Loi Egalité et citoyenneté

Note de présentation

26/04/2017

Plan

Introduction générale : la position de l'APVF sur le projet de loi

I. Les mesures à destination de la jeunesse pour favoriser l'engagement (titre I)

II. Logement : la place de l'intercommunalité confirmée (titre II)

III. Fonction publique et interpellation citoyenne (titre III)

Introduction générale : la position de l'APVF sur le projet de loi

La loi Egalité et Citoyenneté a été promulguée le 27 janvier 2017. Elle a vocation à prolonger le plan gouvernemental de « rassemblement autour des valeurs de la République », annoncé lors des comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015, et confirmé lors des CIEC du 26 octobre 2015 et du 13 avril 2016.

Outre les dispositifs qui favorisent l'engagement citoyen, notamment des jeunes, **un nombre important des mesures adoptées auront un impact sur les collectivités territoriales**, comme la règle des 25% des attributions de logements sociaux aux demandeurs les plus pauvres, les modifications apportées à la loi SRU, le renforcement du rôle des préfets en matière de logements, les nouveaux pouvoirs du conseil citoyen et l'élargissement du recrutement dans la fonction publique.

I. Les mesures à destination de la jeunesse pour favoriser l'engagement (titre I)

Le titre I du projet de loi met en place des dispositifs qui concernent la jeunesse et qui doivent être signalés.

A- Les mesures pour favoriser l'engagement citoyen des jeunes

Le dispositif de la réserve citoyenne, renommé réserve civique, dont l'APVF est partenaire depuis la signature d'une convention avec le ministère de l'Education nationale à Paimpol en 2015, est pérennisé et renforcé. Les **articles 1 et 2** prévoient la

possibilité de constituer des sections thématiques ou territoriales de cette réserve, par convention entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales.

L**'article 10** permet la transformation du « congé de formation d'animateurs », réservé aux moins de 25 ans et à certains secteurs, en un congé de formation et de responsabilités électives largement ouvert. Tout salarié du public et du privé, membre d'une association ou d'un conseil citoyen, pourra demander un « congé non rémunéré pour participer aux réunions de cet organe. » De plus, le congé d'engagement bénéficiera également aux salariés et fonctionnaires qui, sans siéger dans l'organe de direction ou d'administration d'une association, exercent « à titre bénévole, au niveau national ou territorial, des fonctions de direction, de représentation ou d'encadrement » au sein d'une association ou siègent dans un conseil citoyen. Pour les agents publics, ce congé sera de six jours ouvrés prenable en une ou deux fois.

Dans le domaine du service civique, de nouveaux organismes pourront désormais en accueillir les missions : c'est le cas des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte, des entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) et des entreprises publiques (**article 18**). La loi autorise également l'intermédiation et la mise à disposition de l'agrément d'une personne publique à une autre (**article 21**).

Au sein de l'enseignement supérieur, la loi propose d'acter le « principe de validation » dans le cursus des « compétences, connaissances et aptitudes acquises par un étudiant dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une association » (**article 29**).

B- Compétences en matière de jeunesse

L'article 54 confie à la région le chef de filât en matière de politique de la jeunesse, complétant ainsi les domaines de compétences prévus par la loi NOTRe. L'Etat lui transférera la coordination de son « réseau information jeunesse ». Les régions devront alors assurer le lien et la cohérence entre toutes les initiatives visant à informer les jeunes, qu'elles soient portées par des structures labellisées par l'Etat ou par des collectivités, « de manière complémentaire avec le service public régional de l'orientation », que les régions sont également chargées d'animer.

II. Logement : la place de l'intercommunalité confirmée (titre II)

Le Titre II du projet de loi est celui qui concerne le plus les collectivités territoriales puisqu'il se focalise sur le logement. Il a plusieurs objectifs qui les impacteront : une meilleure répartition de la pauvreté sur l'ensemble du territoire, un meilleur accès au logement pour les plus pauvres et une dé-compartimentation de l'approche de la politique du logement.

En matière de gouvernance des attributions de logements sociaux, le texte conforte et approfondit les orientations adoptées lors de la loi ALUR. Le niveau intercommunal est confirmé comme étant celui de la fixation partenariale des orientations en la matière, via la conférence intercommunale du logement créée par la loi ALUR. Ces orientations seront déclinées pour les publics prioritaires (c'est l'objet des accords collectifs) ou pour certains secteurs géographiques prioritaires (c'est l'objet des conventions d'équilibre territorial, prévues par la loi du 21 février 2014 sur la politique de la ville).

A- L'attribution aux plus démunis de 25% des logements du parc social situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville

L'article 70 impose aux bailleurs sociaux disposant de patrimoine dans les territoires des EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) ou compétents en matière d'habitat et comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) de consacrer au moins un quart des attributions qu'ils réalisent en dehors des QPV aux demandeurs les plus pauvres (nouveaux entrants ou locataires en mutation) et aux personnes relogées dans le cadre du renouvellement urbain. Pour rappel, l'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Selon l'étude d'impact, 375 EPCI seront concernés. Petit assouplissement favorable aux petites villes, **ce taux pourra cependant être adapté compte tenu de la situation locale**, par les orientations en matière d'attribution approuvées par l'EPCI.

Afin de garantir le respect de cette disposition, le préfet pourra imposer aux bailleurs sociaux l'attribution de logements réservés par l'État à des demandeurs éligibles à ce contingent, alors qu'aujourd'hui, il ne peut le faire que pour ceux qui ont obtenu la reconnaissance du DALO. En Ile-de-France, ce sera sur le périmètre de la région (et non pas de l'EPCI) que seront appréciées les ressources des demandeurs à loger hors des QPV.

Le contingent dont l'attribution est réservée aux collectivités territoriales sera également concerné par cette règle des 25%. Les pouvoirs du préfet seront également renforcés dans ce domaine puisqu'en cas de manquement d'une collectivité territoriale à ses obligations, il devra se substituer aux commissions d'attribution pour effectuer les attributions manquantes, qui seront imputées sur le contingent de logements réservés de la collectivité concernée.

Les critères d'attribution sont également renforcés pour plus de clarté et de transparence. Ainsi, le public prioritaire en matière de logements sociaux inclut désormais les personnes en situation de handicap ou leur famille, les personnes mal logés ou défavorisées, celles reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les femmes menacées de mariage forcé (article L 441-1 du code de la construction et de l'habitation modifié par **l'article 70**). La loi prévoit également la publication des logements disponibles (**article 70**).

Par ailleurs, afin de diversifier l'occupation sociale dans les QPV, **un objectif quantifié d'attribution à des demandeurs autres que ceux appartenant au 1er quartile sera défini**. Ces objectifs seront définis dans le cadre des orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement (CIL) et approuvées par le président de l'EPCI et le préfet. S'ils ne parviennent pas à un accord, un taux de 50% par défaut s'imposera par la loi. Ces objectifs seront ensuite déclinés par des engagements des bailleurs sociaux via la convention intercommunale d'attribution (CIA).

Les conventions de délégation préfectorale de logements sociaux aux maires, qui devaient être supprimées, ont finalement fait l'objet d'un compromis. Les conventions peuvent être résiliées de plein droit par le préfet après avis du comité régional de l'habitat et

de l'hébergement. Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU, ces conventions sont résiliées de plein droit. L**'article 70 interdit également la préférence communale** comme pouvant constituer le seul motif d'une décision de non-attribution d'un logement.

La création obligatoire d'une conférence intercommunale du logement est généralisée à l'ensemble des intercommunalités dotées d'un programme local de l'habitat, ou compétentes en la matière.

Par ailleurs, le texte crée la convention intercommunale d'attribution (CIA). Elle fusionnera l'accord collectif intercommunal et la convention d'équilibre territorial, documents qui traduisent les orientations définies par la conférence intercommunale du logement (CIL). Signée entre l'EPCI, les bailleurs sociaux, les réservataires « et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales intéressées », la CIA fixera la répartition, entre les bailleurs sociaux, des attributions à réaliser, sous réserve que le pourcentage de 25%, applicable au territoire de l'EPCI, soit respecté globalement. Des engagements supplémentaires devront également être pris par les bailleurs sociaux afin d'atteindre les objectifs d'équilibre territorial. Une évaluation annuelle sera présentée à la CIL. Enfin, afin de rendre la coopération des acteurs obligatoire, dans chaque QPV, une commission de coordination composée des bailleurs sociaux, des réservataires (dont l'Etat), du maire et du président de l'EPCI sera chargée de désigner d'un « commun accord » les candidats pour l'attribution des logements disponibles dans le QPV, auprès de la commission d'attribution du logement (CAL), selon des modalités définies par les orientations de la conférence intercommunale du logement (CIL).

B- Renforcer la mobilité effective et l'accès aux quartiers attractifs

Pour favoriser l'accès aux quartiers attractifs pour les plus démunis, le projet de loi prévoit la création d'une offre nouvelle de logements sociaux à bas loyers dans ces secteurs. Deux mesures doivent favoriser cette mobilité et éviter des occupations qui ne seront pas justifiées, même si elles peuvent paraître en contradiction avec l'objectif de mixité sociale :

- un durcissement du surloyer par une limitation des possibilités d'exemption du supplément de solidarité (SLS), un rehaussement du plafond de ce SLS à 30% des ressources d'un ménage contre 25% actuellement (**article 82**) ;
- une restriction du droit au maintien dans les lieux, particulièrement dans les zones tendues. Le seuil de ressources à partir duquel se déclenche le droit ne sera plus de 200% mais de 150%, ce qui concernera 900 ménages selon l'étude d'impact (**article 82**).

Surtout, le texte opère une petite révolution en matière de loyers. **Les bailleurs sociaux pourront réorganiser les loyers de leurs immeubles en s'abstenant des « considérations techniques liées au financement initial des logements »** (PLAI, PLUS, PLS…). Les bailleurs auront la possibilité de proposer des loyers PLAI dans des secteurs plus favorisés. Dès lors, pour garantir leur équilibre économique, ils pourront « opérer des péréquations à l'intérieur de leur parc » en « redistribuant leurs loyers maximaux entre ensembles immobiliers et à l'intérieur des immeubles. » Ces dispositions seront applicables uniquement à la relocation du logement. Elles seront contrôlées par l'Etat, à travers la négociation et la signature de

nouvelles conventions d'utilité sociale (CUS), et par l'Agence de contrôle du logement social (Ancols) (**article 81**).

Par ailleurs, la nouvelle CUS Etat-bailleur déclinera, à l'échelle du patrimoine du bailleur, les objectifs de mixité sociale déterminés à l'échelle locale et contractualisera une nouvelle politique des loyers (**article 81**). Elle contiendra désormais l'état de l'occupation sociale des immeubles ou des ensembles immobiliers, afin d'éclairer la commission d'attribution des logements (CAL). Tout EPCI disposant d'un PLH pourra désormais être signataire des CUS. La contractualisation de la seconde génération de CUS est reportée au 1er janvier 2018.

C- Le renforcement des mécanismes de la loi SRU

La loi SRU a été assouplie puisque de nombreuses communes sont sorties de son champ d'application :

- celles situées hors d'une agglomération de plus de 30.000 habitants « et insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par le réseau de transports en commun » ;
- celles situées dans une agglomération de plus de 30.000 habitants où il y a peu de demandes de logements sociaux ;
- celles dont plus de la moitié de leur territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité (**article 97**).

En revanche, l'**article 97** prévoit que le **taux de logements sociaux demeure à 25%** pour les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions et qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants[1].

Toutefois, **l'article 97** prévoit également que certaines communes verront leur taux légal fixé à 20% si elles se trouvent dans un territoire qui « ne justifie pas un effort de production supplémentaire. »

La loi prévoit également que **les communes de plus de 15.000 habitants situées dans une petite agglomération (de moins de 50.000 habitants) auront un taux légal de logements sociaux de 20%** parce que leur croissance démographique est telle que « leur parc de logements existant justifie un effort de production pour répondre à la demande ». La liste des EPCI concernés par ces deux derniers cas est établie en fonction d'un unique critère de tension : le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social des EPCI.

Enfin, **les sanctions sont durcies pour les communes réfractaires** : elles pourront être mises à contribution, à la demande du préfet, pour une opération de construction de logements

[1] https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096&idArticle=LEGIARTI000006824696&dateTexte=&categorieLien=cid

sociaux dans la limite de 50 000 € par logement construit ou acquis en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et de 30 000 € par logement construit ou acquis sur le reste du territoire. Cette limite peut être dépassée avec l'accord de la commune. Le contingent de logements réservés de la commune sera obligatoirement transféré au préfet.

D- Plan local d'urbanisme

A l'issue d'un amendement d'Audrey Linkenheld, **l'article 117** revient sur le droit d'option des communes en matière de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Il énonce que dans le cas d'une fusion mixte, soit entre au moins un EPCI compétent en matière de PLUI et un ou plusieurs EPCI non-compétents, la nouvelle intercommunalité issue de cette fusion devient compétente. Cette prise de compétence s'accompagne d'un régime transitoire : **pendant 5 ans, l'EPCI nouveau pourra modifier les documents d'urbanisme des communes membres de l'ex-EPCI non compétent en matière de PLU sans pour autant établir un PLUI à l'échelle du nouveau périmètre**. En revanche, dès lors que les communes voudront modifier leur PLU, elles devront faire valider cette modification par l'EPCI nouveau. **Enfin, lorsque l'EPCI nouveau voudra modifier un élément du PLU des communes, il pourra le faire sans devoir réviser l'ensemble de son PLUI**. A partir du 1er janvier 2022, toute modification par l'EPCI compétent entraînera l'élaboration d'un nouveau PLUI.

Parmi les autres mesures de **l'article 117**, on **trouve l'autorisation de mettre en place plusieurs PLUI sur le territoire d'une seule intercommunalité**. Toutefois, cette possibilité, sans limitation de durée, n'est ouverte qu'aux seules communautés constituées de plus de 100 communes.

Par ailleurs, lorsque le projet de plan local d'urbanisme intercommunal n'a pas été arrêté, l'EPCI peut délibérer pour étendre à la totalité de son territoire une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal engagée avant la date du transfert de cette compétence, de la modification de son périmètre ou de sa création, y compris lorsque celle-ci résulte d'une fusion.

Enfin, les PLUI tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) approuvés ou arrêtés avant une extension du périmètre d'un EPCI ou la fusion de plusieurs EPCI continueront à emporter les effets d'un PLH pendant 3 ans, le temps de permettre à l'EPCI de se doter d'un PLUIH, ou d'un PLH, à l'échelle de l'ensemble de son périmètre. Le même dispositif s'applique aux PLUi tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU).

III. Fonction publique et interpellation citoyenne

Le titre III de la loi, intitulé « Pour l'égalité réelle », comprend des dispositions qui concernent les petites villes avec l'accès à la fonction publique et les conseils citoyens qui ont été créés par la loi du 21 février 2014.

A- Conseils citoyens

En matière de conseils citoyens, **l'article 155** prévoit que **lorsque des difficultés le justifient, les citoyens pourront saisir le préfet**, saisine qui devra également être transmise « au maire, au président de l'établissement public de coopération intercommunale et aux signataires du

contrat de ville ». Le préfet pourra alors soumettre « au comité de pilotage du contrat de ville le diagnostic et les actions » préconisées, avant d'inscrire ces actions à l'ordre du jour des assemblées signataires du contrat de ville. En cas de réelles difficultés, le préfet, après consultation des élus et notamment du maire, pourra « demander la nomination d'un délégué du gouvernement qui lui [sera] directement rattaché » et qui établira « dans un délai de trois mois, un diagnostic et une liste des actions à mener ». Conformément aux annonces du CIEC du 26 octobre 2015, douze délégués du gouvernement interviennent depuis le 20 juin 2016 de façon expérimentale pendant un an dans douze agglomérations.

B- Fonction publique

Le texte prévoit la généralisation de l'accès à la fonction publique par la voie du troisième concours, qui était auparavant prévu par le statut général « pour l'accès à certains cadres d'emplois. » Il supprime également, afin d'élargir les viviers, la possibilité pour les statuts particuliers de fixer de manière restrictive la nature des activités pouvant être prises en compte et donc d'écarter certaines candidatures (**article 159**).

Un contrat de deux ans a été prévu dans le cadre du dispositif phare de « pré-recrutements contractuels » dans les trois versants (**article 167**), à destination des jeunes de moins de 28 ans issus des quartiers prioritaires et les demandeurs d'emploi de 45 ans bénéficiaires de minima sociaux.

Afin de « favoriser l'accès des jeunes peu ou pas diplômés aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique », le Parcours d'accès aux carrières territoriale, hospitalière et de l'Etat (Pacte) est assoupli, en permettant à des jeunes âgés de 28 ans au plus, contre 25 ans aujourd'hui, de pouvoir en bénéficier. Par ailleurs, ces contrats devront représenter au moins 20 % du nombre total de recrutement sans concours des agents de catégorie C dans les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ainsi que dans les établissements publics assimilés (**article 162**).

C- Restauration scolaire

Selon **l'article 186**, « l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille. »