

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V °   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Examen pour avis du projet de loi portant nouvelle  
organisation territoriale de la République (n° 2529)  
(*M. Florent Boudié, rapporteur pour avis*)..... 2

Mardi

3 février 2015

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de  
M. Jean-Paul  
Chanteguet**  
*Président*



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné **pour avis, sur le rapport de M. Florent Boudié, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2529)**.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Notre Commission s'est saisie pour avis du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, adopté par le Sénat le mardi 27 janvier. Nous avons désigné M. Florent Boudié rapporteur pour avis.

À l'issue de l'examen du texte en séance publique au Sénat, le périmètre actualisé de la saisine concerne vingt-sept articles contenant des dispositions relatives à l'environnement, à l'aménagement du territoire, aux transports, à l'eau.

Ce texte sera débattu en séance publique du mardi 17 au vendredi 20 février puis du mardi 3 au jeudi 5 mars. La Commission des lois, saisie au fond, en commence parallèlement l'examen. C'est pourquoi nous continuerons nos débats ce soir à vingt et une heures, afin que cette Commission puisse examiner demain ou jeudi les amendements que nous adopterons.

Quatre autres commissions se sont saisies pour avis : la Commission des finances, celle des affaires culturelles, celle des affaires sociales et celle des affaires économiques.

À l'issue du dépôt des amendements, lundi à neuf heures trente, 201 amendements ont été déposés, dont environ soixante du rapporteur pour avis. Compte tenu des amendements retirés, il nous reste 164 amendements à examiner.

Le secrétariat a retiré cinq amendements qui sortaient du périmètre de la saisine : les amendements CD59 de M. François-Michel Lambert à l'article 3, CD2 de Mme Sophie Rohfrisch et CD81 de M. Lambert après l'article 21, CD38 de M. Arnaud Leroy après l'article 24, et CD40 et CD55 de M. Arnaud Leroy également à l'article 30 *bis*. Leurs auteurs ont été prévenus par voie électronique.

Selon l'avis de la Commission des finances, que j'ai sollicité, huit amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 : les amendements CD30 de M. Arnaud Leroy et CD99 de M. Gilles Savary, CD69 de M. François-Michel Lambert, CD77, CD94 et CD102 identiques de MM. Jacques-Alain Bénisti, Jean-Christophe Fromantin et Jacques Kossowski, CD78 et CD82 identiques de M. Jacques-Alain Bénisti et M. Jacques Kossowski. Leurs auteurs ont également été prévenus par voie électronique.

Ces amendements sont irrecevables car ils entraînent la création d'une charge publique. La Commission des finances a accepté des amendements portant sur des transferts de compétences en faveur des régions et créant des charges pour la collectivité qui les assumera, parce que cela correspond à l'esprit du texte initial, mais tel n'est pas le cas pour des compétences transférées aux départements ou à une métropole.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Le projet de loi a été déposé au Sénat le 18 juin. Le texte définitif adopté par le Sénat en première lecture ne nous a été transmis que jeudi dernier, avec un délai de dépôt des amendements fixés à vendredi, puis reporté à lundi. Le Gouvernement a déposé des amendements dans le courant du week-end. Le rapporteur au fond, et c'est bien normal, affinait hier encore sa position sur plusieurs points litigieux ou délicats. Je veux toutefois souligner le caractère incongru d'une procédure qui fait que notre examen pour avis ait lieu au moment même où la Commission des lois saisie au fond examine les articles : de ce fait, plusieurs avis que nous émettrons sur les articles de notre saisine ne

pourront probablement pas être défendus devant nos collègues de la Commission des lois ce soir.

Nous traiterons du plan unique régional de gestion et de prévention des déchets, du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), dont la prescriptivité a été maintenue par le Sénat, et du transfert de plusieurs compétences en matière de transport et de voirie départementale ; nous débattons, à l'article 14, du seuil minimal de population, fixé à 20 000 par le Gouvernement, pour lequel je proposerai une série de dérogations. Nous examinerons également la question de l'offre de services publics dans les territoires délaissés, urbains ou ruraux, notamment à travers les maisons de services au public.

Après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), après l'affirmation des métropoles et des grandes régions, le présent texte constitue le troisième étage de la réforme de l'organisation de notre territoire. Si son contenu n'a pas changé depuis son dépôt, le contexte institutionnel et politique a quant à lui fortement évolué, la question de l'avenir des conseils départementaux ayant depuis été tranchée, tout comme celle de la compétence des collèges, qui restera aux départements. L'objectif reste de clarifier et de rationaliser les compétences des collectivités ; il conserve toute sa pertinence. On notera enfin la création, durant l'examen au Sénat, d'une nouvelle compétence en matière de solidarité territoriale.

Ce texte est sorti du Sénat détricoté sur de nombreux aspects. Le Gouvernement présentera à la Commission des lois une série de propositions pour en rétablir la structure initiale.

**M. Guillaume Chevrollier.** À la suite du rapporteur pour avis, je tiens à exprimer le regret des commissaires UMP quant à l'organisation de nos travaux. Alors que le nom de ce texte, « nouvelle organisation territoriale de la République », est très ambitieux, les conditions de son examen – procédure accélérée et examen pour avis par notre Commission concomitant de l'examen au fond par la Commission des lois – sont loin d'être optimales.

**M. Jean-Marie Sermier.** ... et même scandaleuses !

**Plusieurs députés UMP.** C'est vrai !

**M. Guillaume Chevrollier.** Ce projet démontre une absence de cap clair de la part du Gouvernement. Le Président de la République avait indiqué, au début de son mandat, qu'il n'était pas question de toucher au département, essentiel à ses yeux. Un an plus tard, on nous promettait sa suppression pour 2020 ou 2021, avant de nous annoncer sa résurrection dans les territoires ruraux – en tout cas dans un premier temps... À ce jour, j'avoue ignorer quel sort le Gouvernement lui réservera finalement.

L'autre faille de la politique gouvernementale est l'incohérence. La première erreur a été de redécouper les régions avant de réfléchir à la répartition des compétences. Il faut dire que le Gouvernement n'est pas très clair sur ce sujet non plus : on nous demande de supprimer la clause générale de compétence, rétablie par le Gouvernement il y a tout juste un an. De même, nous ne connaissons pas les ressources des régions appelées à fusionner. À l'heure où nous abordons enfin le sujet majeur des compétences, la confusion demeure, et le texte que nous examinons a beaucoup évolué depuis son examen en conseil des ministres.

Ajoutons à cela que les élections départementales se dérouleront dans une ambiance étrange, puisque les binômes paritaires pour lesquels nous voterons ne savent pas véritablement le sort qui leur sera réservé, ni quelle durée de vie auront les départements, ni quelles seront leurs compétences. Cette situation est aussi inédite que surréaliste, et nos concitoyens sont très dubitatifs.

Permettez-moi, de même, de relayer l'inquiétude des élus des territoires ruraux face au seuil de 20 000 habitants initialement prévu par le projet de loi pour les communautés de communes. Ce seuil est disproportionné pour beaucoup de départements ruraux.

Alors que les Français attendaient une réelle clarification, une simplification du millefeuille territorial, un allègement des coûts, le Gouvernement ne leur propose que des tergiversations, des va-et-vient inconséquents et des tentatives de réforme infondées, irréfléchies, sans études d'impact. C'est une nouvelle occasion manquée pour une vraie réforme territoriale.

**M. Yannick Favennec.** Le groupe UDI regrette lui aussi les conditions dans lesquelles nous examinons ce texte.

Selon nous, la réforme territoriale aurait dû fixer des objectifs clairs et évaluer préalablement les impacts financiers. Telle qu'elle est menée, elle manque cruellement de lisibilité. Nous aurions préféré qu'elle parte des réalités du terrain, qu'elle s'appuie davantage sur la dynamique des politiques portées par les communes, les intercommunalités et les départements, en prenant en compte la diversité de nos territoires plutôt que de recourir à une approche verticale, du sommet vers la base, trop décalée de la réalité. Cela est d'autant plus important que, sur les 36 680 communes qui composent notre pays, notre histoire, notre géographie, plus de 33 000 comptent moins de 3 500 habitants, ce qui représente le tiers de la population nationale.

Fixer un seuil uniforme et rigide de 20 000 habitants pour l'intercommunalité risque de considérablement compliquer la prise en considération de la réalité des territoires ruraux, et de faire perdre en lisibilité l'organisation territoriale et en efficacité l'action locale.

Le département tient une place importante dans notre paysage territorial, particulièrement en milieu rural. Le conseil général n'est pas une collectivité dépassée, mais une institution en phase avec les besoins de nos concitoyens : le futur conseil départemental, c'est la proximité, c'est la solidarité, c'est aussi l'efficacité. La construction et l'entretien d'une voirie, par exemple, réclament une gestion de proximité, qui permet une réaction rapide en cas d'intempéries ou d'accidents ; les régions, en raison de leurs futurs périmètres, pourraient difficilement répondre à cette nécessité, à moins de mettre en place une organisation départementale coûteuse ou à déléguer cette compétence aux départements. Le transfert de la voirie au bénéfice des régions entraînerait inévitablement des dysfonctionnements d'organisation et de service public préjudiciables à la qualité du réseau routier et à certains territoires, en particulier les plus difficilement accessibles. L'expérience ancienne des départements en la matière se traduit par une organisation territoriale de proximité des services routiers qui leur permet d'assurer une grande réactivité en cas d'intervention d'urgence. Elle se concrétise également par la qualité des services d'études et d'ingénierie routières. C'est pourquoi il est essentiel de conserver cette expertise au niveau des départements, les régions ne possédant aucune culture en la matière.

Enfin, la région ayant vocation à exercer des missions stratégiques, le transfert de la voirie départementale se solderait par un alourdissement opérationnel contraire à la vocation du présent projet de loi. Les sénateurs ont d'ailleurs considéré que ce transfert ne serait source d'aucune économie ni d'aucune amélioration du service public, et ils ont supprimé l'article 9. Quelles sont les intentions du Gouvernement sur ce sujet extrêmement important, notamment pour nos territoires ruraux ?

**M. Jean-Jacques Cottel.** Mon intervention ne portera que sur les articles 5 et 14.

Je suis dans l'ensemble satisfait de l'article 5 concernant les futurs plans régionaux de gestion des déchets. Des améliorations ont été apportées au Sénat, notamment sur le volet de l'économie circulaire. L'introduction, à l'article 5 *bis*, de nouvelles obligations pour les éco-organismes – le transfert des données statistiques sur les quantités de déchets soumis à la responsabilité élargie des producteurs (REP), et l'introduction dans leurs cahiers des charges des objectifs de ces plans pour une bonne cohésion de l'ensemble – contribuera à l'efficience de cette planification. Je présenterai moi-même quelques amendements.

Pour ce qui est de l'article 14, des questions se posent au sujet des communes enclavées ou séparées par une frontière départementale. Il conviendrait selon moi de lever l'impossibilité d'une coopération intercommunale dans le cas d'une telle frontière. Cela mérite débat.

**M. François-Michel Lambert.** Nous abordons l'examen du troisième volet de la réforme territoriale. Les écologistes sont très attachés aux enjeux de la démocratie locale, à la décentralisation – y compris au plan économique – et à la défense des identités régionales. Les deux grands objectifs sont, pour nous, un meilleur équilibre des territoires, ce qui passe par des régions fortes, seules à même d'imposer une redistribution entre leurs propres territoires, entre les plus riches et les plus fragiles, et le renforcement de la démocratie locale, ce qui nécessite une réforme en profondeur du millefeuille territorial, une parfaite lisibilité des compétences, mais aussi des modes de scrutin légitimant l'action publique locale, notamment le scrutin proportionnel.

Or, à la lecture du texte issu du Sénat, force est de constater que ces deux grands objectifs ne sont pas encore remplis, et qu'il y a même encore des aberrations : des articles vidés de leur sens, des transferts aux régions supprimés, exprimant un réflexe de défense excessif de la part des départements. La compétence des transports, par exemple, doit être clairement assumée par les régions, des transports collectifs aux infrastructures.

Il nous faut aussi aborder franchement la question des ressources des régions. Le groupe écologiste a toujours été opposé à la baisse trop brutale des dotations de l'État, très néfaste, en période de crise, pour le maintien de l'emploi sur nos territoires. Au-delà, une véritable réforme de la dotation globale de fonctionnement doit être engagée et la question de l'autonomie fiscale des régions prise à bras-le-corps. Transferts de compétences, oui, mais qui doivent aller de pair avec une augmentation des moyens. Je pense à l'attribution aux régions d'une part de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), afin qu'elles puissent exercer leur nouvelle compétence d'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets. Il convient également d'augmenter la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui leur est octroyée. Il est temps, par ailleurs, de permettre aux régions de lever une véritable écotaxe sur les poids lourds, comme s'y étaient engagés le chef de l'État et le Premier ministre. Nous proposerons des amendements en ce sens.

Certaines dispositions, comme celles des articles 5 et 6, vont dans le bon sens : ainsi en est-il de l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, prescriptif qui comprendra un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Il conviendra toutefois d'améliorer le contenu de ce dernier car la prévention et la gestion des déchets doivent être abordées dans un cadre beaucoup plus large, autour de la question de la ressource et de l'économie circulaire. Il conviendra également de veiller à l'articulation de ces dispositions avec les avancées issues de la loi de transition énergétique, qui modifie la teneur des plans déchets et crée un schéma régional biomasse. Un document de planification régionale dédié à la biodiversité et à la cohérence écologique devra y être intégré.

Sur le sujet du transport, concernant notamment la métropole Aix-Marseille-Provence, il faudra à mon sens clarifier les notions de transport urbain et non urbain, afin que la distinction stricte entre les deux activités soit sécurisée, notamment au regard des conventions collectives applicables. Nous déposerons des amendements en ce sens d'ici à la séance.

Je ne doute pas que notre travail en Commission nous permette d'avancer dans la bonne direction. Le groupe écologiste aborde ce débat sans dogmatisme et dans un esprit constructif – celui qui doit prévaloir au sein de notre majorité – afin d'aller plus loin dans la réforme territoriale.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Un point important de ce projet de loi est la prise en considération de la spécificité des territoires et de la ruralité. J'approuve la constitution de grandes régions, avec des compétences économiques renforcées, ainsi que le maintien des départements en milieu rural où le département assure un lien social et territorial de proximité avec la population.

En ce qui concerne la fusion des intercommunalités, il faut oublier le seuil de 20 000 habitants et caler nos futures intercommunalités sur des bassins de vie, ou des bassins de vie élargis. Mais surtout, ces intercommunalités doivent être actées par les acteurs et les élus locaux ; si on les leur impose, cela ne marchera pas. Cela créera des déserts sur nos territoires ruraux. Le lien de proximité avec les populations aura disparu. La ruralité sera totalement oubliée.

Prenons garde enfin à bien clarifier les compétences de chaque collectivité. Si nous restons sur ces bases, et si nous pouvons discuter, nous aurons l'opportunité d'écrire une bonne loi.

**M. Jean-Marie Sermier.** Ce calendrier législatif, rappelé par le rapporteur, est un véritable camouflet pour notre commission. Alors que nous allons examiner le plan déchets, la politique des transports, l'aménagement du territoire, le seuil de création des communautés de communes, les relations avec les différents syndicats intercommunaux, le lien entre départements et régions, le schéma départemental de coopération intercommunale, la programmation de nos travaux ne nous permet pas, sur tous ces sujets importants, de conduire un vrai travail de fond. C'est un mauvais coup porté à la démocratie environnementale et à l'aménagement du territoire.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je ne puis laisser dire que la commission du développement durable aurait été l'objet d'un camouflet. Il m'était possible de la réunir dès hier, lundi, mais je me serais très certainement retrouvé seul avec le rapporteur pour avis et les

administrateurs du secrétariat. Toutes les Commissions saisies pour avis sont dans la même situation : les députés ne sont pas là le lundi et le mardi matin est pris par de nombreuses réunions.

**M. Michel Heinrich.** Nous ne mettons aucunement en cause la présidence de la commission. Mais à quoi sert-il de voter des amendements si la commission saisie au fond a déjà examiné les articles concernés ? Notre présence est en quelque sorte inutile. Qui plus est, notre examen intervient alors même que se déroule dans l'hémicycle la discussion du projet de loi Macron, un texte que l'on dit essentiel. Nous sommes dans l'incapacité de faire notre travail de législateur. C'est très désagréable et pour tout dire très démotivant.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je ne visais pas le président de la commission, dont je salue le travail, mais l'agenda qui nous est imposé et qui oblige les députés à examiner le texte la même semaine – et le même jour, au fond et pour avis.

**Plusieurs députés.** Il a raison !

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous sommes d'accord : je dénonce tout comme vous les conditions d'examen de ce texte. Toutefois, si nous adoptons des amendements dans un délai raisonnable, il sera possible de les présenter en Commission des lois. Il sera en outre toujours possible de les présenter en séance publique. Cela dit, je suis comme vous excédé par la façon dont les choses se passent, et ce n'est malheureusement pas la première fois. En outre, un certain nombre de nos commissaires appartiennent également – c'est mon cas – à la Commission spéciale sur le texte pour la croissance et l'activité, discuté en ce moment dans l'hémicycle, et devraient participer à cette discussion.

\*

*La Commission passe à l'examen des articles.*

**Article 5 (art. L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1, L. 541-15, L. 655-6 et L. 655-6-1 du code de l'environnement, art. L. 4424-37 et L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 1636 B *undecies* du code général des impôts) : Planification régionale en matière de gestion des déchets**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD71 de M. François-Michel Lambert et CD125 du rapporteur pour avis.*

**M. François-Michel Lambert.** Le plan régional de prévention et de gestion des déchets ne peut englober comme une partie ou sous-partie la question de l'économie circulaire, c'est plutôt l'inverse : l'action nécessaire pour développer un modèle moins gaspilleur de ressources, c'est le traitement des déchets, donc le plan. C'est pourquoi nous proposons d'insérer après le mot « régional » les mots « de l'économie circulaire ».

**M. le rapporteur pour avis.** Mon amendement répond à votre préoccupation, car je souhaite également inscrire le plan de prévention et de gestion des déchets dans l'objectif de l'économie circulaire. Je propose ainsi de parler de plan régional de prévention et de gestion des déchets « en faveur de l'économie circulaire ». Votre rédaction, quant à elle, réduirait le plan à la seule question des déchets.

**M. François-Michel Lambert.** La logique de mon amendement n'est pas de restreindre le plan à la seule gestion des déchets. Votre proposition, en revanche, ne me

satisfait que partiellement. Il sera nécessaire de se doter d'un véritable plan de l'économie circulaire au niveau des régions ; or votre rédaction ne prend en considération qu'une partie seulement de l'enjeu de l'économie circulaire.

**M. le rapporteur pour avis.** Dans ces conditions, il vous aurait fallu présenter, à un autre endroit qu'à l'article 5, un amendement créant un plan complet relatif à l'économie circulaire. Si nous voulons adapter le plan de prévention et de gestion des déchets à l'objectif de l'économie circulaire, je maintiens que ma proposition est plus complète. Si en revanche nous voulons créer un nouveau plan ou schéma en faveur de l'économie circulaire, il faut procéder comme vous le proposez, mais pas au présent article.

**M. François-Michel Lambert.** Comprenant la nécessité d'un séquençage, je retire mon amendement, mais la question d'un plan plus global doit être posée.

*L'amendement CD71 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD125.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD118 de M. Jean-Jacques Cottel.*

**M. Jean-Jacques Cottel.** Les modes de transport des déchets doivent être pris en compte dans l'élaboration des plans de prévention et de gestion, afin de répondre au principe de proximité établi par le projet de loi sur la transition énergétique, ainsi qu'à l'objectif de développement multimodal de leur transport.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte cet amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD119 de M. Jean-Jacques Cottel.*

**M. Jean-Jacques Cottel.** La seule référence à la prévention, concernant notamment le volet de l'éco-conception des biens produits, est insuffisante. Mon amendement ajoute la référence explicite à l'objectif de réduction des déchets dans le cadre de l'élaboration de ces plans.

**M. le rapporteur pour avis.** On ne peut pas supposer que le plan de prévention et de gestion des déchets puisse viser autre chose que la réduction des déchets. Par ailleurs, le texte fixe une capacité maximale de déchets traités par les installations de traitement : c'est la démonstration que l'on souhaite réduire la quantité de déchets. Votre amendement est donc satisfait. Je vous propose donc de le retirer, à défaut j'y serai défavorable.

*Cet amendement est retiré.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD194 de M. Jean-Jacques Cottel.*

**M. Jean-Jacques Cottel.** Je souhaite ajouter la référence à une valorisation « multifonctionnelle » des déchets, posant le principe que ces derniers peuvent faire l'objet d'une valorisation agronomique, d'un recyclage, d'un réemploi des matières premières ou encore d'un réemploi énergétique.

**M. le rapporteur pour avis.** Défavorable. La valorisation couvrant par définition tous les types de traitement possibles, décliner ceux-ci n'ajouterait rien au texte. Ce ne serait pas normatif.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Attention aux lois bavardes...

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD126 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de supprimer la référence à l'existence d'un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire. Dès lors que l'amendement CD125 adopté précédemment insuffit l'économie circulaire à tous les étages du plan de gestion des déchets, il ne paraît pas utile d'y créer un plan spécifique consacré à l'économie circulaire.

**M. François-Michel Lambert.** Je retire l'amendement CD60 qui suit, mais il faudra prévoir un article spécifiquement destiné à planifier le développement de l'économie circulaire dans son ensemble.

*La Commission adopte cet amendement.*

*L'amendement CD60 de M. François-Michel Lambert est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD61 de M. François-Michel Lambert.*

**M. François-Michel Lambert.** Il s'agit d'inscrire dans la loi d'autres axes d'action, mis en œuvre dans certaines régions et qui ont d'ores et déjà donné des résultats tangibles, en intégrant des objectifs d'intégration de produits issus de réemploi et des objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte cet amendement.*

*La Commission adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD128 et CD129 du rapporteur pour avis.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD120 de M. Jean-Jacques Cottel.*

**M. Jean-Jacques Cottel.** Il s'agit d'un amendement de précision, qui ajoute, après le mot « limitrophes », les mots « ou frontalières ».

**M. le rapporteur pour avis.** Sur le plan sémantique, à croire la définition du *Grand Robert*, ce qui est limitrophe est frontalier... Sur le plan juridique, les régions peuvent développer une coopération transfrontalière, et votre préoccupation est satisfaite par le droit existant.

*Cet amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD127 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le texte ne prévoit pas la possibilité pour les organismes chargés de la collecte et du traitement des déchets de participer à l'élaboration du plan de gestion des déchets. Il paraîtrait opportun que les syndicats concernés soient présents.

**M. Jean-Marie Sermier.** Ces syndicats intercommunaux ou départementaux sont issus de collectivités représentées dans la concertation. Il est donc redondant de prévoir la participation à la fois des collectivités membres des syndicats et des syndicats eux-mêmes.

**M. le rapporteur pour avis.** Je pense qu'il serait intéressant que les syndicats soient physiquement présents à la table de travail, plutôt que par le biais d'un simple système de représentation.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*En conséquence, l'amendement CD121 de M. Jean-Jacques Cottel **tombe**.*

*Les amendements CD87, CD88 et CD91 de M. François-Michel Lambert sont ensuite **retirés**.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD182 du rapporteur pour avis et CD62 de M. François-Michel Lambert.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de prévoir des dispositions transitoires pour les plans de prévention et de gestion des déchets en cours d'élaboration ou de révision. Le texte, en l'état actuel, ne traite pas la question : il faut sécuriser ces plans.

**M. François-Michel Lambert.** Mon amendement répond au même souci, mais je fais confiance à la rédaction un peu plus bavarde de notre rapporteur... (*Sourires*)

*L'amendement CD62 est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'amendement CD182.*

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CD131 du rapporteur pour avis.*

*L'amendement CD90 de M. François-Michel Lambert est **retiré**.*

*La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CD184 du rapporteur pour avis ainsi que les amendements identiques CD24 de M. Arnaud Leroy et CD72 de M. François-Michel Lambert.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit d'affecter une part de la TGAP aux régions pour financer la compétence de planification régionale que leur confère l'article 5. Il me paraît important de consolider cette compétence, non par la création d'une recette nouvelle, ce qui rendrait l'amendement financièrement irrecevable, mais par une réorganisation du produit de la TGAP.

**M. Arnaud Leroy.** Je me range à la proposition du rapporteur pour avis et je retire mon amendement CD24.

**M. François-Michel Lambert.** Le rapporteur pour avis peut-il expliquer en quoi son amendement est préférable au mien, en termes d'efficacité ?

**M. le rapporteur pour avis.** Mon amendement précise l'affectation du produit et fixe un plafond, à hauteur de 20 millions d'euros, pour les 5 % affectés aux régions.

**M. François-Michel Lambert.** Pourquoi ce plafond ?

**M. le rapporteur pour avis.** La demande formulée par les régions, par le biais de l'Association des régions de France, est de 5 %, ce qui correspond à 20 millions. Je considère que c'est de bonne gestion des deniers publics.

**M. Jean-Marie Sermier.** Cette mesure va dans le bon sens, mais pourquoi figer ces 5 % dans la loi ? Une limite pourrait être définie chaque année par décret.

**M. Michel Heinrich.** Si le principe est intéressant, en revanche, déterminer un montant en euros dans un texte de loi me paraît assez périlleux. Il vaudrait mieux faire appel à un décret annuel. Les besoins peuvent un jour dépasser 20 millions.

**Mme Sophie Rohfritsch.** Pourquoi ne pas aller plus loin en autorisant les régions à recouvrer un minimum d'autonomie fiscale ? Et pourquoi créer une taxe additionnelle ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Pour gager l'amendement... Mais le Gouvernement pourra lever le gage, s'il est d'accord.

**M. Arnaud Leroy.** Je joins ma voix aux préoccupations exprimées par nos collègues concernant l'inscription dans la loi du montant de 20 millions d'euros. Nous ne savons pas ce que sera cette compétence de planification demain. Des discussions ont actuellement lieu à Bruxelles sur la réforme des directives « Déchets » ; si de nouvelles obligations sont décidées, le coût de la planification pourra être supérieur.

**M. le rapporteur pour avis.** Les régions demandent les moyens d'exercer cette nouvelle compétence de planification. J'ai donc souhaité, contre l'avis du Gouvernement, qu'une fraction de la TGAP leur soit attribuée pour cette nouvelle compétence. C'est une avancée, mais le coût de cette compétence, qui n'est pas une compétence opérationnelle, ne peut pour l'instant être évalué. J'ai jugé prudent de fixer un plafond. Vous observerez que les clés de répartition du produit concernant l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sont fixées par la loi.

**M. François-Michel Lambert.** Les 5 % sont une mécanique de décentralisation, une mécanique de collecte comme il en existe d'autres. Pour respecter l'autonomie des régions, il faut en rester à un pourcentage, sans prévoir de montant en euros. Je souhaite que l'on retire la mention de ces 20 millions d'euros.

**M. le rapporteur pour avis.** Une autre solution aurait été d'en rester au texte actuel, à savoir à l'article 37 du projet de loi, qui prévoit une règle de compensation pour toute compétence transférée. J'ai préféré cibler la TGAP, mais je souhaite également que nous donnions des gages de modération dans l'emploi des deniers publics. Au demeurant, rien ne nous empêche de revenir sur le plafond en loi de finances, et le dispositif des montants plafonnés n'a en soi rien d'inhabituel. En résumé, je souhaite indiquer au Gouvernement notre souhait de financer cette nouvelle et importante compétence de planification, et en même temps montrer que nous sommes soucieux de l'utilisation des deniers publics, le coût de cette compétence n'ayant pas été évalué.

**M. François-Michel Lambert.** Je maintiens mon amendement, qui ne prévoit pas de plafond. Si vous aviez prévu un plancher, cela aurait pu être acceptable, mais pas un plafond, car si le produit augmente, il est juste que la part affectée aux régions fasse de même. L'ADEME continuera de percevoir 95 % de ce produit en croissance.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous ne touchons pas à la part de l'ADEME.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Seule une partie de la TGAP est reversée à l'ADEME. Le pourcentage de 5 % au profit des régions sera prélevé sur la part de l'État. C'est certainement la raison pour laquelle le Gouvernement est opposé à cette mesure... (*Sourires*)

*L'amendement CD24 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD184.*

*En conséquence, l'amendement CD72 tombe.*

*La Commission adopte l'article 5 ainsi modifié.*

**Article 5 bis (art. L. 541-10 et L. 541-15-2 [nouveau] du code de l'environnement) :** *Obligation de transmission des informations sur les quantités de déchets*

*La Commission adopte l'amendement CD132 du rapporteur pour avis.*

*La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements rédactionnels CD133 du rapporteur pour avis et CD63 de M. François-Michel Lambert.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il convient de rectifier cet amendement pour tenir compte de l'ajout intervenu à l'article 5, et donc de lire, au quatrième alinéa, « du plan régional de prévention et de gestion des déchets en faveur de l'économie circulaire ».

*La Commission adopte cet amendement ainsi rectifié.*

*En conséquence, l'amendement CD63 tombe.*

*La Commission adopte l'article 5 bis ainsi modifié.*

**Article 6 (art. L. 4251-1 à L. 4251-11 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) :** *Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)*

*La Commission examine l'amendement CD141 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le Sénat a modifié le titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, passant de l'intitulé « Attributions de la région en matière de planification et d'intervention économique » à l'intitulé « Attributions de la région en matière d'aménagement et de développement économique ». Je souhaite conserver l'expression d'« intervention économique », plus large au plan juridique.

**M. Jean-Marie Sermier.** La rédaction du Sénat, avec le terme de « développement », montre pourtant bien la volonté que la région s'engage dans l'économie sur le territoire.

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai bien précisé que la modification était de nature juridique : en droit, l'expression « intervention économique » est plus large que le terme

« développement », qui fait référence à des compétences normées dans le code général des collectivités territoriales. La volonté d’affichage du Sénat se heurte à ce détail.

**M. Jean-Marie Sermier.** Le développement implique l’ensemble des interventions économiques. Il me semble préférable de marquer notre volonté que les régions assurent la totalité du développement économique.

**M. le rapporteur pour avis.** J’ai omis d’indiquer que le titre actuel du code fait explicitement référence à la planification. Nous sommes dans une partie qui intègre en particulier le SRADDT.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission est saisie de l’amendement CD185 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L’article 6 pose une liste d’objectifs et d’orientations stratégiques pour les nouveaux SRADDT. Je propose une modification de cette liste, afin, d’une part, qu’elle apparaisse sous une forme plus claire et, d’autre part, qu’elle intègre de nouveaux objectifs, en particulier ceux de localisation des grands équipements et des infrastructures, de désenclavement et d’amélioration de l’offre de services dans les territoires ruraux – notion à laquelle je tiens tout particulièrement –, de gestion équilibrée de l’espace et d’égalité des territoires, ainsi que de protection et de restauration de la biodiversité afin de faire le lien avec l’article 3 de la loi MAPTAM où nous avons intégré le chef-de-filât régional au titre de la protection et de la restauration de la biodiversité.

**M. Arnaud Leroy.** Le rapporteur pour avis inclut-il dans sa formule « *gestion équilibrée de l’espace et égalité des territoires* » la notion d’usage économe du foncier, à laquelle je suis attaché, ou serait-il opportun d’ajouter cette notion de manière explicite ?

**M. le rapporteur pour avis.** L’article 6 dispose que le SRADDT doit impérativement respecter les finalités de l’article L. 121-1 du code de l’urbanisme, qui comprennent l’utilisation économe des espaces naturels.

**M. Arnaud Leroy.** Merci pour ces explications.

*La Commission adopte cet amendement.*

*En conséquence, les amendements CD25 de M. Arnaud Leroy, CD64 de M. François-Michel Lambert, CD26 de M. Arnaud Leroy, CD65 de M. François-Michel Lambert, CD95 de M. Gilles Savary, CD122 de M. Jean-Jacques Cottel et CD66 de M. François-Michel Lambert tombent.*

*La Commission examine ensuite l’amendement CD143 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s’agit d’intégrer au SRADDT le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en tant que volet sectoriel. Le SRADDT regrouperait de cette façon le schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie, le schéma régional de l’intermodalité, ainsi que le SRCE.

**Mme Geneviève Gaillard.** Si le contenu du SRCE, qui intègre des recommandations du code de l’environnement, est très ambitieux, ce n’est apparemment pas le cas du SRADDT, notamment pour ce qui touche à la cartographie et, derrière, à la spatialisation de la

trame verte et bleue. Les SRCE sont établis à partir des orientations nationales de cette trame ; or le SRADDT n'y fait pas référence.

De même, alors que le SRADDT est opposable aux seuls documents d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité, le SRCE est opposable, dans un rapport de prise en compte, aux projets de l'État, à ceux des collectivités, aux documents de planification publique sectoriels, concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme, mais aussi les usages de l'espace. En intégrant le SRCE dans un SRADDT, je crains que la force du SRCE n'en soit largement diminuée.

Je suis donc très réservée sur cet amendement. Nous avons énormément travaillé sur le Grenelle et sur la loi de biodiversité pour que cette biodiversité soit prise en compte. Cet amendement risque de faire perdre leur force aux SRCE.

**M. le rapporteur pour avis.** Soyez rassurée, chère collègue : dès lors que le SRCE figure dans le SRADDT en tant que volet sectoriel, ses règles d'élaboration, son contenu et ses effets juridiques restent inchangés. Autrement dit, toutes les règles qui prévalent dans un SRCE continueront à s'appliquer après l'adoption d'un SRADDT. Il en est de même pour le schéma de l'intermodalité – qui n'est pas soumis à enquête publique, contrairement au SRADDT –, ainsi que pour le plan régional de prévention et de gestion des déchets. Tout volet sectoriel a vocation à exister avec ses spécificités. J'ajoute que les articles du code relatifs à la trame verte et bleue ne sont en rien modifiés.

**Mme Geneviève Gaillard.** Le SRADDT ne sera donc qu'un chapeau, mais *quid* de la cartographie ? Sera-t-elle incluse ?

**M. le rapporteur pour avis.** Elle est maintenue et je réintroduis l'obligation, supprimée par le Sénat, d'accompagner le SRADDT d'une carte synthétique.

**Mme Geneviève Gaillard.** Il ne faudrait pas que cette « intégration » ou « prise en compte » dans les SRADDT vienne perturber l'élaboration des SRCE en cours. Laissons-les se faire tranquillement. La dynamique est forte : huit schémas ont été élaborés, deux sont en cours, il y en aura d'autres. Il faut maintenir la pression, pour continuer d'avancer.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Les SRCE ont leurs propres procédures d'élaboration : elles seront respectées.

**Mme Geneviève Gaillard.** Je préfère l'entendre que ne pas l'entendre...

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je le confirme : rien n'est changé à la procédure d'élaboration des SRCE.

Chers collègues, je vous indique que l'amendement CD143 doit être rectifié car le mot « durable » a été omis du nom du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

*La Commission adopte cet amendement ainsi rectifié.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD144 du rapporteur pour avis.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD35 de M. Arnaud Leroy.*

**M. Arnaud Leroy.** Mes préoccupations étaient semblables à celles de Mme Geneviève Gaillard, mais j'ai été satisfait par les explications du rapporteur pour avis et je retire mon amendement.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement sera satisfait par l'amendement CD166, mieux placé.

*Cet amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD145 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Nous verrons ce point de manière plus détaillée à l'article 6 *bis* concernant les chartes régionales d'aménagement, liées à la loi « Littoral ». Il s'agit d'éviter la régionalisation de l'application de cette loi.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD146 du rapporteur pour avis et CD27 de M. Arnaud Leroy.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de réintroduire la disposition écartée par le Sénat selon laquelle le SRADDT doit comporter, d'une part, un rapport d'orientations et d'objectifs, et, d'autre part, une partie relative au pouvoir réglementaire de la région à travers des règles générales de mise en œuvre des orientations et objectifs du schéma. Il faut impérativement distinguer ces deux niveaux juridiques. Le Sénat a supprimé cette distinction dans le but d'amoinrir la portée du SRADDT, mais ce n'est pas la logique du Gouvernement ni la mienne.

Par ailleurs, nous réintroduisons l'obligation d'accompagner le SRADDT d'une carte synthétique qui illustre la stratégie régionale d'aménagement. Le Sénat l'avait supprimée pour des raisons qui m'échappent.

**M. Arnaud Leroy.** Mon amendement CD27 propose un fascicule pour la partie des règles générales, en annexe et en complément d'une carte synthétique.

**M. le rapporteur pour avis.** Sur le plan juridique, nous ne sommes pas obligés de recourir à un fascicule. Le Gouvernement souhaitait distinguer clairement, d'un côté, les objectifs et orientations, et de l'autre, le pouvoir réglementaire de la région pour l'application du SRADDT. Le Sénat a supprimé cette distinction. Il suffit à mon sens de réintroduire la notion de règles générales qui, sur le plan juridique, renvoie au pouvoir réglementaire de la région, pour avoir satisfaction sur l'objectif. Je pense toutefois que la Commission des lois vous suivra plus que moi... (*Sourires*)

**Mme Geneviève Gaillard.** Puisque le SRADDT n'est qu'un chapeau reprenant l'ensemble des politiques sectorielles, les unes à côté des autres, il n'y a pas besoin de chercher une plus grande lisibilité : chaque volet sectoriel a sa lisibilité propre. Enfin, une carte de schéma régional de cohérence écologique n'est pas un petit document : la réintroduire ne sera pas une mince affaire...

**M. Michel Heinrich.** Cet amendement me gêne beaucoup car il porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Le schéma de cohérence territorial a été confirmé par la loi ALUR comme le document intégrant tous les documents de rang

supérieur. Le SRADDT n'est pas affaibli par la rédaction du Sénat : ce schéma régional fixe des orientations. Mais s'il doit édicter des règles, il va se substituer au SCOT et, à défaut de SCOT, ces règles s'appliquent directement au plan local d'urbanisme (PLU). Prévoir une édicition de règles au niveau régional me semble extrêmement périlleux, surtout dans les grandes régions. La région à laquelle j'appartiens, Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, est une collectivité énorme : si le schéma régional doit édicter des règles, sa rédaction prendra dix ans !

**M. le rapporteur pour avis.** Les règles générales, madame Geneviève Gaillard, ne s'appliqueront pas dans l'économie générale de chaque volet sectoriel, mais pour tout ce qui sera hors volet sectoriel.

Ensuite, monsieur Michel Heinrich, le caractère prescriptif et la nécessité de rendre opérationnels des objectifs et des orientations, c'est toute la différence entre l'ancien et le nouveau SRADDT. Notre volonté est de passer à une nouvelle étape de planification, sur un contenu juridique plus fort. C'est l'objectif du Gouvernement, et je vous propose de le confirmer.

**M. Michel Heinrich.** Ayez bien conscience que vous court-circuitez les élus sur le terrain : loin de répondre à votre souci d'efficacité, cela créera beaucoup de rigidités et ce sera mal vécu. Je maintiens que les décisions des élus dans le cadre d'un SCOT sont beaucoup plus pertinentes et efficaces qu'une décision prise à l'échelle régionale – une échelle de surcroît élargie. Il n'y a qu'à voir la difficulté de certaines régions à élaborer un SRADT classique.

En outre, le territoire sera couvert en totalité par des SCOT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 : certains de ces documents seront achevés avant l'entrée en vigueur des nouveaux SRADDT et ne pourront donc être mis en compatibilité avec le schéma régional qu'à leur révision, c'est-à-dire six ans plus tard... C'est une véritable usine à gaz. Et vous portez un coup à la libre administration des collectivités territoriales.

*L'amendement CD27 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD146.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD67 de M. François-Michel Lambert.*

**M. François-Michel Lambert.** Cet amendement prévoit une phase transitoire afin de ne pas perturber la dynamique d'élaboration des SRCE.

**M. le rapporteur pour avis.** Comme je l'ai dit à M. Arnaud Leroy, je présenterai un amendement CD166 répondant à ce problème de la période transitoire. Je souhaite donc que vous le retiriez.

*Cet amendement est retiré.*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mardi 3 février 2015 à 18 h 30

*Présents.* - M. Yves Albarello, M. Serge Bardy, Mme Catherine Beaubatie, M. Jacques Alain Bénisti, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, Mme Françoise Dubois, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Jean-Marc Fournel, Mme Geneviève Gaillard, M. Michel Heinrich, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Arnaud Leroy, M. Michel Lesage, M. Robert Olive, M. Philippe Plisson, Mme Sophie Rohfritsch, M. Jean-Marie Sermier, Mme Suzanne Tallard, M. Jean-Pierre Vigier

*Excusés.* - Mme Sylviane Alaux, Mme Chantal Berthelot, M. Christophe Bouillon, M. Yann Capet, M. Patrice Carvalho, Mme Florence Delaunay, M. Laurent Furst, M. Alain Gest, M. Christian Jacob, M. Martial Saddier, M. Gilbert Sauvan, M. Gabriel Serville