



# NOTE DE POSITION

## **Projet de loi “3D”**

relatif à la différenciation, la  
décentralisation, la déconcentration et  
portant diverses mesures de simplification  
de l’action publique locale

---

Réaction au projet de loi en vue des débats au Sénat

16 juin 2021

Alors que va s'engager l'examen par le Sénat du projet de loi « 3D », l'AdCF – Intercommunalités de France souhaite que ce texte soit l'occasion d'approfondir la décentralisation, d'améliorer les relations entre l'Etat et les collectivités et d'apporter des simplifications réelles dans de nombreux domaines de l'action publique. Si des dispositions utiles figurent déjà dans le projet de loi, l'AdCF considère qu'elles peuvent encore largement être complétées et enrichies. L'association souscrit en revanche pleinement à l'idée que le texte ne provoque ni « big bang » ni retours en arrière.

Au terme d'une décennie de réformes territoriales, l'AdCF a rappelé à de nombreuses reprises **son souhait de stabilité de notre architecture institutionnelle, des répartitions de compétences entre niveaux territoriaux et de nos périmètres administratifs.**

Alors que toutes les énergies doivent être orientées vers la relance économique, la transition écologique, la cohésion sociale et territoriale de notre pays, le projet de loi doit veiller à demeurer un texte facilitateur et apporter de la concorde. Il ne doit pas remettre en cause les compromis institutionnels trouvés au terme de nombreux et longs débats parlementaires au cours de cette législature et de la précédente.

A cet égard, l'AdCF – Intercommunalités de France souhaite notamment que soit préservée la stabilité :

- **de la répartition des compétences en matière de développement économique.** *Au terme de longs débats parlementaires depuis 2003, le compromis trouvé entre les responsabilités de chefs de file des régions et les compétences propres des intercommunalités sur l'immobilier d'entreprises fonctionne dans les faits. Cette clarification attendue de longue date a même permis aux collectivités d'être extrêmement réactives durant la crise sanitaire sans provoquer de doublons.*
- des compromis établis sur les **compétences eau et assainissement après trois textes législatifs.** *La loi a déjà été modifiée à trois reprises en moins de six ans, perturbant la visibilité des acteurs locaux pour investir. Il ne serait pas raisonnable de susciter une nouvelle incertitude législative en période de relance.*
- **des compétences et périmètres des métropoles.** *Les intercommunalités qui, avec leurs communes, ont choisi ce statut ces dernières années, l'ont fait en connaissance de cause. Leur niveau d'intégration important est la contrepartie d'une dotation d'intercommunalité majorée. Pour un exercice souple des compétences en lien avec les communes, des solutions nombreuses existent d'ores et déjà à droit constant et sont pratiquées dans de nombreux territoires [prestations, délégations...]. Les pactes de gouvernance encouragés par la loi Engagement et proximité, notamment à l'initiative du Sénat, facilitent ces ajustements dans l'exercice des compétences.*

**Le souhait de stabilité institutionnelle qu'exprime l'AdCF ne signifie pas un statu quo législatif.** Des améliorations réelles sont attendues en termes d'exercice des responsabilités décentralisées, notamment pour donner sens à la notion de différenciation territoriale. Sans bouleverser notre organisation territoriale, des dévolutions de responsabilités nouvelles sont possibles pour approfondir les compétences actuelles des collectivités et accroître notamment leurs prérogatives réglementaires.

L'AdCF souhaite ainsi que les débats parlementaires permettent **d'enrichir le projet de loi** sans rouvrir des débats diviseurs entre échelons territoriaux.

Pour l'AdCF, les objectifs de « 3D » s'inscrivent dans un chantier plus global. La réorganisation de l'Etat et sa déconcentration relèvent pour l'essentiel du domaine réglementaire. La préparation des nouveaux contrats de relance et de transition écologique [CRTE], qui s'inscriront pleinement dans l'esprit de « 3D », a été définie par voie de circulaire et ne nécessite pas de fondement législatif.



L'AdCF considère en revanche que certains sujets relèvent pleinement de la loi et que le texte doit notamment contribuer à :

- renforcer les pouvoirs réglementaires des collectivités dans leurs propres domaines de compétences,
- mieux distinguer les missions de « chef de file » de celles relevant d'une responsabilité plus opérationnelle d'autorité organisatrice d'un service public,
- clarifier les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités dans un certain nombre de domaines où demeurent des enchevêtrements et des risques de recentralisation,
- apporter des avancées législatives réellement attendues dans des politiques publiques essentielles comme le logement et la santé.

## 1. Renforcer les pouvoirs réglementaires des collectivités dans leurs domaines de responsabilités

L'AdCF considère que la partie du texte consacrée aux pouvoirs réglementaires des institutions locales doit être renforcée, comme y invite le Conseil d'Etat dans son avis. Le pouvoir réglementaire local s'exprime à la fois par les pouvoirs de police des maires, parfois délégués (mais rarement) aux présidents d'intercommunalités, mais également par des règles ou documents adoptés par des assemblées délibérantes.

De nouvelles avancées sont attendues pour élargir la portée de ces documents dans plusieurs domaines que l'AdCF considère prioritaires :

- La capacité des plans locaux de l'habitat à réguler la transformation de logements en meublés touristiques et encadrer les cessions de logements sociaux,
- La capacité des documents d'urbanisme à organiser les règles d'aménagement commercial et le déploiement des grandes plateformes de e-commerce,
- La capacité des plans de déplacements et plans climat air énergie territoriaux à fixer les règles de circulation en matière de zones à faible émission (ZFE) et à organiser la logistique du dernier kilomètre...

## 2. Chefs de files, autorités organisatrices... clarifier les notions et les rôles respectifs

Clarifier la répartition des compétences entre collectivités publiques est un exercice que l'on sait complexe en raison de leurs interdépendances.

Rares sont les politiques publiques qui n'appellent pas des responsabilités partagées ou des coordinations. Des progrès réels sont néanmoins intervenus ces dernières années sur des sujets comme les mobilités ou le développement économique, mais ils continuent de reposer sur deux acteurs principaux. Les missions de « chefs de file » reconnues aux régions en ces domaines n'excluent pas les responsabilités directement opérationnelles des intercommunalités :

- En tant qu'autorités organisatrices des mobilités locales,
- En tant qu'autorités locales dotées de la compétence exclusive en matière d'aménagement économique [Zones d'activité économique] et d'aides à l'immobilier d'entreprise...

Le pouvoir de planification du « chef de file » régional en matière de déchets et d'économie circulaire, d'énergie-climat ou d'aménagement de l'espace... ne peut se concevoir sans l'action complémentaire, au plus près du terrain, des autorités organisatrices de la collecte et du traitement des déchets ménagers (intercommunalités et syndicats mixtes), des autorités en charge des plans climat air énergie territoriaux ou des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (syndicats départementaux), des SCOT et PLU ou PLU-I.

**Une collectivité qui a la charge exclusive d'un grand service public ou une responsabilité de planification fixée par le législateur, doit être pleinement reconnue dans son rôle d'« autorité organisatrice ».**

Ce rôle d'autorité organisatrice se traduit par des droits et obligations, des moyens de financement adaptés, une capacité réglementaire.

En contrepartie, **il est fondamental que les autorités organisatrices, différentes selon les politiques publiques (commune, intercommunalité à fiscalité propre, syndicat, département, région)**, soient réellement parties prenantes :

- De la construction des orientations politiques proposées par un chef de file dans les domaines qui les concernent,
- Des documents de planification qui seront opposables à leurs propres décisions (ex. : SRDE-II, SRADDET...)
- De la contractualisation proposée par le « chef de file » pour la mise en œuvre des orientations communes.

Il est également attendu par l'AdCF que les autorités organisatrices soient mieux associées, au niveau national, à la préparation des directives européennes, projets de loi, ordonnances ou textes réglementaires régissant leurs compétences et obligations de service public. Cette association est actuellement trop tardive. Elle n'intervient que sur les textes d'application (au niveau du CNEN) et non sur les orientations normatives de premier rang.

Une autorité organisatrice doit bénéficier **d'une capacité d'organisation du service public plus importante**, notamment au travers d'un pouvoir réglementaire renforcé et d'une autonomie de choix très forte dans ses modes de gestion, ses politiques tarifaires, ses capacités de délégation.

L'amélioration de la concertation entre l'Etat et les autorités organisatrices, très en amont du processus réglementaire, est ce que demande l'AdCF depuis de nombreuses années pour garantir la co-production des politiques publiques, éviter la sur-transposition des directives européennes et améliorer le processus d'élaboration des normes.

En suggérant cette pleine reconnaissance des missions d'autorité organisatrice qu'assument les collectivités dans tel ou tel domaine de compétence, **l'AdCF ne plaide pour aucun transfert nouveau ou modification des équilibres institutionnels existants.**

La reconnaissance pleine et entière de ce rôle vise essentiellement à garantir l'association des collectivités du « bloc local » aux évolutions normatives qui les concernent et à clarifier les responsabilités entre leur propre pouvoir réglementaire et celui de l'Etat ou d'une collectivité « chef de file » (région, département, collectivité unique...).

L'AdCF souhaite donc que le projet de loi « 3D » soit l'occasion de :

- définir la notion d'autorité organisatrice et préciser celle de chef de file ;
- déterminer dans quelles conditions les collectivités peuvent devenir autorités organisatrices de l'habitat ainsi que pour la collecte et le traitement des déchets.

## POLITIQUES DE L'HABITAT : TENDRE VERS L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’AUTORITÉS ORGANISATRICES

La politique du logement n’est pas pleinement décentralisée et reste placée sous le contrôle étroit de l’Etat. Pour autant, les responsabilités opérationnelles sont de plus en plus confiées aux collectivités (bloc communal et subsidiairement le département) en matière de construction de logements sociaux et de règles d’attribution, de rénovation de l’habitat...].

A travers les PLH et PLUi, les délégations des aides à la pierre, les guichets uniques de la rénovation énergétique, le permis de louer, les possibilités d’encadrement des loyers, les futures conventions de mixité sociale en vue de mieux appliquer la loi SRU... les intercommunalités les plus avancées se rapprochent de ce que pourraient être à l’avenir de véritables « autorités organisatrices de l’habitat ». En accord avec leurs communes membres, les intercommunalités volontaires pourraient demander d’accéder à cette responsabilité complète d’autorité organisatrice en obtenant, en contrepartie, de nouveaux leviers pour agir [convention de mixité sociale intercommunale, PLH dit « mutualisant », association étroite aux zonages d’investissement locatif...].

### 3. Améliorer les coordinations Etat-collectivités et rénover les cadres de dialogue

Au cours des derniers mois, à la lueur de la crise sanitaire, de nombreuses pratiques ont été développées pour **fluidifier le cadre du « dialogue territorial »**. Les résultats de ces pratiques mériteraient d’être analysés, capitalisés, valorisés. Il sera néanmoins **souvent difficile de les inscrire dans la loi** pour deux raisons.

- celles-ci s’avèrent très hétérogènes d’un territoire à l’autre même si quelques lignes directrices se dessinent. A titre d’exemple, les réunions périodiques organisées par les préfets de département avec les présidents d’intercommunalité et les maires, souvent plébiscitées, prennent des formes très variées.
- la force de ces pratiques vient de la capacité des acteurs à les faire évoluer en fonction du contexte. Les encadrer par la loi ou le décret ne pourrait que les rigidifier.

De même, s’il paraît inopportun d’instituer dans la loi un cadre officiel de dialogue entre l’Etat et les représentants de collectivités [cf. rejet du projet de Haut Conseil des territoires], il reste important de disposer d’instances de concertation de très haut niveau. Les instances représentatives adossées à un texte législatif comme le CFL ou le CNEN doivent également voir actualisés leurs modes de composition et leurs attributions réglementaires.

Par ailleurs, sur le modèle des Assises de la mobilité, une instance nationale de dialogue Etat-territoires, profondément repensée, devrait organiser et superviser sous l’autorité du Premier ministre les différents chantiers partagés entre l’Etat et les collectivités.

Pour compléter cette instance plénière, qui se réunirait à des rythmes espacés, des instances spécifiques pourraient être organisées par enjeu de politique publique, en impliquant les parties prenantes les plus concernées (autorités organisatrices). Ce nouveau dispositif national nécessiterait de repenser les rôles et compositions d’outils consultatifs tels que le CFL, le CSFPT, le CNEN, les conseils d’administration des agences nationales... pour assurer une vue d’ensemble sur les dossiers.

**C’est à un changement de culture que les débats parlementaires sur le projet de loi « 3D » doivent inciter sans nécessairement tout figer dans la loi.** Cette mutation profonde des relations entre Etat et collectivités a débuté, pour le « bloc local », avec les contrats de relance et de transition écologique. Comme le demande l’AdCF depuis de nombreuses années, ces CRTE doivent permettre de réorienter les négociations des collectivités avec l’Etat autour de projets de territoire partagés avec les acteurs locaux. Toutefois, l’association considère qu’inscrire ces contrats dans la loi risque de rigidifier leur philosophie originelle lors des débats parlementaires. Il serait donc nécessaire de préciser que ces contrats devront **respecter le principe de subsidiarité**. La loi ne devrait que **poser les grands principes** et ne pas rentrer dans les détails.

**En ce qui concerne les dispositions prévues par le projet de loi**, l’AdCF se félicite de celle visant à intégrer les représentants des intercommunalités au sein du conseil d’administration de l’ADEME. Cette évolution est parfaitement justifiée au regard des responsabilités qu’elles assument en 2021 dans la gestion des déchets et en matière de politiques climat-énergie (PCAET).

Pour ce qui relève du fonctionnement des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), l'AdCF Intercommunalités de France considère qu'il serait contradictoire avec l'esprit de différenciation d'imposer un mode de fonctionnement unique sur l'ensemble du territoire national. Il est néanmoins souhaitable de donner une réelle capacité à son règlement intérieur d'assurer un fonctionnement plus agile (en sous-commissions thématiques ou territorialisées par exemple) et plus adapté à la diversité des régions.

### Conclusion : tirer les enseignements de la crise sanitaire pour une action publique efficace

Programmé après la crise des gilets jaunes, le projet de loi 3D doit aujourd'hui intégrer les enseignements de la crise sanitaire, de ce qui a bien fonctionné dans nos « continuums » de service public et de ce qui a moins bien marché.

La crise nous a révélé certaines limites de notre organisation mais aussi ses forces, au premier rang desquels **la maturité des collectivités dans l'exercice de leurs compétences**. La capacité des collectivités à soutenir les entreprises (de toute taille) au travers de milliers d'appels téléphoniques et d'aides financières, a été rendue possible par la structuration de la compétence développement économique ces dernières années au plan local, en lien étroit avec les régions. Les appuis exceptionnels mobilisés par l'Etat au niveau national ont pu être relayés efficacement au plus près du terrain.

Le « bloc local » a montré son efficacité nouvelle à travers les synergies entre communes et intercommunalités pour faire face aux urgences sociales tout en assurant la continuité des services publics essentiels (ramassage des déchets, mobilités, distribution d'eau, portage de repas, garde d'enfants des soignants...). Le premier confinement a été l'occasion de démontrer toute la **capacité d'adaptation des collectivités locales**. Chacun savait où était sa place.

Le concours actif des collectivités aux grands services publics nationaux (santé, Education, sécurité...) est devenu une évidence pour nombre de nos concitoyens. Les échanges avec les services préfectoraux ont souvent été fluides (mais pas toujours) alors que les échanges ont été parfois plus compliqués au départ avec les rectorats et DASEN, mais aussi avec les agences régionales de santé.

Le bon sens et la pratique ont généralement permis, dans l'urgence, de dépasser ces limites mais il nous faut apprendre de ces expériences pour préparer l'avenir. **Ne perdons pas les pratiques que nous avons souvent spontanément mises en place dans nos territoires et qui nous ont permis d'être au rendez-vous. Ils seront un atout pour accompagner la relance.**

Le projet de loi « 3D » peut enfin constituer une occasion à saisir pour mieux expliquer au grand public le fonctionnement de nos institutions, les partages des rôles parfois subtils qui s'organisent sur le terrain entre représentants de l'Etat et exécutifs locaux (pensons aux articulations des pouvoirs de police). La crise a parfois été marquée par des atteintes excessives à l'autonomie locale et des phénomènes de recentralisation des pouvoirs qui ne se justifiaient pas. Un bilan complet s'impose.

Pour l'avenir, la crise sanitaire a accéléré de profondes mutations sociétales dans notre pays. **Les collectivités territoriales seront en première ligne pour accompagner ces transitions**. Nos concitoyens ont compris à l'occasion de cette crise le rôle majeur des collectivités et leur pleine participation à ce qui est pour eux la puissance publique. Ils attendent de l'Etat et des collectivités une action publique efficace, bien coordonnée, cohérente.

