

N° 846

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,***

Par M. Jean-Jacques FILLEUL,

Sénateur

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** Première lecture : **495, 580, 593, 598, 601, 581** et T.A. **163** (2012-2013)  
Deuxième lecture : **796** et **847** (2012-2013)

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** Première lecture : **1120, 1177, 1178, 1205, 1207, 1216** et T.A. **190**



# SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	7
• <i>Article 4</i> (article L. 1111-9-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) <b>Conférence territoriale de l'action publique</b> .....	7
• <i>Article 8 bis</i> (articles L. 1213-3-1, L. 1213-3-2, L. 1213-3-3, L. 1213-4-1, L. 1213-5 [nouveaux], L. 1214-7, L. 1811-7 et L. 1821-2 du code des transports) <b>Schéma régional de l'intermodalité</b> .....	8
• <i>Article 17</i> (articles 4, 15, 18, 19, 20 et 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) <b>Association du syndicat des transports d'Ile-de-France aux procédures mises en œuvre pour la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris</b> .....	14
• <i>Article 31</i> (articles L. 2113-5, L. 5211-5, L. 5211-19, L. 5211-28-2, L. 5211-28-3, L. 5211—41, L. 5211-41-1, L. 5212-29, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22, L. 5216-7, 5217-1 à L. 5217-19, 5842-6 et articles L. 5217-7-1, L. 5217-20, L. 5217-20-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, article 1043 du code général des impôts, article 57 de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) <b>Réforme du régime de la métropole</b> .....	15
• <i>Article 35 B</i> (articles L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, articles L. 211-7, L. 211-7-2 et L. 211-7-3 [nouveaux] du code de l'environnement) <b>Compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations</b> .....	22
• <i>Article 35 C</i> (article L. 213-12 du code de l'environnement) <b>Renforcement du rôle des établissements publics territoriaux de bassin</b> .....	25
• <i>Article 35 D</i> (articles L. 554-1, L. 562-8-1, L. 566-12-1 et L. 566-12-2 [nouveaux] du code de l'environnement) <b>Gestion des ouvrages et équipements de prévention des inondations</b> .....	27
• <i>Article 35 E</i> <b>Dispositions transitoires</b> .....	29
• <i>Article 36 bis</i> (articles L. 2213-6, L. 2331-4, L. 2333-87, L. 2573-50 du code général des collectivités territoriales) <b>Dépénalisation des infractions au stationnement payant sur voirie</b> .....	30
• <i>Article 36 ter</i> (article L. 1241-14 du code des transports) <b>Compensation de la perte de recettes du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) liée à la dépénalisation des infractions au stationnement payant</b> .....	36
• <i>Article 42</i> (articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Elargissement du champ des compétences obligatoires des communautés urbaines</b> .....	37
• <i>Article 45</i> quinquies (articles 5741-1, 5741-1-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Pôles d'équilibre et de coordination territoriaux</b> .....	38
• <i>Article 45</i> sexies (articles 5741-1, 5741-1-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Constitution des associations de pays en pôles d'équilibre et de coordination territoriaux</b> .....	44
<b>EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION</b> .....	45
<b>ANNEXE :</b>	
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	63



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre commission du développement durable a décidé de se saisir pour avis du présent projet de loi en deuxième lecture, afin de suivre l'évolution de **deux dispositifs majeurs, introduits dans le texte à son initiative en première lecture : la dépenalisation et la décentralisation du stationnement**, prévue aux articles 36 *bis* et 36 *ter*, d'une part, **la création de pôles ruraux d'aménagement et de coopération**, aux articles 45 *quinquies* et 45 *sexies*, d'autre part.

La commission a tout d'abord **réaffirmé, à l'unanimité, sa volonté d'aboutir à la dépenalisation du stationnement**, mesure consensuelle attendue de longue date, tout **en prenant en compte les difficultés répertoriées par la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement** mise en place par le Premier Ministre à l'issue du vote du Sénat. Votre rapporteur a ainsi entendu les membres de cette mission, ainsi que le directeur général des collectivités locales.

S'agissant des **pôles ruraux d'aménagement et de coopération**, votre commission a souhaité revenir sur un certain nombre de dispositions introduites par l'Assemblée nationale, afin de **rétablir le caractère volontaire de la démarche et d'en préserver la souplesse**. L'objectif de ces pôles est en effet d'encourager les synergies en milieu rural, en laissant les territoires libres de s'organiser en fonction du projet qu'ils portent.

Comme cela avait été annoncé à l'issue de la première lecture du projet de loi au Sénat, votre rapporteur a approfondi l'analyse des **conséquences de l'octroi de la compétence de la distribution publique d'électricité aux métropoles et aux communautés urbaines**, mesure adoptée par le Sénat en première lecture, aux articles 31 et 42, puis supprimée par l'Assemblée nationale. Il a cherché à en mesurer l'impact sur la **solidarité existant entre l'urbain et le rural**, par le biais des structures de coopération intercommunale que sont les syndicats mixtes. Dans le même temps, il a voulu prendre en compte l'enjeu que constitue cette mesure au regard des possibilités de **mise en œuvre de politiques énergétiques durables**, faisant le lien entre distribution de l'électricité et maîtrise de l'énergie, par les métropoles et les communautés urbaines.

Votre commission s'est également saisie pour avis des articles 35 B à 35 E concernant **la gestion des milieux aquatiques et des inondations**. L'article 35 B, ajouté en séance au Sénat à l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, crée une compétence intitulée « *gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations* », au profit des EPCI à fiscalité propre. Ce faisant, il reprend l'une des préconisations destinées à répondre aux difficultés identifiées par la mission commune d'information sur les inondations de 2011 dans le Var et le Sud-Est de la France<sup>1</sup>. L'article 35 C, introduit par l'Assemblée nationale, rend possible la délégation de cette compétence aux établissements publics territoriaux de bassin. L'article 35 D, inséré à l'initiative du Gouvernement, met à disposition des collectivités un certain nombre d'outils destinés à améliorer la gestion des équipements de prévention des inondations. L'article 35 E prévoit une période transitoire pour le transfert de cette compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

La commission des lois, enfin, a délégué à votre commission l'examen de deux articles au fond. L'article 8 *bis*, introduit à l'Assemblée nationale, reprend des dispositions initialement contenues dans le troisième projet de loi relatif aux collectivités territoriales ; il crée un schéma régional de l'intermodalité, destiné à favoriser la coordination entre autorités organisatrices de transport en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billetterie. L'article 17, relatif au Grand Paris, avait déjà été délégué au fond à votre commission par la commission des lois en première lecture. Il n'a été modifié qu'à la marge par l'Assemblée nationale.

**Réunie le 17 septembre 2013, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose.**

---

<sup>1</sup> « *Se donner les moyens de ses ambitions : les leçons des inondations du Var et du sud-est de la France* », rapport d'information n° 775 de M. Pierre-Yves Collombat, fait au nom de la Mission commune d'information Inondations dans le Var présidée par M. Louis Nègre, Sénat, 2011-212.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 4*

(article L. 1111-9-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

### **Conférence territoriale de l'action publique**

**Objet :** Cet article met en place, dans chaque région, une conférence territoriale de l'action publique destinée à favoriser la coordination entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

#### **I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture**

En première lecture, le Sénat a modifié la composition de la conférence territoriale de l'action publique, afin que les différentes strates communales y soient mieux représentées. Il a en effet décidé qu'elle serait constituée :

- du président du conseil régional,
- des présidents des conseils généraux de la région,
- des présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants,
- d'un représentant par département des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 20 000 habitants,
- d'un représentant par département des communes de plus de 20 000 habitants,
- d'un représentant par département des communes comprises entre 3 500 et 20 000 habitants,
- d'un représentant par département des communes de moins de 3 500 habitants.

Il a par ailleurs décidé, en adoptant l'article additionnel 45 *quinquies* qui crée les **pôles d'aménagement et de coopération**, que ces derniers seraient **représentés à la conférence territoriale de l'action publique, selon les règles fixées par chacune d'entre elles.**

## **II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale a conservé l'essentiel de cette nouvelle composition de la conférence territoriale. Toutefois, elle a élevé le seuil de 20 000 habitants à 30 000 habitants et elle a ajouté la présence, le cas échéant, d'un représentant des collectivités des territoires de montagne.

Par ailleurs, en modifiant l'article 45 *quinquies*, elle a **supprimé la représentation, au sein de la conférence, des pôles d'aménagement et de coopération**, qu'elle a renommés pôles d'équilibre et de coordination territoriaux.

## **III. La position de votre commission**

Votre commission considère que la représentation des pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale<sup>1</sup> créés par l'article 45 *quinquies* doit être prévue, afin que leurs problématiques comme leurs actions soient connus et pris en compte par les autres collectivités.

C'est la raison pour laquelle elle a **adopté un amendement** qui impose la présence d'**un représentant par département des pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale à la conférence territoriale de l'action publique.**

**Votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

### *Article 8 bis*

(articles L. 1213-3-1, L. 1213-3-2, L. 1213-3-3, L. 1213-4-1, L. 1213-5 [nouveaux], L. 1214-7, L. 1811-7 et L. 1821-2 du code des transports)

## **Schéma régional de l'intermodalité**

**Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, établit un schéma régional de l'intermodalité, destiné à favoriser la coordination entre autorités organisatrices de transport en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.**

---

<sup>1</sup> Il s'agit du nouvel intitulé que votre commission propose de donner aux pôles d'aménagement et de coopération, qui s'inspire des intitulés retenus en première lecture par le Sénat et par l'Assemblée nationale.



## I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale reprend des dispositions initialement contenues dans le troisième projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

Il crée cinq nouveaux articles dans le code des transports. L'article L. 1213-3-1 institue un **schéma régional de l'intermodalité**, dont l'objet est de **coordonner les politiques conduites par les autorités organisatrices de transport<sup>1</sup>** en ce qui concerne **l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique**, dans le respect des compétences de ces autorités. Ce schéma a vocation à assurer la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional afin d'assurer une complémentarité des services et des réseaux.

Il devra fixer *« les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement, notamment en ce qui concerne la mise en place de pôles d'échange. »* Il devra par ailleurs prévoir *« les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants. »*

L'article **L. 1213-3-2** détermine les **conditions de l'élaboration, de l'adoption et du suivi** de ce schéma.

Il sera **élaboré par la région, en concertation avec les départements et les autorités organisatrices de la mobilité**, telles que définies par l'article 34 *ter* du projet de loi.

Il fera ensuite l'objet d'une **concertation avec l'Etat et, le cas échéant, avec les syndicats mixtes de transport « SRU »**. Créés par l'article 111 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et codifiés à l'article 1231-10 du code des transports, ces syndicats permettent à plusieurs autorités organisatrices de transport de s'associer afin de *« coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés »*.

Les groupements de collectivités responsables d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), les gestionnaires de voirie et d'autres personnes morales de droit public pourront être consultés à leur demande sur le projet de schéma.

Celui-ci sera ensuite mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, accompagné des avis des conseils généraux des départements concernés,

---

<sup>1</sup> En l'absence d'autorité organisatrice unique, c'est-à-dire à l'exception de la région Ile-de-France.

des autorités organisatrices de la mobilité ainsi que des observations formulées par les personnes associées à son élaboration.

Le projet de schéma serait arrêté par le conseil régional après avis favorable des conseils généraux de départements inclus dans la région représentant au moins la moitié de la population régionale et des organes délibérants de la majorité des autorités organisatrices de la mobilité urbaine représentant au moins la moitié de la population des périmètres de transports urbains de la région. En l'absence de réponse d'une collectivité publique concernée dans un délai de trois mois, son avis sera réputé favorable.

Le schéma régional de l'intermodalité sera enfin approuvé par le représentant de l'Etat dans la région.

Il devra faire l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et être révisé si nécessaire.

L'article **L. 1213-3-3** renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des modalités d'application de ces dispositions.

Ces trois nouveaux articles sont insérés dans une nouvelle section 2 du chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie du code des transports, titre consacré à « *la coordination des autorités publiques* ». L'intitulé du chapitre, aujourd'hui dénommé « *les schémas régionaux des infrastructures de transport* », deviendrait « *les schémas régionaux* ». La section 1 serait renommée « *les schémas régionaux des infrastructures de transport* », et l'actuelle section 2, consacrée aux dispositions propres à certaines parties du territoire (l'Ile-de-France et la Corse) deviendrait la section 3.

Cette section 3 serait complétée par un nouvel article L. 1213-4-1 précisant que les dispositions précédentes ne seraient pas applicables à la région d'Ile-de-France, ainsi que par un nouvel article L. 1213-5 renvoyant au plan d'aménagement et de développement durable de Corse le soin de remplir les objectifs assignés au schéma régional de l'intermodalité, comme c'est déjà le cas pour le schéma régional des infrastructures de transport.

L'article L. 1214-7 serait également modifié pour **rendre obligatoire la compatibilité des plans de déplacements urbains avec le schéma régional de l'intermodalité.**

### **Les plans de déplacements urbains**

Le plan de déplacements urbains, défini aux articles L. 1214-1 et suivants du code des transports, détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains. Il est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Il vise à assurer :

1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;

2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

4° La diminution du trafic automobile ;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement [...] ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales [...] ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage ;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Il doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des directives territoriales d'aménagement prévus aux titres Ier et II du livre Ier du code de l'urbanisme, avec le plan régional pour la qualité de l'air prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement et, à compter de son adoption, avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu également par l'article L. 222-1 du code de l'environnement.

Les articles L. 1811-7 et L. 1821-2 du code des transports sont modifiés pour permettre l'application de ces dispositions aux régions d'outre-mer.

## II. La position de votre commission

L'intermodalité est une dimension essentielle des politiques de promotion des transports en commun. Elle souffre aujourd'hui du cloisonnement entre les différentes autorités compétentes en matière de transport, comme l'avait souligné notre collègue Yves Krattinger dans son rapport sur les collectivités territoriales et les transports réalisé au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation<sup>1</sup>.

Certes, il existe déjà un schéma régional des infrastructures de transport (SRIT), volet spécifique du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)<sup>2</sup>, qui a « *pour objectif prioritaire de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastructures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires* ». Mais cet outil n'apparaît pas aujourd'hui en mesure d'assurer une prise en compte suffisante de cet enjeu à l'échelle régionale, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, son objet est beaucoup plus large, puisqu'il inclut des questions relatives à la programmation des infrastructures. En outre, il constitue avant tout un document élaboré par le conseil régional. L'article L. 1213-2 du code des transports dispose en effet que « *la région est chargée de son élaboration, en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes ainsi que leurs groupements*. » Enfin, la loi ne prévoit pas de révision ou d'évaluation périodique de ces schémas.

Quant aux syndicats mixtes « SRU », qui regroupent plusieurs autorités organisatrices de transport en vue de mettre en œuvre des mesures concrètes destinées à promouvoir l'intermodalité, ils sont

<sup>1</sup> « Les transports publics locaux en France : mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie », Rapport d'information n° 319 de M. Yves Krattinger au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, 2011-2012.

<sup>2</sup> Le code général des collectivités territoriales fait encore référence au terme de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, à l'article L. 4251-1.

<sup>3</sup> Article L. 1213-3 du code des transports.

---

aujourd'hui peu nombreux, et souvent de périmètre limité. D'après la DGCL, on ne dénombre qu'une douzaine de ces structures sur le territoire, dont une seule à l'échelle régionale, le syndicat mixte intermodal régional de transports (SMIRT) de la région Nord-Pas-de-Calais. Il existe par ailleurs, dans d'autres territoires, des structures de coopération plus souples qui répondent au même objectif.

Partant de ce constat, notre collègue Yves Krattinger avait préconisé, dans son rapport, la généralisation des syndicats mixtes « SRU » à l'échelle régionale. Votre rapporteur considère que l'adoption de schémas régionaux de l'intermodalité, élaborés par la région en collaboration avec les autres autorités compétentes en matière de transport, permettrait aussi bien d'intégrer la problématique de l'intermodalité aux politiques de transport conduites par les différentes autorités compétentes, de façon plus souple. Elle n'empêcherait par ailleurs nullement la constitution, sur la base du volontariat, de syndicats mixtes « SRU » à l'échelle régionale, comme en région Nord-Pas-de-Calais. Elle laisserait en fait aux territoires la possibilité d'avancer à leur rythme dans ce domaine.

Votre commission approuve donc la mesure introduite par cet article additionnel. Elle a toutefois **adopté trois amendements, à l'initiative de votre rapporteur.**

Le premier remplace le terme de « *concertation* » par celui de « *collaboration* » pour qualifier la nature de l'association des départements et des autorités organisatrices de la mobilité à l'élaboration du schéma régional de l'intermodalité. Il lui a en effet semblé que ce terme impliquait une association plus forte que celui de « *concertation* ».

Un autre amendement supprime l'obligation de consultation de toute personne morale de droit public sur le schéma, à sa demande, qui semble excessive au regard du caractère imprécis de la référence à « *toute autre personne morale de droit public.* »

Le dernier amendement corrige une erreur de référence et procède à des modifications d'ordre rédactionnel.

**Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 17*

(articles 4, 15, 18, 19, 20 et 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris)

**Association du syndicat des transports d'Ile-de-France aux procédures mises en œuvre pour la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris**

**Objet :** Cet article modifie la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris afin d'organiser une association plus systématique du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) à la mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris. L'Assemblée nationale y a introduit une précision relative aux contrats de développement territoriaux prévus par cette même loi.

**I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture**

Cet article, qui précise les modalités d'association du STIF aux procédures engagées par la Société du Grand Paris, a été adopté sans modification par le Sénat.

**II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale, à son tour, n'a pas modifié les dispositions relatives à l'association du STIF à la mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris.

Elle les a toutefois complétées par un alinéa relatif aux **contrats de développement territoriaux** prévus à l'article 21 de la loi relative au Grand Paris. Ces derniers, conclus entre le représentant de l'Etat dans la région, d'une part, et les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées, d'autre part, ont pour but de permettre la mise en œuvre des objectifs assignés au Grand Paris, exposés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

Ces contrats doivent faire l'objet, préalablement à leur signature, d'une enquête publique, dont il est aujourd'hui prévu que la décision d'ouverture doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2013.

L'Assemblée nationale a décidé de repousser cette échéance au 31 décembre 2014.

**III. La position de votre commission**

L'alinéa introduit par l'Assemblée nationale octroie donc une année supplémentaire pour la conclusion des contrats de développement

---

territoriaux. Compte tenu des délais requis pour certains d'entre eux, votre commission approuve ce report.

**Votre commission pour avis a adopté cet article sans modification.**

### *Article 31*

(articles L. 2113-5, L. 5211-5, L. 5211-19, L. 5211-28-2, L. 5211-28-3, L. 5211—41, L. 5211-41-1, L. 5212-29, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22, L. 5216-7, 5217-1 à L. 5217-19, 5842-6 et articles L. 5217-7-1, L. 5217-20, L. 5217-20-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, article 1043 du code général des impôts, article 57 de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale)

## **Réforme du régime de la métropole**

**Objet : Cet article modifie le régime de la métropole mis en place par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Il redéfinit en particulier leurs compétences.**

**Parmi celles-ci, votre commission s'est penchée sur celle qui concerne la distribution d'électricité.**

### **I. Le droit existant relatif à la distribution publique d'électricité**

#### **1. Les missions exercées par les autorités organisatrices de la distribution d'électricité**

##### *a) La négociation des contrats de concession*

Selon l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, l'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution d'électricité est **la commune ou l'établissement public de coopération auquel elle a confié cette compétence**. Cette autorité **négocie et conclut les contrats de concession**, et exerce le **contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées par les cahiers des charges de ces concessions**. Mis à part le cas où une autorité exploite elle-même, en régie, son réseau d'électricité, la collectivité est aujourd'hui tenue d'en confier l'exploitation à **Electricité réseau de France (ERDF)** ou à une entreprise locale de développement (ELD). L'activité de ces dernières est toutefois marginale, puisqu'elle ne concernait que 170 concessions de distribution<sup>1</sup>, à destination d'environ 5 % des utilisateurs.

---

<sup>1</sup> Sur un total de 736. Source : Cour des comptes.

Les tarifs applicables aux usagers sont, contrairement au droit commun des délégations de service public, fixés de façon uniforme pour tout le territoire national par la commission de régulation de l'énergie. Le **tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE)** assure une **péréquation entre les coûts d'accès à l'électricité, variables suivant les territoires**. Par ce mécanisme, « *les grandes concessions urbaines financent les territoires ruraux où l'habitat est plus dispersé, le réseau plus fragile et la rentabilité moindre* », comme le souligne l'étude de la Cour des comptes réalisée sur le sujet et intégrée au rapport public annuel 2013<sup>1</sup>.

Les collectivités perçoivent des **redevances** auprès du concessionnaire, qui sont intégrées dans le calcul du TURPE.

b) La réalisation de travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz

L'autorité organisatrice peut aussi assurer la **maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz**.

Les communes sont classées, par le préfet de département, en **régime urbain ou rural**. Les communes de moins de 2 000 habitants qui ne font pas partie d'une agglomération de plus de 5 000 habitants appartiennent en principe au régime rural. Une circulaire du 22 avril 1971 autorise toutefois les préfets à maintenir en régime rural des communes qui devraient relever du régime urbain, et inversement.

Comme l'a rappelé la Cour des comptes, le classement en régime urbain ou rural a des incidences sur la répartition des compétences entre concessionnaire et concédant pour le financement et la réalisation des travaux sur le réseau de distribution.

**Les rôles respectifs du concessionnaire et des autorités concédantes en matière de travaux**

Les travaux sur le réseau de distribution comprennent, notamment, le branchement d'un utilisateur au réseau, l'extension d'une ligne basse ou moyenne tension, le renforcement d'une ligne pour accroître la puissance injectée et soutirée, les travaux de maintenance (remplacement de câbles, de poteaux) ou encore l'enfouissement du réseau.

En **régime urbain**, les cahiers des charges des concessions prévoient que le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage de la plupart des travaux liés au réseau de distribution, qu'il s'agisse du développement de celui-ci (extension de lignes notamment), de son renforcement ou de sa maintenance. La compétence des autorités concédantes est généralement limitée à la réalisation des travaux d'intégration dans l'environnement (enfouissement, amélioration esthétique).

<sup>1</sup> « *Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer* », Cour des comptes, rapport public annuel, février 2013.



Dans le cadre du **régime rural**, les autorités concédantes assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux en basse tension, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement, de sécurisation et d'amélioration esthétique, tandis que le concessionnaire assume l'exploitation et la maintenance du réseau basse tension et prend en charge les travaux à réaliser sur le réseau moyenne tension.

Elles peuvent alors bénéficier d'une aide financière, par l'intermédiaire du **fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), qui constitue désormais un compte d'affectation spéciale dénommé « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »**. Ces aides sont réparties chaque année par les départements. Il a été doté en 2012 d'une enveloppe globale de **375 millions d'euros**, consacrée à l'électrification rurale ainsi qu'aux opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, aux dépenses liées aux déclarations d'utilité publique et aux intempéries.

*Source : Cour des comptes et rapport de Frédérique Espagnac sur la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances 2013.*

#### c) La production d'électricité

Ces autorités peuvent également assumer un rôle de production d'électricité, qui reste toutefois limité, comme l'a exposé notre collègue Claude Belot, dans son rapport réalisé au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation intitulé « *Collectivités territoriales : mobiliser les sources d'énergies locales* »<sup>1</sup>.

#### d) Les actions de maîtrise de l'énergie

Enfin, en vertu de l'article L. 2224-34, ces autorités concédantes peuvent, de manière non discriminatoire, **réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie**. Ces actions peuvent s'adresser aux personnes en situation de précarité, avec une prise en charge totale ou partielle des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergies de réseau, ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation.

Il est à noter que la compétence de « *soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie* » est exercée de façon obligatoire par les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, et figure parmi les compétences optionnelles des communautés de communes.

---

<sup>1</sup> « *Collectivités territoriales : mobiliser les sources d'énergies locales* », Rapport d'information n° 623 au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, 2012-2013.

## 2. La distribution publique d'électricité et la coopération intercommunale

L'article 33 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie **encourage la coopération intercommunale** afin d'assurer aux autorités concédantes **une taille critique face au monopole constitué par ERDF**. Il prévoit en effet que, lorsque cette compétence n'est pas exercée par un unique syndicat de communes ou un syndicat mixte sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus, le ou les représentants de l'Etat dans le département engage une procédure de création d'un tel syndicat. L'article 69 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a précisé que cette procédure n'est pas engagée lorsque la compétence est exercée par un **groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants**.

Comme le constate le rapport de la Cour des comptes, ces démarches n'ont été que partiellement mises en œuvre. Il reste aujourd'hui **736 concessions, dont 537 sont communales et 199 intercommunales. Seuls 55 départements disposent d'un syndicat unique d'électricité**.

Pour la Cour, *« les raisons de la réticence des communes et syndicats à se regrouper dans une structure unique au sein du département sont diverses : les communes urbaines considèrent que les enjeux de la distribution de l'électricité sur leur territoire sont différents de ceux des zones rurales ; les communes et syndicats ruraux souhaitent conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux qu'ils réalisent ainsi que les recettes qu'ils peuvent percevoir dans le cadre du régime d'électrification rurale. »*

Outre les redevances perçues auprès d'ERDF et les éventuelles aides du FACÉ, les autorités chargées de la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité perçoivent une **taxe communale ou départementale sur la consommation finale d'électricité**, prévue aux articles L. 2333-2 et L. 3333-2 du code général des collectivités territoriales. Son produit s'élevait en 2011 à 1,7 milliard d'euros. Cette taxe est toutefois une ressource non affectée et ne concourt donc pas nécessairement à financer le service public de la distribution d'électricité. D'après la Cour des comptes, environ 400 millions d'euros sont perçus par les autorités concédantes et majoritairement utilisés pour effectuer des travaux sur le réseau de distribution. Les autorités concédantes peuvent aussi bénéficier de participations des communes qui en sont membres, lorsqu'il s'agit de groupements de collectivités territoriales.

D'après la DGCL, il n'existe aujourd'hui pas de données consolidées sur les budgets de ces autorités concédantes.

---

## II. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Le projet de loi initial **octroyait aux métropoles une compétence en matière de distribution publique d'électricité.**

En première lecture, le Sénat a **étendu cette compétence à la distribution publique de gaz et de chaleur.**

Par ailleurs, afin de **ne pas remettre en cause l'équilibre financier des syndicats mixtes existants** qui exercent la compétence de distribution publique d'électricité, il a accompagné ce dispositif d'un **mécanisme de représentation-substitution.** En vertu de ce dernier, lorsqu'une ou plusieurs des communes incluses dans la métropole appartiennent à un syndicat mixte compétent en matière de distribution publique d'électricité, ces communes restent incluses dans le syndicat mais s'y font représenter par la métropole.

## III. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

**L'Assemblée nationale a supprimé la compétence des métropoles en matière de distribution publique d'électricité et de gaz,** considérant qu'il fallait attendre le futur projet de loi relatif à la transition énergétique pour traiter de l'exercice de cette compétence. Elle a en conséquence supprimé le dispositif de représentation-substitution introduit par le Sénat.

## IV. La position de votre commission

Plusieurs enjeux doivent être simultanément pris en compte lorsqu'il est question de la compétence de distribution publique d'électricité.

Face à **une entreprise concessionnaire en situation de monopole légal,** les autorités concédantes doivent disposer d'**une taille critique** et de moyens suffisants pour pouvoir négocier dans de bonnes conditions. C'est l'un des fondements de la **politique de regroupement des collectivités territoriales au sein d'établissements publics couvrant le périmètre du département ou atteignant un certain seuil de population.**

Cette démarche se justifie aussi par l'**impératif de solidarité territoriale** et la nécessité d'une **péréquation entre les collectivités rurales et les grandes collectivités urbaines, compte tenu des disparités de coûts de distribution de l'électricité entre ces territoires.** Cette péréquation s'opère aujourd'hui par le biais du TURPE et du FACÉ, mais aussi par la coopération intercommunale, par laquelle les collectivités territoriales mettent en commun leurs ressources, dont les redevances perçues auprès du concessionnaire, et mutualisent leurs moyens.

**Cette politique d'incitation à la coopération intercommunale a porté ses fruits.** Le travail réalisé par les syndicats d'électricité a été salué

à plusieurs reprises lors des auditions de représentants d'associations d'élus effectuées par votre rapporteur.

Cependant, les groupements de collectivités territoriales ont été constitués **sous des formes très diverses, et avec des règles de gouvernance variées**, qui sont aujourd'hui remises en cause par certaines collectivités. Ce sujet a été évoqué lors du débat national sur la transition énergétique. Un groupe de travail spécifique, consacré à la distribution et aux réseaux de distribution, a d'ailleurs été créé à la demande du groupe de travail relatif à la gouvernance et aux rôles de l'Etat et des collectivités pour traiter ces questions.

Comme le relève la synthèse du groupe de travail sur la gouvernance, *« une plus grande transparence et une meilleure gouvernance dans la mise en œuvre du mécanisme de péréquation sur l'électricité et le gaz est demandée par certains participants. »*

Sans remettre en cause le principe d'une péréquation entre milieu rural et milieu urbain, les collectivités qui contribuent le plus aux syndicats d'électricité aspirent à pouvoir contrôler davantage l'emploi de ces ressources, en tenant compte par exemple des politiques de maîtrise de l'énergie qu'elles mettent en œuvre, et suivant le principe du *« qui paie commande »*.

En outre, la **politique de distribution publique d'électricité est aujourd'hui conçue de façon beaucoup plus étendue que par le passé. Elle ne se limite plus à la négociation des contrats de concession et à la réalisation de travaux sur le réseau.** Elle est devenue indissociable d'autres aspects relatifs à l'énergie. Les syndicats mixtes développent de plus en plus des actions de conseil ou de soutien aux opérations de maîtrise de la demande d'énergie.

Dans ce contexte, les EPCI à fiscalité propre les plus importants aspirent à développer **une politique ambitieuse et intégrée de maîtrise de l'énergie**, en lien avec la compétence *« soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie »* qu'ils exercent déjà. Il s'agit notamment de prendre en compte, à l'échelle de leur territoire, l'impact des actions destinées à développer les autres types d'énergie sur la distribution d'électricité. Les métropoles et communautés urbaines disposent en outre d'une taille critique qui leur permettra de négocier dans de bonnes conditions avec ERDF. **Ainsi, la métropole de Nice et quatre communautés urbaines (Strasbourg, Nantes, Nice, et Nancy) exercent déjà cette compétence.** Deux autres communautés urbaines exercent déjà des compétences en matière de distribution de gaz ou de chaleur.

**Dans ce cadre, votre commission a adopté un amendement qui lui semble constituer un bon équilibre entre la volonté de ne pas bousculer l'architecture des syndicats existants, en vertu du principe de**

---

**solidarité territoriale, et les aspirations des métropoles ou futures métropoles à exercer cette compétence de façon effective, en lien avec les compétences qu'elles exercent déjà dans le domaine de l'énergie.**

**Cet amendement rétablit la compétence de distribution publique d'électricité et de gaz des métropoles. Votre commission considère en effet que cette mesure permettra effectivement la mise en place de politiques ambitieuses et cohérentes dans ce domaine, sur des territoires pertinents.**

En outre, afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier des syndicats mixtes existants, **il rétablit un mécanisme de substitution-représentation, comme l'avait prévu le Sénat en première lecture.** Ce mécanisme s'appliquera exclusivement aux syndicats compétents en matière de distribution publique d'électricité, et non de gaz.

**Enfin, afin d'assurer à la métropole un pouvoir de décision proportionnel à la proportion de population qu'elle sera amenée à représenter dans ce cadre, votre commission a introduit une disposition relative à la gouvernance des syndicats d'électricité.**

Ainsi, si la métropole est incluse en totalité dans le périmètre d'un syndicat existant, elle possèdera un nombre de voix correspondant à la proportion de sa population par rapport à la population totale couverte par le syndicat. Si le syndicat ne comporte qu'une seule partie des communes appartenant à la métropole, celle-ci possèdera seulement un nombre de voix proportionnel à la proportion de population des communes que la métropole représente par rapport à la population totale couverte par le syndicat.

**L'enjeu d'avenir que constitue le développement de politiques intégrées et cohérentes de maîtrise de l'énergie justifie l'adoption de cet amendement dès à présent dans le présent texte, dans une logique d'efficacité, et sans attendre la loi sur la transition énergétique.**

Cette mesure, qui intervient dans le cadre d'une deuxième lecture, n'épuise certes pas le sujet de l'architecture de la distribution publique d'électricité en France. Elle constitue toutefois **un pas en avant, qui ne doit nullement mettre un frein aux réflexions actuelles, bien au contraire.** C'est la raison pour laquelle votre commission se réjouit de la proposition 12 faite par le groupe de travail « *distribution et réseaux de distribution* » du débat national sur la transition énergétique, qui vise à poursuivre les travaux sur ce sujet.

**Votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.**

*Article 35 B*

(articles L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, articles L. 211-7, L. 211-7-2 et L. 211-7-3 [nouveaux] du code de l'environnement)

**Compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations**

**Objet :** cet article vise à confier la compétence de gestion des milieux aquatiques et de protection contre les inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux établissements publics auxquels ils ont délégué cette compétence.

**I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture**

L'article 35 B est issu de l'adoption au Sénat, en séance, d'un amendement de Pierre-Yves Collombat.

Tirant les conséquences des récentes catastrophes naturelles, de la tempête Xynthia aux inondations dans le Var, et mettant en œuvre les conclusions du rapport de la mission commune d'information du Sénat consacrée à cette question, l'article crée une compétence de gestion des milieux aquatiques, confiée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux établissements publics auxquels ils ont délégué cette compétence. Cette compétence nouvelle leur donne les moyens d'organiser la protection des populations contre l'inondation, et de gérer les cours d'eau non domaniaux, élément indissociable de la politique de prévention des inondations. L'échelon intercommunal est censé disposer de la taille et des ressources suffisantes pour en assumer efficacement la charge.

Le Gouvernement s'en était remis à la sagesse du Sénat.

Par cette nouvelle disposition, les missions existantes, actuellement dispersées entre les acteurs, sont regroupées en une compétence unique intitulée « gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations ».

Le présent article modifie ainsi le code général des collectivités territoriales :

- le I de l'article L. 5214-16, relatif aux compétences des **communautés de communes**, est complété par un 3° : ainsi, la communauté de communes exerce de plein droit en lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de la « gestion des milieux aquatiques et

---

prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement » ;

- le I de l'article L. 5216-5, relatif aux compétences des **communautés d'agglomération**, est complété dans les mêmes termes ;
- il en va de même pour le I de l'article L. 5215-20, relatif aux compétences obligatoires des **communautés urbaines**.

Au paragraphe II, le présent article modifie **l'article L. 211-7 du code de l'environnement**. Il prévoit désormais que les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents en matière de **gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations**. Ils peuvent notamment entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, conformément aux articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe.

Afin de permettre financièrement l'exercice de cette compétence, deux nouveaux articles L. 211-7-2 et L. 211-7-3 du code de l'environnement sont créés :

- **l'article L. 211-7-2** autorise les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans le cadre de leur compétence visée à l'article L. 211-7, à instituer une taxe afin de pourvoir aux dépenses d'investissement en matière d'ouvrages de protection de l'inondation, ainsi que d'entretien de ceux-ci et des cours d'eau non domaniaux dont ils ont la charge ;

- **l'article L. 211-7-3** prévoit que cette taxe spéciale d'équipement est perçue par l'établissement public en charge de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Elle est acquittée par l'ensemble des contribuables des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ou du ressort de l'établissement public auquel la compétence protection contre l'inondation et gestion des milieux aquatique a été déléguée. Le tarif de la taxe est fixé par l'assemblée délibérante de l'établissement exerçant la compétence, dans la limite d'un tarif maximum fixé par la loi de finances. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de cet article.

## **II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

En commission, les députés ont adopté un amendement déposé par Florent Boudié, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable, afin de permettre **aux communes** d'exercer la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des

inondations, et de **la déléguer à un établissement public de coopération intercommunale**. La commission des lois a en effet estimé que l'attribution directe, en premier ressort, de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre posait des difficultés, dans la mesure où elle excluait de fait les communes qui ne sont pas membre d'un tel groupement, comme la ville de Paris, les communes de la petite couronne parisienne, la métropole de Lyon, ou encore les communes îliennes.

En séance, plusieurs autres amendements ont été adoptés. Un amendement du Gouvernement a réécrit les articles L. 211-7-2 et L. 211-7-3 du code de l'environnement, relatifs au financement de la nouvelle compétence. Le mécanisme distingue désormais **le financement de l'entretien des cours d'eau non domaniaux**, d'une part, **la prévention des inondations**, d'autre part. **Deux taxes distinctes sont créées**. La réécriture de ces articles prévoit en outre leur articulation avec le code général des impôts, dans lequel ces nouvelles taxes ont vocation à être insérées à compter du projet de loi de finances pour 2014.

Un amendement a été adopté à l'initiative du rapporteur, afin de prévoir l'articulation du dispositif avec la redéfinition à venir des compétences des communautés de communes, à l'issue des fusions qui interviendront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et des renouvellements municipaux. Il est en effet nécessaire de connaître au plus tôt le nombre des compétences optionnelles que ces groupements auront à faire figurer dans leurs statuts.

Enfin, un amendement déposé par les députés Grelier, Potier et Pauvros a été adopté afin de permettre aux communautés de communes de définir l'intérêt communautaire à la majorité des deux tiers du conseil communautaire au lieu d'une majorité qualifiée des communes membres, au même titre que les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

### **III. La position de votre commission**

Ces dispositions répondent aux recommandations du rapport d'information du 24 septembre 2012 de Pierre-Yves Collombat et Louis Nègre au nom de la mission commune d'information sur les inondations qui se sont produites dans le Var, et plus largement, dans le sud-est de la France au mois de novembre 2011.

Ce rapport préconisait de clarifier l'exercice des missions existantes. C'est le sens de cet article, qui les regroupe en une compétence unique intitulée « gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations », et la confie à un niveau de collectivité identifié, dont la taille et les ressources sont jugées suffisantes pour en assumer la charge. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre semblent constituer un niveau d'exercice pertinent pour cette



---

compétence. Les communes, notamment celles de petite taille, n'ont pas nécessairement les moyens techniques et financiers pour assurer ces missions. En outre, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent d'ores et déjà la compétence d'aménagement de l'espace, sujet lié à celui de la prévention des inondations.

**Votre commission pour avis déplore toutefois la transmission tardive d'une étude d'impact examinant les conséquences financières de la création de cette nouvelle compétence, et l'absence d'une analyse en fonction de chaque type de bassin.** Le coût prévisible du transfert sera en effet très variable, selon que l'on se trouve sur le bassin de la Loire ou dans une zone peu irriguée et éloignée de la mer. Il convient donc de continuer à affiner, préalablement à tout transfert, l'analyse des contours de la charge que devront assumer les EPCI, pour mettre les moyens correspondants à disposition.

La politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ne peut se contenter simplement d'outils juridiques nouveaux, quand bien même ils rationaliseraient le dispositif existant. **Elle requiert aussi et surtout un financement suffisant.**

Il s'agirait ainsi de créer, dans le cadre du PLF 2014, **une taxe spéciale pour la prévention des risques d'inondation et de submersion**, sur le modèle des taxes spéciales d'équipement, ainsi qu'**une taxe de riveraineté, pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux**. Pour l'heure, le montage juridique et financier ne semble pas encore abouti. Les moyens juridiques de lutte contre les inondations sont créés, avec une rationalisation indéniable et utile du dispositif. Les moyens financiers doivent désormais être prévus et garantis.

**Sous réserve de ces remarques concernant le financement du dispositif, votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

*Article 35 C*

(article L. 213-12 du code de l'environnement)

**Renforcement du rôle des établissements publics territoriaux de bassin**

**Objet :** cet article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à renforcer les missions des établissements publics territoriaux de bassin et à les articuler avec la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

## I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article a été introduit par l'adoption d'un amendement de Florent Boudié, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable, lors de l'examen du texte en commission des lois. Il tire les conséquences, pour les établissements publics territoriaux de bassin, de la création de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, attribuée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le rôle des établissements publics territoriaux de bassin se trouve renforcé par la réécriture de l'article L. 213-12 du code de l'environnement. Désormais, **un établissement public territorial de bassin peut se voir confier**, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, par transfert ou délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, **tout ou partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie à l'article L. 211-7 du code de l'environnement**. Les collectivités compétentes pourront ainsi mettre en œuvre **des actions coordonnées à l'échelle des bassins hydrographiques**.

Le nouvel article prévoit également la création d'un outil, **le projet d'aménagement d'intérêt commun**, défini par l'établissement public territorial de bassin, après avis du comité de bassin et, le cas échéant, des commissions locales de l'eau concernées, avant d'être soumis aux communes et aux EPCI concernés qui, s'ils l'approuvent, transfèrent ou délèguent à l'établissement les compétences nécessaires à sa réalisation.

Les représentants des collectivités territoriales au sein du comité de bassin auront la possibilité de **demander la constitution d'un établissement public territorial de bassin lorsqu'il n'en existe pas déjà un**.

Enfin, un critère est fixé pour la définition du périmètre d'intervention des établissements publics territoriaux de bassins : l'établissement doit nécessairement disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique pour la réalisation de ses missions. Le texte renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour la définition des autres critères.

## II. La position de votre commission

La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels a consacré les établissements publics territoriaux de bassin comme acteurs à part entière de la gestion des cours d'eau et la prévention des inondations. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a reconnu leur rôle de préservation et gestion des zones

---

humides. Enfin, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a conforté leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Il s'agit, avec le présent article, de **mettre en cohérence le rôle des établissements publics territoriaux de bassin avec la compétence, attribuée aux EPCI à fiscalité propre, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations**. L'existence de structures à l'échelle des bassins hydrographiques n'est pas remise en cause par la création de cette compétence. Au contraire, les établissements publics territoriaux de bassin se trouvent renforcés. Ils pourront recevoir une délégation de compétence, ou mener à bien des projets d'aménagement d'intérêt commun.

Cet article est de nature à clarifier la répartition des missions en matière de prévention des inondations et gestion des milieux aquatiques entre les EPCI et les établissements publics territoriaux de bassin, qui constitueront probablement le niveau le plus pertinent pour exercer ces nouvelles compétences.

**Sous réserve des remarques exposées précédemment sur le financement de l'ensemble du dispositif, votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

#### *Article 35 D*

(articles L. 554-1, L. 562-8-1, L. 566-12-1 et L. 566-12-2 [nouveaux] du code de l'environnement)

### **Gestion des ouvrages et équipements de prévention des inondations**

**Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, vise, d'une part, à renforcer la protection prévue pour les ouvrages de prévention des inondations et les gestionnaires de digues, d'autre part, à favoriser l'émergence d'un gestionnaire unique de ces ouvrages sur un territoire donné par des mécanismes de mise à disposition et mise en servitude.**

#### **I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale**

Le présent article est issu de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale. Son objectif est de compléter le transfert aux EPCI de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations créée à l'article 35 B, afin de régler la question de la gestion des digues et autres équipements et ouvrages de protection en faisant émerger un gestionnaire unique.

**Le 1° complète l'article L. 554-1 du code de l'environnement. Il étend ainsi aux digues la protection prévue pour les réseaux sensibles de transport ou de distribution contre les dommages causés par les travaux de tiers.**

L'article L. 554-1 du code de l'environnement a été créé par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010. Il vise à améliorer la connaissance des réseaux sensibles, en créant un guichet unique responsable de cette connaissance, mais aussi à prévenir toute dégradation de ces réseaux en améliorant leur encadrement.

L'intégration des digues dans ce système de guichet unique doit permettre de mettre en contact les acteurs concernés lors de la réalisation de travaux. En effet, la présence d'ouvrages construits à proximité ou, dans certains cas, dans les fondations mêmes de la digue, est une des causes d'érosion de ces structures. Avec le 1° du présent article, **le gestionnaire de la digue sera prévenu à l'avance de travaux conduisant à la construction d'ouvrages tiers à proximité, de même que le maître d'ouvrage sera informé de la présence d'une digue**, dans le but d'anticiper les aménagements nécessaires.

**Le 2° modifie l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement.** Cet article issu de la loi Grenelle II prévoit, d'une part, que les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté, d'autre part, que **la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir, dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires.** L'objectif est que le gestionnaire de l'ouvrage ne se voit pas imputer la responsabilité de dommages causés par des événements dépassant manifestement par leur ampleur ce que l'ouvrage avait pour but de contenir.

À la suite de contentieux dans le cadre desquels des gestionnaires d'ouvrages ont eu de grandes difficultés à prouver qu'ils avaient correctement rempli leurs obligations, le Gouvernement a souhaité préciser la formulation de l'article L. 562-8-1. Il dispose désormais que *« la responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées ».*

**Le 3° permet aux collectivités en charge de la compétence de prévention des inondations d'obtenir la mise à disposition des digues publiques préexistantes, et la mise en servitudes administratives des digues établies sur des terrains privés.** L'objectif est de permettre la réutilisation des tronçons existants et d'éviter ainsi des investissements

---

importants. La faculté de réemploi offerte ici aux EPCI compétents comprend également les ouvrages d'infrastructures publiques qui, sans être des digues, concourent à la protection contre les inondations.

## **II. La position de votre commission**

Le présent article a pour objectif de permettre une meilleure gestion des équipements de prévention des inondations déjà existants et gérés actuellement par les départements ou les régions, voire par l'État, ou appartenant à des personnes privées, pas toujours clairement identifiées. Il complète la panoplie des outils à la disposition des collectivités, en leur donnant la possibilité de réemployer toutes les digues publiques existantes, par un système de mise à disposition, mais également les digues établies sur des terrains privés, par un mécanisme de mise en servitudes administratives.

Des investissements importants pourront ainsi être évités pour l'acquisition des terrains d'assise et la construction de nouveaux ouvrages, là où des tronçons existent déjà et peuvent être réutilisés. De cette optimisation des ouvrages existants doit résulter un gain de temps et d'argent. De la même manière que les articles précédents créent une compétence spécifique confiée à un acteur identifié, il s'agit ici de **favoriser l'émergence d'un gestionnaire unique des ouvrages de prévention des inondations sur un territoire donné.**

**Sous réserve des remarques exposées précédemment sur le financement de l'ensemble du dispositif, votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

### *Article 35 E*

## **Dispositions transitoires**

**Objet : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, détermine les dispositions transitoires permettant la mise en œuvre progressive de la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.**

### **I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale**

Cet article a été introduit en séance, à la suite de l'adoption d'un amendement de Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du développement durable.

Il définit les dispositions transitoires permettant la mise en œuvre de la nouvelle compétence, créée à l'article 35 B, de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

**Le I** précise que, dans les cas où des conseils généraux, des conseils régionaux, leurs groupements ou d'autres personnes morales de droit public exercent aujourd'hui cette compétence, ils peuvent continuer à l'exercer jusqu'à ce qu'elle soit transférée à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, **au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016**.

**Le II** prévoit, dans le cas où l'Etat exerce la compétence, une période de transition de dix ans, avant qu'elle ne revienne aux établissements publics de coopération intercommunale.

## **II. La position de votre commission**

De nombreux acteurs sont aujourd'hui impliqués dans la politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. C'est en grande partie ce qui motive la création d'une nouvelle compétence spécifique, confiée en premier ressort aux communes, qui peuvent la déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale.

Du fait de cette multiplicité d'acteurs, la mise en œuvre de la nouvelle compétence créée par le texte va demander une période d'adaptation et de réorganisation. Il est nécessaire de prévoir cette période, et de fixer une date butoir aux acteurs impliqués aujourd'hui dans cette politique.

C'est l'objet du présent article, de nature à permettre une transition efficace entre la situation actuelle et le nouveau dispositif.

**Sous réserve des remarques exposées précédemment sur le financement de l'ensemble du dispositif, votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

### *Article 36 bis*

(articles L. 2213-6, L. 2331-4, L. 2333-87, L. 2573-50 du code général des collectivités territoriales)

## **Dépénalisation des infractions au stationnement payant sur voirie**

**Objet : Cet article organise la dépénalisation des infractions au stationnement payant sur voirie et en décentralise la gestion.**

## I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture

Cet article, introduit en première lecture à l'initiative de votre commission, a fait l'objet d'un soutien unanime du Sénat en séance.

Il réaffirme d'abord la séparation entre les pouvoirs du maire, d'une part, et ceux du conseil municipal ou de l'organe délibérant de la collectivité compétente en matière de transports urbains, d'autre part. En effet, si le maire est compétent pour réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules, il revient à l'organe délibérant de déterminer les modalités de la tarification et de la gestion matérielle du stationnement des véhicules sur la voie publique, qui sont régies par l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

Afin de faciliter l'harmonisation des politiques de stationnement, le présent article introduit la possibilité, pour l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains, d'établir un tarif uniforme de stationnement sur son périmètre d'intervention, après un avis simple des collectivités incluses dans ce périmètre, au lieu de l'avis conforme aujourd'hui requis.

Il organise également la dépenalisation du stationnement, en indiquant que la délibération établit :

- le barème tarifaire de la redevance pour service rendu applicable à chaque zone de stationnement réglée spontanément par l'utilisateur dès le début du stationnement ;

- le tarif du forfait de post-stationnement applicable en cas d'absence ou d'insuffisance de paiement spontané de la redevance.

Le tarif de la redevance de stationnement est déterminé en vue de favoriser la fluidité de la circulation, la rotation du stationnement des véhicules sur voirie et l'utilisation des moyens de transports collectifs ou respectueux de l'environnement. Il peut être modulé en fonction de la durée du stationnement, de la surface occupée par le véhicule ou de sa contribution à la pollution atmosphérique. Il peut instaurer une tranche gratuite pour une durée déterminée, de même qu'une tarification spécifique pour certaines catégories d'utilisateurs, notamment les résidents, comme cela est déjà prévu aujourd'hui.

L'établissement du barème tarifaire tient compte des coûts d'installation, de maintenance et de renouvellement des équipements nécessaires à la collecte du produit de la redevance de stationnement par la commune, le groupement de communes, l'établissement public de coopération intercommunale, le syndicat mixte ou le tiers contractant désigné pour exercer ces missions. Il tient également compte des coûts relatifs à la mise en œuvre du forfait de post-stationnement.

Le tarif du forfait de post-stationnement ne peut excéder le montant maximal de la redevance de stationnement due pour une journée ou une durée plus courte selon les dispositions du barème en vigueur dans la zone considérée. Le montant du forfait de post-stationnement dû par l'utilisateur, déduction faite le cas échéant du montant de la redevance de stationnement spontanément réglée, est notifié à l'utilisateur par un avis de paiement apposé sur son véhicule par un agent de la commune, du groupement de communes, de l'établissement public de coopération intercommunale, du syndicat mixte ou du tiers contractant désigné pour exercer cette mission. Les informations portées sur l'avis de paiement du forfait de post-stationnement sont réputées exactes jusqu'à preuve du contraire.

Le produit issu des redevances de post-stationnement finance les opérations destinées à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et la circulation.

Les modalités d'application de l'article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Le produit de la redevance de stationnement est inclus dans la liste des recettes non fiscales de la section de fonctionnement des communes.

L'article soumet le stationnement des véhicules sur voirie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), comme c'est le cas pour le stationnement hors voirie.

Il prévoit une entrée en vigueur de cette réforme **dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi.**

## **II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale a été largement favorable au principe de cette réforme. Elle n'a procédé qu'à un nombre limité de modifications, dans l'attente des conclusions d'une mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation commandée aux Inspections générales concernées (Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable) par le Premier Ministre.

Elle a **supprimé l'assujettissement à la TVA de la redevance de stationnement**, rendu le dispositif applicable aux communes de la Polynésie française et précisé que la perte de recettes résultant de la réforme pour l'Etat est compensée par la plus prochaine loi de finances.



### III. La position de votre commission

L'adoption de cet article additionnel en première lecture au Sénat a conduit le Premier Ministre à demander la constitution d'une **mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation**, dont le rapport a été rendu public au cours du mois de juillet<sup>1</sup>.

Votre rapporteur tient à saluer la rapidité avec laquelle cette mission a réalisé ses travaux, ainsi que l'état d'esprit dans lequel elle les a conduits. Cette mission a en effet tenté d'apporter des réponses à chaque frein identifié pour empêcher la pleine réussite de cette réforme. Votre rapporteur souhaite aussi remercier les inspecteurs généraux qui ont bien voulu commenter ces différentes pistes au cours d'une audition. Il a retenu de ces travaux que **cette réforme est possible, à condition de prendre les dispositions et le temps nécessaires.**

En parallèle, la direction générale des collectivités locales a informé votre rapporteur d'une saisine en cours du Conseil d'Etat sur une piste de réforme alternative à la dépenalisation du stationnement. Cette solution consisterait à maintenir le stationnement payant dans un cadre pénal, tout en prévoyant une modulation des amendes en fonction de zones de stationnement décidées par les collectivités en fonction de critères objectifs. Si cette réforme alternative possède l'avantage de pouvoir être mise en place plus rapidement que le dispositif voté par le Sénat et l'Assemblée nationale, sa constitutionnalité n'est pas garantie. L'avis du Conseil d'Etat devrait apporter des éléments à ce sujet. Par ailleurs, et surtout, **cette solution ne répond pas à la totalité des objectifs assignés à la réforme telle qu'elle a été imaginée et adoptée à l'unanimité au Sénat en première lecture.**

En effet, elle permettrait certes de réduire les disproportions actuelles entre le montant uniforme de l'amende et les divers tarifs de stationnement pratiqués sur les territoires. Mais **elle ne résout pas la question de l'effectivité des contrôles** : même si le montant de l'amende est relevé à Paris, par exemple, les conducteurs ne seront pas davantage incités à payer leur stationnement si des contrôles réguliers ne sont pas effectués. Cette dimension est pourtant **indispensable à la mise en œuvre de politiques de stationnement ambitieuses.** Il s'agit en effet **d'assurer une rotation effective des véhicules en centre-ville et de garantir une collecte satisfaisante du produit du stationnement payant par la collectivité.**

C'est la raison pour laquelle votre commission n'est pas favorable à cette piste de réforme alternative et réaffirme sa volonté

---

<sup>1</sup> « Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement », Etienne Apaire, Michel Rouzeau, Jacques Fournier, Agathe Cagé, Yann Boaretto, François-Régis Orizet.

**d'aboutir à une dépenalisation et une décentralisation du stationnement payant sur voirie.**

Elle a toutefois souhaité **en améliorer le dispositif, en tenant compte des observations formulées par la mission d'évaluation des Inspections générales.** C'est la raison pour laquelle elle a adopté **un amendement qui propose une nouvelle rédaction de l'article.**

Pour éviter le risque de requalification des forfaits de post-stationnement en sanction administrative, cet amendement précise que **la possibilité de payer la redevance de façon forfaitaire,** lorsque le conducteur choisit de ne pas payer la redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement dès le début de cette dernière, **n'a pour objet que d'assurer à la collectivité compétente la collecte de cette redevance à un coût raisonnable.** En effet, si le conducteur du véhicule ne paie pas le montant correspondant à la totalité de la période de stationnement dès le début du stationnement, il est extrêmement difficile pour la collectivité d'établir précisément la durée de stationnement du véhicule à un coût raisonnable, sans déployer un dispositif de vidéosurveillance, par exemple, ou organiser la présence de personnels en continu sur chacune des zones de stationnement.

Certes, cette double tarification, liée à ces difficultés techniques, devrait **inciter les conducteurs de véhicules à opter pour la redevance de paiement immédiat, plus avantageuse que le paiement au forfait.** Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'information des conducteurs sur les tarifs de la redevance de stationnement.

L'amendement classe la redevance de stationnement parmi la **catégorie des redevances d'occupation du domaine public.** Cette qualification correspond en effet davantage à l'opération réalisée lorsqu'un véhicule est autorisé à stationner sur voirie que la qualification de « *redevance pour service rendu* », qui implique en outre, pour les collectivités, la tenue d'une comptabilité analytique détaillée destinée à éviter que les tarifs pratiqués soient supérieurs aux coûts du service.

En conséquence, **le contentieux relatif à ces redevances sera porté devant les juridictions administratives.** Afin que ces dernières puissent le traiter dans des conditions convenables, et comme l'a souligné la mission d'évaluation des Inspections générales, une **procédure adaptée** devra être mise en place, comme cela a été le cas pour les contestations relatives au permis à points.

Par ailleurs, l'amendement prévoit des mesures de nature à **renforcer la force probante du constat,** ce qui réduira les sources de contestation possibles. Ainsi, le constat de non-paiement immédiat de la redevance devra être effectué par des **agents assermentés.** De plus, le Gouvernement devra remettre un rapport au Parlement analysant les

---

**moyens de promouvoir le recours à des procédés électroniques permettant d'attester de la présence d'un véhicule sur une zone de stationnement à un moment donné** par les agents chargés de la collecte des forfaits de post-stationnement. Le rapport des Inspections générales considère en effet l'usage de ces procédés électroniques indispensable lorsque la collecte est effectuée par un tiers contractant.

**D'autres mesures sont prévues pour renforcer les garanties des conducteurs des véhicules.**

L'amendement précise ainsi les modalités suivant lesquelles le propriétaire du certificat d'immatriculation du véhicule pourra se libérer du versement du montant du forfait de post-stationnement dû, s'il établit qu'il n'en était pas le conducteur au moment de la collecte. Une exonération de la contribution pour l'aide juridique est enfin mise en place, pour que les conducteurs de véhicules puissent contester leurs forfaits de post-stationnement sans avoir à payer la somme de 35 euros.

L'amendement prévoit également certains ajustements destinés à **faciliter la procédure de recouvrement.**

Il énonce la possibilité de déléguer la collecte des forfaits de post-stationnement à un tiers contractant. Il rend possible la désignation d'un comptable public spécialement chargé du recouvrement des recettes des forfaits de post-stationnement. Cette adaptation de l'organisation comptable permettra d'éviter les « *déséconomies d'échelle* » évoquées dans le rapport des Inspections générales précité.

Il dispose que la contestation du titre ne suspend pas sa force exécutoire, compte tenu de la faiblesse des montants considérés et dans l'objectif d'assurer à la collectivité un recouvrement efficace de cette recette.

Enfin, l'amendement précise qu'une partie du produit des forfaits de post-stationnement pourra être utilisée pour financer des opérations de voirie, si la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales qui a institué la redevance de stationnement est compétent dans ce domaine.

D'autres ajustements devront être réalisés par la voie réglementaire ou en loi de finances, dans la mesure où le compte d'affectation spéciale « *contrôle de la circulation et du stationnement routiers* » va être impacté par cette réforme. A ce sujet, votre rapporteur tient à rappeler que celle-ci devrait inciter les conducteurs à payer plus systématiquement la redevance de stationnement dès le début de la période de stationnement. La perte des recettes issues des amendes actuelles doit donc être mise en perspective non seulement de la collecte des forfaits de post-stationnement, mais aussi de l'augmentation à prévoir des redevances de stationnement payées de façon immédiate.

Afin de permettre l'adoption de ces ajustements dans des conditions satisfaisantes, **le délai d'entrée en vigueur de la réforme est repoussé de 18 à 24 mois, conformément aux recommandations du rapport des Inspections générales.**

**Votre commission pour avis a émis, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.**

*Article 36 ter*  
(article L. 1241-14 du code des transports)

**Compensation de la perte de recettes du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) liée à la dépenalisation des infractions au stationnement payant**

**Objet : Cet article compense la perte de recettes résultant de la dépenalisation des infractions au stationnement payant pour le STIF.**

**I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture**

Le STIF perçoit aujourd'hui une part du produit des amendes de police relatives à la circulation routière. Afin de compenser la perte de recettes engendrée par la mesure de dépenalisation du stationnement prévue à l'article 36 *bis*, le Sénat lui a octroyé une **recette supplémentaire, constituée de la moitié du produit des forfaits de post-stationnement perçus dans la région d'Ile-de-France**. Il a précisé que la somme de cette recette et du produit des amendes de police relatives à la circulation routière doit au moins être égale au montant des amendes de police relatives à la circulation routière perçu en 2012.

**II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale n'a procédé qu'à des modifications rédactionnelles.

**III. La position de votre commission**

**Votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

---

*Article 42*

(articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales)

**Elargissement du champ des compétences obligatoires des communautés urbaines**

**Objet :** Cet article redéfinit les compétences obligatoires des communautés urbaines.

**I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture**

En première lecture en séance, le Sénat a complété le dispositif proposé en ajoutant à la liste des compétences des communautés urbaines la « *gestion des réseaux de chaleur et concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz* ».

Il n'a pas prévu de mécanisme de substitution-représentation comme il l'a fait pour les métropoles.

**II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale a supprimé cette compétence, comme elle l'a fait pour les métropoles.

**III. La position de votre commission**

Suivant le même raisonnement que celui qu'elle a adopté pour la compétence « *distribution publique d'électricité et de gaz* » des métropoles, votre commission a adopté un amendement qui **rétablit cette compétence pour les communautés urbaines, en l'accompagnant d'un mécanisme de substitution-représentation doublé d'une clause relative à la gouvernance des syndicats d'électricité.**

En vertu de cette disposition, si la communauté urbaine est incluse en totalité dans le périmètre d'un syndicat existant, elle possèdera un nombre de voix correspondant à la proportion de sa population par rapport à la population totale couverte par le syndicat. Si le syndicat ne comporte qu'une seule partie des communes appartenant à la communauté urbaine, celle-ci possèdera d'un nombre de voix proportionnel à la proportion de la population des communes qu'elle représente par rapport à la population totale couverte par le syndicat.

**Votre commission pour avis a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.**

*Article 45 quinquies*  
(articles 5741-1, 5741-1-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

### **Pôles d'équilibre et de coordination territoriaux**

**Objet : Cet article crée un nouvel outil de coordination entre collectivités, le pôle d'équilibre et de coordination territorial.**

#### **I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture**

Cet article additionnel a été introduit par le Sénat en première lecture, à l'initiative de votre commission.

##### *Création, intitulé et objectifs du pôle*

Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture prévoyait la mise en place, dans les territoires volontaires, de **pôles ruraux d'aménagement et de coopération** destinés à fédérer des **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de leur territoire. Il s'agissait de promouvoir un modèle de développement durable tout en améliorant la compétitivité, l'attractivité et la cohésion du territoire. L'objectif était également de permettre l'aménagement de territoires infra-départementaux et infrarégionaux.

##### *Règles applicables*

Le pôle était soumis aux règles applicables aux **syndicats mixtes ouverts**, visés à l'article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales, sous réserve des dispositions de l'article.

##### *Transformation d'un syndicat mixte existant en pôle*

L'article adopté par le Sénat autorisait la transformation en pôles des syndicats mixtes déjà constitués et répondant à leurs critères **par simple décision de leur organe délibérant**.

##### *Projet de territoire*

Le pôle d'aménagement et de coopération a pour mission d'élaborer un **projet de territoire**, pour le compte et en partenariat avec les établissements publics de coopération intercommunale le composant, et pour lequel il précise les **modalités de concertation avec les habitants, notamment au travers d'un conseil de développement**. Le projet de territoire comprend des actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de transition écologique, conduites dans le cadre d'un accord entre les EPCI.

---

Schéma de cohérence territoriale

Le pôle d'aménagement et de coopération **peut conduire un schéma de cohérence territoriale ou coordonner les schémas de cohérence territoriale existants sur son territoire.**

Coordination et mutualisation des moyens

Il peut conduire **toute action de coordination et de mutualisation des moyens** entre et pour le compte des établissements publics de coopération intercommunale qui le composent.

Contractualisation

Le pôle constitue le **cadre de la contractualisation infrarégionale et infra-départementale** des politiques de développement local, d'aménagement durable du territoire et de solidarité des territoires.

Représentation à la conférence territoriale de l'action publique

Les pôles d'aménagement et de coopération sont **représentés à la conférence territoriale de l'action publique, selon les règles fixées par chacune d'entre elles.**

## **II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs modifications et précisé certains aspects du dispositif.

Création, intitulé et objectifs du pôle

L'intitulé **« pôle d'équilibre et de coordination territorial »** remplace désormais celui de **« pôle rural d'aménagement et de coopération »**.

Sa vocation n'est plus exposée au premier alinéa, mais est rattachée à la définition du projet de territoire, qui **« a pour objet de définir les conditions d'un développement économique, écologique, culturel et social du périmètre du pôle. »**

L'article adopté par l'Assemblée nationale maintient la disposition suivant laquelle le pôle est **créé par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale**, mais ajoute que **cette création est décidée par arrêté du représentant de l'Etat** dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège.

Le périmètre du pôle est précisé. Il doit être **d'un seul tenant et sans enclave et correspondre à un bassin de vie ou de population**. Il est également indiqué qu'un établissement public de coopération intercommunal ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre et de coordination territorial.

### Règles applicables et gouvernance

Le pôle est soumis aux règles applicables aux **syndicats mixtes fermés**, visés à l'article L. 5711-1 du code, sous réserve des dispositions de l'article.

La **gouvernance du pôle** est précisée : les modalités de répartition des sièges au conseil syndical entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent devront tenir compte du poids démographique de chacun des membres. Chaque EPCI disposera d'au moins un siège et aucun EPCI ne pourra disposer de plus de la moitié des sièges.

Le **rôle et la composition du conseil de développement** sont aussi détaillés. Il est composé de représentants des activités économiques, sociales, culturelles, scientifiques, éducatives, associatives et environnementales sur son territoire. Il est consulté sur les projets de documents et schémas d'orientation soumis au conseil syndical et associé à l'élaboration du projet de territoire.

Une **conférence des maires** est instituée. Elle est consultée lors de l'élaboration et de la modification du projet de territoire.

### Transformation d'un syndicat mixte existant en pôle

Pour qu'un syndicat mixte existant répondant aux critères de composition et de périmètre des pôles se transforme en pôle, **l'accord du comité syndical ne suffira plus**. Il devra s'accompagner de délibérations concordantes des deux tiers au moins des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou de la moitié au moins des mêmes organes délibérants représentant les deux tiers de cette population. Le texte prévoit que l'avis de la collectivité concernée est réputé favorable à défaut de délibération dans un délai de trois mois.

Les modalités juridiques de cette évolution sont développées. L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé sont transférés au pôle d'équilibre et de coordination territorial, qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier, à la date de l'arrêté de transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale. La substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'ensemble des personnels du syndicat mixte est réputé relever du pôle d'équilibre et de coordination territorial, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.



---

*Cas particulier des anciens pays*

Un **régime spécifique de transformation en pôle** est prévu pour les syndicats mixtes constitués exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et ayant été reconnus comme pays avant la loi de réforme des collectivités du 16 décembre 2010 qui les a abrogés.

Alors que cette transformation se ferait à l'initiative du comité syndical pour un syndicat mixte de droit commun, elle serait réalisée dans ce cas particulier **par arrêté du représentant de l'Etat** dans le département où est situé le siège du syndicat mixte, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, **sauf opposition des EPCI concernés** par délibérations concordantes des deux tiers au moins des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou de la moitié au moins des mêmes organes délibérants représentant les deux tiers de cette population. **La transformation en pôle d'un syndicat mixte issu de pays serait donc plus aisée que celle d'un syndicat mixte de droit commun.**

Les modalités juridiques de cette transformation sont en revanche identiques.

En cas de refus de cette transformation, l'article précise que les contrats conclus par les pays antérieurement à leur abrogation par la loi du 16 décembre 2010 sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance.

*Projet de territoire*

Dans le texte issu de l'Assemblée, le projet de territoire doit être défini **dans les dix-huit mois suivant la mise en place du pôle** et **révisé dans les dix-huit mois suivant le renouvellement général des organes délibérants des EPCI.**

Soumis pour avis au conseil de développement, **il doit également être approuvé par les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle.**

Il définit les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition énergétique, conduites par les EPCI ou en leur nom et pour leur compte par le pôle d'équilibre et de coordination territorial.

*Coordination et mutualisation des moyens*

L'article prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent **déléguer certaines missions au pôle**, en signant avec lui une **convention** qui en précise la durée, l'étendue, les conditions financières ainsi que les conditions dans lesquelles les services du pôle sont mis à la disposition du pôle d'équilibre et de coordination territorial.

Le pôle et les établissements publics qui le composent peuvent se doter de **services unifiés** dans les conditions prévues à l'article L. 5111-1-1 du code. **Le pôle présente chaque année un rapport portant sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation des services.**

#### Schéma de cohérence territoriale

**Le pôle devrait élaborer, réviser et modifier le schéma de cohérence territorial correspondant à son périmètre.**

#### Transformation en communauté de communes ou en communauté d'agglomération

Lorsqu'un pôle d'équilibre et de coordination territorial exerce déjà par transfert, au nom et pour le compte des EPCI qui le composent, les compétences obligatoires prévues au présent code pour les communautés de communes ou les communautés d'agglomération, **l'organe délibérant du pôle pourrait proposer aux EPCI qui le composent de fusionner dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3.**

### **III. La position de votre commission**

En proposant cet article additionnel, l'objectif de votre commission était de mettre à la disposition des territoires ruraux **un outil d'aménagement et de coopération relativement souple**, et suivant une **démarche volontaire**, afin de laisser les élus libres d'en **adapter le contenu en fonction de leur projet de territoire.**

Aussi a-t-elle adopté un amendement qui propose une nouvelle rédaction de l'article, et renomme les pôles « *pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale* », intitulé qui s'inspire de ceux qui ont été adoptés au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Cet amendement rétablit une certaine **souplesse d'organisation, dans l'objectif de faciliter la mise en place et le fonctionnement de ces pôles, en adéquation avec les besoins et spécificités des territoires.**

Il laisse les territoires libres de choisir la composition du pôle la plus adaptée à leur objet. Le pôle pourra ainsi **être constitué uniquement d'EPCI à fiscalité propre, ou inclure un ou plusieurs départements.** Il s'agit notamment de permettre la poursuite de dynamiques engagées par les EPCI et les départements dans le cadre de certains pays par exemple.

Il réaffirme le **caractère volontaire de la démarche de constitution d'un pôle.** La constitution est désormais « *approuvée* » par le représentant de l'Etat et non plus « *arrêtée* » par ce dernier. En outre, la **transformation d'un syndicat mixte en pôle est soumise à l'accord unanime de ses membres** et non plus à une règle de majorité. Enfin, la procédure de transformation des syndicats mixtes ayant succédé aux pays

---

est supprimée, afin de **rétablir la possibilité de chaque membre du syndicat de se prononcer sur la transformation du syndicat en pôle.**

Il rend à nouveau **facultative la prise de compétence du pôle en matière d'élaboration, de révision et de modification du schéma de cohérence territoriale.**

Il **allège les règles relatives à la gouvernance du pôle.** L'amendement supprime la mention suivant laquelle la répartition des sièges au sein du conseil syndical tient compte du poids démographique de ses membres. En ce qui concerne le conseil de développement, il supprime la mention des représentants des activités scientifiques et éducatives dans sa composition. En revanche, pour garantir l'effectivité de la consultation de la **conférence des maires**, l'amendement prévoit que cette dernière est réunie **au minimum une fois par an.**

Il supprime l'obligation pour le pôle de rendre chaque année « *un rapport sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation des services* ».

Il **supprime la référence à la possibilité de fusion des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, lorsque celui-ci exerce les compétences obligatoires pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.** Il s'agit **d'éviter toute confusion relative à la vocation des pôles.**

Ces derniers constituent avant tout un outil de coopération destiné à la mise en œuvre de projets communs, et non le préalable à une nouvelle refonte de la carte intercommunale. La **mutualisation des moyens qu'ils permettront, en matière d'ingénierie** par exemple, feront d'eux de véritables **centres de ressources** pour les collectivités rurales.

Enfin, le délai d'élaboration du projet de territoire est réduit de 18 à 12 mois, dans la mesure où ce dernier constitue l'axe structurant du pôle.

**Votre commission pour avis émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.**

*Article 45 sexies*

(articles 5741-1, 5741-1-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

**Constitution des associations de pays en pôles d'équilibre et de coordination territoriaux**

**Objet : Cet article prévoit la possibilité, pour les EPCI membres d'associations de pays, de constituer un pôle d'équilibre et de coordination territorial.**

**I. Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture**

Introduit par le Sénat en première lecture, à l'initiative de notre collègue Frédérique Espagnac, cet article prévoyait la mise en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, d'un pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque issu de la transformation de la structure associative porteuse du pays « Pays basque ». Il détaillait sa composition, ses missions, sa gouvernance, et précisait qu'il était associé de plein droit à l'élaboration de la convention d'application spécifique à son territoire dans le cadre du contrat de projet conclu entre l'État et la région.

**II. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

Considérant que cet article rendait obligatoire la constitution d'une structure pouvant être mise en place dans le cadre légal sur une base volontaire par les établissements publics concernés, et qu'en prononçant la substitution d'un pôle à une association, et donc la dissolution d'une association, cette mesure contrevenait au principe constitutionnel de la liberté d'association, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement substituant à ces dispositions spécifiques au Pays Basque une disposition générale prévoyant la possibilité, pour les établissements publics membres d'une association de support d'un projet de pays, de constituer un pôle par délibérations concordantes de leurs organes délibérants.

**III. La position de votre commission**

Votre commission considère que cet article est devenu superfétatoire au regard de l'article 45 *quinquies*.

**Votre commission pour avis a émis un avis favorable à la suppression de cet article.**

---

## EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 17 septembre 2013, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 796 (2012-2013) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2<sup>ème</sup> lecture).

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Notre commission a décidé de se saisir une nouvelle fois pour avis du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette saisine en deuxième lecture se justifie par notre volonté de suivre l'évolution de deux dispositifs majeurs introduits dans le texte à l'initiative de notre commission : la dépenalisation du stationnement, prévue aux articles 36 *bis* et 36 *ter*, ainsi que la création des pôles ruraux d'aménagement et de coopération, visés aux articles 45 *quinquies* et *sexies* du texte.

Cette saisine nous permet également d'approfondir un sujet que je m'étais engagé à regarder de plus près en première lecture : celui de la compétence des métropoles et des communautés urbaines en matière de distribution publique d'électricité. Prévue par le Sénat aux articles 31 et 42 du projet de loi, elle a été supprimée par l'Assemblée nationale.

Nous nous saisissons aussi de quatre nouveaux articles, les articles 35 B à 35 E, concernant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Enfin, la commission des lois nous a délégué au fond l'examen de deux articles : l'article 8 *bis*, qui instaure un schéma régional de l'intermodalité ; ainsi que l'article 17 relatif au Grand Paris.

Je commencerai par ces articles délégués au fond.

L'article 8 *bis*, ajouté par l'Assemblée nationale, reprend des dispositions initialement contenues dans le troisième projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Il instaure un schéma régional de l'intermodalité destiné à favoriser la coordination des autorités organisatrices de transport en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.

Ce schéma serait élaboré par la région en concertation avec les conseils généraux et les autorités organisatrices de la mobilité, et arrêté conformément à une règle de double majorité.

Dans la mesure où l'intermodalité souffre aujourd'hui du cloisonnement entre les différentes autorités compétentes en matière de transport, cette mesure me semble pertinente. Cet outil est en outre plus souple que la généralisation des syndicats mixtes « SRU » à l'échelle

régionale, qui avait été un temps envisagée. Je vous proposerai toutefois de remplacer le terme de « concertation » par celui de « collaboration » pour qualifier l'association des départements et des autorités organisatrices de la mobilité à la démarche, ainsi que deux amendements d'ordre plus rédactionnel.

L'autre article sur lequel nous nous prononçons au fond, l'article 17, relatif au Grand Paris, n'a quant à lui été modifié qu'à la marge par l'Assemblée. Elle a en effet ajouté un alinéa relatif aux contrats de développement territoriaux, qui repousse d'un an, à fin 2014, la date limite de leur présentation au public. Je ne vois pas de raison de m'y opposer.

J'en viens aux articles ajoutés en première lecture à l'initiative de notre commission.

Attendue de longue date, la dépénalisation du stationnement, prévue aux articles 36 *bis* et 36 *ter* du projet de loi, a été adoptée – et applaudie – sur tous les bancs de notre hémicycle. Pour mémoire, cette réforme prévoit que la redevance de stationnement est acquittée par le conducteur, soit au début de la période de stationnement, suivant un barème tarifaire « au réel », soit à l'issue de la période de stationnement, de façon forfaitaire. On parle alors de « forfait de post-stationnement. »

A la suite de cet événement que d'aucuns ont qualifié d'« historique », le Premier ministre a demandé aux Inspections générales des ministères concernés de réaliser un rapport d'évaluation portant sur la mise en œuvre de ce dispositif. Cette évaluation peut paraître un peu décourageante si l'on se limite à sa première partie. Elle dresse, en effet, une longue liste de défis à relever pour assurer la pleine réussite de cette réforme. J'en retiens pour ma part la leçon suivante, qui apparaît de façon nette dans la seconde partie de l'évaluation : cette réforme est possible, à condition de prendre les dispositions – et le temps – nécessaires.

En réaction à ce rapport, le Gouvernement a souhaité expertiser une autre piste de réforme du stationnement payant de véhicules. Cette réforme viserait à maintenir le stationnement payant dans un cadre pénal, tout en prévoyant une modulation des amendes en fonction de zones de stationnement décidées par la collectivité.

Cette mesure est actuellement en cours d'examen au Conseil d'État, dont l'avis est attendu cette semaine. Le Conseil d'État devrait notamment se prononcer sur la constitutionnalité d'un tel mécanisme de modulation d'une amende pénale.

Si ces réserves étaient effectivement levées, il n'en reste pas moins que cette piste de réforme alternative ne répond pas à la totalité des objectifs assignés à la dépénalisation du stationnement telle que nous l'avons envisagée en première lecture au Sénat. Elle permettrait, certes, de

---

réduire la disproportion actuelle entre le montant uniforme de l'amende et les tarifs de stationnement pratiqués sur nos divers territoires. Mais elle ne répond pas à la question de l'effectivité des contrôles. Cette dernière est pourtant indispensable à la mise en œuvre de politiques de stationnement ambitieuses. Il ne s'agit pas seulement de garantir une collecte satisfaisante du produit du stationnement payant, mais – faut-il le rappeler ? – aussi et surtout d'assurer une rotation effective des véhicules en centre-ville.

C'est la raison pour laquelle je ne suis pas favorable à cette piste alternative. La dépénalisation du stationnement que nous appelons de nos vœux répond bien mieux aux enjeux qu'il s'agit de traiter. Il me semblerait extrêmement regrettable que nous revenions sur une disposition qui constitue dans ce texte, soulignons-le, une véritable mesure de décentralisation – j'ajouterais peut-être même la seule vraie mesure de décentralisation.

Je rappelle, enfin, que l'Assemblée nationale a aussi été largement favorable à cette réforme. Il nous revient donc d'en améliorer le dispositif, afin de tenir compte des observations du rapport d'évaluation des Inspecteurs généraux, que nous avons rencontrés et avec qui nous avons échangé longuement. C'est le sens de l'amendement que je vous propose.

Cet amendement transforme la redevance de stationnement en redevance d'occupation du domaine public, au lieu d'une redevance pour service rendu, comme le recommande l'évaluation des Inspections générales. Cette qualification semble effectivement plus conforme à la réalité.

L'amendement renforce les garanties des conducteurs, en rendant obligatoire l'assermentation des agents chargés du recouvrement de cette redevance, comme l'y invite le rapport des Inspections générales. Il prévoit, par ailleurs, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement analysant les moyens de promouvoir le recours à des procédés électroniques permettant d'attester de la présence d'un véhicule sur une zone de stationnement à un moment donné par les agents chargés de la collecte des forfaits de post-stationnement. Le rapport des Inspections générales considère en effet l'usage de ces procédés électroniques indispensable lorsque la collecte est effectuée par un tiers contractant. Il supprime, enfin, l'obligation de payer 35 euros en cas de contestation de la perception de la redevance devant le juge administratif.

L'amendement vise aussi à lever les obstacles relatifs à la procédure comptable, également pointés dans l'évaluation des Inspections. Afin de garantir l'efficacité du recouvrement, l'amendement propose la mise en place d'un comptable unique chargé du recouvrement des forfaits de post-stationnement. Il énonce aussi que le recours formé

contre cette redevance n'est pas suspensif, compte tenu de la faiblesse des montants concernés et afin d'éviter les procédures dilatoires.

Bien évidemment, un certain nombre d'autres ajustements devront être réalisés par la voie réglementaire. Des mesures devront être prises, par exemple, pour que les juridictions administratives puissent absorber ce nouveau contentieux dans des conditions satisfaisantes. Je rappelle toutefois que cela est possible, comme l'a montré l'exemple récent du contentieux relatif au permis à points.

Compte tenu des ajustements nécessaires pour la mise en œuvre de cette réforme, le délai de son entrée en vigueur est repoussé de 18 à 24 mois par l'amendement que je vous propose.

Pour résumer, j'ai essayé par cet amendement de prendre en considération l'ensemble des problèmes soulevés par le rapport des Inspections générales. Je ne m'interdis pas de continuer à approfondir la question d'ici la séance publique, afin de remédier aux éventuelles difficultés qui pourraient encore être soulevées.

J'estime, toutefois, que le dispositif que je vous propose aujourd'hui constitue un bon équilibre entre, d'une part, la nécessité pour la collectivité d'assurer la collecte de cette redevance à un coût raisonnable, et, d'autre part, les droits des conducteurs.

Il reste une question à traiter : celle de l'impact de cette mesure sur le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». C'est à l'occasion de la prochaine loi de finances que cette question pourra être résolue.

J'en viens à l'autre apport majeur de notre commission à ce texte, la création des pôles ruraux d'aménagement et de coopération, prévue à l'article 45 *quinquies* du projet de loi, qui a connu un succès similaire dont je me réjouis également. Dans notre esprit, il s'agissait de mettre à la disposition des territoires ruraux un outil de développement et d'aménagement relativement souple, afin de laisser les territoires libres de s'organiser de la façon la plus adaptée à leur territoire et surtout, suivant une démarche volontaire.

L'Assemblée nationale a approuvé le principe de ces pôles, qu'elle a renommés « pôles d'équilibre et de coordination territoriaux ». Elle a toutefois complété l'article en introduisant un certain nombre de dispositions qui en modifient l'esprit.

Le caractère volontaire de la démarche est quelque peu remis en cause, puisque la transformation des syndicats mixtes existants en pôles peut s'opérer malgré l'opposition d'une partie de leurs membres. Cette transformation possède même un caractère quasi-automatique pour les syndicats mixtes ayant succédé aux pays, puisqu'elle s'effectue à



---

l'initiative du préfet, sauf opposition des deux tiers des EPCI représentant la moitié de la population totale, ou de la moitié des EPCI représentant les deux tiers de la population totale.

Par ailleurs, l'Assemblée a souhaité régler précisément le fonctionnement du pôle, en ce qui concerne sa gouvernance ou ses missions. Elle a notamment prévu que le pôle devrait obligatoirement élaborer, réviser et modifier le SCoT correspondant à son territoire.

Elle a, enfin, supprimé la représentation des pôles à la conférence territoriale de l'action publique.

Je vous proposerai un amendement pour revenir sur certains de ces éléments.

Il rétablit le caractère volontaire de la démarche, en soumettant toute transformation d'un syndicat mixte existant en pôle à un accord unanime de ses membres. La procédure spécifique applicable aux anciens pays serait supprimée.

Cet amendement rend aussi facultative la compétence du pôle en matière de SCoT. Il allège les règles applicables à la gouvernance des pôles, afin de laisser les élus maîtres de leur organisation. Ces derniers pourront par ailleurs choisir d'associer le conseil général à la démarche.

Il supprime, enfin, la référence à la possibilité de fusion des EPCI du pôle en communauté de communes ou en communauté d'agglomération. Cette disposition pourrait, en effet, entraîner à mon sens une confusion sur la vocation de ces pôles.

Ces derniers constituent avant tout un outil de coopération et de synergie destiné à la mise en œuvre de projets communs. La mutualisation des moyens qu'ils permettront, en matière d'ingénierie par exemple, feront d'eux de véritables centres de ressources pour les collectivités rurales. Afin que cette vocation apparaisse clairement, je vous propose qu'ils soient dénommés « pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale ». Cet intitulé s'inspire de ceux qui ont été adoptés à la fois au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Je vous proposerai, par ailleurs, un amendement visant à rétablir la représentation de ces pôles à la conférence territoriale de l'action publique, et un amendement qui supprime le dispositif de l'article 45 *sexies*, superfétatoire par rapport à celui de l'article 45 *quinquies*.

S'agissant de la compétence énergie des métropoles et des communautés urbaines, adoptée par le Sénat et supprimée par l'Assemblée, je vous proposerai de la rétablir, en l'accompagnant toutefois d'un mécanisme de « substitution-représentation », afin de préserver l'équilibre financier des syndicats mixtes existants. En vertu de ce dispositif, les communes membres d'une métropole ou d'une

communauté urbaine qui appartiennent à un syndicat mixte compétent en matière de distribution publique d'électricité continueront à appartenir au syndicat.

Au cours des auditions que j'ai réalisées sur ce thème, il est toutefois apparu que la gouvernance et la transparence de ces syndicats étaient un sujet de préoccupations, pour ne pas dire de crispations, dans nombre de territoires. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité accompagner ce mécanisme de substitution-représentation d'une clause relative à la gouvernance de ces syndicats, afin de garantir une proportionnalité entre la représentation de la métropole ou de la communauté urbaine au sein du conseil syndical et sa population.

Nous sommes également saisis pour avis des quatre nouveaux articles portant sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Pour mémoire, l'article 35 B a été introduit lors de l'examen du texte en première lecture dans notre hémicycle, par l'adoption d'un amendement de notre collègue Pierre-Yves Collombat. Cet article met en pratique les recommandations du rapport qu'il a produit en septembre 2012, avec notre collègue Louis Nègre, au nom de la mission commune d'information sur les inondations de 2011 dans le Var et le Sud-Est de la France.

Ce rapport préconisait de clarifier l'exercice des missions existantes en la matière. À l'exception des territoires ayant connu des catastrophes à répétition, aucune politique de prévention des inondations n'est véritablement menée, faute de compétence clairement définie et attribuée. C'est donc le sens de cet article, qui crée une compétence intitulée « gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations », et la confie aux EPCI à fiscalité propre, à charge pour eux de se regrouper dans des établissements publics départementaux ou d'affluent, mais également dans des établissements publics de bassin.

L'article prévoit un financement par la création de deux taxes nouvelles, dont la définition précise et le contenu sont renvoyés à la prochaine loi de finances.

L'article 35 C a été introduit par un amendement du rapporteur pour avis de la commission du développement durable à l'Assemblée. Il prévoit la possibilité de déléguer la nouvelle compétence créée aux établissements publics territoriaux de bassin.

L'article 35 D résulte d'un amendement du Gouvernement. Son objectif est de permettre la meilleure gestion des équipements de prévention des inondations qui ont été créés et sont gérés actuellement par les départements ou les régions, voire par l'État, ou appartiennent à des personnes privées, pas toujours clairement identifiées. Cet article

---

complète la panoplie des outils à la disposition des collectivités, en leur donnant la possibilité de réemployer toutes les digues publiques existantes, par un système de mise à disposition, mais également les digues établies sur des terrains privés, par un mécanisme de mise en servitudes administratives.

L'objectif est d'éviter des investissements importants pour acquérir les terrains d'assise et construire de nouveaux ouvrages, alors que des tronçons existent déjà et peuvent être réutilisés. De cette optimisation des ouvrages existants doit résulter un gain important de temps et d'argent. De la même manière qu'on crée une compétence spécifique confiée à un acteur identifié, il s'agit de favoriser l'émergence d'un gestionnaire unique des ouvrages de prévention des inondations sur un territoire donné.

Enfin, l'article 35 E, introduit par un amendement du rapporteur du développement durable de l'Assemblée, prévoit une période transitoire et donc une date butoir pour le transfert de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aux EPCI.

Ces quatre nouveaux articles appellent plusieurs commentaires et certaines réserves.

Il ne nous a été transmis que très tardivement une étude d'impact financier de ce transfert. Bien que le Gouvernement se soit emparé du sujet et que cette étude semble sérieuse et documentée, nous n'avons pour l'heure aucune analyse des répercussions de la création de cette nouvelle compétence en fonction de chaque type de bassin. Le coût du transfert sera en effet très variable, selon que l'on se trouve sur le bassin de la Loire ou dans une zone peu irriguée et éloignée de la mer. Il nous faut donc continuer à affiner, préalablement à tout transfert, l'analyse des contours de la charge que devront assumer les EPCI, pour mettre les moyens correspondants à leur disposition.

Cette question des moyens appelle une deuxième remarque. La politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations doit s'appuyer sur des outils juridiques adaptés, d'une part, sur un financement suffisant, d'autre part. Les mesures introduites par les articles 35 B à 35 E n'ont de sens que si le Gouvernement propose un financement. Il s'agirait de créer, dans le cadre du PLF 2014, une taxe spéciale pour la prévention des risques d'inondation et de submersion, sur le modèle des taxes spéciales d'équipement, ainsi qu'une taxe de riveraineté, pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux. Pour l'heure, le montage juridique et financier ne semble cependant pas encore abouti.

C'est pourquoi je vous proposerai d'émettre un avis favorable à ces articles, sous réserve que le dispositif de financement approprié soit

prévu. D'après les échos qui me sont parvenus, la commission des lois, le Gouvernement, et M. Collombat travaillent actuellement à une solution. Il faudra que le Gouvernement nous apporte, en séance, les garanties nécessaires pour le financement du transfert de cette nouvelle compétence.

Je vous remercie pour votre attention.

**M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois.** – Il y a depuis la première lecture un climat relativement consensuel au Sénat, qui a permis de faire remonter un certain nombre de nos préoccupations et de faire bouger le Gouvernement.

Sur la gestion des milieux aquatiques, je suis dans la même situation que M. Jean-Jacques Filleul. Les simulations financières me sont parvenues il y a 48 heures, après les avoir longuement réclamées. L'arbitrage du Premier Ministre sur la création de la recette fiscale affectée nous est parvenu récemment. Dans ces conditions, il n'est pas dit que nous soyons prêts pour arrêter le dispositif le jour de l'examen du texte. Je parle sous réserve des analyses à venir de M. Pierre-Yves Collombat, qui avait soulevé le problème sous forme d'amendement en commission des lois. L'idée est, au moins, de permettre à l'auteur de l'amendement de pouvoir interpeller le Gouvernement pour convenir d'un calendrier propice à un approfondissement du débat. Il reste en effet beaucoup à faire, bien que les travaux aient déjà bien avancé sous l'impulsion de la commission du développement durable et de M. Pierre-Yves Collombat.

En ce qui concerne la dépenalisation du stationnement, j'avais à l'époque ouvertement critiqué l'immobilisme de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL). Depuis, le ministère de l'Intérieur s'est impliqué davantage dans la recherche de solutions. En remontant jusqu'à Matignon, nous avons fini par obtenir le rapport des inspections générales, qui conclut clairement à la faisabilité de l'opération. Au cours de son audition, l'inspection générale des finances (IGF) a même reconnu que beaucoup de nos voisins européens ont, à l'instar des Pays-Bas, mis en place des dispositifs de post-stationnement modernes et performants. Ils ont également été formels sur le fait que la TVA ne posait pas de problème. Nous attendons encore l'avis du Conseil d'État, dans la mesure où le système du post-stationnement entraîne un transfert du contentieux du juge judiciaire au juge administratif. Cet avis consultatif sera rendu le 19 septembre et je crois savoir qu'il explore même l'hypothèse d'une pénalisation du stationnement « à la carte », à la fois géographiquement et en matière tarifaire, en lieu et place de l'hypothèse d'une redevance d'occupation du domaine public dans le cadre du post-stationnement. Les plus espiègles partisans de cette thèse, à laquelle je n'adhère pas, espèrent même démontrer que la redevance d'occupation du domaine public ne peut excéder le prix d'une journée de stationnement sans tomber dans un

---

régime juridique de sanction administrative, auquel il faudrait appliquer les règles du contradictoire qui mineraient l'efficacité du dispositif. Entre ces deux options, je m'en remettrai *in fine* à la décision de mes collègues, mon rôle consistant avant tout à leur apporter un éclairage sur les enjeux du débat.

En ce qui concerne le pôle rural d'équilibre et de solidarité territoriale, je suis favorable à cette dénomination puisque tout le monde ne veut pas l'appeler « pays », même si cela commence à y ressembler furieusement. Je salue le travail de votre commission qui a œuvré à la création de ce dispositif et permis de faire bouger le Gouvernement.

Enfin, sur la question des compétences en matière de distribution d'électricité et de gaz, il y avait un équilibre à trouver entre les demandes légitimes des métropoles et l'équilibre financier des syndicats mixtes existants. La solution de représentation-substitution me paraît correcte. Le Gouvernement risque néanmoins de renvoyer ces questions de participation des différents échelons territoriaux au débat sur la transition énergétique prévu pour 2014.

En tout état de cause, sur ces différents sujets, il va être possible d'aboutir à un résultat, en particulier grâce à l'implication et au travail de votre commission.

**M. Louis Nègre.** – Je salue également la qualité du travail accompli, qui a permis de faire avancer certaines pistes.

En ce qui concerne la gestion des milieux aquatiques, la mission d'information sur les inondations dans le Var et le Sud-Est de la France, que j'avais conduite avec M. Pierre-Yves Collombat, était parvenue à la conclusion qu'il fallait impérativement deux choses : une vision de bassin et des moyens. La question du financement est primordiale, car les collectivités ne pourront pas à elles seules subvenir à tous les besoins. Les Pays-Bas ont réagi depuis longtemps, à la suite des catastrophes des années 1950. Ils se sont donné les moyens d'une vraie politique de l'eau, de prévention des inondations et de gestion des milieux aquatiques, avec une véritable programmation. Dans ce contexte, les simulations financières sont essentielles. Une évaluation précise des besoins est nécessaire pour élaborer une solution fiscale appropriée, tout en faisant des économies ailleurs pour tenir compte de la situation financière actuelle.

Sur le sujet de la dépenalisation du stationnement, je ne comprends pas ce qu'il se passe. Le Sénat a voté cette réforme à l'unanimité, fait rarissime, et l'Assemblée nationale à une très large majorité. On essuie pourtant un tir de barrage de la part de la technocratie de notre pays. Toutes les excuses sont bonnes pour ne rien faire. Il n'est pas normal que le Parlement soit méprisé à ce point. Certes, les

Inspections générales essaient à présent de nous aider, mais elles ont quand même formellement soutenu que l'on ne pourrait pas appliquer la TVA. Or la Commission européenne nous dit l'inverse, donc l'un des deux se trompe. On le sait d'autant plus qu'à Londres, ils le font déjà ! Il faut donc que le Parlement soit entendu, *a fortiori* dans le cadre d'une loi de décentralisation. Toutes les associations représentant les collectivités concernées, comme l'assemblée des communautés de France (AdCF), l'association des communautés urbaines de France (ACUF), l'association des maires de France (AMF), se sont prononcées en faveur de cette dépénalisation.

Enfin, sur la question des pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale, je souscris à cette dénomination. Il est primordial d'afficher clairement la nécessité de l'équilibre entre les métropoles et les zones rurales. D'ailleurs, pour m'en tenir à ce que je connais, Nice métropole compte davantage de communes rurales que de communes urbaines.

**M. Michel Teston.** – Je salue également l'excellent travail du rapporteur. Ses propositions sont tout à fait conformes à la position de notre commission lors de l'examen du texte en première lecture.

Sur la dépénalisation et la décentralisation du stationnement, je suis favorable à ce que l'on s'en tienne à ce que nous avons décidé, en l'absence d'éléments nouveaux. Je pense que notre rapporteur a raison de procéder ainsi.

En ce qui concerne le pôle rural d'aménagement et de coopération, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif voté au Sénat dans un sens qui ne me paraît pas souhaitable. J'adhère pleinement à la synthèse proposée par Jean-Jacques Filleul, aboutissant à cette formule de pôle rural d'équilibre et de solidarité territoriale.

Enfin, sur la compétence des métropoles et des communautés urbaines en matière de distribution publique d'électricité et de gaz, le rapporteur propose de reprendre le mécanisme de représentation-substitution que nous avons adopté en première lecture, pour ne pas perturber l'équilibre financier des syndicats mixtes existants. Je soutiens également cette approche.

**M. Ronan Dantec.** – Il y a urgence à traiter par la loi les questions de la gestion des milieux humides et de la prévention des risques d'inondations. La question fondamentale porte sur les communautés d'agglomération, puisque la plupart des communautés urbaines ont déjà cette compétence. Nous proposerons un amendement complémentaire pour remettre la région comme chef de file, afin de bien prendre en compte l'échelle du bassin. La logique de fonctionnement adéquate est celle d'un tandem entre le chef de file régional et l'agglomération.

---

La question de la distribution d'électricité nous a beaucoup mobilisés. Nous sommes unanimes pour estimer nécessaire de rééquilibrer le rapport de force entre les collectivités et les distributeurs d'électricité. Un compromis est cependant nécessaire sur la question de la gouvernance. Il y a certes un enjeu de solidarité territoriale, mais cela ne doit pas empêcher pour autant les très grandes agglomérations d'avoir la maîtrise de l'énergie. Je trouve que la formulation retenue par Jean-Jacques Filleul reste un peu vague. Je me donne un peu de temps pour comprendre les subtilités proposées en matière de proportionnalité, avant de me positionner.

Nous pouvons déjà faire passer dans ce texte beaucoup de choses sur les compétences des collectivités territoriales en matière d'énergie, dans un contexte où le calendrier de la loi sur la transition énergétique demeure incertain.

**M. Raymond Vall, président.** – Il faut faire attention au volet territorial. Je suis étonné que l'on n'évoque pas davantage la question des responsabilités en matière de gestion des eaux. Aujourd'hui, quand il y a une inondation, il n'y a pas de responsable. Il ne faudrait pas que demain, les élus de terrain ou de bassin deviennent responsables. Il serait trop facile pour l'État de se décharger, encore une fois, sur les élus de terrain.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Il nous faut des études d'impact circonstanciées par bassin. L'impact ne sera pas le même sur le bassin de la Garonne, de la Loire ou le lac d'Annecy.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il n'est pas facile de se prononcer sur les seuls articles dont nous sommes saisis, dans la mesure où le texte a une logique d'ensemble. Je voudrais, toutefois, remercier le rapporteur pour la clarté de son exposé et la qualité de son travail. Je prends note des évolutions de bon sens, notamment sur la question des pôles ruraux. Nous avons tous regretté que cette loi semble opposer les métropoles et le reste des provinces et départements français. Subsiste une interrogation de fond sur le devenir de la commune, à terme, du fait du mode de scrutin direct proposé pour les métropoles.

Concernant la dépenalisation du stationnement, le point de vue exposé par le rapporteur paraît être une bonne solution.

Sur le texte, de manière plus générale, nous avons été nombreux à déplorer que le Sénat n'ait pu adopter sa propre version des dispositions concernant l'Île-de-France. Je sais que le rapporteur au fond a poursuivi la réflexion et je l'en remercie, parce qu'il avait été à l'écoute sur ce sujet. Je souhaite que des amendements soient adoptés pour que la métropole francilienne ne se traduise pas par un dessaisissement total des communes et des citoyens, avec une perte de proximité. Un maire seul, quand bien même il représenterait cent mille habitants, ne pèserait pas lourd face à

huit millions d'habitants quand il ira interroger la structure métropolitaine.

**M. André Vaireto.** – Je m'associe aux propos tenus sur la qualité du travail du rapporteur. Je voudrais m'attarder sur deux sujets plus particuliers. Le premier concerne les pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale. C'est un dispositif qui fait consensus. Néanmoins, il y a une inquiétude de la part des parcs naturels régionaux, qui voient dans ces nouvelles structures des domaines de compétences, des modes d'intervention et une gouvernance qui ressemblent étrangement à ce qui est le cœur de mission des parcs, et rajoutent à la confusion en termes de lisibilité des institutions. La fédération nationale des parcs régionaux souhaiterait qu'il y ait des zones d'exclusion de ces pôles ruraux dès lors qu'il y a un parc naturel régional. Je sais que c'est une proposition qui pose problème. Néanmoins, il faut envoyer un message aux parcs naturels régionaux. Chacun sait la place qu'ils occupent dans un développement maîtrisé.

Deuxième sujet, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Je partage les conclusions de la mission d'information de septembre dernier sur la nécessité d'une cohérence de l'action au niveau géographique le plus adéquat. Le sujet est toutefois très complexe, en termes de responsabilités des élus, et en termes de coûts. Nous sommes les uns et les autres soumis à un document réglementaire qui s'appelle le plan de prévention des risques d'inondation ou PPRI. Plus de 16 000 PPRI sont en cours d'élaboration. On conçoit bien la complexité juridique et financière que cela suppose. J'ai le sentiment que l'État a pris la mesure des choses à travers les PAPI, les programmes d'action et de prévention des inondations, qui permettent de contractualiser avec les collectivités. Je ne voudrais pas que le transfert de compétence soit un mauvais signe envoyé à l'État et conduise à l'abandon de certains fonds.

**M. Yves Rome.** – Sur le sujet de l'aménagement numérique du territoire, le Sénat avait retenu en première lecture le département comme chef de file. L'Assemblée est revenue sur ce point. Je crois que le chef de filât est souvent l'objet de beaucoup d'incompréhensions, une collectivité voulant l'emporter sur une autre. Sur ce sujet de l'aménagement numérique, déterminant pour l'attractivité et le retour de la croissance de notre nation, il faut viser à l'efficacité et non stigmatiser telle ou telle collectivité territoriale. Regardons la réalité du développement des schémas d'aménagement numérique territoriaux, qui pour 80 % d'entre eux sont d'origine départementale. Et quand ce ne sont pas les conseils généraux qui interviennent, ce sont les organisations départementales, souvent les syndicats d'électricité, qui portent cette ambition forte. Je crois savoir que nos rapporteurs prévoient le retour au texte initial...



---

**M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois.** – La commission des lois se réunit demain seulement, mais je peux confirmer qu'elle devrait rétablir ces dispositions.

**M. Yves Rome.** – J'insiste sur ce point. Je crois que, dans la période que nous vivons et sur l'ensemble des sujets, il nous faut rester dans l'esprit initial qui était de conserver aux collectivités territoriales la clause de compétence générale. J'ai confiance dans l'intelligence des élus de nos territoires. Je ne connais pas un sujet d'intérêt général qui ne fasse l'objet d'une recherche de consensus. C'est dans l'agrégation des volontés que nous parviendrons, dans une période où l'argent public est tellement rare, à mobiliser les moyens suffisants pour atteindre les objectifs. Je m'exprime ici bien sûr en ma qualité de sénateur, de président de conseil général, mais aussi de président de l'AVICCA, association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel. Il faut que l'ensemble des financeurs, de l'Europe aux collectivités, en passant par l'État, qui doit retrouver son rôle de stratège, puissent se mobiliser pour que dans dix ans, l'objectif assigné par le Président de la République soit tenu.

**M. Henri Tandonnet.** – Je remercie les rapporteurs d'apporter toutes les nuances que mérite le sujet compte tenu de sa complexité. Concernant le stationnement, vous aurez le soutien du groupe centriste. Il s'agit vraiment là d'un acte de décentralisation, et il y a un consensus sur cette réforme. Sur le schéma d'intermodalité, je ne vois pas de difficultés non plus. Il faut une cohérence au niveau régional. Nous soutenons également le pôle rural d'équilibre et de solidarité. C'est un bon équilibre avec les métropoles, et une sorte de retour des pays, mais améliorés et élargis. Cette nouvelle entité pourra, en milieu rural, fédérer tout ce qui concerne les fonds européens. Ce sera un bon outil s'il est bien utilisé.

Plus difficile est le problème des réseaux et de l'énergie. Ce sont des compétences données aux métropoles, aux communautés urbaines. J'ai animé le groupe de travail au niveau du comité national de l'eau sur la politique publique de l'eau. Les acteurs souhaitent une gouvernance donnée aux communes, et transférée à l'intercommunalité, pour tout ce qui est compétence des réseaux, notamment pour l'eau potable, l'assainissement, le réseau pluvial, la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations. Si une intercommunalité peut gérer l'ensemble de ces compétences, nous arriverons à de meilleurs résultats. Vous avez constaté que nous sommes très en retard sur la directive-cadre eau, alors que se met en place actuellement la directive-cadre inondations. J'estime que l'intercommunalité sera une bonne échelle d'intervention, adaptée aux territoires et aux bassins, aux sous-bassins. La région n'est pas forcément la bonne entité, car ses frontières administratives ne correspondent pas forcément aux frontières naturelles.

Pour en revenir à l'électricité, le mécanisme de représentation-substitution permet de garantir le lien urbain-rural, qu'il ne faut pas perdre de vue. La solution est, peut-être, de donner plus de représentativité aux agglomérations, ou aux métropoles, qui voudront bien faire ce transfert au profit des syndicats existants afin de créer cette solidarité entre urbain et rural.

En revanche, je reste réservé sur le vote d'ensemble du texte. Je n'accepte pas que les conseillers métropolitains soient élus au suffrage universel direct...

**M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois.** – J'ai retiré cette mesure dans le texte que je propose à la commission, quitte à me priver du soutien d'une partie de la majorité, pour parvenir au Sénat à un consensus qui dépasse les clivages habituels.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Sur le problème des syndicats départementaux, nous avons travaillé ensemble sur l'électricité. Nous sommes parvenus à une bonne formule, qui permet de conserver une solidarité avec les communes rurales, ce qui est très important. Dans l'amendement que nous proposons, la proportion de la communauté urbaine est relative. Ce n'est pas l'ensemble de la communauté urbaine qui pèsera sur le syndicat départemental, ce sera proportionnel aux communes et aux populations qu'elle représente.

L'idée émise tout à l'heure d'une compétence de la région sur les milieux aquatiques ne me semble pas du tout pertinente.

Dernier point, pour répondre à M. André Vaireto, je ne suis pas favorable à confondre les parcs naturels avec les pôles ruraux. Ce n'est pas la même chose, même si certaines compétences s'interpénètrent. Laissons les élus décider comment ils veulent travailler ensemble. Les parcs naturels régionaux n'ont pas à s'inquiéter.

**M. Raymond Vall, président.** – Nous pouvons maintenant examiner les amendements.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article 4*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Le premier amendement vise à réintroduire, à l'article 4, un représentant élu des pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale à la conférence territoriale de l'action publique. Nous avons introduit cette disposition en première lecture, elle a été retirée par l'Assemblée nationale.

*L'amendement n° DEVDUR.2 est adopté.*

---

*Article 8 bis*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – A l'article 8 *bis*, cet amendement remplace le terme concertation par le mot collaboration, dans le cadre du schéma régional de l'intermodalité. La collaboration avec les autres autorités organisatrices de transport, en particulier les départements, est préférable à une simple concertation.

*L'amendement n° DEVDUR.6 est adopté.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Au même article, dans le schéma régional de l'intermodalité, le texte voté par les députés se réfère aux « gestionnaires de voirie ou d'autres personnes morales de droit public ». La fin de cette formulation est imprécise. Je vous propose de supprimer la référence aux « autres personnes morales de droit public » et de ne conserver que « les gestionnaires de voirie ». Cela n'empêchera pas les collectivités de procéder à des consultations si elles le souhaitent.

*L'amendement n° DEVDUR.7 est adopté.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° DEVDUR.8 est rédactionnel.

*L'amendement n° DEVDUR.8 est adopté.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° COM-25 est un amendement extérieur, sur lequel nous devons nous prononcer dans la mesure où l'article 8 *bis* nous a été délégué au fond par la commission des lois. L'amendement propose de supprimer les mots « de la majorité » à l'alinéa 15. Dans sa rédaction actuelle, le schéma régional de l'intermodalité doit être validé par un vote avec une double majorité : 50 % des autorités organisatrices de transport représentant au moins 50 % de la population. Cette double majorité, dans un certain nombre de configurations locales, peut poser problème, selon les auteurs de l'amendement. Je souhaite vraiment, pour ma part, que les petites autorités organisatrices de transport ne soient pas absentes des débats pour constituer les schémas régionaux de l'intermodalité. Je vous propose donc de ne pas adopter cet amendement, pour que ces schémas constituent effectivement un outil de promotion de l'intermodalité sur le territoire et non un outil de coopération n'impliquant que les collectivités les plus importantes.

*L'amendement n° COM-25 est rejeté.*

**M. Raymond Vall, président.** – Nous devons maintenant nous prononcer sur l'ensemble de cet article 8 *bis*.

*L'article 8 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 17*

**M. Raymond Vall, président.** – L'article 17 nous a également été délégué au fond par la commission des lois.

*L'article 17 est adopté sans modification.*

*Article 31*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° DEVDUR.4 vise à rétablir la compétence des métropoles en matière de concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, à laquelle le Sénat avait été favorable en première lecture. Afin de ne pas perturber l'équilibre financier des syndicats mixtes existants, l'amendement vise à restaurer le mécanisme de substitution-représentation : lorsque le périmètre de la métropole est inclus en tout ou partie dans celui d'un syndicat compétent en matière de concession de la distribution publique d'électricité, les communes concernées continuent à appartenir au syndicat et y sont représentées par la métropole. L'amendement accompagne ce mécanisme d'une obligation, pour les syndicats concernés, d'assurer une représentation de la métropole au sein de leur comité syndical correspondant au poids démographique des communes qu'elle représente au sein de la population totale couverte par le syndicat. Ce n'est donc pas l'ensemble de la métropole qui sera représenté.

*L'amendement n° DEVDUR.4 est adopté.*

*Article 36 bis*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° DEVDUR.9 repositionne la dépénalisation du stationnement sur la ligne adoptée par le Sénat en première lecture, en l'améliorant pour tenir compte des conclusions des rapports d'évaluation des Inspections générales.

*L'amendement n° DEVDUR.9 est adopté.*

*Article 42*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° DEVDUR.5 rétablit la compétence des communautés urbaines en matière de concession de la distribution publique d'électricité.

*L'amendement n° DEVDUR.5 est adopté.*

*Article 45 quinquies*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Avec l'amendement n° DEVDUR.1, nous réalignons le pôle rural d'équilibre et de solidarité territoriale sur ce qui avait été voté au Sénat en première lecture. Cette structure pourra permettre aux zones rurales, y compris aux petites agglomérations, d'avoir un outil d'organisation du territoire pour

---

innover, investir, et recevoir à ce titre des aides des départements, des régions, de l'Europe.

**M. Raymond Vall, président.** – L'article a été beaucoup retravaillé par notre rapporteur pour avis.

**M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois.** – Cet article était sorti assez modifié de l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Nous sommes, pour notre part, dans une vision très libre. Il est important de laisser les élus locaux décider.

**M. Henri Tandonnet.** – J'ai une réserve sur le fait qu'on ait besoin de l'accord du département pour constituer un pôle rural.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – Nous prévoyons un syndicat mixte, mais nous ne proposons ni un syndicat fermé ni un syndicat ouvert. L'Assemblée nationale avait prévu un syndicat fermé. Je préfère laisser aux élus locaux le soin de décider comment ils s'associent. S'ils souhaitent un syndicat ouvert, avec la présence du conseil général, ils pourront choisir cette option.

**M. Henri Tandonnet.** – Je suis président d'un pays. Lors de la constitution de ce pays, l'ancienne majorité du conseil général avait absolument voulu faire partie de ce syndicat mixte. Cela me pose des difficultés dans la mesure où nous avons pris la compétence SCoT. Nous avons dès lors un syndicat à deux vitesses, le pays avec le conseil général, et une configuration sans le conseil général pour la compétence SCoT.

**M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois.** – Faisons confiance à l'intelligence territoriale.

**M. Pierre Camani.** – Nous sommes dans un débat interne au Lot-et-Garonne. La majorité précédente a, certes, imposé la présence du département dans le pays, mais en apportant un financement du fonctionnement à hauteur de 50 %... Avec cet amendement, la liberté est laissée aux territoires.

*L'amendement n° DEVDUR.1 est adopté.*

*Article 45 sexies*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° DEVDUR.3 supprime l'article 45 *sexies* qui introduit une disposition superfétatoire compte tenu de l'amendement que nous avons voté à l'article 45 *quinquies*.

*L'amendement n° DEVDUR.3 est adopté.*



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 3 septembre 2013

– *Direction générale des collectivités locales* : **M. Serge Morvan**, directeur général ;

– *Assemblée des communautés de France (ADCF)* : **MM. Patrice Yung**, vice-président, **Marc Fesneau**, président de la communauté de communes de Beauce et forêt, **Nicolas Portier**, délégué général, **Olivier Crépin**, responsable développement économique et **Atte Oksamen**, chargé des relations avec le Parlement ;

– *Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **M. Vanik Berberian**, président.

### Mercredi 4 septembre 2013

– *Association des petites villes de France (APVF)* : **MM. Jean-Pierre Balligand**, président et **Florent-Yann Lardic**, conseiller pour les politiques territoriales ;

– *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **MM. Pascal Sokoloff**, directeur général et **David Beauvisage**, chef du département de la stratégie et des moyens ;

– *Association des communautés urbaines de France (ACUF)* : **MM. Louardi Boughedada**, vice-président de la communauté urbaine de Dunkerque, **Frédéric Mabilie**, directeur de l'énergie à la communauté urbaine de Dunkerque et **Olivier Landel**, délégué général ;

– *Association de Promotion et de Fédération des Pays* : **M. Raymond Vall**, président et **Mme Catherine Sadon**, directrice ;

– *Membres de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement* : **M. Etienne Apaire**, (Inspection générale des services judiciaires), **M. Michel Rouzeau** et **Mme Agathe Cagé** (Inspection générale de l'administration), **M. Yann Boaretto** (Inspection générale des finances), **M. François-Régis Orizet** (Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)).

### Jeudi 5 septembre 2013

– *Ligue de défense des conducteurs* : **Mme Christiane Bayard**, secrétaire générale et **M. Thibaud Dentin**, responsable des études.