

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- En application de l'article 13 de la Constitution, audition de M. Stanislas Bourron, dont la nomination est proposée par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (*M. Antoine Villedieu, rapporteur*)..... 2
- Vote sur cette proposition de nomination 15

Mercredi 16 novembre
2022

Séance à 9 heures 30

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence de
M. Jean-Marc Zulesi,
Président**



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a auditionné, en application de l'article 13 de la Constitution, M. Stanislas Bourron, dont la nomination est proposée par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

M. le président Jean-Marc Zulesi. Mes chers collègues, nous sommes réunis en application du 5^e alinéa de l'article 13 de la Constitution et de la loi organique du 23 juillet 2010 pour entendre M. Stanislas Bourron, que le Président de la République propose de nommer aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Monsieur Bourron, je vous souhaite la bienvenue.

L'audition de ce jour est publique et sera suivie d'un vote par un scrutin secret, effectué par appel nominal et hors la présence de la personne auditionnée. Aucune délégation de vote ne sera possible. Le dépouillement du vote aura lieu à la suite de l'audition de M. Bourron, entendu le 2 novembre dernier par la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

Le rapporteur nommé pour cette proposition de nomination est M. Antoine Villedieu. Il a élaboré un questionnaire qui a été préalablement adressé à M. Stanislas Bourron et dont les réponses vous ont été diffusées.

Notre commission est évidemment très attachée à l'ANCT puisqu'elle a adopté la loi qui l'a créée sous la précédente législature. Les enjeux d'aménagement et d'équilibre des territoires sont toujours plus prégnants et constituent un sujet de préoccupation important de nos concitoyens. Vous devez en être particulièrement conscient, du fait de vos responsabilités actuelles en tant que directeur général de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Avec l'ANCT, nous avons souhaité mettre au service des collectivités un outil qui permette de faire émerger et de porter des projets structurants. Elle est une réponse concrète au manque d'ingénierie de certains territoires. Les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs programmes sur lesquels votre analyse sera la bienvenue. En effet, votre audition doit permettre de nous éclairer sur les orientations que vous souhaiteriez donner à l'action de l'ANCT si vous êtes nommé à sa direction générale.

Je cède la parole à notre rapporteur.

M. Antoine Villedieu, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. L'ANCT, établissement public, créé par la loi du 22 juillet 2019, est récente dans le paysage institutionnel français. Sa création portait notamment une ambition : simplifier l'accès aux services de l'État et de ses grands opérateurs dans les territoires périphériques et ruraux de façon à mieux soutenir les projets de développement local. Si l'ANCT est parvenue à se faire connaître, notamment à travers le succès de certains programmes comme Action Cœur de Ville (ACV), Petites Villes de demain (PVD), pérennisés jusqu'en 2026, les défis demeurent importants. Dans la note transmise à la commission, vous constatez une méconnaissance persistante de la structure de ses outils dans les territoires ruraux, ainsi qu'une association encore insuffisante avec les préfets et les services déconcentrés de certains départements et régions.

Ce différentiel de visibilité se traduit par des inégalités importantes de recours à votre offre d'accompagnement sur-mesure, essentiel au développement des projets locaux. Que

pouvez-vous nous dire sur ces inégalités territoriales et les actions que vous souhaiteriez mettre en place pour favoriser un recours plus équitable entre les territoires aux services et outils de l'ANCT ?

Au regard des larges missions et objectifs confiés à l'ANCT, se pose également la question de ses moyens, tant humains que financiers. Vos crédits d'ingénierie sont de vingt millions d'euros. L'accompagnement sur-mesure développé sur la base de ces crédits apparaît ainsi limité alors que c'est une attente forte des élus locaux et une réelle valeur ajoutée pour la cohésion des territoires. Jugeriez-vous les moyens de l'ANCT suffisants, pour aujourd'hui et pour demain ?

Quels sont les impacts des actions de l'ANCT pour lutter contre le sentiment de relégation dans les territoires impactés par la désertification des services publics et la dégradation du tissu économique local ?

Sur une note plus personnelle, vous avez souligné la richesse de votre parcours professionnel en relation directe avec les territoires, qui sera très certainement un atout pour engager l'ANCT dans une nouvelle étape de son déploiement. C'est pourquoi j'appelle mes collègues commissaires à vous apporter leur soutien pour cette nomination.

Je vous remercie.

M. Stanislas Bourron. Merci, monsieur le Président, monsieur le rapporteur et mesdames et messieurs les députés.

Au-delà des réponses au questionnaire que je vous ai adressées, je voudrais vous présenter les compétences que je pense réunir pour occuper la fonction de directeur général de l'ANCT. J'évoquerai ensuite les enjeux que j'identifie pour l'ANCT.

Mon parcours professionnel m'a amené à occuper plusieurs postes en relation directe avec les territoires et les collectivités locales. Je suis administrateur général de l'État depuis 2000. J'ai exercé dans différentes fonctions au sein du ministère de l'Intérieur, en établissements publics et également comme sous-préfet.

J'ai été nommé directeur général de la DGCL en 2019 après y avoir exercé plusieurs fonctions. Les missions de la DGCL portent sur un champ assez large qui concernent les collectivités. Depuis 2020, elle intervient également sur les missions, portées par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), d'administration centrale et sur les questions d'aménagement du territoire et de politique de la ville.

Certaines de mes compétences me semblent être adaptées pour occuper les fonctions de directeur général : expérience de la relation entre l'État et les collectivités, en participant à l'élaboration de plusieurs lois très structurantes relatives aux collectivités (loi RCT, loi Engagement et proximité, loi 3DS). L'activité de la DGCL est également très orientée au quotidien pour répondre aux interrogations et aux questions des élus et des agents des collectivités territoriales. Nous assurons le secrétariat de diverses instances : comité des finances locales, conseil national d'évaluation des normes ou conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Nous sommes saisis par les services déconcentrés et notamment les préfets avec lesquels nous sommes en contact permanent pour mettre en œuvre les politiques en matière de collectivités.

Je crois avoir une bonne connaissance du fonctionnement de l'État, ainsi que du lien à exercer et à entretenir tant avec les parlementaires qu'avec les élus locaux pour faire avancer les dossiers des collectivités. Cette dimension me semble fondamentale pour exercer les fonctions de directeur général de l'ANCT dont le conseil d'administration est composé de dix représentants d'associations d'élus et de quatre parlementaires.

Dès ma prise de fonction en tant que DGCL, j'ai été amené à mettre en place l'ANCT, officiellement installée en janvier 2020. Ayant été désigné comme commissaire du gouvernement de l'ANCT, j'ai assisté à tous les conseils d'administration auprès de l'ancien directeur général. J'ai pu accompagner la montée en puissance des programmes précités, d'Avenir Montagnes également, de même que le lancement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Enfin, je crois disposer de compétences indispensables en management et gestion, alors que l'ANCT est composée de 345 agents aux statuts très variés et gère un budget supérieur à 150 millions d'euros. J'ai en effet été nommé deux fois directeur d'administration centrale, DRH du ministère de l'intérieur, puis DGCL avec la responsabilité de quatre programmes budgétaires, dont la mise en œuvre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui vient chaque année contribuer au financement et à la vie des collectivités locales.

Si vous donniez votre accord à la proposition du Président de la République, il reviendrait aux autorités de tutelle et au conseil d'administration de l'ANCT de déterminer une feuille de route. Pour ma part, j'identifie un certain nombre d'orientations et deux principaux enjeux : la consolidation de l'agence et l'amplification de son action.

S'agissant de sa consolidation, l'ANCT a connu deux années de Covid-19 avec la mise en œuvre compliquée d'actions publiques, ainsi que celle du plan de relance. Pendant cette période particulière, elle a su trouver sa place d'ensemblier des politiques territorialisées et de facilitateur de projets.

L'ANCT est le résultat de la fusion de trois structures très différentes : le CGET, l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique. Cette fusion, qui n'était pas évidente, a été un succès : les programmes territorialisés sont en plein déploiement. L'ingénierie sur-mesure a été globalement mise en place avec plus de 1 100 projets accompagnés. Les espaces France Services seront au nombre de 2 500 en fin d'année, conformément aux engagements. Les CRTE ont pu être signés et sont des outils à disposition des territoires. Le réseau du numérique se déploie rapidement, notamment sur les territoires ruraux. Les actions en matière de politique de la ville et de ruralité ont connu une nouvelle dynamique très appréciée sur le terrain.

L'ANCT s'est vue confier de nouvelles missions qui ont pu complexifier son champ d'intervention. Son budget a plus que doublé en deux années. Elle vit une forme de « crise de croissance » qui justifie sans doute de réfléchir à son organisation, à la mise en adéquation de ses moyens avec ses missions, de manière à trouver un équilibre lui permettant de faire face aux missions qui lui sont confiées. Il conviendra : de réfléchir aux mutualisations de moyens et aux synergies entre programmes en interne ; au-delà, de travailler à la déconcentration de son action. L'approche « terrain » de l'ANCT doit être renforcée en lien avec les préfets, délégués territoriaux de l'agence, dont le rôle est de fédérer les acteurs locaux sur les projets qui ne trouvent pas de solution au niveau local. L'ANCT doit agir en complémentarité des acteurs locaux et respecter le principe de subsidiarité. Elle ne doit pas se substituer aux

ingénieries existantes que sont les agences techniques départementales et les agents d'urbanisme.

En ce qui concerne l'amplification de son action, j'identifie deux axes principaux : l'accompagnement sur mesure en ingénierie, clé de la création de l'agence. La demande reste forte, notamment sur certains territoires. Le soutien ne passe pas nécessairement et exclusivement par une prestation de conseil ou la mise en place d'une ingénierie cofinancée. Il s'agit davantage de développer une boîte à outils plus variée avec des démarches de formation des acteurs, d'analyse et de diagnostic des territoires, préalable à la création du projet de territoire. Il s'agit également de créer des réseaux locaux et d'animation par les services de l'État à travers notamment les comités locaux de cohésion territoriale. Et enfin, il convient d'avoir un plus grand recours aux cinq grands partenaires qui peuvent être mobilisés : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence de la transition écologique (Ademe), la Banque des territoires, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

L'ANCT doit se positionner comme un coordonnateur de l'offre d'ingénierie locale dans une démarche de guichet unique. Elle doit poursuivre le déploiement de ses programmes nationaux en faveur des territoires en intégrant l'exigence de transition écologique. Cette exigence sera prise en compte, car ces programmes disposent de communautés de travail locales, éprouvées, qui pourront porter et intégrer cette dimension. Le déploiement du Fonds vert en 2023 permettra d'intégrer cette dimension et les financements nécessaires.

Enfin, en matière de ruralité et de politique de la ville, l'ANCT devra engager une nouvelle génération d'outils en s'appuyant sur les évaluations en cours de l'Agence rurale et des contrats de ville qui arrivent à échéance en fin d'année 2023.

Pour conclure, l'ANCT doit rester à l'écoute des territoires avec un modèle réactif qui a su fonctionner et doit se poursuivre. Elle doit pouvoir anticiper les évolutions des territoires et proposer des stratégies aux autorités ministérielles et à son conseil d'administration. Elle doit porter des actions nouvelles répondant à des besoins identifiés et d'autres qui émergent : le déploiement du numérique sur les territoires, l'appui aux mobilités dans les territoires les plus ruraux avec la réorganisation des compétences entre régions et intercommunalités.

Si ma candidature devait être retenue, je souhaiterais inscrire mon action dans ces grandes orientations et apporter mon expérience et mes compétences.

Je vous remercie de votre écoute et suis à votre disposition pour la suite de cet échange.

M. Jean-François Lovisolo (RE). En tant qu' élu local, je tenais à souligner l'intérêt et l'importance de l'ANCT qui permet à des communes avec moins de moyens financiers et humains d'accéder à de l'ingénierie leur permettant de concrétiser leurs projets locaux, répondant ainsi à l'intérêt général et à l'aménagement du territoire. À noter que 80 % des communes françaises comptent moins de 2 000 habitants et 30 000 communes n'ont pas de service d'ingénierie. L'ANCT est en mesure de mettre en réseau les ingénieries locales existantes afin de mutualiser les connaissances et de faire coopérer les acteurs locaux entre eux.

Je souhaiterais vous entendre sur le fait que l'ANCT est un levier puissant pour lutter contre les fractures territoriales et un moyen de répondre à une nécessaire simplification administrative.

Au nom du groupe Renaissance, nous sommes évidemment favorables à votre nomination.

M. Emmanuel Taché de la Pagerie (RN). On peut s'interroger sur votre nomination à ce poste-clé après avoir œuvré en grande majorité en administration centrale. Si votre carrière est brillante, vous avez vous-même constaté une méconnaissance de la structure et de ses outils ainsi qu'une association encore insuffisante avec les préfets et services déconcentrés de certains départements et régions. Pensez-vous que votre expérience permettra de diriger au mieux l'ANCT ?

Vous avez par ailleurs déclaré que l'ANCT ne serait pas « un grand machin de plus ». Quelles garanties pouvez-vous nous apporter en ce sens, sachant que vous avez déclaré vouloir verdir la cohésion des territoires, source de complexités bureaucratiques en perspective ?

Au vu des réponses satisfaisantes apportées au questionnaire du rapporteur, le groupe Rassemblement national devrait voter favorablement à votre nomination dans un souci de bon fonctionnement de l'ANCT.

Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES). La situation des collectivités est actuellement catastrophique, tant sur les moyens financiers que les moyens humains. Quasiment tous les élus font état d'une pénurie en ingénierie et se retrouvent dans l'incapacité de lancer des projets structurants, en raison du désengagement de l'État dans les services déconcentrés. Or l'ANCT peut être un outil pour réarmer en ingénierie nos collectivités devenues parents pauvres.

Comment l'ANCT peut-elle fournir un véritable support quand elle utilise un tiers de son budget pour payer d'onéreux cabinets de conseil privés ? Cette agence est-elle elle-même en manque de moyens d'ingénierie pour aider les collectivités ? Ne faudrait-il pas commencer par revoir à la hausse les effectifs de l'ANCT si vous comptez la diriger ?

Les élus locaux attendent des actes. Le gouvernement réduit son action aux CTRE, un énième dispositif où les élus se perdent : 64 % d'entre eux n'ont pas réussi à avoir une vision pluriannuelle de leur financement. Ces mêmes élus ainsi que l'Association des maires de France demandent à sortir des appels de projets qui mettent les communes en concurrence et ne servent qu'à justifier les maigres moyens alloués aux collectivités.

L'ANCT serait-elle l'agence nationale pour la concurrence entre les territoires ? Allez-vous doter l'agence d'une vraie stratégie pérenne pour les collectivités et sortir des appels à projets ?

M Jean-Pierre Taite (LR). Lors de votre audition au Sénat, vous avez affirmé vouloir mettre en adéquation l'organisation interne de l'ANCT avec les missions que l'on veut lui confier. Dans son rapport, le sénateur du Cantal, M. Delcros, a souligné que pour 46 % des 702 projets accompagnés par l'agence depuis 2020, l'ANCT a fait appel à des prestataires externes avec des résultats peu concluants. Quelle sera votre stratégie pour remédier à cette anomalie ?

L'ANCT dépend de cinq ministres et secrétaires d'État. Quelle sera votre position vis-à-vis de leurs différentes exigences ?

L'organigramme de l'ANCT affiche un dépassement d'effectif de 25 personnes en raison de recrutements désordonnés. Quelle sera votre feuille de route pour reprendre la main sur ce sujet ?

Dans son rapport, Mme Rossi dénonçait un manque de vision de l'ANCT sur la politique d'aménagement du territoire. Une direction interministérielle ne serait-elle pas préférable ? Ne faudrait-il pas laisser les préfets répartir les crédits des programmes de l'État plutôt que d'ajouter une agence aux nombreux interlocuteurs sans apporter de véritable valeur ajoutée ?

Quelles sont vos propositions pour faire de l'ANCT un véritable acteur aux côtés des élus locaux, en ingénierie comme en soutien à l'investissement ?

M. Mickaël Cosson (Dem). À l'heure où les collectivités doivent relever des défis en matière de transition écologique et énergétique, l'ANCT dénombre 1 000 opérations à l'échelle nationale, pour 35 000 communes, soit une goutte d'eau au regard des nombreuses rivières qui devront exister pour que les collectivités puissent bénéficier de ses services. J'aimerais que nous puissions développer une stratégie, pour que l'on ne parle pas d'objectifs, mais d'actions concrètes et que l'on passe de 1 000 à au moins 10 000 opérations.

Agent de l'État à la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) depuis vingt-quatre ans et ayant exercé pendant neuf ans la mission de conducteur d'opérations auprès des collectivités, j'ai pu voir se dégrader ce service et le niveau de prestation des maîtres d'ouvrage baisser alors que leurs honoraires se rapprochent de ceux d'une mission de maîtrise d'œuvre. Certes, il existe de nouveaux services constitués par les agglomérations ou les départements. Cependant, le défi auquel seront confrontées les collectivités est relativement important et l'ANCT a vraiment un rôle à jouer pour les accompagner.

M. Bertrand Petit (SOC). Notre pays souffre d'un manque criant de visibilité et de lisibilité en matière d'aménagement du territoire. Ces dernières années, le gouvernement a beaucoup communiqué sur les programmes ACV, PVD et Territoires d'Industrie (TI). Peut-on parler véritablement d'une politique d'aménagement du territoire quand tout est segmenté de cette manière ? Il manque, me semble-t-il, une vision globale et générale.

Il manque également des financements. La grande majorité de ces aides sont en réalité des prêts, des prises de participation et des aides aux bailleurs privés. Qui est véritablement avantagé par ces programmes ?

Certes, vous n'êtes pas responsable de cette situation, mais vous héritez de ce passif et aurez à répondre aux nombreuses sollicitations d'élus locaux sur ces sujets.

Quels sont les besoins de l'ANCT pour tenter de corriger le tir ? Pensez-vous que vous pourrez mener à bien vos missions au regard des moyens qui sont les vôtres ?

Nous voterons favorablement pour votre nomination.

M. Vincent Thiébaud (HOR). L'accompagnement par l'ANCT de 702 projets en 2021 est remarquable. Les élus ont la capacité de réinventer leur territoire pour faire face à

ces enjeux. Les lois et dispositifs mis en place sont de plus en plus contraignants et il est essentiel que l'ANCT soit de plus en plus présente, en amont, même sur des sujets de mobilité.

Pouvez-vous nous préciser la manière dont vous comptez organiser le développement de l'offre en matière d'ingénierie et surtout faire émerger les projets par de l'accompagnement en amont ?

Bien sûr, nous voterons favorablement pour votre candidature.

M. Nicolas Thierry (Écolo-NUPES). L'ancêtre de l'ANCT s'appelait le commissariat général à l'égalité des territoires. L'égalité demande des actes. Or ces dernières décennies, le modèle républicain s'est souvent enrayé faute de volontarisme politique alors que nous affrontons une mosaïque de crises. Tous les territoires ne subissent pas ces crises de la même manière. La disparition des services publics, en milieu rural et dans certaines zones urbaines, engendre un sentiment d'abandon et d'injustice.

Il existe une tendance récurrente, dans le débat public, qui est d'opposer l'urbain et un monde rural condamné à devenir un simple espace récréatif. Cette logique de fragmentation est évidemment une impasse.

Pour accéder à une réelle compréhension des territoires, il nous faut créer de nouveaux outils de mesure de la qualité de vie afin de dépasser les seuls critères de revenus ou de PIB. En effet, cette seule grille de lecture empêche de prendre la mesure des nouvelles inégalités territoriales. La mise en place de ces nouveaux indicateurs de richesse semble être un prérequis pour renouveler notre vision des territoires et de l'action publique. Trois indicateurs sont d'ores et déjà opérationnels : l'indice du développement humain, l'indice de santé sociale ou l'empreinte écologique.

Comment, sous votre direction, l'ANCT appréhendera-t-elle le travail autour des nouveaux indicateurs de richesse, indispensables pour renouveler l'action publique territoriale ?

M. Guy Bricout (LIOT). Je me félicite de votre candidature à la tête de l'ANCT, car votre capacité d'écoute du terrain sera un atout important dans l'exercice de vos prochaines fonctions.

Quelles sont pour vous les priorités du début de votre mandat ? Souhaitez-vous que l'ANCT monte en puissance sur certains domaines en particulier ? *Quid* des moyens de l'ANCT, tant humains que financiers ? Comment comptez-vous pallier le manque d'ingénierie qui se fait encore ressentir dans de nombreux dossiers dans nos territoires et notamment les territoires ruraux ? Que donne aujourd'hui le volontariat territorial en administration (VTA) ? Selon vous, ce dispositif est-il un bon appui ?

Comment voyez-vous à l'avenir les actions de l'ANCT sur les territoires ultramarins qui sont fort représentés dans notre groupe ? L'ensemble des opérateurs a-t-il pu trouver ses marques au sein de l'agence ? Quelle est votre analyse de la situation à ce stade ?

Enfin, que pensez-vous du rapport de la mission conjointe de contrôle (MCC) sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs qui pointait la nécessité de renforcer l'évaluation des programmes ACV et PVD à l'échelle nationale et sur le terrain ?

Notre groupe sera très favorable à votre nomination.

M. le président Jean-Marc Zulesi. Monsieur Bourron, je vous laisse le soin de répondre aux orateurs de groupe et de compléter votre réponse initiale.

M. Stanislas Bourron. Le rapporteur a évoqué la question de la dégradation du tissu économique local et des moyens d'action. L'ANCT contribue à travers ses programmes à créer une dynamique locale : pour TI, en s'appuyant sur les collectivités compétentes pour créer l'écosystème qui se mobilise et des moyens financiers qui seront mis pour encourager la reconquête industrielle d'un certain nombre de territoires ; pour ACV et PVD, l'approche est une reconquête des cœurs de ville en termes d'activité commerciale et artisanale. Il est nécessaire de rendre les centres-villes plus attractifs par l'habitat, mais également par l'offre commerciale et les conditions d'accès. Il s'agit d'un travail global, de planification avec l'appui des acteurs concernés, mais cousu main en intervenant, rue par rue, immeuble par ville. Ce sont les programmes ACV et PVD qui permettent d'apporter des réponses avec une approche d'ingénierie spécifique portée sur l'offre commerciale avec l'aide de la Caisse des Dépôts.

Une autre action de l'ANCT, moins connue, est le fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) qui a bénéficié de soixante millions d'euros dans le cadre du plan de relance et qui devrait pouvoir être accompagné dans le cadre du Fonds vert. Il apporte une subvention permettant d'équilibrer des projets de restructuration d'activité commerciale en centre-ville qui sont déficitaires. Dans un certain nombre de cas, ces actions très concrètes ont un effet-levier qui permet de repartir « d'un bon pied ».

Sur la question de la simplification administrative et globalement sur l'ingénierie, la démarche vise à ce que l'État retrouve sa place en contact et en lien avec les collectivités. Aujourd'hui, certaines collectivités sont pleinement autonomes et ont des missions d'accompagnement et de portage de projets. L'objectif n'est pas de dire que l'État doit intervenir partout de la même manière, mais au bon endroit lorsqu'il en a la capacité. La simplification passe par la mise en place d'un guichet unique au niveau départemental. Les acteurs sur les territoires ont des moyens d'intervention qui ne sont pas forcément adaptés au projet. La simplification est de neutraliser pour le porteur de projet la complexité et de faire en sorte que les acteurs puissent lui apporter une réponse soit en ayant recours à la synergie, soit en allant chercher l'ANCT en appui, soit en faisant jouer les partenariats.

Il est normal que des progrès soient nécessaires au bout de quelques années, dans une recherche de simplification et de transparence pour le porteur de projet. L'accès à l'information doit être facilité.

Le guichet unique vise à répondre à une meilleure identification des services déconcentrés de l'État. Les sous-préfets doivent être les interlocuteurs de premier niveau des acteurs de terrain, afin de présenter tous les outils que l'ANCT et les autres acteurs peuvent porter. Je prône pour une déconcentration plus forte de l'action et des moyens de l'ANCT, notamment en matière d'ingénierie. Ensuite, il faut un travail collectif, et non pas en concurrence, lorsque c'est indispensable sur un projet. Dans certains territoires, subsistent des interrogations.

Au-delà du directeur général de l'ANCT, le président du conseil d'administration a la vocation de faire connaître l'ensemble des possibilités que l'agence peut apporter.

Je n'ai jamais travaillé dans « de grands machins » en effet ; j'espère ne pas avoir à le faire et je ferai tout pour que ce ne soit pas le cas.

Madame Couturier, vous évoquez la question du budget. L'ingénierie est un sujet vaste. Nous avons un système qui cofinance des postes sur le terrain. Sur PVD, 850 personnes interviennent sur les territoires pour porter le projet en responsabilité avec les collectivités. En réalité, les masses financières sont très supérieures à l'ingénierie sur-mesure en additionnant l'ensemble des programmes, et c'est tant mieux. La prestation repose sur un marché passé en 2021, régionalisé, qui répond à des besoins que personne ne sait porter dans la sphère publique. La loi même évoque le terme d'ingénierie publique ou privée. Il faut parfois aller chercher de l'ingénierie privée disponible lorsque nécessaire. Aujourd'hui, environ 50 % de l'ingénierie sur-mesure passe par ce type de prestation. Il faut également aller chercher l'ingénierie publique mobilisable avec notamment le Cerema, la Banque des territoires ou d'autres acteurs publics.

Sur la question des effectifs, les moyens de l'ANCT ont augmenté de 10 % en trois ans du fait d'un certain nombre de transferts de compétences. La première étape est la stabilisation avant de chercher à grossir démesurément. Si des missions supplémentaires exigeaient des moyens complémentaires, il faudra augmenter les effectifs. Les équipes ont besoin d'aller au contact du terrain et de porter la voix de l'ANCT sur les territoires.

S'agissant des appels à projets, tous les ministres en charge de l'aménagement du territoire tiennent le même discours. Je suis personnellement très hostile à un appel à projets national. Ma fonction a consisté à mettre en œuvre des dispositifs déconcentrés, à la main des préfets. La marge d'appréciation doit être locale. En revanche, l'ANCT a besoin de restitution afin de rendre compte aux députés et aux sénateurs qui votent le budget. Cette approche est fondamentalement la mienne. Comptez sur moi pour tenir cette ligne qui est par ailleurs celle des ministres de tutelle.

Les différents ministres de tutelle constituent une richesse et une grande chance. Le monde est complexe, les sujets interagissent, la ruralité et la politique de la ville ne sont pas en conflit et ont les mêmes besoins d'accès au service public. Tous les territoires doivent être aidés avec leur particularité. Les différents ministres s'appuieront nécessairement sur l'agence qui est organisée pour assurer la cohésion de la réponse.

S'agissant du défi en matière de service et de la charge de travail des services de l'État, des évolutions structurelles ont eu lieu. Le soutien de l'État en matière d'aménagement du territoire prend des formes différentes, avec des moyens certes limités, mais de qualité différente, en s'appuyant sur les collectivités locales. Il existe dans les collectivités de vrais moyens et il faut les encourager à s'armer et mettre en œuvre les compétences dont elles sont dépositaires de par la loi. Il existe une stratégie de travail avec les collectivités, à Paris comme sur le terrain, pour les aider parfois à mettre en œuvre les propres compétences. L'État a un rôle d'accompagnateur dans ce cadre.

S'agissant des besoins de l'agence, le fonctionnement de l'ANCT est un fonctionnement de missions. Le budget socle est d'environ 80 millions d'euros. Sa particularité - et peut-être sa chance - est que l'ANCT est une structure avec peu de gestion de dispositifs en propre. Elle fédère, fait travailler ensemble, est porteuse d'initiatives, mais ne gère pas de lourds dispositifs et il faut l'éviter. Pour cela, elle a besoin de s'appuyer sur des partenaires extérieurs, et également sur l'État à travers les dotations d'investissement qui sont

aujourd'hui à des niveaux rarement atteints. L'arrivée du Fonds vert l'année prochaine permettra de soutenir les projets de territoire, tels que ACV et TI.

Je vous rejoins sur l'accompagnement en amont des collectivités. Avant d'avoir un projet, il faut avoir un projet de territoire et avoir réalisé le diagnostic de son territoire. L'ANCT dispose de moyens très particuliers, tels que les observatoires qui permettent de travailler sur des indicateurs riches de mise en perspective des évolutions des territoires. Les outils cartographiques de représentation issus de l'ancienne Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) sont très intéressants également. Nous souhaitons poursuivre ce travail de prospective et de réflexion. Nous devons anticiper ce que seront les territoires de demain, aider sur cette base à construire un projet de territoire, pour enfin, porter le projet concret.

Le VTA est une démarche issue du plan de relance qui fonctionne bien et qui apporte de l'ingénierie dans les territoires ruraux. D'une durée relativement courte, il est très apprécié et implique des profils jeunes qui ont trouvé leur place. Nous avons l'objectif d'atteindre 800 postes et de poursuivre la démarche.

Sur l'outre-mer, l'action de l'ANCT est nationale. Il faudra porter une attention particulière aux territoires ultramarins qui ont besoin d'être accompagnés en raison de particularités et difficultés très spécifiques.

Enfin, sur le lien avec les autres acteurs, les conventions triennales avec le Cerema, la Banque des territoires, l'ANAH ou l'ANRU arrivent à échéance en 2023 et devront être renouvelées. Nous serons très attentifs à respecter les demandes de la loi en termes de qualité.

M. le président Jean-Marc Zulesi. Je vous propose de prendre de nouvelles questions pour que vous puissiez ensuite leur apporter des éléments de réponse.

M. David Valence (RE). J'ai été maire d'une ville de 20 000 habitants qui participait à ACV et je peux attester de la réussite du programme. Néanmoins, toutes les solutions n'ont pas été trouvées ou activées. Pouvez-vous revenir sur la manière de redynamiser le commerce de centre-ville des villes moyennes et sur les solutions nouvelles que vous pourriez déployer ?

Comment évaluez-vous ce que seront les investissements publics locaux en 2023 et 2024 ?

M. Jean-François Lovisolo (RE). Nous rencontrons une problématique sur la question de l'habitat, du logement locatif ou de l'accession à la propriété. Les dispositifs sont concentrés sur les zones urbaines sensibles. Pour autant, le périurbain et le rural connaissent une situation de crise. Ne serait-il pas opportun que l'ANCT mobilise des dispositifs pour permettre l'accès à la propriété, les habitants ayant exprimé lors des dernières élections une forme de déclassement ?

M. Damien Adam (RE). Pour ma part, les agences nationales n'intègrent pas suffisamment, dans leurs relations, dans les territoires, les parlementaires et particulièrement les députés. J'aimerais que l'ANCT et vous-même preniez des engagements clairs et concrets vis-à-vis des députés. Certaines agences, comme l'ANRU, n'ont aucune relation avec les parlementaires.

M. le président Jean-Marc Zulesi. C'est notre rôle de nous assurer que les politiques publiques s'appliquent correctement sur le territoire.

Mme Pascale Boyer (RE). En tant que présidente de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), je salue le travail réalisé par l'ANCT depuis sa création et l'excellent partenariat entre l'ANCT et l'ANEM, s'agissant notamment du programme Avenir Montagnes.

Vous avez évoqué un guichet unique et une déconcentration plus forte de l'ANCT. Comment envisagez-vous l'accompagnement des communes de montagne qui ne répondent pas aux conditions d'octroi, alors qu'elles ont des projets qui peuvent être structurants à l'échelle d'un territoire ?

Par ailleurs, *quid* du *New deal* II ?

M. Lionel Royer-Perreaut (RE). S'agissant de l'articulation entre les métropoles et les zones peu denses, quinze pactes métropolitains existent. Quelle est votre approche sur ces pactes métropolitains et notamment sur les contrats de coopération métropolitaine ?

Quelle est l'approche de l'ANCT dans la réflexion sur la transformation des zones commerciales ?

Mme Danielle Brulebois (RE). De gros progrès restent à faire pour réduire les inégalités et la fracture numérique. De nombreux dispositifs sont très peu visibles, notamment les tiers-lieux et les fabriques numériques de territoire, et manquent par conséquent d'efficacité.

M. Sylvain Carrière (LFI-NUPES). L'ANCT finance les Maisons France Services à hauteur de 30 000 euros par an, pour un coût de fonctionnement d'environ 110 000 euros. Le reste à charge est de 80 000 euros pour les collectivités alors que plusieurs de ses services relèvent de l'État. La création d'un guichet unique constitue un énorme désengagement de l'État. Comptez-vous poursuivre cette politique du guichet unique à la charge des collectivités ? À quand le pilotage d'un service public du lien et de la proximité pour les besoins réels des habitants ?

M. Emmanuel Maquet (LR). L'ambition affichée de l'ANCT est de passer de la logique descendante d'un État prescripteur à une logique ascendante d'un État qui accompagne et met ses agents au service de projets locaux. Lors de votre audition au Sénat, vous vous êtes réjoui du déploiement des Maisons France Services. Or le financement de l'État ne couvre que 20 % du coût global de fonctionnement de ces espaces. N'est-il pas choquant de faire peser le poids financier des Maisons France Services sur les collectivités ? Est-ce votre conception de la cohésion des territoires ? Quelle sera votre stratégie pour que la plus-value de l'ANCT soit concrète et ne se substitue pas à l'impression que l'État est davantage soucieux de faire porter ses politiques plutôt que d'apporter réellement son aide aux collectivités ?

M. Vincent Descoeur (LR). Demain, les territoires seront vraisemblablement appelés à définir les zones propices au déploiement des énergies renouvelables (EnR). Pensez-vous que l'ANCT aura un rôle à jouer dans l'accompagnement des collectivités ? Si oui, de quelle manière et avec quels moyens humains ?

L'ANCT jouera-t-elle un rôle dans la mise en œuvre du Fonds vert et le souhaitez-vous ? De quelle manière pourra-t-elle être associée ?

M. Jean-Yves Bony (LR). Les élus locaux doivent se battre tous les jours pour préserver leur territoire. Ils ont de lourdes responsabilités en matière de rénovation de centre-bourg, de mobilité ou de développement durable. Ils sont en première ligne alors que de nombreux services de l'État se détériorent ou disparaissent en zone rurale. Or ils sont privés d'expertise et perdus dans les méandres administratifs. Qui leur conseillez-vous de contacter en premier lieu ?

M. Frédéric Zgainski (Dem). Quel est votre état des lieux du déploiement rapide des CRTE, signe qu'ils sont pertinents ? Quelles pistes d'amélioration sont à l'étude ? La transition écologique est-elle suffisamment prise en compte ? Une programmation pluriannuelle des financements est-elle discutée ? Comment sont-ils ajustés ?

M. Benjamin Saint-Huile (LIOT). Monsieur Bourron, félicitations, puisque vous serez certainement désigné. Un premier travail de simplification sera absolument essentiel au regard de la complexité des travaux et des projets. Je suis absolument favorable à l'ANCT, mais je note qu'elle n'a pas encore trouvé sa pleine mesure.

S'agissant d'ACV et de la question spécifique du commerce, certains territoires ont mis en place des foncières que l'ANCT a accompagnées. Pouvez-vous confirmer que vous poursuivrez cette démarche qui est absolument nécessaire au retournement des centres-villes ?

M. le président Jean-Marc Zulesi. Monsieur Bourron, je vous laisse répondre.

M. Stanislas Bourron. Sur la question des commerces, des projets d'études ont été financés par l'ANCT. S'agissant de la mise en œuvre des travaux plus lourds de restructuration de l'activité commerciale, l'ANCT agit en tant qu'opérateur ou financeur selon les cas. Elle est propriétaire de quarante-quatre centres commerciaux. Elle assure le travail de requalification, de portage et de revente aux acteurs locaux, dans le cadre d'ACV ou des quartiers prioritaires de la politique de la Ville. Par ailleurs, le FRLA mis en œuvre depuis le plan de relance fonctionne bien et devrait trouver en 2023 des moyens complémentaires. L'ANCT a la capacité d'intervenir sur des opérations foncières qui sont déficitaires pour rééquilibrer le projet. Un travail est en cours pour reconcentrer les moyens de la direction générale des entreprises au sein de l'ANCT.

Sur la question de l'investissement public local, il convient d'être prudent s'agissant de 2023 au regard de l'instabilité de certaines données macroéconomiques. Nous manquons de visibilité sur l'état d'arrivée des budgets 2022, en raison d'une dynamique de dépenses relativement forte au second semestre. Néanmoins, la situation globale des collectivités est bonne, avec des situations tout de même hétérogènes, certaines communes n'ayant pas surmonté leurs difficultés issues de la crise sanitaire.

Sur la question du logement, l'ANCT n'est ni l'ANAH ni l'ANRU. Elle a un partenaire clé dans ACV qui est Action Logement, qui joue un rôle majeur et offre une gamme de produits jusqu'à l'accession à la propriété. Il faut réfléchir à la manière de diversifier les projets en matière de logement.

Sur la manière de mieux informer les parlementaires, je crois énormément au dialogue local assuré également par le préfet et les services de l'État en lien avec les

parlementaires et les acteurs locaux. Le comité local de cohésion territoriale (CLCT) est un lieu où évoquer ces questions. Au niveau national, le fait que deux députés font partie du conseil d'administration de l'ANCT est une reconnaissance de l'importance de la représentation nationale. Pour ma part, je serai toujours dans une logique de reconnaissance de l'État et de son administration.

Madame Boyer, je vous remercie d'avoir évoqué le programme Avenir Montagnes avec une ingénierie dédiée sur soixante-deux territoires. Les autres territoires ne sont ni oubliés ni exclus, même si certains sites ont des besoins de requalification de leur activité, en raison des enjeux de changement climatique. Les commissariats de massif sont également des acteurs de grande proximité vis-à-vis des collectivités de montagne.

La progression du *New deal* Mobile et Fibre est très bonne, avec un taux de couverture respectivement de 95 % et 75 %. L'objectif est une couverture intégrale de la fibre en 2025. Les zones blanches sont évidemment un frein au développement des territoires. Le numérique est la clé de l'implantation et du développement d'activités économiques.

Les pactes métropolitains mériteraient une forme de relance. Leur évaluation est très complexe. De nombreux dispositifs sont liés à des conventions et des accords très locaux, de gré à gré. Ils sont un enjeu fondamental. Les métropoles doivent contribuer au développement des territoires sans que le périurbain ou le rural soient considérés comme des zones d'aménité. Depuis la crise sanitaire, de nombreuses personnes ont quitté les métropoles pour s'installer dans des zones rurales ou périurbaines. Ce phénomène, s'il se poursuit, doit amener à s'interroger sur la relance de nouveaux contrats.

Les tiers-lieux, actuellement au nombre de quatre cent, ont été lancés très récemment avec deux types de projet, fabriques des territoires et manufactures de proximité. Ils méritent sans doute une évaluation. Une réflexion devra être menée dans le cadre du groupement d'intérêt public (GIP) créé tout récemment.

Tout le monde s'accorde pour dire que France Services est une réussite. Il a fallu davantage refuser des demandes plutôt que d'imposer l'implantation de nouveaux espaces. France Services constitue une avancée pour les populations qui doit être encouragée. Les neuf grands acteurs impliqués sont tout de même proches des préoccupations de la population, notamment des personnes ayant des difficultés d'accès au numérique. La question du cofinancement et de l'équilibre financier est en droit d'être posée. Il ne m'appartient pas toutefois d'y apporter une réponse. Je considère que France Services est un programme prioritaire qui doit être encore renforcé.

En réponse à M. Maquet sur le fait que l'État serait davantage soucieux de faire porter ses politiques plutôt que d'apporter réellement son aide aux collectivités, je répondrai que l'idée n'est pas de faire porter aux collectivités des charges qui ne seraient pas les leurs. La logique de l'État est une logique d'accompagnement des collectivités en apportant les moyens qui peuvent être les siens, mais dans un partenariat où chacun porte et assume sa responsabilité. Dans certains cas, le dispositif de solidarité doit être mis en œuvre pour aider certaines communes plus défavorisées.

S'agissant du Fonds vert, il sera doté de deux milliards d'euros et mis en œuvre de façon déconcentrée et fongible. L'ANCT apportera son ingénierie pour accompagner les territoires sur des sujets comme la sobriété foncière, le retour de la nature en ville, le traitement des friches.

En réponse à M. Bony, nous devons travailler collectivement, sur le terrain, pour que les ambitions soient conformes à l'objectif de transition écologique et respectueuses de la sobriété foncière en revoyant les documents d'urbanisme.

Je vous rejoins sur le fait que les CRTE sont une vraie avancée. L'ANCT travaillera à ce qu'ils soient de véritables outils intégrateurs, porteurs de transition écologique et de cohésion sociale, afin que les élus se les approprient.

Quant aux moyens pluriannuels, les dotations d'investissement seront encore présentes. Le Fonds vert viendra en accompagnement avec deux milliards d'euros. Les bons projets seront toujours financés et il est inutile de s'inquiéter outre mesure.

S'agissant des foncières, les projets sont largement portés par la Banque des territoires. Il revient à l'ANCT de simplifier au maximum les démarches. En effet, la complexité doit être portée par ceux en mesure de la gérer, à savoir les services de l'État et de l'administration, mais pas les porteurs de projet. C'est ma ligne de conduite.

M. Antoine Villedieu, rapporteur. Je voudrais remercier M. Bourron pour la rapidité de ses réponses et lui souhaiter bonne chance dans ses futures fonctions, sa nomination semblant faire l'unanimité.

M. le président Jean-Marc Zulesi. Monsieur Bourron, je vous remercie des éléments de réponse apportés à nos questions. Nous vous laissons partir pour procéder au vote.



Après le départ de M. Stanislas Bourron, il est procédé au vote sur la proposition de nomination par appel nominal à la tribune et à bulletins secrets, les scrutateurs d'âge étant Mme Manon Meunier et M. Sylvain Carrière.

Les résultats du scrutin qui a suivi l'audition sont les suivants :

Nombre de votants	49
Abstention, bulletins blancs ou nuls.....	12
Suffrages exprimés.....	37
Pour	36
Contre	1

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 16 novembre 2022 à 9 h 40

Présents. - M. Damien Adam, M. Gabriel Amard, M. Christophe Barthès, Mme Lisa Belluco, M. Emmanuel Blairy, M. Jean-Yves Bony, M. Jorys Bovet, Mme Pascale Boyer, M. Guy Bricout, M. Jean-Louis Bricout, M. Anthony Brosse, Mme Danielle Brulebois, Mme Eléonore Caroit, M. Sylvain Carrière, M. Lionel Cause, M. Mickaël Cosson, Mme Annick Cousin, Mme Catherine Couturier, Mme Nathalie Da Conceicao Carvalho, Mme Christine Decodts, M. Stéphane Delautrette, M. Vincent Descoeur, M. Nicolas Dragon, M. Jean-Luc Fugit, M. Luc Geismar, M. Philippe Guillemard, M. Yannick Haury, Mme Chantal Jourdan, M. Didier Lemaire, M. Jean-François Lovisolo, Mme Aude Luquet, Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, M. Emmanuel Maquet, Mme Alexandra Masson, Mme Lysiane Métayer, Mme Manon Meunier, M. Hubert Ott, M. Jimmy Pahun, Mme Sophie Panonacle, Mme Christelle Petex-Levet, M. Bertrand Petit, Mme Claire Pitollat, Mme Marie Pochon, M. Nicolas Ray, M. Lionel Royer-Perreaut, M. Benjamin Saint-Huile, Mme Anne Stambach-Terrenoir, M. Emmanuel Taché de la Pagerie, M. Jean-Pierre Taite, M. Vincent Thiébaud, M. Nicolas Thierry, M. David Valence, M. Antoine Vermorel-Marques, M. Antoine Villedieu, M. Hubert Wulfranc, M. Frédéric Zgainski, M. Jean-Marc Zulesi

Excusés. - M. Xavier Albertini, Mme Nathalie Bassire, M. Jean-Victor Castor, M. Pierre Cazeneuve, Mme Sylvie Ferrer, Mme Clémence Guetté, Mme Sandrine Le Feur, M. Gérard Leseul, M. Marcellin Nadeau, Mme Danièle Obono, M. Loïc Prud'homme, M. David Taupiac

Assistait également à la réunion. - M. Vincent Rolland