

DÉCENTRALISATION

Décentralisation : ce que prévoit désormais le projet de loi 3DS

Arnaud Garrigues, Claire Boulland, Delphine Gerbeau, Jean-Baptiste Forray | A la une | Actu juridique | France | Publié le 21/07/2021 | Mis à jour le 22/07/2021

Voté par le Sénat le 21 juillet, le texte a doublé de volume au palais du Luxembourg. Contrôle des allocataires du RSA, assouplissement de la loi SRU, nouveau dispositif pour le transfert des routes nationales... : gros plan sur les principales mesures adoptées à la chambre haute.



L'entourage de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ne cache pas sa satisfaction. Le projet de loi ex-4D, désormais 3DS, comme différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification est « assez en ligne » avec la vision du Gouvernement. Ancienne pensionnaire du Palais du Luxembourg, Jacqueline Gourault a œuvré en lien étroit avec les corapporteurs du texte à la chambre haute, Mathieu Darnaud (LR) et Françoise Gatel (Union Centriste).

Même si le nombre d'articles a plus que doublé pour dépasser la barre des 200 durant l'examen du texte au Sénat, la ministre retrouve bien ses petits. Pour preuve, souligne-t-on au cabinet de Jacqueline Gourault, le Gouvernement n'a présenté en séance que 17 amendements de suppression et 38 de modification. Une manière de créer les conditions d'un accord en commission mixte députés et sénateurs après l'examen du texte à l'Assemblée qui devrait avoir lieu fin septembre. L'urgence a en effet déclaré sur ce texte. Gros plan sur les principales mesures du projet de loi revu et corrigé en séance par la Haute-Assemblée.

Le contrôle des allocataires du RSA

C'est la mesure la plus controversée du texte sénatorial. A l'initiative de l'ancien ministre des Affaires sociales Philippe Bas (LR), la Haute-Assemblée a souhaité que le règlement départemental d'aide sociale puisse imposer une condition de patrimoine pour bénéficier du RSA. Elle a fixé le plafond à 23 000 euros d'épargne. « Le président du conseil départemental peut, pour l'exercice de ses compétences de contrôle du revenu de solidarité active, demander à tout bénéficiaire les documents et informations nécessaires afin de vérifier la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites dans le cadre de l'octroi et du versement de cette prestation », précise également le texte.

Autant de dispositions inconstitutionnelles, selon le sénateur marcheur Alain Richard : « Autant il peut y avoir dans un certain nombre de services publics des méthodes différentes, mais en ce qui concerne le calcul d'une prestation sociale fondée sur le revenu, confier à des collectivités le pouvoir d'appliquer des critères différents est contraire au principe d'égalité tel qu'appliqué par le Conseil constitutionnel. Le Sénat peut adopter ces dispositions, mais elles ne seront jamais dans la loi. » La ministre Jacqueline Gourault est sur la même longueur d'onde. Elle ne souhaite pas l'ouverture de droits différents selon les territoires et parle d'un détournement du principe de différenciation territoriale.

« Il s'agit simplement, quand des demandeurs du RSA ont une épargne importante, de leur dire qu'avant de recourir à la solidarité nationale, ils doivent recourir à leurs propres moyens. Il ne s'agit nullement de viser des personnes en situation de précarité, mais des personnes qui ont des ressources », maintient Philippe Bas.

La recentralisation du RSA

C'était l'une des mesures-phares du texte gouvernemental. La recentralisation du RSA à la demande de conseils départementaux a été gravée dans le marbre par le Sénat. Une opération destinée à éviter l'explosion de la facture des aides sociales. Le nombre d'allocataires a fortement augmenté avec la crise : de l'ordre de 8,5 % entre octobre 2019 et octobre 2020. La Seine-Saint-Denis réclame expressément cette recentralisation. « La Creuse et l'Allier, sont aussi intéressés par ce dispositif », précisait Jacqueline Gourault dans une interview au mois de mars à La Gazette. Le département de l'Aisne, de la Corrèze, des Landes et de la Somme sont aussi sur les rangs.

En commission des lois, les sénateurs avaient supprimé cette option, faute de chiffres sur le transfert à l'Etat du RSA opéré en 2019 en Guyane, à Mayotte et à La Réunion. Après les avoir obtenus, ils ont voté en séance la possibilité de recentraliser le RSA. Le texte instaure, dans des départements volontaires, une expérimentation durant 5 ans du transfert à l'Etat de compétences assurées aujourd'hui par les conseils départementaux : instruction administrative, décision d'attribution et surtout financement du RSA. Les sénateurs souhaitent néanmoins en savoir plus sur les conditions financières de ces opérations. « Il ne faut pas que ce ne soit « donne-moi ta montre, je te donnerai l'heure » », a mis en garde le sénateur LR René-Paul Savary.

Le transfert des routes à la carte

C'est l'un des volets les plus importants de ce projet de loi : le transfert des routes relevant du domaine public routier national (autoroutes non concédées au privé, routes nationales et portions de routes). Un décret fixera (dans un délai de deux mois après publication de la loi) la liste des routes dont la propriété pourra être transférée aux départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles (article 6), après une concertation avec les collectivités. Celles qui seront intéressées auront alors un an pour notifier leurs souhaits à l'État.

De leur côté, les régions auront la possibilité d'expérimenter pendant une durée de 8 ans un transfert à la carte (et non en bloc comme le souhaitait initialement le gouvernement) de ces routes (article 7 ^[1]), et devront notifier ce choix trois mois après la publication du décret. Pendant la période d'expérimentation, un département pourra transférer à la région la gestion d'une route départementale d'intérêt régional ; dans le sens inverse, la région pourra transférer la gestion d'une route à un département. Le président du conseil régional pourra passer la limitation de vitesse sur ces routes à 90km/h par le biais d'un « arrêté motivé ».

Enfin, l'article 10 donne aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité d'installer des appareils de contrôle de la vitesse des véhicules.

- Transfert des routes nationales : les régions n'en veulent pas ! ^[2]

Le préfet, pilote de l'Ademe et de l'OFB

Le texte voté au Sénat fait du préfet le délégué territorial de l'Ademe. Une mesure qui ressemble fort à un recadrage de l'Agence de la transition écologique et à une recentralisation de cet opérateur – un comble dans une

loi de « décentralisation » – et alors que le fonctionnement de cet opérateur qui s'appuie sur des agences régionales a fait ses preuves.

Les sénateurs ont aussi donné au préfet le rôle de délégué territorial de l'Office français de la Biodiversité, le gouvernement n'étant pas favorable à cette dernière mesure. « L'Office est de création très récente et nous ne voulons pas déjà bousculer les équilibres en son sein », explique-t-on au ministère de la Cohésion des territoires.

L'emploi aux régions

Françoise Gatel (Union centriste, Ile-et-Vilaine) et Mathieu Darnaud (LR, Ardèche) ont fait adopter en commission le fait de confier aux régions l'exercice de la compétence du service public de l'emploi (lire l'amendement ^[3]). À cette fin, est prévue « l'inscription dans la liste des compétences régionales la conduite d'une part de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle, et d'autre part, les actions de coordination des acteurs du service public de l'emploi sur le territoire régional ». Serait élargit « le champ des délégations de compétences susceptibles d'être consenties par l'État aux conseils régionaux dans la conduite de la politique de l'emploi en prévoyant qu'elles pourraient gérer l'animation et le financement de missions locales ».

L'exposé des motifs précise qu'en conséquence, soit transférée à la région la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences ⁽¹⁾ ^[4].

Le transfert de la médecine scolaire

Les départements le réclament. Ils souhaitent voir atterrir dans leur giron la médecine scolaire. Un transfert de ces personnels d'Etat qui aurait du sens, arguent-ils, pour des collectivités déjà chargées de la protection maternelle et infantile. Le gouvernement avait envisagé ce transfert dans un premier temps. « Mais nous avons considéré, en pleine crise sanitaire, au moment où nous mobilisons ces professionnels pour la vaccination, que ce n'était pas le moment de changer l'organisation de la médecine en milieu scolaire », précisait Jacqueline Gourault à La Gazette en mars.

Cela n'empêche pas les sénateurs d'être plutôt partisans de cette évolution. Ils ont adopté en séance la mesure suivante : « Dans un délai de six mois après la publication de la présente loi, le Gouvernement dépose un rapport sur le bureau des deux assemblées parlementaires retraçant les perspectives du transfert de la médecine scolaire aux départements, son coût, les modalités envisagées de recrutement et de gestion des personnels et les améliorations attendues sur le fonctionnement des différentes actions menées dans le cadre de la médecine scolaire. Ce rapport donne lieu à un débat en séance publique dans chacune des deux assemblées. »

La question des intendants des collèges et des lycées

Alors que les personnels techniciens, ouvriers et de service dits « TOS » de l'éducation nationale ont été transférés à partir de 2004 aux départements et aux régions, leurs supérieurs hiérarchiques, les intendants en charge de l'organisation non-pédagogique des collèges et lycées sont restés dans le giron de l'Etat. Aussi, départements et régions réclament leur transfert. Le gouvernement ne souhaite pas aller aussi loin. Il prône un dispositif expérimental d'autorité conjointe.

Un compromis inabouti aux yeux du Sénat qui a recalé en séance cette disposition. Un rejet dans le droit fil de la mise en garde de la commission des lois : « Cette expérimentation n'ouvrirait que la possibilité, pour la convention liant la collectivité de rattachement et le chef d'établissement, de contenir de telles dispositions ; en d'autres termes, le chef d'établissement pourrait être libre de refuser de conventionner avec la collectivité de rattachement sur ces termes et s'exonérer en conséquence de l'application de la mesure. »

Fin du transfert de la compétence eau et recadrage des éoliennes

Le gouvernement a pourtant répété à de multiples reprises qu'il ne souhaitait plus revenir sur le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération.

Pour autant, les sénateurs ont décidé de supprimer ce transfert. Une mesure sur laquelle le gouvernement reviendra assurément à l'Assemblée nationale.

Sur la question des éoliennes, les sénateurs sont aussi revenus à la charge à propos d'une mesure qu'ils avaient déjà essayée d'introduire dans le projet de loi Climat-résilience, mais qui a été écartée en commission mixte paritaire ^[5] : le droit de veto donné au maire sur tout projet d'installation d'éolienne. Cette possibilité a donc été réintroduite dans le projet de loi 3DS (article 5 sexies). Par ailleurs, les régions pourront augmenter ou redéfinir la distance minimale entre les éoliennes terrestres et les habitations, en fonction de la hauteur des éoliennes, pâles comprises (art. add. après art. 5 sexies).

Un autre article permet aux maires de s'opposer à un projet de téléphérique urbain, dès lors qu'un tiers des communes concernées émettent un avis défavorable à ces travaux (au moment de l'avant-projet) par une délibération du conseil municipal.

- Eau et assainissement : au Sénat, le transfert de compétences redevient optionnel ^[6]

Les Conférences territoriales de l'Action Publique

Jacqueline Gourault souhaitait renforcer les prérogatives des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui regroupent, dans chaque région, les principales collectivités. Les sénateurs sont allés au-delà de ses souhaits. Dans leur texte, les CTAP disposent de larges pouvoirs pour assouplir l'exercice des compétences. Fidèles à la philosophie, là encore, de la commission des lois, les sénateurs entendent favoriser une organisation à la carte.

Ils vont trop loin aux yeux du gouvernement qui reste attaché à la clarification des compétences apportée par la loi NOTRe en matière économique. Pas question pour le gouvernement que les départements qui ont été renvoyés par la porte de ce secteur puissent rentrer par la fenêtre.

La réforme de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Jacqueline Gourault l'avait annoncé lors d'une visite dans la cité phocéenne le 7 mai dernier. Elle est ouverte à des discussions sur l'avenir de la métropole d'Aix-Marseille-Provence dans le cadre d'une clause de revoyure programmée en 2023. Pour le gouvernement, l'équilibre entre la métropole, les conseils territoriaux, sortes d'intercommunalités lights, et les communes peut être amélioré.

Lors de l'examen du texte, les sénateurs des Bouches-du-Rhône ont cherché à revoir à la baisse les pouvoirs du groupement urbain. En jeu : le retour de tout ou partie de la voirie octroyée à la métropole d'Aix-Marseille-Provence dans l'escarcelle des communes. « La métropole d'Aix-Marseille-Provence peut, sur la demande de l'une ou plusieurs de ses communes membres, déléguer jusqu'au 1er janvier 2024, pour une durée d'un an renouvelable, dans les conditions prévues par une convention conclue entre la métropole et les communes concernées approuvée par le conseil de la métropole et par les conseils municipaux des communes concernées, tout ou partie des compétences qui lui ont été transférées par ces dernières et qui ont déjà fait l'objet d'une convention de délégation », prévoit à ce stade le texte voté par le Sénat.

Pas de trace en revanche de la métropole du Grand Paris. Faute d'accord entre élus, l'exécutif ne reformera pas le millefeuille de la région capitale avant le rendez-vous présidentiel de 2022.

- Aix-Marseille-Provence : la métropole ne convainc toujours pas ^[7]

L'article 55 de la loi SRU rectifié, une fois de plus

Jacqueline Gourault et la ministre du logement Emmanuelle Wargon se sont dites satisfaites à l'issue des débats : l'article 55 de la loi SRU est conforté, même si les sénateurs ont revu les conditions de mise en œuvre de l'obligation pour les communes de disposer de 20 à 25% de logements sociaux sur leur territoire. Le texte voté entérine un changement de logique : l'objectif de construction n'est plus à atteindre à une date fixe – 2025 – il est désormais étalé par période triennale, avec 33% de l'objectif à atteindre à chaque période, et avec des variations en fonction du retard de la commune.

- Quel avenir pour les quotas de logements sociaux ? ^[8]

Le Sénat a revu les mécanismes d'exemption avec l'article 15 du projet de loi qui prévoit que si une commune a fait une demande d'exemption, qui doit passer par son intercommunalité de rattachement, et si celle-ci n'a pas donné suite à cette demande, la commune peut saisir directement le préfet de sa demande d'exemption. Les conditions sont modifiées : le critère d'une insuffisante desserte en transports en commun est remplacé par un critère d'isolement « multifactoriel ».

Ainsi peuvent être exemptées les communes qui ne sont pas situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants et dont l'isolement ou les difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants les rendent faiblement attractives, celles dans lesquelles le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes dans le parc locatif social, se situe en-deçà d'un seuil fixé par le décret. Le Sénat a par ailleurs proposé que la notion de territoire urbanisé et le mode de calcul de l'inconstructibilité, qui conditionnent un type d'exemption, soient précisés par décret.

- Loi SRU : en moyenne 10% de logements sociaux dans les villes carencées : ^[9]

Les sénateurs ont aussi, contre l'avis du gouvernement, modifié le type de logements décomptés dans le recensement des résidences principales de la commune : ils ont soustrait les logements concédés à des militaires des armées dans des immeubles dépendant du domaine de l'État, et les logements concédés par nécessité de service, ce qui peut permettre de réduire le nombre de logements sociaux à réaliser dans une commune. Ils ont aussi créé une pondération en fonction de la taille des logements, les grands logements bénéficiant d'un bonus par rapport aux plus petits.

L'article 16 a aussi été largement réécrit : il concerne le prélèvement financier opéré sur les communes qui n'atteignent pas leurs objectifs de construction. Les sénateurs ont élargi la liste des dépenses déductibles de ce prélèvement : ils ont ajouté les coûts d'éviction résultant des acquisitions foncières, et « les dépenses exposées par la commune pour la réalisation d'infrastructures nouvelles et pour assurer l'accompagnement social et mener des politiques de mixité sociale en raison de la construction de logements sociaux et de l'augmentation de la population de la commune qui en résulte ». Les sénateurs ont également prévu de nombreuses dispositions sur le contrat de mixité sociale, qui fixe les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de construction.

Le Sénat a également voté une disposition annoncée il y a quelques semaines par le gouvernement, interdisant la construction de logements sociaux PLAI dans les communes totalisant plus de 40% de logements sociaux.

- Le gouvernement a enfin un plan pour les quartiers populaires ^[10]

Enfin l'article 22 est relatif à l'attribution de logements sociaux aux travailleurs dit essentiels, définis comme « ceux exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation ». La convention intercommunale d'attribution pourra fixer des objectifs d'attribution à leur bénéfice.

En ce qui concerne les politiques locales de l'habitat, les sénateurs ont introduit ^[11] un article 25 bis A, relatif à la qualité d'autorité organisatrice de l'habitat, qui peut être conférée à une collectivité ou un regroupement de collectivités. Cette autorité, qui devra disposer d'un guichet de la rénovation énergétique, sera compétente pour procéder à l'attribution des aides à la pierre, pourra conclure une convention avec le préfet pour réviser les zonages liés aux investissements locatifs,...

Différentes dispositions ont par ailleurs été votées pour favoriser les organismes fonciers solidaires, et pour favoriser les opérations d'aménagement dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme.

- Mixité sociale et logement : des dispositions qui fâchent ^[12]

POUR ALLER PLUS LOIN

- Le projet de loi 4D revu et corrigé par la commission des lois du Sénat
- « Le projet de loi "4D" est à l'image des attentes des élus de terrain »