

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Séances du lundi 6 décembre 2021

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**PREMIER  
MINISTRE** Direction de l'information  
légale et administrative

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1<sup>re</sup> séance ..... 11197

2<sup>e</sup> séance ..... 11229

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

84<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

1<sup>re</sup> séance du lundi 6 décembre 2021

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**PREMIER  
MINISTRE** Direction de l'information  
légale et administrative  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME ANNIE GENEVARD

### 1. Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale (p. 11199)

#### PRÉSENTATION (p. 11199)

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. Bruno Questel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Maina Sage, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques

M. Didier Martin, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales

M. Jean-Claude Leclabart, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 11205)

Mme Mathilde Panot

M. Sébastien Jumel (GDR)

M. Rémy Rebeyrotte (LaREM)

Mme Laurence Vichnievsky (Dem)

M. Hervé Saulignac (SOC)

M. Christophe Euzet (Agir ens)

M. Pascal Brindeau (UDI-I)

Mme Jacqueline Gourault, ministre

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 11209)

Mme Bénédicte Taurine

M. Sébastien Jumel

M. Rémy Rebeyrotte

M. Raphaël Schellenberger

M. Patrick Loiseau

M. Hervé Saulignac

#### *Suspension et reprise de la séance* (p. 11217)

M. Christophe Euzet

M. Pierre Morel-À-L'Huissier

M. Jean-Félix Acquaviva

M. Jean-Hugues Ratenon

Mme Hélène Vainqueur-Christophe

M. Pascal Brindeau

Mme Josette Manin

Mme Sophie Métadier

M. Nicolas Dupont-Aignan

Mme Jacqueline Gourault, ministre

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 11228)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME ANNIE GENEVARD

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à seize heures.)*

1

## DIFFÉRENCIATION, DÉCENTRALISATION, DÉCONCENTRATION ET SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

### *Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi adopté par le Sénat*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (n<sup>os</sup> 4406, 4721).

La conférence des présidents a décidé d'appliquer à cette discussion la procédure du temps législatif programmé, sur la base d'un temps attribué aux groupes de quarante heures.

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Il y a quarante ans, ici même, la France engageait un tournant décisif dans son histoire. Notre pays, façonné pendant des siècles par une tradition centralisatrice unique en Europe, prenait le chemin de la décentralisation et reconnaissait que le modèle républicain était parfaitement compatible avec l'exercice partagé de l'action publique et qu'il pouvait même en être ressourcé. Quarante ans, c'est à la fois peu et beaucoup dans l'histoire de la France; c'est l'âge de la maturité, disent certains,...

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** C'est vrai!

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ...« l'âge où nous devenons ce que nous sommes », écrivait Charles Péguy.

Quarante ans après, que sommes-nous devenus? Où en sommes-nous? La décentralisation a renforcé le profond attachement des Français aux territoires, à leur diversité, à l'immense richesse des paysages, des climats et des patri-

moines. Elle a fait émerger des générations d'élus locaux et d'agents territoriaux dévoués de toutes leurs forces au service de leur territoire et de l'intérêt général. La proximité est peu à peu devenue une valeur cardinale, pour l'action publique comme pour l'exercice de la démocratie.

Ce long mouvement, j'en ai moi-même été témoin et actrice tout au long de ma vie politique, à tous les échelons, si j'ose dire: en tant que maire, puis comme présidente d'intercommunalité, conseillère départementale, conseillère régionale, sénatrice et à présent en tant que ministre. J'ai vu la décentralisation devenir peu à peu notre bien commun, mais j'ai vu aussi ses difficultés. Oui, la décentralisation s'est parfois accompagnée de l'indifférence et de l'incompréhension de nos concitoyens face à la complexité d'un système qui enchevêtre les compétences, donc les responsabilités, face à des normes qui s'accumulent et qui entravent l'action; face à des périmètres changeants; face, parfois, à la concurrence entre territoires et à la tentation du pré carré; face aussi, il faut le dire, à l'éloignement progressif de l'État qui a encore renforcé, dans certains territoires, le sentiment d'abandon.

En 2017, le Président de la République a fixé un nouveau cap pour redonner toute sa force à l'idéal décentralisateur, d'abord en faisant le choix de la stabilité institutionnelle, un choix assumé après des décennies d'une réforme continue et sans fin, qui n'avait pas permis d'offrir davantage d'efficacité aux territoires et qui avait beaucoup trop accaparé les élus et les organisations. Il était temps de laisser les élus travailler. Quand des évolutions ont été proposées, comme la création de la collectivité européenne d'Alsace, c'est parce qu'elles étaient défendues par les élus eux-mêmes.

Ce nouveau cap visait aussi à redonner aux élus les moyens d'agir: stabilisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), après des années de baisse; dotation d'investissement historiquement élevée, encore renforcée par le plan de relance; fin de la lente érosion des services départementaux de l'État. Cela s'incarne également dans le renouveau contractuel que nous avons engagé et dans les grands programmes nationaux – Action cœur de ville, Petites villes de demain ou encore France très haut débit – que nous avons lancés avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour accompagner tous les territoires à partir de leur projet.

Enfin, ce nouveau cap s'est traduit par une action législative que nous avons conduite ensemble dès 2018 avec, cher Bruno Questel, la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « engagement et proximité », qui a été un premier jalon important pour faciliter l'action des élus et leur offrir un meilleur statut; puis avec la loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, cher Stéphane Mazars; avec la loi relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace, cher Rémy Rebeyrotte; et plus récemment avec la réforme de la formation des élus, cher Bruno Questel encore, adoptée à l'unanimité par les deux chambres.

Ces réformes législatives, nous les avons conduites ensemble avec pragmatisme, étape par étape, brique par brique et toujours dans un état d'esprit apaisé. Car si chacun ici a ses convictions, je crois que nous partageons une même exigence : simplifier l'action publique, lever les freins inutiles et faciliter le quotidien des maires et des élus. Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale, dit 3DS, s'inscrit dans la filiation du travail que nous avons réalisé main dans la main depuis 2017 au service des territoires. Je tiens à saluer la grande qualité du travail des rapporteurs...

**M. Sébastien Jumel.** Ils sont nombreux !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ...et des commissions, saisies sur le fond ou pour avis. Le projet de loi arrive en séance particulièrement enrichi par ce travail, je tiens à le souligner. Les commissions se sont pleinement saisies d'un texte que le Sénat avait travaillé dans un esprit de rigueur et de responsabilité, dans un dialogue constructif avec le Gouvernement. Il y a bien sûr des points de divergence entre les deux chambres, c'est bien normal ; mais il y aura aussi, au terme des débats, un vaste socle commun qui pourra réunir ceux qui souhaitent avec pragmatisme faciliter le quotidien des élus locaux.

Ce texte a connu une longue maturation. Pendant deux ans, j'ai parcouru les territoires – vos territoires – à la rencontre des élus, pour les écouter et recueillir leurs attentes. Tous les préfets ont été mobilisés ; nous avons travaillé avec les associations d'élus et vingt ministères pour aboutir au projet de loi, que nous avons voulu concret, utile et de terrain. Il est structuré autour de quatre axes.

Premier axe : la différenciation. Fil rouge de notre action, elle vise à donner plus de souplesse aux élus pour qu'ils puissent adapter leur action aux singularités de leur territoire, dans le respect, bien sûr, du principe d'égalité. Deuxième axe : la décentralisation, qui doit donner davantage de possibilités aux collectivités de décider des compétences nouvelles qu'elles souhaitent exercer. Troisième axe : la déconcentration, pour renforcer l'État territorial auprès des préfets. Quatrième axe : la simplification, pour réduire les normes qui pèsent sur le quotidien de nos concitoyens et qui entravent l'action des élus.

Autour de ces quatre axes, nous avons construit des réponses pragmatiques à des besoins concrets formulés par les élus locaux. Ils nous disent manquer d'outils pour revitaliser leur centralité : nous proposons de faciliter la récupération des biens sans maître et de généraliser les opérations de revitalisation du territoire. Ils voudraient adapter plus finement la norme aux réalités de leurs territoires : nous proposons de faciliter les expérimentations, les dérogations et les possibilités d'extension du pouvoir réglementaire local. Ils souhaitent intervenir aux côtés de l'État pour lutter contre la désertification médicale : nous proposons de les associer à la gouvernance des agences régionales de santé (ARS) et de leur donner la possibilité de financer du personnel et des établissements médicaux. Ils expriment le besoin d'être mieux accompagnés dans leurs enjeux d'ingénierie : nous proposons d'unifier davantage la parole de l'État autour des préfets et de faciliter le recours aux expertises de l'Agence de la transition écologique (ADEME) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Ils souhaitent être mieux protégés dans l'exercice de leur mandat : nous proposons de sécuriser les modalités des éventuels conflits d'intérêts auxquels ils peuvent être confrontés.

Ce même esprit de pragmatisme, nous l'avons aussi cultivé pour trouver des solutions à des questions plus difficiles qui se posaient parfois depuis de nombreuses années. En matière de logement social, par exemple, il nous fallait pérenniser la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, qui allait prendre fin en 2025. Avec ce texte, nous proposons de conserver les mêmes objectifs de construction, en donnant plus de souplesse pour les adapter aux contraintes locales à travers la contractualisation avec le préfet, à laquelle je crois beaucoup. Au sujet des routes, après de nombreux échanges avec les associations d'élus, nous proposons de poursuivre le mouvement de décentralisation, avec 10 000 kilomètres supplémentaires de routes nationales...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Quel cadeau !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ...sur une base volontaire. Cela, nous le proposons naturellement aux départements – qui ont une compétence de droit commun en la matière –, aux métropoles, comme nous l'avons fait en Alsace, ainsi qu'aux régions, à titre expérimental. Nous donnerons ainsi de la cohérence aux itinéraires tout en permettant un meilleur aménagement du territoire, par les territoires.

Enfin, au sujet de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, nous avons travaillé de manière très étroite avec l'ensemble des acteurs du territoire, la présidente de la métropole, le maire de Marseille, les maires des communes membres, les parlementaires du territoire et les rapporteurs, afin d'aboutir à des propositions équilibrées, qui permettront de donner à la métropole les moyens d'agir tout en préservant les compétences de proximité des maires.

Mesdames et messieurs les députés, depuis 2017, vous et moi rencontrons beaucoup d'élus dans les territoires, dans vos circonscriptions respectives. Leurs attentes sont claires : ils nous demandent de faciliter leur travail ; ils veulent un État qui accompagne plutôt qu'un État qui prescrit, qui adapte plutôt qu'il proscribit. C'est tout l'esprit que je défends dans ce projet de loi : le texte s'adresse à eux, aux 520 000 élus locaux dont l'engagement est une immense richesse. Ils sont aux avant-postes de la République, nous nous devons d'être à leurs côtés.

Mais ce texte s'adresse aussi aux 67 millions de Français. Depuis quarante ans, c'est pour eux que nous approfondissons la décentralisation, pour répondre à leurs attentes légitimes d'une action publique plus proche, plus efficace et plus simple. Ce texte est un jalon supplémentaire dans cette direction. Oui, nous avons ensemble l'occasion de continuer à tracer ce chemin bien français ; ce chemin qui garantit l'unité de la République tout en reconnaissant que la diversité des territoires est une richesse inestimable ; ce chemin d'une décentralisation qui assemble les capacités d'action pour garantir à chaque Français l'égalité des possibles et la cohésion des territoires. La discussion qui va souffrir... pardon, s'ouvrir – j'espère qu'elle ne sera pas une occasion de souffrance – nous permettra, j'en suis certaine, d'avancer ensemble vers cette impérieuse nécessité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bruno Questel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Bruno Questel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Le 15 janvier 2019, le Président de la République lançait le grand débat national, au cours duquel des attentes fortes se sont imposées à tous Elles

concernaient le renforcement de l'action publique de proximité, une meilleure prise en compte des particularités locales et l'assouplissement de l'organisation territoriale des politiques publiques.

Les acteurs locaux, au premier rang desquels les maires, aspiraient à être mieux compris et soutenus dans l'exercice de leur mission. Ils exprimaient leur lassitude résultant des réformes institutionnelles incessantes adoptées au gré des alternances, nombre d'entre eux n'ayant toujours pas résorbé les traumatismes engendrés par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRE, et la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM.

Avec la loi « engagement et proximité », nous avons rendu aux élus – en particulier aux premiers d'entre eux, les maires –, la possibilité d'agir sur le quotidien des citoyens. La revalorisation de l'action des élus ainsi actée, le Gouvernement a remis l'ouvrage sur le métier pour nous proposer un texte utile et pragmatique. On ne peut l'appréhender avec des œillères qui occulteraient tout ce qui a été accompli pendant la législature pour conforter l'action des collectivités territoriales. En matière financière, je pense à la sanctuarisation de la dotation globale de fonctionnement et aux efforts importants consentis en faveur de l'investissement, notamment, en période de crise, avec le plan de relance. Ils ont trouvé leur application concrète avec la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ainsi qu'avec la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

S'agissant du principe de différenciation, nous avons commencé à l'appliquer en adoptant la réforme des procédures d'expérimentation. Celle-ci a constitué la première pierre de l'édifice que nous parachevons dès l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

Sans entrer dans le détail des dispositions des titres I<sup>er</sup> à V, que j'ai l'honneur de rapporter, je relèverai l'affirmation du principe de différenciation. Il est indispensable à l'adoption d'une approche plus fine et plus intelligente des politiques publiques, afin de répondre aux problèmes spécifiques des différents territoires.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Surtout pour les langues régionales !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Qu'il s'agisse des mesures adaptées aux enjeux transfrontaliers, de l'expérimentation tant attendue d'un financement différencié du RSA en métropole ou du développement du pouvoir réglementaire des collectivités locales, nous jetons les bases d'une pratique qui devra inéluctablement être prolongée.

Lors de l'examen en commission, nous avons profondément réécrit les articles 6, 7 et 8, après concertation avec les départements et les régions. Ils visent à ouvrir un nouvel acte de la décentralisation routière. Les dispositions qu'ils contiennent permettront de transférer des routes du réseau national aux départements et métropoles, et d'expérimenter la mise à disposition de certaines voies aux régions.

Concernant les gestionnaires de collèges et lycées, le Gouvernement a proposé, avec l'article 41, un début de solution aux difficultés constatées sur le terrain depuis des décennies. Cet article ayant été supprimé par le Sénat, nous l'avons rétabli en commission des lois. Je vous proposerai d'aller plus loin, avec un dispositif peut-être plus précis et plus concret, sur lequel, j'en suis persuadé, nous nous retrouverons collectivement.

Initialement composé de 84 articles, le présent projet de loi a quasiment triplé de volume pendant son examen au Sénat. Il en compte 217 après l'examen en commission des lois.

Nombre des ajouts se sont révélés pertinents et ont vocation à poser les fondations d'un travail conjoint de nos deux chambres. Néanmoins, certains articles ont dû être supprimés. Je salue les deux rapporteurs du Sénat, Françoise Gatel et Mathieu Darnaud, qui, comme à leur habitude, ont œuvré pour les collectivités locales, avec la force de persuasion qui les caractérise.

**M. Sébastien Jumel.** Pas sûr que ça suffise pour la commission mixte paritaire !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** N'anticipez pas, monsieur Jumel, ne pleurez pas avant d'avoir mal...

Maina Sage, Élodie Jacquier-Laforge et moi les retrouvons en commission mixte paritaire (CMP) pour travailler avec eux – mais manifestement pas avec vous –, dans le respect de nos deux assemblées, au renforcement des collectivités, dans le cadre novateur que nous souhaitons adopter.

Mes deux collègues rapporteuses de la commission des lois, les rapporteurs des trois autres commissions saisies pour avis et moi avons mené un travail approfondi et fructueux, fondé sur l'écoute et le pragmatisme. Les quatre commissions ont adopté 48 articles dans les termes proposés par le Sénat ; elles en ont modifié 109, supprimé 59 et ajouté 45 au total.

Je veux saluer le travail des administrateurs de notre assemblée, comme je salue, pour sa contribution, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, présidée par Jean-René Cazeneuve. Je vous remercie aussi, madame le ministre, pour les relations de travail que vous avez créées : elles nous ont permis d'avancer chaque jour dans l'élaboration du texte que nous soumettons ici au débat. Vous avez engagé le travail de concertation il y a maintenant près de deux ans ; depuis, vous n'avez pas dévié de votre cap, faisant preuve d'une constance et d'une détermination sans faille. Je sais que votre souci de l'écoute et de la concertation est permanent, vous l'avez conservé jusqu'à la dernière minute sur certains sujets – je pense notamment à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, dont nous aurons à reparler lors de l'examen de l'article 56.

Je nous souhaite des débats constructifs et sereins, qui aboutiront, j'en suis certain, à une loi équilibrée et juste, dans l'intérêt de toutes les collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Les titres VI et VII, dont je m'occupe plus particulièrement, embrassent une variété de dispositions bienvenues en matière de déconcentration et de simplification de l'action locale. Destinées aux élus, elles visent aussi à améliorer le service rendu au public. N'oublions pas que ce texte, certes très technique sur plusieurs aspects, est aussi pragmatique en ce qu'il vise à simplifier la vie de nos concitoyens.

Le titre VI est consacré aux mesures de déconcentration. Plusieurs dispositions tendent à renforcer le rôle des préfets, notamment du préfet de région, qui devient délégué territorial de l'ADEME, et du préfet coordonnateur de bassin.

**M. Hervé Saulignac.** Énorme !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Le CEREMA mettra son expertise à la disposition des collectivités territoriales qui le souhaitent. Les maisons France Services seront enfin inscrites dans la loi.

Je n'aurai pas le temps de mentionner toutes les mesures de simplification prévues au titre VII,...

**M. Sébastien Jumel.** Ce serait trop long !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** ...mais je tiens à évoquer certaines d'entre elles. Celles qui concernent les échanges d'informations entre administrations ont ainsi été utilement complétées en commission pour concrétiser le dispositif Dites-le nous une fois et pour lutter contre le non-recours aux droits. Nous avons enrichi l'article 50 afin de permettre aux administrations d'attribuer directement les aides, et avons inclus un volet dédié aux personnes en insertion professionnelle et sociale – à mon initiative et à celle du groupe La République en marche.

Nous avons également enrichi le dispositif autorisant les assemblées locales à tenir leurs réunions en visioconférence, pour y inclure les commissions permanentes et les assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

**M. François Pupponi.** C'est bien, ça !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** J'en viens à l'article 56 et à l'importante réforme de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Après une concertation à laquelle tous les élus ont été associés – et nous les avons également auditionnés –, le Gouvernement propose de renforcer le rôle de la métropole, pour lui donner enfin les moyens d'action nécessaires. Cela conduit à la disparition des conseils de territoires, avec des mesures transitoires opportunes, et à réattribuer aux communes des compétences de proximité, tout en réfléchissant aux relations financières que la métropole entretient avec les communes. Nous aurons, à n'en pas douter, de riches débats sur ce thème.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Riches, ce sont plutôt les dotations aux communes qui devraient l'être !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Je salue en tout cas l'initiative gouvernementale, qui témoigne de l'attention que l'État porte à la deuxième métropole de France.

L'article 59 permettra d'approfondir la coopération entre les collectivités transfrontalières, en ouvrant la possibilité aux collectivités étrangères d'investir dans des sociétés publiques locales. Cela répond à un véritable besoin : ces structures permettront de favoriser les projets communs, par exemple la réalisation de services de transports ou de réseaux transfrontaliers, en mutualisant les coûts.

À l'initiative de MM. Waserman, Arend et Herth, nous avons créé, dans le code du travail, un nouveau titre pour mieux accompagner l'apprentissage transfrontalier. La commission a également précisé le dispositif d'aménagement de la responsabilité des gardiens d'espaces naturels, ce qui bénéficiera aux sites d'escalade ; il s'agissait de conserver la finalité initialement définie, tout en assurant un équilibre nécessaire.

Toute une série d'articles concernent les entreprises publiques locales (EPL). En effet, de récents rapports d'évaluation ont relevé le réel engouement que le recours aux procédés de prises de participation et de filialisation par les entreprises publiques locales a suscité. Ces techniques permettent de diversifier l'activité des EPL, mais elles ne sont pas sans risque pour les collectivités. Les articles 70 et 71 apportent des réponses à ces enjeux en améliorant le contrôle des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de

leurs groupements actionnaires sur les EPL, et en renforçant la présence des commissaires aux comptes dans les entreprises concernées.

S'agissant encore des EPL, la prévention des conflits d'intérêts constitue un volet capital. Les articles 73 *bis* et 73 *ter* apportent d'utiles précisions. La commission a adopté un amendement qui, présenté par mes soins, vise à élargir à toutes les EPL et à leurs filiales l'encadrement – y compris l'écêtement – des indemnités des élus. Elle a également complété les mesures de simplifications relatives aux déclarations auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), que le Sénat avait introduites.

Le texte comporte également d'intéressantes évolutions en matière d'évaluation des politiques publiques. En particulier, l'article 74 permettra aux collectivités territoriales de saisir la cour régionale des comptes compétente sur une thématique d'évaluation.

Enfin, en matière de droit funéraire, le Sénat a aussi enrichi le texte de dispositions que nous avons complétées. Je vous proposerai des expérimentations en matière d'humusation et d'aquamation, afin de répondre aux demandes exprimées, sur ce sujet, par des collectivités et nombre de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Dem, LaREM et Agir ens.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Maina Sage, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Maina Sage, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Ce projet de loi, l'un des derniers grands textes de la législature, apporte une réponse à certains problèmes qui touchent aussi les outre-mer et la vie de nos concitoyens qui y résident. La différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification constituent des sujets qui concernent légitimement, presque naturellement, les collectivités d'outre-mer, lesquelles présentent des spécificités géographiques, juridiques et culturelles qui impliquent d'approcher le droit autrement.

Comme je l'ai dit en commission, il ne faut pas parler de l'outre-mer mais des outre-mer, lesquels représentent cinq départements, cinq collectivités et la Nouvelle-Calédonie, qui jouit d'un statut particulier, soit onze territoires, répartis dans trois océans, situés entre 8 000 et plus de 20 000 kilomètres de l'Hexagone et regroupant près de 3 millions de personnes. Il est toujours compliqué d'adapter le droit dans ces territoires ; c'est un travail de dentelle. Merci, madame la ministre, pour votre écoute ; je remercie également les autres ministères, notamment celui de l'outre-mer, avec qui nous avons tenté, dans le cadre de ce projet de loi, d'adapter, autant que faire se peut, certains dispositifs.

Comme je l'ai souligné en commission des lois, au-delà du seul titre VIII, les outre-mer sont concernés par l'ensemble du texte. Vous ne vous étonnez donc pas que beaucoup de mes collègues et moi défendions, à leur sujet, des amendements tout au long de nos débats à venir.

En raison du peu de temps qui m'est imparti, je me concentrerai sur le titre VIII, en abordant les questions des risques naturels majeurs, du foncier, de la gestion environnementale, de la police, de l'adaptation de la loi relative au littoral et de la lisibilité du droit.

L'article 75 vise à organiser, pour cinq ans, l'état de calamité naturelle exceptionnelle dans les outre-mer. J'ai souhaité qu'on puisse l'adapter pour les collectivités régies

par l'article 74 de la Constitution. Ce dispositif résulte notamment de l'expérience acquise avec le cyclone Irma, qui a gravement touché les Antilles. Les deux chambres ont souhaité qu'un rapport soit établi afin d'améliorer la résilience à de tels événements et la gestion des risques majeurs.

Trois volets essentiels ont été dégagés : la prévention, la gestion des risques et la reconstruction. J'ai ainsi défendu, en commission, des amendements qui visent à compléter l'état de calamité naturelle exceptionnelle, avec des mesures préventives de formation et d'information auprès des scolaires et des salariés du secteur privé – et nous évoquerons aussi, en séance, les salariés du secteur public. Mes amendements tendent également à compléter les mesures relatives à la reconstruction, afin d'en faciliter les étapes.

**Mme Maina Sage, rapporteure.** Bien évidemment, j'entends aussi les inquiétudes concernant le cumul de l'état de calamité naturelle exceptionnelle avec celui de catastrophe naturelle, qui est un dispositif assurantiel : afin de rassurer les parlementaires et les territoires, pouvez-vous, madame la ministre, confirmer que le premier ne se traduira pas par une moindre prise en considération de l'état de catastrophe naturelle, qui est un outil à la disposition des communes ?

Enfin, sur le volet du foncier, la disposition relative aux agences des cinquante pas géométriques, déjà introduite dans la loi « climat et résilience », devrait être supprimée. Je défendrai toutefois un amendement d'appel visant à organiser le transfert de cette compétence, afin de tenir les délais : nous proposons que la présidence du conseil d'administration revienne à la collectivité et qu'un comité de suivi soit créé. D'autres amendements auront pour objet d'adapter la loi relative au littoral, pour la Guyane, pour Mayotte, et – j'y serai sensible – pour La Réunion.

La question foncière constitue un enjeu majeur pour les outre-mer, au cœur de nos familles et du développement économique : la loi doit absolument évoluer sur ce point, car l'application des dispositions actuelles du code civil n'est pas efficace. Nous aborderons également la question de la lisibilité du droit.

Je remercie enfin tous les représentants des collectivités que nous avons auditionnés. Rome ne s'est pas faite en un jour : il s'agit d'une première étape et le droit applicable en outre-mer doit continuer à évoluer, pour qu'il soit lisible et accessible. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Agir ens, LaREM et Dem.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

**M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** J'ai l'honneur d'être, une nouvelle fois, rapporteur pour avis d'un projet de loi qui concerne le logement des Français : le projet de loi dit 3DS – décentralisation, déconcentration, différenciation et simplification de l'action publique. La commission des affaires économiques a examiné un certain nombre de ses articles, relatifs au logement, à l'urbanisme, aux compétences des chambres d'agriculture, à la sécurisation des réseaux de distribution de gaz ou encore à la dissolution de l'établissement public du haras national du Pin. N'étant pas familier du monde équin, j'ai ainsi découvert un nouveau sujet.

À cet égard, nous avons convenu, avec notre collègue Jérôme Nury, député de la circonscription, d'organiser la visite de ce haras, si la commission mixte paritaire est conclusive – ce à quoi je travaille. Madame la ministre, chère

Jacqueline Gourault, je suis certain que vous accepterez de vous joindre à nous : l'invitation est lancée ! Après deux CMP conclusives – sur la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN, et sur la loi « climat et résilience » –, je ne doute pas que nous trouverons, avec nos collègues sénateurs et la rapporteure du texte au Sénat, Dominique Estrosi Sassone, pour la troisième fois, un accord sur ce texte qui concerne aussi le logement.

En raison du peu de temps qui m'est imparti, je concentrerai mon propos sur la question du logement social. J'adresse tout d'abord un remerciement très amical à Mme la ministre déléguée chargée du logement, Emmanuelle Wargon. Nous partageons le même attachement au modèle social qui, notamment grâce à la loi SRU, votée en 2000, permet à notre pays de compter 5 millions de logements sociaux.

La France peut ainsi s'enorgueillir d'avoir le plus important parc social de logements de tous les pays occidentaux : à titre de comparaison, ce parc ne représente que 8 % du parc total de logements en Allemagne. Pourtant, la situation dans laquelle se trouvent des millions de Français doit nous interpellier : je salue à cet égard la pérennisation de la loi SRU, qui arrivait à échéance en 2025, mais qui, grâce au présent projet de loi, intègre la construction de logements sociaux comme un impératif, partout où la situation le nécessite.

L'Union sociale pour l'habitat (USH) nous a communiqué quelques chiffres importants, susceptibles d'éclairer nos débats : plus de sept Français sur dix sont éligibles au logement social ; 2,2 millions de ménages sont en attente de l'attribution d'un logement social ; 50 % des Français vivent ou ont vécu dans un logement social. Je fais partie de cette dernière catégorie. J'ai eu cette chance, et c'est pourquoi je veux qu'elle soit donnée au plus grand nombre, dans une logique de parcours résidentiel et d'émancipation.

Loin d'une image caricaturale trop répandue, le logement social n'est pas le logement des plus précaires, mais celui des classes populaires et des classes moyennes. Il permet aussi d'accueillir des personnes dans le cadre du plan Logement d'abord, pour en finir avec l'hébergement d'urgence et pour redonner de la dignité à chacun de nos concitoyens, quels que soient leurs parcours de vie, car nous pouvons malheureusement tous connaître des accidents.

**M. Sébastien Jumel.** C'est plutôt un bon discours !

**M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis.** Depuis 2000, le législateur a eu l'occasion de préciser les moyens d'atteindre les objectifs, en tenant compte de la diversité des territoires et des besoins de nos concitoyens. Nous pouvons désormais affirmer que la loi SRU...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Une loi communiste !

**M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis.** ...constitue une approche constructive et vertueuse au service des Français. Pour en faire ici le bilan, 2 109 communes sont situées en territoire SRU et, parmi elles, 773 respectent le taux légal ; en revanche, 1 111 communes ne respectent pas leurs obligations en matière de logement social : si elles se sont majoritairement engagées, sous l'effet de la loi SRU, à rattraper leur retard, 684 d'entre elles sont soumises à prélèvement, pour un montant total net de 104 millions d'euros, qui sert à financer le logement locatif social.

**M. Jean-Paul Lecoq.** C'est bien !

**M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis.** Ainsi, de nombreuses communes ne sont finalement pas sanctionnées, parce qu'elles réinvestissent dans le logement. Enfin, parce que le législateur a su adapter les critères d'exemption – il en existe trois – 225 communes ne sont pas tenues d'appliquer de la loi SRU.

À ceux qui veulent faire croire que la loi SRU s'applique de manière aveugle, sans aucune différenciation,...

**M. Sébastien Jumel.** Ils ne sont pas là, de toute façon !

**M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis.** ...je réponds que ces chiffres parlent d'eux-mêmes et démontrent que de telles remarques sont infondées. Pérenniser et sanctuariser la loi SRU n'est donc pas une punition mais une chance, celle de permettre une réelle mixité, grâce à tous les outils mis à la disposition des élus locaux : ils sont les mieux placés, à l'échelle des communes et des intercommunalités, pour déterminer quelles doivent être les politiques d'attribution.

Cette volonté de décentralisation et de différenciation nous a conduits, avec la loi ELAN, à laisser aux collectivités le soin de décider si l'encadrement des loyers était pertinent ou non, à l'échelle de leur territoire, et, avec le présent texte, à prolonger l'expérimentation et à rouvrir un délai d'instruction pour les territoires qui souhaitent s'inscrire dans ce cadre.

Dans l'espoir d'une CMP conclusive,...

**M. Sébastien Jumel.** Ce n'est pas gagné !

**M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis.** ...notre objectif est bien de sanctuariser le modèle social du logement en France, pour donner la possibilité à chacun de nos concitoyens de se loger dignement. C'est dans cet esprit de cohésion sociale et territoriale que nous devons examiner l'ensemble des amendements dont nous aurons à débattre, pour faire en sorte que la France demeure une et indivisible : le logement social fait partie de ce socle républicain. Je vous invite donc à voter en faveur de ce projet de loi, pour le progrès et pour les Français. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Didier Martin, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

**M. Didier Martin, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** La commission des affaires sociales a examiné, au fond, dix-huit articles, issus, pour près de la moitié d'entre eux, d'initiatives sénatoriales, touchant à de nombreux sujets, tels que la santé et la cohésion sociale. Elle a proposé l'adoption, moyennant des modifications, de neuf de ces articles et de sept autres sans modification, ainsi que la suppression d'un article et l'ajout de six autres. Elle n'est pas revenue sur la suppression de l'article 38, qui portait sur le transfert de la tutelle des pupilles de l'État aux départements. J'évoquerai à cet égard les mesures les plus emblématiques de la partie du texte que nous avons examinée.

Le premier volet concerne la santé et la sécurité sanitaire. L'article 31 vise à réformer la gouvernance des agences régionales de santé. Face aux critiques qui visent les ARS, le Premier ministre, M. Jean Castex, affirmait, vendredi soir, devant le congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF) : « Il faut renforcer la place des élus locaux dans la gouvernance des ARS. »

La commission des affaires sociales a adopté l'amendement que j'ai défendu, octroyant, au sein du futur conseil d'administration, trois postes de vice-président, aux trois échelons territoriaux – communal, départemental et régional –, ce qui leur permettra d'être davantage associés à la mise en œuvre de

la politique sanitaire à l'échelle régionale. En revanche, la commission n'a pas souscrit aux modifications effectuées par le Sénat, consistant à confier la présidence conjointe du futur conseil d'administration au préfet de région et au président du conseil régional, et à donner à ce conseil le pouvoir d'approuver le projet régional de santé.

L'article 32 sécurise, sur le plan juridique, la participation des collectivités territoriales au financement du programme d'investissement des établissements de santé, répondant ainsi à une attente largement exprimée par les élus. La commission est revenue sur deux évolutions proposées par les sénateurs : d'une part, le principe de la limitation de la participation des collectivités au financement des investissements relatifs aux seuls équipements médicaux ; d'autre part, celui de la spécialisation des investissements susceptibles d'être financés par les départements et les régions.

L'article 33 a vocation à renforcer le maillage sanitaire du territoire en permettant aux collectivités gestionnaires de centres de santé de recruter le personnel et de l'affecter à l'exercice de leurs missions. Cet article, qui consacre une pratique existante, répond à un objectif de clarification et de sécurisation du processus de recrutement et du statut de ces professionnels, tout comme l'article 34, qui confirme la participation des départements à la politique publique de sécurité sanitaire.

Enfin, je tiens à le souligner, la commission des affaires sociales s'est unanimement prononcée, à l'article 31 *bis*, en faveur du maintien en vigueur de la règle relative à la présence des parlementaires dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé, mesure issue de la loi du 26 avril 2021 de notre collègue Stéphanie Rist.

Le deuxième volet est celui de la cohésion sociale et de la solidarité. Le texte comporte des mesures fortes, comme celle – à l'article 35 – de la recentralisation du revenu de solidarité active et du revenu de solidarité outre-mer. L'article 36 vise à confier au département la compétence de coordination du développement de l'habitat inclusif et d'adaptation du logement au vieillissement de la population. L'article 36 *bis* B, relatif à la pérennisation de l'expérimentation, permet aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de louer des locaux de logements universitaires inoccupés à des publics prioritaires.

Notre commission a également adopté plusieurs articles additionnels très importants – les articles 36 *bis* A et suivants – visant à simplifier et à faciliter la vie des personnes en situation de handicap, en favorisant leur accès aux établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) et à l'emploi intérimaire. Enfin, je n'oublierai pas les solutions, tant attendues en outre-mer, d'habitat intermédiaire adapté à la perte d'autonomie.

En conclusion, je forme le vœu que nous améliorions encore ce texte, qui répond à de nombreuses attentes des élus locaux, et qui, surtout, aura un impact très concret sur la vie de nos concitoyens. Tel est notre souhait commun, car nous ne sommes pas réunis pour ajuster, une nouvelle fois, les lois de décentralisation aux réalités contemporaines ou pour chercher à expliquer aux Français que leur vie devrait se plier à l'organisation administrative et institutionnelle : nous avons à « refonder le rôle de l'État et des collectivités territoriales dans la vie quotidienne des Françaises et des Français et pour adapter ce rôle aux transitions que notre pays doit affronter », selon les mots qui, prononcés par le Président de la République au Sénat lors de la Conférence nationale des territoires, en juillet 2017, résument l'ambition du texte,

en particulier des articles dont l'examen a été confié à la commission des affaires sociales. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Claude Leclabart, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

**M. Jean-Claude Leclabart, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Ce projet de loi est le fruit d'une méthode et l'expression d'une volonté.

Il est le fruit d'une méthode car il est l'aboutissement d'un long cycle de concertations que le Gouvernement et la majorité ont menées depuis plus de deux ans avec celles et ceux qui, au quotidien, agissent au service des concitoyens et les représentent : les maires, les présidents d'intercommunalité, de département, de région et les membres des assemblées concernées.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie au fond sur certains articles et pour avis sur d'autres. Ils couvrent le large éventail de ses compétences puisqu'ils abordent les transports routiers, la transition énergétique, la protection des espaces naturels, la gestion de la ressource en eau, les chemins ruraux, les maisons France Services, mais aussi les instances que nous connaissons bien : l'ADEME, l'Office français de la biodiversité (OFB), l'ANCT ou encore le CEREMA.

Notre commission a mené des travaux approfondis et fructueux. Avec ma collègue Laurianne Rossi, que je félicite d'être depuis devenue jeune mère (*Sourires. – Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure, applaudit*), nous avons mené plus d'une vingtaine d'auditions pour recueillir l'avis de ceux qui œuvrent chaque jour au service de l'intérêt général. La vision que nous défendons est celle d'une loi utile, concrète, de terrain. Il s'agit de simplifier l'exercice des pouvoirs locaux à tous les niveaux où il est possible de le faire, et de supprimer les normes trop contraignantes ou trop aveugles aux réalités des territoires.

Dans son ensemble, le projet de loi promeut une vision de simplification et reflète la manière dont nous concevons l'action publique depuis 2017, ainsi que le Président de la République l'a rappelé il y a deux semaines à la tribune du Congrès des maires.

Nous nous félicitons de l'avancée que constitue la réécriture par le Gouvernement des articles 6 et 7, qui ouvrent la possibilité, pour les départements volontaires, d'un transfert des routes nationales et, pour les régions volontaires, d'une mise à disposition, à titre expérimental, de ces mêmes routes ; ils constituent un des dispositifs majeurs de ce projet de loi. À ce titre, la rédaction des décrets d'application devra faire l'objet d'une attention toute particulière, afin de répondre aux fortes attentes des élus locaux sur les conditions de transfert.

Quant à l'article 9, il clarifie les conditions de transfert de gestion des petites lignes ferroviaires. Il vient compléter l'article 172 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) qui facilite ce transfert aux régions, notamment en y incluant les gares et en prévoyant les conditions de mise à disposition des salariés lors du transfert.

**M. Sébastien Jumel.** Ça s'appelle la loi de la patate chaude !

**M. Jean-Claude Leclabart, rapporteur pour avis.** Madame la ministre, depuis maintenant près de deux ans, un travail de concertation est mené avec les élus des territoires. Depuis, vous n'avez pas dévié de votre cap, faisant preuve d'une

détermination sans faille. Je nous souhaite des débats constructifs sur le fond : ils aboutiront, je l'espère, à un texte équilibré, juste et bénéfique pour l'avenir de toutes les collectivités territoriales et pour les intérêts qu'elles sont amenées à défendre au quotidien pour le bien de nos concitoyens. Voilà l'état d'esprit dans lequel nous abordons ce débat, qui sera, je l'espère, aussi intéressant et constructif qu'il l'a été en commission. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Excellent !

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE

**Mme la présidente.** J'ai reçu de Mme Mathilde Panot et des membres du groupe La France insoumise une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à Mme Mathilde Panot.

**Mme Mathilde Panot.** Vous récidivez. Une fois encore, vous commettez un texte brouillon, difficilement lisible, composé de 200 articles, dont certains modifient des lois qui ont moins de quatre mois, comme celle portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;...

**M. Bruno Questel, rapporteur.** C'est vrai qu'il faut se concentrer !

**Mme Mathilde Panot.** ...c'est original. La maxime voudrait que vous réfléchissiez avant d'agir, mais il semble que nous assistions en direct à vos allers et retours, à vos hésitations et à vos atermoiements.

Dans la droite ligne de la fameuse loi d'accélération et de simplification de l'action publique, dite ASAP, nous examinons désormais le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – et encore, nous avons échappé de peu à l'ajout, dans ce titre barbare, du terme de « décomplexification ». S'il est une logique, un principe directeur qui préside à ce texte fourre-tout et guide votre action publique depuis ses débuts, c'est bien la simplification.

Simplifier, simplifier, simplifier ; mais pour qui ? Depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron, la réponse est limpide : le choc de simplification s'adresse aux intérêts privés, et plus particulièrement à ceux des riches, en vertu d'une logique curieuse selon laquelle les riches auraient la vie dure et qu'il faudrait encore la leur simplifier. Pourtant, dans notre pays, accumuler des richesses sans fin n'a jamais été aussi simple. En France, le patrimoine des ultrariches est le plus indécent au monde : il a augmenté de 439 % en dix ans. En France, les entreprises du CAC40 versent 51 milliards d'euros aux actionnaires, somme qui s'est accrue de 22 % en 2021. En France, les milliardaires sont les plus riches d'Europe.

Notre proposition de taxer les profiteurs de crise qui se sont gavés sur l'épidémie et sur notre malheur national : refusé ! L'interdiction de verser des dividendes pendant cette période : refusé ! Le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune, même provisoirement : refusé ! Tout cela ne serait que pure démagogie : à quoi bon tenter de susciter l'adhésion des masses quand il ne vous faut que celle des plus fortunés.

En revanche, la simplification ne concerne pas les plus pauvres : plus on est macroniste, plus on leur complique la vie. La lutte contre les chômeurs plutôt que le chômage est

un préalable pour tout bon macroniste qui se respecte. Votre réforme en la matière permettra de faire 2,3 milliards d'euros d'économies sur le dos des personnes privées d'emploi. Néanmoins, il faut le reconnaître, vous êtes champions pour simplifier les licenciements,...

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Vous vous êtes trompée de texte !

**Mme Mathilde Panot.** ...puisque vous avez détruit le code du travail pour créer un code du travail entreprise par entreprise. Cela s'appelle de la simplification, peut-être ? Bravo, vous avez réussi votre mission.

Simplifier, simplifier, simplifier. Dans votre loi ASAP, c'était au tour des entreprises : il fallait faciliter leurs procédures d'installation, sans nous dire ce qu'elles produiraient ni comment, tout en limitant au possible la concertation sur ces projets. Surtout, il fallait liquider au maximum les procédures dérisoires comme celle des études d'impact environnemental ou réduire à la portion congrue les normes environnementales – normes inutiles, bien entendu, au regard de l'urgence écologique et climatique. Il s'agissait également de détruire la puissance publique, sans que ces normes ne soient que des bouts de papier, en réduisant les missions qui échoient aux autorités environnementales et en remplaçant les fonctionnaires, par exemple ceux de l'Office national des forêts (ONF) par des salariés de droit privé – et j'en passe.

On se demande à qui est destinée la simplification de l'action locale prévue dans ce projet de loi. Sûrement pas aux citoyens. C'est d'ailleurs risible de penser qu'Emmanuel Macron songeait à un tel projet de loi afin de répondre à la crise des gilets jaunes. Au mois d'avril 2019, à l'issue du grand débat,...

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Nous y sommes !

**Mme Mathilde Panot.** ...le Président de la République avait appelé à « ouvrir un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire », fondé sur le principe de « différenciation territoriale ». Tiens donc, il m'avait semblé que les gilets jaunes réclamaient le référendum d'initiative citoyenne, l'augmentation du SMIC, la répartition des richesses et non davantage de différenciation et de décentralisation. On peine à comprendre comment le transfert de compétences d'une collectivité à une autre serait un service rendu à l'intérêt général dans un contexte global où la DGF versée par l'État aux collectivités territoriales a fondu depuis dix ans (*Protestations sur quelques bancs des groupes LaREM et Dem*),...

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Dix ans, oui !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ce n'est pas vrai !

**Mme Mathilde Panot.** ...cette baisse s'étant accentuée depuis quatre ans. Dès lors, la différenciation conjuguée à l'austérité ne peut que favoriser les inégalités entre les collectivités et les citoyens.

Il faut que je revienne sur ce que vous appelez différenciation, simple mot fétiche pour se reconnaître entre membres de la droite républicaine. Par exemple, M. le Premier ministre Castex, qui se présente comme le Premier ministre des territoires – formule floue et insipide –, considère que des réponses différentes doivent être apportées à des situations différentes. Nous ne savons que trop bien ce que cette différenciation signifie dans votre bouche : concurrence entre les collectivités et les territoires et creusement des inégalités.

Madame la ministre, vous en avez donné un cruel exemple avec la crise actuelle à la Guadeloupe. Je l'ai répété des centaines de fois, mais il est toujours bon de rappeler ce qui se passe en 2021 dans notre pays. En France, en 2021, en pleine pandémie, collègues, certains habitants n'ont pas d'eau pour se laver les mains, pour boire, pour faire la cuisine ou pour se doucher ; les canalisations sont en ruine. En France, en 2021, certains citoyens s'approvisionnent avec des citernes qu'ils ont eux-mêmes payées ou au rythme des tours d'eau. Certains n'ont d'eau que le dimanche, d'autres n'en ont jamais eu au robinet depuis six ans. Des enfants ratent jusqu'à un mois et demi de cours par an car il n'y a pas d'eau à l'école. Ces femmes et ces hommes, nos compatriotes, habitent la Guadeloupe. Là-bas, la majorité de la population est contaminée au chlordécone, les nappes phréatiques sont également polluées par cet insecticide qui a empoisonné les corps et les terres pour six cents ans. Au pic de l'épidémie, il n'y avait pas de masques, pas de tests, pas de médicaments, pas de respirateurs. L'été dernier, à l'hôpital de Pointe-à-Pitre, on comptait seulement deux infirmiers pour cent patients.

C'est pourquoi la population trouve bon de se révolter quand elle réalise, à juste titre, que la promesse républicaine ne semble pas s'appliquer au-delà de l'océan Atlantique.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Vous devriez avoir honte !

**Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** N'importe quoi !

**Mme Mathilde Panot.** Quelle fut la première réponse apportée par le ministre des outre-mer ? L'envoi du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et du RAID – Recherche, assistance, intervention, dissuasion. Alors que les Guadeloupéens sont dans la rue pour demander des réponses à la vie chère, au chômage endémique, le respect du droit à l'eau et un système de santé de qualité, le ministre propose un débat sur l'autonomie de la Guadeloupe. Or les Guadeloupéens ne veulent pas d'un énième débat ou de promesses non tenues : ils exigent d'abord et avant tout la stricte égalité et le respect de leur dignité.

Non, collègues, notre groupe parlementaire n'est pas de ceux qui rejettent la faute sur les collectivités territoriales lorsque l'État a failli. Il n'est pas de ceux qui se cachent derrière elles pour n'avoir rien à régler. La différenciation, ce sont les prix de l'alimentaire supérieurs de 32 % en Guadeloupe par rapport à l'Hexagone ; la différenciation, c'est un taux de pauvreté en Seine-Saint-Denis deux fois supérieur à la moyenne nationale ; la différenciation, ce sont des dépenses par enfant placé à l'aide sociale à l'enfance qui varient du simple au double selon les départements ; la différenciation, ce sont les revenus inférieurs de 30 % dans les outre-mer par rapport à l'Hexagone ; la différenciation, ce sont nos compatriotes d'outre-mer éligibles à des logements sociaux pour 60 % d'entre eux ; la différenciation, ce sont 40 % de maternités en moins depuis 1995, c'est un quart des écoles primaires qui ont disparu depuis les années 1980 alors que la population rurale a augmenté de 12 % durant la même période. Il serait temps de dresser le bilan de la différenciation que vous appelez de vos vœux.

Notre groupe parlementaire a une vision tout autre de la nation : l'urgence consiste à rétablir, pour ne pas dire établir, l'égalité républicaine dans tout le territoire national. Nous sommes favorables à la renationalisation du RSA, qui n'aurait jamais dû quitter le budget de l'État, mais nous ne le ferions pas du tout selon les modalités que vous proposez.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Ah bon ?

**Mme Mathilde Panot.** Il n'en est pas question dans ce texte, mais je veux le redire ici : nous sommes bien sûr favorables à une renationalisation des politiques liées à l'aide sociale à l'enfance, de manière à assurer une protection digne et équitable de tous les enfants placés de notre pays.

Nous assumons la présence d'un État fort et d'une puissance publique régulatrice, sans lesquels il est laissé tout loisir au privé de décider pour nous, au détriment des enjeux écologiques et climatiques auxquels nous faisons face. C'est ce que vous faites dans ce texte en permettant, par exemple, le transfert des autoroutes non concédées et des routes nationales aux départements, aux métropoles et aux régions volontaires. Madame la ministre, nous ne sommes pas d'accord. La pleine maîtrise des infrastructures de transport national est une caractéristique d'une puissance publique garante de l'intérêt général et un outil central d'aménagement du territoire.

Avec ce texte, vous permettez à des acteurs privés ou publics de participer au financement de certains projets d'aménagement d'autoroutes non concédées, notamment les échangeurs. Pour le dire plus clairement à nos concitoyens, vous permettez à des entreprises comme Disneyland de construire un échangeur pour augmenter l'attractivité de son parc, ou comme Amazon de construire une route pour accéder à ses méga-entrepôts. Pour l'intérêt général et pour la lutte contre l'artificialisation des sols, on repassera. Madame la ministre, n'avez-vous rien appris du fiasco de la privatisation des autoroutes ? Ne tirez-vous aucune leçon quand, pour 1 euro payé au péage, 50 centimes servent à satisfaire l'avidité des actionnaires ? Aussi, nous exigeons de renationaliser les autoroutes et refusons tout nouveau transfert pour réinvestir massivement dans les infrastructures de transport dans le cadre de la bifurcation écologique.

Il en va de même s'agissant du logement. Votre texte ne prévoit aucune révision à la hausse des objectifs de la loi SRU ni aucune augmentation du nombre de logements sociaux construits, alors que 4 millions de personnes sont mal logées et que 12 millions ont froid dans leur logement ou ne parviennent pas à payer leurs factures.

Dois-je rappeler qu'un certain Emmanuel Macron affirmait en 2017 qu'il ne voulait plus voir, en 2018, aucun homme ni aucune femme dormir dans les rues ? En 2020, pourtant, dans l'indifférence générale, 587 personnes sont mortes dans la rue. Elles avaient en moyenne 48 ans.

Enfin, vous proposez la poursuite de l'expérimentation de l'encadrement des loyers. Que cela est insuffisant ! Un article paru hier dans *Le Monde* rappelle que 37 % des loyers sont considérés comme abusifs à Paris et que cette proportion atteint 43 % en Seine-Saint-Denis. Face à la spéculation rentière, 3,5 % des ménages détenant la moitié des appartements à louer, face à l'exploitation de la misère pour le profit de quelques-uns, cessons de prendre des gants ! Il est urgent de généraliser l'encadrement des loyers à l'ensemble du territoire, de réquisitionner les 3,1 millions de logements vacants et d'engager enfin un grand programme de rénovation thermique et de construction de logements sociaux.

Nous ne sommes pas des adversaires des collectivités territoriales, au contraire. La planification que nous appelons de nos vœux ne s'appliquera pas du sommet de l'État, depuis des bureaux à Paris, de manière unilatérale et en écrasant les différents échelons. La planification que nous souhaitons doit, par sa construction et par sa mise en œuvre, donner un rôle central aux collectivités et surtout à l'échelon de base de la démocratie, celui des communes. Le quatrième D qui

manque à ce projet de loi est bien celui de la démocratie : la souveraineté populaire doit s'exprimer partout. Les objectifs de bifurcation écologique et solidaire seront décidés collectivement, puis, à chaque échelon, la manière d'atteindre ces objectifs sera discutée, laissant toute sa place à la liberté pour les mettre en œuvre. Bref, la planification est la démocratie du temps long.

En toutes circonstances, nous sommes de ceux qui souhaitent gouverner par les besoins. Voici ce que nous proposons au pays : réinventer notre futur à partir des besoins fondamentaux des gens, lesquels sont actuellement insatisfaits, pour notre honte, dans la cinquième puissance économique au monde : se loger dignement, manger à sa faim et sainement, disposer d'un droit garanti à l'eau et à l'assainissement, s'émanciper par l'école gratuite et laïque, avoir accès à un système de santé et à des services publics de qualité.

Collègues, vous l'aurez compris, ce texte technocratique ne répond pas aux urgences écologiques et sociales. Vous détruisez la République sociale en refusant de mener une politique d'égalité et de solidarité. Or détruire la République, c'est détruire le lien qui assure la cohésion entre nos concitoyens. « Je n'ai jamais séparé la République des idées de justice sociale, sans laquelle elle n'est qu'un mot », disait Jean Jaurès. Nous vous appelons donc à voter cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI. – M. Sébastien Jumel applaudit également.*)

**Mme la présidente.** Dans les explications de vote sur la motion de rejet préalable, la parole est à M. Sébastien Jumel.

**M. Sébastien Jumel (GDR).** Comme j'aurai l'occasion de le dire lors de la discussion générale, le groupe de la Gauche démocratique et républicaine est attaché à une certaine conception de l'État : un État fort, stratège, qui aménage, qui régule, qui réalise une péréquation tarifaire afin de garantir l'égal accès aux services publics, qui institue, enfin, l'égalité républicaine. En effet, la République doit être présente partout et pour tous.

Comme l'atteste notre expérience d'élus locaux, cette conception d'un État fort n'est pas dans notre esprit la négation de la décentralisation telle qu'elle a été originellement développée. Pour cela, nous pensons qu'il faut garantir un certain nombre de principes, notamment l'autonomie financière des collectivités, éviter une reconcentration des pouvoirs et veiller à l'équilibre au sein du couple qui unit le maire et le préfet, couple qui s'est révélé être particulièrement déséquilibré dans la période récente.

Je partage l'avis exprimé par Mathilde Panot : dès lors qu'elle s'inscrit dans une vision libérale, la simplification se traduit souvent dans nos territoires par un éloignement de la réponse des services publics, par leur déménagement et finalement leur déshumanisation, comme l'illustre la question des gares que vous voulez refoirguer aux régions. Elle se traduit par une désincarnation de la réponse publique. Le débat que nous avons eu, jeudi 2 décembre, sur l'incapacité de l'État à permettre l'égalité d'accès aux soins et à faire face aux déserts médicaux en est l'illustration.

Enfin, nous appelons de nos vœux la simplification, mais les maires ruraux sont confrontés à sigles ou à des procédures plus barbares et technocratiques les uns que les autres : PPRI – plan de prévention des risques d'inondation –, PPRN – plan de prévention des risques naturels prévisibles –, prévention des risques de submersion marine, schéma de couverture des risques incendie, etc. S'ils ont chaque fois des objectifs et un habillage légitime, ce sont autant de freins au développement d'une ruralité vivante et à la défense des villes moyennes comme pôles d'équipement

dans l'aménagement du territoire. Par conséquent, la simplification est attendue avec impatience par ces maires, mais pas une simplification libérale : une simplification qui permette un développement harmonieux du territoire avec et pour les habitants, en s'appuyant sur l'intelligence des élus locaux.

Nous voterons donc cette motion de rejet pour ce qu'elle porte en elle de critique globale de la politique du Gouvernement, plus que pour la critique qu'elle adresse à ce texte en particulier.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

**M. Rémy Rebeyrotte (LaREM).** Après les propos toujours mesurés et si peu caricaturaux de Mme Panot, parfois très éloignés du texte que nous examinons, permettez-moi de rappeler le travail important qui a d'ores et déjà été fait sur ce texte visant à faciliter l'action des élus dans les territoires. Je rappelle que ce projet de loi a été travaillé en profondeur par le Sénat, et en particulier par ses rapporteurs, par notre assemblée, ses rapporteurs et les quatre commissions saisies au fond.

Nous sommes évidemment favorables à la poursuite de ce travail. C'est pourquoi nous voterons résolument contre cette motion de rejet préalable. *(Mme Maina Sage, rapporteure, et M. Jean-Jacques Bridey applaudissent.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laurence Vichnievski.

**Mme Laurence Vichnievsky (Dem).** Je ne sais si nous avons jamais examiné, dans cet hémicycle, un texte qui ne fasse pas l'objet d'une motion de rejet préalable de la part de nos amis insoumis. Le systématisme nuit à la crédibilité de ces motions de rejet, mais ce n'est pas le sujet qui doit nous intéresser : il nous faut savoir si la présente motion est justifiée ou non.

Comme cela a été dit, nous sommes prêts. Les nombreux sujets abordés par ce projet de loi sont discutés pratiquement depuis le début de la législature, à travers les concertations que mènent le Gouvernement et les parlementaires avec les élus locaux et nos concitoyens. Ils ont été tellement discutés, d'ailleurs, que nombre d'entre eux ont déjà fait l'objet d'expérimentations.

On ne me fera pas croire que les élus locaux et nos concitoyens n'attendent pas ces dispositions qui concernent le transport routier, les petites lignes ferroviaires, le logement, les chemins ruraux – c'est le cas dans ma circonscription – ou, comme l'a rappelé Didier Martin, la santé.

Les sénateurs, comme nos commissions saisies sur le fond ou pour avis, ont déjà débattu de ce texte. Il est désormais urgent que nous l'examinions en séance publique, tant il est attendu par les élus locaux et, surtout, par nos concitoyens, qui en retireront un bénéfice certain.

Le groupe Dem votera donc contre cette motion de rejet. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Dem, LaREM et Agir ens.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Hervé Saulignac.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Nous allons passer environ quarante heures ensemble, aussi aurons-nous l'occasion de débattre assez largement des dispositions contenues dans ce texte. Le groupe Socialistes et apparentés aura ainsi l'occasion de commenter les insuffisances de ce texte et d'exprimer des regrets à propos de sujets dont certains ont été évoqués par Mathilde Panot.

Dès lors qu'une motion de rejet nous est soumise se pose la question de savoir si ce texte porte de graves menaces pour notre pacte républicain, pour notre équilibre institutionnel. À l'évidence, l'honnêteté nous commande de répondre par la négative.

Ensuite, la faiblesse d'un texte suffit-elle à demander son rejet et, par conséquent, le rejet des quelques avancées qu'il contient ? À l'évidence il convient, là encore, de répondre par la négative.

Le groupe Socialistes et apparentés ne votera donc pas cette motion de rejet : nous préférons faire valoir nos exigences tout au long des quarante heures de débat qui nous attendent. *(Mme Josette Manin applaudit.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Euzet.

**M. Christophe Euzet (Agir ens).** J'avais pris une feuille et un stylo pour noter scrupuleusement toutes les remarques contenues dans la motion de rejet, mais hélas, comme d'habitude, je n'ai entendu que des pétitions de principes, des grandes orientations complètement coupées de la réalité des territoires et des collectivités desquelles nous sommes censées nous rapprocher dans le cadre de l'examen de ce texte de loi. Celui-ci comprend des dispositions sur la différenciation, sur lesquelles on pourrait éventuellement ferrailler, sur la décentralisation en matière de logement social, de transition écologique ou de transport – où, là encore, on pourrait faire valoir des désaccords – ainsi que sur la déconcentration et la simplification. Mais, comme toujours on préfère passer à côté du débat.

Ce n'est pas le cas du groupe Agir ensemble, qui est tout à fait prêt à discuter de ce texte qu'il voit avec beaucoup de bienveillance, comme vous le savez. Nous voterons donc contre cette motion de rejet préalable. *(Mme Maina Sage, rapporteure, applaudit.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pascal Brindeau.

**M. Pascal Brindeau (UDI-I).** Madame Panot, vous nous demandez de faire droit à une motion de rejet préalable sur ce texte. Pour ce faire, vous avez d'abord émis plusieurs critiques sur la politique gouvernementale dans différents domaines, dont certaines peuvent être partagées par les oppositions. Ensuite, vous avez formulé votre vision de ce que devrait être le rapport entre l'État et les collectivités territoriales, ce qui est exactement le sujet dont nous avons à débattre. Votre vision relève d'un jacobinisme exacerbé, puisque vous proposez renationalisations et planifications dans différents domaines.

Nous devons poursuivre ce débat, qui est fondamental. Nous sommes ne sommes d'accord à peu près en rien avec cette vision de la République et des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Pour nous, il faut poursuivre la décentralisation et la renforcer, car elle est au cœur des besoins de nos territoires et de leurs habitants. La décentralisation est nécessaire.

Si des critiques doivent être émises sur le fond du texte, elles le seront dans le cadre du débat. Vous avez paradoxalement fait la démonstration qu'il faut faire le contraire de ce que vous proposez : vous entendez débattre de la décentralisation, de la déconcentration et de la différenciation ; je vous invite donc à le faire effectivement au lieu d'appeler à un rejet sans débat du présent texte.

C'est pourquoi le groupe UDI-I votera contre cette motion de rejet préalable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Madame la présidente, je demande la parole.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il ne faut pas influencer le vote !

**Mme la présidente.** Je vous donnerai la parole après le vote, madame la ministre.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ne vous inquiétez pas, monsieur Lecoq, tout va bien se passer !

**M. Jean-Paul Lecoq.** La ministre doit s'exprimer après le vote ; sinon, nous faisons un rappel au règlement.

**Mme la présidente.** Poursuivons, il n'y a pas lieu de s'énerver.

*(La motion de rejet préalable, mise aux voix, n'est pas adoptée.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Je souhaite répondre à la présidente du groupe La France insoumise. Vous me reprochez un texte fourre-tout ; je ne vous retournerai pas le compliment en constatant que vous avez présenté une motion de rejet fourre-tout, car je respecte votre travail.

Néanmoins, je vous invite à dépasser les considérations générales sur les milliardaires pour trancher avec nous sur le fond, sur des mesures opérationnelles qui ont fait l'objet de deux ans de concertation.

**M. Sébastien Jumel.** Touchez pas au grisbi !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Madame la députée, la diversité des territoires, que vise à prendre en compte la différenciation, est un fait et les territoires d'outre-mer, que vous avez longuement évoqués, l'illustrent parfaitement. Ils font l'objet, avec l'article 73 de la Constitution, d'un traitement différent des autres territoires français. Mme la rapporteure Maina Sage sait combien nos concitoyens d'outre-mer sont attachés à la différenciation. Mais l'outre-mer n'est qu'un exemple parmi d'autres.

S'agissant du RSA, j'ai bien noté que vous approuviez notre proposition de faire financer le dispositif par l'État. Après négociation, nous avons en effet décidé d'expérimenter cette mesure avec le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, qui lui est favorable. Le projet de loi permettra la recentralisation du dispositif ; aussi je ne comprends pas l'objet de votre divergence.

En ce qui concerne le logement social, M. le rapporteur Mickaël Nogal a très bien expliqué son intérêt et rappelé l'action du Gouvernement dans ce domaine, dans le prolongement de la loi SRU.

**M. Jean-Paul Lecoq.** La loi Gayssot !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** À moins que je ne me trompe, il me semble que ce sujet est également très important à vos yeux.

Nous poursuivons par ailleurs la décentralisation de la gestion des routes nationales commencée sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Notre objectif est d'améliorer cette gestion par une plus grande proximité et non d'engager une quelconque privatisation.

Je pourrais poursuivre ainsi longtemps, mais nous reviendrons sur les différents sujets que vous avez abordés au cours de l'examen des amendements. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.)*

## DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Nous entamons la discussion générale. Les temps de parole indiqués pour chaque groupe sont donnés à titre indicatif puisque que la conférence des présidents a décidé d'appliquer la procédure du temps législatif programmé.

La parole est à Mme Bénédicte Taurine.

**Mme Bénédicte Taurine.** Le projet de loi 3DS aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale porte sur la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale. Il traite de sujets très variés et comprend plus de deux cents articles. Il est examiné dans le cadre d'un temps législatif programmé de quarante heures et se situe à la limite du champ de la loi ordinaire puisque l'article 1<sup>er</sup> concerne la différenciation, c'est-à-dire l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, et modifie intrinsèquement nos institutions. Ce projet de loi aurait donc dû être de niveau constitutionnel.

Comme son titre I<sup>er</sup> l'annonce, vous faites entrer la différenciation dans le code général des collectivités territoriales. Le texte permettra à des collectivités d'une même catégorie, par exemple les départements, de se voir attribuer des compétences différentes, ce qui privera nos concitoyens d'une vision claire des responsabilités des élus.

Cette nouvelle affirmation de la décentralisation ne garantit plus l'homogénéité de l'application de la loi sur le territoire national. Par ce projet de loi, le Gouvernement remet en cause l'indivisibilité de la République.

**M. Bruno Millienne.** Pourquoi voient-ils toujours tout en noir et blanc ? C'est bien aussi, la couleur !

**Mme Bénédicte Taurine.** Dans son évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de la France, la Commission européenne a critiqué les « multiples niveaux administratifs au niveau local qui créent des problèmes de doublons, de coordination et de confusion des rôles ». Pierre Steinmetz, ancien membre du Conseil constitutionnel, a relevé quant à lui que notre époque était marquée par un déficit démocratique patent et que les citoyens avaient besoin de clarté dans les attributions de compétences des collectivités territoriales. Selon lui, « le citoyen français doit comprendre ce qui se passe et qui le fait ». Je partage cette opinion.

Or, par ce dernier grand texte de la législature, vous finissez de perdre les citoyens et vous les éloignez de la vie politique. Vous allez rendre plus opaque l'exercice de leurs compétences par les élus locaux alors que le millefeuille territorial est déjà complexe pour tout un chacun. L'important serait de permettre à nos concitoyens de comprendre l'organisation politique de notre pays, mais vous faites le contraire.

Un D brille d'ailleurs cruellement par son absence : celui de démocratie – Mathilde Panot l'a souligné tout à l'heure. Vous ne faites pas confiance au peuple alors que l'enjeu majeur est d'informer les citoyens et de les impliquer dans la vie publique, notamment pour lutter contre l'abstention. Près de deux électeurs sur trois n'ont pas voté aux élections régionales de juin dernier et, malheureusement, aucun texte de ce quinquennat ne se sera saisi de ce problème. Bien au contraire, le Président de la République et le Gouvernement, dans leur manière d'exercer le pouvoir et d'écraser le Parlement, n'ont pas respecté le vote des citoyens, ce qui n'encourage pas les Français à se déplacer dans les urnes.

Entre autres trouvailles, le texte prévoit le transfert aux régions de la gestion des lignes de train à faible trafic alors que leurs finances sont déjà insuffisantes et que le réseau est affecté par des décennies de sous-investissement. La préservation de ces lignes indispensables au quotidien des Français n'est désormais plus garantie.

Autre sujet de préoccupation majeure auquel s'attelle le texte : la prolongation de la loi SRU, ou plutôt loi Gayssot, qui impose des quotas de logements sociaux aux communes. L'écart entre l'offre et la demande est abyssal puisque seuls 875 000 logements ont été agréés en 2020, contre 1,7 million de ménages dans l'attente d'un logement social. Au sujet de l'application de cette loi, la Cour des comptes a relevé, dans son rapport de février 2021, que les sanctions sont peu appliquées lorsque les communes sont carencées. Nous attendions donc des mesures fortes et un durcissement des sanctions à l'encontre des communes hors la loi, pour qu'enfin les quotas soient respectés, mais, en l'état actuel du texte, il sera toujours possible de les contourner. La majorité répète à qui veut bien l'entendre que son objectif est la mixité sociale. Pourtant, vous permettez toujours aux mêmes, notamment les communes qui créent des ghettos de riches, de se dédouaner de leurs responsabilités. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI. – M. Jean-Paul Lecoq applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sébastien Jumel.

**M. Sébastien Jumel.** Chers collègues,...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Et néanmoins camarades !

**M. Sébastien Jumel.** ...madame la ministre, après le Sénat, nous examinons aujourd'hui le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, en vue de son adoption au mois de janvier 2022. De votre aveu même, madame la ministre, il s'agit d'un texte très technique, qui se veut « concret, utile et de terrain ». Je partage votre avis : ce texte est, au bout du compte, très technique et dépourvu de contenus structurants. Votre présentation est d'ailleurs une manière polie d'indiquer au Parlement et aux élus que vous avez renoncé à tirer les enseignements de ce qui était pourtant au cœur du grand débat lancé à Grand Bourgtheroulde, chez M. le rapporteur Bruno Questel, comme un semblant de réponse à la colère des ronds-points jaunes.

Que nous disent, en effet, les élus de proximité et les populations oubliées et humiliées de la République, qu'elles vivent en milieu rural, au cœur des villes moyennes ou dans les poches d'exclusion des quartiers populaires des grandes métropoles ? Ils disent, tout simplement, que leurs vies valent autant que les autres, que leurs enfants ne sont pas moins intelligents que les autres, que leur santé n'a pas moins d'importance que celle des élites et qu'ils ont les mêmes droits fondamentaux – les droits au transport, à l'éducation, à la formation, à la sécurité et à une vie digne et tranquille – que les autres.

Vous l'avez reconnu dans votre intervention liminaire, madame la ministre : il n'est plus question pour vous, au prétexte légitime qu'il ne faudrait pas déstabiliser de nouveau nos élus par un *big bang* territorial, de corriger le profond mouvement de déménagement des territoires accéléré par les lois MAPTAM et NOTRE. Nous le regrettons.

Avec la majorité de nos concitoyens et de nos élus – voilà pourquoi j'ai fait référence à Grand Bourgtheroulde –, nous continuons de dire stop à la métropolisation et à la régionalisation des réponses, qui éloignent chaque jour un peu plus de nos territoires de vie les grands services de l'État.

Nous pourrions, avec Jean-Paul Lecoq, vous expliquer ce qui se passe lorsqu'on localise les services de l'État à Caen, le rectorat de Rouen et la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) notamment. Ce mouvement de déménagement est singé par les organes publics, parapublics et privés – URSSAF, caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), caisse d'allocations familiales (CAF), Enedis, SNCF, La Poste, EDF –, qui s'organisent eux aussi en super-régions, loin du cœur et loin des yeux. Dès que ces grands services publics sont loin du cœur et loin des yeux, on abîme la proximité, la réactivité, l'humanité de la réponse et, comme nous le disent souvent les maires, la connaissance des réalités concrètes du terrain.

Un maire me disait l'autre jour qu'il avait l'impression, lorsqu'il déposait un permis de construire, qu'on cherchait sa commune sur Google Maps pour savoir où elle était située. Alors qu'il y est né et qu'il y a grandi, on lui explique quels sont les risques naturels de sa commune, les problèmes qu'on y rencontre et les solutions qu'on doit y appliquer.

Dans le même temps, sur tout le territoire, vous avez continué à encourager la croyance libérale irréfragable selon laquelle tout ce qui conduit à réduire la dépense publique est bon pour les Français. Les intercommunalités mastodontes et les fusions de communes qui effacent l'identité des villages vident peu à peu les communes de leur capacité concrète à être utiles aux habitants et à être l'incarnation de la République partout et pour tous.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Ce n'est pas nous qui l'avons fait !

**M. Sébastien Jumel.** Ce n'est pas vous, je vous le concède, madame la ministre, mais votre gouvernement n'a pas freiné cette évolution et n'a, à aucun moment, tenté de s'y opposer.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Vous n'inversez pas la logique !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Si, justement !

**M. Sébastien Jumel.** En effet, vous n'inversez pas la logique.

**M. Bruno Millienne.** À la demande des élus !

**M. Sébastien Jumel.** Je n'étais pas là, mais on me l'a raconté :...

**M. Bruno Millienne.** Ah !

**M. Sébastien Jumel.** ...un directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) a déclaré récemment, devant l'Association des maires ruraux de la Seine-Maritime, qu'il y avait trop de communes et trop d'écoles. De toute évidence, le profond mouvement de déménagement des territoires n'est pas remis en cause par le Gouvernement !

En commission, vous m'avez indiqué que le temps du grand déménagement était révolu, madame la ministre, mais alors pourquoi, alors que la carte scolaire est en cours d'élaboration dans mon département – selon un calendrier d'ailleurs différent de celui des autres années puisque l'on nous demande d'être prêts fin janvier –, les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) sont-ils envoyés par les DASEN auprès des petits maires ? Il n'y a d'ailleurs pas de petits maires, selon moi, mais seulement des maires.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Très bien !

**M. Sébastien Jumel.** Toutefois, les maires des petites communes sont souvent considérés comme des petits maires par les services de l'État.

Certes, toute fermeture d'école doit désormais faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, mais les représentants de l'État ont tôt fait de menacer les maires qui refusent de fermer l'école de leur commune de supprimer leur DETR ou de les priver de subventions et de soutien pour leurs projets communaux.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Ce n'est pas vrai !

**M. Sébastien Jumel.** Madame la ministre, ma position représente bien, je crois, celle des députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine : je suis pour un État fort et stratège, qui planifie intelligemment, qui régule, qui aménage et qui prend soin. Nous sommes pour un État qui garantit l'égalité républicaine et le droit à la santé, à l'éducation, au transport et à une vie digne et sûre pour tous. Tel est le sens des propositions que nous avons formulées pendant toute la législature, notamment jeudi dernier, lors de notre niche parlementaire, pour lutter contre les déserts médicaux. Tel est le sens des propositions en faveur de l'égalité républicaine que nous avons défendues lors de notre tour de France des hôpitaux et des EHPAD.

Si les territoires se portent mal aujourd'hui, c'est en raison de la prééminence de la logique comptable sur l'aménagement sanitaire du pays. En effet, en matière de gouvernance, les ARS se comportent bien plus souvent en garantes de l'orthodoxie budgétaire qu'en défenseuses de l'aménagement sanitaire du territoire. Sur cette question, le projet de loi reste au bord du gué et ne permettra pas de sortir la santé du dogme des régles comptables.

Je sais que certains ministres, ainsi que l'entourage du Premier ministre précédent, ont évoqué la possibilité de revenir sur l'existence même des ARS. On parle désormais d'intégrer quelques élus dans leur gouvernance : je ne suis pas certain que cela changerait grand-chose.

C'est le sens également de nos propositions pour défendre les lignes de vie de la SNCF, avec des gares qu'il conviendrait de ne pas déshumaniser. Or, étant donné que les gares sont fermées et que l'État a cessé d'investir, la gestion des petites lignes de vie sera transférée aux régions. Il y en a de nombreuses près de chez moi : la ligne Abbeville-Le Tréport, la ligne Abancourt-Le Tréport, ainsi que la ligne Dieppe-Rouen, qui mériteraient d'être électrifiées. Peut-être les régions seront-elles plus réactives et davantage soumises à la pression des élus et des habitants pour les entretenir,...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il faut des contrôleurs !

**M. Sébastien Jumel.** ...mais je constate qu'en Normandie, la première décision du président de région a été, pour notre sécurité, pour notre tranquillité et pour assurer la mobilité des personnes âgées, de supprimer la présence des contrôleurs dans les trains !

La péréquation, l'égalité tarifaire, l'égalité qualité de service où que l'on habite et la possibilité de prendre le train à des tarifs péréqués, que l'on réside dans une petite ville ou dans une grande : voilà l'engagement que nous souhaitons pour un service public ferroviaire national. Toutefois, les transferts de compétences dont il est ici question n'offrent pas de telles garanties.

Que deviendront les 4 000 kilomètres de ligne actuellement menacés de fermeture ? Que deviendra la promesse d'un aménagement harmonieux du territoire ? Que

deviendra la promesse de lutte contre le changement climatique sans le soutien direct et massif de l'État pour, justement, aménager le territoire ?

C'est le sens, enfin, de nos combats pour une école à même de réparer l'ascenseur social de la République, avec des effectifs à dimension humaine préservés. J'ai eu l'occasion de dire ce que nous pensons de la manière dont les cartes scolaires sont élaborées, non seulement dans mon département – je ne voudrais pas faire une fixation sur la Seine-Maritime, où les relations avec les services de l'État sont bonnes –, mais partout en France, en raison des consignes nationales qui sont données.

Au contraire d'un affaiblissement de l'État, nous sommes pour des services publics partout et pour tous. Et même si je note – positivement – la volonté du Gouvernement de corriger l'effacement de la réponse publique de proximité, notamment au travers des maisons France Services, que des maires et des intercommunalités se sont engagés à créer – comment le leur reprocher ? –, il ne s'agira que d'un pansement destiné à soigner les plaies du recul organisé des services publics dans nos territoires respectifs – j'ai évoqué la fermeture des antennes de la CPAM – mais on peut aussi songer à la Mutualité sociale agricole (MSA) – ou encore des bureaux de poste.

Il revient donc désormais aux maires d'instituer des maisons France Services et, par la même occasion, de payer pour cela, car il s'agit clairement d'un transfert de charges du contribuable national vers le contribuable local, lequel, c'est évident, ne sera pas toujours compensé.

La crise sanitaire a révélé combien les collectivités locales, qu'il s'agisse, bien sûr, des communes, mais aussi des départements et des régions, ont été des opérateurs efficaces et utiles, pour organiser la vaccination au plus près des habitants ou encore pour distribuer des masques au moment ils manquaient. Dans ce contexte, que répondez-vous à l'AMF – Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité –, qui estime, si les chiffres dont je dispose sont bons, à 5,1 milliards d'euros le coût global de la gestion de la crise pour les collectivités locales et à seulement 440 millions la compensation par l'État ?

Dans un autre registre, vous affirmez vouloir simplifier, ce qui devient urgent tant l'excès de normes transforme l'État fort en État autoritaire. J'en veux pour preuve le sort réservé aux maires ruraux ou de ville moyenne, qui veulent défendre leur commune et la développer en construisant des logements en fonction des besoins de la population ou de populations nouvelles. Que dit-on à ces élus ? Vous le savez, madame la ministre, on leur répond, entre autres sigles : PPRN, PPRI, risque de submersion marine, schéma départemental d'analyse et de couverture des risques d'incendie, ou encore ZPPAUP – zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Certes, ces documents répondent à des préoccupations légitimes.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Ah !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Tout de même !

**M. Sébastien Jumel.** Il est légitime, bien sûr, de lutter contre les submersions marines, les risques naturels ou les risques technologiques. Mais de quels moyens les maires disposent-ils pour ce faire ? L'État les accompagne-t-il ou exige-t-il, de manière abrupte, le respect de normes, empêchant tout développement ?

Comme je le dis souvent, lorsqu'il n'y a plus de développement, nous ne sommes pas dans le développement mais dans le sous-développement durable. Certaines communes sont ainsi empêchées de construire deux ou trois maisons par an au nom de la loi « climat et résilience » et des dispositions qu'elle contient en matière d'artificialisation des sols. Cette loi va faire des SRADDET – schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – l'équivalent de ce qu'est le droit européen dans notre hiérarchie des normes, c'est-à-dire une norme supérieure aux PLU – plans locaux d'urbanisme –, soit aux règlements d'urbanisme et aux POS – plans d'occupation des sols. Toute construction sera interdite en zone rurale. Et aux agriculteurs qui demanderont un permis pour bâtir une simple grange, on répondra que l'extension n'est pas conforme au plan local d'urbanisme ; c'est malheureusement la réalité à laquelle nous sommes confrontés.

Les normes qui volent en escadrille et qui prennent le pas sur le réel et le possible, la technocratie qui remplace l'intelligence, le parapluie en béton armé en lieu et place du sens des réalités et des responsabilités : voilà que les 100 maires de ma circonscription m'ont décrit il y a quelques jours, à Landes-Vieilles-et-Neuves, pour crier non leur désespérance, mais leur mobilisation pour une ruralité vivante.

J'en parle parce que ce sujet montre combien la ruralité se trouve parfois sous le joug de la technocratie – je développerai cet exemple, avant de conclure rapidement. Une commune de moins de 150 habitants qui dispose de moins de 2 000 euros de capacité d'autofinancement parviendra-t-elle à investir 190 000 euros pour se doter d'une poche à incendie, au cours d'un seul mandat et au prix du renoncement à tout investissement en faveur des écoles, des crèches et des services à la population ? Voilà la réalité à laquelle nous sommes confrontés.

Une vraie loi qui redonnerait de l'oxygène aux collectivités locales, aux communes et à la démocratie locale permettrait d'en finir avec ces excès ubuesques ; ce n'est pas le cas ici. À défaut, garantisser-nous, madame la ministre, que le rapport gouvernemental sur la défense incendie, que le Sénat a obtenu par voie d'amendement, nous permettra de desserrer l'étau en Seine-Maritime comme ailleurs – c'est ce que j'espère.

Sur tous ces sujets, je l'ai dit en commission, le couple préfet-maire apparaît comme un couple à l'ancienne, comme nous n'en voulons plus, un couple au sein duquel le premier décide de tout, tout seul, avec l'autorité et la force de l'État, en engageant tout le monde, alors que les maires agissent avec responsabilité et savent ce qui est bon pour leur commune.

Au cours du débat à venir, nous formulerons des propositions afin de réaffirmer notre attachement à la clause générale de compétence des communes – c'est une évidence –, mais aussi des départements. À cet égard, si je suis favorable à la généralisation de l'expérimentation menée par les élus de Seine-Saint-Denis s'agissant du RSA, qui pesait tellement sur le budget du département qu'il l'étouffait,...

**M. Bruno Millienne.** Dites-le à Mme Panot !

**M. Sébastien Jumel.** ...je crains néanmoins que, demain, si les départements n'ont plus la gestion de ce dispositif, voient leurs compétences transférées aux métropoles, sont vidés de leur substance, le couple commune-département, qui est un pilier de la République de proximité, ne soit affaibli et effacé, ce que nous ne voulons pas.

Nous veillerons aussi à ce que la loi Gayssot – que l'on appelle « SRU », mais c'est bien un ministre communiste qui l'a défendue –...

**M. Jean-Claude Leclabart,** *rapporteur pour avis.* Ce n'était pas une majorité communiste !

**M. Sébastien Jumel.** ...soit préservée. Je prends note positivement de votre volonté de rétablir le texte en ce sens, après qu'il a été modifié par le Sénat : nous serons attentifs sur ce point.

Pour résumer, nous ferons des propositions pragmatiques – j'espère que certaines emporteront votre conviction – afin de réaffirmer notre attachement à un État qui prend soin, fort de son organisation territoriale décentralisée. C'est ce qui constitue – je crois que nous nous rejoignons sur ce point – l'originalité de la France, une et indivisible, fière de sa diversité en outre-mer et en Corse – même si cette spécificité aurait pu être mieux reconnue dans le projet de loi – et fière de sa capacité à prendre soin du territoire dans son ensemble. Voilà dans quel état d'esprit le groupe communiste aborde l'examen de ce texte technique, mais, finalement, très politique. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je profiterai de mon intervention à cette tribune pour faire quelques rappels qui sous-tendent le texte que nous examinons.

D'abord, l'intercommunalité n'est pas l'ennemi des communes, bien au contraire, et elle le sera de moins en moins : c'est pourquoi nous avons rétabli l'équilibre entre ces deux niveaux de collectivité en commission.

Rappelons qu'en 1992, face à l'accroissement des compétences que les communes ne pouvaient plus assumer seules et qui demandaient de la stabilité – je pense au développement économique ou encore à la collecte et au traitement des ordures ménagères –, le choix du maintien de la proximité communale a été fait, en parallèle du développement d'outils de gestion stables par l'intermédiaire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi avons-nous heureusement échappé à des fusions autoritaires de communes, comme cela s'est produit dans d'autres pays.

Bien entendu, les communes elles-mêmes peuvent prendre des initiatives – je pense ici aux communes nouvelles –, mais, dans notre pays, nous partons d'abord de la volonté communale – c'est important de le rappeler.

Les intercommunalités apparaissent d'ailleurs plus pertinentes que jamais eu égard aux enjeux relatifs à la transition écologique et à résilience climatique. Nous voyons bien l'intérêt de leur confier des compétences telles que la GEMAPI – gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations –, l'eau potable et l'assainissement, les mobilités, l'organisation de l'habitat ou la préservation des espaces naturels.

Dans le même ordre d'idée, la loi SRU, dont il s'agit ici de réaffirmer et de prolonger les effets, n'a pas été faite pour ennuyer les communes, mais pour lutter contre la ghettoïsation et le cloisonnement urbain des populations et pour maintenir – sans doute insuffisamment – une mixité des publics et des parcours dans l'habitat. Le projet de loi vise ainsi à réaffirmer les objectifs de mixité et de diversité : il s'agit avant tout de bien tenir le cap.

Par ailleurs, faut-il rappeler la nécessaire unité de l'État, au plan national bien sûr, mais aussi et peut-être surtout dans les territoires ? Plus que jamais, les élus et acteurs locaux en ont

besoin. Il n'y a rien de plus déstabilisant que d'avoir, sur un même dossier, des avis divergents de la part de plusieurs directions ou organismes appartenant à l'État. C'est un peu comme si, en parallèle du préfet de département ou de région, il y avait un préfet de l'environnement ou de la santé, pour ne prendre que deux exemples de compétences de l'État – toute ressemblance avec des choses vécues sur le terrain ne serait évidemment que pure coïncidence.

Non, les agences et services extérieurs de l'État ne sont pas autonomes. Ils doivent agir en lien très étroit avec les préfets, qui représentent le Gouvernement dans son ensemble, et dans un rapport de confiance absolument indispensable. Dire cela, ce n'est pas remettre en cause l'existence des agences ou des services extérieurs mais, dans une logique de déconcentration, réaffirmer que l'unité de l'État est toujours nécessaire et même impérieuse face à des crises écologiques ou sanitaires majeures.

On nous reprochera sans doute de faire la part belle aux départements dans cette nouvelle phase de décentralisation – même si nous ne revenons heureusement pas à une clause générale de compétence. À cela, je répondrai que, depuis la loi de 2016, la taille de certaines régions a renforcé la place du département ainsi que l'intérêt de sa dimension et de sa proximité. De plus, le département est, depuis l'origine, une institution de gestion, dotée de services et de personnels, ce qui en fait un échelon stable et apte à accueillir de nouvelles compétences ou à conforter celles dont il dispose déjà. Le texte tient compte de ces réalités.

Enfin, sur la différenciation, nous étendons le pouvoir réglementaire local ainsi que les possibilités d'expérimentation, c'est-à-dire que nous allons au maximum de ce qu'il est possible de faire sans changement constitutionnel.

Concernant Marseille, nous traduisons dans le texte les objectifs fixés par le Président de la République en lien avec les acteurs locaux pour adapter les institutions et les modalités d'intervention aux enjeux de sauvegarde et à ceux du nouveau projet de la cité phocéenne. Marseille et la métropole d'Aix-Marseille-Provence le valent bien tant elles jouent un rôle majeur dans notre concert national. Que serions-nous sans les Marseillais et sans *La Marseillaise*!

Voilà quelques éléments que je souhaitais rappeler au moment où nous abordons ce dernier texte de la législature pour faciliter une nouvelle fois la vie des élus et des acteurs locaux de nos territoires, et pour leur permettre de prendre plus facilement l'initiative au moment où leur engagement pour la protection de nos populations et la relance de notre pays est plus déterminant que jamais. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM. – M. Vincent Bru applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous voici partis pour près de quinze jours de discussion, en séance publique, sur ce texte qui touche à la décentralisation, à la déconcentration, à la différenciation et à la simplification. Le Gouvernement a qualifié ce projet de loi depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, de grand rendez-vous pour les collectivités territoriales. Ce rendez-vous, manqué tant de fois depuis le début du quinquennat, doit illustrer à quel point ce pouvoir, ce gouvernement et ce président de la République ont compris la France des territoires et la diversité de notre nation.

Votre intention est louable, sa concrétisation nécessaire et urgente, mais ce texte rate malheureusement sa cible. Nous ne sommes à vrai dire guère surpris par cet échec, tant le coup

d'essai que constituait la loi « engagement et proximité », en 2019, avait déjà manqué son objectif d'apporter des réponses au bloc local.

Comment en sommes-nous arrivés là? D'abord par l'installation, en 2017, d'un pouvoir qui considérait qu'il était tout, qu'il n'avait besoin de personne et que sa majorité écrasante, constituée de députés issus de la société civile qui connaissaient la vie, le dispensait de s'appuyer sur les corps intermédiaires; il n'y avait plus besoin de fédérations, d'associations, de représentants élus ni de collectivités territoriales,...

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Jumel, sors de ce corps!

**M. Raphaël Schellenberger.** ...tous ces échelons intermédiaires qui font pourtant la démocratie du quotidien et de proximité.

Ensuite, la conception d'un pouvoir concentré entre les mains d'un président omniscient s'est violemment heurtée à la réalité des territoires. Les gilets jaunes ont rappelé qu'on ne pouvait pas décider seul contre tous, contre l'avis de chacun, et qu'il fallait construire ensemble pour faire nation. Il s'est ensuivi un grand débat: il est surprenant que d'une contestation née de quelques mesures fortes contre lesquelles les Français se sont mobilisés débouchent des propositions de restructuration institutionnelle. De manière symptomatique, certains pouvoirs avancent toujours des réponses institutionnelles à des problèmes pourtant simples soulevés par les Français.

La loi « engagement et proximité » est opportunément arrivée à la veille des élections municipales car, censée caresser les maires dans le sens du poil et leur redonner de la visibilité, son adoption était bienvenue pour une Macronie en quête de candidats. Le signal était clair: cette loi était le texte des maires, mais ces derniers ont largement dit ce qu'ils en pensaient; elle a donc manqué sa cible et remis à plus tard les dispositions sur les départements et les régions.

Nous y sommes, voici le projet de loi sur les départements et les régions! Mais le paradigme reste le même: la loi NOTRE est mauvaise et ses « irritants », dont on parlait au moment du texte « engagement et proximité », restent la cible. Tout le monde est d'accord, y compris vous, monsieur le rapporteur,...

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je vous le confirme!

**M. Raphaël Schellenberger.** ...comme vous l'avez écrit dans un rapport que nous avons commis ensemble: la loi NOTRE est la pire loi d'organisation territoriale depuis 1982.

**M. Maxime Minot.** Ça, c'est bien vrai!

**M. Raphaël Schellenberger.** Pourtant, vous nous présentez un texte qui ne touche toujours pas à la loi NOTRE – ou qui en modifie une demi-virgule! Vous dites: « Nous savons que le problème est la loi NOTRE mais nous ne la modifierons pas »: voilà qui est incompréhensible!

Décentralisation, déconcentration, différenciation et simplification, dites-vous. Sur la décentralisation, vous avez fait valoir en commission, madame la ministre, qu'en cherchant bien, on en trouverait un peu – ce sont vos termes. Nous en avons donc cherché attentivement et n'en avons pas trouvé beaucoup, à l'exception de quelques transferts de gestion d'infrastructures – je pense notamment aux routes. Il n'y a donc pas vraiment de mouvement de décentralisation.

S'agissant de la déconcentration, on reste dans l'eau tiède. Vous dites vouloir rétablir le rôle du préfet de département et développer le couple maire-préfet : nous vous prenons au mot mais vous refusez que le préfet, qui connaît le territoire et les élus, exerce une tutelle de proximité sur l'ensemble des organismes de son ressort comme les services départementaux de l'OFB ; vous n'osez pas plus reconnaître le principe selon lequel le préfet représente le Gouvernement dans le département pour tous les actes. Encore une fois, pour la déconcentration, vous en restez à des demi-mesures.

Quant à la différenciation, nous contestons votre approche qui n'est qu'une réponse administrative à un problème politique. Ce dernier réside dans la suppression de la clause générale de compétence à laquelle a procédé la loi NOTRE, dont l'inspiration était d'empêcher à tout prix que les élus se saisissent de ce qui les intéresse et qu'ils n'agissent qu'après autorisation. La disparition de cette clause est contraire au principe même de la décentralisation, qui permet aux élus locaux d'apporter des réponses circonstanciées à des questions qui ne se posent parfois que dans le ressort d'une seule collectivité territoriale. Pour répondre à ce problème, vous imaginez un nouveau concept administratif, celui de la différenciation. La logique de cette notion est la suivante : plutôt que d'avoir le droit de faire ce qu'ils veulent quand ils en ont besoin, les élus locaux pourront demander à l'État l'autorisation d'agir. Les élus auront le droit de lever la main pour demander la permission de régler une question qui ne se pose que dans leur collectivité. Vous refusez d'inscrire dans la loi le principe selon lequel les élus peuvent intervenir dans un domaine qui les concerne.

Enfin, vous procédez à quelques mesures bienvenues de simplification, comme il est de coutume dans les textes balais de fin de quinquennat. Il n'y a en général pas beaucoup de cohérence dans ces mesures de simplification et d'adaptation, qui traînent dans les tiroirs et qui profitent d'un véhicule législatif. Ainsi, des dispositions sur les écuries nationales, le logement, la santé, la culture, la coopération transfrontalière et le droit funéraire figurent à la fin du texte : ces mesures de simplification sont bienvenues, mais il s'agit d'un texte balai de fin de mandat.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Réhabilitons le balai !

**M. Raphaël Schellenberger.** Le Sénat a voulu vous aider dans cette œuvre de simplification, mais vous avez supprimé soixante articles introduits par la chambre haute. Vous avez modifié en outre une vingtaine d'articles qu'il avait travaillés au fond, balayant ainsi tout un travail parlementaire.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ce n'est pas vrai ! Vous n'étiez même pas là !

**M. Raphaël Schellenberger.** C'est bien dommage et cela illustre le fonctionnement de la navette parlementaire depuis quatre ans et demi.

Vous nous offrez en définitive une vision de la subsidiarité proche de celle qui vous a guidés depuis le début du quinquennat. On a longuement parlé de Tocqueville lors de l'examen du texte « engagement et proximité », on l'a un peu moins évoqué en commission à propos de ce texte-ci, mais votre conception de la subsidiarité reste celle d'un mouvement descendant : c'est le pouvoir central qui autorise les collectivités territoriales à agir de temps en temps, alors que la subsidiarité est plutôt un mouvement ascendant – tel est d'ailleurs l'esprit des rapports avec l'Union européenne. Je rêve d'une France qui accepte enfin la dimension ascendante de la subsidiarité et qui, prenant les collectivités dans un ordre de taille croissant,

conduit l'une à confier à la suivante une responsabilité qu'elle se sait trop petite pour exercer ; au lieu de cela, vous restez malheureusement dans une logique où on exécute en bas ce qui a été décidé en haut. Des exécutants, certes dotés parfois de beaux budgets, voilà votre conception des élus locaux !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** C'est brumeux !

**M. Raphaël Schellenberger.** La grande différence avec la loi « engagement et proximité » est que ce texte vient après les élections départementales et régionales, et non avant elles.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Monsieur est observateur !

**M. Raphaël Schellenberger.** Votre espoir d'avoir des élus dans ces collectivités étant déjà déçu, pourquoi leur confier davantage de responsabilités ainsi que les moyens d'exercer le mandat que les Français leur ont donné ? Voilà votre raisonnement ! Le groupe Les Républicains sera mobilisé pour défendre les collectivités territoriales que nous connaissons pour en gérer une grande majorité. Nous sommes plus que jamais attachés à la libre capacité d'agir des élus locaux.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Aucun applaudissement sur les bancs du groupe Les Républicains !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Patrick Loiseau.

**M. Patrick Loiseau.** Les territoires sont le cœur de notre République. Ils impulsent une dynamique, forgent l'identité de notre pays et sont notre fierté à travers le monde. La France qui rayonne, la France qui inspire, la France qui attire, c'est celle des territoires !

Les élus locaux sont les piliers de ce maillage territorial indispensable au bon fonctionnement de notre démocratie. D'ailleurs, le maire reste, au fil des enquêtes, l'élu préféré des Français. Cependant, cet engagement dans la vie locale est de plus en plus difficile car les élus sont confrontés à des complexités administratives qui freinent, découragent et parfois empêchent des actions de bon sens d'arriver à leur terme, quand elles ne dressent pas un mur d'obstacles devant des initiatives innovantes porteuses d'avenir.

Élus de la nation, mais choisis par un territoire, nous savons combien les deux sont indissociables. La nation sans les territoires n'aurait pas de raison d'être et les territoires ont besoin du soutien de l'État pour pleinement s'épanouir dans le respect de leur diversité.

Je veux le dire d'emblée, madame la ministre, nous vous savons gré, avec l'ensemble de mes collègues du groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés, du travail colossal que vous avez mené depuis plusieurs années : vous avez parcouru le territoire à la rencontre des élus pour les écouter et pour inscrire dans la loi des solutions cohérentes à leurs difficultés quotidiennes.

Chers collègues, aucune partie du territoire national ne doit rester sur le bas-côté de la route : telle est la juste conclusion que le Gouvernement a tirée de ces rencontres. Nous devons lutter contre les inégalités régionales et donner à chacun les moyens de sa croissance. C'est pourquoi notre majorité a entamé, dès 2017, un travail pour accompagner les territoires...

**M. Maxime Minot.** Pour les détruire !

**M. Patrick Loiseau.** ...en leur faisant confiance et en leur donnant davantage de marges de manœuvre pour asseoir un meilleur cadre de vie quotidien et engager un nouvel élan qui tienne compte de la richesse que sont les spécificités territoriales.

Il y a eu la loi « engagement et proximité », la loi organique relative à la simplification des expérimentations locales, la création de la collectivité européenne d'Alsace et, plus récemment, la réforme de la formation des élus. Ces différents textes ont suivi la même ligne d'action : simplifier l'action publique, lever les freins et les blocages et faciliter la vie des maires et des élus.

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit 3DS, vient parachever ce travail. S'il ne bouleverse pas le cadre de la décentralisation, respectant par là même l'engagement pris en début de mandat de ne plus rien modifier en profondeur pour enfin laisser le temps aux élus d'absorber les réformes précédentes, trop nombreuses et souvent très peu préparées, le texte entend rendre plus fluide et plus efficace l'action publique dans les territoires. Les réformes à répétition depuis 2010 n'ont pas été à la hauteur des enjeux ; c'est la raison pour laquelle le projet de loi doit véritablement traduire l'engagement du Président de la République, et de notre majorité, en faveur d'une ambition nouvelle pour nos territoires.

En commission des lois, nous avons rétabli une partie des dispositions du projet de loi initial tout en conservant certains ajouts du Sénat. La cohérence a été notre fil rouge : il ne s'agit pas de faire de ce texte un fourre-tout législatif sans véritable lisibilité, mais un instrument de simplification et d'incitation pour les élus locaux. Au cours de la navette parlementaire, ce travail de cohérence a été accompli par les rapporteurs, dont je souhaite souligner l'engagement. Permettez-moi de saluer en particulier ma collègue Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure sur les titres relatifs à la déconcentration et aux mesures de simplification de l'action publique.

Cohérence et rationalité ont été les maîtres-mots des apports proposés par notre groupe à ce projet de loi. Nous avons choisi, plutôt que de partir dans tous les sens, de nous concentrer sur quelques axes prioritaires en proposant des mesures de bon sens pour une véritable efficacité sur le terrain.

Le premier, c'est la gouvernance des agences publiques qui agissent directement dans les territoires : il nous semble nécessaire de la rendre plus efficace et plus lisible. Nos collègues Philippe Vigier et Christophe Jerretie ont ainsi déposé plusieurs amendements, cosignés par l'ensemble du groupe. Ils visent à placer cinq agences territoriales de l'État – l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le CEREMA, etc. – sous la tutelle du préfet de région, et à créer des délégations départementales pour chacune d'entre elles. Nous avons également une autre proposition : celle de fusionner ces différentes agences territoriales de l'État en une agence unique. Simplicité et clarté : c'est tout l'enjeu de l'efficacité de l'action publique que nous voulons voir dans nos territoires.

Un autre sujet nous préoccupe : les ARS, dont nous avons vu, depuis presque deux ans, à quel point l'action dans les territoires pouvait être cruciale. Ainsi, nous proposerons de placer le directeur général de l'agence régionale de santé sous l'autorité fonctionnelle du préfet de région. Il s'agit de tirer les enseignements de la crise sanitaire, qui a mis au jour certaines lacunes, voire des dysfonctionnements, dans le partage de l'information concernant la conduite de la politique de santé sur le terrain par les directions générales des ARS. En outre, notre groupe propose de définir dans la loi les missions de la délégation départementale de l'ARS ; elles ne le sont pas à ce jour et varient d'une ARS à une autre.

En cela, il reprend une recommandation du Ségur de la santé, lequel préconisait de faire de cette délégation départementale l'interlocuteur privilégié des élus locaux.

En matière de santé, notre collègue Nicolas Turquois a également déposé un amendement visant à permettre aux maires des communes accueillant un démembrement d'établissement public de santé de participer aux réunions du conseil de surveillance de l'établissement support en disposant d'une voix consultative.

Notre deuxième axe de travail a été l'urbanisme, et notamment le logement. Devant la nécessité croissante d'augmenter la part de logement social disponible et face aux limites du système actuel instauré par la loi SRU, nous soutenons les dispositions du projet de loi visant à pérenniser et à adapter la loi SRU. Notre groupe considère que la mixité sociale doit être au cœur des modifications qui seront apportées, et que la priorité réside dans l'accès au logement pour les ménages les plus modestes et les classes moyennes. Un de nos amendements, déposé par François Pupponi, propose ainsi une mesure anti-ghettoïsation : celle-ci vise à pénaliser financièrement les réservataires, quels qu'ils soient, qui ne respectent pas leurs obligations d'attribution et à les priver de leur contingent.

Pour plus de cohérence entre les territoires, nous souhaitons également, par un amendement de notre collègue Christophe Jerretie, généraliser le contrat de mixité sociale, qui sera signé entre le maire, l'EPCI et le représentant de l'État, à toutes les communes carencées en logements sociaux afin d'en faire le cadre d'engagement de moyens en vigueur. Par le biais d'un amendement de notre collègue Florence Lasserre, nous demandons aussi que les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire soient intégrés aux logements sociaux dans le cadre de l'inventaire SRU.

Enfin, nous souhaitons donner aux territoires les moyens de s'adapter aux nouvelles lois. C'est pourquoi un amendement de notre président Patrick Mignola propose de décaler de six mois le délai de mise en conformité des documents d'urbanisme avec l'objectif de zéro artificialisation nette fixé par la loi « climat et résilience ».

Par ailleurs, il y a la question de la coopération transfrontalière. À l'initiative de notre collègue Sylvain Waserman, plusieurs amendements de la majorité ont été adoptés en commission ; ils feront l'objet de précisions juridiques, en particulier en matière d'apprentissage transfrontalier, lors de la discussion en séance publique.

La transition écologique est aussi un enjeu sur lequel nous faisons des propositions, par le biais, notamment, d'un amendement de notre collègue Aude Luquet. Nous croyons en l'importance de renforcer efficacement le rôle des collectivités dans ces domaines, celles-ci étant les plus à même de répondre aux besoins très concrets et aux questions venues du terrain.

Enfin, le groupe Démocrates soutient plusieurs amendements de nos collègues d'outre-mer Justine Benin et Max Mathiasin visant à mieux adapter le système de santé aux particularités des territoires ultramarins, notamment en associant plus étroitement les collectivités d'outre-mer aux prises de décisions de l'administration.

Le groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés souhaite que notre assemblée avance de manière constructive vers le renforcement de la cohésion des territoires, vers une plus grande fluidité de la relation entre les services de l'État et les collectivités territoriales et vers plus de simplicité dans le quotidien des élus locaux. Ce

texte, fait pour les élus locaux, doit leur donner les moyens concrets de répondre à des besoins opérationnels. C'est dans ce sens que notre groupe a travaillé en commission, et c'est ainsi que nous poursuivrons notre travail en séance publique. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Dem et LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Hervé Saulignac.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'exécuteur testamentaire de la loi NOTRE !

**M. Hervé Saulignac.** Le Président de la République s'y était engagé : à l'issue du grand débat national, il annonçait, le 25 avril 2019, un « nouvel acte de notre République » et promettait, je le cite : « une nouvelle démocratie, une nouvelle organisation et une nouvelle administration ». La loi 3D était ainsi mise sur orbite. Pourtant, les gilets jaunes, le tour de France des élus locaux et la mobilisation des associations d'élus n'auront pas suffi pour convaincre le Président de passer de la parole aux actes puisque, chacun en conviendra, ce texte – dont je ne nie pas les avancées – ne constitue en rien un changement profond de l'organisation de l'État.

Un argument est tout trouvé pour justifier la portée limitée du projet de loi. On nous explique à l'envi que les élus locaux aspirent à une pause ; ils ne veulent pas d'une grande réforme ; ils ont besoin de digérer la loi NOTRE, la loi MAPTAM, les régions élargies et les EPCI regroupés. En quelque sorte, il est urgent de ne rien bousculer ; c'est regrettable. Les élus sont une chose, mais les Français en sont une autre : s'il convient d'entendre les élus, il convient aussi d'entendre ces Français qui aspirent à comprendre qui fait quoi, qui décide quoi, ces Français qui ne vont plus voter, tout simplement parce que l'action publique ne fait plus sens à leurs yeux et que l'on ne peut adhérer par le vote à un système parfois devenu trop complexe pour être intelligible.

La vérité, c'est que la décentralisation, comme la déconcentration, ne sont plus à l'ordre du jour, pour une question de principe politique. On se méfie des corps intermédiaires, de l'implication des citoyens dans la vie publique, des élus locaux indisciplinés et de tout ce qui pourrait diviser le pouvoir. Il est vrai que, pour apprécier correctement les vertus de la décentralisation, mieux vaut avoir été maire ou président d'une intercommunalité ou d'une grande collectivité. Mais, depuis 2017, on peut gouverner un pays sans avoir présidé le conseil municipal d'un village. Il est peut-être plus difficile de concevoir le renforcement de la démocratie locale quand on redoute qu'elle n'accouche de nouvelles féodalités contestataires.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Ah oui ?

**M. Hervé Saulignac.** Le groupe Socialistes et apparentés croit à peu près tout le contraire ; nous sommes convaincus que ce qui relève de manière évidente de la démocratie locale doit aller vers le local. Cette démocratie de proximité est précieuse ; c'est par elle que tient l'unité nationale. Elle a eu l'occasion d'en faire la preuve éclatante au plus dur de la crise sanitaire et sociale que nous avons traversée et que nous traversons encore. Pour garantir l'unité nationale, il faut, bien sûr, un État fort et respecté, qui exerce ses prérogatives, qui garantisse le respect des grands principes que sont la liberté, la laïcité, la neutralité, les politiques nationales de solidarité et bien d'autres encore. Mais nous pensons que c'est l'équilibre entre ce pouvoir qui exerce des prérogatives régaliennes et celui qui fait vivre la démocratie locale qui est la condition de l'unité nationale.

**M. Guillaume Garot.** Très bien !

**M. Hervé Saulignac.** Il est tout à fait permis d'être un jacobin décentralisateur, c'est-à-dire favorable à un État fort aux côtés de collectivités solidement armées pour régler le quotidien. Il ne s'agit pas de démanteler l'État. Il s'agit de donner plus de liberté et de prérogatives à un pouvoir local reconnu et rarement contesté, parce que souvent efficient. La décentralisation, c'est le ciment dont la nation a plus que jamais besoin pour consolider son unité menacée. C'est ce qui a permis à notre démocratie de trouver un nouveau souffle après que la Constitution de 1958 eut accru la concentration du pouvoir.

**M. Guillaume Garot.** Bravo !

**M. Hervé Saulignac.** Où en sommes-nous aujourd'hui ? Force est de constater que la démocratie s'essouffle : les maires croulent sous le poids des contraintes de toute nature ; les départements se font dépouiller de leurs compétences et de leurs capacités à agir, un peu comme on effeuille la marguerite ; les régions constituent une nouvelle forme de centralisme territorial et peinent à trouver grâce aux yeux de nos concitoyens. La décentralisation a marqué le pas ; elle évolue par petites touches, au fil de l'eau, dans une forme d'improvisation. Alors oui, clarifier, simplifier, établir qui fait quoi est une nécessité absolue.

Au-delà de cette nécessité, permettez-moi de penser plus prosaïquement que les élus locaux expriment deux demandes très simples : de la liberté et des sous. Or la décentralisation ne crée pas d'argent. Si le gâteau conserve la même taille, la question est donc de savoir qui découpe les parts. Or l'État a repris le couteau, et le texte élude l'enjeu majeur du levier fiscal et des moyens financiers. Quant à la liberté, force est d'admettre que ce texte n'en accorde que trop peu.

Et, pourtant, il en dit, des choses, ce texte ! Passons sur le titre du projet de loi, qui relève plutôt du packaging législatif, si vous me permettez l'expression, c'est-à-dire de l'art d'emballer ou d'enjoliver le contenant pour faire un peu oublier le contenu. Ce texte dit tellement de choses que chacun y trouvera un peu son compte – et c'est probablement l'essentiel pour le Gouvernement.

En tête de gondole, on trouve la « différenciation territoriale » qui consacre un principe de dérogation aux règles établies en matière de compétences. Le principe de différenciation a soulevé bien des espoirs. Si le Sénat a saisi cette occasion pour tenter de détricoter des pans entiers de l'intercommunalité, il n'en demeure pas moins que la rédaction actuelle, qui est revenue sur les excès du Sénat, ne laisse guère entrevoir de traductions concrètes.

On se réjouira cependant de la clarification des compétences en matière de transition écologique et de biodiversité et de certaines avancées dans le domaine de la sécurité sanitaire, tout en notant que si les collectivités sont les bienvenues pour apporter leurs subsides aux projets d'équipements médicaux, elles le sont toujours aussi peu dans la gouvernance sanitaire. Quant aux parlementaires, j'ai cru comprendre qu'ils étaient tout simplement indésirables dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé. Je regrette une mesure qui va conforter un peu plus le procès fait à des élus trop souvent considérés comme hors sol.

On saluera également le partage de données entre administrations au bénéfice de l'utilisateur et surtout désormais de ses droits, de même que les avancées en matière de coopération transfrontalière. Nous voulons aussi saluer l'abaissement des seuils qui permettent à des électeurs de réclamer une consul-

tation, tout en regrettant que cette démarche soit réduite à une signature par citoyen et par an, comme s'il fallait craindre une trop grande intrusion des citoyens dans la vie publique.

On ne peut que se réjouir de l'adoption en commission d'un certain nombre d'amendements qui ont permis de rétablir l'équilibre de la loi SRU mis à mal par le Sénat. Sur ce sujet de l'habitat, nous saluons les adaptations proposées, de même que, en ce qui concerne l'urbanisme, les dispositions qui facilitent le classement des immeubles menaçant ruine en biens sans maître pour leur intégration dans le domaine public.

On aurait aimé des avancées en matière de médecine scolaire, tant il est vrai que les départements sont bien souvent exemplaires en matière de prévention ou de nutrition. On aurait voulu plus de place pour ces mêmes départements dans le pilotage des EHPAD, dont on découvre bien souvent trop tard les difficultés financières.

Nous aurions aimé que soient jetées les bases d'un processus qui renforce la démocratie intercommunale ou bien encore l'adoption d'un cadre d'expérimentation du revenu de base.

Il y a donc dans ce texte des dispositions que nous soutenons – je viens d'en évoquer un certain nombre –, d'autres qui font débat – je pense à la recentralisation du RSA ou à la question récurrente du transfert de la compétence eau et assainissement – et enfin certaines qui nous surprennent.

Reconnaissez par exemple que pour un projet de loi de simplification, transférer la gestion de routes nationales aux régions est assez étonnant. C'est par ailleurs une contradiction remarquable avec l'argument avancé par le Gouvernement dans un amendement portant sur la métropole Aix-Marseille : vous affirmez à juste titre qu'il faut restituer aux communes des compétences de proximité comme la voirie, car elles seront plus efficacement mises en œuvre. Mais alors pourquoi vouloir confier de la voirie à des régions, qui incarnent tout sauf la proximité ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Il s'agit des routes nationales !

**M. Hervé Saulignac.** Les départements excellent dans le domaine routier : ils disposent de l'ingénierie et des équipes techniques, et ils ont déjà intégré une partie du réseau routier national en 2004. L'évidente simplification aurait été de reconnaître les départements comme les seules collectivités bénéficiaires de ce transfert et de muscler les régions dans d'autres champs de compétence, tels que l'apprentissage ou l'emploi. Sur ce plan, les régions devront se contenter d'une instance de coordination avec Pôle emploi, instance qui se limitera à émettre de simples recommandations.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Non, non !

**M. Hervé Saulignac.** Dans le champ de la santé, s'il est louable de vouloir mobiliser des financements croisés, comment ne pas craindre que les subsides des collectivités soient l'objet d'interminables débats avec un État impécunieux ? C'est d'abord à l'État d'investir dans les établissements de santé ; jamais la participation d'une collectivité ne doit être une condition de réalisation d'un projet.

Nous regretterons également que ce texte ne prenne pas la mesure des conflits que suscite un développement de l'éolien parfois anarchique, ne laissant que peu de place aux populations locales et devant lequel les maires sont bien souvent tétanisés. Il faudra un jour intégrer l'inégale répartition

géographique des projets qui concentrent les nuisances et déclenchent des mobilisations qu'aucune disposition réglementaire ne permet de réguler. L'éolien ne progressera pas à marche forcée et laisser des promoteurs se comporter parfois comme des colons en terrain conquis n'aidera pas au développement des énergies renouvelables.

Enfin, comment ne pas s'interroger sur la possibilité donnée aux collectivités d'installer de nouveaux radars automatiques au bord des routes ? Qu'est-ce qui motive une décision aussi saugrenue ? L'État ne serait-il pas capable d'identifier les secteurs accidentogènes ? Serait-il à ce point ruiné qu'il doive déléguer ces missions aux communes ou aux départements ? Franchement, on attendait la décentralisation ailleurs que dans ce domaine.

Pour terminer, vous me permettez, madame la ministre, de pointer les silences de ce projet de loi, pourtant si dense. Les dispositions concernant le sport et la culture sont réduites à la portion congrue, mis à part l'article 42 qui autorise les collectivités à verser des subventions pour la création de salles de cinéma de petite taille.

Plus grave encore, il manque à la loi 3DS un « D » supplémentaire pour « démocratisation ». Comment avez-vous pu faire l'impasse sur des dispositions, même modestes, qui auraient pu constituer des réponses à l'abstention massive des derniers scrutins locaux ? Auriez-vous renoncé à l'implication des citoyens dans la démocratie ? C'est sur cette note que va s'achever cette législature s'agissant des collectivités et de leurs relations avec l'État central ou déconcentré.

Nous soutiendrons, sans grand enthousiasme, vous l'avez compris, bon nombre de dispositions qui relèvent d'ajustements techniques bienvenus. Nous le ferons non sans constater avec regret la persistance d'une politique de centralisation fiscale et budgétaire qui réduit la ressource et régule la dépense.

Les questions soulevées pendant la crise des gilets jaunes sur la participation citoyenne, le moral en berne de nombreux élus locaux, la démocratie malade et la défiance qui fracture les citoyens et leurs représentants : aucun de ces défis majeurs ne trouve de réponse dans ce texte. Voilà de quoi ouvrir de beaux débats dans la perspective des échéances prochaines. Gageons cependant que les grandes ambitions que les uns et les autres ne manqueront pas d'afficher ne resteront pas cinq ans de plus au stade de la promesse non tenue. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

### **Suspension et reprise de la séance**

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures vingt, est reprise à dix-huit heures trente.*)

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

La parole est à M. Christophe Euzet.

**M. Christophe Euzet.** Nous voici saisis d'un texte aussi imposant qu'important qui atteste du fait, s'il en était besoin, que nous travaillons jusqu'aux dernières minutes de la législature, au chevet des collectivités territoriales, en toute indépendance par rapport aux consultations locales électorales, de quelque nature qu'elles soient.

Au chevet des collectivités locales, nous l'avons été durant toute la législature. Dès 2017 en effet, le Président de la République appelait à une nouvelle donne territoriale, insistant sur l'exigence d'un partenariat repensé avec l'État, plus souple, plus efficace.

L'actualité est venue renforcer cette exigence. Je pense à la crise des gilets jaunes, qui a débuté en novembre 2018, à laquelle je n'accorde pas du tout la même valeur historique que celle que lui donnent d'autres collègues puisqu'elle est venue sanctionner durement vingt à vingt-cinq ans d'immobilisme de tous ceux qui avaient déjà subi le verdict des urnes. Il y a eu ensuite une deuxième épreuve : la pandémie de covid, qui perdure, et que certains responsables politiques semblent avoir complètement perdue de vue dans leurs projections pour 2022. Tout cela a mis en relief un besoin fort de collectivités territoriales.

Ce projet de loi, madame la ministre, n'est pas un texte sans racines. Il ne procède pas d'une simple réaction aux événements mais s'intègre dans un vaste processus législatif, vous l'avez opportunément rappelé, et dans une réflexion d'ensemble sur les politiques publiques territoriales qui s'échelonnent sur quatre années et demie : loi « engagement et proximité », loi relative à la simplification des expérimentations locales, loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, loi relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, loi portant réforme de la formation des élus locaux. Il est, on le voit, l'aboutissement d'un ensemble normatif visant à améliorer la vie des collectivités territoriales après des années de traitement ingrat.

Présenté devant le Conseil des ministres le 12 mai 2021, le projet de loi a été considérablement enrichi par le Sénat qui l'a aussi partiellement dénaturé, reconnaissons-le, et passablement alourdi, reconnaissons-le également. Il a retrouvé à nos yeux une cohérence d'ensemble à l'issue de nos travaux en commission. Désormais, il est appelé à se bonifier en séance, ce dont le groupe Agir ensemble se réjouit.

Les modifications substantielles qu'il a connues ont été rendues possibles par la méthode spécifique selon laquelle il a été coconstruit. La concertation a impliqué les élus locaux, les sénateurs, les rapporteurs bien sûr mais aussi les référents dont je fais partie. À cela s'ajoutent les échanges permanents et constructifs que nous avons eus avec le Premier ministre, que je tiens à remercier tout particulièrement ici non seulement pour sa connaissance des territoires, unanimement reconnue, mais également pour son écoute constante, avec Mme Emmanuelle Wargon, ministre chargée du logement, – nous espérons que cela permettra d'améliorer certains dispositifs, notamment celui lié à la SRU, comme cela a été souligné à plusieurs reprises –, et enfin avec vous, madame la ministre. Tout au long de la législature, vous n'avez eu de cesse d'échanger avec les élus.

J'ai d'ailleurs été souvent le témoin de votre implication. En octobre 2018, à Sète, vous veniez déjà prendre le pouls des collectivités territoriales en vous rendant dans le quartier Victor-Hugo qui, depuis, a bénéficié d'un financement du programme Action cœur de ville. Plus tard, lorsque j'ai été rapporteur de la loi créant l'Agence nationale de la cohésion des territoires, j'ai pu mesurer une nouvelle fois votre engagement auprès des collectivités territoriales – je pense à votre soutien à la création des tiers lieux, notamment celui de Sète. Je l'ai apprécié encore et toujours, lorsque nous discutons des conditions d'éligibilité au programme Petites villes de demain ou au programme France très haut débit qui répondent aux préoccupations quotidiennes des élus de territoire avec lesquels vous êtes toujours restée en contact.

Ce projet de loi est un texte de compromis pragmatique : il fait œuvre utile. Soyez-en chaleureusement et vivement remerciée, madame la ministre. Vous avez lancé des concertations, vous avez écouté, vous avez répondu en faisant preuve de réalisme, en manifestant votre souci d'équilibre, en prenant en compte les besoins concrets, sans céder à une quelconque forme de surenchère.

Nous avons souvent entendu que ce texte n'avait rien d'un grand soir, ce qui est sans doute vrai. N'oublions pas qu'il a été élaboré à droit constitutionnel constant. Certains revendiquent un changement plus profond sur lequel les semaines et les mois qui viennent permettront, j'en suis sûr, d'ouvrir un beaucoup plus large débat. Il n'en demeure pas moins un grand texte, à la fois par son volume, par son contenu et par son ambition.

Il porte en lui une quadruple volonté. D'abord, celle de stabiliser l'institution intercommunale qui, comme l'a très opportunément rappelé Rémy Rebeyrotte, n'est en aucun cas l'ennemi de la commune. Ensuite, celle de stabiliser les grands équilibres, et notamment, chose peu rappelée sur les bancs de l'hémicycle, les dotations de fonctionnement, après dix années de baisse régulière. Il est aussi animé par la volonté d'accompagner des collectivités territoriales avec bienveillance. Les maires, que nous connaissons bien, savent parfaitement ce qui a été fait à leur endroit depuis près de cinq ans. Enfin, il est guidé par la volonté de faire confiance aux territoires : il s'agit de faciliter la vie des collectivités locales, en simplifiant, en levant freins et blocages, en allégeant les contraintes, en clarifiant.

Les grandes articulations du texte sont connues, je ne les détaillerai pas : introduction du principe de différenciation avec renforcement des expérimentations dans le respect du principe d'égalité, marque d'une souplesse pragmatique, s'il en est ; nouvelle étape de décentralisation étendue au logement, au transport et à la transition écologique, et renforcement d'un pouvoir réglementaire local ; nouvelle étape de déconcentration, avec le renforcement des pouvoirs du préfet dans certains domaines ; volonté enfin de mener cette simplification appelée de leurs vœux par les élus locaux pendant le grand débat.

Au groupe Agir ensemble, nous avons apprécié les évolutions que le texte a connues en commission et nous les avons accompagnées.

Nous saluons le travail de notre collègue Antoine Herth, qu'il s'agisse de l'organisation d'événements sportifs transfrontaliers, de la coopération transfrontalière hospitalière grâce à un amendement adopté à l'unanimité, ce dont nous nous félicitons, ou de l'apprentissage dans les zones frontalières, sujets sur lesquels nous serons appelés à revenir lors de nos débats.

Nous avons souhaité accompagner le plus loin possible la logique qui s'est dégagée au cours des étapes antérieures de la discussion du texte s'agissant du dispositif SRU. Nous sommes favorables au principe de son maintien parce qu'il est généreux, humaniste, fraternel, solidaire. Nous le devons à nos compatriotes. Toutefois, comme nous l'avons dit en commission, nous souhaitons qu'il soit aménagé afin de tenir compte des contraintes locales et d'une approche qualitative.

La systématisation du contrat de mixité sociale est une bonne chose. C'est un pas significatif à nos yeux. Il nous apparaît toutefois essentiel que la qualité soit favorisée, de façon à éviter ce que l'on a souvent appelé la ghettoïsation des

logements sociaux. C'est ce que devrait permettre l'amendement que nous défendons qui propose un aménagement des objectifs triennaux du contrat de mixité sociale à même de garantir une répartition plus harmonieuse et équilibrée des logements sociaux sur le territoire communal.

S'agissant du desserrement des contraintes, les amendements ouvrant une dérogation à l'appréciation du préfet dans les communes carencées de moins de 5 000 habitants nous semblent aller dans le bon sens parce qu'ils se caractérisent par une préoccupation pour les réalités sociales. Il en va de même pour les amendements visant à permettre au préfet d'accorder des dérogations aux communes frappées par des taux élevés d'inconstructibilité. Nous les voterons.

Je défendrai pour ma part un amendement qui, dans le même esprit, autorise le préfet à déroger à l'interdiction portant sur les installations de paillotes dans les espaces remarquables lorsque des spécificités locales peuvent les justifier.

Dans un autre domaine, nous saluons à l'article 31 la réforme de la gouvernance des agences régionales de santé, laquelle s'est révélée trop éloignée des réalités. Nous nous réjouissons de ces dispositions qui vont dans le sens des préconisations formulées par notre collègue Agnès Firmin Le Bodo en juin dernier dans son rapport.

Sur le volet social encore, nous soutiendrons un amendement créant un statut spécifique protecteur pour les salariés vivant avec une personne handicapée ou âgée afin d'améliorer la prise en charge. Ceux qui assument une part élevée de charges que je qualifierais de publiques doivent pouvoir bénéficier de la solidarité nationale.

Notre groupe présentera par ailleurs un amendement relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols proposant que la réduction de ce phénomène soit prise en compte dans les objectifs de construction de logements sociaux. D'autres de nos amendements portent sur l'encadrement des loyers ; ainsi, dans les villes où ce dispositif s'applique, nous proposerons que le bail soit systématiquement transmis au préfet et que la collectivité territoriale ait la capacité de sanctionner elle-même le non-respect de la règle, sur délégation du préfet. Nous ferons également des propositions sur les voies ferrées non utilisées, sur les biens sans maître, sur les aires de grand passage, sur les chambres funéraires.

Je tiens à remercier le président de notre groupe, Olivier Becht, qui, comme à l'accoutumée, a mobilisé ses troupes avec sérénité, grâce à sa force de conviction. Il a tenu à ce que nous apportions à ce projet de loi le meilleur de notre capacité collective de contribution. Je remercie également les collaborateurs de notre groupe.

Gageons que la commission mixte paritaire qui se profile sera conclusive – nous avons le sentiment que chacun aura fait sa part de chemin pour trouver un point d'accord. Gageons également que la discussion se déroulera dans des conditions aussi bonnes et aussi sereines que celles qui ont présidé à nos travaux en commission.

Le groupe Agir ensemble votera bien sûr en faveur de ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Madame la ministre, en commission des lois vous nous avez indiqué avoir parcouru le territoire français et rencontré de nombreux élus et de nombreux préfets. Ils vous ont, paraît-il, dit qu'ils ne souhaitaient pas une énième réforme institutionnelle, d'où le texte que vous nous proposez aujourd'hui. Je suis député depuis vingt ans et, au risque de vous déplaire, je vous dirai que je n'entends pas du tout ce que vous entendez : j'entends des élus locaux, notamment des maires de petites communes, mais également des citoyens qui ne comprennent plus rien à rien.

Ce gouvernement nous a déjà fait le coup avec la loi défendue par le ministre Lecornu, au titre pompeux de « loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique » – en réalité une petite loi qui n'aura pas servi à grand-chose. À cette époque, nous avions déjà proposé des mesures fortes, mais vous nous aviez renvoyés à la future loi 4D, devenue la loi 3DS.

Malheureusement, le texte que vous nous proposez est un texte fourre-tout où chacun essaye de faire passer une petite réponse à un petit problème – sans s'être d'ailleurs préalablement assuré que la rédaction de tel ou tel amendement est juridiquement parfaite.

En réalité, madame la ministre, vous avez répondu à une commande politique : « Pas de Big Bang, on ne touche à rien au niveau institutionnel. »

**M. Hervé Saulignac.** Évidemment !

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Dans ce pays, on entend marteler quatre leitmotivs : « Touche pas à ma commune ! » – de la part de l'AMF ; « Touche pas à mon département ! » – de la part de l'ADF ; « Touche pas à mon intercommunalité ! » – de la part de l'ADCF (Assemblée des communautés de France) ; et « Touche pas à ma région ! » – de la part de Régions de France. À cause de ce refus d'agir, nous restons englués dans un magma administratif et institutionnel.

Je ne boude pas mon plaisir de le redire à la représentation nationale : on compte aujourd'hui 37 500 communes historiques, 1 500 communes nouvelles – dont certaines demandent déjà le divorce –, 3 000 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), 2 000 syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), plus de 100 pays, des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), des syndicats mixtes, des syndicats mixtes de parcs naturels régionaux, des parcs nationaux, des communautés de communes, des communautés d'agglomérations, sans oublier 101 départements, des ententes départementales, des sociétés d'économie mixte (SEM), des EPL, des sociétés publiques locales (SPL), des associations publiques et parapubliques et des régions XXL. Ce manteau d'Arlequin, ce millefeuille indigeste, empêche de savoir qui fait quoi – d'autant que les lois MAPTAM et NOTRE ont encore bouleversé la situation.

On a maintenant de grands cantons qui ne correspondent plus aux bassins de vie, de grandes intercommunalités comprenant au moins 5 000 habitants, ce qui oblige certains élus à faire deux ou trois heures de route – c'est le cas dans mon département de la Lozère, et plus particulièrement dans les Cévennes.

Imaginez une réunion de la communauté de communes commençant à vingt heures – les agriculteurs ne sont pas disponibles avant – et s'achevant vers vingt-trois heures :

l'élu rentre chez lui à deux heures du matin. Quant à la constitution de grandes régions, qui a fait passer leur nombre de vingt-six à treize, elle a eu pour conséquence de mettre parfois plus de quatre heures de route entre les chefs-lieux des départements qui les composent – c'est le cas par exemple de la préfecture de la Lozère, Mende, par rapport à Toulouse.

Nous sommes ainsi parvenus à une fausse décentralisation, où l'élu local doit faire allégeance au préfet pour obtenir certaines dotations et où le citoyen cherche désespérément le guichet administratif qui lui apportera une réponse. La décentralisation est devenue un véritable leurre et de nombreux élus locaux démissionnent, comme c'est le cas dans mon département – cinq en l'espace de quatre mois !

C'est dire la décrépitude du système administratif français, qui n'écoute plus le citoyen de base. Il suffit d'entendre ce que disent les délégués départementaux du Défenseur des droits, qui s'escriment chacun à leur niveau à obtenir une réponse de la part d'administrations récalcitrantes. Ils n'y parviennent pas toujours, et se plaignent de l'absence de guichets et de la déshumanisation de l'administration.

Pour parvenir à régler certaines situations, je suis conduit à bousculer des préfets – cela ne me dérange pas – et des administrations centrales, régionales et départementales, mesurant tous les jours le fossé qui s'est creusé entre les institutions, l'administration française et les citoyens.

Vous présentez la différenciation comme une inspiration majeure du projet, mais en êtes-vous sûre, madame la ministre ? Que vont dire le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la justice administrative ? Je crains que cette réforme ait pour conséquence de tout compliquer. Notre collègue Cubertaon propose même dans son rapport une écriture différente de la différenciation, c'est dire.

Quand je vous ai demandé en commission des lois un rapport gouvernemental sur la ruralité – notamment l'hyper-ruralité –, tenant compte de la nouvelle définition récemment donnée par l'INSEE, vous vous êtes contentée de me renvoyer au rapport Cubertaon et au secrétaire d'État à la ruralité. Je ne peux accepter qu'en tant que ministre chargée de l'aménagement du territoire, vous n'ayez pas immédiatement accédé à ma demande de rapport, qui doit permettre d'objectiver la différenciation de l'hyper-ruralité. Puisque nous avons la collectivité européenne d'Alsace, le statut de la Corse et des outre-mer, mais aussi les lois « littoral » et « montagne », pourquoi ne pas lancer également une réflexion sur l'hyper-ruralité ?

Madame la ministre, je vous demande à nouveau ce rapport, qui permettra d'analyser les spécificités des territoires ruraux, car si certaines ruralités vont bien, d'autres sont en souffrance. Comment voulez-vous traiter de la même manière la Lozère, qui compte 76 000 habitants, et l'Ain, qui en compte 647 000 ? Comment voulez-vous que des petites communes rurales, notamment celles de moins de 500 habitants, qui sont les plus nombreuses – 18 000 – puissent ingurgiter l'arsenal de circulaires, de directives, d'arrêtés et de décrets qu'on leur impose aujourd'hui ?

Bon nombre de mairies ne sont pas ouvertes tous les jours dans ces petites communes : les secrétaires de mairie ne sont souvent présents qu'une ou deux demi-journées par semaine. Voilà la réalité vécue au sein de nos territoires !

Je réclame des statuts spécifiques pour les territoires ruraux et hyper-ruraux. Dans une étude publiée le 30 avril 2021, l'INSEE a modifié la conception statistique de la ruralité, qui n'est plus définie « en creux » par rapport aux espaces urbanisés : les communes rurales ne sont plus « toutes les communes non urbaines ». Désormais, le calcul s'appuie principalement sur le critère de la densité de la population et aboutit à répartir les communes françaises en quatre types : les communes « peu denses » et « très peu denses » forment la ruralité, tandis que les communes « denses » et « de densité intermédiaire » forment les espaces urbains.

Selon cette conception, 88 % des communes et 33 % de la population relèvent de la ruralité, ce qui nous place comme le second pays le plus rural d'Europe après la Pologne, la moyenne européenne étant de 28 %. Cette distinction en quatre types, dont deux appartenant à la ruralité, introduit à demi-mot le concept d'hyper-ruralité, qui concernerait 26 % du territoire et accueillerait 5,4 % de la population.

L'hyper-ruralité, ce sont des zones où les handicaps naturels et d'accès aux services publics et privés se cumulent, et où rien n'est possible sans un accompagnement fort et spécifique de l'État. La notion de fracture territoriale n'est plus un mythe, elle décrit les inégalités bien réelles existant entre les territoires d'une France à plusieurs vitesses. Les territoires hyper-ruraux ne sont pas pour autant des territoires de seconde zone. Ils sont des acteurs clés en matière de production agricole et peuvent l'être également en matière de patrimoine, ou en devenant des zones d'expérimentation et de solidarité – c'est le cas de la Lozère, notamment en matière de handicap.

L'État doit reconnaître pleinement les territoires hyper-ruraux et développer une vision stratégique d'aménagement adaptée. C'est pourquoi je vous demanderai, par voie d'amendement, de poser les jalons d'une réflexion pour un statut spécifique de l'hyper-ruralité, dont bénéficierait mon cher département de la Lozère.

On me rétorquera que la Lozère n'est pas une île. Certes, mais les métropoles de Paris, de Lyon et de Marseille non plus, et elles bénéficient pourtant de régimes spécifiques. Ce qui vaut pour les communes urbaines doit valoir pour la ruralité. Or votre projet de loi n'apporte aucune réponse en la matière.

Concernant la déconcentration, vous savez fort bien que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et les réformes successives ont concentré les décisions au niveau régional. Aujourd'hui, vous proposez un mouvement inverse, effectué vers l'échelon départemental, en donnant aux préfets un rôle accru et transversal. Croyez-vous que le préfet de département aura un pouvoir sur le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) – ce fameux « préfet sanitaire », qui est à lui tout seul la Cour de cassation –, sur la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), sur la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), sur la délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), sur la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), sur la direction régionale des finances publiques (DRFIP), ou encore sur la direction interrégionale de la mer (DIRM) ? Il est illusoire de l'imaginer, madame la ministre !

J'en viens à certains sujets spécifiques. En matière de santé, le groupe UDI et indépendants regrette que la majorité soit revenue sur les quelques mesures permettant de mieux

intégrer les élus territoriaux et nous souhaitons, pour une réelle décentralisation de la compétence santé auprès des régions, l'instauration d'un objectif régional de dépenses d'assurance maladie en lieu et place de l'actuel objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Sur le volet écologique, la suppression massive par votre majorité des dispositions relatives à l'évolution de la loi SRU apportées par le Sénat est incompréhensible. Ces mesures étaient essentielles pour rendre plus acceptable la construction de logements sociaux : il faut cesser de concentrer les ménages les moins favorisés au même endroit.

En matière d'éolien, la suppression des mesures attendues par les élus en faveur des riverains qui subissent des nuisances au quotidien n'est pas défendable. L'éolien devient un véritable poison dans les petites communes, en divisant la population et en abîmant les paysages – venez donc voir en Lozère ce que cela donne !

La suppression de l'article 13 *quater*, qui autorise l'abatage de loups – un véritable fléau pour nos agriculteurs de montagne –, est aussi une erreur. Faudra-t-il qu'un loup dévore une gamine pour qu'on prenne conscience de la situation et qu'on réagisse enfin ?

Comment expliquer à nos élus la suppression de la facilité de délégation de compétences entre l'État et les collectivités, de la facilité de scission des EPCI, du transfert à la carte des compétences entre communes et EPCI, du caractère obligatoire du transfert de compétences dans le domaine de l'eau – si les 10 000 captages de Lozère devaient relever de l'intercommunalité, je ne vous dis pas la panique que ce serait ! –, du veto du conseil municipal pour l'éolien, et j'en passe ?

Au fil des discussions, votre texte est devenu un texte technique, qui ouvre des pistes notamment sur les routes nationales et sur les petites lignes ferroviaires. Mais quelles évaluations ont été faites de ces transferts de compétence ? Quelles dotations seront affectées par l'État ? On ne sait pas.

Au sein des territoires, trois domaines sont au cœur des préoccupations des habitants : la santé, avec la question de l'absence d'accès à un médecin et à l'hôpital ; le développement du numérique et notamment de la fibre optique ; une nouvelle réponse en matière d'accueil de service public. Or votre texte ne dit rien de tout cela.

À la fin de votre discours, madame la ministre, vous avez un peu fourché en parlant de « souffrance » avant de vous reprendre. Et pourtant, il y a bien de la souffrance dans les territoires ruraux, je peux en attester !

Vous et le Gouvernement auquel vous appartenez ne dites rien non plus des problèmes de téléphonie, avec Orange qui ne respecte pas le service universel – c'est un problème que je dénonce depuis des années.

Les hommes et les femmes des territoires rencontrent de vraies difficultés, auxquelles ce texte n'apporte aucune réponse concrète.

J'ai déposé des amendements visant à conforter le cadre juridique de la différenciation figurant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), à renforcer le pouvoir des préfets lors de la mise en œuvre d'une action différenciée, à créer un rescrit fiscal à destination des élus locaux, à pérenniser le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) sous réserve de quelques évolutions, et enfin à créer un fonds de développement de la vie associative destiné aux associations des territoires ruraux.

Madame la ministre, en vingt ans, j'ai vu se succéder bon nombre de ministres de l'aménagement du territoire et bon nombre de lois. En France, nous avons l'art de compliquer les choses sans régler les problèmes. Votre texte amendé, qui contient des dispositions portant sur des domaines aussi variés que l'écologie, l'urbanisme, le transport, la biodiversité ou les chemins ruraux, ne répond pas aux attentes profondes en matière de politiques publiques. Je le regrette, mais je me devais de le dire, car je ne veux pas que cette foulditude de mesures ne trompe nos concitoyens.

Nous allons ouvrir une discussion sur ce texte, mais j'ai beaucoup de doutes sur les solutions qui en découleront.

Devant l'Assemblée des départements de France, le Premier ministre l'a reconnu ; ce texte de loi n'est pas une révolution : « C'est une somme de petites améliorations et je l'assume. Il va y avoir un grand débat national qui va s'instaurer à la faveur de l'élection présidentielle et nous verrons si nous devons aller plus loin dans l'exercice de décentralisation. » Tout est dit.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Félix Acquaviva.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** La gestion des deux crises majeures du quinquennat – la pandémie de covid-19 et la crise des gilets jaunes – a mis en lumière les dysfonctionnements du modèle jacobin français, vertical et uniforme. Ces deux crises ont révélé les mêmes maux : la suradministration et la concentration excessive de la prise de décision.

Au lendemain du grand débat national faisant suite au mouvement des gilets jaunes, le Président de la République avait semblé prendre conscience du péril d'un pouvoir trop vertical et trop éloigné des réalités de terrain vécues par les Français. Ainsi, en avril 2019, il a appelé à « un nouvel acte de décentralisation », évoquant son souhait de « changer le mode d'organisation de la 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 ».

Il annonçait même « qu'une vraie République décentralisée, ce sont des compétences claires que l'on transfère totalement en supprimant les doublons » : « on transfère clairement les financements et on transfère la responsabilité démocratique qui va avec ».

Nous en sommes très loin avec ce texte, essentiellement technique et dépourvu de vision à long terme de la décentralisation. L'argument de la stabilité est notamment mis en avant pour justifier le manque d'ambition de ce projet de loi. Pourtant, l'état actuel de notre démocratie, avec son climat de défiance généralisée et la montée des discours populistes, rend ce *statu quo* intenable. L'édifice institutionnel a un impérieux besoin de lisibilité, qui passe nécessairement par un véritable choc de décentralisation.

Les précédents textes de décentralisation ont été incomplets. Certaines compétences ont été transférées, mais jamais totalement, l'État rechignant toujours à les confier aux collectivités et le préfet n'étant jamais loin – il est même omniprésent dans certains territoires, jusqu'à remettre en cause l'exercice des compétences par les collectivités. Il en résulte un enchevêtrement d'intervenants qui nuit à l'action publique.

Le présent projet de loi n'apporte aucune clarté ; il semble parfois même qu'il complique encore la situation. Il ne prévoit non plus aucun transfert majeur de compétences : nous verrons ce qui ressortira des débats, mais pour l'heure, ce rendez-vous est manqué. Sans cohérence d'ensemble, ce texte rassemble en plus de 200 articles un nombre impressionnant de mesures d'ajustement techniques très précises, consistant la plupart du temps en arrangements parfois bienvenus, car relevant du bon sens, parfois moins.

Il s'agit notamment de favoriser les départements et les intercommunalités, alors que la loi NOTRE avait accru les compétences des régions. Durant les deux semaines consacrées à la première lecture du texte, le groupe Libertés et territoires soutiendra de nombreux amendements visant à améliorer ces mesures et accroître leur ambition. Nous proposerons entre autres de revaloriser le rôle des régions, de mieux prendre en considération les particularités des territoires, en particulier ruraux ou de montagne, mais aussi de l'histoire et de la situation politique en Corse. Nous souhaitons lutter contre la spéculation immobilière dans les zones les plus touchées, revaloriser le rôle des élus dans les diverses instances, surtout vis-à-vis du préfet. Nous nous opposerons à plusieurs quasi-recentralisations, comme celle des agences de l'eau – un comble pour un projet de loi de décentralisation ! Nous suggérons de rétablir la région comme échelon de coordination de la politique de l'emploi. En revanche, nous regrettons de ne pouvoir proposer la véritable décentralisation de grands blocs de compétences dont le pays a besoin : à l'instar de ceux d'autres groupes, nos amendements en ce sens ont été déclarés irrecevables.

La portée de ce texte reste très limitée : en réalité, il n'a pas absolument trait à la décentralisation, encore moins à l'autonomie régionale. Les rares et modestes transferts de compétences concernent ce qui coûte le plus cher à l'État et dont il cherche donc à se débarrasser : petites lignes de chemins de fer, routes nationales, possibilité pour les départements d'investir dans les hôpitaux. De surcroît, n'étant pas accompagnés des transferts de ressources nécessaires, ils risquent de constituer un poids financier supplémentaire pour les collectivités. On note même des recentralisations de compétences, celle du RSA, par exemple. Si nous pouvons comprendre que certains départements, financièrement asphyxiés, en aient fait la demande, cela n'en est pas moins original au sein d'un projet de loi qui comporte le mot « décentralisation » dans son intitulé.

Encore une fois, le transfert de larges blocs de compétences serait pourtant indispensable. La plupart de nos voisins sont des États fortement décentralisés, voire fédéraux. Seul pays européen où les transports, l'éducation, la santé, le tourisme, la culture, la sécurité demeurent centralisés, la France fait figure d'exception. Les politiques de l'emploi, de la transition énergétique, de la santé, de la sécurité nous fournissent autant d'exemples éclairants.

Tout d'abord, comment comprendre que la région soit compétente en matière de développement économique sans pour autant disposer de leviers d'action touchant à l'emploi ? L'Assemblée est revenue en commission sur les timides avancées du Sénat à ce sujet. Cependant, des instruments tels que Pôle emploi gagneraient à être situés au bon échelon, l'État ne conservant qu'un rôle de coordination et de rééquilibrage des inégalités économiques, tandis que les compétences en matière d'emploi seraient entièrement transférées aux régions.

Deuxième exemple : la rénovation énergétique. Comment imaginer conduire depuis Paris cette politique aux implications sociales et environnementales ? Là encore, les enveloppes doivent être décentralisées. Il reviendrait à l'État de fixer des objectifs et de s'assurer de leur suivi.

Troisième exemple : les politiques de santé. Leur financement relève de la solidarité nationale ; reste que la crise de la covid-19 a mis en lumière les lourdeurs et la suradministration du pilotage régional du système de santé, qui repose sur les ARS. Là encore, la majorité est revenue en commission sur les améliorations qu'avait apportées le Sénat afin de mieux associer les régions à ce pilotage. Pire, le texte prévoit que les collectivités participent au financement des établissements de santé ! C'est précisément l'inverse qu'il faudrait faire : réaffirmer le financement de la politique de santé, compétence nationale, et réintroduire de la proximité avec les collectivités dans la conduite territoriale de cette politique. Les directeurs des hôpitaux pourraient ainsi être nommés par les présidents de conseil régional.

Dernier exemple, la compétence en matière de sécurité pourrait également être décentralisée, avec une meilleure association des élus à la stratégie des forces de sécurité dans leur territoire – on pourrait aller jusqu'à leur confier la nomination des dirigeants de forces de sécurité territorialisées, comme cela se pratique dans de nombreuses régions européennes.

Par ailleurs, une condition *sine qua non* de l'autonomie des collectivités réside dans leur capacité à se financer par leurs ressources propres. Or le Gouvernement a restreint l'autonomie financière des départements et des régions, supprimé la taxe d'habitation, dont bénéficiaient les communes. Désormais, les collectivités vivent de subventions ; elles auraient pourtant besoin d'une réelle autonomie fiscale pour consacrer un pacte de confiance mais aussi une éthique de responsabilité.

Au-delà de ce constat, une réforme constitutionnelle serait bien nécessaire à la différenciation que ce projet de loi mentionne si souvent sans jamais y tendre, les mesures en ce sens étant le plus souvent purement déclaratives. Au sens où vous l'entendez, la différenciation consiste généralement à donner aux collectivités le droit de faire des propositions qui ne seront jamais ou presque retenues, par exemple celles de l'Assemblée de Corse au Premier ministre : depuis vingt ans, presque toutes sont restées sans réponse. Je le répète, il est urgent d'inscrire cette notion au sein de la Constitution et de donner aux collectivités un véritable pouvoir d'adaptation des normes législatives, jusqu'à un statut d'autonomie de plein droit et de plein exercice pour la Corse, de même que pour les autres territoires qui en font démocratiquement la demande. La France ne ferait ainsi ni plus ni moins que se rapprocher doucement de ses voisins européens en matière de répartition des compétences.

En définitive, si le groupe Libertés et territoires peut difficilement s'opposer à cette succession d'ajustements techniques que nous approuvons en partie, nous regrettons le manque total d'ambition du texte, qui reste bien en deçà des attentes des territoires. Les grandes associations d'élus locaux, réunies en congrès, ont en effet réclamé un nouvel élan de décentralisation, avec de véritables transferts de compétences, de responsabilités et de financements ; un élan qui s'appuie sur les principes de subsidiarité et d'autonomie financière et fiscale des collectivités, qui facilite les expérimentations, les adaptations législatives et réglementaires, voire l'édiction de règles par les assemblées délibérantes

au titre de compétences clairement transférées ; bref, un nouvel élan pour un nouveau pacte politique et démocratique.

Cet enjeu ne saurait être absent de la prochaine campagne présidentielle, sous peine d'aggraver les fractures territoriales qui minent la cohésion du pays. Nous le constatons chaque jour : plus il s'annonce dans le débat public que la République est forte, une et indivisible, parfois dans une perspective d'égalitarisme et d'uniformité, plus elle apparaît déracinée, parcourue de lézardes béantes – économiques, sociales, culturelles et démocratiques. Cela se voit, cela s'entend. Les sujets de tension sont multiples. Méditons ces faits.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon.

**M. Jean-Hugues Ratenon.** J'aimerais vous informer que la situation de notre France se dégrade de jour en jour. Au moment où je vous parle, le chômage touche d'après l'INSEE 15 % des Martiniquais, 17 % des Réunionnais, 20 % des Guyanais, 21 % des Guadeloupéens, 28 % des Mahorais, pour ne citer qu'eux. De plus, nous savons tous que la réalité de l'emploi est tout autre et beaucoup plus grave.

Vous l'aurez compris : je compte parler des territoires ultramarins, de cette France abandonnée, méprisée, de cette sous-France au sein de la France. Je n'évoquerai même pas la pauvreté qui y bat des records, la cherté de la vie qui y fait des ravages. Malgré les promesses d'Emmanuel Macron, la situation, loin de s'améliorer, s'est encore détériorée durant son quinquennat. Je le répète, vous avez abandonné l'outre-mer ! Dernier coup bas en date : votre réforme de l'assurance chômage, qui a encore appauvri la partie la plus précaire de la population, comme les travailleurs saisonniers. Vous étiez conscients de ces effets, mais ils vous importent peu : vous gouvernez pour les riches, et il n'y en a pas chez les salariés !

L'accès à l'eau constitue un autre problème grave que vous refusez de régler, bien que Mathilde Panot, la présidente de notre groupe, l'ait réclamé mainte fois. Beaucoup d'ultramarins ne disposent pas d'eau courante, ou d'une eau que personne ici ne s'aventurerait à boire ; s'ajoute à cela la pénurie d'eau entraînée à La Réunion par le réchauffement climatique et qui provoque chaque jour des coupures dans certaines villes, alors que les factures, elles, restent salées. Il en va de même des logements sociaux : médiocres, voire insalubres, ils ruinent la vie de nombre de leurs locataires, ce qui n'empêche pas les prix de monter. Enfin, il est inadmissible qu'à Mayotte, 70 % des résidents vivent sous le seuil de pauvreté, et souvent dans des bidonvilles : le département aura été à tel point négligé que cette crise sociale, dont le Gouvernement est responsable, a tourné à la pandémie.

Vos contradictions, vos lois déconnectées de la réalité ont poussé les Antillais à se révolter contre vous dès le 15 novembre ; ailleurs, le climat reste très tendu. Le sentiment d'abandon est tel qu'une simple braise suffirait désormais à allumer un incendie incontrôlable. Voilà la situation ; vous la connaissez. Pourquoi donc perpétuer ce régime d'apartheid social que prédisait et craignait Paul Vergès il y a trente-cinq ans ? Nous sommes certes ultramarins, mais Français quand même : pourquoi ne pas nous écouter ?

Face à ce constat, votre texte n'est pas de nature à nous rendre espoir. Vous souhaitez ainsi expérimenter durant trois ans le remplacement de l'enquête publique obligatoire par une simple participation du public, réalisée par voie électronique, les deux procédures étant inscrites dans le code de

l'environnement. L'urgence de remédier au mal-logement pourrait à première vue justifier une telle disposition ; néanmoins, elle revient à faire fi du fait que l'enquête publique est le seul outil d'information et d'association des habitants aux opérations concernées : ils seront ainsi un peu plus exclus de la gestion de leurs lieux de vie et les garde-fous environnementaux seront un peu plus affaiblis.

Vous souhaitez la création, par les collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion, de Martinique et de Mayotte, d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) compétent en matière de formation professionnelle. En l'absence de dotation nationale, seules les collectivités les mieux pourvues pourront le financer convenablement ; dans les autres, il sera contraint de vendre davantage pour équilibrer ses comptes. Vous souhaitez permettre aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) de signer des conventions de mandat et donc de recourir au financement participatif : pourquoi ne pas leur donner davantage de moyens, au lieu de les obliger à faire appel à des fonds privés pour mener à bien une politique décidée par l'État central ?

Surtout, pourquoi n'avez-vous pas pris en compte la situation des citoyens ultramarins, le taux d'illettrisme et la fracture numérique qui existent dans nos îles ? Pourquoi n'avez-vous pas prévu de mesures de lutte contre tous les virus, toutes les maladies qui les parcourent ? Pourquoi ne considérez-vous pas nos jeunes, qui sont notre futur, ni les salariés, pas même les soignants, qui passent des moments difficiles en cette période de crise sanitaire ? Pourquoi ne mettez-vous pas un terme à l'insalubrité et au manque de logement sociaux ? Les inégalités subsistent entre l'outre-mer et l'Hexagone : pourquoi ne prévoyez-vous aucune mesure de rattrapage ?

En réponse aux mouvements sociaux, le ministre Lecornu s'est dit ouvert à un débat sur l'autonomie. Ce projet de loi 3DS aurait pu répondre au besoin de plus de justice sociale, de plus d'égalité, de plus de responsabilité ; mais rien n'est fait. Votre texte ne vaut rien, il est inutile. D'ailleurs, tout votre mandat consolide le régime d'apartheid social dans les outre-mer – tout cela dans une ambiance malsaine de préférence métropolitaine à l'emploi. Mais peut-être pouvez-vous encore réagir ! C'est même votre dernière chance. Acceptez donc les amendements des parlementaires ultramarins. Si votre ego ne le permet pas, si votre intelligence ne vous offre pas cette possibilité, alors que le Gouvernement français dépose des amendements ! Si nos amendements ne vont pas assez loin, n'hésitez pas à les sous-amender !

Si vous ne répondez pas, c'est que vous ne respectez aucun être humain, que les demandes émanant des territoires d'outre-mer ne vous intéressent pas. Dans ces conditions, le groupe La France insoumise votera contre le texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe FI.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Héléne Vainqueur-Christophe.

**Mme Héléne Vainqueur-Christophe.** Au cours des vingt années écoulées, le législateur et l'État ont engagé un profond bouleversement du paysage territorial et des institutions locales. Les différents changements intervenus ont eu un impact majeur dans nos outre-mer : création des intercommunalités, transferts de compétences, timides expérimentations et insuffisantes adaptations législatives. Ces réformes, déconcentrations et actes de décentralisation,

entraînant des enchevêtrements de compétences, ont souvent été mal accompagnés et déconnectés de leurs conséquences directes sur le terrain.

Tout n'est pas à jeter, bien sûr. Je pense notamment au desserrement constitutionnel de 2003. Je pense aussi à ce qu'ont pu réaliser, çà et là, les exécutifs locaux de Martinique et de Guadeloupe, notamment grâce aux habilitations. La Guadeloupe a d'ailleurs été la première collectivité à s'en saisir en adoptant des lois « péyi » adaptant les normes. En dépit de tout cela – on le constate à la faveur de la terrible crise que traverse la Guadeloupe –, a émergé la question de la domiciliation du pouvoir en local.

Au-delà des débats institutionnels ou statutaires, j'affirme que le cadre constitutionnel nous offre d'ores et déjà les moyens de répondre au besoin de différenciation. Tout le reste relève d'autres processus constitutionnels et chacun connaît les propositions que nous faisons en la matière. Avant de parler d'autonomie, comme je l'ai entendu faire, je parlerais de démocratie, d'horizontalité, de relégitimation et de considération des élus, ainsi que de renforcement de l'adaptation des lois. Mais encore faut-il que chacun y soit prêt !

En tant qu'élue de terrain, longtemps responsable du devenir d'une collectivité, je sais combien toutes les réformes décidées à Paris sont sources de déstabilisation, ou constituent un frein, lorsqu'elles ne sont pas construites en concertation avec celles et ceux qui agissent au plus près des intérêts de la population. Mais encore faut-il avoir l'écoute de l'exécutif ! Vous connaissez l'ardeur des élus ultramarins au Parlement, madame la ministre, pour faire en sorte qu'aucune loi ne soit votée sans que ses conséquences sur le terrain n'aient été anticipées. Pourtant, sans un gouvernement et une majorité attentifs à nos remarques, il arrive bien trop souvent qu'un texte soit voté sans qu'aucune de nos propositions n'ait été acceptée. Tous les élus ultramarins constatent, hélas, y compris sur les bancs de votre propre majorité, que le prétendu « réflexe outre-mer » n'aura été qu'un slogan. Chacun voit ici que l'uniformité des politiques nationales demeure trop souvent la règle et que la différenciation reste un mirage. Il en résulte des politiques publiques parfois déconnectées de nos réalités et peu efficaces pour nos populations.

Rappelons ce que nous voyons depuis bientôt cinq ans : de la verticalité, de la centralité et de la surdité. Permettez-moi de citer quelques exemples concrets. En 2018, les élus ultramarins ne sont pas entendus lorsqu'ils demandent des dérogations à la suppression des emplois aidés outre-mer. Il faut que le chaos s'installe en Guadeloupe il y a une semaine pour que l'on décide de recréer 1 000 de ces emplois, pas moins de trois ans plus tard. En 2018 toujours, on décide, contre l'avis des parlementaires ultramarins, de supprimer l'aide personnalisée au logement (APL) accession. Pendant un an, les mises en chantier s'effondrent, puis le Gouvernement décide de faire volte-face. En 2019 nous présentons, avec plusieurs collègues de mon groupe, une proposition de loi tendant à la création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes du chlordécone et du paraquat en Guadeloupe et en Martinique, qui n'a pas été adoptée ici. Nous lançons ensuite une commission d'enquête mais le Gouvernement refuse toujours d'engager un vrai travail de fond pour réparer le mal qui a été fait. Ni le nouveau plan chlordécone, ni l'ouverture du tableau des maladies professionnelles, ne changeront un iota au

désastre alimentaire, sanitaire, économique et social que nous vivons. Cette défausse alimente encore aujourd'hui les contestations sur les barrages.

Cette année même, le Gouvernement a imposé une loi à la Guadeloupe, visant prétendument à y régler une bonne fois pour toutes le drame de l'eau en créant un syndicat mixte ouvert. Sur ces bancs, nous vous avons prévenus que le règlement des problèmes de gouvernance ne changerait rien au nœud des difficultés, c'est-à-dire le financement. Or, moins de trois mois après la création du SMO, nous revenons à la case départ : le syndicat est incapable de financer son fonctionnement et ses investissements.

Ainsi, en cinq ans, aucune loi spécifique à l'outre-mer n'a été présentée ; presque aucun amendement, qu'il vienne de la majorité ou des oppositions, n'a été adopté ; toutes les réformes concernant l'outre-mer ont été faites sans les élus, sans les socioprofessionnels de nos îles et sans la société civile. S'il est heureux, madame la ministre, de voir enfin arriver ce projet de loi, disons clairement qu'il est bien tardif et largement sous-dimensionné. Comme à notre habitude, nous ferons notre travail en portant des amendements spécifiques ; comme à chaque fois, nous en appellerons à votre bienveillance pour les considérer et les faire adopter mais, je dois le dire, sans nous faire trop d'illusions. La différenciation, les adaptations et la décentralisation ne peuvent pourtant se construire qu'avec les élus. À vous, madame la ministre, de nous entendre, de nous associer et de nous accompagner. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pascal Brindeau.

**M. Pascal Brindeau.** Le calendrier dans lequel s'inscrit votre texte, madame la ministre, en fin de législature, et à quelques mois de l'élection présidentielle, ne lui permettra pas de provoquer un grand bouleversement de notre équilibre institutionnel.

**M. Hervé Saulignac.** C'est le moins que l'on puisse dire !

**M. Pascal Brindeau.** Nos institutions et le rapport entre l'État et les collectivités territoriales vont forcément faire l'objet dans les mois à venir de propositions sans doute plus ambitieuses que celles du présent projet de loi. Celui-ci a malgré tout pour ambition de traiter un certain nombre de problèmes que rencontrent les élus territoriaux dans des domaines très divers. Comme beaucoup d'entre nous ici, je peux témoigner du fait que ces élus sont en quelque sorte pris de tournis depuis une quinzaine d'années. En 2014, ils ont dû préparer leurs collectivités pour qu'elles s'adaptent à une baisse drastique des dotations qui a profondément bouleversé leur capacité à mener des politiques publiques dans les territoires.

Ensuite, la loi NOTRE – dont certains disent qu'elle n'est pas la leur – a fortement bouleversé l'équilibre des institutions dans les territoires, conduisant à des adaptations institutionnelles entre communes et intercommunalités jusqu'à ces dernières années, voire ces derniers mois : on y est encore, en réalité, tant et si bien que la stabilité est aujourd'hui la première aspiration des élus. Ils ne sont pas forcément partisans du *statu quo* mais souhaitent que l'on prenne le temps de digérer ce qui s'est passé. Ils souhaitent aussi quelque chose qui manque beaucoup aux responsables publics locaux aujourd'hui : de la lisibilité sur les relations que l'État envisage d'entretenir avec les collectivités. Ils attendent aussi de la cohérence – nos politiques pèchent parfois par manque de cohérence, en France – et du bon sens dans les politiques publiques. La critique principale qui pourrait être

adressée aujourd'hui au Gouvernement, c'est de vouloir tout régler de façon systématique et souvent uniforme alors qu'un minimum de souplesse et de bon sens pourrait grandement améliorer les choses, y compris dans la relation entre les collectivités publiques et l'État.

Pour ne pas être trop long, je voudrais évoquer simplement deux des champs couverts par le présent projet de loi. Le premier est celui de la santé. Il s'agit de l'une des préoccupations premières de nos concitoyens et des élus territoriaux qui, d'un côté, sont confrontés à la désertification médicale et, de l'autre, doivent accompagner voire gérer la crise sanitaire depuis le mois de mars 2020. Il faut dire que l'État a fait parfois défaut sur certains sujets, avant de solliciter ensuite fortement les collectivités territoriales pour qu'elles le soutiennent dans la gestion de la crise sanitaire. En témoigne, par exemple, l'engagement des collectivités dans la mise en place et la gestion des centres de vaccination. Cet engagement continue : de nombreuses collectivités sont sollicitées pour faire en sorte que les centres de vaccination soient plus pérennes qu'initialement imaginé et que leur capacité soit maintenue, voire augmentée, tant les besoins augmentent, avec la troisième dose et la perspective de la vaccination des mineurs de plus de 5 ans présentant des comorbidités.

Nous l'avons déjà dit : le groupe UDI-I est favorable à la régionalisation des politiques de santé car la prévalence des pathologies, les questions liées à la présence des médecins et les problèmes hospitaliers ne sont pas les mêmes selon que l'on se trouve dans les Hauts-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Centre-Val de Loire. C'est une évidence de le dire mais, plutôt qu'une politique uniforme à l'échelle du pays, la régionalisation est la réponse à la diversité des enjeux d'un territoire à l'autre. Notre groupe fera des propositions au cours du débat car les avancées contenues dans le texte, revenu du Sénat puis corrigé en commission, nous semblent en retrait de nos ambitions sur ce sujet.

Le deuxième champ que je souhaitais évoquer est celui des politiques de l'eau. Qu'elles relèvent du grand ou du petit cycle, elles constituent également l'une des préoccupations majeures de nos concitoyens et des élus territoriaux – préoccupation immédiate mais aussi de moyen et bien sûr de long terme.

Je commencerai par le grand cycle de l'eau et la gestion des milieux aquatiques. Beaucoup regrettent le transfert de cette politique aux intercommunalités ; je ne crois pas qu'il soit souhaitable de revenir sur ce transfert mais, là encore, une plus grande souplesse de la part de l'administration de l'État serait nécessaire. Il s'agit d'éviter que, dans certains domaines comme la continuité écologique des cours d'eau, une application stricte – et pour tout dire, bête – de la réglementation n'aboutisse à des incongruités. Vouloir que le maire d'une ville de 17 000 habitants du Nord du Loir-et-Cher – que vous connaissez bien, madame la ministre – supprime un miroir d'eau en plein centre-ville, sous prétexte de continuité écologique et avec pour conséquence un abaissement durable, continu et dangereux du niveau de l'eau, me semble être une incongruité ; il faut revenir sur cette décision. Cela ne relève pas uniquement de la loi ou du règlement, mais parfois simplement du bon sens dans l'application de ces derniers.

S'agissant des politiques du petit cycle de l'eau, nous savons tous les deux, madame la ministre, que les élus locaux – nous côtoyons les mêmes – n'étaient pas franchement demandeurs du transfert des politiques d'eau et d'assainissement. Là encore, un peu de pragmatisme et de bon sens

sont nécessaires. Il semble difficile de retransférer ce qui a été transféré, tant les politiques sont techniques et tant les transferts de compétences prennent du temps. Même si les possibilités de redélévation offertes sont les bienvenues, les patrimoines des services de l'eau et leurs modes de gestion, qui diffèrent au sein d'un même territoire, ne semblent pas commander que l'on revienne sur les transferts qui ont été opérés.

En revanche, nous souhaitons qu'après 2026, le transfert reste facultatif pour les communautés de communes : cette souplesse serait bienvenue dans la gestion des politiques de l'eau.

Les deux exemples que je viens d'évoquer illustrent la position du groupe UDI et indépendants : nous approuvons plusieurs dispositions du projet de loi, et souhaitons en approfondir certaines – nous soumettrons des propositions au Gouvernement en ce sens, comme nous l'avons fait précédemment.

Pour finir, je tiens à vous remercier, madame la ministre d'avoir adopté, en commission, mon amendement relatif aux chemins ruraux, qui rétablit la disposition de la loi « climat et résilience » : cela permettra de résoudre divers problèmes touchant cet aspect du patrimoine rural auquel nous sommes tous attachés.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Josette Manin.

**Mme Josette Manin.** Nous entamons l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Attendu depuis plusieurs mois, il vise à donner des marges de manœuvre aux collectivités et aux élus locaux, et devrait ouvrir la voie à une forme de différenciation territoriale dans l'Hexagone et dans les outre-mer.

Par un hasard du calendrier, le texte nous est soumis au moment même où les Antilles connaissent de forts mouvements sociaux liés à des questions sanitaires, à la sécurité et à la vie chère. Il y a quelques instants, M. Ratenon évoquait les braises qui couvaient dans les Antilles ; or nous n'en sommes plus au stade des braises, mais du feu : oui, le feu a déjà pris en Martinique et en Guadeloupe. J'appelle l'attention de l'État sur cette situation extrêmement difficile, et sur l'impérative nécessité d'apporter enfin des réponses aux problèmes structurels que nous rencontrons depuis des décennies.

Tel qu'adopté par la commission des lois, le titre VIII, qui aborde des questions directement liées à plusieurs territoires ultramarins, comporte dix-huit articles traitant, entre autres : de la création, à titre expérimental, d'un état de calamité naturelle exceptionnelle en outre-mer ; de l'obligation de suivre des formations à la prévention aux risques naturels ; de la prescription acquisitive à Mayotte et à Saint-Barthélemy ; de la création d'une catégorie d'EPIC en matière de formation professionnelle dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ; ou encore du recours aux conventions de mandat pour les Terres australes et antarctiques françaises. Mais les outre-mer auraient mérité une loi organique de programmation, comme cela avait été promis il y a quelques années, plutôt qu'un titre noyé dans une centaine d'articles.

Il s'agit, par ailleurs, du dernier grand texte de la législature. Nous craignons que son titre VIII, qui arrivera à la fin de nos discussions, ne soit pas abordé dans de bonnes conditions : du fait du temps législatif programmé, nous risquons de ne

pas avoir le temps nécessaire pour traiter de nos problèmes spécifiques. Si tel était le cas, ce serait un nouveau raté pour les outre-mer.

Une véritable politique de reconnaissance des atouts des outre-mer est absolument nécessaire. Elle devrait tout d'abord se traduire par des mesures permettant : de faciliter le retour des Antillais et de prendre réellement en considération le centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) des fonctionnaires ultramarins ; d'annuler les décisions concernant l'abattement fiscal ; de rétablir l'APL accession dans les outre-mer ; de retrouver le nombre d'emplois aidés d'avant 2017 ; de rétablir la défiscalisation du logement social ; de faciliter la production d'énergies « vertes » et « bleues » ; et de prendre enfin le chemin de la réparation dans des dossiers comme la pollution au chlordécone, la lutte contre la vie chère ou encore la redynamisation des territoires.

Vous l'aurez compris, madame la ministre, nous regrettons vivement l'absence d'une loi spécifique aux outre-mer. Nos regrets n'y changeront rien, à mesure qu'approche la fin de la législature. Cependant, nous identifions quelques voies de rattrapage : aussi avons-nous choisi de déposer des amendements pour compléter un texte dont il faut reconnaître que, pour l'instant, il ne renverse pas la table.

Pour ne prendre que le cas des Antilles, la collectivité territoriale de Martinique avait proposé des amendements visant à améliorer son action et son fonctionnement. Dans leur grande majorité, ils ont malheureusement été déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution : voilà encore une preuve du manque de considération pour les populations et les territoires ultramarins, alors même que la colère gronde.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Mais non !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Pas du tout ! Nous sommes tous logés à la même enseigne, y compris le Gouvernement !

**Mme Josette Manin.** La commission a par ailleurs supprimé l'article concernant les agences des cinquante pas géométriques : il visait notamment à reporter de 2022 à 2025 le transfert des parties urbanisées de la zone des cinquante pas géométriques dans le domaine public de la région de Guadeloupe et de la collectivité territoriale de Martinique, et à prolonger l'activité desdites agences jusqu'en 2031. Des amendements destinés à faciliter l'exercice d'un pouvoir de police par l'agence des cinquante pas géométriques de la Martinique, afin de renforcer la préservation et la maîtrise du foncier du domaine des cinquante pas, ont été déclarés irrecevables. Mesurez-vous les effets de cette décision dans nos territoires ?

Les territoires ultramarins méritent mieux, madame la ministre ; plus que jamais, ils ont besoin de mesures de revitalisation économique, structurelle, territoriale, sociale et institutionnelle. Les outre-mer ont du mal à accepter le traitement qui leur est infligé. Vous ratez certainement une chance d'écrire l'histoire dans un sens favorable à ces territoires qui font de la France la République sur laquelle le soleil ne se couche jamais.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Sophie Métadier.

**Mme Sophie Métadier.** Nous saluons le travail mené par les rapporteurs et les commissions sur le présent projet de loi, ainsi que l'implication des rapporteurs du Sénat, Françoise Gatel et Mathieu Darnaud. Ce texte, en apparence équilibré, présente toutes les dimensions annoncées – différenciation,

décentralisation, déconcentration et, dans une moindre mesure, simplification –, autant de principes qui constituent une réponse indispensable aux évolutions des territoires.

Toutefois, une lecture plus attentive révèle que certaines mesures sont trop limitées. Le texte comporte ainsi plusieurs manques, notamment en matière de finances locales – or, il n'y a pas de pouvoir de décision sans réel pouvoir fiscal. Il aurait été profitable de développer de nouvelles solidarités financières vertueuses.

Nous l'avons affirmé à de nombreuses reprises : nous souhaitons que le préfet de département soit la porte d'entrée de l'État territorial, et que les conséquences de la crise sanitaire que nous traversons encore fassent l'objet de mesures concrètes dans le projet de loi. À titre d'exemple, les modalités de partage de la gouvernance des agences régionales de santé prévues par le texte nous déçoivent : nous souhaitons que le président de région et le préfet de région soient associés à cette gouvernance, afin de mieux percevoir les difficultés rencontrées quotidiennement par les élus dans les territoires.

Par ailleurs, il nous semble essentiel que les compétences des collectivités territoriales soient différenciées. Comme l'a observé mon collègue Pierre Morel-À-L'Huissier, est-il pertinent de gérer de la même manière des communes de Lozère, du Loir-et-Cher et des Hauts-de-Seine ?

Nos concitoyens attendent une plus large décentralisation : ils veulent que les décisions soient prises au plus près de leur quotidien, à une échelle locale et adéquate ; en bref, ils demandent plus de clarté et de proximité de l'action publique, alors que celle-ci leur semble parfois illisible et souvent trop lointaine.

Nous souhaitons faire œuvre utile et être constructifs, mais, pour y parvenir, encore faut-il que la majorité parlementaire accepte une partie des propositions des différents groupes parlementaires en matière de logement, de compétences locales, d'éolien ou encore de santé.

Le texte traite de sujets qui, à eux seuls, auraient pu faire l'objet d'un projet de loi distinct – je pense à une révision de la loi SRU. Le Sénat avait examiné ces enjeux en s'appuyant sur deux rapports de notre collègue Valérie Létard. Il fallait néanmoins préserver une loi utile pour soutenir le logement social et assurer sa répartition sur le territoire. Rappelons que depuis vingt ans, la moitié des logements sociaux ont été construits dans les communes concernées par la loi SRU. Cependant, l'application rigide de la loi décourage les maires, qui sont pourtant de plus en plus nombreux à s'engager en faveur du logement social. Une adaptation s'avère nécessaire, car l'effort demandé d'ici à 2025 est devenu irréaliste pour beaucoup de communes.

En la matière, le projet de loi 3DS comporte trois avancées importantes : la prolongation de la loi SRU sans date butoir ; l'instauration d'un rattrapage différencié et contractualisé, grâce à un contrat de mixité sociale signé entre le maire et le préfet ; et une réforme des exemptions. Le contrat de mixité sociale doit prendre en considération les difficultés et les efforts des communes, et rassembler l'ensemble des acteurs locaux ; son respect doit conduire à ne pas prononcer la carence.

Une priorité sera en outre donnée aux travailleurs clés dans l'attribution de logements sociaux : cette mesure tire les leçons de la crise sanitaire, et renforce le lien entre le logement et l'emploi ; c'est un élément déterminant du soutien de la population et des élus au logement social.

Quant aux dispositions adoptées par le Sénat pour lutter contre les ghettos, elles ont été supprimées par la majorité en commission ; nous proposons de les rétablir. Pour favoriser la mixité sociale, il semble déraisonnable que le taux de logements sociaux et très sociaux dans une ville dépasse 40 %.

Nous souhaitons que les nombreuses heures de débat qui s'annoncent permettent d'aboutir à un texte plus ambitieux. Espérons que la majorité soutiendra notre démarche, et que nous nous accorderons sur un texte plus équilibré, répondant aux attentes des élus locaux et des territoires.

**Mme la présidente.** Plusieurs des intervenants qui étaient inscrits après Mme Métadier étant absents, la parole est à M. Nicolas Dupont-Aignan.

**M. Nicolas Dupont-Aignan.** Je viens d'être appelé dans les couloirs, car je ne savais pas que mes collègues passeraient leur tour ; permettez-moi de reprendre mon souffle, madame la présidente !

**Mme la présidente.** Prenez votre temps !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Il ne faudrait pas faire un malaise !

**M. Nicolas Dupont-Aignan.** « Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale » : l'intitulé technocratique, contradictoire et incompréhensible de votre texte parle de lui-même. Comment espérer simplifier l'action de l'État, quand le Gouvernement se montre incapable de simplifier l'intitulé d'un projet de loi ?

En réalité, plus vous parlez de décentralisation, moins vous la pratiquez. La décentralisation n'a de sens que si les élus sont investis d'une véritable responsabilité, face à des électeurs censés pouvoir contrôler leur action. Or, au fil du temps, la multiplication des échelons et la confusion générale des compétences troublent le jeu démocratique. Plus personne ne comprend qui fait quoi, comme en témoigne l'explosion de l'abstention aux dernières élections régionales et départementales.

Vous avez tout d'abord détruit la responsabilité fiscale des élus municipaux, départementaux et régionaux. En ne revenant pas sur ce point – suppression de la taxe d'habitation, confusion des ressources des départements et des régions –, le texte passe à côté de l'essentiel.

Mais pire, dans la continuité de la terrible loi NOTRE, vous continuez – c'est là l'essentiel – d'étouffer les communes qui sont pourtant la cellule même de la respiration démocratique. Dépossédés de leurs compétences et de leurs finances qui ont été transférées à des intercommunalités obèses, envahissantes et parfois quasi féodales, les maires sont découragés, au point que certains démissionnent. Il sera très coûteux de remplacer demain ce trésor de bénévolat et d'engagement au service de leur commune que sont les élus locaux par des fonctionnaires.

Mais vous persistez et vous signez. La meilleure illustration en est que vous proposez de transférer les compétences eau et assainissement aux intercommunalités, enlevant aux maires l'un de leurs derniers attributs, alors que ce service fonctionnait et que l'eau ne coûtait pas cher.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ce n'est pas vrai !

**M. Nicolas Dupont-Aignan.** Nous aurions au moins espéré que ce transfert puisse être facultatif.

Vous refusez également d'accorder au maire et à son conseil municipal tout droit de veto à l'installation des éoliennes qui détruisent la France et font fuir les habitants de leurs villages, et préférez épaissir le porte-monnaie de fonds d'investissement étrangers, sans apporter le moindre avantage énergétique ou écologique.

Vous durcissez les normes de la loi SRU, sans comprendre que si des communes ne construisent pas autant de logements sociaux que vous le souhaiteriez, c'est précisément en raison des prescriptions de l'État et, surtout, de la baisse sans précédent des crédits alloués au logement social.

Dans votre délire du rejet de toute artificialisation des sols, les communes doivent désormais subir la politique des métropoles et des intercommunalités, qui imposent leurs zones de constructibilité dans les PLU, les concentrent dans les villes centres et interdisent aux villages de se développer. Combien de maires me confiaient encore récemment leur détresse à ce sujet !

Vous parlez sans cesse de simplification, mais votre projet de loi, à l'exception de quelques dispositions de bon aloi, est un modèle de complexité. Comment entendez-vous simplifier les choses, alors que vous autorisez les délégations de compétences entre collectivités ? Où est la simplification lorsque vous engagez le transfert des routes nationales aux régions plutôt qu'aux départements ?

Enfin, la différenciation risque de devenir une nouvelle usine à gaz qui décontenancera encore un peu plus nos concitoyens et les éloignera de la vie démocratique et du suffrage.

Pour véritablement simplifier, décentraliser et répondre aux besoins d'égalité des Français, il faudrait réhabiliter le rôle de l'État grâce à une grande loi d'aménagement du territoire ; il faudrait simplifier radicalement les échelons de collectivités et leurs compétences en renforçant le couple historique que forment les départements et les communes. En un mot, il faudrait rebâtir le triptyque : État, départements, communes.

Cela revient, bien sûr, à abroger la loi NOTRE pour rendre leurs pouvoirs aux maires et à consacrer la commune comme cellule de base de la nation – ce qui n'interdit en rien des coopérations intercommunales à l'échelle du bassin de vie. Cela revient aussi à tout miser sur le département en supprimant la région en tant que collectivité territoriale et à structurer l'organisation autour de l'éternel duo : commune, département.

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Je remercie tous les orateurs – Christophe Euzet, Pascal Brindeau, Sophie Métadier, Patrick Loiseau, Rémy Rebeyrotte, Hervé Saulignac... – qui ont tenu des discours mesurés et positifs, même si nous ne sommes pas d'accord sur tout ; nous savons néanmoins que nous parviendrons à dégager des conclusions communes et à trouver des terrains d'entente.

Je n'ai pas été déçue par l'intervention de M. Nicolas Dupont-Aignan, qui vient de partir : tout y était, si je puis dire ; je le remercie néanmoins d'avoir relevé quelques mesures « de bon aloi ».

Je m'arrêterai un instant sur la situation dans les territoires d'outre-mer, dont il a été beaucoup question. Je me tourne vers vous, mesdames Sage, Manin et Vainqueur-Christophe, qui représentez à cet instant ces territoires dans cet hémicycle: nous savons les difficultés qu'ils traversent. J'ai récemment eu l'occasion d'en discuter avec le président Letchimy s'agissant de la Martinique, et je suis très sensible à sa réflexion sur le devenir de ce territoire, que je connais bien, par ailleurs.

De nombreux défis restent à relever. Néanmoins, je veux dire et redire devant vous que le présent projet de loi ne prévoit pas de réforme institutionnelle.

Madame Manin, plusieurs de vos amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 45, mais il faut savoir que de nombreux autres amendements ne concernant pas l'outre-mer l'ont été également, y compris ceux du Gouvernement! Je ne sais pas si c'est de nature à vous rassurer mais c'est la réalité: ceci est dû à la bonne application du droit.

Un titre entier du projet de loi est consacré à l'outre-mer et la plupart des mesures inscrites dans ce texte s'appliquent à ces territoires, il ne faut pas l'oublier – vous l'avez d'ailleurs rappelé tout à l'heure, Mme la rapporteure Maina Sage.

Enfin, je voulais vous dire combien j'ai été choquée par le discours de M. Ratenon. Il s'est montré très virulent et de tels propos ne sont pas à la hauteur, me semble-t-il, des problèmes que connaissent les territoires d'outre-mer. Rien ne se réglera par l'outrance ou l'animosité.

Il a parlé d'apartheid, ce qui est très grave. Dans un régime d'apartheid, les Blancs et les Noirs ne se parlent pas, ne peuvent ni se rencontrer ni s'aimer; les opposants politiques

y sont arrêtés, voire supprimés. J'ai trop de respect envers les territoires ultramarins pour ne pas relever le caractère tout à fait inadmissible d'un tel discours, dans un hémicycle de la République française. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et Dem. – Mme Maina Sage, rapporteure, applaudit également.*)

**M. Vincent Bru.** Très bien!

**Mme la présidente.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

## ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente:

Suite de la discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures cinquante-cinq.*)

*Le Directeur*

SERGE EZDRA