense. (...) »

« 4. Les **régions ultrapériphériques françaises** recouvrent les départements d'outre-mer. »

La commission a également introduit un alinéa prévoyant que la reprise par l'ANCT des activités de l'EPARECA aura lieu au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

Enfin, dans le domaine du numérique, au paragraphe III du nouvel article codifié, la commission a supprimé le mot « *impulser* » qui figurait dans le texte initial, préférant que la future agence ait pour mission « *d'animer et d'accompagner* » les projets et les initiatives en la matière. Elle a introduit une disposition repoussant au 1^{er} janvier 2021 l'intégration d'une partie de l'Agence du numérique dans la future ANCT, et exigeant qu'au préalable une convention conclue entre les deux ministres concernés définisse les mesures et moyens permettant cette intégration.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

1. La mission générale de l'ANCT

En séance publique, s'agissant du paragraphe I qui définit la mission générale de l'ANCT dans ses deux dimensions (logique ascendante et logique descendante), le Sénat a adopté :

– un amendement précisant que l'ANCT exerce cette mission « sans préjudice des compétences dévolues aux collectivités territoriales et à leurs groupements et en articulation avec ceux-ci », avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement ;

– un amendement du rapporteur, auquel le Gouvernement a apporté son soutien, pour que l'ANCT soutienne non seulement les projets de collectivités locales, mais également les projets de « *groupements de collectivités territoriales* » ;

– plusieurs amendements complétant la liste non limitative de thématiques auxquelles les projets peuvent se rattacher, pour ajouter à cette énumération non exhaustive la lutte contre la pollution des sols (quatre amendements identiques déposés par plusieurs groupes politiques, le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de ses collègues et le Gouvernement ayant demandé le retrait de ces amendements) et l'accès aux transports (amendement ayant recueilli l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement) ;

– un amendement tendant à charger l'ANCT, au lieu de « *proposer* » elle-même une offre d'ingénierie, de « *mobiliser une offre d'ingénierie publique ou privée* » adaptée aux porteurs de projets (amendement ayant recueilli l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement) ;

– un amendement adopté contre l'avis du Gouvernement, le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de ses collègues, pour créer la possibilité de consulter l'ANCT « *sur l'impact des politiques publiques nationales et des projets de lois et de décrets en termes d'aménagement du territoire* » ;

– enfin, un amendement ajoutant une nouvelle mission, consistant à « *accompagner et [à] favoriser les flux de population* », amendement adopté malgré l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement.

2. La mission résultant de l'intégration de l'EPARECA dans l'agence

Sur le II. de l'article L. 1231-2, le Sénat, en séance publique, a adopté des modifications rédactionnelles et un amendement du Gouvernement, avec avis favorable du rapporteur, permettant à tous les syndicats mixtes – et non plus seulement aux syndicats mixtes fermés – d'être partie prenante aux opérations relevant de l'actuelle activité de l'EPARECA et qui seront conduites par l'ANCT.

3. L'intégration d'une partie de l'Agence du numérique dans l'ANCT

En séance publique, le Sénat a supprimé, contre l'avis du rapporteur mais avec l'avis favorable du Gouvernement, le report à 2021 de l'intégration d'une partie de l'Agence du numérique dans l'ANCT. Cette intégration aura donc lieu dès la constitution de la nouvelle agence.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre sept amendements rédactionnels proposés par votre rapporteure, la commission a adopté plusieurs amendements modifiant chacune des missions confiées à l'ANCT :

• **S'agissant de la première mission de l'agence**, il a été précisé qu'outre les particularités et les besoins de chaque territoire, elle doit prendre en compte ses atouts (amendements identiques CD349 de M. Jean-Claude Leclabart et CD385 de M. Jean-François Cesarini) ; en revanche, la mention des fragilités de chaque territoire a été supprimée, par adoption d'amendements identiques de M. Christophe Euzet (CD75) et de Mme Maillart-Méhaignerie (CD291).

Les acteurs pouvant saisir l'agence ont été précisés, la mission elle-même a été reformulée, et la liste indicative de thématiques a été modifiée.

Une référence à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales a été introduite afin de garantir aux **pôles d'équilibre territorial et rural** la possibilité de solliciter l'ANCT (amendement CD410 de votre rapporteure).

Il a été également précisé que l'activité de l'agence doit permettre d'apporter non seulement un soutien à des projets déjà définis, mais aussi de conseiller les collectivités dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets pour **aider celles qui expriment un besoin ou une aspiration mais ne savent pas quel type de projet pourrait y répondre** (amendement CD410 de votre rapporteure).

Du fait de l'adoption de trois sous-amendements à l'amendement de votre rapporteure (CD419 du Gouvernement, CD415 et CD416 de M. Jean-Claude Leclabart), figurent désormais dans le texte, **à titre d'exemples de projets que l'agence soutiendra**, les projets en faveur :

- de l'accès aux services publics ;
- de l'accès aux soins – sous réserve du respect, par l'agence, des prérogatives des agences régionales de santé (sur ce sous-amendement du Gouvernement, votre rapporteure s'en est remis à la sagesse de ses collègues) ;
- du logement ;

- des mobilités (au lieu du terme « transports » qu’avait adopté le Sénat) ;
- de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (sur cet ajout, le Gouvernement s’en est remis à la sagesse de la commission) ;
- de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ;
- de la transition écologique ;
- du développement économique ;
- du développement des usages numériques.

La mention, insérée par le Sénat, de la lutte contre le changement climatique et la pollution des sols a été supprimée, votre rapporteure considérant que ces deux thèmes sont inclus dans la thématique de la transition écologique.

Par l’adoption d’amendements identiques de MM. Christophe Euzet et Jean-Claude Leclabart (CD77 et CD352), sous-amendés par Mme Célia de Lavergne (CD422), **l’intervention de l’agence en matière d’ingénierie** consiste à recenser les différentes formes d’ingénierie juridique, financière et technique, publiques ou privées, à favoriser l’accès des porteurs de projets à cette ingénierie, et à assister, le cas échéant, ces derniers dans leurs demandes de subventions au titre des fonds européens ; ce dernier élément a été adopté contre l’avis du Gouvernement.

La commission a également précisé que l’agence doit, par ailleurs, **favoriser la coopération entre les territoires et la mise à disposition de compétences** de collectivités territoriales et de groupements de collectivités entre eux (amendement CD109 de Mme Célia de Lavergne).

L’amendement CD95 de votre rapporteure a été en outre adopté par la commission pour viser à la création par l’ANCT d’une « projetothèque » : elle **centralise, met à disposition et partage** les informations relatives aux projets dont elle a connaissance.

La commission a précisé que l’agence doit veiller à la prise en compte des spécificités des **territoires de montagne** et contribuer à leur développement, à leur valorisation et à leur protection, et dispose pour ce faire, des commissariats de massifs (amendement CD363 de M. Jean-Claude Leclabart, sur lequel le Gouvernement et votre rapporteure s’en sont remis à la sagesse de la commission).

La mise en œuvre de programmes nationaux territorialisés devra être **déconcentrée au moyen de contrats de cohésion territoriale**, selon des modalités précisées par décret (amendement CD78 de M. Christophe Euzet, modifié par le sous-amendement CD407 du Gouvernement et par le sous-amendement CD421 de M. Jean-Claude Leclabart).

Une mission d'alerte et de veille destinée à sensibiliser et à informer les administrations et les opérateurs publics et privés sur les **impacts territoriaux de leurs décisions** en matière de politiques publiques a été ajoutée par adoption de l'amendement CD360 de M. Jean-Claude Leclabart.

● **La mission de l'agence correspondant à celle de l'EPARECA** a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement (CD308), adopté par la commission, qui étend encore le périmètre géographique d'intervention en y incluant les secteurs couverts par des opérations de revitalisation de territoire (les ORT sont un instrument juridique créé par la loi « ELAN »⁽¹⁾), et qui autorise l'ANCT, au titre de son activité issue de l'EPARECA, à favoriser l'aménagement et la restructuration d'espaces artisanaux et commerciaux incluant à titre accessoire des espaces de services, ainsi que tous les locaux qui se trouvent dans ces espaces.

● **La mission de l'ANCT correspondant à la reprise d'une partie de l'Agence du numérique** a été modifiée de façon plus conséquente, du fait de l'adoption de quatre amendements :

– l'amendement CD55 de votre rapporteure a chargé l'ANCT d'aider l'État, les collectivités locales et leurs groupements, les réseaux d'entreprises et les associations à concevoir des projets et des initiatives dans le domaine numérique, et pas seulement d'accompagner des projets existants. La référence aux projets portés par des particuliers a en revanche été supprimée ;

– des amendements identiques CD296 de votre rapporteure et CD309 du Gouvernement ont remplacé la référence au plan « France Très Haut Débit » par une définition des objectifs à atteindre, en précisant qu'ils englobent les réseaux de communications électroniques mobiles ;

– l'amendement CD111 de Mme Célia de Lavergne a permis de préciser que le rôle de l'ANCT en faveur de la diffusion des outils numériques et du développement de leur usage doit inclure l'ensemble de la population.

● Six amendements identiques ont été adoptés pour supprimer la mission, introduite par le Sénat, d'accompagnement et d'encouragement, par l'agence, des flux de population (amendements CD98 de votre rapporteure, CD17 de M. Eric Alauzet, CD79 de M. Christophe Euzet, CD112 de Mme Célia de Lavergne, CD283 de M. Didier Martin et CD332 de M. Bertrand Pancher).

● Enfin, la commission a adopté deux amendements identiques CD237 de Mme Marie-Noëlle Battistel et CD284 de M. Didier Martin, pour exiger de l'agence qu'elle publie chaque année un rapport d'activité.

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

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

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA GOUVERNANCE DU CGET ET DE L'AGENCE DU NUMÉRIQUE

Le Commissariat général à l'égalité des territoires et l'Agence du numérique ne sont pas des établissements publics mais des services faisant partie intégrante de l'administration centrale de l'État.

Le CGET est un service placé auprès du Premier ministre. Son organigramme est défini par le décret précité du 31 mars 2014 : le CGET est dirigé par un commissaire général, qui a pour adjoint un commissaire général délégué qui est également le directeur d'un des trois services du CGET (la direction de la ville et de la cohésion urbaine) ; le commissaire général est également assisté par les directeurs des deux autres directions (la direction des stratégies territoriales et la direction du développement des capacités des territoires). Outre les trois directions, le CGET comprend trois missions chargées, respectivement, des affaires européennes, de la contractualisation et des partenariats territoriaux, et de la coordination de l'action interministérielle et sectorielle. Tous les responsables du CGET sont désignés par le Gouvernement.

S'agissant de l'Agence du numérique, le décret précité du 3 février 2015 dispose que :

– les objectifs de l'agence sont fixés chaque année par le ministre chargé du numérique ;

– l'agence est dirigée par un directeur nommé par arrêté du même ministre ;

– un **comité d'orientation**, dont la composition est fixée par arrêté ministériel, propose les orientations stratégiques dans les domaines relevant de cette agence.

Le rapport d'activité 2015-2016 de l'Agence du numérique indique que ce comité d'orientation compte huit membres. Ces huit personnes ont été désignées de manière informelle, aucun arrêté n'ayant procédé à leur nomination. Deux des membres de l'actuel comité d'orientation sont des élus locaux, mais **aucune disposition du décret « fondateur » de l'Agence du numérique n'oblige à inclure des élus dans la composition de ce comité.**

B. LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DE L'EPARECA ET D'AUTRES AGENCES OU ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT

La composition du conseil d'administration des établissements publics et agences de l'État qui en sont pourvus est **très différente d'un organisme à l'autre**. Le plus souvent, la disposition législative qui dote l'organisme d'un conseil d'administration et d'un directeur général pose les principes que doit ensuite respecter le décret d'application qui précise la composition exacte de l'organe délibérant, mais dans certains cas c'est la loi elle-même qui détaille cette composition. **Certains de ces conseils d'administration comportent des représentants des collectivités territoriales parmi leurs membres**, notamment celui de l'ADEME (trois membres sur les vingt-six sont des représentants des collectivités locales) et celui de l'EPARECA.

● **La gouvernance de l'EPARECA** est définie par les articles L. 325-3 et R. 325-1 à R. 325-7 du code de l'urbanisme. L'article L. 325-3 dispose que cet établissement public est administré par un conseil d'administration composé « *en nombre égal de représentants de l'État, d'une part, d'un membre du Sénat, d'un membre de l'Assemblée nationale, de représentants des collectivités territoriales, des professions commerciales et artisanales et du secteur associatif, de personnalités qualifiées, d'autre part* ».

Les dispositions réglementaires précisent la composition de ce conseil d'administration, qui comporte 20 membres :

– dix représentants de l'État (qui représentent les ministres chargés de l'urbanisme, de l'intérieur, de l'économie, de l'aménagement du territoire, de la ville, du commerce et de l'artisanat, des collectivités locales et du budget) ;

– un député et un sénateur ;

– deux maires ou conseillers municipaux nommés par le Premier ministre ;

– deux personnalités qualifiées nommées par le Premier ministre ;

– trois représentants des professions commerciales et artisanales, nommés par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat ;

– un représentant du secteur associatif nommé par le ministre chargé de la ville.

Les dispositions réglementaires précisent que la durée du mandat des membres du conseil d'administration est de trois ans et qu'il est renouvelable, que le conseil d'administration élit son président, que ce conseil se réunit au moins deux fois par an et que le directeur général de l'établissement est nommé par arrêté interministériel.

● **Le conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat** (article L. 321-1 du code de l'urbanisme) « *comprend un nombre égal :*

« 1° *De représentants de l'État et de ses établissements publics ;*

« 2° *D'un député et d'un sénateur, de représentants de l'Assemblée des départements de France, de l'Assemblée des communautés de France et de l'Association des maires de France ;*

« 3° *De personnalités qualifiées, dont un représentant des propriétaires, un représentant des locataires et un représentant des professionnels de l'immobilier. (...) Le président est choisi parmi les membres mentionnés aux 2° ou 3°.* »

Le texte réglementaire d'application (article R. 321-4 du code de l'urbanisme) précise le nombre de membres de chaque catégorie, les ministères représentés, l'établissement public représenté (il s'agit de l'ANRU) et la durée du mandat des membres.

● **La gouvernance du CEREMA** est régie par l'article 46 de la loi du 28 mai 2013 qui a créé cet établissement public administratif de l'État⁽¹⁾. Les dispositions législatives prévoient que le conseil d'administration est composé de représentants de l'État, d'élus représentant les collectivités locales, de personnalités qualifiées extérieures à l'établissement et de représentants élus du personnel de l'établissement. Elles disposent que le directeur général du CEREMA est nommé par décret et que le CEREMA est également doté d'un conseil stratégique comprenant, à parts égales, des représentants de l'État et des élus représentant les collectivités territoriales.

Le décret d'application⁽²⁾ ajoute que le conseil d'administration comprend vingt et un membres : six représentants de l'État, cinq élus locaux, cinq personnalités qualifiées et cinq représentants du personnel ; le décret précise quelles associations représentant les collectivités locales sont appelées à désigner un membre du conseil d'administration du CEREMA. Outre ces vingt et un membres, dont le mandat est de quatre ans, il est prévu que plusieurs membres siègent avec voix consultative, dont le directeur général de l'établissement et le président du conseil stratégique.

● **Dans le cas de Pôle emploi**, « *institution nationale publique* » comme la future ANCT, c'est la loi⁽³⁾ qui fixe le nombre de membres du conseil d'administration ; il comprend cinq représentants de l'État, cinq représentants des employeurs, cinq représentants des salariés, deux personnalités qualifiées choisies par le ministre chargé de l'emploi, un représentant des régions désigné sur

(1) Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport.

(2) Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

(3) Article L. 5312-4 du code du travail.

proposition de l'Association des régions de France et un représentant des autres collectivités territoriales, désigné sur proposition conjointe des associations des collectivités concernées. Le président est élu par le conseil d'administration en son sein. Une règle de majorité qualifiée s'applique à l'adoption de certaines décisions par le conseil d'administration (les décisions relatives au budget et aux emprunts). Le directeur général est nommé par décret.

Les dispositions réglementaires d'application ⁽¹⁾ précisent quels sont les ministères dont un représentant siège parmi les représentants de l'État, quels sont les syndicats qui désignent les représentants des salariés et les représentants des employeurs et quelles sont les deux associations qui proposent conjointement un représentant des collectivités locales autres que les régions. Elles posent également une règle de quorum et précisent qu'en cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

D'autres agences ou établissements de l'État ont un conseil d'administration dont la composition est plus complexe. C'est le cas par exemple de l'Agence française pour la biodiversité, où les membres du conseil d'administration (quarante-trois au total, ce chiffre étant fixé par le décret d'application) sont répartis en cinq collèges ⁽²⁾.

II. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 3 dans sa version initiale dispose que l'ANCT est administrée par un conseil d'administration qui règle par ses délibérations « *les affaires de l'établissement* » (ce qui inclut, par exemple, la stratégie de l'établissement et l'ensemble des questions relatives à la gestion de ses personnels et à ses relations avec d'autres organismes). Le conseil d'administration se compose de trois catégories de membres :

– d'une part, des représentants de l'État, qui doivent représenter au moins la moitié des membres du conseil d'administration et qui ont voix délibérative ;

– d'autre part, avec voix délibérative : un député, un sénateur, des représentants des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations et des salariés et agents publics de l'agence ;

– enfin, avec voix consultative, des représentants de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ADEME et du CEREMA, les quatre organismes avec lesquels la future agence devra conclure des conventions pluriannuelles (prévues à l'article 7 de la proposition de loi).

(1) Article R. 5312-7 du code du travail.

(2) Article L. 131-10 du code de l'environnement.

Le texte initial de l'article 3 fixe un plafond au nombre de membres ayant voix délibérative : le total des deux premières catégories ne peut excéder dix-sept. D'autre part, il est prévu que le conseil d'administration est présidé par un des représentants des collectivités territoriales, élu par le conseil.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Afin de renforcer le poids des élus locaux et nationaux dans la gouvernance de l'ANCT, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a, à l'initiative de son rapporteur, considérablement modifié la rédaction de l'article 3. Le texte adopté par la commission prévoit la parité des sièges entre, d'une part, les représentants de l'État et de ses établissements publics et, d'autre part, un collège réunissant les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, deux députés, deux sénateurs et des représentants du personnel.

L'élection du président du conseil d'administration parmi les représentants des collectivités locales est maintenue, mais le plafond chiffré est supprimé comme le préconisait le Conseil d'État dans son avis. Le règlement intérieur du conseil d'administration devra déterminer les modalités de prévention des conflits d'intérêts.

L'adoption d'un sous-amendement par la commission a instauré la parité homme-femme au conseil d'administration.

Enfin, le texte de l'article 3 adopté en commission dispose que l'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret (cette disposition figurait dans l'article 4 de la proposition de loi, que la commission du Sénat a, en conséquence, supprimé). L'ensemble du dispositif de l'article 3 ainsi modifié est codifié dans le code général des collectivités territoriales (nouvel article L. 1232-1).

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat :

– a placé les représentants des personnels de l'agence dans le même collège que les représentants de l'État et de ses établissements publics, au lieu de les placer dans le même collège que les élus locaux et nationaux ;

– a précisé que la composition du conseil d'administration doit favoriser « *une juste représentation de tous les territoires et notamment des territoires ruraux* » (cet ajout ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement).

Le Gouvernement a présenté un amendement donnant aux représentants de l'État la majorité des voix délibératives, et attribuant voix consultative à l'ANRU, à l'ANAH, au CEREMA et à l'ADEME (alors que le texte de la commission donne voix délibérative aux établissements publics de l'État), mais cet amendement n'a pas été adopté.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CD310 du Gouvernement, modifié par quatre sous-amendements : trois sous-amendements identiques (CD395 de votre rapporteure, CD400 de Mme Marie-Noëlle Battistel et CD424 de M. Guy Bricout) et un second sous-amendement de votre rapporteure (CD396). L'équilibre de la composition du conseil d'administration de l'ANCT s'en trouve largement modifié par rapport au texte adopté par le Sénat.

Comme dans la version initiale de la proposition de loi, le conseil d'administration comporte 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. Les autres membres à voix délibérative sont des représentants des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations, du personnel de l'agence, ainsi que **deux députés et deux sénateurs** (les trois sous-amendements identiques ayant porté à quatre le nombre de parlementaires au lieu de deux).

Les membres du conseil d'administration ayant **voix consultative** sont les représentants de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ADEME et du CEREMA, ainsi que, à l'initiative de votre rapporteure, des **personnalités qualifiées**.

L'adoption de l'amendement CD100 de votre rapporteure dispose enfin que la composition du conseil d'administration doit favoriser une juste représentation **de la diversité des territoires métropolitains et ultramarins**.

Article 3 bis

Possibilité, pour un autre établissement public de l'État, de se rattacher à l'Agence nationale de la cohésion des territoires

Suppression maintenue par la commission

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a inséré dans le texte un article 3 *bis* visant à permettre à un établissement public de l'État disposant d'une

compétence connexe ou complémentaire à celle de l'ANCT de décider de mettre en commun avec elle des services et des moyens, cette décision devant être approuvée par les deux tiers des membres du conseil d'administration de l'établissement public.

En séance publique, **le Sénat a supprimé cet article**, par adoption d'amendements identiques du Gouvernement, du groupe socialiste et républicains et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La suppression de l'article effectuée au Sénat a été maintenue par votre commission.

Article 4

Organisation nationale de l'agence

Suppression maintenue par la commission

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 4 de la proposition de loi visait, d'une part, à préciser le mode de nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et, d'autre part, à créer un « comité d'action territoriale » composé du directeur général de l'ANCT et des directeurs généraux de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ADEME et du CEREMA ; ce comité a pour fonction d'assurer le suivi et l'exécution des conventions pluriannuelles conclues par l'ANCT avec ces quatre organismes.

Le Sénat a supprimé cet article lors de l'examen du texte en commission, la nomination par décret du directeur général ayant été introduite dans l'article 3, et le comité d'action territoriale ayant été placé dans l'article 7.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La suppression de l'article effectuée au Sénat a été maintenue par votre commission.

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

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES COMPÉTENCES DES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT

Avant l'adoption des lois de décentralisation de 1982-1983, les compétences du préfet de département étaient essentiellement de deux ordres : en tant que représentant de l'État, il était chargé du **maintien de l'ordre public sur le territoire du département**. À ce titre, ses pouvoirs étaient, et sont encore, nombreux. L'autre prérogative du préfet était le pouvoir exécutif du département en tant que collectivité locale. Depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions, le préfet a perdu cette seconde compétence, désormais exercée par le président du conseil départemental ; de la même façon, le préfet de région n'est plus l'autorité exécutive de la région-collectivité locale, cette compétence étant désormais exercée par le président du conseil régional.

Par ailleurs, la loi du 2 mars 1982 a allégé la tutelle administrative du préfet sur les collectivités. Ainsi, le préfet n'exerce plus un contrôle *a priori* et sur l'opportunité de leurs actes juridiques, mais *a posteriori* et uniquement sur leur légalité. Dans le cadre de ce **contrôle de légalité**, le préfet ne peut que déférer les actes concernés au tribunal administratif, qui peut seul en prononcer l'annulation. En revanche, son **pouvoir de direction des services déconcentrés de l'État** a été renforcé, seuls quelques services demeurant, pour des raisons historiques, non soumis à son autorité (académies de l'Éducation nationale, services fiscaux...). Le préfet **est le représentant direct du Premier ministre et de chaque ministre dans le département**.

Le préfet de région, qui est aussi le préfet du département dans lequel est situé le chef-lieu de la région, est responsable de l'animation et de la coordination des préfets de département, et **a autorité sur eux pour la mise en œuvre des politiques publiques**, hormis pour les questions relatives au maintien de l'ordre et au droit des étrangers.

Les préfets sont également les **délégués territoriaux de plusieurs établissements publics de l'État, notamment l'ANRU** (les préfets de département ⁽¹⁾), **l'ANAH** (les préfets de département et les préfets de région ⁽²⁾) **et l'ADEME** (les préfets de région ⁽³⁾). En revanche, ils ne sont pas les délégués territoriaux du CEREMA.

Chef de l'administration préfectorale, chaque préfet dispose d'un cabinet et d'un secrétariat général. L'organisation-type d'une préfecture comprend trois directions (réglementation, affaires décentralisées, action de l'État). Le préfet est assisté dans chaque arrondissement par un **sous-préfet**.

Le plan « Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG)

Les préfectures et les sous-préfectures font aujourd'hui l'objet d'une réforme structurelle majeure : le plan « Préfectures Nouvelle Génération », lancé en juin 2015. Ce plan a pour objectif d'inscrire les préfectures dans l'avenir des territoires, en les recentrant sur leurs missions prioritaires de sécurité, d'accompagnement et de conseil, tout en offrant à l'usager un service de qualité adapté à ses attentes.

La dernière étape de ce plan a consisté en une généralisation, effective depuis novembre 2017, des télé-procédures, ce qui correspond à une réforme profonde des modalités de délivrance des titres réglementaires que sont la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation (anciennement carte grise). Il s'agit notamment de simplifier les procédures et de les sécuriser.

La simplification et la dématérialisation de ces procédures administratives gérées par les préfectures doit permettre la réaffectation de certains effectifs vers les services déconcentrés et la création de bureaux de coordination interministérielle et d'appui à l'ingénierie, placés auprès des secrétaires généraux des préfectures.

B. LES AGENCES TECHNIQUES DÉPARTEMENTALES

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée a donné aux départements, aux communes et aux établissements publics intercommunaux la possibilité de créer entre eux un établissement public nommé « **agence départementale** », chargée d'apporter aux communes et aux EPCI du département qui le demandent « ***une assistance d'ordre technique, juridique ou financier*** ». Cette disposition est codifiée à l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales.

Comme l'a indiqué à votre rapporteure la présidente de l'association des directeurs techniques des départements, des métropoles et des régions (ADTech), il existe actuellement 60 agences techniques départementales, constituées de 500 agents au total ; la plupart des agences techniques ont le statut juridique d'établissements publics administratifs. Les départements qui n'ont pas créé

(1) Article 12 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

(2) Article L. 321-1 du code de l'urbanisme.

(3) Article R. 131-16 du code de l'environnement.

d'ATD ne sont pas forcément, pour autant, dépourvus de services d'ingénierie publique : certains ont simplement décidé de créer un service en régie.

Les ATD et les services techniques des conseils départementaux fournissent aux collectivités locales une ingénierie publique de proximité.

Les ATD sont sollicitées, par exemple, pour étudier la faisabilité technique d'un projet, pour analyser les problèmes de sécurité dans une agglomération, pour aider une municipalité à rédiger un cahier des charges, pour faire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (notamment en cas de carence de l'ingénierie privée)... Certaines de leurs prestations sont gratuites, mais d'autres sont payantes.

II. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 5 de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, dispose que le préfet de département est le délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et qu'il peut subdéléguer ses compétences ou sa signature dans des conditions définies par décret.

Cet article fait donc du représentant de l'État dans le département l'interlocuteur unique, ou le « guichet unique », des collectivités locales et groupements de collectivités souhaitant solliciter l'ANCT.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES EN COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a codifié le dispositif de l'article 5 dans le code général des collectivités territoriales (nouvel article L. 1232-3). Elle a précisé le rôle des délégués territoriaux de l'agence et a créé dans chaque département un « *comité de la cohésion territoriale* » co-présidé par le préfet et par un élu.

Dans son rôle de délégué territorial de l'ANCT, le préfet de département doit veiller à assurer « *la cohérence des actions de l'agence* » avec les soutiens apportés aux projets locaux par les agences techniques départementales définies à l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales, et avec les décisions prises au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

La conférence territoriale de l'action publique

(article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales)

« **I. – Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.**

« **La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. (...)**

« **II. – Sont membres de la conférence territoriale de l'action publique :**

« **1° Le président du conseil régional (...)** ;

« **2° Les présidents des conseils départementaux (...)** ;

« **3° Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ; (...)**

« **4° Un représentant élu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;**

« **5° Un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;**

« **6° Un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;**

« **7° Un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ;**

« **8° Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne (...).**

« **III. – La conférence territoriale de l'action publique est présidée par le président du conseil régional. (...)**

« **Le représentant de l'État dans la région est informé des séances de la conférence territoriale de l'action publique. Il y participe lorsque la conférence donne son avis sur une demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État (...). Il participe aux autres séances à sa demande. (...)**

« **IV. – La conférence territoriale de l'action publique débat des projets visant à coordonner les interventions des personnes publiques, qui lui sont présentés par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (...).** »

D'autre part, le préfet de département, en tant que délégué territorial de l'ANCT, préside, conjointement avec un élu désigné à chaque séance, un **comité de la cohésion territoriale** qui assure le suivi de l'exécution des projets soutenus par l'agence. Ce comité réunit les représentants des collectivités et de leurs groupements ainsi que « *les autres acteurs locaux publics ou privés intéressés* ».

Les membres de ce comité ne sont pas rémunérés et aucun frais lié à son fonctionnement ne peut être pris en charge par une personne publique. L'article adopté par la commission du Sénat précise que le décret d'application déjà prévu dans le texte initial précise la composition, les conditions de saisine et les modalités de fonctionnement de ce comité.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En adoptant un amendement du groupe socialiste en séance publique, avec l'avis favorable du rapporteur mais l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a décidé que le comité de la cohésion territoriale serait également « *informé des demandes d'accompagnement des projets locaux émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements* ».

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

1. Le rôle des préfets de département en tant que délégués territoriaux de l'ANCT

Deux modifications ont été apportées à la présentation du rôle des préfets, délégués territoriaux de l'agence.

Le texte adopté par le Sénat impose aux préfets de veiller à ce que l'action de l'ANCT soit, d'une part, cohérente avec l'activité des agences techniques déjà créées par des collectivités territoriales (essentiellement des départements, mais aussi par des intercommunalités et des régions), et d'autre part, avec les décisions prises, dans chaque région, par la conférence territoriale de l'action publique. Votre commission a adopté un amendement CD354 de M. Jean-Claude Leclabart, visant à ce que non seulement la cohérence, mais également la complémentarité entre l'action de l'ANCT et l'ensemble de ces activités et décisions soit un objectif des préfets. L'amendement étend la prise en compte des soutiens apportés aux projets locaux sous forme d'ingénierie par les agences techniques à ceux apportés par l'ensemble des acteurs locaux publics et associatifs.

Par ailleurs, en adoptant l'amendement CD116 de Mme Célia de Lavergne, la commission a chargé les préfets de veiller à encourager la participation du public dans le cadre de l'élaboration des projets des collectivités locales.

2. La composition et le rôle du comité de la cohésion territoriale

En adoptant l'amendement CD102 de votre rapporteure, sous-amendé par MM. Christophe Euzet et Didier Martin (sous-amendements identiques CD411 et CD425), contre l'avis du Gouvernement, la commission a élargi la composition du comité de la cohésion territoriale afin d'y inclure :

- un représentant de la région ;

- les députés et les sénateurs élus dans le département ;
- le cas échéant, des représentants des collectivités locales limitrophes à ce département, qui peuvent être directement concernées par des projets soutenus par l'ANCT lorsque ces projets couvrent géographiquement un territoire chevauchant plusieurs départements ou sur plusieurs régions ;
- un représentant de l'agence régionale de santé ;
- des personnalités qualifiées.

La présidence du comité demeure exercée conjointement par le préfet de département et par un élu, mais celui-ci n'est plus désigné à chaque séance (amendement CD84 de M. Christophe Euzet), et ses modalités de fonctionnement ne sont plus à fixer par acte réglementaire, pour que le comité lui-même puisse les définir (amendement CD117 de Mme Célia de Lavergne).

La commission a en outre adopté des amendements identiques de M. Christophe Euzet, de Mme Marie-Noëlle Battistel et de M. Didier Martin (CD83, CD242 et CD287) afin que l'information du comité sur les demandes d'accompagnement adressées à l'ANCT ait lieu régulièrement, au moins deux fois par an, et que le comité soit informé à la fois des suites données à ces demandes et, le cas échéant, de la mise en œuvre des projets concernés.

Enfin, la commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteure.

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

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Votre rapporteure a interrogé le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur les ressources dont disposent actuellement les structures qui intégreront en tout en partie l'ANCT.

Le CGET bénéficie de crédits provenant du programme budgétaire 112 (« Impulsion et coordination de la politique du territoire ») de la mission budgétaire « Cohésion des territoires ». Ce programme comprend les crédits de fonctionnement courant du CGET, ce qui représentait près de 34 millions d'euros de crédits de paiement (CP) dans la loi de finances pour 2018. Trois grandes lignes budgétaires du programme concernent le CGET :

– le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (169,1 millions d'euros de CP en LFI 2018) ;

– la dotation de soutien à l'investissement local utilisée par exemple pour la mise en œuvre des contrats de ruralité, utilisation qui représentait 44,2 millions d'euros en CP dans la LFI 2018 ;

– la prime à l'aménagement du territoire (20,7 millions d'euros de CP en LFI 2018).

Le CGET bénéficie également des crédits du programme 147 (« Politique de la ville »), qui relève lui aussi de la mission budgétaire « Cohésion des territoires ». Il permet essentiellement de financer des actions dans le cadre des contrats de ville, ce qui représentait 318 millions d'euros en CP dans la LFI 2018.

Les ressources de l'EPARECA proviennent de trois sources. Le financement de l'État, qui relève du programme budgétaire 134 (« Développement des entreprises et régulations ») de la mission « Économie », s'élevait à 5,8 millions d'euros en 2019 (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement). Les participations des collectivités avec lesquelles des conventions ont été signées pour la mise en œuvre de projets s'élèvent à un montant prévisionnel estimé à 7,5 millions d'euros pour 2019. Enfin, les autres recettes non budgétaires sont des recettes propres (cessions d'actifs prévues en 2019, loyers et charges perçus sur les locaux en exploitation), qui sont estimées à 9,8 millions d'euros pour 2019.

L'Agence du numérique ne dispose pas de budget propre. Toutefois, en ce qui concerne les crédits d'intervention, il convient de rappeler que l'agence met en œuvre le plan France Très Haut Débit, financé par le Programme d'investissements d'avenir et le programme 343 (programme « France Très Haut Débit » de la mission « Économie »), ce qui représente 3,3 milliards d'euros.

II. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 6 définit les ressources de l'ANCT en prévoyant qu'elles sont constituées de subventions de l'État (et, le cas échéant, d'autres personnes publiques ou privées), du produit des contrats et des conventions, des revenus des biens meubles et immeubles, du produit des aliénations, des dons et legs, de financements participatifs, de crédits « *apportés par les entreprises aux fondations territoriales au titre de leur engagement en faveur de leur responsabilité territoriale* » et, d'une manière générale, « *de toutes les recettes autorisées par les lois et règlements* ».

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 6 a été réécrit à l'initiative du rapporteur en commission au Sénat. La réécriture vise notamment à prendre en compte la suggestion du Conseil d'État de simplifier l'énumération des ressources de l'ANCT faite par l'article ⁽¹⁾ et à garantir que l'agence pourra disposer de l'ensemble des recettes dont bénéficie actuellement l'EPARECA ⁽²⁾.

La nouvelle rédaction maintient le principe selon lequel l'ANCT peut bénéficier du produit des aliénations, des dons et legs et des revenus des biens meubles et immeubles, ainsi que la référence à « *toutes les recettes autorisées par les lois et règlements* ».

Elle remplace la référence aux financements participatifs et aux crédits « *apportés par les entreprises aux fondations territoriales au titre de leur engagement en faveur de leur responsabilité territoriale* » par la mention des « *financements par des personnes privées* » et élargit la définition des financements publics pour prévoir que l'ANCT peut bénéficier des « *contributions et subventions de l'État et d'autres personnes publiques* ».

Enfin, elle ajoute la possibilité pour l'ANCT de bénéficier de la rémunération de ses prestations de service au titre des missions prévues au II de l'article L. 1231-2 du code des collectivités territoriales créé par l'article 2 de la proposition de loi. Cet article prévoit que l'ANCT pourra céder des immeubles ou des fonds qu'elle aura acquis, ou encore confier la gestion de fonds commerciaux ou artisanaux acquis à un ou plusieurs locataires gérants. Ces dispositions permettent à l'ANCT de bénéficier des recettes dont l'EPARECA bénéficiait en application de l'article L. 325-2 du code de l'urbanisme. Cependant, selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteure, le produit de la gestion de fonds commerciaux ou artisanaux est aujourd'hui peu important car la seule rémunération de ce type que perçoit l'EPARECA concerne les honoraires de gérances facturées aux sociétés civiles immobilières, filiales de l'établissement.

Par contre, la revente des actifs immobiliers sur lesquels l'EPARECA est intervenu constitue une ressource non négligeable. En effet, il a été indiqué à votre rapporteure que la répartition moyenne du financement d'une opération de l'EPARECA était la suivante :

- Valorisation de la revente de l'actif immobilier à terme : 43 % ;
- Financement des collectivités territoriales et de leurs groupements partenaires : 19 % ;
- Subvention de l'EPARECA : 16 % ;

(1) Avis n° 395974 du 25 octobre 2018, p. 4.

(2) M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapport n° 98, 31 octobre 2018, p. 59.

– Autres financements : 22 %.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article 6 sans modification, sa rédaction ayant été jugée satisfaisante.

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

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Afin d'exercer au mieux leurs compétences, certains établissements publics créent des filiales et prennent des participations au capital de sociétés, de groupements ou d'organismes qui opèrent dans le champ de leurs missions. C'est par exemple le cas de l'ANRU, qui, en application de l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, « *est habilitée à créer ou à céder des filiales, à acquérir, à étendre ou à céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes* » qui concourent au renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et interviennent exclusivement dans les domaines définis par le troisième alinéa du I de l'article 9-1 de la même loi (ce qui concerne par exemple la réhabilitation d'espaces publics ou de logements, ou la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale).

Des trois organismes réunis dans l'ANCT, seul l'EPARECA, à qui « *la prise, l'extension ou (...) la cession de participations financières* » est autorisée par l'article R. 325-4 du code de l'urbanisme, dispose d'une filiale : « Foncièrement quartier », société d'investissement spécialisée dans la restructuration des centres commerciaux de proximité des quartiers créée en 2014 avec la Caisse des dépôts et Consignations.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission, les sénateurs ont adopté un amendement créant un article 6 *bis*, dont la rédaction n'a pas été modifiée en séance publique. Cet article insère un article L. 1233-2 dans le code général des collectivités territoriale qui habilite l'ANCT « *à créer ou à céder des filiales, à acquérir, à étendre ou à céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes actifs dans le champ de ses missions et concourant au développement des territoires* ». Selon le rapporteur, cet article doit « *permettre à*

la future ANCT de répondre au mieux aux besoins des territoires ruraux et périurbains, notamment lorsqu'elle opérera en remplacement de l'EPARECA, dont c'est un des modes d'action courants »⁽¹⁾.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteure, la commission a adopté les amendements identiques CD245 et CD289 présentés, d'une part, par Mme Marie-Noëlle Battistel et, d'autre part, par M. Didier Martin, rapporteur pour avis au nom de la délégation aux collectivités territoriales. Ces amendements, qui ont recueilli un avis favorable de votre rapporteure et un avis de sagesse du Gouvernement, limitent 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. Ils prévoient que cette faculté ne pourra être utilisée que dans le cadre des missions mentionnées au II de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales créé par l'article 2 de la proposition de loi, c'est-à-dire pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones en difficulté. L'adoption de ces amendements répond aux craintes de privatisation des services rendus par l'ANCT qui se sont exprimées au cours des débats, tout en permettant à l'ANCT de disposer des facultés actuellement ouvertes à l'EPARECA en matière de création de filiales et de prises de participation.

article 6 ter (nouveau)

(article L. 1233-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Conventions pluriannuelles

Créé par la commission

La commission a adopté l'amendement CD64 de votre rapporteure qui crée un article 6 *ter*. Cet article introduit un article L. 1233-2-1 dans le code général des collectivités territoriales qui regroupe les dispositions relatives aux conventions pluriannuelles signées entre l'ANCT et ses partenaires (ANAH, CEREMA, ADEME, etc). L'article L. 1233-2-1 :

– fixe la liste des partenaires avec lesquels l'ANCT conclut des conventions pluriannuelles ;

– précise l'objet de ces conventions, qui est la participation au financement et à la mise en œuvre des actions de l'ANCT ;

(1) M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapport n° 98, 31 octobre 2018, p. 61.

– prévoit que ces conventions et leurs éventuels avenants sont transmis aux commissions permanentes compétentes en matière d'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cette nouvelle rédaction permet de rendre la loi plus lisible en dissociant les dispositions relatives aux conventions qui doivent être signées entre l'ANCT et ses partenaires des dispositions relatives au comité d'action territoriale qui, du fait de la réécriture de l'article 7 au Sénat, se retrouvaient dans le même article de code. De plus, elle apporte une série d'améliorations rédactionnelles au dispositif. Par ailleurs, elle rétablit le principe selon lequel l'ANRU conclut une convention pour participer au financement et à la mise en œuvre des actions de l'ANCT, élément qui avait été supprimé au Sénat.

Enfin, le II de l'article 6 *ter* reprend et précise les dispositions du II de l'article 7 : il fixe une date butoir pour la signature des premières conventions de l'ANCT en prévoyant qu'elles doivent être conclues dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret de nomination de son directeur général et au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

Plusieurs sous-amendements à cet amendement CD64 ont été adoptés. Le sous-amendement CD406 du Gouvernement a apporté une amélioration juridique au dispositif pour préciser que les conventions signées par l'ANCT avec ses partenaires seront tripartites et engageront à chaque fois aussi l'État. L'amendement CD404 du Gouvernement a supprimé le principe selon lequel les agences régionales de santé doivent contractualiser avec l'ANCT, principe qui avait été introduit au Sénat (cf. article 7). Enfin, des sous-amendements identiques CD414 et CD420 présentés, d'une part, par Mme Marie-Noëlle Battistel et, d'autre part, par Mme Célia de Lavergne, ont prévu que les conventions signées par l'ANCT seraient transmises non seulement aux commissions permanentes compétentes en matière d'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat, mais aussi à celles compétentes en matière de politique de la ville. Si ces deux sous-amendements ont fait l'objet d'un avis favorable de votre rapporteure, ils ont fait l'objet d'une demande de retrait de la part du Gouvernement, qui avait présenté un sous-amendement concurrent, rejeté, supprimant le principe de transmission des conventions aux parlementaires.

Article 7

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

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

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Depuis les années 1970, le recours à la contractualisation entre personnes publiques s'est fortement accru et a conduit à l'utilisation d'instruments souples qui permettent le partage d'objectifs et l'évaluation de résultats sur des projets communs et visent à améliorer la coordination des actions des acteurs publics. Ainsi, le CGET met en œuvre de nombreuses conventions avec les collectivités territoriales. Par exemple, il pilote l'élaboration et assure la coordination interministérielle de la mise en œuvre des contrats de plan État-Région et coordonne la mise en œuvre des contrats de ruralité ainsi que du plan « Action cœur de ville ». La coordination des actions des établissements publics peut, elle aussi, s'effectuer dans le cadre de conventions. Ainsi, l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme dispose que l'EPARECA passe des conventions avec les établissements publics pour lesquels il assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. De même, en application de l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, l'ANRU passe des conventions pluriannuelles avec les établissements publics de coopération intercommunale compétents et les organismes destinataires des subventions qu'elle accorde pour la réalisation du nouveau programme national de renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Aujourd'hui, l'EPARECA est associé par des conventions à l'ANRU et à l'ANAH. L'ANRU est associée par convention non seulement à l'EPARECA, mais aussi à l'ANAH et à l'ADEME.

Par ailleurs, les conseils d'administration des établissements publics de l'État sont parfois composés de représentants d'autres établissements publics. Ce n'est pas le cas de l'EPARECA. Par contre, le conseil d'administration de l'ANRU comprend un représentant de l'ANAH en application de l'article 2 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et le conseil d'administration de l'ANAH comprend un représentant de l'ANRU en application de l'article R. 321-4 code de la construction et de l'habitation. Toutefois, il n'existe pas d'instance de coordination pour l'ensemble de ces agences similaire au comité d'action territoriale créé par l'article 7 de la loi.

II. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 7 prévoit que l'ANCT signe des conventions avec l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME et le CEREMA qui « *définissent les objectifs et les moyens partagés mis en œuvre* » et « *prévoient les conditions dans lesquelles ces établissements participent au financement et à la mise en œuvre d'actions sur les territoires de projet de l'agence* ».

Selon les informations communiquées à votre rapporteure, les établissements signataires de ces conventions participeront, non au financement de l'ANCT, mais au financement d'opérations portées par l'ANCT car l'agence a vocation à permettre de mobiliser de façon plus aisée, dans une logique de « guichet unique », les différents opérateurs pertinents pour intervenir sur un projet. Il a également été indiqué à votre rapporteure que ces conventions prévoient la mobilisation de l'expertise des opérateurs – et donc de leur personnel – sur des missions ponctuelles d'accompagnement des projets, dans leur domaine d'expertise et en lien avec les missions qu'ils conduisent.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte au Sénat, l'article 7 a été réécrit par un amendement de rapporteur en commission.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ayant supprimé l'article 4, cet amendement a réintroduit dans l'article 7 la définition du comité d'action territoriale qui était fixée par l'article 4. Il fait évoluer la composition de ce comité en ajoutant aux représentants de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ADEME et du CEREMA des représentants des directeurs généraux des agences régionales de santé et de la Caisse des dépôts et consignations. Il conserve la tâche de suivi de l'exécution des conventions qui lui avait été assignée par l'article 4 et ajoute qu'il peut « *être saisi de tout sujet par le conseil de surveillance* » et « *émettre des propositions et demander que des questions soient inscrites à l'ordre du jour d'une réunion du conseil de surveillance* ».

L'amendement adopté en commission a modifié également les dispositions relatives aux conventions. La référence au principe selon lequel des conventions devaient être signées a été supprimée. La définition de leur objet a également été supprimée mais elle a été réintroduite en séance publique par l'adoption d'un amendement de M. Jean-Claude Requier. Toutefois, le Sénat a exclu l'ANRU de ce dispositif en adoptant un amendement de M. Philippe Dallier, qui fait l'objet d'un avis de sagesse du rapporteur et d'un avis défavorable du Gouvernement.

L'amendement du rapporteur adopté en commission a également précisé que les conventions et leurs éventuels avenants devaient être transmis aux commissions compétentes en matière d'aménagement du territoire de l'Assemblée

nationale et du Sénat. Enfin, il a modifié la date butoir fixée pour la conclusion des conventions en prévoyant que le délai de trois mois court, non à compter de la promulgation de la loi, mais à compter de l'entrée en vigueur du décret nommant le directoire de l'ANCT.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel et deux amendements de coordination supprimant de l'article 7 les dispositions reprises par l'article 6 *ter* créé par l'amendement CD64, la commission a adopté un amendement du Gouvernement qui supprime les agences régionales de santé de la liste des membres du comité d'action territoriale. Cette modification s'inscrit dans la même perspective que la suppression du principe de conventionnement entre les ARS et l'ANCT actée lors du débat sur l'article 6 *ter*.

Article 8

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

Personnels de l'agence

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que les emplois civils permanents de l'État et de ses établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par une disposition législative.

Toutefois, l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État leur ouvre la possibilité de confier des emplois permanents à des contractuels lorsque les emplois « *requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires* » et prévoit que « *les agents occupant ces emplois sont recrutés par contrat à durée indéterminée* ». L'article 3 bis de cette loi prévoit que l'administration peut avoir recours aux entreprises de travail temporaire et l'article 4, que des agents contractuels peuvent être recrutés dans l'administration d'État « *lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes* » ou encore « *pour les emplois du niveau de la catégorie A (...) lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* ». À l'inverse, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont régis par le droit privé. L'ensemble des personnels qui y sont employés sont des contractuels de droit privé, à l'exception du directeur des

services de l'établissement et du comptable, s'il a la qualité de comptable public⁽¹⁾.

Le CGET, administration centrale placée sous l'autorité du ministre de la cohésion des territoires, comprend 100 fonctionnaires et 170 contractuels de droit public. L'Agence du numérique, service à compétence nationale institué au sein du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique comprend 6 fonctionnaires et 27 contractuels de droit public. Par contre, l'EPARECA, établissement public à caractère industriel et commercial, n'emploie que des salariés de droit privé (qui sont au nombre de 49), à l'exception de sa directrice générale, fonctionnaire titulaire de l'État en position de détachement.

L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que *« les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière »*. Selon l'article 12 de la loi du 11 janvier 1984, les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) font partie de ces organismes. Les articles 15 et 16 de la loi du 11 janvier 1984 prévoient que des comités techniques et les CHSCT sont institués *« dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État ne présentant pas un caractère industriel ou commercial »*.

Les institutions représentatives du personnel sont différentes dans les EPIC. Avant la réforme réalisée par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise, les institutions représentatives du personnel étaient les délégués du personnel (désignés quand l'EPCI compte au moins 11 salariés) ainsi que le comité d'entreprise et le CHSCT (mis en place à partir de 50 salariés). Ces trois instances ont été remplacées par le comité social et économique (CSE) par la réforme de 2017. L'article L. 2311-2 du code du travail prévoit que le CSE doit être mis en place à partir de onze salariés et l'article L. 2311-1, que les dispositions relatives au CSE sont aussi applicables aux EPIC *et « aux établissements publics à caractère administratif lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé »*. L'article L. 2315-36 du même code prévoit qu'une commission santé, sécurité et conditions de travail est créée au sein du comité social et économique lorsque le seuil de trois cents salariés est atteint.

II. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

Le I de l'article 8 prévoit que le personnel de l'agence comprend des fonctionnaires de l'État, des agents non titulaires de droit public et des salariés régis par le code du travail, ce qui correspond à la diversité des statuts des personnels qui seront transférés à l'ANCT.

(1) Cf. CE, sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*.

En cohérence avec les lois des 13 juillet 1983 et 11 janvier 1984, le II de l'article institue un comité technique compétent pour les fonctionnaires de l'État et les agents non titulaires de droit public, tandis qu'un CSE est institué pour les salariés régis par le code du travail.

De plus, le II institue un CHSCT compétent pour l'ensemble du personnel, qui exerce :

– les compétences prévues pour les CHSCT de la fonction publique et des établissements publics administratifs par l'article 16 de la loi du 11 janvier 1984 qui dispose que le CHSCT « *a pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail, à l'amélioration des conditions de travail et de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières* » ;

– les compétences prévues pour les CSE au 3° de l'article L. 2312-8 et de l'article L. 2312-9 du code du travail, qui prévoient par exemple que le CSE est informé et consulté sur « *les conditions d'emploi, de travail, notamment la durée du travail, et la formation professionnelle* » ou encore qu'il « *peut susciter toute initiative qu'il estime utile et proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral, du harcèlement sexuel et des agissements sexistes définis à l'article L. 1142-2-1* ».

De ce fait, le II de l'article 8 précise que le CSE institué pour les salariés régis par le code du travail n'exerce pas les missions confiées au CHSCT.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le rapporteur a présenté à la commission un amendement « *fusionnant les trois comités de gestion du personnel institués par la proposition de loi en un seul comité compétent pour l'ensemble des personnels [...] dans un souci de simplification et de bonne gestion, ainsi que l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 le permet désormais* »⁽¹⁾. Cet amendement, qui a été adopté par la commission, a supprimé le comité technique mis en place pour les fonctionnaires et les contractuels de droit public ainsi que le CHST créé pour l'ensemble des personnels et prévu que l'ensemble des personnels sera représenté dans le cadre d'un CSE. Le dispositif de l'article n'a pas été modifié en séance publique.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement du Gouvernement permettant à l'ANCT d'employer des fonctionnaires qui appartiennent non seulement à la fonction publique d'État mais aussi à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

(1) M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapport n° 98, 31 octobre 2018, p. 72-73.

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)

Adopté par la commission sans modification

I. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 9 modifie l'article L. 131-4 du code de l'environnement pour prévoir que le conseil d'administration de l'ADEME comprendra des représentants de l'ANCT. Il modifie aussi l'article 46 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports pour prévoir que le conseil d'administration du CEREMA comprendra lui aussi des représentants de l'ANCT. Cette évolution de la composition des conseils d'administration est nécessaire car l'ANCT fera appel aux moyens de l'ADEME et du CEREMA dans le cadre de conventions.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le texte n'a fait l'objet d'aucune modification au Sénat, ce qui est notamment dû au fait que le rapporteur a jugé qu'il n'était pas nécessaire de préciser que le conseil d'administration de l'ANAH comprendrait des membres de l'ADEME au motif que la rédaction de l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation le permet déjà en prévoyant que ce conseil comprend des « *représentants de l'État et de ses établissements publics* »⁽¹⁾. Par ailleurs, le Sénat n'a pas souhaité prévoir la présence de représentants de l'ANCT au conseil d'administration de l'ANRU car il a jugé que cela « *semble délicat [...] compte tenu de la tutelle exercée par le CGET sur cette agence* »⁽²⁾.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article 9 sans modification, sa rédaction ayant été jugée satisfaisante.

(1) M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapport n° 98, 31 octobre 2018, p. 75.

(2) M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapport n° 98, 31 octobre 2018, p. 75.

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

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 13 de la Constitution organise un contrôle parlementaire des désignations aux « *emplois et fonctions (...) pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ». La liste des emplois ou fonctions concernés est fixée par le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Le 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 définit les commissions permanentes de chaque assemblée parlementaire qui sont compétentes pour émettre un avis sur les nominations à ces emplois et fonctions.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur qui tire les conséquences, dans la proposition de loi ordinaire, de la proposition de loi organique ajoutant l'ANCT dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010. Cet amendement complète le tableau annexé à la loi du 23 juillet 2010 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.

Ces dispositions n'ont pas été modifiées lors de l'examen du texte en séance publique.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article 9 *bis* sans modification, sa rédaction ayant été jugée satisfaisante.

Article 10

(chapitre V du titre II du livre III et article L. 321-1 du code de l'urbanisme, article L. 411-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article L. 144-5 du code de commerce, 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, article 174 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique)

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

Adopté par la commission avec modifications

I. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

Seul le législateur peut intervenir pour prononcer la dissolution d'un établissement qui tient son existence de la loi. Si la dissolution de l'Agence du numérique, service à compétence nationale relevant du ministère de l'économie et des finances créé par le décret n° 2015-113 du 3 février 2015 ne relève pas de la loi, il n'en va pas de même de l'EPARECA. En effet, celui-ci est un établissement public qui a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. L'article L. 325-1 du code de l'urbanisme le définit comme un « *établissement à caractère industriel et commercial [...] doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière* » qui « *a pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés* ».

Le I de l'article 10 prévoit que l'EPARECA est dissous et que les articles L. 325-1 à L. 325-4 du code de l'urbanisme (qui définissent ses missions) sont abrogés au 1^{er} janvier de l'année qui suit la promulgation de la loi. Il dispose que les biens, droits et obligations de l'EPARECA sont transférés à l'ANCT, transfert qui est d'autant plus nécessaire qu'en application de L. 325-2 du code de l'urbanisme, l'EPARECA a pu acquérir des fonds commerciaux ou artisanaux et confier la gestion de fonds commerciaux ou artisanaux acquis à des locataires gérants. Enfin, le I de l'article 10 prévoit que, dans l'attente de la dissolution de l'EPARECA, une convention est conclue entre cet organisme et l'ANCT pour définir les relations financières, de fonctionnement et d'exercice des missions sur les territoires.

Le II de l'article 10 prévoit le transfert à l'ANCT de la totalité des salariés de l'EPARECA ainsi que d'une partie des agents de l'Agence du numérique (25 agents) et du CGET (de l'ordre de 25 à 35 personnes)⁽¹⁾. Deux catégories d'agents sont exclues du transfert. D'une part, il s'agit des agents de l'Agence du numérique employés à la mission « French Tech » avant l'entrée en vigueur de la loi – ce qui, selon les informations communiquées à votre rapporteure, correspond à 8 personnes ayant le statut de contractuel (soit un quart des effectifs). D'autre part, il s'agit des agents du CGET « *assurant les fonctions d'administration centrale relatives à l'élaboration et au suivi de la politique de l'État en matière de cohésion des territoires* ». La proportion des agents du CGET ayant vocation à rester au sein du ministère n'a pas été communiquée à votre rapporteure qui a interrogé le ministère sur ce sujet. Enfin, le II prévoit que les fonctionnaires en détachement au sein du CGET, de l'EPARECA et de l'Agence du numérique sont détachés d'office au sein de l'ANCT jusqu'au terme prévu de leur détachement.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte au Sénat, le I a fait l'objet de trois modifications, à l'initiative du rapporteur. Reprenant une préconisation du Conseil d'État, la première modification définit une date butoir pour la dissolution de l'EPARECA en précisant que cette date, qui est fixée par décret en Conseil d'État, ne peut être postérieure au 1^{er} janvier 2020. La deuxième modification précise que c'est un décret en Conseil d'État qui définit les conditions dans lesquelles les biens, droits et obligations de l'EPARECA sont repris par l'ANCT (ce qui correspond également à une préconisation du Conseil d'État). À cette liste ont été ajoutés les contrats des salariés de l'EPARECA (qui n'emploie que des contractuels de droit privé). La troisième modification supprime la référence à la conclusion d'une convention entre l'EPARECA et l'ANCT.

L'article a également été complété en commission à l'initiative du rapporteur par un I *bis* qui procède aux modifications de coordination juridique rendues nécessaires par la dissolution de l'EPARECA.

Le *a* du 1^o prévoit l'abrogation des articles L. 325-1 à L. 325-4 du code de l'urbanisme qui définissent les missions de l'EPARECA. Le *b* remplace les références relatives à l'EPARECA par des références relatives à l'ANCT dans l'article L. 321-14 de ce code, qui prévoit que les établissements publics d'aménagement créés par l'État peuvent se voir déléguer par l'EPARECA la maîtrise d'ouvrage des opérations définies à l'article L. 325-1 et accomplir les actes de disposition et d'administration définis à l'article L. 325-2.

(1) Données communiquées par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Le 2° remplace la référence à l'EPARECA par une référence à l'ANCT dans l'article L. 144-5 du code de commerce (qui exonère l'EPARECA de l'obligation fixée par l'article L. 144-3 du même code selon lequel « *les personnes physiques ou morales qui concèdent une location-gérance doivent avoir exploité pendant deux années au moins le fonds ou l'établissement artisanal mis en gérance* ») et dans l'article L. 411-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit que les immeubles expropriés par l'EPARECA en vue de la création, l'extension, la transformation ou la reconversion des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville peuvent être cédés de gré à gré ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire.

Le 3° remplace la référence à la définition législative des missions de l'EPARECA par la référence au II de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales relatif à l'ANCT dans l'article 26-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis qui prévoit que, pour la réalisation des actions et opérations de l'EPARECA, les aliénations de parties communes et les travaux à effectuer sur celles-ci sont décidés à la double majorité qualifiée et non à l'unanimité des voix de tous les copropriétaires.

Le 4° modifie l'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. Cet article exempte de la nécessité d'obtenir l'autorisation d'exploitation commerciale prévue par l'article L. 720-5 du code de commerce les projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'EPARECA ou par un établissement public d'aménagement agissant sur délégation de l'EPARECA. À la place, ces projets sont soumis pour autorisation à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Le *a* du 4° remplace dans cet article la référence à l'EPARECA par la référence à l'ANCT.

Le *b* du 4°, ajouté en séance publique à l'initiative du Gouvernement, réécrit le dernier alinéa de l'article 28. Cette modification permet d'étendre le champ du recours à la procédure d'autorisation des projets par la Commission nationale d'aménagement commercial et l'exemption de l'autorisation d'exploitation commerciale prévue par l'article L. 720-5 du code de commerce, notamment parce qu'il permet à certains opérateurs privés d'en bénéficier. Cette mesure concerne les projets dont « *la maîtrise d'ouvrage est assurée par un opérateur public ou privé auprès duquel l'Agence nationale de la cohésion des territoires s'engage à acquérir les volumes commerciaux* ». Cette évolution a été rendue nécessaire par le fait que, dans le cadre d'opérations d'ensemble, il est aujourd'hui de plus en plus fréquent d'avoir des programmes mixtes de logements intégrant des rez-de-chaussée commerciaux, ce qui conduit l'EPARECA à acquérir des volumes commerciaux auprès du promoteur de logements, qui peut être un promoteur privé ou un organisme de logement social.

Cette réécriture du second alinéa de l'article 28 de la loi du 14 novembre 1996 supprime, dans le même temps, une modification introduite par l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. En effet, cet article avait modifié le dernier alinéa de l'article 28 pour permettre au préfet de suspendre par arrêté (pour une durée limitée) l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale relatives à des projets de l'EPARECA susceptibles de porter atteinte à la réussite des opérations de revitalisation de territoire mentionnées à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation. Selon les informations communiquées à votre rapporteure, le Gouvernement a souhaité supprimer cette mesure car l'EPARECA étant un opérateur de l'État, il n'y a pas de logique à ce que l'État freine ses propres projets. Cette situation sera encore plus illogique lorsque l'ANCT, dont le préfet est le délégué territorial, va déployer le programme « Action cœur de ville » dans le cadre des opérations de revitalisation de territoire.

Le 5° remplace la référence à l'EPARECA par la référence à l'ANCT dans l'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, qui prévoit qu'un décret fixe les modalités selon lesquelles l'ANRU coordonne ses interventions avec celles de l'EPARECA pour les ensembles immobiliers comportant des locaux commerciaux.

Le 6° abroge le II de l'article 22 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui prévoyait que les actions et opérations menées dans les zones urbaines sensibles (créées en 2003) ou des territoires faisant l'objet d'un contrat urbain de cohésion sociale (créé en 2007) étaient menées à leur terme si elles avaient fait l'objet d'une décision du conseil d'administration de l'EPARECA avant la publication du décret définissant les quartiers prioritaires de la politique la ville, qui deviennent le pivot du nouveau programme national de renouvellement urbain institué par la loi et bénéficient à ce titre des interventions de l'EPARECA.

Le 7° remplace la référence à l'EPARECA par la référence à l'ANCT à l'article 174 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Cet article prévoit que l'EPARECA peut intervenir à titre expérimental pendant une durée de trois ans à compter de la promulgation de la loi dans le périmètre des opérations de revitalisation de territoire créées par la loi du 23 novembre 2018. Ces opérations remplacent les opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (ORQAD) créées par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui visaient elles-mêmes à compléter le nouveau programme national de rénovation urbaine et à prendre le relais des programmes de requalification des quartiers anciens dégradé créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ces opérations, qui sont davantage centrées sur le volet commercial que les ORQAD et s'adressent en particulier aux centres-villes, visent à mettre en œuvre un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux, ainsi que le tissu urbain.

Le II a été modifié par une série d'amendements adoptés en commission à l'initiative du rapporteur. La référence au transfert des agents de l'EPARECA a été supprimée et c'est au décret fixant la date de dissolution de l'EPARECA qu'il revient désormais, en application du I, de déterminer les conditions dans lesquelles les contrats des salariés de l'EPARECA sont transférés à l'ANCT. La définition des personnels du CGET ne devant pas être transférés a été réécrite pour supprimer la référence à l'exercice des « *fonctions d'administration centrale* ». Enfin, reprenant une préconisation du Conseil d'État, le rapporteur a fait adopter un amendement prévoyant que c'est « *de plein droit* » et non plus « *d'office* » que les fonctionnaires en détachement au sein du CGET et de l'Agence du numérique sont détachés au sein de l'ANCT (ce qui aurait empêché les fonctionnaires de demander une autre affectation).

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre cinq amendements rédactionnels de votre rapporteur, la commission a adopté un amendement du Gouvernement qui prévoit que l'EPARECA devant être dissous, le transfert à l'ANCT de ses biens, droits et obligations est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, ni d'aucun droit, taxe ou contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts.

Article 11

Conditions d'application de la loi

Adopté par la commission sans modification
--

I. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 11 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de loi. Ces dispositions, qui n'ont été modifiées ni en commission ni en séance publique, permettront par exemple de préciser quel est le ministre de tutelle de l'ANCT, le siège de l'agence ou encore son organisation interne, et notamment son régime financier, la structure de ses services et le recrutement de ses personnels ⁽¹⁾.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article 11 sans modification, sa rédaction ayant été jugée satisfaisante.

(1) M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapport n° 98, 31 octobre 2018, p. 84.

Article 12

(articles 575 et 575 A du code général des impôts)

Conséquences financières éventuelles de la loi

Suppression maintenue par la commission

I. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 12 prévoit que « *les conséquences financières éventuelles de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts* ».

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 12, « gage de charge » destiné à permettre la recevabilité de la proposition de loi, a été supprimé par l'adoption d'un amendement du rapporteur en commission au motif que « *la création de l'agence a été régulièrement annoncée dans des enceintes officielles [...] par M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires, le 7 décembre 2017, [...] par M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, le 30 mai [...] et par Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur [...] le 12 juin 2018* »⁽¹⁾. En effet, le rapporteur a rappelé que cette situation correspond à l'un des cas identifiés par le rapport du 18 juin 2008 du sénateur M. Jean Artuis sur l'application de l'article 40 de la Constitution, qui permet d'accepter le dépôt d'amendements qui, sinon, seraient irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution⁽²⁾.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La suppression de l'article effectuée au Sénat a été maintenue par votre commission.

(1) Exposé des motifs de l'amendement COM-18 (http://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/2/Amdt_COM-18.html).

(2) M. Louis-Jean de Nicolaï, rapport n° 98, 31 octobre 2018, p. 86 et M. Jean Artuis, rapport n° 401 sur l'application de l'article 40 de la Constitution, 18 juin 2008, p. 24-25.