

29 juin 2021

LE PROJET DE LOI — AVIS

« 3 DS » : UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie mardi 29 juin 2021 sous la présidence de Jean-François Longeot, a examiné le rapport pour avis de Daniel Guéret sur le **projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale**.

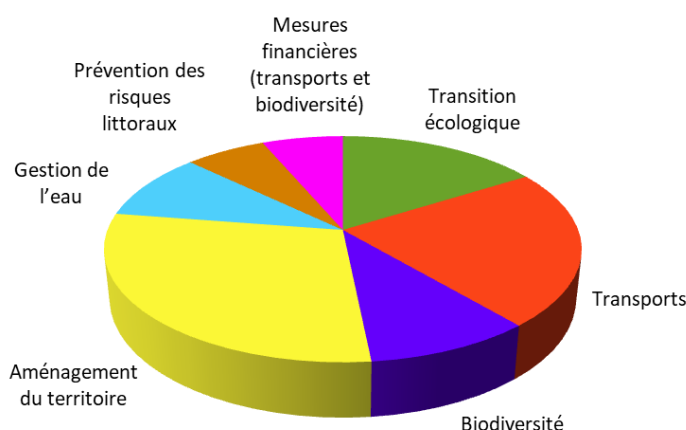
La **diversité des sujets** abordés par les 83 articles du texte déposé au Sénat, qui a mobilisé l'expertise de quatre commissions, pouvait laisser espérer de réelles avancées. Cependant, **l'ambition de ce texte, pourtant touffu, est en décalage avec la promesse initiale** du Gouvernement.

Dans ces conditions, après avoir conduit une quinzaine d'auditions avec les principaux acteurs concernés (élus locaux, acteurs des transports routier, ferroviaire et fluvial, agences de l'eau...), la commission a adopté **26 amendements** qui s'articulent autour de **trois axes** :

- **Renforcer les outils confiés aux collectivités territoriales en matière de mobilités et de gestion des infrastructures ;**
- **Ancrer davantage les politiques environnementales et sanitaires dans les territoires ;**
- **Assurer une meilleure effectivité des dispositions du projet de loi.**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est plus particulièrement intéressée à la gouvernance et au développement des **infrastructures de transports**, au renforcement de la **protection des écosystèmes terrestres et aquatiques**, à **l'accompagnement de la transition écologique** et à l'amélioration de la **gestion de l'eau** ainsi qu'à la **territorialisation de notre politique de santé**¹.

Périmètre de la saisine pour avis de la commission



Sous le bénéfice de ces propositions, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi « 3 DS ».

¹ Elle s'est ainsi saisie de 30 articles pour avis et a examiné au fond 4 articles, par délégation de la commission des lois.

1. UN TEXTE PEU AMBITIEUX AU REGARD DE LA PROMESSE INITIALE FAITE AUX TERRITOIRES ET PORTEUR DE MESURES PARFOIS ANECDOTIQUES

En 2019, le Président de la République annonçait « *un nouvel acte de décentralisation* »¹, évoquant son souhait de « *changer le mode d'organisation de notre République* » notamment sur les « *problématiques de la vie quotidienne : transition écologique, logement, transport* » avec l'objectif de « *garantir des décisions au plus près du terrain* ». Les attentes, que la crise sanitaire de 2020 n'a fait qu'accentuer, étaient donc fortes face à ces promesses.

Pourtant, le texte du Gouvernement a bénéficié d'un **accueil pour le moins mitigé**, en particulier auprès des élus locaux. L'ampleur modérée des mesures proposées rassure certains élus qui, après plusieurs actes de décentralisation, jugent raisonnable de **privilégier des évolutions resserrées et pragmatiques du cadre existant plutôt qu'un bouleversement de l'architecture institutionnelle**. D'autres estiment au contraire que la réforme ne tient pas ses promesses.

Ce manque d'ambition est pleinement assumé par le Gouvernement : ainsi que l'a indiqué la ministre Jacqueline Gourault le 9 juin 2021 devant la commission, « *les élus ne réclamaient pas un changement fondamental de l'organisation territoriale. [...] Le texte n'est pas un grand soir de l'organisation territoriale. Il est conçu comme un acte de décentralisation adapté à chaque territoire et résolument tourné vers l'action publique* ».

Le texte ne provoque ni « big bang » ni retours en arrière.

Association des communautés de France

Il s'agit d'un texte d'ajustements, pas d'un texte portant un renouveau de la démocratie locale. Il ne tire pas non plus les conséquences de la crise sanitaire en termes d'organisation de notre système de santé publique.

Association des régions de France

En matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de transports, les mesures déçoivent, pour diverses raisons :

- **sur le volet « décentralisation »** : les dispositions proposées sont souvent anecdotiques, comme le transfert de la gestion des sites Natura 2000 aux régions (article 13), lorsqu'elles ne sont pas redondantes avec le droit existant, à l'instar de l'article 5 qui rappelle la répartition des compétences entre collectivités dans le domaine de la transition écologique sans véritable valeur ajoutée ;
- **sur le volet « différenciation »** : le choix de l'exécutif de réformer le CEREMA par ordonnance (article 48), sans laisser de place au débat parlementaire, ne permet pas de répondre de manière appropriée à la demande des collectivités et traduit l'absence de réflexion du Gouvernement. Ensuite, la commission s'interroge sur le transfert des routes nationales aux départements, métropoles et régions (articles 6 et 7), qui « *n'a pas été demandé par une majorité de régions* », comme le relève le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Sur ce sujet, la priorité accordée aux métropoles en cas de demandes de transfert concurrentes appelle également des réserves. Une approche fondée sur la concertation aurait permis une meilleure prise en compte de la diversité des situations locales. Enfin, la commission déplore l'anachronisme de la démarche gouvernementale qui propose d'instaurer une écotaxe régionale² avant même d'avoir transféré les routes nationales aux régions (article 7) ;
- **sur le volet « simplification »** : le transfert « à la carte » des routes aux régions, départements et métropoles peut laisser craindre, à l'instar du CNEN, « *un flou juridique quant à la répartition des compétences* ». La méthode de contractualisation entre l'État et les

¹ Conférence de presse du 25 avril 2019.

² Projet de loi « Climat et Résilience » (article 32), adopté par le Sénat le 29 juin 2021.

collectivités manque également de lisibilité. La ministre Jacqueline Gourault a d'ailleurs reconnu devant la commission que le périmètre du contrat de cohésion territoriale (article 47) n'était « pas très clair » !

2. RÉDUIRE LES FRACTURES TERRITORIALES EN MISANT SUR L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS

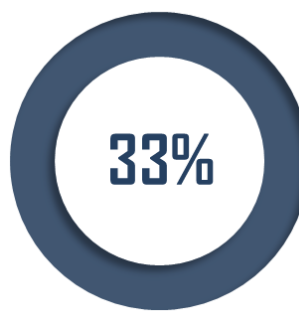
A. RENFORCER LES OUTILS CONFIÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LES MOBILITÉS ET LA GESTION DES INFRASTRUCTURES

La commission, suivant son rapporteur, a souhaité **permettre aux collectivités de prendre en charge plus efficacement leurs compétences en matière de transports** :

- À l'article 6, elle a proposé de **doter les collectivités territoriales de toutes les informations nécessaires à l'appréciation du transfert des routes nationales** afin qu'elles puissent se prononcer en connaissance de cause, dans un délai plus long et avec une répartition des compétences mieux concertée ;
- À l'article 7, elle a **allongé à huit ans la durée de l'expérimentation de la mise à disposition de routes nationales aux régions** ;



Travaux nécessaires sur les petites lignes ferroviaires



Part des petites lignes ferroviaires dans le réseau ferré national

- À l'article 9, elle a souhaité **garantir la cohérence du réseau ferré national grâce à la transmission d'un « socle commun » de règles de sécurité et de maintenance aux futurs gestionnaires des petites lignes ferroviaires**. Compte tenu du montant d'investissements indispensables à la viabilité des lignes de desserte fine dans les prochaines années, elle a proposé d'assouplir l'interdiction de la circulation des trains durant les travaux de renouvellement de l'infrastructure. Afin d'optimiser le transfert, la commission a également souhaité permettre aux régions de conclure un contrat de performance avec le futur gestionnaire d'infrastructures.

Le risque d'éclatement de la gestion du réseau ferroviaire constitue un risque bien réel si la coordination technique entre SNCF Réseau et les entités chargées de la gestion des infrastructures transférées n'est pas assurée de manière extrêmement rigoureuse.

Autorité de régulation des transports

Enfin, dans l'objectif de favoriser l'accès des collectivités à **l'ingénierie** en matière d'aménagement, d'environnement et d'infrastructures, la commission, en concertation avec la commission des lois, a souhaité inscrire dans le corps du projet de loi la **réforme du CEREMA**, afin d'en garantir une **gouvernance partagée** entre État et collectivités (article 48).

B. MIEUX ANCRER LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET SANITAIRES DANS LES TERRITOIRES

La prise en compte des besoins locaux dans la définition des politiques environnementales et sanitaires est un point d'attention de la commission. C'est pourquoi :

- À l'article 12, elle a proposé d'associer davantage les élus locaux à la gouvernance de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et de permettre, dans la lignée des préconisations *50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales*, le transfert de la gestion de la totalité des fonds « économie circulaire » et « chaleur » aux régions. Pour la commission, ces propositions constituent la nécessaire contrepartie du renforcement du rôle du préfet de région dans la gouvernance de l'Ademe (article 45) ;
- À l'article 13, elle a jugé opportun de renforcer la place des régions dans le processus de désignation des sites Natura 2000 et de leur conférer un pouvoir de proposition s'agissant de la création des sites terrestres dont elles assureront la gestion ;
- Elle a introduit un article 13 bis pour mieux compenser les pertes de revenus induites par les exonérations de taxe foncière applicables au sein des sites Natura 2000, au bénéfice des communes rurales ;
- À l'article 31, en accord avec la commission des affaires sociales, elle a proposé la mise en place d'une présidence partagée du futur conseil d'administration des agences régionales de santé (ARS) entre le préfet et le président du conseil régional, dans le souci que nos politiques territoriales de santé concilient exigences de proximité territoriale et de cohérence avec la politique de santé. Cette proposition traduit l'une des *50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales*. La création d'une commission de la démographie médicale dans chaque département proposée par la commission vise à favoriser une définition de l'offre de soin au plus près du terrain et des besoins de la population et de mieux lutter contre les déserts médicaux.

C. ASSURER L'EFFECTIVITÉ DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

La commission a proposé des améliorations pour rendre le projet de loi plus opérationnel :

- À l'article 11, elle a souhaité assurer le respect des principes de nécessité et de proportionnalité des peines pour les sanctions prononcées par Voies navigables de France (VNF) en cas d'installation irrégulière d'ouvrages de prise et de rejet d'eau sur le domaine public fluvial ;
- À l'article 62, elle a jugé nécessaire d'exclure les voies privées du champ d'application du régime de protection des allées et alignements d'arbres, afin de mieux concilier la protection du patrimoine paysager et le respect du droit de propriété.



Jean-François Longeot

Sénateur (UC) du Doubs
Président



Daniel Guéret

Sénateur (LR)
d'Eure-et-Loir
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-588.html>