

N° 2

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2018

PROPOSITION DE LOI

portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Claude REQUIER, Mme Maryse CARRÈRE,
MM. Joseph CASTELLI, Yvon COLLIN, Mme Josiane COSTES,
MM. Éric GOLD, Didier GUILLAUME, Mmes Véronique GUILLOTIN,
Mireille JOUVE, Françoise LABORDE et M. Franck MENONVILLE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le principe d'égalité entre tous les territoires et leurs habitants constitue l'un des fondements de notre République une et indivisible. Malgré tout, ce principe essentiel demande toujours à se concrétiser dans de nombreux territoires fragiles, qu'ils soient ruraux ou urbains.

Les différentes phases de la décentralisation ont pourtant progressivement permis aux régions et aux départements de renforcer leur soutien aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale, au travers de programmes d'aides ou d'actions particulières. Néanmoins, de nombreux projets de territoires portés par les élus locaux ne parviennent pas toujours à aboutir, malgré l'engagement et le dévouement de ces élus. L'insuffisance voire l'absence de moyens d'ingénierie, ainsi qu'une trop grande complexité des procédures qu'accroît la multiplicité des intervenants et des opérateurs, expliquent en grande partie ces difficultés.

Parallèlement, l'organisation par l'État de son action locale, avec ses opérateurs, doit être repensée à l'aune des besoins propres à chaque territoire, dans le cadre de la décentralisation. L'État doit ainsi être en mesure de répondre aux initiatives des élus locaux et d'accompagner leurs projets, notamment grâce aux programmes nationaux territorialisés. Les problématiques nouvelles auxquelles font face les collectivités territoriales (transitions écologique, numérique, démographique ou économique) appellent nécessairement des réponses structurantes et innovantes, adaptées aux réalités locales.

Naturellement, les collectivités locales ont su s'emparer depuis longtemps des problématiques d'aménagement du territoire, par exemple au travers des agences techniques départementales ou des agences d'urbanisme. L'action de l'État, quant à elle, demeure encore trop souvent descendante et dispersée entre plusieurs administrations et opérateurs. Pourtant, les projets de territoires doivent d'abord venir des territoires et des élus.

L'ensemble de ces raisons conduit aujourd'hui à rendre indispensable la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), établissement public de l'État, dont l'essence est justement de permettre à l'État d'agir en partenariat avec les territoires afin de les aider à développer leurs projets, en tenant compte de leurs spécificités et de leurs atouts. L'ANCT a vocation à incarner cette coordination entre l'État avec les collectivités territoriales.

Cette philosophie est également celle présentée par le Président de la République devant l'ensemble des représentants des élus locaux le 17 juillet 2017 au Sénat et devant le congrès des maires de France le 24 novembre 2017 :

« L'État doit parler d'une voix et d'une voix cohérente dans le montage de vos projets, que vous n'ayez pas affaire à des guichets avec chacun sa lecture du sujet et je souhaite que les administrations et les opérateurs de l'État, comme de la Caisse des dépôts et consignations, soient mis au service des projets des territoires de manière cohérente. Je veux un État facilitateur de vos projets. C'est précisément le rôle que je veux assigner à l'Agence nationale de la cohésion des territoires dont j'ai annoncé la création lors de la conférence nationale des territoires.

« Cette action publique aujourd'hui est éclatée entre des guichets et des acteurs divers. Nous avons parfois recréé encore récemment des administrations centrales pour les gérer. Il faut une simplification de l'État à sa tête pour avoir une agence unique. Chaque ministre y portera sa voix, les crédits qu'il y a développés, défendus à l'Assemblée et la cohérence de sa politique, mais cette agence unique permettra une grande simplicité, avec sur le terrain un interlocuteur, le préfet de région et le préfet de département qui, dans l'esprit que j'évoquais à l'instant, aura la responsabilité, un interlocuteur unique du côté central et évitera de passer un temps fou à vous expliquer que telle direction l'a renvoyé à telle autre, telle autre l'a renvoyé à tel autre ministère, ce qui, malheureusement, je le crains, arrive encore.

« Sur l'ensemble de ces sujets, il y aura donc une simplification profonde, un engagement profond et une clarté des crédits alloués et une simplification radicale du côté de l'État. Cette agence aura aussi pour vocation d'apporter des compétences en ingénierie territoriale qui seront envoyées sur le terrain là où c'est nécessaire ».

La création de l'ANCT se veut la transcription de cette volonté politique. Elle répond, comme le préconise le rapport de préfiguration de cette agence, à la nécessité de favoriser l'action territoriale de l'État et de

ses opérateurs au plus près des collectivités territoriales et des acteurs locaux, en apportant sur le terrain une réponse et un soutien adaptés, différenciés, dans une logique partenariale et souple.

Il est tout d'abord naturel que la simplification portée par la présente proposition de loi émane du Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales comme le prévoit l'article 24 de la Constitution. La philosophie du présent texte s'inscrit ainsi dans le même esprit que celui d'autres textes présentés ces derniers mois à la Haute assemblée, ce qui démontre que le constat d'un besoin spécifique de nos territoires est bien partagé. Il s'agit donc de donner à ces territoires un outil permettant à l'État de travailler avec les élus locaux avec une grande simplicité d'action et un interlocuteur unique sur le terrain.

Sur le plan opérationnel, l'organisation et le fonctionnement de l'ANCT doivent d'abord être innovants, afin de concilier mise en cohérence, simplification de l'action de l'État et de ses opérateurs et déconcentration de son action au niveau des préfets des départements et des régions.

L'ANCT a par conséquent vocation à agir sur tous les territoires de la République, quelles qu'en soient les caractéristiques, avec un accent particulier qui devra être mis sur les territoires les plus fragiles, aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine, en France hexagonale comme dans les Outre-mer. La promesse de l'égalité républicaine est une exigence qui ne peut plus attendre.

Le statut de l'ANCT doit également lui permettre de mobiliser des fonds publics et privés, de contribuer à l'animation de fondations territoriales, et de mobiliser directement les financements d'autres établissements publics de l'État pour mettre en œuvre des actions sur les territoires de projet de l'agence. Sur ce point, le concours de la caisse des dépôts et consignations, par le truchement de la banque des territoires, renforcera la capacité de l'agence par des conventions d'action. Un représentant de la Caisse sera donc membre du conseil d'administration de l'agence.

S'agissant de son fonctionnement, l'ANCT sera dirigée par un directeur général nommé en conseil des ministres, et administrée par un conseil d'administration associant aux représentants de l'État, des élus (député, sénateur, représentants des collectivités territoriales) et les salariés. Le président de l'agence sera choisi parmi les membres représentant les collectivités territoriales, conformément à la philosophie qui guide la présente proposition de loi.

En second lieu, l'ANCT doit être innovante dans son action. Elle doit être en capacité de coordonner et mobiliser les opérateurs de l'État intervenant dans le domaine de l'aménagement et de la cohésion des territoires, quel que soit leur statut (SCN, EPA, EPIC¹).

D'une part, l'Agence nationale de la cohésion des territoires intégrera l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), l'Agence du numérique et une large partie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). D'autre part, elle passera avec les autres opérateurs de l'État œuvrant dans les domaines de l'aménagement et de la cohésion des territoires des conventions fixant les objectifs et les moyens partagés mis en œuvre dans les territoires. Ces conventions fixeront la façon dont les ressources des opérateurs pourront être mobilisées au profit des projets locaux accompagnés par l'ANCT. Ces conventions devront être conclues dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Le directeur général réunira un comité d'action territoriale, composé des directeurs généraux de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale de l'habitat, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, afin d'assurer le suivi et l'exécution de ces conventions. Au titre de l'établissement d'une gouvernance croisée, les lois instituant les opérateurs mentionnés sont modifiées afin de permettre à l'ANCT de siéger au conseil d'administration des dits opérateurs.

L'Agence interviendra également grâce aux fonds européens mis à sa disposition.

L'Agence veillera à optimiser les moyens qui lui sont confiés. À ce titre, le directeur général de l'ANCT présentera sous 18 mois à compter de la promulgation de la présente loi, un schéma de mutualisation des fonctions supports de tout ou partie des opérateurs mentionnés.

Enfin, la représentation des personnels de l'agence sera assurée au sein du conseil d'administration.

L'**article 1^{er}** définit le statut de l'ANCT. Il précise qu'elle a vocation à intervenir sur tous les territoires de la République.

¹ Service à compétences nationales, établissement public administratif, établissement public industriel et commercial.

L'**article 2** définit le cadre d'intervention et les missions de l'agence. Cette dernière déploie son action sur une base territoriale au plus près des territoires de projets, c'est-à-dire de territoires sur lesquels les élus souhaitent développer des projets au service de leurs concitoyens. Elle assure également la mobilisation des acteurs locaux pour accompagner les porteurs de projets des territoires dans les transitions démographique, numérique, écologique et économique. L'agence agit à la fois comme un opérateur et comme un fédérateur d'opérateurs au service des territoires de projets. Elle participe au renforcement territorial de l'accès aux soins.

L'**article 3** précise que l'agence est administrée par un conseil d'administration qui élit son président en son sein. Le nombre de membres du conseil d'administration, où l'État est majoritaire, est fixé par décret. Les modalités de l'élection du président du conseil parmi les membres représentant les collectivités territoriales sont également renvoyées à un décret.

Les **articles 4 et 5** précisent l'organisation nationale et locale de l'agence. Au niveau national, elle est dirigée par un directeur général nommé en conseil des ministres. Une communauté professionnelle trouvera à s'exprimer au sein d'un comité d'action territoriale sous la présidence du directeur général, qui rassemblera les directeurs généraux des quatre autres agences et établissements publics concernés.

Au niveau local, les préfets sont délégués territoriaux de l'agence. Ils doivent pour cela être localement en capacité de mobiliser représentants territoriaux des opérateurs publics intervenant dans le domaine et des actions de l'aménagement et de la cohésion des territoires. L'action des directions départementales des territoires constitue le pivot de celle de l'agence.

L'**article 6** définit les ressources de l'agence. Celles-ci sont de natures diverses et associent financements publics et financements privés. L'agence disposera de son budget propre pour son fonctionnement.

L'**article 7** précise les relations entre l'agence et les établissements liés. Celles-ci empruntent la voie conventionnelle de manière pluriannuelle. Ces conventions entre l'État, l'ANCT et les opérateurs publics intervenant dans le domaine de l'aménagement et de la cohésion des territoires, précisent les objectifs et les moyens partagés pour conduire, sur le territoire, l'ensemble des projets de l'agence nationale de la cohésion des territoires. Elles devront être conclues dans les trois mois qui suivent la promulgation de la présente loi.

Les **articles 8** et **9** concernent la question des personnels de l'agence et de leurs instances représentatives. Établissement public créé par la loi, l'agence peut accueillir en son sein des agents titulaires ou contractuels par dérogation à la loi 84-16 du 11 janvier 1984 et en particulier ses dispositions relatives à l'emploi d'agents non titulaires. Ces articles précisent également le cadre d'intervention des agents relevant d'une autre fonction publique que celle de l'État dans les équipes projets constituées par le préfet, délégués territoriaux de l'agence nationale de la cohésion des territoires.

L'**article 10** fixe les conditions du transfert des établissements ou services intégrés à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires

Article 1^{er}

- ① L'Agence nationale de la cohésion des territoires est une institution publique nationale, créée sous la forme d'un établissement public de l'État.
- ② Elle exerce ses missions sur l'ensemble du territoire national.

Article 2

- ① I. – L'Agence nationale de la cohésion des territoires a pour mission de favoriser le développement de l'action territoriale de l'État et de ses opérateurs, notamment en conduisant des programmes nationaux territorialisés et en soutenant et accompagnant les projets, y compris numériques, portés par les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux, à des fins d'aménagement et de cohésion des territoires. À ce titre, elle a notamment pour mission de fournir une offre d'ingénierie adaptée aux porteurs de projets et peut mettre en œuvre des programmes de soutien aux territoires. Elle participe au renforcement territorial de l'accès aux soins.
- ② II. – L'agence a également pour mission de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés mentionné à l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- ③ À cette fin, l'agence assure, après accord des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements publics de coopération communale ou des syndicats mixtes concernés mentionnés à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. Si la requalification des quartiers ou des territoires définis au premier alinéa du présent II le nécessite, elle peut intervenir à proximité de ceux-ci.

- ④ III. – L'agence a pour mission d'impulser, d'animer et d'accompagner les projets et les initiatives numériques développés dans les territoires par les collectivités publiques, les réseaux d'entreprises, les associations et les particuliers.
- ⑤ Les objectifs de l'agence en la matière sont fixés par une convention signée, au nom de l'État, par le ministre chargé de l'aménagement et de la cohésion des territoires et par le ministre chargé du numérique. L'agence propose aux ministres des mesures propres à atteindre ces objectifs.
- ⑥ À ce titre, l'agence :
- ⑦ 1° Assure le pilotage et la mise en œuvre du déploiement du plan « France très haut débit » ;
- ⑧ 2° Favorise la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès de la population.

Article 3

- ① Le conseil d'administration de l'agence règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Il comprend, avec voix délibérative, des représentants de l'État, représentant au moins la moitié de ses membres, un député, un sénateur, des représentants des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations, et des salariés et agents publics de l'agence.
- ② Les représentants de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale de l'habitat, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement assistent au conseil d'administration avec voix consultative.
- ③ Le nombre de membres avec voix délibérative ne peut excéder dix-sept.
- ④ Le conseil d'administration élit son président parmi les membres représentant les collectivités territoriales.

Article 4

- ① L'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret en conseil des ministres.

- ② Le directeur général réunit un comité d'action territoriale, composé des directeurs généraux de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale de l'habitat, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement afin d'assurer le suivi et l'exécution des conventions prévues à l'article 7.

Article 5

- ① Le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'agence.
- ② Les délégués territoriaux de l'agence peuvent subdéléguer leurs compétences ou leurs signatures dans des conditions définies par décret.

Article 6

- ① Les ressources de l'Agence nationale de la cohésion des territoires sont constituées :
- ② 1° De subventions de l'État et, le cas échéant, d'autres personnes publiques ou privées ;
- ③ 2° De financements participatifs ;
- ④ 3° De crédits apportés par les entreprises aux fondations territoriales au titre de leur engagement en faveur de leur responsabilité territoriale ;
- ⑤ 4° Du produit des contrats et des conventions ;
- ⑥ 5° Des revenus des biens meubles et immeubles ;
- ⑦ 6° Des dons et legs ;
- ⑧ 7° Du produit des aliénations ;
- ⑨ 8° D'une manière générale, de toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

Article 7

- ① Des conventions pluriannuelles entre l'Agence nationale de la cohésion des territoires, l'État et les établissements publics mentionnés à l'article 4 définissent les objectifs et les moyens partagés mis en œuvre dans les territoires.

- ② Ces conventions prévoient les conditions dans lesquelles ces établissements participent au financement et à la mise en œuvre d'actions sur les territoires de projet de l'agence.
- ③ Elles sont conclues dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Article 8

- ① I. – Le personnel de l'Agence nationale de la cohésion des territoires comprend :
 - ② 1° Des fonctionnaires de l'État ;
 - ③ 2° Des agents non titulaires de droit public ;
 - ④ 3° Des salariés régis par le code du travail.
- ⑤ II. – Sont institués auprès du directeur général de l'agence :
 - ⑥ 1° Un comité technique compétent pour les personnels mentionnés aux 1° et 2° du I du présent article, conformément à l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
 - ⑦ 2° Un comité social et économique compétent pour les personnels mentionnés au 3° du I du présent article, conformément au titre I^{er} du livre III de la deuxième partie du code du travail. Toutefois, ce comité n'exerce pas les missions confiées au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en application du III du présent article.
- ⑧ Le directeur général réunit conjointement le comité technique et le comité social et économique, dans le respect de leurs attributions respectives, pour connaître des sujets communs à l'ensemble du personnel.
- ⑨ III. – Il est institué auprès du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétent pour l'ensemble du personnel de l'établissement. Ce comité exerce les compétences des comités prévus à l'article 16 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, ainsi que celles prévues au 3° de l'article L. 2312-8 et de l'article L. 2312-9 du code du travail, sous réserve des adaptations fixées par décret en Conseil d'État. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État.

Article 9

- ① I. – Le 1^o de l'article L. 131-4 du code de l'environnement est complété par les mots : « et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ».
- ② II. – Le 1^o de l'article 46 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports est complété par les mots : « et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ».

Article 10

- ① I. – Au 1^{er} janvier de l'année qui suit la promulgation de la présente loi, l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux est dissous et les articles L. 325-1 à L. 325-4 du code de l'urbanisme sont abrogés.
- ② Les biens, droits et obligations de l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux sont transférés à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.
- ③ Dans l'attente de cette dissolution, une convention conclue entre l'Agence nationale de la cohésion des territoires et l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux fixe les relations financières, de fonctionnement et d'exercice des missions sur les territoires.
- ④ II. – Sont transférés à l'agence :
- ⑤ 1^o Les agents exerçant leurs fonctions au sein du commissariat général à l'égalité des territoires, à l'exception de ceux assurant les fonctions d'administration centrale relatives à l'élaboration et au suivi de la politique de l'État en matière de cohésion des territoires ;
- ⑥ 2^o Les agents exerçant leurs fonctions au sein de l'Agence du numérique, à l'exception de ceux employés, antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, à la mission « French Tech », telle que définie à l'article 4 du décret n° 2015-113 du 3 février 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du numérique » ;

- ⑦ 3° Les salariés exerçant leurs fonctions au sein de l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, défini à l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.
- ⑧ Les fonctionnaires précédemment détachés au sein des établissements et services mentionnés aux 1°, 2° et 3° du présent II sont détachés d'office au sein de l'agence jusqu'au terme prévu de leur détachement.

Article 11

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente loi.

Article 12

Les conséquences financières éventuelles de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.