



N° 2733

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mars 2020.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

en application de l'article 145-7 du Règlement

*sur la mise en **application de la loi n° 2019-753** du 22 juillet 2019
portant création d'une **Agence nationale de la cohésion des territoires***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME YOLAINE DE COURSON ET M. HUBERT WULFRANC

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES MISSIONS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES	7
I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 22 JUILLET 2019	7
II. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE DÉCRET STATUTAIRE DU 18 NOVEMBRE 2019	10
III. LA DOCTRINE RESTE À BÂTIR	11
DEUXIÈME PARTIE : LA GOUVERNANCE DE L'ANCT	13
I. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LE DIRECTEUR GÉNÉRAL	13
A. LES PRINCIPES POSÉS PAR LA LOI DU 22 JUILLET 2019	13
B. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE DÉCRET STATUTAIRE DU 18 NOVEMBRE 2019	14
1. La composition du conseil d'administration	14
2. Les rôles respectifs du conseil d'administration et du directeur général	15
C. LA CONSTITUTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	16
II. LES DÉLÉGUÉS TERRITORIAUX ET LES COMITÉS LOCAUX DE COHÉSION TERRITORIALE	16
A. UN RÔLE CONFIE AUX PRÉFETS DE DÉPARTEMENT PAR LA LOI DU 22 JUILLET 2019	16
B. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 2019	17

TROISIÈME PARTIE : LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE L'ANCT	19
I. UNE TRANSITION COMPLEXE POUR LES PERSONNELS	19
A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 22 JUILLET 2019.....	19
1. Le transfert des personnels.....	19
2. Les instances représentatives du personnel de l'ANCT.....	20
B. LES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES.....	20
1. Le décret du 18 novembre 2019.....	20
2. Le décret du 22 janvier 2020 relatif au CHSCT.....	21
3. Autres dispositions réglementaires (non prévues par la loi).....	21
C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA FUSION SOULÈVE INQUIÉTUDES ET INTERROGATIONS AU SEIN DU PERSONNEL.....	21
II. LES MOYENS FINANCIERS DE L'ANCT	24
A. LE PREMIER BUDGET ANNUEL DE L'AGENCE S'ÉLÈVE À 75 MILLIONS D'EUROS.....	24
B. LES CONVENTIONS PLURIANNUELLES QUE L'AGENCE DOIT CONCLURE AVEC PLUSIEURS PARTENAIRES DEVRAIENT ÊTRE SIGNÉES PROCHAINEMENT.....	25
III. LA RÉSERVE CITOYENNE : LE SEUL DÉCRET MANQUANT	27
QUATRIÈME PARTIE : LA MISSION DE PRÉFIGURATION À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION OCCITANIE	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXES	33
ÉTAT DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	39
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	39

INTRODUCTION

Le présent rapport se fonde sur le premier alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, en application duquel deux rapporteurs, dont le rapporteur de la loi et un autre rapporteur appartenant à un groupe d'opposition, doivent présenter à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire un rapport sur l'application de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La commission a nommé rapporteurs Mme Yolaine de Courson et M. Hubert Wulfranc lors de sa réunion du 8 janvier 2020.

Ce rapport a pour objet de recenser les textes réglementaires publiés et ceux qui ne le sont pas, ainsi que les autres mesures d'application prévues par la loi. Par extension, le détail des mesures d'application étant susceptible de détourner la lettre de la loi, ce rapport a également vocation à s'assurer que les textes pris pour l'application de la loi lui sont bien conformes.

Ce rapport, publié un peu plus de sept mois après la promulgation de la loi, ne saurait porter sur l'évaluation de celle-ci. Il serait en effet bien trop tôt pour en évaluer les conséquences, l'ANCT n'étant pas encore véritablement « en ordre de marche ». Cette évaluation interviendra dans les trois ans suivant la promulgation de la loi, conformément au troisième alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale qui précise la mission d'évaluation des politiques publiques confiée au Parlement sur le fondement de l'article 24 de la Constitution.

La mise en œuvre de la loi portant création de l'ANCT appelait peu de textes réglementaires, mais passe également par plusieurs actes juridiques de nature contractuelle. S'agissant des textes réglementaires, vos rapporteurs constatent qu'à ce jour, **seul un des décrets prévus par la loi manque à l'appel**, celui sur la réserve citoyenne. Les instances de l'ANCT au niveau national ont été constituées, le premier budget de l'agence a été fixé, une expérimentation du fonctionnement de l'agence a été menée dans la région Occitanie. En revanche, les outils contractuels pluriannuels prévus par le texte législatif n'ont pas encore été élaborés, et des incertitudes regrettables demeurent quant à la doctrine d'intervention de l'agence et à ses moyens d'action.

Vos rapporteurs ont entendu les inquiétudes exprimées par les représentants des personnels et **appellent le Gouvernement et les autres parties prenantes à « donner chair » rapidement et efficacement à la structure déjà construite, pour que l'ANCT puisse commencer très bientôt à remplir ses missions.**

PREMIÈRE PARTIE : LES MISSIONS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) traduit une grande ambition, pour répondre à des besoins profonds, mais qui crée de fortes attentes. L'objet de l'ANCT est de permettre, de susciter, de faire émerger et d'aider à concrétiser des projets territoriaux, en apportant aux acteurs locaux un accompagnement adapté.

Le législateur a chargé la nouvelle agence, issue de la fusion de trois acteurs étatiques dont l'expertise et la qualité sont reconnues, de devenir un interlocuteur unique, un acteur-clé de simplification et de « facilitation » : actuellement, pour trouver un appui à leurs projets, les élus et les autres acteurs locaux doivent saisir autant de services, et ont autant d'interlocuteurs, que de types d'accompagnements techniques ou financiers (aides financières de droit commun – locales, nationales, européennes – , appels à manifestation d'intérêt, appels à projet...). Les démarches administratives, souvent complexes, peuvent devenir inextricables, d'autant que leurs calendriers respectifs sont rarement synchronisés. Même dans le cadre de programmes nationaux bien structurés, il peut exister une difficulté d'accès aux informations pertinentes et un manque de coordination, par exemple dans les décisions d'attribution des financements.

C'est sur la base de ce « diagnostic » alarmant que les élus locaux eux-mêmes ont demandé à l'État d'élaborer un outil nouveau.

I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 22 JUILLET 2019

La loi du 22 juillet 2019 confie à un nouvel établissement public de l'État à compétence nationale, l'Agence nationale de la cohésion des territoires, tout ou partie des missions de trois administrations existantes : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique. La loi opère, pour ce faire, une fusion de l'EPARECA, de la majeure partie du CGET et d'une partie de l'Agence du numérique.

L'article 1^{er} de la loi dispose que l'ANCT doit exercer ses missions **sur l'ensemble du territoire national**, mais que son action **doit cibler prioritairement certains territoires** (les territoires « *caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics, avec une attention particulière accordée aux zones mentionnées à l'article 174 du traité sur*

le fonctionnement de l'Union européenne ») et certains projets (les « projets innovants »).

L'article 2 de la loi **définit les missions de l'ANCT et les circonscrit** en obligeant l'ANCT à respecter, dans l'exercice de ses missions, les compétences des collectivités locales et des groupements de collectivités, et à les exercer « *en articulation avec ces collectivités et groupements* ».

La première mission de l'agence est « de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements (...) dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets ». Une obligation de prendre en compte les spécificités des territoires de montagne a été introduite, qui justifie le rattachement à l'ANCT des commissariats de massif (auparavant rattachés au CGET).

Une liste d'exemples – donc **non exhaustive** - des thématiques auxquelles peuvent se rattacher les projets des collectivités figure dans la loi :

- l'accès aux services publics ;
- l'accès aux soins ;
- le logement ;
- les mobilités ;
- la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les quartiers urbains en difficulté ;
- la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs ;
- la transition écologique ;
- le développement économique ;
- le développement des usages numériques.

La manière dont l'ANCT doit remplir cette mission générale est ensuite explicitée. Le législateur charge l'ANCT :

- de recenser les différentes formes, publiques ou privées, d'ingénierie juridique, financière et technique ;
- de faciliter l'accès des porteurs de projets à cette ingénierie ;
- d'apporter un concours humain et financier aux collectivités ;
- de favoriser la coopération entre les territoires ;

– de favoriser la mise à disposition de compétences de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités au bénéfice d'autres collectivités ou groupements ;

– de centraliser, de mettre à disposition et de partager les informations relatives aux projets en matière d'aménagement et de cohésion des territoires dont elle a connaissance ;

– de soutenir les réseaux associatifs dans le cadre de ses compétences ;

– d'informer et d'orienter, le cas échéant, les porteurs de projets dans leurs demandes de subventions au titre des fonds européens auprès des autorités compétentes pour la gestion de ces fonds.

L'ANCT a également une mission de veille et d'alerte, dont l'objet est de sensibiliser et d'informer les administrations, les opérateurs publics et les opérateurs privés sur les impacts territoriaux de leurs décisions.

Elle est chargée de coordonner l'utilisation des fonds européens, et d'assister le ministre chargé de l'aménagement du territoire dans sa mission de définition, de mise en œuvre et de suivi des politiques nationale et européenne de cohésion.

L'intention du législateur est que l'ANCT agisse **à la fois dans une logique « ascendante »** (les projets émergent des territoires, et l'ANCT les accompagne) **et dans une logique « descendante »** (l'État définit une politique nationale et des programmes nationaux ⁽¹⁾, et l'ANCT pilote la déclinaison au niveau territorial de ces programmes au moyen de « *contrats de cohésion territoriale* »).

La deuxième mission de l'ANCT correspond à l'intégration des compétences de l'EPARECA et à un accroissement de ces compétences.

L'EPARECA, établissement public industriel et commercial, opérateur de l'État, avait pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration d'espaces dans les QPV et dans les territoires éligibles au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. L'EPARECA assurait la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion des surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones ; en pratique, il intervenait en qualité de promoteur, d'investisseur et d'exploitant de locaux commerciaux et artisanaux répondant à des besoins de proximité, avec l'accord des communes ou groupements de communes ou syndicats mixtes concernés.

(1) Parmi ces programmes on peut citer Action Cœur de ville, France Services, Territoires d'industrie, France Très Haut Débit, Nouveaux lieux Nouveaux liens, Petites villes de demain, France mobile...

La loi du 22 juillet 2019 a élargi le périmètre dans lequel l'ANCT pourra intervenir en tant que « successeur » de l'EPARECA en y incluant les zones de revitalisation rurale (ZRR), les secteurs d'intervention définis dans le cadre des opérations de revitalisation de territoire (ORT) et toutes les zones prioritaires d'aménagement du territoire définies à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Enfin, la troisième mission de l'ANCT est issue de l'intégration, dans cette agence, de deux des trois missions confiées à l'Agence du numérique. À ce titre, l'ANCT doit « *impulser, aider à concevoir et accompagner* » les projets et les initiatives portés par l'État, les collectivités locales, les groupements de collectivités, les réseaux d'entreprises et les associations dans le domaine du numérique.

II. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE DÉCRET STATUTAIRE DU 18 NOVEMBRE 2019

Le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires a défini les statuts de cet établissement public. Il le place sous la **tutelle** des ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville.

Le décret apporte peu de précisions concernant la teneur des missions de l'agence, déjà définies de manière détaillée par le législateur. Il indique seulement :

– s'agissant du **champ géographique** d'intervention de l'ANCT, que l'agence peut apporter son concours aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ⁽¹⁾ et à la Nouvelle-Calédonie, si elles le demandent et en concluant avec ces collectivités une convention ;

– s'agissant de sa **mission de veille et d'alerte**, que l'ANCT doit mener « *des travaux d'observation de la politique de la ville et de la politique d'aménagement du territoire* », ainsi que des « *réflexions prospectives et stratégiques en direction des territoires, notamment en matière de transition numérique, écologique, démographique, de mutations économiques et de coopération transfrontalière* » ;

– enfin, que l'ANCT **doit contribuer à la mise en place de dispositifs d'innovation et d'expérimentation** de politiques publiques.

(1) Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

III. LA DOCTRINE RESTE À BÂTIR

Interrogée par vos rapporteurs sur sa conception du rôle que doit jouer l'ANCT dans le cadre fixé par le législateur, la présidente du conseil d'administration de l'ANCT, Mme Caroline Cayeux, a défini l'agence comme un « *facilitateur de projets au service notamment de ceux qui les portent : les élus locaux* ». En tant que présidente du conseil d'administration, elle considère que toutes les collectivités locales, avec leurs spécificités, bénéficieront d'une attention particulière de l'ANCT, et que l'ANCT sera aux côtés de tous les élus.

En termes d'implantation géographique, si le siège de l'ANCT a été installé au siège parisien du CGET, toutes les antennes déconcentrées que possédait l'EPARECA (à Lille, Lyon et Marseille) et les commissariats de massifs du CGET sont maintenus, ce qui donne à l'ANCT une assise territoriale conséquente.

Pour autant, une doctrine d'intervention doit nécessairement être définie, et cette doctrine, selon les termes utilisés par l'un des représentants des personnels auditionnés, « reste à bâtir ».

En réponse aux questions de vos rapporteurs, le cabinet de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a souligné qu'**il appartiendra au conseil d'administration de l'ANCT de statuer sur des critères et des priorités d'intervention**, en particulier en ce qui concerne le soutien aux projets « sur mesure », **et que la définition de la doctrine d'intervention de l'agence passera par la diffusion d'une circulaire et d'un « vade-mecum » destinés aux préfets, dans le courant du mois de mars 2020.**

Ces deux documents sont en cours d'élaboration avec, notamment, les préfets, les directions départementales des territoires (DDT), les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) des préfetures de régions, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Parallèlement, un module de formation est en cours d'élaboration, à destination des collaborateurs territoriaux qui seront les correspondants locaux de l'agence.

Lors de leur audition par vos rapporteurs, les représentants des personnels de l'ANCT siégeant au conseil d'administration ont souligné que **l'absence de doctrine d'intervention est le frein majeur à la naissance effective de l'ANCT**. Il semble en effet que, indépendamment de la question des moyens budgétaires, les personnels ne soient pas en mesure de commencer à travailler en « mode ANCT » tant qu'il ne leur est pas adressé de message clair et complet sur la teneur de leurs missions et la « priorisation » des activités.

DEUXIÈME PARTIE : LA GOUVERNANCE DE L'ANCT

I. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

A. LES PRINCIPES POSÉS PAR LA LOI DU 22 JUILLET 2019

S'agissant de la composition du conseil d'administration, l'article 3 de la loi du 22 juillet 2019 dispose qu'au moins la moitié des membres ayant **voix délibérative** sont des représentants de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations. Les autres membres ayant voix délibérative sont deux députés, deux sénateurs, des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements et des représentants du personnel de l'agence.

La loi pose trois exigences supplémentaires concernant cette composition :

– elle doit « *favoriser une juste représentation de la diversité des territoires métropolitains et ultramarins* » ;

– elle doit respecter le principe de parité hommes-femmes ;

– le président du conseil d'administration, élu par celui-ci, doit être l'un des membres représentant les collectivités territoriales.

La loi prévoit également que des personnalités qualifiées et des représentants de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) assistent aux réunions du conseil d'administration avec **voix consultative**. La participation de représentants de ces quatre organismes, ainsi que la participation, avec voix délibérative, de représentants de la Caisse des dépôts, a été prévue par le législateur parce que ces cinq acteurs vont obligatoirement devenir des partenaires essentiels de l'ANCT, *via* des conventions pluriannuelles prévues par l'article 7 de la loi et un **comité national de coordination**, prévu par l'article 8 et chargé principalement d'assurer le suivi de l'exécution de ces conventions.

S'agissant du fonctionnement du conseil d'administration, la loi prévoit que ses délibérations sont prises à la majorité des membres présents, mais qu'une nouvelle délibération a obligatoirement lieu lorsqu'une délibération ne recueille pas la majorité des voix des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'article 3 de la loi ajoute que **l'ANCT est dirigée par un directeur général, nommé par décret**. Son article 13 dispose que cette nomination doit être précédée par l'application de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution ⁽¹⁾, la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application de cette disposition constitutionnelle ayant été modifiée en ce sens.

Le directeur général de l'ANCT, M. Yves Le Breton, a été nommé par décret du 23 décembre 2019, après avoir été auditionné par les commissions parlementaires compétentes le 6 novembre 2019 ⁽²⁾.

B. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE DÉCRET STATUTAIRE DU 18 NOVEMBRE 2019

Les principes régissant la composition du conseil d'administration ayant été fixés par la loi, le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, qui définit les statuts de l'agence, est venu apporter les précisions suivantes.

1. La composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration compte **trente-trois membres avec voix délibérative**, dont les quatre parlementaires prévus par la loi, seize représentants de l'État, un représentant de la Caisse des dépôts et consignations, dix représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont au moins un élu représentant une collectivité d'outre-mer, et deux représentants du personnel. Chacun des membres autres que les parlementaires est nommé pour trois ans et a un **suppléant**.

Le décret précise également :

– par quels ministres les seize représentants de l'État sont désignés, et donc quels ministères sont représentés au conseil d'administration ⁽³⁾;

(1) Article 13, alinéa 5, de la Constitution : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

(2) Le compte rendu de l'audition de M. Yves Le Breton par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, 6 novembre 2019, est en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-dvp/19-20/c1920019.asp>

(3) Les ministres chargés, respectivement, de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales, du budget, des communications électroniques, de la culture, du développement durable, de l'éducation nationale, de l'intérieur, du logement, des outre-mer, de la politique de la ville, de la recherche, de la santé et des transports.

– quelles associations sont consultées avant la nomination des dix représentants des collectivités locales ⁽¹⁾ ;

– que le mandat de membre du conseil d’administration s’exerce à titre gratuit ;

– qu’outre le président, le conseil d’administration élit aussi, parmi les membres représentant les collectivités locales, un vice-président ;

– et que la durée du mandat du président et du vice-président est de trois ans.

S’agissant des membres ayant voix consultative, le décret du 18 novembre 2019 précise qu’ils comptent **deux** personnalités qualifiées – un membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et un membre d’un conseil citoyen – et **ajoute** à la liste fixée par la loi **trois personnes** : le directeur général de l’ANCT, le contrôleur budgétaire et comptable de l’agence et le directeur général des collectivités territoriales avec la qualité de commissaire du Gouvernement.

2. Les rôles respectifs du conseil d’administration et du directeur général

Le décret du 18 novembre 2019 dresse une liste non exhaustive des sujets sur lesquels doit délibérer le conseil d’administration (le budget de l’agence, ses orientations générales, les orientations générales des programmes territorialisés, le règlement intérieur de l’agence, les conventions prévues à l’article 7 de la loi, les conditions générales de recrutement et de rémunération du personnel...).

Il prévoit que le conseil d’administration doit se réunir au moins trois fois par an, et définit les modalités de fixation de son ordre du jour.

Il comporte aussi la liste complète des responsabilités du directeur général de l’ANCT, qui inclue notamment la préparation et l’exécution du budget, la direction du personnel de l’établissement, ou encore la prise de décision sur les investissements à réaliser au titre des compétences qui relevaient antérieurement de l’EPARECA.

(1) L’Association des maires de France (AMF), l’Assemblée des communautés de France (AdCF), l’Assemblée des départements de France, l’association Régions de France, l’association Villes de France, l’Association des maires ruraux de France (AMRF), l’association Villes et banlieues, l’association France Urbaine, l’Association des petites villes de France (APVF) et l’Association nationale des élus de la montagne (ANEM).

C. LA CONSTITUTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Les présidents des deux assemblées ont désigné Mme Yolaine de Courson et M. Jérôme Nury, députés, et M. Louis-Jean de Nicolaj et Mme Françoise Laborde, sénateurs, pour représenter le Parlement au sein du conseil d'administration.

Les seize représentants de l'État, les dix représentants des collectivités locales et de leurs groupements et le représentant de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que leurs suppléants, ont été nommés par un arrêté du 10 décembre 2019 ⁽¹⁾. On peut noter que les territoires ultramarins sont représentés par Mme Marie-Laure Phinera-Horth, maire de Cayenne et présidente de la communauté d'agglomération du Centre Littoral de Guyane.

La première réunion du conseil d'administration de l'ANCT a eu lieu le 12 décembre 2019. Mme Caroline Cayeux, maire de Beauvais (Oise) et représentante de l'association Villes de France, a été élue présidente du conseil d'administration, et M. Vanik Berberian, maire de Gargilesse-Dampierre (Indre) et représentant de l'AMRF, a été élu vice-président.

II. LES DÉLÉGUÉS TERRITORIAUX ET LES COMITÉS LOCAUX DE COHÉSION TERRITORIALE

A. UN RÔLE CONFIE AUX PRÉFETS DE DÉPARTEMENT PAR LA LOI DU 22 JUILLET 2019

En application de l'article 4 de la loi du 22 juillet 2019, chaque préfet de département est un délégué territorial de l'ANCT. Il peut toutefois subdéléguer cette compétence.

Les délégués territoriaux sont chargés des quatre responsabilités suivantes :

1° Assurer la cohérence et la complémentarité des actions de l'ANCT avec « *les soutiens apportés aux projets locaux par les acteurs locaux publics ou associatifs intervenant en matière d'ingénierie* » ;

2° Assurer également la cohérence et la complémentarité des actions de l'ANCT avec les décisions prises par la conférence territoriale de l'action publique ⁽²⁾ ;

3° Encourager la participation du public dans le cadre de l'élaboration des projets des collectivités locales ;

(1) Arrêté du 10 décembre 2019 portant nomination au conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

(2) En application de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, dans chaque région se réunit une conférence territoriale de l'action publique, composée d'élus, qui peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets sur lesquels une coordination entre les collectivités locales est nécessaire.

4° Réunir « *régulièrement, au moins deux fois par an, un comité local de cohésion territoriale* ». Ce comité doit être informé des demandes d'accompagnement émanant des collectivités locales, des suites qui sont données à ces demandes et, le cas échéant, de la mise en œuvre des projets concernés.

B. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 2019

Le décret précité du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires **autorise le préfet de département à nommer un « délégué territorial adjoint » parmi les personnels des services de l'État** dans ce département. Le directeur général du CEREMA, répondant aux questions qui lui ont été adressées par vos rapporteurs, a souligné l'intérêt que présente la possibilité, pour le préfet, de déléguer sa compétence « ANCT » au directeur départemental des territoires (DDT) ou au directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM), car les équipes du CEREMA ont avec les DDT et DDTM « *une communauté d'esprit et de travail* » déjà bien établie.

Le décret dispose que certains préfets de département – ceux qui sont également préfets **de région** – devront transmettre chaque année au directeur général de l'ANCT un bilan d'activité. Le préfet de région se voit aussi conférer deux compétences :

– l'animation d'un « **comité régional des financeurs** » (qui n'était pas prévu dans la loi du 22 juillet 2019), associant les représentants locaux de l'ADEME, de la Caisse des dépôts, de l'ANAH, de l'ANRU et du CEREMA ; ce comité « *a pour objet de mobiliser les crédits nécessaires pour accompagner les collectivités territoriales à réaliser leurs projets de territoire* » ;

– la responsabilité de désigner un délégué territorial chargé de la coordination d'un projet à chaque fois qu'un projet de territoire **concerne plus d'un département**.

Concernant la **composition de chaque comité local de cohésion territoriale**, le décret du 18 novembre 2019 dispose qu'elle comprend :

– des représentants de l'État et de ses établissements publics, dont les représentants de l'ADEME, de l'ANAH, de l'ANRU, du CEREMA et de la Caisse des dépôts ;

– des représentants des collectivités locales ;

– des représentants des institutions, structures ou opérateurs, rattachés ou non à une collectivité locale, intervenant dans le champ de l'ingénierie au profit des collectivités et de leurs groupements.

Le décret précise que la composition de chaque comité sera définie par un arrêté du préfet, et que le comité doit se réunir au moins deux fois par an.

TROISIÈME PARTIE : LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE L'ANCT

I. UNE TRANSITION COMPLEXE POUR LES PERSONNELS

Au moment où a été adoptée la loi du 22 juillet 2019 créant l'ANCT, le personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), administration centrale placée sous l'autorité du ministre de la cohésion des territoires, se composait de 97 fonctionnaires et 168 contractuels de droit public. L'Agence du numérique, service à compétence nationale au sein du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, comprenait une trentaine d'agents contractuels et cinq fonctionnaires. En revanche, l'EPARECA, établissement public à caractère industriel et commercial, n'employait que des salariés de droit privé (à l'exception de sa directrice générale, fonctionnaire de l'État), avec un effectif de 47 personnes.

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 22 JUILLET 2019

Parmi les trois organismes fusionnés pour former l'ANCT, seul l'EPARECA avait été créé par une loi. C'est pourquoi une intervention du législateur était nécessaire pour dissoudre l'EPARECA et prévoir les dispositions juridiques nécessaires pour organiser le transfert de son personnel vers la nouvelle agence. Pour autant, la loi comporte aussi des dispositions qui concernent l'ensemble du personnel de l'agence, dont les statuts juridiques demeurent disparates (fonctionnaires, agents contractuels de droit public et salariés de droit privé) : l'article 9 de la loi dispose que le personnel de l'agence « *comprend des agents publics ainsi que des salariés régis par le code du travail* ».

1. Le transfert des personnels

L'article 14 de la loi prévoit la dissolution de l'EPARECA au plus tard au 1^{er} janvier 2020, un décret en Conseil d'État devant fixer la date exacte et les conditions dans lesquelles les contrats des salariés de l'EPARECA seront repris par l'ANCT – celle-ci devant intégrer la totalité de ces salariés.

Le même article prévoit le transfert à l'ANCT d'une partie des personnels de l'Agence du numérique et du CGET. Deux catégories d'agents sont exclues du transfert : les agents de l'Agence du numérique employés à la mission « *French Tech* » avant l'entrée en vigueur de la loi et les agents du CGET assurant les fonctions d'administration centrale relatives à l'élaboration et au suivi de la politique de l'État en matière de cohésion des territoires.

L'article 14 prévoit enfin que les fonctionnaires en détachement au sein du CGET, de l'EPARECA et de l'Agence du numérique sont détachés d'office au sein de l'ANCT jusqu'au terme prévu de leur détachement.

2. Les instances représentatives du personnel de l'ANCT

En raison de la diversité des régimes juridiques applicables au personnel de l'agence, l'article 9 de la loi a prévu la mise en place de trois instances représentatives du personnel (IRP) :

– un comité technique (CT), compétent pour les agents publics de l'ANCT (fonctionnaires et agents non titulaires) ;

– un comité social et économique (CSE), compétent pour le personnel de l'agence régi par le code du travail, en cohérence avec les dispositions du code du travail applicables aux établissements publics qui emploient du personnel dans les conditions du droit privé ;

– un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), compétent pour l'ensemble du personnel de l'ANCT, et dont la composition et le fonctionnement doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Le directeur général de l'agence doit réunir conjointement le CT et le CSE pour traiter les sujets communs à l'ensemble du personnel.

B. LES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

1. Le décret du 18 novembre 2019

Le décret précité du 18 novembre 2019 fixe au 1^{er} janvier 2020 la date de dissolution de l'EPARECA et du transfert à l'ANCT des contrats de travail des salariés. Il précise que les salariés qui refuseraient ce transfert se verront appliquer les règles du licenciement pour motif personnel justifié par une cause réelle et sérieuse.

Le transfert d'agents du CGET et de l'Agence du numérique est également fixé au 1^{er} janvier 2020, de plein droit.

S'agissant des IRP, le CT du CGET exerce à titre transitoire les compétences du CT de l'ANCT jusqu'à l'élection de celui-ci (qui devra avoir lieu d'ici au 19 novembre 2020), et le CSE de l'EPARECA exerce de la même façon la compétence du CSE de l'ANCT jusqu'à la constitution de celui-ci. Le CT et le CSE « transitoires » vont également exercer temporairement les fonctions d'un CHSCT, jusqu'à la constitution de celui-ci. Enfin, le décret prévoit qu'en attendant la constitution de la commission consultative paritaire (qui, dans tout établissement public de l'État, comprend en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants du personnel), c'est la commission

consultative paritaire existante pour les agents contractuels du CGET qui assure la transition.

2. Le décret du 22 janvier 2020 relatif au CHSCT

Le décret n° 2020-39 du 22 janvier 2020 relatif au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'Agence nationale de la cohésion des territoires a fixé les attributions, la composition et les règles de fonctionnement du CHSCT.

3. Autres dispositions réglementaires (non prévues par la loi)

Le décret n° 2019-1416 du 20 décembre 2019 portant modification du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur a opéré le rattachement des missions d'administration centrale du CGET (c'est-à-dire les missions du CGET qui ne sont pas intégrées à l'ANCT) à la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Un arrêté du 10 décembre 2019⁽¹⁾ a inclus le transfert à l'ANCT des missions et des agents du CGET, de l'Agence du numérique et de l'EPARECA dans les opérations ouvrant droit au bénéfice de l'indemnité de départ volontaire, pour les fonctionnaires et les agents contractuels en contrat à durée indéterminée.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA FUSION SOULÈVE INQUIÉTUDES ET INTERROGATIONS AU SEIN DU PERSONNEL

Lors de leur audition, les membres du conseil d'administration de l'ANCT qui représentent le personnel de l'agence ont fait part de leurs inquiétudes, qui sont profondes, et de leurs interrogations, qui sont nombreuses.

Ainsi, M. Christophe Girard (CGT) et sa suppléante, Mme Nadia El Alouani, ont dit leur satisfaction d'avoir été associés à la rédaction de la partie du décret du 18 novembre 2019 relative au personnel, mais estiment que les représentants du personnel auraient dû être également entendus pour la rédaction des autres dispositions du texte.

Ils ont informé les rapporteurs que les fiches de poste ont été considérablement modifiées sans que des explications précises aient été apportées aux agents concernés sur les changements à effectuer dans leurs méthodes ou dans leurs tâches, ni sur le *modus operandi* du travail avec les préfets et les collectivités. Ils ont signalé qu'ils n'étaient pas tenus informés de l'état d'avancement des conventions pluriannuelles avec l'ADEME, l'ANRU, l'ANAH, la Caisse des dépôts et le CEREMA, et que l'étude réalisée par Ernst & Young sur

(1) Arrêté du 10 décembre 2019 fixant la liste des opérations de restructuration ouvrant droit au bénéfice de l'indemnité de départ volontaire au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

une expérimentation du fonctionnement de l'ANCT en Occitanie ⁽¹⁾ ne leur a pas été communiquée.

M. Luc Faraldi (CFDT), également représentant du personnel au sein du conseil d'administration, et sa suppléante, Mme Laure Lavaud, ont signalé que la fusion a provoqué le départ de plusieurs dizaines d'agents, et que les recrutements en cours ne permettront pas à eux seuls de compenser cette perte d'expertise et de savoir-faire. Ils ont affirmé que le personnel de l'ANCT voit cette agence comme une belle opportunité de diversifier ses tâches mais est en attente de la construction de la doctrine d'intervention et des processus qui permettront sa mise en œuvre.

Mme Laure Lavaud, qui travaillait au sein de l'EPARECA avant la création de l'ANCT, a rappelé qu'avant même la loi du 22 juillet 2019, l'extension progressive du champ géographique d'intervention de l'EPARECA s'était faite à moyens humains quasiment constants. Avec seulement une quarantaine de personnes pour « couvrir » l'ensemble du territoire national, la tension sur les effectifs était très forte, compte tenu de l'activité soutenue de l'établissement. Or la loi créant l'ANCT a encore élargi le périmètre géographique des activités « EPARECA », ce qui crée un doute sur la capacité de l'ANCT de répondre aux besoins au-delà de la simple continuation des opérations « EPARECA » lancées avant la fusion.

ORGANIGRAMME DE L'ANCT

	Postes	ETPT
Agence comptable	8	7
Cabinet	6	6
Delivery unit	5	5
Direction générale	17	16,5
• Direction générale	2	2
• Service communication	10	9,5
• Commissariat au redressement productif	1	1
• Délégation interministérielle au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône	3	3
• Délégation interministérielle pour le renouveau du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais	1	1
Direction générale déléguée – Appui opérationnel et stratégique (AOS)	137	135,3
• Direction générale déléguée	6	6
• Pôle Analyse et diagnostics territoriaux	19	18,5
• Pôle Interface et contrats territoriaux	13	12,5
• Pôle Politique de cohésion européenne	36	36
• Pôle Projets et appui opérationnel	54	53,5
• Pôle Prospective, veille et innovation	9	8,8
Direction générale déléguée - Numérique	34	34
• Direction générale déléguée	5	5
• Mission incubateur de services numériques	2	2
• Programme France mobile	4	4

(1) Voir Quatrième partie du présent rapport.

• Programme France très haut débit	11	11
• Programme inclusion numérique	5	5
• Programme inclusion numérique / nouveaux lieux nouveaux liens	4	4
• Programme nouveaux lieux nouveaux liens	3	3
Direction générale déléguée – Politique de la ville	90	88,1
• Conseil national des villes	3	3
• Direction générale déléguée	5	5
• Mission Grande Équipe de la réussite républicaine	20	19,3
• Mission soutien à la vie associative	12	11,6
• Programme cadre de vie, logement, mobilités et tranquillité publique	6	6
• Programme éducation et petite enfance	12	11,8
• Programme emploi, formation, développement économique	11	11
• Programme lien social et images des quartiers	19	18,4
• Programme URBACT	2	2
Direction générale Territoires et ruralités	27	25,6
• Mission ruralités	2	2
• Programme Action cœur de ville	6	6
• Programme France Services	4	4
• Programme montagne	1	1
• Programme montagne et mission ruralités	1	1
• Programme montagne, mission ruralités et programme Petites villes de demain	1	1
• Programme Petites villes de demain	4	4
• Programme Territoires d'industrie	7	5,6
• Programmes Territoires d'industrie et France Services	1	1
Secrétariat général	49	48,1
• Secrétariat général	3	2,9
• Service des marchés et de la commande publique	5	5
• Service des moyens généraux	11	11,5
• Service des ressources humaines	12	11,3
• Service du budget et des finances	8	7,4
• Service juridique	1	1
• Service systèmes d'information	9	9
TOTAL	373	365,6

Source : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

II. LES MOYENS FINANCIERS DE L'ANCT

A. LE PREMIER BUDGET ANNUEL DE L'AGENCE S'ÉLÈVE À 75 MILLIONS D'EUROS

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, le budget de l'ANCT pour l'année 2020, adopté par le conseil d'administration le 12 décembre 2019, s'élève à **75,3 millions d'euros (dont 10 millions d'euros de dépenses d'ingénierie au profit des collectivités locales)**, ainsi répartis :

- 28,2 millions d'euros pour les dépenses de personnel ;
- 18,7 millions d'euros consacrés aux programmes qui relevaient auparavant des compétences de l'EPARECA ;
- 10 millions d'euros pour « *l'appui opérationnel des territoires* » ;
- 9,5 millions d'euros pour les fonctions supports ;
- 3,6 millions d'euros pour la maîtrise d'ouvrage du système informatique SYNERGIE ⁽¹⁾ ;
- 2,2 millions d'euros pour l'exercice des missions de veille et d'alerte ;
- 2 millions d'euros pour les programmes européens
- et 1,1 million d'euros pour des dépenses liées aux autres programmes.

Il a été indiqué à vos rapporteurs que l'ensemble des informations relatives à ce budget seront publiées sur le site internet de l'ANCT, qui sera opérationnel au mois d'avril 2020.

On peut rappeler que, dans ses réponses écrites au questionnaire qui lui avait été adressé avant son audition préalable à sa nomination, le directeur général de l'ANCT, M. Yves Le Breton, avait indiqué que les 10 millions d'euros de dépenses d'ingénierie inscrites au budget 2020 « *ont pour but de compléter l'ensemble des capacités mobilisées par l'État par des contrats passés avec des prestataires publics ou privés venant, sur des sujets spécifiques, en appui du délégué territorial* » ⁽²⁾.

(1) Le système d'information SYNERGIE est un système de traitement automatisé de données à caractère personnel unifié pour les porteurs de projets de la plupart des fonds européens (logiciel de dépôt et de traitement des demandes d'aides financières européennes, notamment celles du Fonds européen de développement régional - FEDER). L'ANCT est chargée de la maîtrise d'ouvrage du système SYNERGIE (article 5 du décret du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires).

(2) Réponses de M. Yves Le Breton au questionnaire préalable à son audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/181088/1814158/version/1/file/R%C3%A9ponses+au+questionnaire+ANCT.pdf>

Si ce premier budget peut sembler peu conséquent, il convient de noter que l'ANCT va utiliser des crédits inscrits dans les programmes budgétaires 112 et 147 de la mission Cohésion des territoires. Par exemple, l'essentiel du budget 2020 consacré aux espaces France Services (15 millions d'euros) n'est pas inscrit dans le budget de l'ANCT bien que celle-ci soit chargée de leur déploiement. D'autre part, comme il a été clairement affirmé pendant les débats parlementaires, l'essentiel des financements liés aux activités de l'ANCT reposera sur la mobilisation des ministères et des partenaires de l'État (tels que la Caisse des dépôts, le groupe Action Logement...).

B. LES CONVENTIONS PLURIANNUELLES QUE L'AGENCE DOIT CONCLURE AVEC PLUSIEURS PARTENAIRES DEVRAIENT ÊTRE SIGNÉES PROCHAINEMENT

L'article 7 de la loi du 22 juillet 2019 oblige l'État et l'ANCT à conclure une convention pluriannuelle avec chacun des opérateurs suivants : l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME, le CEREMA et la Caisse des dépôts et consignations. L'objet de ces conventions tripartites est de prévoir les conditions dans lesquelles ces cinq opérateurs participeront au financement et à la mise en œuvre d'actions dans les territoires où l'ANCT intervient. L'article 8 de la loi prévoit que des représentants de chacun des cinq partenaires, réunis en « comité national de coordination », assureront le suivi de l'exécution des conventions.

Le décret précité du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires dispose que le comité national de coordination sera présidé par le directeur général de l'ANCT et devra se réunir au moins une fois par mois.

Le décret prévoit que chaque convention devra comporter quatre séries de dispositions, afin de :

- définir les modalités selon lesquelles le délégué territorial de l'ANCT dans chaque département est le référent unique des collectivités locales pour les projets soutenus par l'ANCT ;

- assurer l'articulation entre les objectifs de l'ANCT et les projets d'établissements ou projets stratégiques de l'opérateur partenaire ;

- mobiliser leurs moyens humains et financiers pour la mise en œuvre des actions de l'ANCT ;

- définir les modalités de communication sur les projets soutenus par l'agence et leur articulation avec la communication de l'opérateur partenaire.

Aux termes de la loi, les premières conventions auraient dû être signées au plus tard le 1^{er} janvier 2020. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, ces conventions avec les opérateurs sont en cours de négociation, voire, pour celle à conclure avec le CEREMA, de finalisation. La présidente du conseil d'administration de l'ANCT a indiqué qu'une convention-cadre a été

écrite pour harmoniser la structure et le dispositif des conventions, même si chacune d'elles comportera évidemment des dispositions spécifiques pour chaque partenaire en fonction de son champ d'activité.

Il est prévu, selon les informations communiquées par le cabinet de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, que toutes les conventions soient présentées au conseil d'administration de l'ANCT en avril 2020, après la validation de chacune d'elles par le conseil d'administration de l'opérateur partenaire.

Vos rapporteurs notent que la loi prévoit la transmission de ces conventions et de leurs éventuels avenants au Parlement. **La représentation nationale devra patienter jusqu'à cette transmission pour avoir une vision plus complète des moyens humains et financiers que pourra mobiliser l'ANCT pour l'exécution de toutes ses missions.** Les montants pluriannuels inscrits dans ces conventions de partenariat seront en effet à ajouter aux montants annuels inscrits dans les budgets de l'ANCT après l'adoption de chaque loi de finances.

Le projet de convention entre l'État, l'ANCT et le CEREMA communiqué à vos rapporteurs par le directeur général du CEREMA, M. Pascal Berteaud, porte sur une durée de trois ans et fixe un objectif-cible d'accompagnement d'environ 500 collectivités par an à la demande de l'ANCT à l'horizon 2022 sur les territoires que l'ANCT aura définis comme prioritaires au regard de ses orientations stratégiques et de sa doctrine d'intervention.

Ce projet de convention prévoit notamment que l'ANCT identifiera les projets pour lesquels elle souhaite solliciter une contribution du CEREMA, validera la proposition technique et financière que le CEREMA lui soumettra et établira une convention de cofinancement d'appui opérationnel précisant l'engagement des parties (*a minima* l'ANCT, le CEREMA et la collectivité concernée). L'ensemble des relations contractuelles préexistantes entre le CGET et le CEREMA continueront d'être mises en œuvre.

S'agissant des moyens financiers mobilisables, le projet de convention prévoit que le budget du CEREMA comportera une enveloppe de 4,5 millions d'euros en 2020, 7,5 millions d'euros en 2021 et environ 10 millions d'euros en 2022 pour contribuer au financement de projets soutenus par l'ANCT. Pour chaque demande retenue, un chef de projet sera identifié au niveau du CEREMA, mais le CEREMA n'apportera une contribution aux actions de l'ANCT en appui à une collectivité que si celle-ci dispose d'une direction de projet opérationnelle.

Le projet de convention ne comporte pas d'éléments chiffrés relatifs aux personnels du CEREMA qui pourraient être mobilisés, mais dans ses réponses aux questions de vos rapporteurs, M. Pascal Berteaud a indiqué que c'est la totalité du réseau CEREMA qui est prête à se mobiliser, **en rappelant toutefois** que les

effectifs du CEREMA ont subi une diminution de 100 ETP par an depuis la création de cet établissement et que les subventions versées à l'État au budget de l'établissement sont en baisse.

Le directeur général du CEREMA a souligné que la contribution du CEREMA aux activités de l'ANCT s'inscrit pleinement dans la nouvelle stratégie de l'établissement mise en œuvre dans le cadre du projet de transformation en cours « Cerem'Avenir », qui s'accompagne d'un vaste plan de restructuration (sans fermeture d'implantations territoriales).

Bien que cela ne figure pas expressément dans le projet de convention transmis à vos rapporteurs, il est envisagé que le CEREMA mène pour l'ANCT l'ambitieux projet de plateforme donnant accès à une « projetothèque », espace de mutualisation des bonnes pratiques et des projets ⁽¹⁾.

III. LA RÉSERVE CITOYENNE : LE SEUL DÉCRET MANQUANT

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe MoDem, l'article 11 de la loi du 22 juillet 2019 institue une nouvelle réserve thématique au sein de la réserve civique : la « *réserve citoyenne pour la cohésion des territoires* », destinée à répondre aux besoins des projets de territoire et des actions soutenues par l'ANCT en complétant les moyens de celle-ci. Il est prévu que les membres de cette réserve citoyenne concluent un contrat d'engagement avec le délégué territorial de l'ANCT. Un décret doit fixer les conditions d'application de l'article 11, notamment en ce qui concerne les catégories de personnes pouvant entrer dans cette réserve citoyenne, ainsi que la durée et les clauses du contrat d'engagement.

Dans les réponses écrites préalables à son audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le directeur général de l'ANCT, M. Yves Le Breton, avait indiqué qu'il avait initialement été prévu d'intégrer les dispositions réglementaires relatives à la réserve citoyenne dans le décret précité du 18 novembre 2019 qui a défini les statuts de l'ANCT, mais qu'il a été finalement décidé d'y consacrer un décret distinct. M. Yves Le Breton définissait ainsi la future réserve citoyenne : « *Le principe en est simple : permettre à chaque citoyen de pouvoir, selon ses compétences, participer, s'il le souhaite, à un projet de territoire. Un exemple : dans une intercommunalité, un cadre technique à la retraite souhaite s'impliquer et faire partie d'une équipe projet constituée par le délégué territorial* ».

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, **la rédaction de ce décret est en cours**, mais aucune date prévisionnelle n'est encore annoncée pour sa publication.

(1) Interview de M. Pierre Jarlier, président du CEREMA (20 février 2020) : <https://www.cget.gouv.fr/actualites/3-questions-a-pierre-jarlier-president-du-cerema>

QUATRIÈME PARTIE : LA MISSION DE PRÉFIGURATION À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION OCCITANIE

En novembre 2018, le Gouvernement a choisi l'Occitanie comme territoire d'expérimentation du fonctionnement de l'ANCT. Le Commissaire général à l'égalité des territoires, qui était alors M. Serge Morvan, a chargé l'un de ses collaborateurs, M. Benoît Lemozit, et le cabinet Ernst & Young d'une mission de préfiguration, menée entre décembre 2018 et mai 2019. Le rapport final de cette « *mission de préfiguration du fonctionnement territorial et du prototypage de l'ANCT en Occitanie* », remis en juillet 2019, a été communiqué à vos rapporteurs par le cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault.

Une liste de projets locaux a été élaborée par les services de l'État en Occitanie pour lancer le travail « en mode ANCT » à titre expérimental (projet de revitalisation du centre-bourg de St-Gaudens, projet de Cité éducative au Grand Mirail à Toulouse, projet de développement de l'accès aux soins dans un quartier de Nîmes...).

L'objet de la mission de préfiguration était, comme indiqué dans le préambule du rapport de mission, de « *construire localement* » le mode d'action du préfet de département avec ses services, le mode d'action du préfet de région, les liens entre ces deux échelles, les modes de relations et d'actions de l'ANCT – entre l'échelle nationale et l'échelle locale de chaque acteur, ainsi qu'entre les porteurs de projet et l'ANCT, en particulier dans les grandes régions où les partenaires concernés sont nombreux –, les « *modalités de gouvernance et de fonctionnement d'espaces de congruence et de co-construction de projets locaux* », les modes d'association des collectivités, des citoyens et des autres acteurs locaux, ainsi que des méthodes, processus et outils.

Il s'agissait également d'apprécier le volume de projets que l'ANCT pourrait accompagner en Occitanie, et d'effectuer un recensement de l'ingénierie disponible, une identification des formations nécessaires et un chiffrage des besoins humains manquants dans les départements et au niveau régional.

Le rapport souligne qu'il y aura probablement *in fine* autant de fonctionnements locaux de l'ANCT que de départements, et que l'action territoriale de l'ANCT se fera en subsidiarité de celle des acteurs locaux. Il rappelle que les porteurs de projet bénéficiaires de l'action territoriale de l'ANCT sont potentiellement très nombreux, et que certains d'entre eux pourront également être « *pourvoyeurs de moyens en tant que partenaires de l'ANCT, au bénéfice d'autres territoires* ».

La mission de préfiguration a conclu que la plus-value de l'action locale de l'ANCT émane de la combinaison des quatre éléments suivants :

– avec ses équipes, le délégué territorial est un interlocuteur unique pour chaque porteur de projet, et organise l'accompagnement du projet ;

– l'offre de service d'accompagnement se matérialise en mode projet, animée par un chef de projet ANCT formé aux méthodes et outils innovants en la matière ;

– cette offre s'accompagne d'une simplification des comitologies, notamment grâce à un système de revues de projets à l'échelle départementale, couplées à une animation régionale des partenaires et financeurs ;

– cette offre permet l'accès à des moyens humains et financiers dont ne bénéficiaient pas facilement ou peu jusqu'à présent les territoires « cibles » de l'action de l'ANCT.

Sur la base des entretiens menés avec un grand nombre d'acteurs locaux en Occitanie, la mission de préfiguration a constaté qu'« *il est attendu que l'ANCT locale soit un opérateur d'ingénierie de projet, capable de présenter aux porteurs de projet un interlocuteur unique en mesure d'animer la coopération entre les partenaires locaux avant qu'ils agissent en coresponsabilité. Ils attendent qu'il dispose d'une autonomie de décision et de moyens financiers. Ils sollicitent des modèles de fonctionnements adaptés aux sujets et/ou aux types de territoires, avec des chefs de projet formés, disponible [sic] et outillés* ».

Le rapport présente une liste de « *facteurs clefs de succès* » et des recommandations pour que les conditions du succès soient remplies. Il préconise notamment un accroissement de la capacité d'autonomie de décision des préfets et de leurs services, un plan de formation destiné à ceux-ci, et la construction d'une typologie des projets « *pour indiquer à ses bénéficiaires ce que peut et ne peut pas faire l'ANCT* ».

On peut noter que ce rapport recommande de donner à l'échelon régional une importance plus grande qu'il n'en a dans la loi créant l'ANCT, puisqu'il établit que « *l'échelle régionale de l'ANCT et le préfet de région sont essentiels au fonctionnement de l'ensemble* » et que « *les préfets de région doivent ainsi avoir un rôle défini et différent des délégués territoriaux en département* ».

Le Gouvernement n'ayant pas communiqué, à ce stade, sur les préconisations de ce rapport de mission, **vos rapporteurs l'invitent à faire part très rapidement au conseil d'administration de l'ANCT et aux personnels de l'agence des conclusions qu'il en a tirées, et à identifier celles de ces préconisations qu'il lui semble pertinent de mettre effectivement en œuvre.**

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 4 mars 2020 matin, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport d'information de Mme Yolaine de Courson et de M. Hubert Wulfranc sur la mise en application de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/VErDJu>

À l'issue de sa réunion, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXES

ÉTAT DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI

Numéro article	Objet de l'article	Mesures d'application prévues par le texte	Mesures publiées ou calendrier prévisionnel de publication
1	Nature juridique et priorités de l'ANCT	Aucune	Décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires
2	Missions de l'ANCT	Décret précisant les modalités de la mise en œuvre déconcentrée des programmes nationaux territorialisés au moyen de contrats de cohésion territoriale Convention entre les ministres chargés de l'aménagement du territoire, des communications électroniques et du numérique pour définir les mesures et moyens permettant à l'ANCT d'exercer les missions qui relevaient auparavant de l'Agence du numérique	Décret précité n° 2019-1190 du 18 novembre 2019
3	Organisation et fonctionnement du conseil d'administration de l'ANCT	Décret de nomination du directeur général de l'ANCT	Décret précité n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 ; Arrêté du 10 décembre 2019 portant nomination au conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ; Décret du 23 décembre 2019 portant nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires
4	Délégué territorial de l'ANCT et comité local de cohésion territoriale	Texte réglementaire précisant la composition et les modalités de fonctionnement du comité local de cohésion territoriale	Décret précité n° 2019-1190 du 18 novembre 2019.
5	Recettes du budget de l'ANCT	Aucune	

Numéro article	Objet de l'article	Mesures d'application prévues par le texte	Mesures publiées ou calendrier prévisionnel de publication
6	Possibilité pour l'ANCT de créer des filiales et d'acquérir des participations	Aucune	
7	Obligation de conclure des conventions pluriannuelles avec l'ANRU, l'ANAH, l'ADEME, le CEREMA et la Caisse des dépôts et consignations	Les premières conventions pluriannuelles auraient dû, selon la loi, être signées au plus tard le 1 ^{er} janvier 2020.	Décret précité n° 2019-1190 du 18 novembre 2019. <i>Les premières conventions devraient être conclues au printemps 2020</i>
8	Comité national de coordination chargé d'assurer le suivi des conventions pluriannuelles	Aucune	Décret précité n° 2019-1190 du 18 novembre 2019.
9	Personnels de l'ANCT, comité technique, comité social et économique (CES) et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)	Décret en Conseil d'État fixant la composition et le fonctionnement du CHSCT	Décret n° 2020-39 du 22 janvier 2020 relatif au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'Agence nationale de la cohésion des territoires
10	Conventions entre, d'une part, une métropole ou une communauté urbaine, et d'autre part, des EPCI ou des communes situés en dehors de leur territoire	Aucune	
11	Réserve citoyenne pour la cohésion des territoires	Décret d'application	<i>Décret non publié</i>
12	Présence de représentants de l'ANCT au conseil d'administration de l'ADEME et du CEREMA	Aucune	
13	Audition, préalable à sa nomination, du directeur général de l'ANCT par les commissions parlementaires compétentes	Aucune	

Numéro article	Objet de l'article	Mesures d'application prévues par le texte	Mesures publiées ou calendrier prévisionnel de publication
14	Dissolution de l'EPARECA, dispositions de coordination et transfert à l'ANCT de personnels du CGET et de l'Agence du numérique	Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 15 de la loi doit fixer la date de dissolution de l'EPARECA et préciser les conditions dans lesquelles les contrats des salariés de l'EPARECA ainsi que les biens, droits et obligations de celui-ci sont transférés à l'ANCT	Décret précité n° 2019-1190 du 18 novembre 2019
15	Décret d'application de la loi	Décret en Conseil d'État	Décret précité n° 2019-1190 du 18 novembre 2019

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Représentants des personnels de l'ANCT

M. Christophe Girard, membre du conseil d'administration (CGET – CGT)

Mme Nadia El Alouani, suppléante de M. Girard (CGET – CGT)

M. Luc Faraldi, membre du conseil d'administration (CGET – CFDT)

Mme Laure Lavaud, suppléante de M. Faraldi (EPARECA – CFDT)

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Mme Caroline Cayeux, présidente du conseil d'administration de l'ANCT, maire de Beauvais

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – cabinet de Mme la ministre Jacqueline Gourault

M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)