

**Questionnaire à M. Yves Le Breton,  
dont la nomination est proposée par le Président de la République  
à la fonction de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires**

**M. Bruno Millienne, rapporteur**

**I Quelles sont vos motivations pour occuper la fonction de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? En quoi vos responsabilités antérieures vous ont-elles préparé à exercer cette fonction ?**

L'Agence nationale de la cohésion des territoires répond à une attente forte de nombreux responsables publics, des élus locaux et des parlementaires comme des plus hautes autorités de l'Etat. Cette volonté convergente a conduit à la loi du 22 juillet 2019, qu'il convient désormais de mettre en œuvre de façon concrète, en installant l'Agence et en lui donnant au plus vite les moyens de répondre aux objectifs qui lui sont fixés.

Cette création effective est un véritable défi, sur plusieurs plans :

- Il s'agit de changer en profondeur la méthodologie de travail de l'Etat au profit des territoires, par une approche plus ascendante, issue du « terrain » et qui tienne mieux compte des forces ou des contraintes spécifiques de chaque collectivité,
- Il faut également créer de la simplicité au profit des collectivités, en décloisonnant par cette approche territoriale l'action souvent très verticale des grandes agences de l'Etat, et en offrant des solutions techniques comme financières « sur mesure » et « clé en main »,
- Du point de vue managérial, il faut créer une structure nouvelle dans ses modes d'action comme dans son organisation, sous forme d'un établissement public administratif, et ceci à partir de plusieurs entités à l'histoire et à la culture différentes. De la réussite de cet amalgame dépendra le succès de l'Agence dans son ensemble.

La richesse et la diversité de ces enjeux motivent ma candidature aux fonctions de directeur général de l'ANCT. Comme préfet depuis plus de 5 ans, sur deux postes dans deux départements différents mais très complets dans les sujets qu'ils offraient, j'ai pu identifier le besoin de cet outil nouveau au profit des territoires, notamment les plus fragiles. Le fait que le préfet de département soit délégué territorial de l'ANCT est un intérêt supplémentaire et augure d'une méthode de travail opérationnelle et déconcentrée.

Mes responsabilités antérieures m'ont permis d'acquérir une expérience qui pourra m'être plus qu'utile pour les fonctions auxquelles le Président de la République m'a fait l'honneur de proposer ma nomination, conformément à l'article 13 de notre Constitution.

L'ANCT est un établissement public de l'Etat, Etat auquel j'ai consacré ma carrière, soit plus de 25 ans aujourd'hui. Elle aura pour réseau territorial les préfets de département, fonction que je viens tout juste de quitter et que je connais désormais, dans ses exigences comme dans ses opportunités.

L'ANCT se caractérise par une présence forte des élus nationaux comme locaux au sein de son conseil d'administration, élus avec lesquels j'entretiens depuis bien des années, comme sous-préfet puis comme préfet, des relations fructueuses, respectueuses et - je l'espère- mutuellement enrichissantes.

Enfin, l'ANCT travaillera au profit des collectivités locales et des territoires, ce qui ne peut que me réjouir, puisque j'ai consacré une large partie de ma carrière à servir ces territoires, dans différentes fonctions et sous plusieurs latitudes.

**II À ce jour, aucun décret d'application de la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires n'a encore été publié. À votre connaissance, quel est l'échéancier de publication des différents textes réglementaires nécessaires au fonctionnement de l'agence, et ces textes seront-ils tous publiés d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ?**

Le décret d'application de la loi est actuellement au Conseil d'Etat (section de l'administration). Le travail est en cours entre mes services et le Conseil d'Etat en lien évidemment étroit avec le secrétariat général du gouvernement. La section de l'Administration devrait se réunir le 12 novembre avec une date de repli le 19 novembre. A l'issue de cet examen, et après une dernière lecture de niveau interministériel, la publication pourra intervenir.

Enfin, et comme la Ministre de la cohésion des territoires s'y est engagée devant la représentation nationale, une circulaire précisant les modalités de déploiement de l'action de l'Agence, en particulier au niveau local (rôle du délégué territorial, association des parties prenantes au comité de cohésion local, contrats de cohésion...) sera publiée avant la fin de l'année ou en tous cas, dans les premiers jours de l'année 2020. Nous y travaillons d'ores et déjà.

Quant au Conseil d'administration de l'Agence, il se réunira vers le 15 décembre pour procéder à l'élection de sa présidence et pour voter le budget 2020 de l'Agence. Il se réunira ensuite tout début janvier 2020.

Madame la ministre s'apprête à signer les courriers aux associations d'élus et aux présidents des deux chambres afin qu'ils proposent les noms des élus appelés à siéger au Conseil d'administration.

### III Quand et comment sera élaborée la doctrine d'intervention de l'ANCT ?

La doctrine d'intervention de l'Agence, c'est le service aux territoires. Pour cela, deux circuits de saisine de l'Agence seront créés :

- Le premier à l'origine des territoires eux-mêmes : c'est le cœur de l'action de l'Agence. Les élus saisissent le délégué territorial de l'agence. La délégation locale de l'Agence organise alors la préparation de la conduite du projet, tant sur le plan de l'ingénierie que du partenariat.

Elle identifie le modus operandi adéquat (« programme existant » ou « sur mesure »), précise le travail de définition du projet (enjeux, objectifs, coresponsabilité des acteurs...), réunit une équipe projet dédiée (acteurs locaux dont financeurs, voire ingénierie distante), met en place le processus de construction du projet et de gouvernance, assure une garantie de la qualité du processus, active le système de management de l'évaluation et initie in fine le lancement de la phase de co-construction.

Le porteur de projet est ensuite accompagné par l'ANCT. Ils réalisent ensemble le projet et le plan de solutions et d'actions qui le compose, et ainsi traitent les enjeux identifiés collectivement sur le territoire. L'ANCT organise en particulier la synchronisation entre les opérations réglementaires ou formelles et les opérations pratiques, la mise en place du système de suivi-évaluation, une communication moderne, simple et claire autour du projet, la mobilisation des fonds publics, dont européens, et privés. Elle permet la mobilisation de tous les opérateurs associés en un temps commun et s'attache à valoriser les partenariats avec les structures existantes telles que les agences techniques départementales, les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers ou d'aménagement, les chambres consulaires...

- Le second à l'origine du Gouvernement voire du Président de la République : il s'agit ici de confier à l'Agence des programmes d'action. D'une manière générale, l'agence animera des programmes d'action relevant du Ministère de la cohésion des territoires (MCTRCT), tel le programme « action cœur de ville » ou à une autre échelle les sujets « politique de la ville ». Ces sujets relèvent d'abord du domaine du ministère de tutelle de l'Agence, et l'articulation entre les deux ne soulève en ce sens aucune question.

Mais l'Agence doit voir confier la gestion de programmes ne relevant pas du MCTRCT. Le sujet de l'accès aux soins sur les territoires en est un exemple. Dans le premier cas, cette politique publique de l'accès aux soins relève bien de la ministre de la santé et des solidarités. Pour autant, l'agence peut être saisie pour travailler à la densification du réseau des maisons de santé ou sur le sujet de la télémédecine dans le cadre d'un programme qu'elle gèrera, consacré à l'accès aux services par exemple. Le pilotage de la politique publique incombe alors bien à un autre ministère que le MCTRCT. Cependant nécessitant un appui technique pour la réalisation de sa politique, le ministère concerné peut saisir l'Agence. Il y a lieu dans ce cas de prévoir le système de gouvernance et de suivi interne à l'administration sur le modèle de la démarche projet avec un responsable projet issu du ministère en charge de la politique publique concernée.

L'Agence interviendra ainsi selon trois modalités :

- La déclinaison locale des programmes sur la base, le plus souvent, d'appels à manifestation d'intérêt. Cette déclinaison locale est « à la main » des délégués territoriaux. Les équipes des programmes de l'Agence, tout comme l'équipe opérationnelle sont là pour répondre aux enjeux de mise en œuvre locale des programmes ;

- Le soutien aux territoires d'avenir ou fragiles : c'est le rôle de l'équipe opérationnelle de venir en appui de cette démarche auprès du représentant de l'Etat, délégué territorial de l'Agence ;

- L'appui aux projets structurants des communes ou des EPCI : une étude de la DITP a montré qu'environ 3 à 5 projets par département seraient considérés comme complexes et/ou structurants. Soit un objectif d'environ 400 projets par an pour lesquels le soutien de l'Agence serait recherché.

**IV Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit l'attribution à l'ANCT, pour sa première année d'existence, de 331 emplois : 243 équivalents-temps plein (ETP) en provenance du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 28 ETP en provenance de l'Agence du numérique, les 47 ETP dont est actuellement doté l'EPARECA et 14 ETP en provenance de l'Agence de services et de paiements. Le projet de loi de finances octroie pour 2020 un budget de 49,7 millions d'euros à l'agence.**

- a) Alors que l'ANCT aura à remplir des missions supplémentaires en plus des missions actuellement imparties au CGET, à l'EPARECA et à l'Agence du numérique, considérez-vous que l'ANCT aura les moyens de ses ambitions ? À votre connaissance, l'octroi d'ETP supplémentaires au nouvel opérateur est-il envisagé pour 2021 ?
- b) Quels seront les différents statuts juridiques des personnels de l'ANCT (fonctionnaires, agents contractuels de droit public, salariés de droit privé) et comment sera assurée la représentation de chaque catégorie ?
- c) Les personnels concernés manifestent-ils de l'inquiétude dans la perspective de la fusion ? Si tel est le cas, comment y répondez-vous ?
- d) Quel est l'état d'avancement de l'organigramme fonctionnel de l'agence ? Les anciens personnels de l'EPARECA, par exemple, seront-ils regroupés au sein de la même direction, ou bien seront-ils répartis entre plusieurs pôles ? Le CGET, en tant qu'organisme « source » de la grande majorité des effectifs de l'agence, est-il chargé d'élaborer l'organigramme ?

### **1- Personnels et instances représentatives**

L'Agence, c'est tout d'abord la mise en commun des effectifs du CGET, de l'Agence du numérique et de l'Epareca.

Selon les éléments connus à date et donc susceptibles d'évoluer (départs/recrutements avant la fin 2019) :

- 259 agents de droit public, dont 153 titulaires, seront transférés du CGET à l'Agence.
- 24 agents de droit public dont 5 titulaires seront transférés de l'agence du numérique à l'ANCT
- 45 salariés de droit privé de l'EPARECA dont 7 contrats de professionnalisation seront transférés à l'ANCT, auxquels s'ajoutent deux personnels de droit public.

Les instances représentatives du personnel ont toutes été valablement consultées, que ce soit le comité technique d'administration centrale du ministère des finances (pour les sujets ANUM notamment), ou du ministère de l'Intérieur. Mais également le comité social d'entreprise de l'EPARECA, le comité technique spécial du CGET ou enfin le Comité technique ministériel du MTES/MCTRCT.

Les avis rendus positifs parfois, ou négatifs pour ce qui concerne le CTS du CGET ou le CTM ont permis malgré tout un dialogue constructif avec les organisations syndicales qui ont relevé la densité du dialogue social en cours.

J'ajoute que le comité technique ministériel, comme c'est l'usage lors d'opérations de restructuration, a demandé la constitution d'un comité de suivi (émanation du CTM) de la création de l'Agence et que ce comité de suivi a été réuni également à 4 reprises. Je continuerai à le réunir régulièrement dans les mois à venir.

## **2- Les moyens en ingénierie**

L'ANCT, c'est ensuite la capacité de mobilisation des opérateurs partenaires ou associés (nous y reviendront à notre point 4).

L'ANCT c'est également la capacité de mobilisation d'un réseau d'expertise se trouvant en administration centrale. Je pense sur ce sujet par exemple à la DGITM pour les questions de mobilités et de transports ou la DGOM pour les sujets spécifiques aux outre-mer.

Enfin, l'ANCT c'est aussi plus de 10M€ en dépenses d'ingénierie inscrits au budget 2020, qui ont pour but de compléter l'ensemble des capacités mobilisées de l'Etat par des contrats passés avec des prestataires publics ou privés venant, sur des sujets spécifiques, en appui du délégué territorial. Le cahier de charges de ce marché public est en cours de finalisation, avec certainement des lots régionaux pour que nos équipes locales puissent bénéficier de l'intervention de prestataires tels que des bureaux d'études au plus près des sujets à traiter.

Il me semble, pour répondre à votre question, que l'Agence aura, comme vous le dites, les moyens de ses ambitions. Bien sûr, l'équation est complexe car elle fait, avec les conventions et avec la mobilisation des acteurs locaux, le pari de l'intelligence collective et d'une méthode nouvelle de mobilisation des crédits.

## **3- L'organisation de l'Agence**

Concernant l'organigramme fonctionnel, il a été dévoilé aux agents et a permis d'élaborer les fiches de poste, elles même permettant aux agents de se situer dans la nouvelle organisation.

Cet organigramme est le fruit d'un travail conduit par mes prédécesseurs, le préfet Serge MORVAN et mon adjoint actuel, Francois Antoine MARIANI, ce dernier ayant assuré l'intérim durant trois mois, travail réalisé avec le comité de direction. Je tiens à les remercier collectivement de leur engagement sur ce dossier, comme sur tous ceux relatifs à la création de l'Agence.

Cet organigramme repose sur ce qui me parait et comme je vous l'ai expliqué précédemment, les deux grands enjeux de l'Agence, à savoir la déclinaison de programmes nationaux territorialisés comme le dispose la loi et l'intervention opérationnelle avec la création d'une direction générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique qui regroupera à terme la moitié des effectifs de l'ANCT.

Je voudrais revenir sur une possible inquiétude des agents, qui peut exister car elle est inhérente à tout processus de changement. Mais je crois d'une part que les agents des trois structures fusionnées ont l'envie de réussir ce pari. Je pense aussi que le travail engagé pour assurer les conditions des choix de postes de manière sereine, respectant les droits de chacun et permettant une prise en charge effective de tous dans la nouvelle agence est de nature à rassurer.

Le but de l'Agence est d'optimiser, de factoriser ce qui peut l'être mais en aucun cas de casser ou de démembrer des équipes à l'efficacité reconnue. Vous citez l'EPARECA, les salariés seront amenés à densifier leurs tâches avec les énormes enjeux qui leur sont confiés au sein de l'Agence (intervention en ORT par exemple) et nous veillons à préserver l'harmonie des équipes pour préserver notre capacité d'action. Il en est de même, autre exemple pour l'Agence du numérique qui se retrouve peu ou prou au sein d'une direction générale déléguée. Je crois d'ailleurs que sur le sujet du numérique, les débats ont été vifs ici, et au Sénat sur le fait de devoir intégrer l'ANUM à l'ANCT. Cet organigramme devait permettre de rassurer tout le monde, la capacité d'action de l'ANUM est préservée voire densifiée grâce à son intégration au sein de l'ANCT.

**4- L'article 7 de la loi prévoit que l'État et l'ANCT doivent signer, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020, des conventions pluriannuelles avec, respectivement, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Quel est l'état d'avancement de l'élaboration de ces conventions, et quels financements pourront ainsi être mis en commun ?**

Ces conventions, prévues par la loi, sont essentielles au bon fonctionnement de l'Agence.

Ainsi, le décret, à la suite des travaux du parlement, prévoira que ces conventions permettent de désigner le délégué territorial de l'Agence comme référent unique des projets portés par l'ANCT. Il prévoira aussi, et c'est bien normal leur articulation avec les projets stratégiques des opérateurs partenaires ou associés selon les mots que l'on emploie. Enfin, le décret précise que ces conventions prévoiront la mobilisation des moyens de chaque opérateur à la réalisation des projets de territoires. Il en sera de même pour la mise en œuvre de programmes nationaux comme c'est le cas aujourd'hui, par exemple sur Cœur de Ville, avec l'ANAH et la CDC.

Cette mobilisation de moyens sera orientée vers l'objet qui fonde l'action de chaque opérateur. Il ne s'agit donc en aucun cas de déroger au principe de spécialité des établissements conventionnés. Les crédits dont ils disposent seront utilisés pour l'objet pour lequel ils ont été affectés à l'opérateur. Pour le dire clairement, les crédits ANRU iront vers des territoires ANRU.

Il s'agit, en mobilisant l'ensemble de ces opérateurs, de faire en sorte de coordonner, dans les limites fixées par les conventions, les actions des opérateurs de l'Etat vers les territoires. Il s'agit d'une attente forte des élus territoriaux.

J'ajoute que ces conventions sur lesquelles vous aurez, de par la loi, à vous saisir, feront l'objet d'un suivi attentif du conseil d'administration au sein duquel 4 parlementaires siégeront et qu'elles feront l'objet également d'une revue de projet lors des réunions du comité national de coordination, réuni à l'initiative du directeur général qui y associera les DG des opérateurs conventions.

Ces conventions sont en cours d'écriture et seront très certainement soumises à l'approbation du conseil d'administration de l'ANCT tout début janvier.

**5- L'article 11 de la loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires prévoit la constitution d'une réserve citoyenne pour la cohésion des territoires faisant partie de la réserve civique, et dont les membres concluront un contrat d'engagement avec l'ANCT. Combien pensez-vous que cette réserve citoyenne comportera de membres ? Quelle durée est envisagée pour les contrats d'engagement ? Quelles tâches seront précisément confiées aux membres de cette réserve citoyenne dans le cadre des activités de l'ANCT ?**

Le législateur a prévu la participation des citoyens à la mise en œuvre des projets de territoires par la mobilisation d'une réserve thématique sur la base des réserves créées par la loi égalité citoyenneté. Cette réserve devra, au titre de la loi du 22 juillet, faire l'objet d'un décret ad hoc. Il avait été prévu d'intégrer cette réserve dans les dispositions du décret en Conseil d'Etat mais il a été finalement opté pour un texte spécifique, qui sera écrit après la constitution effective de l'Agence. Le principe en est simple : permettre à chaque citoyen de pouvoir, selon ses compétences de 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.

\*\*\*