

**PROPOSITION DE LOI N° 2 (2018-2019)
PORTANT CRÉATION D'UNE AGENCE NATIONALE
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET
PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 43 (2018-2019)
RELATIVE À LA NOMINATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES**

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

**Rapport n° 98 (2018-2019) de M. Louis-Jean de NICOLAY,
fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,
déposé le 31 octobre 2018**

Réunie le mercredi 31 octobre sous la présidence de M. Hervé Maurey (UC – Eure), président, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné le rapport de M. Louis-Jean de Nicolaÿ (LR – Sarthe) et établi son texte d'une part, sur **la proposition de loi n° 2 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires**, déposée par M. Jean-Claude Requier et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE – Lot), d'autre part, sur **la proposition de loi organique n° 43 relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires**, déposée par les Présidents Hervé Maurey et Jean Claude Requier.

Le premier texte comporte **12 articles** visant à définir le statut, les missions, l'organisation, le fonctionnement ainsi que les moyens financiers et humains de la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le second texte comporte un **article unique** visant à prévoir que la nomination du directeur général de la future ANCT s'exerce après avis public de la commission compétente de chaque assemblée, selon les dispositions du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Constatant l'absence d'étude d'impact, s'agissant d'une proposition de loi, et la faiblesse des travaux préparatoires du Gouvernement sur ce sujet, en dehors du rapport de préfiguration de Serge Morvan, **vostra commission a salué la décision du Président du Sénat de recourir à la faculté que lui offre le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, pour saisir le Conseil d'État afin qu'il rende un avis sur le texte de la proposition de loi n° 2.**

La commission a souhaité valider cette première étape de la création de l'ANCT et a rappelé que la création d'un guichet unique pour les collectivités territoriales correspond au vœu exprimé depuis près de deux ans par le Président du Sénat et de nombreux élus, dont le Président Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ, dans leur rapport *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité* (mai 2017).

La commission a déjà eu à connaître, il y a quelques mois, de ce sujet, à l'occasion de l'examen du rapport de Louis-Jean de Nicolaÿ sur la **proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale de nos collègues Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud.**

Régulièrement annoncée depuis près de deux ans, **la création de l'ANCT devrait permettre de lutter contre les multiples fractures** – numérique, sanitaire et sociale, économique, relative aux mobilités – qui traversent les territoires.

Si la commission a considéré que cette agence n'est pas une solution miracle aux problèmes de dynamisme que connaissent certains territoires, elle constitue **un premier pas** pour replacer l'objectif d'un aménagement durable et innovant du territoire national au cœur des politiques de cohésion.

Dans cet objectif, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté **27 amendements, dont 23 à l'initiative de son rapporteur**, pour faire évoluer le texte selon trois axes : renforcer le rôle des élus locaux et nationaux dans la gouvernance de l'agence, garantir la prise en compte des territoires les plus fragiles et assurer le succès de l'agence et la transparence de son fonctionnement.

LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a regretté la **méthode** utilisée sur ce texte et les **incertitudes** entourant les **moyens** de la future agence ainsi que l'impréparation du Gouvernement sur le volet de la **simplification des normes** applicables aux porteurs de projets locaux.

Elle a également relevé qu'il s'agit de la **troisième proposition de loi déposée sur le bureau d'une Assemblée**, et a rappelé que le Gouvernement a échoué à obtenir du Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance pour créer l'agence lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) en séance publique au Sénat. Elle a déploré **l'absence d'évaluations préalables** sur ce projet, dans la mesure où celles-ci permettraient de mieux identifier les besoins auxquels l'agence devra répondre et les leviers, notamment législatifs, à activer en conséquence.

Dans ce contexte, votre commission a appelé le Gouvernement à prendre ses responsabilités sur trois sujets de préoccupation majeure : la question des ressources d'intervention dont bénéficiera l'agence ; celle de la rationalisation des interventions de l'État dans les territoires et, enfin, celle de l'association des élus locaux et nationaux à la gouvernance de l'ANCT.

Elle a relevé que si le préfet Serge Morvan, **cinquième commissaire général à l'égalité des territoires (CGET) en quatre ans**, a bien rendu son rapport de préfiguration de l'agence au Premier ministre à l'été 2018, ce rapport n'a pu être accessible que grâce à l'action d'une organisation syndicale, qui l'a publié sur son site internet. Elle a déploré, en conséquence, ce **manque de transparence** même si elle a compris la gêne du Gouvernement quant au contenu de ce rapport, en comparaison du périmètre administratif actuellement envisagé pour l'agence. **Il n'y a, en effet, pas de révolution dans la politique d'aménagement du territoire** et le risque est bien établi de voir l'agence représenter « un arbre de plus dans la forêt » des établissements publics et opérateurs de l'État.

Elle a également rappelé que **l'ANCT devra porter une attention particulière aux territoires les plus en difficulté, en particulier ruraux et périurbains**, dont beaucoup souffrent des mutations contemporaines de l'économie.

Enfin, **elle a marqué sa vigilance quant à l'évolution des dotations aux territoires** : les crédits d'intervention de l'agence ne doivent en aucun cas venir en soustraction des moyens accordés aux collectivités territoriales au titre, par exemple, de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Elle a rappelé, à ce titre, que les collectivités publiques locales réalisent 70 % de l'investissement public alors que leurs dépenses ne représentent que le quart des dépenses totales des administrations publiques.

LES APPORTS DE LA COMMISSION

► RENFORCER LE POIDS DES ÉLUS DANS LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE

La commission a instauré la **parité au sein du conseil d'administration de l'agence**, entre les représentants de l'État et de ses établissements publics d'une part, et les représentants des élus locaux et nationaux ainsi que des agents de l'établissement, d'autre part (**article 3**).

Elle a, en outre, institué un comité local de la cohésion territoriale (**article 5**) afin de renforcer l'information et l'association des élus locaux aux actions de l'agence dans les territoires, en particulier à l'échelle départementale.

Elle a également prévu que les **conventions pluriannuelles** conclues par l'agence avec d'autres établissements publics de l'État **seront transmises** pour information au **Parlement**, en lien avec sa mission constitutionnelle de contrôle et d'évaluation de l'action du Gouvernement (**article 7**).

► GARANTIR LA PRISE EN COMPTE DES TERRITOIRES LES PLUS FRAGILES DANS LES CHAMPS D'INTERVENTION DE L'ANCT

La commission a imposé à l'agence d'adopter **une approche différenciée** selon les territoires et a précisé son intervention dans les zones en difficulté pour des raisons géographiques, démographiques, sociales et économiques. Elle a également inclus, dans le champ de ses missions, des sujets essentiels tels que la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ou encore le maintien des services publics (**article 2**).

Votre commission restera attentive à ce que la vocation urbaine de l'agence ne l'emporte pas sur sa vocation rurale.

► ASSURER LE SUCCÈS DE L'AGENCE ET LA TRANSPARENCE DE SON FONCTIONNEMENT

La commission a souhaité renforcer les prérogatives de l'agence pour lui permettre d'exercer au mieux ses missions (**article 6 bis** introduit à l'initiative du rapporteur). Elle a également prévu la possibilité d'un rattachement à l'ANCT des opérateurs évoluant sur des périmètres connexes ou complémentaires au sien, dans un souci de rationalisation des interventions de l'État à l'égard des territoires et de bonne utilisation des deniers publics (**article 3 bis**).

La commission a également sécurisé l'entrée en vigueur de plusieurs dispositifs, **notamment l'intégration de l'Agence du numérique, que la commission a fixée au 1er janvier 2021** pour tenir compte des inquiétudes et craintes exprimées quant au ralentissement du déploiement du Plan France Très Haut Débit.

En outre, elle a adopté un amendement visant à simplifier les modalités de représentation du personnel au sein de l'ANCT, en fusionnant les trois comités de gestion institués par la proposition de loi en un seul comité compétent à l'égard de l'ensemble des personnels (**article 8**).

Votre commission a également **codifié les dispositions relatives à l'ANCT au sein du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales** afin d'améliorer la clarté et l'intelligibilité de la loi, qui constituent des objectifs à valeur constitutionnelle.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure



Louis-Jean de Nicolaÿ
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
de la Sarthe



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-098/118-098.html>

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dopt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20