



...le projet de loi relatif à

## **LA DIFFÉRENCIATION, LA DÉCENTRALISATION, LA DÉCONCENTRATION ET PORTANT DIVERSES MESURES DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE (« 4D »)**

Après avoir entendu Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des transports, la commission des lois, réunie le mercredi 30 juin 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), a **adopté avec modifications** le projet de loi n° 588 (2020-2021) *relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, sur le rapport de **Françoise Gatel** (Union centriste – Ille-et-Villaine) et **Mathieu Darnaud** (Les Républicains – Ardèche).

**Guidée par les « 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales »** formulées par le Sénat en juillet 2020, la commission a travaillé à l'établissement d'un texte solide juridiquement et conforme aux ambitions affichées par l'intitulé du projet de loi. Si l'existence d'un véhicule législatif relatif aux collectivités territoriales ne peut qu'être saluée, la commission a déploré le défaut d'ambition d'un texte attendu de longue date par les élus locaux et **s'est attachée à l'enrichir sur chacun de ses quatre axes**: la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification.

### **1. APPROFONDIR LES MESURES DE DIFFÉRENCIATION**

#### **A. ENRICHIR UN TEXTE QUI MANQUE CRUELLEMENT D'AMBITION**

Le titre 1<sup>er</sup> du projet de loi, relatif au principe de différenciation, **s'avère particulièrement décevant au regard des annonces du Gouvernement**. Faute d'avoir mené à bien une révision constitutionnelle nécessaire et consensuelle dans son principe, le projet du Gouvernement pêche par son manque d'ambition.

S'agissant de l'article 1<sup>er</sup>, à la rédaction initiale d'une portée juridique quasi-inexistante, la commission a souhaité **affirmer avec davantage de force la différenciation comme objectif à part entière du législateur et du pouvoir réglementaire (amendement COM-1076 des rapporteurs)** et en adosser l'application à une procédure spécifique de **proposition de modifications législatives et réglementaires** émanant des collectivités territoriales (amendement COM-1077 des rapporteurs).

Étique, l'article 2 du projet de loi apparaît d'une remarquable indigence au regard des ambitions affichées en matière de pouvoir réglementaire local. Si cet article, qualifié par la ministre Jacqueline Gourault, auditionnée par la commission des lois, d'« *accroche législative, vouée à être enrichie* », la commission regrette d'être contrainte de se

**prononcer sur un texte qui, manifestement inachevé, manque son but.** En conséquence, reprenant et prolongeant les travaux conduits dans le cadre du rapport « *50 propositions pour le plein exercice des libertés locales* », la commission a **étendu l'application du pouvoir réglementaire local dans plusieurs champs de compétences des collectivités territoriales** par l'adoption de deux amendements **COM-1078 et COM-1079 des rapporteurs**, ainsi que des amendements **COM-458 de Philippe Bas, COM-437 de Dominique Estrosi Sassone et COM-27 de Max Brisson**.

La commission a également procédé à la **réécriture de l'article 3 pour lever les freins juridiques persistant à la pratique de la délégation de compétences** entre les collectivités territoriales et leurs groupements, **instrument d'une différenciation véritable**. Par l'adoption de **l'amendement COM-1080 des rapporteurs**, elle a ainsi permis aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dès lors que leurs statuts le prévoient expressément, de **déléguer leurs compétences à un département ou à une région dans le cadre d'une « délégation ascendante »** et à ouvrir la possibilité pour les départements de se voir déléguer l'octroi et le financement d'aides aux entreprises, ainsi qu'aux métropoles celle de se voir déléguer, à leur demande, l'attribution de subventions de fonctionnement aux organisations syndicales locales.

## **B. DE NÉCESSAIRES AJOUTS POUR FAVORISER UNE DIFFÉRENCIATION EFFECTIVE**

La commission a également procédé à **l'ajout de plusieurs dispositions** qui lui ont paru à même de **donner corps au principe de différenciation**. Elle a ainsi souhaité favoriser un exercice différencié des compétences au sein du bloc communal en ouvrant, par l'adoption des **amendements COM-1160 des rapporteurs et COM-950 d'Eric Kerrouche**, la possibilité de **transferts de compétences « à la carte » des communes vers l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auquel elles appartiennent**, et en rétablissant **le critère de l'intérêt communautaire ou métropolitain** pour l'exercice des compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre dans divers domaines (zones d'activité, voirie, environnement, politique du logement) (**amendement COM-1159 des rapporteurs**).

La commission a également souhaité, par l'adoption de **l'amendement COM-1187 des rapporteurs**, **revenir sur le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines »**, qui va à l'encontre de la logique de souplesse et de confiance dans l'intelligence territoriale qui doit présider à la différenciation.

Enfin, la commission a introduit plusieurs mesures tendant à **améliorer les relations entre l'État et les collectivités, condition d'une différenciation réussie** dans les territoires. Elle a ainsi institué, par l'adoption d'un amendement **COM-1155 des rapporteurs**, un comité État-régions ainsi qu'une **conférence de dialogue État-collectivités** au niveau départemental (**amendement COM-604 de Rémy Pointereau**). Elle a également assoupli, par l'adoption d'un **amendement COM-1154 des rapporteurs**, les **conditions de délégation de compétences de l'État vers les collectivités territoriales**.

## **2. UNE NOUVELLE VAGUE DE « DÉCENTRALISATION » PARTICULIÈREMENT DECEVANTE**

### **A. DES MESURES DE DÉCENTRALISATION EN DEÇÀ DES ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX**

La commission des lois regrette que les dispositions prévoyant de nouveaux transferts aux collectivités territoriales et à leurs groupements soient **particulièrement en deçà des attentes formulées par les élus locaux**. En effet, les mesures de décentralisation proposées par le Gouvernement souffrent de deux écueils majeurs : d'une part, elles sont d'une **ampleur particulièrement limitée** et, d'autre part, leurs **modalités, peu ambitieuses, amoindrissent leur portée**.

En premier lieu, la commission des lois déplore que **les transferts proposés par le Sénat** dans le rapport « *50 propositions pour le plein exercice des libertés locales* » n'aient trouvé **qu'une faible traduction dans le projet de loi**, et que **certaines mesures de décentralisation**, bien qu'inscrites dans l'avant-projet de loi et particulièrement attendues, aient été, sans raison valable, **supprimées du texte** (transfert de la médecine scolaire).

En deuxième lieu, **le large recours à l'expérimentation**, notamment en matière de transfert de routes aux régions (article 7) et de transfert des gestionnaires de collèges et lycées aux départements et aux régions (article 41), contribue à **fragiliser encore davantage la portée des mesures proposées**.

Au demeurant et aussi surprenant que cela soit, **le contenu précis des deux principales mesures de décentralisation que sont les transferts des routes aux départements, aux métropoles et régions volontaires** (articles 6 et 7) **demeure à ce jour inconnu**. En l'occurrence, **la liste précise des routes susceptibles d'être transférées aux collectivités territoriales et à leurs groupements n'a pas été communiquée par le Gouvernement au Parlement**. Les rapporteurs ne sauraient se satisfaire de n'avoir pu disposer de ces éléments techniques, dont la dimension politique ne peut être écartée, avant d'aborder la discussion du projet de loi.

## **B. INSUFFLER UNE IMPULSION DÉCENTRALISATRICE AU PROJET DE LOI**

Fort de ce constat, la commission s'est attachée, dans le respect des règles enserrant la recevabilité de l'initiative parlementaire, à apporter du souffle à ces dispositions en :

- **s'assurant de l'opérationnalité des dispositifs prévus**, en particulier en allongeant par l'adoption des amendements **COM-1127** des rapporteurs, **COM-1201** de Daniel Guéret, **COM-878** d'Alain Richard, **COM-586** de Roger Karoutchi, la durée de l'expérimentation du transfert de la compétence « *voirie* » aux régions et en assouplissant les modalités procédurales des transferts de routes (amendement **COM-1130** des rapporteurs) ;
- **approfondissant**, lorsqu'elle était en mesure de le faire, **les transferts inscrits dans le projet de loi**. Elle a ainsi, à l'initiative des rapporteurs (amendement identique des rapporteurs **COM-1117** et du rapporteur pour avis **COM-1207**), rendu possible la délégation, plutôt que d'un seul cinquième comme proposé dans le texte initial, de **la totalité des fonds « économie circulaire » et « chaleur » aux régions** ;
- **supprimant les dispositifs** qui se révélaient être à ce point en deçà des attentes des élus locaux qu'il était préférable de les rejeter purement et simplement. La commission a souhaité, en adoptant un amendement **COM-1083** de suppression des rapporteurs, inviter le Gouvernement, dans la perspective de l'examen en séance publique, à **proposer un véritable transfert des gestionnaires des collèges et lycées aux départements et régions** ;
- **garantissant les moyens attachés à l'exercice des compétences transférées**. De manière à conforter la neutralité des transferts en termes financiers et humains, la commission a introduit, sur proposition des rapporteurs (amendement **COM-1167**) le **principe d'un réexamen régulier des charges de fonctionnement et d'investissement associées aux transferts** ;
- envisageant de **nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales** et en attribuant de **nouvelles facultés d'octroi d'aides** à certaines collectivités tels que le transfert du **service public de l'emploi aux régions** (amendement **COM-1176** des rapporteurs), le renforcement de la **compétence de solidarité des départements** (amendements identiques **COM-737** et **COM-221** de François Bonhomme et Frank Menonville créant un schéma départemental de cohésion territoriale), et la possibilité pour les départements **d'octroyer des aides dans le domaine de la pêche maritime** (amendement **COM-225** de François Bonhomme).

### 3. ENCOURAGER UN MOUVEMENT AFFIRMÉ DE DÉCONCENTRATION

Le volet du projet de loi relatif à la **déconcentration apparaît d'une particulière timidité**. Sur les cinq articles du titre VI, seul l'article 45, qui fait du préfet de région le délégué territorial de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), constitue à proprement parler une mesure de déconcentration. Prolongeant cette initiative, la commission a complété cet article, par l'adoption de l'**amendement COM-1084 des rapporteurs**, pour préciser que **le préfet de département est le délégué territorial de l'Office français de la biodiversité (OFB)**.

La commission a par ailleurs ajouté plusieurs dispositions de nature à **approfondir le timide mouvement de déconcentration** engagé par le projet de loi. Elle a ainsi permis aux collectivités territoriales, par l'adoption de l'**amendement COM-1157 des rapporteurs**, de **déroger, dans leurs domaines de compétences, aux règles fixées par les décrets** lorsque le législateur a attribué au pouvoir réglementaire national l'édition des normes d'application, **sur arrêté motivé du préfet**. Cette mesure permettra de renforcer l'application des principes de déconcentration et de différenciation

La commission s'est enfin attachée à **renforcer le rôle des préfets de département**. D'une part, elle a inscrit dans la loi, par l'adoption de l'**amendement COM-1156 des rapporteurs**, le principe selon lequel **toute décision prise au niveau territorial relève prioritairement du préfet de département**. D'autre part, elle a prévu, par l'adoption de l'**amendement COM-1188** que la **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) serait attribuée en majeure partie au niveau départemental**. Enfin, elle a attribué au **préfet de département** – non au préfet de région comme c'était initialement prévu à l'article 46 du projet de loi – la mission de **présenter le rapport sur les priorités de l'État** aux comités de bassin (**amendement COM-1086 des rapporteurs**).

### 4. DES MESURES DE SIMPLIFICATION DE PORTÉE INÉGALE ET INSATISFAISANTES

Si elles répondent le plus souvent à un objectif louable, la commission des lois a regretté que les mesures du projet de loi relatives à la simplification de l'action publique locale, inscrites au titre VII, soient, pour certaines, **source de complexification inutile du droit existant**.

La commission a, en premier lieu, rappelé que les mesures de simplification de nature législative **ne sauraient être réalisées sans respecter les prérogatives du Parlement**. Par conséquent, elle a, souhaité **inscrire directement dans la loi la révision des statuts du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)** (amendements identiques **COM-1088 et COM-1209** des rapporteurs et du rapporteur pour avis D. Guéret).

Par ailleurs, une partie non négligeable des mesures proposées par le Gouvernement a été jugée inopérante par la commission qui déplore ainsi que **le Gouvernement n'apporte que des réponses en trompe l'œil aux légitimes attentes des élus locaux** en la matière.

Partant de ce constat, la commission a **supprimé les dispositifs** qui étaient, en réalité, soit des **complexifications inutiles**, soit des mesures pour lesquelles **la nécessité de légiférer n'était pas établie**. Il en va, notamment, des contrats de cohésion territoriale (article 47), de l'obligation d'utilisation des bases d'adresses locales (article 52) et des mesures relatives à la coopération transfrontalière en matière de documents d'aménagement du territoire (article 58) qui n'ont **pas semblé conformes à l'ambition simplificatrice du texte** (amendements **COM-1087, COM-1063, et COM-1056** de suppression des rapporteurs).

La commission a toutefois jugé souhaitable d'améliorer **les dispositifs qui simplifient effectivement l'action publique locale**. Pour ce faire, elle a approuvé le **renforcement du contrôle des entreprises publiques locales** (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales), à condition que les mesures envisagées n'entravent pas inutilement leur fonctionnement et ne lèsent pas les intérêts des tiers (articles 70 à 73).

Dans le prolongement de ces dispositions et suivant une recommandation de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la commission a également veillé à ce que **les élus** qui, de par la loi, représentent leur collectivité au sein d'une entreprise publique locale ou d'un autre organisme extérieur **ne s'exposent pas à une condamnation pour prise illégale d'intérêts** (amendement **COM-1043** des rapporteurs).

La commission a, également, par l'adoption de l'amendement **COM-1095** des rapporteurs, conservé les dispositifs renforçant les **échanges de données entre administrations** tout en préservant les collectivités territoriales qui, de par leur taille, ne seraient pas en mesure d'y participer (article 50).

Enfin, bien que disparates et de portée limitée, les dispositions spécifiques aux collectivités ultramarines prévues par le projet de loi **ont, pour l'essentiel, paru bienvenues à la commission**. Il en va ainsi, notamment, de la création d'un état de calamité naturelle exceptionnelle outre-mer (article 75), des mesures ayant trait à la gestion foncière et à l'aménagement urbain aux Antilles, à Mayotte ou en Guyane (articles 76, 77 et 83) ou encore des mesures simplifiant le fonctionnement des conseils économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation (CESECE) de Guyane et de la Martinique (article 80).

Elle a, néanmoins, par l'adoption des amendements identiques **COM-1180** des rapporteurs et **COM-845** d'Éric Kerrouche, **refusé de ratifier expressément les dispositions de l'ordonnance n° 2020-1733** du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) **prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution** (article 81). En **l'absence d'étude d'impact sur cet article et faute de précisions supplémentaires** du Gouvernement, **elle n'a pas été en mesure d'identifier les adaptations réalisées** par le Gouvernement à l'occasion de cette ordonnance et, par conséquent, de les apprécier.

**La commission des lois a adopté ainsi modifié  
le projet de loi n° 588 (2020-2021)  
relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et  
portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.  
Ce texte sera examiné en séance publique à partir du  
mercredi 7 juillet 2021.**



**François-Noël  
Buffet**

Président de la  
commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Françoise  
Gatel**

Rapporteur

Sénateur  
(Union Centriste)  
d'Ille-et-Vilaine



**Mathieu  
Darnaud**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
de l'Ardèche

Commission des lois  
constitutionnelles, de législation,  
du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration  
générale

[http://www.senat.fr/commission/  
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/pjl20-588.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-588.html)