

N° 539

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la **démocratie locale**,*

Par M. Louis-Jean de NICOLAÏ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Pascale Bories, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marta de Cidrac, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaï, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Sénat : 466, 546 et 547 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LE CONTENU DU PROJET DE LOI.....	9
A. UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES POUR APPORTER DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX FRACTURES FRANÇAISES	9
B. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ET PÉRIURBAINS.....	13
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION.....	15
A. UN PROJET QUI TARDE À SE CONCRÉTISER MALGRÉ UNE ATTENTE FORTE.....	15
B. LA NÉCESSITÉ D'UN GUICHET UNIQUE POUR ACCOMPAGNER LES BESOINS EN INGÉNIERIE ET EN INNOVATION DANS LES TERRITOIRES	16
C. LES APPORTS DE VOTRE COMMISSION.....	19
EXAMEN DES ARTICLES	21
• TITRE I^{ER} CRÉER UNE AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION DES TERRITOIRES.....	21
• <i>Article 1^{er}</i> (sous-section 1 <i>bis</i> [nouvelle] du code général des collectivités territoriales) Statut et missions de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires.....	21
• <i>Article 2</i> Champ d'intervention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.....	25
• <i>Article 3</i> Création de filiales et participation au capital d'organismes publics ou privés.....	28
• <i>Article 4</i> Action internationale de l'Agence.....	29
• <i>Article 5</i> Conseil d'administration de l'Agence	30
• <i>Article 6</i> Ressources de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires	32
• <i>Article 7</i> Décret en Conseil d'État.....	35
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	47

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du **mardi 5 juin 2018**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, **sous la présidence de M. Hervé Maurey**, président, le rapport pour avis de **M. Louis-Jean de Nicolaÿ** sur la proposition de loi n° 466 relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale.

Les articles 1^{er} à 7 de ce texte, constituant son titre I^{er}, que la commission des lois a délégués au fond à votre commission, portent sur la création d'une **Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)**. Ils visent à **concrétiser le vœu exprimé depuis plus d'un an par le Président du Sénat et de nombreux élus**, que **le Président de la République a fait sien** lors de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017.

Le rapporteur pour avis et les membres de la commission ont souhaité apporter leur soutien à cette proposition de loi qui doit permettre de replacer l'objectif d'un **aménagement durable et innovant des territoires au cœur des politiques publiques de cohésion**. Cette initiative manifeste la détermination du Sénat à agir au service des territoires et à travailler de façon constructive en anticipant les projets du Gouvernement.

Depuis plus de dix ans, les territoires de la République sont traversés par des **fractures multiples**, dans les domaines numérique, éducatif, sanitaire et social, économique et de la mobilité, qui n'ont cessé de se creuser. Dans ce contexte, le rapporteur pour avis a insisté sur la nécessité pour l'État de reconnaître les difficultés que rencontrent les **territoires ruraux et périurbains** dans **l'accès aux services publics** et en matière d'**ingénierie technique et financière**, éléments pourtant indispensables à leur développement.

Confirmée à plusieurs reprises par le Gouvernement et par le Président de la République lui-même le 22 mai dernier à l'Élysée, **l'annonce de la création de cette agence ne s'est pas traduite par de réelles avancées** à ce stade et les contours du projet demeurent flous. Si la nomination de l'ancien préfet **Serge Morvan** comme commissaire général à l'égalité des territoires (CGET), chargé de préfigurer la future Agence nationale pour la cohésion des territoires, peut être perçue comme une **accélération bienvenue** dans le processus de création de l'Agence, ses conclusions sont toujours attendues. Initialement prévue pour le 15 mai, la remise de son rapport sur la création de l'ANCT serait désormais prévue pour la mi-juin. **Des arbitrages pourraient ensuite être rendus dans le courant du mois de juillet.**

Votre commission attire l'attention du Gouvernement sur **la nécessité de prendre, sans délai, les mesures visant à traduire cette ambition**, pour répondre à une demande forte des territoires.

La question de **l'articulation de la future agence avec les autres opérateurs et établissements publics de l'État** intervenant sur des périmètres connexes devra faire l'objet d'une attention particulière. Il ne s'agit pas, en effet, de créer un nouvel opérateur, mais bien de **fédérer des énergies existantes** et d'organiser l'intervention des compétences de l'État et des collectivités territoriales dans **une logique de complémentarité** .

Au cours de sa réunion, votre commission pour avis a proposé **plusieurs modifications du texte** , qui visent à ajuster son dispositif à des enjeux auxquels la commission est particulièrement attentive.

Ainsi, à **l'article 1^{er}** , il est désormais prévu que l'ANCT doit contribuer au développement économique et social **« durable »** des territoires ruraux et périurbains. Votre commission pour avis lui a également attribué deux nouvelles missions : la **revitalisation des centres-bourgs et centres-villes** et la **transition écologique** .

À **l'article 2** , votre commission pour avis a adopté un amendement qui rappelle la **nécessité d'une coordination entre l'ensemble des acteurs publics intervenant en soutien des territoires** (État, opérateurs et établissements publics de l'État, collectivités territoriales et leurs groupements), en prenant appui sur les schémas de planification et les instances de coordination résultant de la loi NOTRe du 7 août 2015. Il est également proposé de prévoir la possibilité d'un **rattachement futur de certains opérateurs** qui évoluent sur des périmètres connexes et complémentaires avec celui de l'ANCT.

En outre, votre commission a proposé la **suppression de l'article 4** , considérant que l'Agence doit prioritairement se concentrer sur son action dans les territoires avant de développer son action internationale.

À **l'article 5** , deux ajustements ont été proposés : d'une part pour prévoir que **deux députés et deux sénateurs seront présents au conseil d'administration** de la future Agence nationale pour la cohésion des territoires et, d'autre part, pour prévoir le respect des **règles de parité homme/femme** dans les nominations.

Enfin, un amendement adopté par votre commission à **l'article 6** vise à prévoir la possibilité d' **affecter à l'Agence toutes recettes autorisées par les lois et règlements** et qu'il pourrait s'avérer intéressant de mobiliser, au regard des missions exercées par la future ANCT.

Mesdames, Messieurs,

Déposée le 30 avril 2018 au Sénat par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud, la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale comporte 24 articles.

Le maintien de la cohésion des territoires et la lutte contre les multiples fractures – numérique, sanitaire et sociale, économique, relative aux mobilités – qui les traversent constituent des priorités absolues, dans un contexte où la concentration des richesses, des emplois et du dynamisme dans les métropoles s'accroît, laissant de côté les campagnes, bourgs, petites villes et périphéries urbaines.

La polarisation croissante entre ces différents espaces de vie et d'activités appelle une politique volontariste d'aménagement et de rééquilibrage territorial, seule capable d'inverser cette tendance. Les aires urbaines de plus de 200 000 habitants regroupent aujourd'hui 38 % de la population et près de 40 % des emplois et ont concentré 44 % des gains de population et 53 % des créations d'emplois entre 1999 et 2014.

La présente proposition de loi comporte un titre I^{er}, prévoyant la création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à notre commission au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire.

Les sept articles de ce titre ont pour objet de définir le statut, les missions, l'organisation et le fonctionnement de cette agence très attendue par nos territoires.

Alors que la concrétisation de ce projet d'agence tarde à venir, le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, est pleinement mobilisé pour répondre aux enjeux qu'il soulève et c'est le sens de l'initiative des auteurs du présent texte. Cette proposition rejoint ainsi les idées émises par le Président du Sénat il y a plus d'un an, ainsi que par le Président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et votre rapporteur, dans leur rapport *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, fait au nom de la commission en mai 2017¹.

C'est à la lumière de ces impératifs que votre commission a examiné le texte de cette proposition de loi, lors de sa réunion du mardi 5 juin 2018.

¹ Rapport n° 565 (2016-2017), fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par le groupe de travail sur l'aménagement du territoire, par MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaj, *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, 31 mai 2017

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE CONTENU DU PROJET DE LOI

A. UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES POUR APPORTER DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX FRACTURES FRANÇAISES

Depuis plus de dix ans, les constats s'accumulent sur les « fractures françaises », qui traversent les territoires. Le sociologue et géographe Christophe Guilluy, bien connu pour ses travaux sur la *France périphérique* (2014), décrivait ce processus de fracturation du territoire national, qui met à mal la cohésion nationale : « désormais deux France s'ignorent et se font face : la France des métropoles, brillante vitrine de la mondialisation heureuse, où cohabitent cadres et immigrés, et la France périphérique des petites et moyennes villes, des zones rurales éloignées des bassins d'emplois les plus dynamiques. De cette dernière, qui concentre 60 % de la population française, personne ne parle jamais. Laisée pour compte, volontiers méprisée, cette France-là est désormais associée à la précarité sociale et au vote Front national »¹.

Les « fractures françaises² » sont multiples : **fracture numérique**, avec un déploiement des réseaux de communications électroniques fixes à très haut débit et de téléphonie mobile qui ne permet pas aujourd'hui d'assurer une couverture complète et satisfaisante du territoire national³ ; **fracture sanitaire et sociale**, matérialisée par les « déserts médicaux » qui conduisent à des situations locales ubuesques, quand elles ne sont pas tragiques⁴ ; **fracture dans l'accès aux services publics**, lorsque les bureaux de postes, les hôpitaux, les écoles et les centres de vie ferment les uns après les autres ; **fracture dans l'accès au logement**, avec des inégalités importantes de qualité de vie ; enfin, **fracture dans la mobilité**, qui grève l'ascension sociale de nombreuses familles.

¹ La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires. ed. Flammarion, 2014.

² Christophe Guilluy, ed. François Bourin, 2010.

³ Voir le rapport n° 322 (2017-2018) fait par Mme Marta de Cidrac, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi tendant à sécuriser et encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit et le rapport d'information n° 712 (2016-2017) fait par MM. Hervé Maurey et Patrick Chaize, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : Le très haut débit pour tous en 2022 : un cap à tenir.

⁴ Voir le rapport d'information n° 335 (2012-2013) Déserts médicaux : agir vraiment, de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Grandes métropoles, littoraux, espaces frontaliers et Alpes concentrent les difficultés d'accès au logement

Estimation du nombre d'années de revenu nécessaires à un ménage de trois personnes (2 adultes et 1 enfant) pour devenir propriétaire d'un T3 de 65 m²

Par EPCI (périmètre au 1^{er} janvier 2016)



Nombre de logements en 2014

Par EPCI (périmètre au 1^{er} janvier 2016)

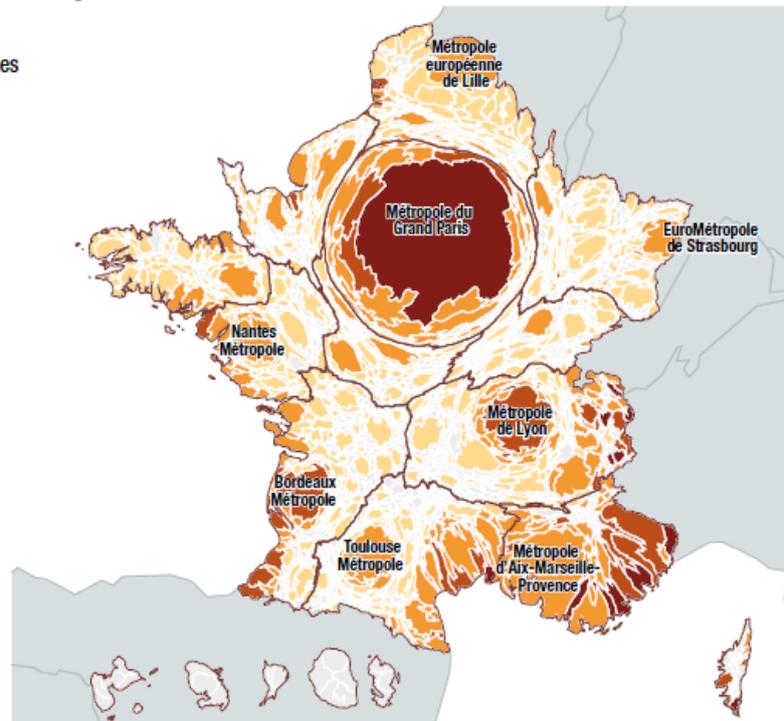
La surface des EPCI est proportionnelle au nombre de logements

Exemples :



* Données non disponibles pour 1210 EPCI sur 2063 (soit 59 %), du fait de l'absence de données (Mayotte, Guyane) ou d'un secret statistique.

Sources : Données notaires, transactions enregistrées entre janvier et mars 2017 ; Insee, Filosofi 2013 - Traitements du bureau de l'observation des territoires
Réalisation : CGET, 2017



Source : Observatoire des territoires

Comme le relève l'Observatoire des territoires, dans son rapport *Regards sur les territoires* (2017), « **une centaine de bassins de vie est aujourd'hui en déclin démographique** », tandis que l'Île-de-France concentre plus de 20 % des emplois et 18 % de la population nationale, même si l'écart avec les autres régions a tendance à se réduire.

Les grandes agglomérations, c'est-à-dire les aires urbaines regroupant plus de 200 000 habitants (hors Paris), abritent 38 % de la population et 39 % des emplois. Elles ont concentré, par ailleurs, près de 44 % des gains de population et 53 % des créations d'emplois entre 1999 et 2014. Parmi ces grandes villes, les métropoles de l'Ouest et du Sud sont les plus dynamiques (Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Rennes et Lyon).

S'il convient de nuancer le constat univoque du dynamisme des grands espaces urbains, en tenant compte des inégalités importantes qu'ils connaissent, la réalité ne peut être niée : **les territoires ruraux et périurbains peinent aujourd'hui à trouver leur juste place dans la République et à permettre aux Français qui y habitent de concilier leurs aspirations personnelles et professionnelles.** Parmi les habitants des petits pôles urbains, près de 44 % travaillent dans une autre aire urbaine, souvent plus grande (en hausse de 16 points depuis 1990), contre 35 % des habitants des pôles de taille de moyenne (en hausse de 13 points).

LA FRANCE À MOINS DE 30 HAB./KM²

Source : Observatoire des territoires.

Pour autant, il ne saurait y avoir de fatalité et votre rapporteur pour avis se félicite que de nombreuses initiatives, qu'elles émanent des territoires, des parlementaires ou du Gouvernement, aillent dans le sens d'une meilleure prise en compte des territoires ruraux et périurbains. Ces territoires, s'ils sont confrontés à des difficultés comparables, sont plus divers qu'ils n'y paraissent. Aussi, dans le rapport *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, dont votre rapporteur pour avis a été le coauteur, notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relevait qu'il est « préférable d'évoquer les territoires à faible densité plutôt que la ruralité, qui ne recouvre pas une réalité univoque. Elle inclut la campagne, les bourgs-centres ou encore les villes moyennes (40 000-50 000 habitants) qui structurent la campagne davantage qu'elles interagissent avec la métropole. Il existe même des territoires ruraux dans les métropoles : on retrouve ainsi une population rurale d'environ 700 000 habitants au cœur de l'Eurométropole de Lille »¹.

¹ Rapport précité n° 565 (2016-2017).

LA FRANCE : UNE RURALITÉ PLURIELLE¹

La ruralité française ne saurait être perçue comme monolithique, contrairement aux affirmations de certains discours simplificateurs. Une typologie actualisée, avec toutes les limites qu'elle peut comporter, permet de distinguer différentes catégories de territoires ruraux. La carte suivante présente les résultats d'une analyse menée à la demande de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 2011 par un groupement de laboratoires de recherche, afin de prendre en compte les évolutions socioéconomiques de ces territoires. Elle met en évidence trois grandes catégories de territoires ruraux :

- **les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées**, regroupant près de 16 millions d'habitants et 10 500 communes sur 140 355 km², ces trois sous-ensembles ayant en commun une forte croissance résidentielle depuis une trentaine d'années, un développement économique variable mais relativement élevé et des conditions de vie directement liées au dynamisme des métropoles ou des grandes villes environnantes ;

- **les campagnes agricoles et industrielles**, rassemblant 5,5 millions d'habitants et 10 523 communes sur 140 000 km², qui présentent des trajectoires économiques et démographiques très contrastées mais restent unies par une influence persistante des aires urbaines, un solde démographique généralement positif, une prépondérance des activités agricoles et industrielles, un revenu par habitant légèrement inférieur à la moyenne nationale et un accès moyen aux services et aux commerces ;

- **les campagnes vieilles à faible densité**, regroupant 5,2 millions d'habitants et 12 884 communes sur 227 000 km², confrontées à un vieillissement de la population à quelques exceptions près, un niveau de revenus parmi les plus faibles et une accessibilité très inférieure à la moyenne nationale.

Cette typologie illustre ainsi les différences de trajectoires, d'atouts et de difficultés des territoires ruraux, qui n'appellent pas les mêmes réponses de la part des pouvoirs publics. Elle démontre qu'une approche unique de la ruralité est vouée à manquer nombre de spécificités, notamment concernant la relation à l'urbain.

Face à des fractures multiples et à une réalité hétérogène au plan infranational comme au plan infrarégional, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires devra porter un projet qui soit à la fois **englobant**, pour répondre à l'ensemble des difficultés identifiées et **spécifique**, pour s'adapter à la réalité de chaque territoire.

Aussi, comme le relevaient en 2017 votre rapporteur et le Président Hervé Maurey dans leur rapport précité², l'**État stratège** est plus que jamais nécessaire pour porter une vision prospective de l'aménagement du territoire, intervenir en soutien des collectivités territoriales et assurer la cohésion territoriale : *« Il est un rôle que personne ne conteste à l'État : il demeure le lieu de formation de la volonté collective, le garant de l'intérêt général à long terme et le gestionnaire des risques. Cette posture implique de sa part une capacité d'anticipation et l'énonciation d'orientations stratégiques. Il doit avoir une vision, opérer des choix lisibles et favoriser la convergence des actions des différents acteurs*

¹ Extrait du rapport n° 565 (2016-2017) précité.

² Extrait du rapport n° 565 (2016-2017) précité.

publics et privés. Une véritable stratégie suppose de définir clairement des objectifs, et de mobiliser durablement les moyens adaptés pour les atteindre. »

B. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ET PÉRIURBAINS

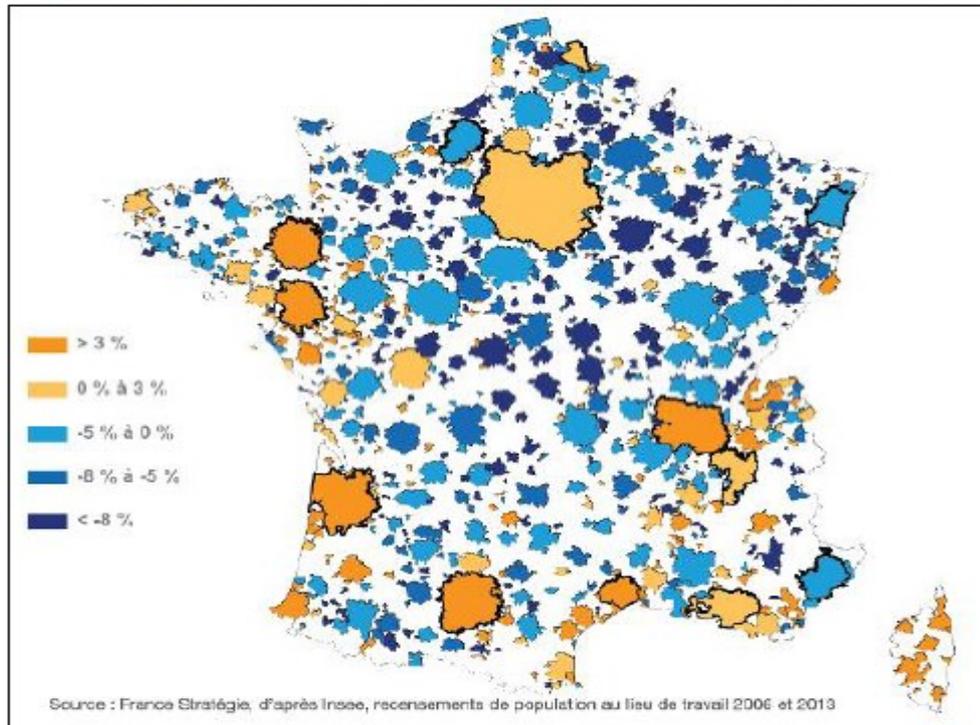
Le modèle retenu dans la proposition de loi pour la création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires doit permettre de **soutenir et d'encourager le développement de territoires fragilisés par les mutations de l'économie** dans la période récente et par le **processus de métropolisation**.

L'Observatoire des territoires relève cette situation, qui a tendance à se dégrader : *« si certaines convergences sont à l'œuvre (baisse du poids relatif de l'Île-de-France, objectif affirmé de réduction des écarts avec l'outre-mer), la divergence grandit entre les façades atlantique et méditerranéenne très attractives, et le quart nord-est et le centre. À l'échelle locale aussi, les disparités s'accroissent entre les espaces intégrés au dynamisme des grandes aires urbaines et les autres ; entre les centres de nombreuses villes petites et moyennes en perte de vitesse et des espaces périurbains toujours plus étendus, où les déplacements quotidiens sont toujours plus longs ; et parfois, au sein de certains territoires (espaces frontaliers de la Suisse et du Luxembourg, cœur des métropoles), entre les individus eux-mêmes¹. »*

¹ Rapport Regards sur les territoires précité, 2017.

La carte ci-dessous¹ illustre le fossé qui s'est creusé entre ces différents espaces.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DES 25-54 ANS ENTRE 2006 ET 2013 PAR AIRE URBAINE¹



Source : France Stratégie.

Dès lors, la création de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires est une **réponse au fatalisme et au laisser-faire**. Il est clair, en effet, que le jeu des forces de marché ne permettra pas de rééquilibrer la répartition de la valeur ajoutée entre les territoires et de favoriser la mobilité sociale. À long terme pourtant, ce rééquilibrage permettra de nourrir la croissance française et de contribuer à une meilleure cohésion sociale.

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires telle qu'elle est préfigurée dans la présente proposition de loi, a pour modèle l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Cette inspiration emporte l'adhésion de votre rapporteur pour avis, à ce stade, compte tenu d'une part du constat positif dressé par la Cour des comptes sur la gestion de l'ANRU dans son rapport réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat² et, d'autre part, de la **nécessaire souplesse** qui doit lui être donnée pour fédérer les acteurs des territoires et leur permettre de construire des projets socio-économiques innovants au service de leur développement durable.

L'article 1^{er} prévoit que cette agence, qui revêt la forme d'un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC), a

¹ Tirée du rapport précité n° 565.

² Rapport de juin 2014, réalisé en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

pour mission de « *contribuer au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains, en apportant un concours humain et financier aux collectivités territoriales* », à leurs groupements et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations d'intérêt public (maintien et développement de services publics, d'infrastructures, de réseaux et de services de communications électroniques, offre de soins).

L'**article 2** précise le champ d'intervention de l'ANCT, constitué du territoire des communes et intercommunalités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales), soit plus de **34 000 communes et 1 100 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre**.

L'**article 3** dispose que l'ANCT peut créer des filiales et détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence.

L'**article 4** vise à habiliter l'ANCT à promouvoir son expertise en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires à l'étranger.

L'**article 5** détermine la gouvernance de l'ANCT, administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'État et de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il prévoit, en outre, que le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'ANCT.

L'**article 6** fixe les recettes de l'agence (subventions de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations, produits de ses emprunts, rémunération de ses prestations de service et produits financiers liés à son patrimoine).

L'**article 7** renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agence.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UN PROJET QUI TARDE À SE CONCRÉTISER MALGRÉ UNE ATTENTE FORTE

Dans son discours prononcé lors de la Conférence nationale des territoires le 17 juillet 2017, le Président de la République considérait comme une « *bonne idée* » la création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires, capable d'apporter un appui en ingénierie publique aux collectivités territoriales, dans une « *logique de guichet unique* ».

Prise au mot par les acteurs des territoires, cette annonce suscite désormais une attente très forte et la présente proposition de loi a pour objet de traduire en acte cette idée.

Plus d'un an après cette annonce, le Gouvernement n'est toujours pas en mesure de préciser les contours des missions, du statut juridique et du périmètre d'intervention de la future ANCT. Serge Morvan, récemment nommé Commissaire général à l'égalité des territoires (CGET), doit en assurer la préfiguration, à la demande du Premier ministre, le commissariat général à l'égalité des territoires ayant repris depuis 2014 les anciennes missions assurées par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

En fonction depuis le 23 avril dernier, le nouveau CGET est en phase de consultation, pour mesurer les attentes et les besoins et devrait rendre son rapport de préfiguration à la **mi-juin**, pour un arbitrage ministériel rendu dans le **courant du mois de juillet**.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN GUICHET UNIQUE POUR ACCOMPAGNER LES BESOINS EN INGÉNIERIE ET EN INNOVATION DANS LES TERRITOIRES

Votre rapporteur pour avis et le Président Hervé Maurey avaient évoqué, dans leur rapport précité consacré à l'aménagement du territoire, le besoin d'un guichet unique pour les territoires. C'était le sens de la proposition n° 23 de ce rapport : « *s'appuyer sur les nouveaux EPCI pour reconstituer une capacité locale d'ingénierie, et faciliter l'accès aux ressources et conseils de l'État par un guichet unique* ».

Si la Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires, publiée par le Premier ministre le 10 mars 2016, témoignait d'une prise de conscience de l'ampleur de l'effort humain et technique à consacrer au développement des territoires, la traduction de cette ambition, dans les structures de l'administration et dans les services apportés aux territoires demeure, sinon perfectible, du moins partielle.

À l'heure actuelle, plusieurs entités et programmes publics interviennent sur un périmètre connexe, sans pour autant apporter des réponses dédiées aux territoires ruraux et périurbains. Ainsi :

- l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU), créée en 2003¹, intervient dans les villes, à travers les zones urbaines sensibles (ZUS) ;
- l'**Agence nationale de l'habitat** (Anah), créée en 1971², conduit des programmes de rénovation et de revitalisation de quartiers fragiles ;

¹ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

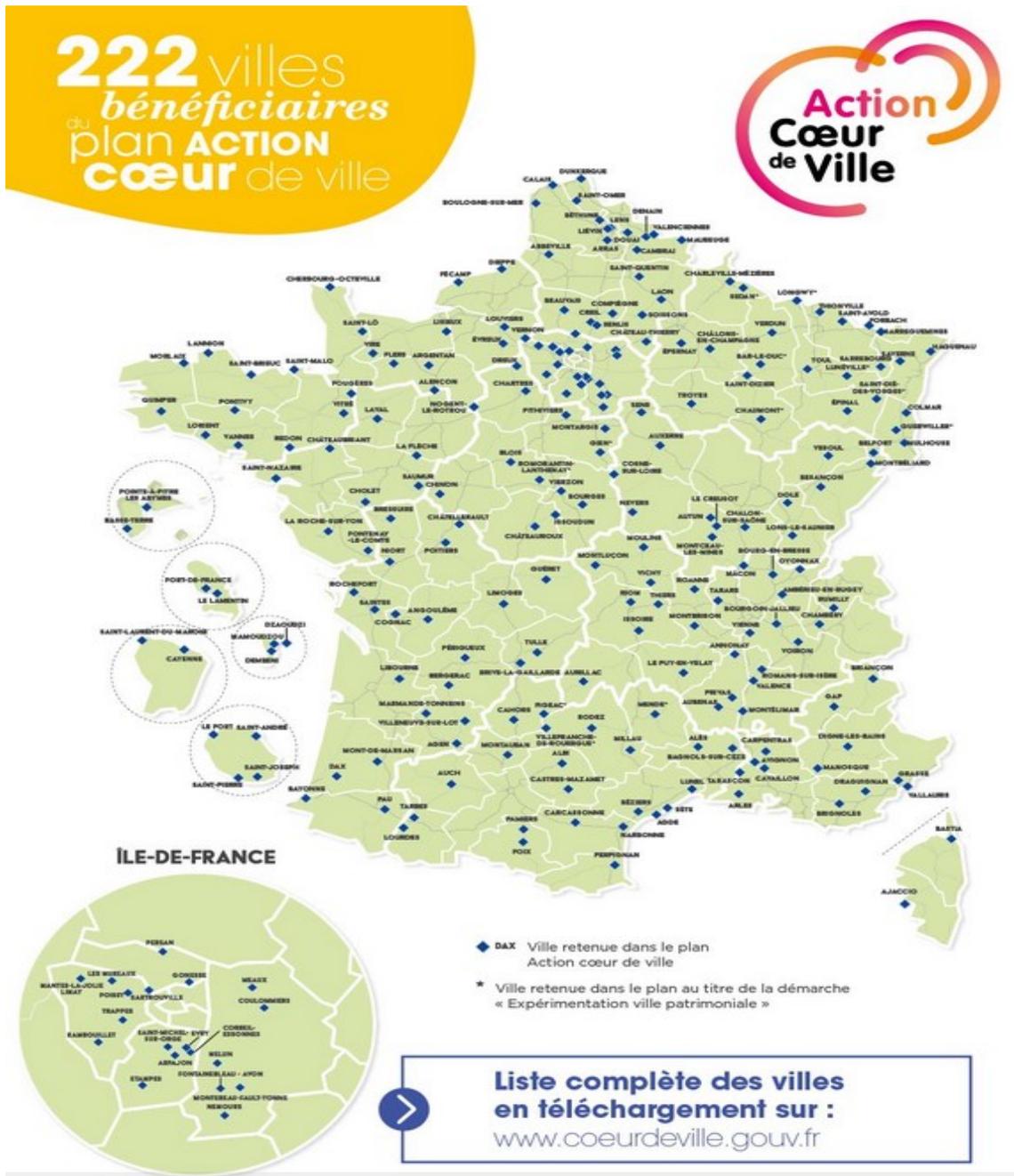
² Décret n° 71-806 du 29 septembre 1971.

-
- l'**Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux** (EPARECA), créé en 1996¹, intervient dans une logique de revitalisation et de promotion de projets commerciaux et artisanaux de proximité ;
 - le **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement** (CEREMA), créé en 2014² apporte actuellement une expertise publique pour le développement des territoires ;
 - le **Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET) ne propose que très peu de solutions en ingénierie, sauf éventuellement en territoires de montagne dans le cadre des comités de massif, ainsi que le précisait Jean-Benoît Albertini lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 21 février dernier³ ;
 - l'**Agence du numérique**, service à compétence nationale créé par le décret 2015-113 du 3 février 2015 et rattachée au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, est chargée de « *l'impulsion, de l'animation et de l'accompagnement des projets et des initiatives numériques* ». Elle déploie trois missions : en premier lieu, la Mission France très haut débit, qui vise le déploiement des infrastructures de communications électroniques fixes ; en second lieu, la Mission French Tech, qui vise le développement de l'écosystème des *start-up* et des innovations ; enfin, la délégation aux usages de l'internet (DUI), qui doit accompagner les usagers dans leur approche de l'internet et développer la maîtrise et la connaissance de ses outils ;
 - le **Programme Action cœur de ville**, annoncé par le ministre de la cohésion des territoires le 27 mars dernier, devrait intervenir dans 222 villes moyennes et mobiliser 5 milliards d'euros ;
 - enfin, la **Banque des territoires**, lancée le 30 mai dernier par la Caisse des dépôts et consignations, vise à s'inscrire en complémentarité des acteurs existants.

¹ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

² Article 44 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

³ http://videos.senat.fr/video.569037_5a8b5d8313f39.audition-m-jean-benoit-albertini.



Source : ministère de la cohésion des territoires.

L'ANCT aura donc vocation à fédérer, même partiellement, ces différents opérateurs pour une action de l'État plus lisible et plus efficace.

C. LES APPORTS DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur pour avis a souhaité apporter son soutien à cette proposition, qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins des territoires, dans une logique de déconcentration de la politique d'aménagement du territoire.

Cinq modifications ont été proposées, afin de mieux définir les missions et l'organisation de la future Agence nationale pour la cohésion des territoires :

- à l'**article 1^{er}**, pour prévoir que l'Agence contribue au « *développement économique et social durable* » des territoires ruraux et périurbains et en ajoutant deux thèmes à ses missions, que sont la **revitalisation des centres-bourgs et centre-ville** et la **transition écologique** ;
- à l'**article 2**, afin de rappeler la nécessité pour l'ensemble des acteurs publics (État, établissements publics, collectivités territoriales et leurs groupements) de se coordonner pour définir leurs stratégies de développement, en prenant appui sur les schémas de planification et les instances de coordination résultant de la loi NOTRe du 7 août 2015. Il est également proposé de prévoir la possibilité d'un rattachement futur de certains opérateurs qui évoluent sur des périmètres connexes et complémentaires avec celui de l'ANCT. Il s'agit ainsi d'éviter que l'Agence nationale de la cohésion des territoires s'inscrive uniquement dans une logique de juxtaposition avec les autres opérateurs ;
- à l'**article 4**, pour proposer la suppression de l'article, qui habilite l'ANCT à conduire une action internationale, ce qui n'apparaît pas prioritaire au regard de ses missions et des besoins des territoires ;
- à l'**article 5**, concernant la composition du conseil d'administration de la future agence, d'une part pour prévoir la **présence de deux députés et deux sénateurs** et, d'autre part, pour prévoir le **respect des règles de parité homme/femme** dans les nominations intervenant au conseil d'administration ;
- enfin, à l'**article 6**, pour prévoir que toutes les recettes autorisées par les lois et règlements qu'il pourrait s'avérer cohérent de mobiliser au regard des missions de la future ANCT, puissent lui être affectées.

Votre commission pour avis a proposé à la commission des lois l'adoption de ces amendements et de ces articles ainsi modifiés.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} CRÉER UNE AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Article 1^{er}

(sous-section 1 *bis* [nouvelle] du code général des collectivités territoriales)

Statut et missions de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué à votre commission, vise à créer une Agence nationale de la cohésion des territoires, dans une logique de guichet unique, pour reconstituer une capacité locale d'ingénierie et faciliter l'accès des collectivités territoriales aux ressources et conseils de l'État.

I. Le droit en vigueur

L'idée de créer une Agence nationale de la cohésion des territoires, permettant de renforcer le pilotage de la politique d'aménagement du territoire et d'offrir aux collectivités territoriales un guichet unique pour les accompagner en ingénierie dans leurs projets, n'est pas nouvelle. Il y a un an à peine, votre commission attirait déjà l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de donner un nouveau souffle à la politique de cohésion territoriale** dans leur rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable¹.

À l'heure actuelle, néanmoins, la structure permettant à la fois d'impulser une politique d'aménagement et de développement pour les territoires ruraux et périurbains et de les aider dans la réalisation de leurs projets territoriaux, fait défaut. Si le Président de la République a annoncé, à l'occasion de la **Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017**, la création prochaine d'une telle structure, dans une logique de « *guichet unique* » pour soutenir le développement des territoires, la concrétisation de ce projet n'est toujours pas intervenue.

Les différents opérateurs intervenant dans le cadre de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire (Agence nationale pour la rénovation urbaine, Commissariat général à l'égalité des territoires, Agence

¹ Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité. *Rapport de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaj au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mai 2017.*

nationale de l'habitat, Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux, Agence du numérique) revêtent des **formes juridiques différentes** : soit celle d'un établissement public administratif (Anah), soit celle d'un établissement public à caractère industriel et commercial (ANRU, EPARECA), soit celle d'un service à compétence nationale (Agence du numérique) ou d'un service d'administration centrale (CGET).

Ils s'inscrivent le plus souvent dans des **logiques d'intervention sectorielles**, qui marquent une stricte application du principe de spécialité applicable aux établissements publics en tant que principe général du droit¹. En outre, comme le relevaient différents rapports, tant du Conseil d'État² que de l'Inspection générale des finances³, la création de ces établissements et agences, dont le recensement exhaustif n'est d'ailleurs pas aisé, n'a pas fait l'objet d'une stratégie d'ensemble et a souvent répondu à des impératifs politiques ponctuels.

**LES CONSÉQUENCES DE LA NATURE JURIDIQUE RETENUE
POUR L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES**

Un établissement public (EP) est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, région, département ou commune). Il dispose donc d'une forme de souplesse qui lui permet de mieux assurer certains services publics. Il ne doit pas être confondu avec un établissement d'utilité publique qui relève du droit privé.

Les EP sont soumis à trois principes :

- **l'autonomie** : dotée de la personnalité morale, leur organisation est très variable (conseil d'administration, président, directeur...) et ils disposent d'un budget propre (subventions de l'État ou des collectivités territoriales, redevances des usagers, emprunts...);

- **le rattachement à un niveau de l'administration** (État, région, département ou commune) : afin de compenser leur autonomie en les soumettant au contrôle de ce niveau d'administration dont les modalités peuvent varier. On distingue ainsi des établissements publics nationaux, rattachés à l'État, et des établissements publics locaux rattachés à une commune (comme les caisses des écoles et les centres communaux d'action sociale), un département ou une région. Mais l'identité de l'administration de rattachement ne détermine pas la zone géographique d'action de l'établissement public. Ainsi un établissement public local peut avoir un champ d'action à l'échelle nationale ;

- **la spécialité** : les compétences des organes de l'EP se limitent à des compétences clairement énumérées.

¹ CE, Sect., 4 mars 1938, Consorts le Clerc.

² Étude annuelle 2012, Les agences : une nouvelle gestion publique ?

³ Rapport n° 2011-M-044-01, L'État et ses agences, mars 2012.

Le statut d'EPIC, formé à partir de l'arrêt de principe du Tribunal des conflits *Société commerciale de l'Ouest africain*¹, emporte, dans la majorité des cas, une **large soumission au droit privé**. À défaut d'une qualification claire par la loi, c'est la méthode du faisceau d'indices qui est utilisée pour distinguer un service public administratif d'un service public industriel et commercial². Généralement conçu comme un **gage de souplesse** et de **performance** pour la mise en œuvre des missions de l'opérateur, ce statut permet à l'établissement d'assurer des prestations de services rémunérées, qui contribuent à son autonomie financière. En cas de contentieux, la nature du service doit prévaloir sur celle de l'établissement.

Interrogés par votre rapporteur, le Gouvernement et l'administration ne sont pas en mesure, à ce stade, de préciser les contours des missions, le statut juridique et le périmètre d'intervention de la future ANCT, dont Serge Morvan, le nouveau Commissaire général à l'égalité des territoires doit assurer la préfiguration, à la demande du Premier ministre.

Si le Gouvernement et le CGET estiment que l'ANCT doit jouer un rôle d'« agrégateur » des différentes compétences de l'État liées à la cohésion des territoires, aucune option n'est arrêtée concernant une éventuelle reprise, par l'ANCT, des missions d'autres établissements publics intervenant sur des périmètres thématiques connexes.

Pourtant, le CGET affirme vouloir rationaliser les interventions de l'État sur ces sujets et éviter une juxtaposition des opérateurs, sans vision stratégique d'ensemble. Cette ambition intégratrice, louable, s'appuierait également sur une forte déconcentration des politiques de soutien en ingénierie et en développement économique et social.

II. La proposition de loi

Le présent article a pour objet de créer l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qui, selon les auteurs de la proposition de loi, doit « *aider nos territoires ruraux à trouver un nouveau souffle* ».

Le premier alinéa précise que cette agence est dotée de la personnalité morale avec le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

Le deuxième alinéa précise l'objet social de la future Agence, qui doit contribuer au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains, en apportant son concours humain et financier aux collectivités territoriales et à leurs groupements et à tout organisme public ou privé qui s'inscrit dans le champ de ses missions, qui sont les suivantes :

- assurer le maintien et le développement des services publics ;

¹ TC, 22 janvier 1921.

² CE, 16 novembre 1956, 26549, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

- garantir le développement des infrastructures ferroviaires et routières, ainsi que des services de transports ;
- accompagner le déploiement et l'entretien des réseaux et services de communications électroniques ;
- favoriser le développement de l'offre de soins.

Le troisième alinéa dispose que l'agence peut apporter son concours à tout projet dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Enfin, le dernier alinéa précise les conditions de ces interventions : l'agence doit, dans l'emploi de ses moyens et la fixation de ses priorités, tenir compte de la situation financière et de la richesse des territoires ainsi que de l'effort fiscal demandé à la population locale.

III. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis approuve l'approche retenue par les auteurs de la proposition de loi, pour ce qui concerne tant le statut juridique de la future Agence, qu'il estime adapté à la diversité des situations qu'elle pourrait rencontrer, que ses missions. Il souscrit également à l'objectif d'une intervention différenciée de l'Agence en fonction des situations que connaissent les territoires, garantie que les territoires les plus fragiles seront bien soutenus.

Votre rapporteur pour avis a néanmoins souhaité compléter les compétences de l'Agence, notamment pour intégrer la problématique des centres-bourgs, et souligner l'importance de la transition énergétique et écologique pour le développement des territoires. Les réflexions et débats entourant de nouveaux modes de production et de mobilité, plus durables, constituent une formidable opportunité pour les territoires, de nature à recréer du lien social local et à restaurer des circuits économiques de proximité, qui ont eu tendance à disparaître au cours des dernières décennies.

Votre commission a ainsi adopté l'amendement COM-61, qui traduit cette ambition.

Votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2

Champ d'intervention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué à votre commission, vise à déterminer le champ d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).

I. Le droit en vigueur

À l'heure actuelle, **il n'existe pas d'opérateur spécifiquement dédié aux besoins d'ingénierie des territoires ruraux et périurbains et à l'objectif de garantie de la cohésion territoriale** entre ces derniers et les métropoles et villes.

La création de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires vise donc à favoriser un développement économique équilibré, durable et harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) cible son action sur les 751 zones urbaines sensibles existantes (ZUS), notamment sur les quartiers les plus fragiles dans le cadre du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) institué par la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine¹ et qui représente un investissement de 47 milliards d'euros.

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), créée par la loi du 31 mars 2006², a vu ses missions transférées à l'État au 1^{er} janvier 2015³ : elles sont désormais assurées au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

¹ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

² Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

³ Article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

L'Agence nationale de l'habitat (Anah), créée par le décret n° 71-806 du 29 septembre 1971, intervient à travers différents programmes de rénovation de bâtiments dégradés et de revitalisation de quartiers fragiles et déploie près de 800 millions d'euros en budget d'intervention pour 2018.

L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), créé en 1996¹, intervient en tant que promoteur, investisseur et accompagnateur des collectivités territoriales dans leurs besoins d'équipements commerciaux et artisanaux de proximité. Il bénéficie de près de 6 millions d'euros de subventions pour charges de service public et devrait engager environ 80 millions d'euros d'investissements dans le cadre d'un programme spécifique².

Le **Programme Action cœur de ville**, annoncé par le ministre de la Cohésion des territoires le 27 mars dernier, cible 222 villes moyennes et devrait mobiliser plus de 5 milliards d'euros sur cinq ans³.

Enfin, la **Banque des territoires**, dont le lancement a été officialisé par la Caisse des dépôts et consignations le 30 mai dernier, vise à s'inscrire en complémentarité des acteurs existants et à intervenir en amont de la définition des besoins des territoires, avec un appui en ingénierie, puis au stade du financement des projets. Elle prévoit d'apporter en moyenne 20 milliards d'euros par an aux territoires, sous la forme de prêts et d'investissements sur fonds propres.

II. La proposition de loi

Le présent article prévoit que l'Agence nationale de la cohésion des territoires intervient sur le **territoire** des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui sont éligibles à la **dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, mentionnée à l'article L. 2234-32 du code général des collectivités territoriales. Ce champ d'intervention, qui répond à des **critères géographiques**, de **densité démographique** et de **richesse**, permettra également aux départements et aux régions d'être associés aux actions qui seront mises en œuvre par l'Agence dans les domaines numérique, sanitaire et social, économique et de transition énergétique et écologique.

¹ Article 25 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

² Contrat d'Objectifs et de Performance 2016-2020.

³ Le Ministère de la Cohésion des territoires précise que ces 5 milliards seront abondés selon le schéma suivant : « 1 Md€ de la Caisse des dépôts en fonds propres, 700 M€ en prêts, 1.5 Md€ d'Action Logement et 1,2 Md€ de l'Anah. D'autres ressources pourront venir compléter ces enveloppes de crédits. » <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/communiquede-presse-programme-action-coeur-de-ville-la-grande-transformation-pour-les-centres-villes-demarre>.

Interrogée par votre rapporteur pour avis, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) précise que **34 389 communes et 1 120 EPCI à fiscalité propre sont éligibles à cette dotation**. Ce large champ d'intervention correspond à la vocation de l'Agence de soutenir en priorité les petites communes, les territoires ruraux, les bourgs et les périphéries urbaines qui cumulent difficultés économiques et sociales et besoins en ingénierie.

III. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis se félicite que les auteurs de la proposition de loi se soient référés à la DETR pour la définition du champ d'action de la future ANCT, alors que **les projets du Gouvernement** ont tendance à négliger, à ce stade, les territoires ruraux et périurbains.

Cette disposition apparaît donc essentielle pour permettre à de très nombreuses collectivités, qui rencontrent des difficultés pour répondre aux appels à projets et qui ne sont pas destinataire d'un programme ministériel spécifique, de poursuivre leur développement.

Votre rapporteur pour avis souhaite néanmoins préciser la rédaction actuelle de l'article sur trois points. Il s'agit tout d'abord de **renforcer la coordination** entre les actions de l'ANCT et celles des autres services de l'État, en particulier celles menées à destination des collectivités territoriales, en prenant appui sur la **conférence territoriale de l'action publique** créée par la loi du 7 août 2015¹. Il a, en outre, proposé à votre commission de prévoir que l'action de l'ANCT prend en compte les **schémas de planification régionaux**. Enfin, afin que la création de l'ANCT ne se traduise pas *in fine* par la juxtaposition d'une nouvelle structure aux entités qui évoluent sur des périmètres connexes, votre rapporteur pour avis a suggéré de **prévoir la possibilité de rattacher d'autres établissements publics de l'État** (ANRU, Anah, ADEME, EPARECA, CEREMA par exemple) à l'Agence.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a adopté l'amendement COM-62.

Votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Article 3

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

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué à votre commission, prévoit que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) peut créer des filiales et intervenir au capital d'organismes actifs dans le champ de ses missions, déterminées par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

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.

Cette possibilité a notamment été prévue pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) par l'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui a complété les dispositions de l'article 10-3 de la loi précitée du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

II. La proposition de loi

Le présent article prévoit la possibilité pour l'ANCT de créer ou céder des filiales, d'acquérir, d'étendre ou de céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes actifs dans ses domaines de compétence : maintien et développement des services publics dans les territoires ruraux et périurbains, développement des infrastructures ferroviaires, routières et plus largement des services de transport, établissement des réseaux et services de communications électroniques et développement de l'offre de soins.

III. La position de votre commission pour avis

Votre commission est favorable à cette disposition, qui doit permettre à la future ANCT de répondre au mieux aux besoins des territoires ruraux et périurbains. L'association de l'ANCT au capital de sociétés locales, par exemple, est de nature à accélérer la mise en œuvre des programmes de développement économique et social durable locaux.

Votre rapporteur souligne, à la suite des observations formulées par la Cour des comptes en juin 2014 dans son rapport consacré à l'ANRU¹, que ces décisions de création d'entités et de prise de participation doivent néanmoins faire l'objet d'une **évaluation préalable approfondie**, pour évaluer les **risques** auxquels elles exposent l'agence et la **valeur ajoutée** qu'elles apportent par rapport à l'action d'autres opérateurs.

Votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Action internationale de l'Agence

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué à votre commission, créé un cadre pour une action internationale de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

I. Le droit en vigueur

Certains établissements publics industriels et commerciaux ont reçu de la loi une compétence pour conduire une action à l'échelle internationale. Il en va ainsi, par exemple, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), aux termes de l'article 10-4 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine², et, dans une moindre mesure, de l'Agence française pour la biodiversité, aux termes de l'article L. 131-9 du code de l'environnement.

II. La proposition de loi

Le présent article prévoit, sur le même modèle que l'ANRU, que l'ANCT est « *habilitée à entreprendre des actions concourant à promouvoir l'expertise française en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires. À ce titre, elle est habilitée à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération internationale et à réaliser des prestations de services rémunérés* ».

¹ Enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Créé par l'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

III. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis relève que cette faculté peut être exercée par l'Agence, dans le respect du principe de spécialité et de son objet social, sans qu'il soit utile de le préciser dans la loi.

En outre, **il souhaite que l'Agence se concentre avant tout sur ses missions de développement économique et social durable dans les territoires**, avant d'envisager son positionnement à l'échelle internationale. C'est pourquoi notre commission a adopté l'amendement COM-63 de suppression de l'article.

Votre commission propose à la commission des lois de supprimer cet article.

Article 5

Conseil d'administration de l'Agence

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué à votre commission, fixe les modalités d'administration de la future Agence nationale de la cohésion des territoires.

I. Le droit en vigueur

Les établissements publics sont généralement administrés par un conseil d'administration, parfois secondé par un conseil de surveillance. Les membres qui y siègent sont choisis en fonction de leur compétence et représentent les différentes parties prenantes aux missions assumées par l'établissement. Si la fixation du nombre de leurs membres revêt un caractère réglementaire, la structure des différents collèges peut être fixée par la loi.

Plusieurs modèles sont possibles, mais les conseils d'administration des établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux font généralement intervenir plusieurs collèges.

À titre d'exemple, le conseil d'administration de l'**Agence française pour la biodiversité** compte, parmi les membres à voix délibérative : un collège de représentants de l'État, un collège de représentants des établissements publics nationaux, un collège de personnalité qualifiées, des représentants des secteurs économiques concernés, des représentants des associations agréées de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement et des gestionnaires d'espaces naturels, des représentants

des collectivités territoriales et de leurs groupements, des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que des représentants du personnel¹.

L'Agence nationale pour l'habitat présente une organisation plus simple : un collège composé des représentants de l'État et de ses établissements publics, un collège d'élus et de représentants locaux et un collège de personnalités qualifiées.

La présence de représentants du personnel peut également s'avérer nécessaire.

II. La proposition de loi

Le présent article fixe l'administration et l'organisation déconcentrée de la future Agence nationale de la cohésion des territoires.

Son premier alinéa précise que l'Agence est administrée par un conseil d'administration dont les membres se composent, à parité, de représentants de l'État et de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le second alinéa dispose que le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'Agence et qu'il peut subdéléguer ses attributions et sa signature, par exemple au secrétaire général de la préfecture ou aux sous-préfets d'arrondissement, dans des conditions qui restent à préciser par décret.

III. La position de votre commission pour avis

Votre commission pour avis souhaite apporter plusieurs précisions relatives au conseil d'administration.

S'agissant de la composition du conseil d'administration, elle souhaite que des **parlementaires y soient présents**. Votre rapporteur pour avis propose également à votre commission de prévoir l'application des **règles de parité homme/femme** dans la composition du conseil et des différents organes de direction de l'Agence : ces deux précisions ont été adoptées par votre commission dans l'amendement COM-65.

Enfin, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi comme dans celui de votre rapporteur, **le conseil d'administration de l'agence doit jouer un rôle de premier plan dans l'orientation de ses actions**. Au-delà des conditions générales d'organisation, de fonctionnement et de gestion administrative et financière de l'établissement (rapport annuel, prévisions de recettes et de dépenses, bilan annuel, compte de résultats, conclusion d'emprunts, création de filiales, gestion des biens immobiliers et prises, extensions ou cessions de participations financières), le conseil

¹ Article L. 131-10 du code de l'environnement.

d'administration est **responsable de la mise en œuvre des contrats d'objectifs avec l'État et des programmes de politique publique dont le ministre de tutelle a la charge**. Il est essentiel que cette volonté du législateur trouve une traduction réglementaire.

Votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 6

Ressources de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué à votre commission, vise à déterminer les recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires.

I. Le droit en vigueur

Les ressources prévues pour les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont comparables d'un établissement à l'autre.

Ainsi, aux termes de l'article L. 131-14 du code de l'environnement¹, **l'Agence française pour la biodiversité** voit son financement assuré par :

- « 1° *Des subventions et contributions de l'État et, le cas échéant, des gestionnaires d'aires marines protégées et des collectivités territoriales et de leurs groupements ;*
- 2° *Les contributions des agences de l'eau prévues au V de l'article L. 213-9-2 ;*
- 3° *Toute subvention publique ou privée ;*
- 4° *Les dons et legs ;*
- 5° *Le produit des ventes et des prestations qu'elle effectue dans le cadre de ses missions ;*
- 6° *Des redevances pour service rendu ;*
- 7° *Les produits des contrats et conventions ;*
- 8° *Les revenus des biens meubles et immeubles ;*
- 9° *Le produit des aliénations ;*

¹ Créé par l'article 21 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

10° *D'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements. »*

Autre exemple, les recettes de l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** sont constituées, aux termes de l'article 12 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine¹ par :

« 1° *Les subventions de l'État ;*

2° *Les contributions de la société mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation ;*

3° *Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;*

4° *(Abrogé) ;*

5° *Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;*

6° *La rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;*

7° *Les dons et legs ;*

8° *Exceptionnellement, en 2011, 2012 et 2013, une fraction, fixée conformément au plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affecté à l'établissement public " Société du Grand Paris ", créé par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, en application du C du I de l'article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 ;*

9° *Les dividendes et autres produits des participations qu'elle détient dans ses filiales ou dans les sociétés dans lesquelles elle détient une participation ;*

10° *Les concours financiers de la Caisse de garantie du logement locatif social ;*

11° *Les contributions issues du fonds mentionné au premier alinéa de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation.*

Le législateur prévoit généralement plusieurs sources de financement pour les établissements publics porteurs d'une mission d'intérêt général, leur permettant de mieux participer à des projets qui associent une importante diversité d'acteurs publics et privés.

¹ Modifié par : la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et la loi n° 2016-918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

II. La proposition de loi

Sur un modèle comparable à celui des établissements publics susmentionnés, le présent article prévoit que les recettes de la future **Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)** sont formées par :

- 1° Les subventions de l'État ;
- 2° Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;
- 3° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;
- 4° La rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;
- 5° Les dividendes et autres produits de participations ;
- 6° Les dons et legs.

III. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur est favorable à ce que les financements de l'Agence nationale de la cohésion des territoires reflètent **la réalité et l'étendue de ses missions**. Aussi, le périmètre retenu pourrait être enrichi et c'est le sens de l'amendement COM-64 qui prévoit, comme pour l'Agence française pour la biodiversité, que **d'autres recettes autorisées par les lois et les règlements pourront être affectées à l'Agence**.

Dans le droit fil de cette idée, votre rapporteur pour avis souligne qu'il serait particulièrement opportun d'intégrer plusieurs ressources dans le financement de l'ANCT, **en cohérence avec son rôle** dans les territoires et **son objet social**.

Ainsi, à l'occasion de la prochaine loi de finances, il pourrait être prévu de lui affecter, **la taxe sur les friches commerciales** (article 1530 du code général des impôts et créée par la loi du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006¹).

En outre, votre rapporteur pour avis salue **la réflexion engagée par nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin**, dans leur proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs². Les articles 26 et 27 de ce texte prévoient ainsi la création de deux nouvelles taxes (contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres et taxe sur les livraisons liées au commerce électronique), insérées

¹ Article 126 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006, modifié par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et par l'article 83 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Texte n° 460 (2017-2018), enregistré à la Présidence du Sénat le 20 avril 2018.

dans la section VII du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la deuxième partie du livre I^{er} du code général des impôts. De telles taxes pourraient utilement contribuer à la montée en puissance de l'Agence et s'inscrivent en cohérence avec ses missions.

Votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 7

Décret en Conseil d'État

Objet : cet article, dont l'examen au fond a été délégué à votre commission, prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires.

I. Le droit en vigueur

L'intervention d'un décret en Conseil d'État est souvent nécessaire pour **compléter la création ou la transformation d'un établissement public**, même en dehors des cas où il est prévu par une loi si l'on entend déroger à des dispositions fixées par décret en Conseil d'État.

En général, ces décrets comportent quatre titres, consacrés respectivement aux dispositions générales, à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public en question, à son régime financier et à des dispositions diverses.

Il s'agit, notamment de préciser :

- le **ministre de tutelle**, qui doit assurer, dans ses missions, le service public dont il est prévu de confier la gestion ;
- les **missions de l'établissement**, au regard du respect du principe de spécialité, qui signifie que la personne morale en cause n'a pas de compétence générale¹ ;
- le **siège de l'établissement** ;
- le **régime administratif de l'établissement et le fonctionnement de ses organes dirigeants** (conseil d'administration, direction,

¹ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, 7 juillet 1994, n° 356089, Avis « Diversification des activités d'EDF/GDF ».

conseil de surveillance) ainsi que sa structure. L'effectif des membres du conseil d'administration doit ainsi être précisé par décret, de même que ses attributions et la fréquence de ses réunions ;

- les **pouvoirs du responsable exécutif de l'établissement**, dont la fonction peut être distincte ou cumulée avec celle de président du conseil d'administration ;
- l'**organisation interne** de l'établissement, notamment son régime financier, la structure des services et le recrutement des personnels. Il conviendrait également d'identifier et de désigner les services de l'État qui apporteront leur concours au fonctionnement de l'Agence dans les territoires ;
- enfin, la procédure nécessaire à la **dissolution éventuelle** de l'établissement et notamment les règles de consultation.

En outre, plusieurs textes s'imposent aux établissements publics : il en va ainsi de la **loi n° 83-675 du 26 juillet 1983** relative à la démocratisation du secteur public pour ce qui concerne la composition et le fonctionnement de certains conseils d'administration, également la **loi n° 84-834 du 13 septembre 1984** relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public et le **décret n° 79-153 du 26 février 1979** relatif à la durée du mandat de président et de dirigeant des établissements publics.

II. La proposition de loi

Comme c'est le cas pour la plupart des établissements publics, le présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires ainsi que la façon dont les services de l'État apporteront leur concours à son fonctionnement.

Les deux délégués territoriaux de l'ANCT (préfet et secrétaire général de la préfecture sans doute) pourront s'appuyer sur les directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) et rendre des avis adressés au directeur général de l'ANCT pour l'instruction des projets. Un comité *ad hoc* pourrait examiner les projets et préparer les décisions du conseil d'administration avant que celles-ci soient mises en œuvre par les services déconcentrés de l'État.

III. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis souhaite souligner la nécessité, pour le pouvoir réglementaire, de respecter l'esprit de la loi, qui a notamment pour objet de faire du conseil d'administration une **instance majeure dans le pilotage et la mise en œuvre** des actions de la future Agence nationale de la

cohésion des territoires. **Il ne s'agit pas, en effet, comme c'est le cas parfois dans certains établissements publics, que le conseil d'administration ait un rôle essentiellement administratif et de gestion.** Tout l'intérêt de l'Agence et l'ambition de la proposition de loi sont, au contraire, de faire de cette instance **un espace de décision stratégique**, en associant l'État, les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements et les parlementaires.

Votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 juin 2018, la commission a examiné le rapport pour avis sur la proposition de loi n° 466 relative à la vitalité de la démocratie locale et à l'équilibre des territoires.

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons le rapport pour avis de M. de Louis-Jean de Nicolaÿ sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, déposée au Sénat le 30 avril dernier par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud. Cette proposition de loi comporte un titre I^{er} qui prévoit la création d'une Agence pour la cohésion des territoires (ANCT) et que la commission des lois a délégué au fond à notre commission. La création de l'Agence vise à concrétiser le vœu exprimé depuis plus d'un an par le Président du Sénat et de nombreux élus, que le Président de la République a fait sien lors de la Conférence nationale des territoires du 18 juillet 2017. Depuis, il n'y a pas eu d'avancée concrète, si ce n'est la nomination récente de l'ancien préfet Serge Morvan comme commissaire général à l'égalité des territoires (CGET).

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – Cette proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, déposée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud, comporte 24 articles, qui ont l'ambition d'apporter des réponses précises aux difficultés et aux fractures qui traversent nos territoires.

Notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a reçu une délégation au fond de la commission des lois pour traiter spécifiquement les sept premiers articles du texte, qui constituent le titre I^{er} de la proposition de loi et ont pour objet la création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires.

D'emblée, je tiens à saluer l'initiative de nos collègues du groupe Les Républicains, qui montre la détermination du Sénat à agir au service des territoires et à travailler de façon constructive en anticipant les projets du Gouvernement. Cette proposition de création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires arrive, en effet, au bon moment. Chacun a en tête l'expression de « France périphérique », qui s'est progressivement imposée dans le débat public à la suite des travaux du géographe Christophe Guilluy et qui vise à mettre en lumière la fracture qui s'est construite entre des métropoles dynamiques et des territoires ruraux et périurbains souffrant de multiples fragilités. Si la réalité est sans doute plus complexe, avec des inégalités grandissantes dans les métropoles, cette expression a eu le mérite de dresser un constat autour duquel s'est organisée la réflexion politique.

Les fractures françaises sont désormais nombreuses et bien connues : dans l'accès au numérique, avec un déploiement des réseaux à très haut

débit en fibre optique et de téléphonie mobile qui ne permet pas d'assurer une couverture complète et satisfaisante du territoire à l'heure actuelle ; dans l'accès aux soins, avec la problématique des déserts médicaux ; dans l'accès aux services publics, qui matérialisent pourtant la solidarité nationale sur l'ensemble du territoire ; enfin, dans le domaine de la mobilité, une fracture qui complique la vie de nombreuses familles et accentue les inégalités sociales.

Dans ce contexte, nous sommes nombreux à demander, depuis longtemps, la création d'une Agence dédiée aux besoins des territoires ruraux et périurbains. Ainsi, le Président du Sénat avait évoqué cette idée il y a plus d'un an, avant que le Président de la République ne la fasse sienne lors de la Conférence nationale des territoires en juillet dernier au Sénat. De même, nous avons évoqué l'idée, avec le Président Hervé Maurey, dans notre rapport consacré à l'aménagement du territoire en 2017. C'était le sens de notre proposition n° 23, qui invitait le Gouvernement à s'appuyer sur les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour reconstituer une capacité locale d'ingénierie et faciliter l'accès aux ressources et conseils de l'État dans une logique de guichet unique.

Depuis l'annonce du Président de la République, rien ou presque n'a changé. L'ancien préfet des Yvelines et ancien directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, Serge Morvan, a été nommé à la tête du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en avril dernier pour préfigurer le lancement de cette agence mais les échanges que j'ai eu avec le cabinet du ministre de la cohésion des territoires et le commissaire général lui-même montrent qu'aucun arbitrage n'a été rendu à ce stade sur la forme que revêtira cette agence et son organisation, notamment l'épineuse question de son statut juridique et du véhicule juridique nécessaire à sa création, qui emporte des conséquences quant à la capacité du Parlement à influencer sur la construction de l'Agence. Le préfigurateur devrait rendre ses conclusions à la mi-juin et des arbitrages seront ensuite attendus au cours du mois de juillet. Il est dit que le sujet est très suivi à l'Élysée.

Je me félicite de la logique retenue dans la proposition de loi, qui vise à une déconcentration de la politique d'aménagement du territoire. L'Agence nationale pour la cohésion des territoires cristallise toutes les attentes pesant sur l'État en matière d'aménagement et elle doit jouer un rôle d'entraînement des territoires, c'est-à-dire être un acteur de terrain et pas simplement un prescripteur ou un agrégateur. Sa tâche est donc de mettre en cohérence les politiques de l'État dans les territoires ruraux et périurbains, de renforcer leur efficacité et leur efficience, d'organiser et de coordonner. Nous devons arrêter la multiplication des appels à projets et des contrats entre l'État et les collectivités pour se rapprocher du terrain : l'Agence devra donc partir des projets locaux, en matière de mobilité durable, d'alimentation saine, de nouveaux espaces collectifs consacrés au travail et

aux loisirs et plus généralement d'équipements qui permettront à chacun de donner corps à son projet. Il s'agit d'une nouvelle méthode à développer.

Il importe aussi que cette agence ne soit pas un arbre de plus dans la forêt, si vous me permettez cette expression. La véritable plus-value de cette agence résidera dans sa capacité à agréger des acteurs existants et à les fédérer.

Enfin, cette agence doit apporter des solutions en ingénierie et c'est le point principal. La spécificité des territoires ruraux et périurbains est qu'ils ont un accès plus difficile à une capacité technique et financière, leur permettant de concrétiser leurs projets et de maîtriser les risques qui y sont associés. L'Agence nationale de la cohésion des territoires devra donc soutenir cette demande d'appui, de soutien et d'expertise.

Venons-en maintenant au contenu du texte. L'article 1er prévoit que cette agence, qui revêt la forme d'un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC), a pour mission de « contribuer au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains, en apportant un concours humain et financier aux collectivités territoriales », à leurs groupements et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations d'intérêt public. Cela vise le maintien et le développement de services publics, d'infrastructures, de réseaux et de services de communications électroniques et la qualité de l'offre de soins.

L'article 2 précise le champ d'intervention de l'ANCT, qui sera constitué du territoire des communes et intercommunalités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux, soit plus de 34 000 communes et 1 100 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

L'article 3 dispose que l'ANCT peut créer des filiales et détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence.

L'article 4 vise à habilitier l'Agence à promouvoir à l'étranger son expertise en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires.

L'article 5 détermine la gouvernance de l'ANCT : elle sera administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'État et de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il prévoit, en outre, que le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'ANCT.

L'article 6 fixe les recettes de l'agence, constituées de subventions de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations, des produits de ses emprunts, de la rémunération de ses prestations de service et des produits financiers liés à son patrimoine.

Enfin, l'article 7 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agence.

Sur ces dispositions, je vous proposerai des modifications, qui visent à préciser et ajuster le dispositif à plusieurs enjeux auxquels notre commission est particulièrement attentive.

À l'article 1er, mon amendement ajoute la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes et la transition écologique à ses missions. La transition écologique me semble être une opportunité formidable de dynamisme pour les territoires, en ce qu'elle permet de réconcilier le social, l'humain et l'économique et de recréer une vie locale dans des lieux qui connaissent des difficultés sur le plan de l'attractivité et de la démographie.

À l'article 2, mon amendement vise à rappeler la nécessité pour l'ensemble des acteurs publics (État, établissements publics, collectivités territoriales et leurs groupements) de discuter ensemble et de se coordonner pour définir leurs stratégies de développement, en prenant notamment appui sur les schémas de planification et les instances de coordination résultant de la loi Notre du 7 août 2015. Il prévoit aussi la possibilité d'un rattachement futur de certains opérateurs qui évoluent sur des périmètres connexes et complémentaires avec celui de l'ANCT. Il s'agit ainsi d'éviter que l'Agence nationale de la cohésion des territoires s'inscrive uniquement dans une logique de juxtaposition avec les autres opérateurs, plutôt que de rationalisation.

Je vous proposerai aussi de supprimer l'article 4, relatif à l'action internationale de l'Agence. Cet axe de travail ne me semble pas prioritaire.

À l'article 5, je vous proposerai deux ajustements concernant la composition du conseil d'administration de la future agence, d'une part pour prévoir la présence de deux députés et deux sénateurs, ce qui me semble totalement justifié compte tenu de la vocation territoriale de l'Agence et, d'autre part, pour prévoir le respect des règles de parité hommes-femmes dans les nominations intervenant au conseil d'administration.

Enfin, à l'article 6, je vous proposerai de prévoir que toutes les recettes autorisées par les lois et règlements et qui pourraient s'avérer intéressantes à mobiliser au regard des missions de la future ANCT puissent lui être affectées. Je souhaite ici saluer la réflexion engagée par nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin, qui ont avancé l'idée de créer deux taxes spécifiquement dédiées à la revitalisation des centres-bourgs, dans leur proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Ces outils pourraient utilement venir abonder l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

En conclusion, ce texte s'impose comme une réponse à la lenteur du Gouvernement dans la mise en œuvre de ce projet d'Agence, qui n'est pas un artifice mais une vraie bonne idée pour accompagner nos territoires dans leur développement.

M. Patrick Chaize. – Notre rapporteur a abordé la question du numérique. Il existe déjà dans ce secteur une agence du numérique qui porte le plan France Très Haut Débit, et l'initiative *French Tech*, gère la plateforme France mobile et est chargée d'une mission de réflexion sur l'inclusion numérique. D'où ma question : n'y a-t-il pas un risque de concurrence entre la future Agence de cohésion des territoires et les agences déjà existantes ?

M. Didier Mandelli. – Quand nous avons auditionné Jean-Benoît Albertini, à l'époque Commissaire général à l'égalité des Territoires, je lui avais déjà demandé s'il était judicieux de créer une nouvelle agence. Une structure supplémentaire est-elle en effet nécessaire ? Le Commissariat n'est-il pas la structure idoine pour exercer ces missions ?

M. Joël Bigot. – J'ai bien compris que cette proposition de loi visait à remédier à la lenteur du gouvernement. Elle fait suite à celle portée par nos collègues députés UDI à l'Assemblée nationale en décembre dernier, qui a été renvoyée en commission le temps que le Gouvernement précise son projet. Cela fait bientôt un an que les territoires attendent de connaître les contours de l'Agence de cohésion des territoires. Nous sommes, comme les rédacteurs de ce texte, impatients de connaître les missions de la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Le dossier, dit-on, est directement suivi par le Président de la République. Il a précisé le 22 mai dernier que cette agence serait « un opérateur de rattrapage des équipements qui permette, dans les quartiers comme dans les zones rurales, de mobiliser les financements publics et tous les acteurs ». Le rapport de Serge Morvan, nouveau Commissaire général à l'égalité des territoires, devrait être remis au Premier ministre le 15 juin prochain. C'est donc à la veille de la sortie de ce rapport que nous examinerons cette proposition de loi en séance publique au Sénat.

Nous partageons bien sûr l'objectif de création de cette Agence. Ancien élu local, je comprends très bien l'avantage que pourrait revêtir la création d'un guichet unique pour les porteurs de projets publics. La multiplication des agences d'ingénierie a eu pour effet de disséminer les compétences et finalement de complexifier l'action publique.

La question du périmètre de l'Agence est également très importante. Par exemple, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) souhaite resserrer son activité sur l'accompagnement de projets menés par les collectivités locales. Cette volonté préfigure-t-elle des évolutions à venir dans une future ANCT ? *Quid* aussi de l'avenir du Commissariat général à l'égalité des territoires ?

À ce stade, il nous semble inopérant de faire cavalier seul. Nous sommes également réservés sur les modalités de création proposées dans la proposition de loi. Faut-il soutenir absolument la création d'un EPIC ? La définition des missions d'intervention est-elle suffisamment pertinente ? L'article 1^{er} ne mentionne pas le développement durable alors que les

collectivités territoriales sont les principaux acteurs de la transition écologique. Faut-il autoriser l'Agence à prendre des participations ? La promotion à l'international doit-elle être une des missions de l'agence ? Quelle sera enfin la complémentarité entre la nouvelle Banque des territoires et la future ANCT ?

L'examen de cette proposition de loi sera peut-être l'occasion en séance d'éclaircir ces points et de demander au Gouvernement une plus grande concertation avec les parlementaires. Pour le moment, nous sommes dans l'expectative. La feuille de route de l'exécutif est floue et les élus sont soigneusement mis à l'écart du processus de décision. Pour toutes ces raisons et compte tenu du caractère prématuré de la proposition, le groupe socialiste et républicain s'abstiendra sur l'ensemble du titre I^{er}.

M. Hervé Maurey. – Je rappelle qu'il s'agit d'une proposition de loi, non du texte du Gouvernement...

M. Joël Bigot. – Mais le Gouvernement devrait présenter un texte bientôt.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – Il est vrai que les intentions du Gouvernement restent floues. L'agence du numérique a-t-elle vocation à être intégrée à l'ANCT ? Je ne sais pas. Selon le cabinet du ministre, le Gouvernement souhaite faire en sorte que l'Agence contribue à renforcer l'articulation entre les opérateurs nationaux et les territoires. C'est aussi ce que prévoit la proposition de loi : les préfets, assistés des représentants des collectivités territoriales, pourront coordonner de manière plus efficace l'action de tous les acteurs. C'est le 15 juin que l'on saura si le Gouvernement entend regrouper au sein de l'Agence tous les opérateurs. Quant au Commissariat général à l'égalité des territoires, Monsieur Mandelli, s'il n'est pas intégré à l'ANCT, la question de sa raison d'être pourrait se poser dès lors que les politiques publiques seront mieux coordonnées. Nous pourrions interroger le Gouvernement en séance sur ce point.

Monsieur Bigot, je comprends votre position. Mes amendements répondent à vos préoccupations sur le développement durable et prévoient que des parlementaires siègeront au conseil d'administration de l'Agence. Cette proposition de loi marque la volonté du Sénat de faire en sorte que cette Agence voie le jour, que son fonctionnement soit simple et qu'elle puisse intégrer l'ensemble des agences de l'État existantes pour plus d'efficacité. Elle permet de lancer le débat.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-61 inclut dans le périmètre d'intervention de l'Agence la revitalisation des

centres-villes et des centres-bourgs, ainsi que les problématiques liées à la transition écologique des territoires.

L'amendement COM-61 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} ainsi rédigé.

Article 2

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-62 prévoit la coordination de l'ensemble des acteurs publics (État et ses établissements publics, collectivités territoriales et leurs groupements) au service d'une action plus cohérente. Il prévoit également qu'un établissement public de l'État, disposant d'une compétence connexe ou complémentaire de celle de l'Agence, pourra lui être rattaché à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration et après avis de l'Agence, afin de mettre en commun des services et moyens. Il s'agit de faciliter la rationalisation des interventions de l'État dans les territoires en prévoyant le rattachement éventuel d'autres établissements publics à l'Agence.

L'amendement COM-62 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 2 ainsi rédigé.

Article 3

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 3 sans modification.

Article 4

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-63 supprime l'article 4 qui prévoit l'intervention de l'Agence à l'étranger. L'Agence doit avant tout se mobiliser dans les territoires pour permettre à des projets innovants et structurants d'émerger. La conduite de relations extérieures n'apparaît donc pas comme une priorité.

L'amendement de suppression COM-63 est adopté. En conséquence, la commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 4.

Article 5

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-65 précise la composition du conseil d'administration de l'Agence : il prévoit que quatre parlementaires y siégeront et que son président sera élu parmi ses membres. En outre, il applique à l'Agence l'exigence de la parité hommes - femmes pour les différentes nominations au conseil d'administration et dans les organes qui en dépendent.

M. Hervé Maurey, président. – A cet égard, la commission des lois examinera jeudi, conformément à la procédure de législation en commission, la proposition de loi relative à la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement. Ce texte, rédigé à la demande du Président du Sénat, en concertation avec l'Assemblée nationale, supprime la présence de parlementaires dans plusieurs organismes. En effet, beaucoup d'organismes, où nos représentants siègent, se réunissent assez peu, voire pas du tout. En octobre, après le renouvellement du Sénat, nous avons déjà décidé de ne plus désigner de représentants dans des organismes extérieurs que lorsqu'une loi le prévoit expressément. Cette proposition de loi procède à un nettoyage accru. Au-delà, il conviendrait de mener une réflexion globale sur ce sujet : nous siégeons dans des organismes qui ne se réunissent pas ou qui ne servent pas à grand-chose, et à l'inverse nous ne siégeons pas dans des organismes importants où les parlementaires devraient être représentés. Par exemple, avec Patrick Chaize, nous siégeons au comité de concertation « France très haut débit » ou au comité de pilotage sur la téléphonie mobile en tant qu'élus locaux, mais non en tant que représentants du Parlement. Ce n'est pas normal.

L'amendement COM-65 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 5 ainsi rédigé.

Article 6

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-64 prévoit la possibilité d'affecter de nouvelles ressources à l'Agence nationale de la cohésion des territoires liées à ses missions de développement rural et de revitalisation des territoires. En particulier, il serait ainsi possible de lui affecter la taxe sur les friches industrielles, en cohérence avec la proposition de loi un pacte national pour la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

L'amendement COM-64 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 6 ainsi rédigé.

Article 7

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 7 sans modifications.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 24 mai 2018 :

- *Cabinet de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires :*
M. Marc Chappuis, directeur adjoint de cabinet et **Mme Clothide Brunet-Fretin**, conseillère.

Jeudi 31 mai 2018 :

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) :* **MM. Serge Morvan**, commissaire général et **Eric Lajarge**, directeur de cabinet.