

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (n° 4406) (Mme Laurianne Rossi et M. Jean-Claude Leclabart, rapporteurs pour avis) 2

Mardi 16 novembre
2021

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 16

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
Mme Laurence
Maillart-Méhaignerie,
*Présidente***



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (n° 4406) (*Mme Laurianne Rossi et M. Jean-Claude Leclabart, rapporteurs pour avis*).

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Nous entamons l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action locale, dit « 3DS ». Nous examinerons par priorité les articles 9 à 9 *quinquies*, 13 à 13 *quater*, 61 et 62, dont la commission des lois a souhaité déléguer à notre commission l'examen au fond. Nous passerons ensuite aux articles dont nous nous sommes saisis pour avis.

Je remercie Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, d'être présente pour la discussion générale et celle des articles que nous examinerons au fond.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Je suis heureuse de vous présenter ce projet de loi, concrétisation d'un travail de plus de deux ans. J'ai effectué un tour de France à la rencontre de celles et ceux qui, au quotidien, agissent au service de nos concitoyens et les représentent : maires, présidents d'intercommunalités, de départements et de régions, membres des assemblées concernées ; j'ai aussi discuté avec des représentants de la société civile, notamment des membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux. Tous m'ont fait part de leurs besoins concrets. Plus de vingt membres du Gouvernement ont été mobilisés pour y répondre – pour les sujets qui nous occupent, la ministre de la transition écologique, le ministre délégué chargé des transports et la secrétaire d'État chargée de la biodiversité.

La vision que je défends est celle d'une loi utile, concrète, de terrain : simplifier, partout où c'est possible, l'exercice des pouvoirs locaux, lever les normes trop contraignantes ou trop aveugles aux réalités des territoires. C'est une vision assez éloignée de celles et ceux qui, adeptes du *big bang*, du retour en arrière ou de la fuite en avant, veulent remettre sur le métier le grand Meccano institutionnel, mais je l'assume.

Le présent projet de loi s'articule autour de quatre axes : la différenciation, qui doit permettre aux élus d'adapter au mieux la règle aux réalités locales, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité ; la décentralisation, que nous poursuivons par des mesures concrètes et que, dans certains domaines, comme les routes, nous parachevons ; la déconcentration, qui est depuis quarante ans le corollaire de la décentralisation et doit aboutir au renforcement de l'État local à travers la figure du préfet ; la simplification, afin d'alléger les procédures et les normes qui entravent encore trop souvent l'action publique locale.

J'ai présenté en juillet le projet de loi aux sénateurs, lesquels, à l'issue d'un examen exigeant mais constructif, ont fait passer le texte de 84 à 217 articles, sans supprimer aucune de ses mesures phares. Il y a néanmoins des points de divergence – je pense en particulier au rôle des intercommunalités. La discussion a aussi ravivé le sempiternel débat sur l'eau et l'assainissement. Ma conviction est qu'en la matière, nous ne pouvons pas tergiverser : un cinquième de l'eau est aujourd'hui perdu du fait d'infrastructures vétustes – la proportion grimpe jusqu'à 60 % dans certains territoires. Un cinquième, c'est aussi la quantité d'eau qui pourrait manquer d'ici à trente ans à cause du changement climatique. Il y a urgence, et je

suis convaincue que l'échelle intercommunale – et j'inclus dedans les syndicats dont le périmètre dépasse celui des intercommunalités – est la seule à même de préserver la ressource et la qualité des services publics dans l'ensemble du territoire national. Nous avons apporté des assouplissements et de nouvelles possibilités dans la loi de 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – dite « engagement et proximité » –, et je crois que le moment de la stabilité est venu.

Votre commission doit discuter au fond de plusieurs articles.

En matière de mobilité, le projet de loi entend renforcer la capacité des collectivités à piloter le réseau de petites lignes ferroviaires ; il s'agit d'une attente forte de la part des élus et de nos concitoyens, pour qui ces lignes du quotidien sont parfois aussi des lignes de vie. Le texte permet en outre le cofinancement public de l'aménagement des accès autoroutiers afin d'améliorer la connexion des autoroutes avec les territoires qu'elles traversent. Il clarifie le dispositif de protection des alignements d'arbres qui bordent les voies et la procédure d'autorisation d'abattage en cas de nécessité.

En matière de biodiversité, les régions se verront confier la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres. Le texte atteint, je crois, une forme d'équilibre, grâce à une clarification des compétences, nombre de sites étant déjà, dans les faits, pilotés par ces collectivités.

Sur d'autres articles, votre commission est saisie pour avis.

Nous proposons d'aller jusqu'au bout du processus de décentralisation du réseau routier engagé il y a plusieurs décennies. Plus de 10 000 kilomètres de routes, soit la moitié du réseau national actuel, pourront être transférés aux métropoles, aux départements et, pour la première fois, dans le cadre d'une expérimentation, aux régions. Notre boussole est d'assurer un meilleur pilotage local du réseau, de faciliter les continuités et de mettre fin aux incohérences d'itinéraire. La décentralisation se fera sur la base du volontariat – uniquement si les collectivités en font la demande. L'expérimentation de la gestion des routes par les régions soulève des interrogations, mais leur intervention dans le champ des mobilités justifie que l'on réfléchisse à leur compétence en matière de grands axes routiers ; c'est pourquoi le Gouvernement propose cette expérimentation, en vue d'une éventuelle évolution progressive. Nous avons beaucoup travaillé sur le sujet et le Premier ministre a pris soin d'engager une concertation avec les présidents de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de Régions de France afin que cela se fasse de façon harmonieuse, à l'issue d'une décision collégiale. Nous avons abouti à une conclusion positive.

L'unité d'action de l'État et de ses opérateurs fait l'objet d'une forte demande de la part des élus locaux. J'ai assisté la semaine dernière à l'assemblée générale de l'association des maires de l'Aude, et la question était au centre des discussions. Nous présentons une réforme de la gouvernance de l'ADEME – l'Agence de la transition écologique –, très attendue par les élus locaux. Le préfet de région en deviendra le délégué territorial, ce qui lui permettra de donner des instructions générales à la direction régionale de l'ADEME et de participer à l'évaluation de son directeur. S'il s'agit du préfet de région, c'est parce que l'ADEME est organisée selon une structure régionale. Pour d'autres établissements publics – l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) –, c'est le préfet du département qui tient ce rôle. Le préfet de région est responsable devant le Gouvernement de la cohérence de l'action de l'État, mais il n'a pas les moyens d'exercer effectivement cette

responsabilité s'agissant des activités de l'ADEME. Il avait été prévu que cette décision soit prise dès 2012, mais, pour une question de niveau des normes, la réforme n'était pas allée à son terme. Il faut aujourd'hui renforcer l'unité de la parole de l'État dans les territoires.

En amont de l'assemblée générale de l'association des maires, le préfet de l'Aude a organisé, en accord avec le président de l'association, une réunion sur l'ingénierie départementale. L'ingénierie est en effet un sujet très important : en complément de l'action de l'ANCT, le projet de loi fait du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) un outil partagé entre l'État et les collectivités.

En matière d'urbanisme, le texte comporte des mesures concrètes au bénéfice des élus en vue de faciliter le renouvellement des petites centralités, qui est une priorité de mon ministère et de l'action de l'ANCT. Je pense à la généralisation des opérations de revitalisation de territoire (ORT) ou à la réduction du délai de récupération des biens sans maître, autre mesure très attendue qui permettra de recycler les friches, donc de promouvoir un développement urbain sans artificialisation excessive des sols, dans le prolongement de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – dite « climat et résilience » –, pour laquelle votre commission a beaucoup œuvré.

Quarante ans après les premières lois de décentralisation, nous entrons dans l'âge de la maturité. Plutôt qu'un énième bouleversement des compétences, les élus locaux nous demandent de la stabilité, des moyens, de leur faciliter le travail et de les accompagner en ingénierie. C'est ce que nous essayons de faire. C'est aussi ce que je défends au quotidien, à travers les programmes de l'ANCT, pour lesquels l'État se fait accompagnateur – Action cœur de ville, Petites villes de demain, France services ou encore France très haut débit. Avec le projet de loi « 3DS », je vous propose de prolonger cette nouvelle donne territoriale par une action législative concrète, pragmatique et ambitieuse. Je ne doute pas que nos échanges seront très riches – vos amendements illustrent votre engagement, que je partage, pour faciliter l'exercice des pouvoirs locaux.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Je me réjouis que notre commission puisse s'exprimer sur plusieurs articles importants de ce projet de loi, qu'elle examinera pour certains au fond et pour d'autres pour avis, ce qui lui permettra d'aborder des sujets variés – je pense notamment aux transports routiers et ferroviaires, à la biodiversité, à l'eau, aux arbres ou encore au devenir d'instances telles que l'ADEME, l'Office français de la biodiversité (OFB), l'ANCT ou le CEREMA. Je salue le souci de la concertation dont a fait preuve Mme la ministre aussi bien avec les collectivités qu'avec les parlementaires, en particulier les membres de notre commission.

L'article 9 clarifie les conditions de transfert de gestion des petites lignes ferroviaires. Il vient compléter l'article 172 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités – la LOM – qui facilite ce transfert aux régions, notamment en y incluant les gares et en prévoyant les conditions de mise à disposition des salariés lors du transfert. Le Sénat a adopté une série d'amendements modifiant cet article, mais certains me semblent juridiquement superflus. Je proposerai ainsi la suppression de la disposition prévoyant la conclusion de contrats de performance pour les lignes transférées. J'ai en outre déposé des amendements visant à garantir le maintien de la circulation des trains de fret sur ces mêmes lignes.

L'article 9 *bis*, introduit par le Sénat, tend à avancer au 31 décembre 2029 la date d'ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D, fixée au 31 décembre 2039 par la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires. Les autorités organisatrices et les opérateurs de transport ayant besoin de visibilité et de stabilité pour se préparer à ces échéances, je proposerai un amendement de suppression.

L'article 9 *ter*, également introduit par le Sénat, précise un point de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire : il vise à prendre en compte les trajectoires d'évolution des effectifs dans la détermination du nombre de salariés à transférer en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs. Favorable à cette idée, je proposerai un amendement pour préciser la rédaction de l'article sur le plan juridique.

L'article 9 *quater* a été introduit par le Sénat pour permettre aux différentes composantes des grands projets d'être intégrées dans un établissement public local, créé par une ordonnance prise sur le fondement de l'article 4 de la LOM, au fur et à mesure des arbitrages les concernant.

L'article 9 *quinquies*, introduit aussi par le Sénat, prévoit qu'à titre expérimental, les conseils régionaux sont autorisés à développer sur d'anciennes voies ferrées situées en zones peu denses un système de transport léger autonome sur rail à la demande. Il s'agit d'une bonne idée. Nous vous proposerons d'allonger à cinq ans la durée de l'expérimentation.

Par ailleurs, je proposerai un amendement portant article additionnel en vue de clarifier certaines dispositions législatives faisant suite à l'adoption de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et tenant compte de l'évolution du statut de la SNCF.

Concernant le chapitre III du titre II, relatif à la lutte contre le réchauffement climatique et à la préservation de la biodiversité, notre commission s'est vu déléguer au fond les articles 13, 13 *bis*, 13 *ter* et 13 *quater*.

Seul l'article 13 figurait dans le projet de loi initial. Il permet de confier la responsabilité de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions, en lieu et place des préfets de département. L'objectif est de conforter les régions dans leur rôle de chef de file pour la biodiversité, rôle qui leur est dévolu depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – dite « MAPTAM ».

La procédure de désignation des sites au niveau national étant presque parvenue à son terme, l'enjeu principal réside désormais dans l'animation de ces sites, laquelle souffre souvent de lacunes majeures. La décentralisation de la gestion des sites terrestres devrait permettre une meilleure animation de ceux-ci, au plus près des territoires. Ce transfert se traduira par le rattachement aux régions d'une centaine d'agents travaillant actuellement dans les directions départementales des territoires (DDT) et dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Les dispositions introduites par le Sénat ne semblent pas nécessaires dans la mesure où le conseil régional peut déjà soumettre au préfet de département, sans formalisme imposé, un projet de création ou de modification d'un site Natura 2000. De la même manière, la consultation des départements ne se justifie pas dès lors qu'ils ne détiennent pas de compétences en matière de gestion des sites. Nous souhaitons donc revenir à l'article initial en

rappelant que l'État conserve la compétence de désignation des sites et de gestion du domaine public maritime, sa responsabilité pouvant être engagée au regard des règles européennes.

Concernant l'article 13 *bis*, il apparaît qu'un seuil trop élevé de participation minimale du maître d'ouvrage peut constituer un élément bloquant pour les petites communes qui souhaiteraient s'engager dans des opérations de restauration de la biodiversité sur des sites Natura 2000. Or, il existe déjà une série de dérogations pour des projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés ou de patrimoine non protégé lorsque le préfet l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou encore en ce qui concerne les ponts et ouvrages d'art et les équipements pastoraux. Je proposerai néanmoins de retirer au président du conseil régional la faculté d'accorder cette dérogation au seuil minimal. En effet, cette disposition est inconstitutionnelle car elle conduit à créer une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Enfin, l'article 13 *ter* abaisse le seuil à partir duquel l'État s'engage à compenser intégralement auprès des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains faisant l'objet d'un engagement de gestion et situés sur un site Natura 2000.

Je me prononce pour la suppression de cet article. En effet, en dehors d'une nécessaire évaluation préalable de son coût, la proposition du Sénat ne prend pas en compte les dispositifs instaurés pour pallier les difficultés pouvant être rencontrées par les petites communes ayant une part importante de leur territoire située sur un site Natura 2000, notamment la dotation de biodiversité, que le projet de loi de finances pour 2022 prévoit de porter à 20 millions d'euros.

Concernant l'article 13 *quater*, la logique de différenciation dont s'inspire le texte ne saurait être mise en œuvre au prix d'une mise à l'écart d'impératifs d'intérêt général tels que la préservation de la biodiversité. Je soutiendrai donc les amendements de suppression de cet article qui vise à prévoir des plafonds spécifiques de destruction des loups.

Nous sommes convaincus que la question nécessite un traitement piloté au niveau national. Toutefois, un pilotage national ne doit pas être synonyme de rejet de toutes les spécificités locales. La prédation du loup est un sujet d'inquiétude, notamment dans les Alpes. La préservation de la biodiversité, engagement international fort de la France, doit être conciliée avec la préservation des activités pastorales, qui sont à la fois une richesse et une fierté. À ce titre, nous sommes convaincus que le plan Loup demeure l'instrument à privilégier pour le traitement de ce sujet. Nous saluons le travail de l'ensemble des parties prenantes, en particulier celui du préfet coordonnateur, qui permet à l'État de mener une action empreinte de la réalité de nos territoires.

, Au sein du titre VII, l'article 61 concerne les sociétés d'autoroute et les ouvrages annexes au réseau autoroutier qui peuvent être construits par les sociétés concessionnaires avec le concours de l'État ou des collectivités territoriales. La rédaction actuelle de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, modifié par la LOM, connaît des limites puisqu'il ne permet pas le financement par des personnes tierces, privées ou publiques, autres que l'État ou les collectivités territoriales. L'article 61 modifie l'état du droit pour élargir le champ des personnes pouvant concourir au financement de ces ouvrages, souvent coûteux et destinés à mieux connecter les réseaux secondaires au réseau autoroutier.

Enfin, l'article 62 est un article important. Il revient sur un article de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'article L. 350-3 du code de l'environnement, qui en est issu, vise à maintenir l'intégrité des alignements d'arbres bordant les routes, sources de biodiversité et d'agrément en termes de paysage et d'aménagement du territoire. Il ne peut y être porté atteinte sauf motifs spécifiques : danger sanitaire, danger pour la sécurité des personnes ou des biens, intégration dans la zone d'un projet de construction.

La version actuelle de l'article cet 350-3 souffre d'un certain nombre d'imprécisions qui ont pu générer des contentieux. L'article 62 vise à clarifier la question de la personne en charge de délivrer les autorisations et définit une procédure bien plus précise. Nous y reviendrons lors de l'examen des amendements.

Nos travaux de rapporteurs pour avis ont été guidés par l'ambition de ce texte, celle de la simplification.

M. Jean-Claude Leclabart, rapporteur pour avis. Notre commission s'est saisie, pour avis, de quarante-sept articles qui couvrent le large éventail de nos compétences puisqu'ils abordent les transports routiers, la transition énergétique, la protection des espaces naturels, la gestion de la ressource en eau, les chemins ruraux, les maisons France Services ou encore l'ANCT.

Nous saluerons certains ajouts bienvenus du Sénat mais nous proposerons ou soutiendrons plusieurs amendements visant à supprimer des initiatives sénatoriales qui nous semblent éloignées de la démarche de simplification, en particulier celles relatives aux éoliennes et l'article 5 *bis*, qui constitue une régression en matière de gouvernance de l'eau et de l'assainissement.

Les articles 6 et 7, qui ouvrent la possibilité, pour les départements et les régions volontaires, d'un transfert de routes nationales, constituent un des dispositifs majeurs de ce projet de loi. Même si j'ai quelques réserves, à titre personnel, sur l'expérimentation, je soutiens pleinement la décision du Gouvernement de poursuivre dans la voie de la décentralisation des infrastructures de transport, complémentaire de la décentralisation que nous avons approfondie dans la LOM s'agissant de l'organisation des services de transport.

Comme l'a indiqué Mme la ministre, un travail collectif se poursuit et devrait trouver son point d'équilibre en commission des lois. Je vous proposerai toutefois plusieurs améliorations de la rédaction de l'article 6.

L'article 10 offre aux collectivités, en première ligne dans la mise en œuvre de la politique de sécurité routière, la possibilité d'implanter sur leur territoire des appareils automatiques de contrôle. Je soutiendrai un amendement qui vise à s'assurer d'un équilibre entre les nouveaux droits accordés aux collectivités et la cohérence de ces implantations, garante de l'efficacité de la politique de sécurité routière.

L'article 11 vise à accorder à Voies navigables de France (VNF) des moyens effectifs de sanction face aux abus auxquels l'opérateur est confronté s'agissant des prises et rejets d'eaux. Je défendrai des amendements visant à lui garantir les moyens, dans le respect du principe constitutionnel de proportionnalité, d'infliger de telles sanctions.

Concernant le chapitre III du titre II, relatif à la lutte contre le réchauffement climatique et à la préservation de la biodiversité, notre commission s'est saisie pour avis de plusieurs articles, en particulier de l'article 12 relatif à l'ADEME et de l'article 14, qui crée un pouvoir de police spéciale pour préserver l'environnement.

L'article 12 prévoit une réforme de la gouvernance de l'ADEME et les conditions de délégation aux régions d'une partie des moyens des fonds Chaleur et Économie circulaire. Il s'agit de limiter la concurrence des interventions entre l'agence et les régions en conférant des moyens accrus à ces dernières pour l'exercice de leurs missions en matière de transition écologique. Afin d'améliorer la représentativité de ses instances de gouvernance, cet article réforme également la composition du conseil d'administration de l'ADEME en permettant à un représentant des établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'y siéger.

Toutefois, nous souhaitons préserver la liberté pour les régions et l'ADEME de négocier librement plutôt que de définir d'emblée une fraction obligatoire des fonds qui devrait être transférée aux régions. Sur ce point, nous laisserons la commission des lois se prononcer au fond.

L'article 12 *bis* prévoit que l'État, pour la période de programmation 2021-2027, confie aux régions, en leur qualité d'autorité de gestion des fonds européens, les missions relevant de la fonction comptable.

L'article 12 *ter* prévoit une modification de la composition des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Une proportion trop élevée des collectivités territoriales au détriment, notamment, des acteurs de la société civile me paraît préjudiciable au bon fonctionnement des commissions. Je serai donc favorable à la suppression de cet article.

L'article 14 renforce le pouvoir de police des maires et du représentant de l'État dans le département, en permettant notamment que l'accès aux espaces naturels protégés puisse être réglementé ou interdit par arrêté motivé. Un pouvoir de substitution du préfet est prévu en cas de carence du maire. Il vous sera proposé de réécrire cet article afin de tenir compte de l'article 231 de la loi « climat et résilience », dont les dispositions sont quasi-identiques.

J'en viens au titre III, qui a trait à l'urbanisme et au logement. Notre commission s'est saisie pour avis de l'article 27, qui apporte des solutions à la problématique des biens abandonnés. De trop nombreuses collectivités sont confrontées à ces biens sans maître ou en état manifeste d'abandon, qui les empêchent de conduire des projets d'aménagement ayant une incidence concrète sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Je me réjouis que le délai pour lancer une procédure d'acquisition de biens sans maître soit ramené de trente à dix ans et, surtout, que cette procédure soit élargie à l'ensemble du territoire de la collectivité, alors qu'elle était jusqu'ici limitée à son agglomération.

Les sénateurs ont, par ailleurs, très judicieusement tenu à introduire dans ce texte la question des chemins ruraux, déjà évoqués dans la loi « climat et résilience ». Il convient en effet de protéger ces chemins qui ont eu tendance à disparaître au cours des quarante dernières années, alors même qu'ils constituent l'un des piliers de notre patrimoine local et une richesse pour notre biodiversité. Trois axes doivent selon moi nous guider.

Premièrement, j'ai la conviction que ces chemins sont une ressource à mieux connaître. En ce sens, l'article 27 *bis*, qui prévoit une interruption des délais d'usucapion dès lors qu'une commune déciderait de recenser ses chemins ruraux, incitera nos collectivités à mieux connaître leur patrimoine. Deuxièmement, il est fondamental de faire confiance à nos territoires dans l'usage qu'ils font de leur patrimoine : dans cette optique, l'article 27 *ter* ouvre enfin la possibilité d'échanger ces chemins. Troisièmement, nos chemins ruraux doivent être valorisés dans une logique de coopération entre collectivités : c'est pourquoi l'article 27 *quater* prévoit la prise en compte des recensements de chemins effectués par les communes dans la révision des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée.

S'agissant des acteurs de la gouvernance des relations entre l'État et les collectivités territoriales, je vous proposerai de revenir à la rédaction initiale de l'article 46, relatif au rôle des préfets dans les agences de l'eau. Je salue l'initiative des sénateurs qui, en lieu et place d'une habilitation à légiférer par ordonnance sur la gouvernance et les missions du CEREMA, ont décidé d'inscrire ces nouvelles dispositions directement dans la loi, à l'article 48. Nous sommes tous d'accord pour saluer le travail remarquable du CEREMA et pour souhaiter que son expertise et son savoir-faire soient davantage mis à la disposition des collectivités locales.

Je proposerai de supprimer l'article 58 *bis*, introduit au Sénat, qui prévoit d'élargir la consultation des départements par les régions à tous les thèmes des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et non aux seules questions des transports et du développement numérique. Nous souhaitons en rester à l'état du droit.

Enfin, le Sénat a introduit un article 67 *bis* qui concerne l'ANCT et son comité social d'administration, nouvellement institué en application de l'article 4 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en lieu et place des comités et commissions existants. L'amendement que je défendrai sur cet article rappelle que ces nouvelles règles s'appliqueront au prochain renouvellement général des instances représentatives du personnel dans la fonction publique.

Mme Nathalie Sarles (LaREM). Complétant la loi « engagement et proximité », la LOM et la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), le texte que nous examinons porte sur la répartition des compétences entre les régions, les départements et les métropoles.

Dans le prolongement de la LOM, l'article 9 clarifie les conditions et le périmètre du transfert des lignes ferroviaires, en précisant notamment la possibilité d'y inclure les installations de services, telles que les gares de voyageurs, et élargit ce dispositif à l'ensemble des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic.

L'article 13 confirme le rôle de chef de file des régions en matière de biodiversité, en renforçant logiquement leur implication dans la gestion des sites Natura 2000.

L'article 62, quant à lui, traite de la protection des alignements d'arbres. Les sénateurs y ont apporté des précisions dont certaines constituent pour nous un recul. Nous proposerons plusieurs amendements tendant à renforcer la protection des arbres.

J'en viens aux articles dont nous sommes saisis pour avis.

Le devenir de l'ADEME et la régionalisation des fonds Chaleur et Économie circulaire ne devront pas affaiblir cet établissement qui, fort de sa neutralité politique, traite des sujets à haute valeur environnementale. Quant à l'OFB, c'est un établissement récent, dont nous ne voulons pas transférer la délégation, car il mérite de mûrir encore avant d'être transformé.

S'agissant du transfert des voiries, traité aux articles 6 et 7, les questions concernant la transparence des données et la consultation des élus devront être résolues avant l'examen du texte en séance publique. Il en va de même, d'ailleurs, des chemins ruraux. Deux autres sujets majeurs sont encore en cours de discussion : la modification du statut du CEREMA et la gouvernance des agences de l'eau. Nous serons attentifs à ces questions durant l'examen du texte en commission des lois, puis en séance.

Sur les compétences « eau et assainissement » et « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), il ne faut surtout pas revenir sur les avancées que nous avons votées depuis 2018. Nous défendrons les amendements tendant à supprimer des articles ajoutés par le Sénat après l'article 5, pour tenir compte des enjeux du grand cycle de l'eau.

Au sujet de l'éolien, qui fait l'objet de l'article 5 *sexies*, de nombreux débats ont déjà eu lieu ; les dispositions de la loi « climat et résilience » et du plan Éolien garantissent une meilleure consultation des élus locaux. Un comité régional éolien a même été créé par la loi « climat et résilience ». Nous avons besoin de cette énergie et nous ne devons pas baisser la garde.

Enfin, s'agissant de la protection du loup, nous ne souhaitons pas territorialiser le plan national d'actions.

Je souhaite que nos débats soient riches et qu'ils montrent combien notre commission travaille à faciliter la vie de nos collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Sermier (LR). À l'heure où s'ouvre le congrès des maires, les députés du groupe Les Républicains veulent assurer de leur soutien les 35 000 maires et les 512 000 élus municipaux de ce pays, qui font un travail formidable au quotidien pour permettre à nos concitoyens d'avoir la meilleure vie possible dans tous nos territoires. Que tous les maires qui se sont engagés, au cours de ce mandat ou par le passé, soient remerciés d'avoir fait de la France ce qu'elle est en matière de décentralisation et d'organisation territoriale !

Nous sommes très loin du grand soir promis par le chef de l'État au lendemain de la crise des gilets jaunes, lorsqu'il se demandait s'il n'y avait pas trop d'échelons territoriaux en France... Heureusement qu'il a pu compter sur vous, madame la ministre, vous qui connaissez le terrain, qui avez fait pendant deux ans le tour de France à la rencontre des élus – cela aurait dû vous valoir le maillot jaune du Gouvernement ! Votre pragmatisme vous a permis de sauver, avec les sénateurs, une partie de ce texte, alors que le chef de l'État n'a aucune ambition en la matière.

Nous sommes favorables à la décentralisation, mais ce que vous proposez est bien modeste. Nous sommes favorables à ce que l'on expérimente le transfert de certaines routes nationales aux régions, aux départements ou aux métropoles. Encore faudra-t-il que ces collectivités bénéficient d'aides significatives et de dotations complémentaires pour assurer

leur entretien. Nous sommes favorables à la déconcentration, mais il faut aller plus loin. Madame la ministre, il faut que les préfets, pour ce qui les concerne, puissent prendre la tête des services relevant des DREAL au niveau des départements. Vous savez bien que le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement est tout-puissant dans une région et qu'il est très difficile d'avoir des discussions au niveau du département.

En matière de simplification, les solutions que vous proposez ne nous semblent pas davantage à la hauteur. Comme toujours, nous avons déposé un certain nombre d'amendements. Comme toujours, nous travaillerons avec vous sur le fond. Comme toujours, dans l'intérêt général, nous voterons ce qui nous semblera utile pour la France et rejetterons le reste. Nous souhaitons nous inscrire dans la logique de nos collègues sénateurs qui ont enrichi le texte. Notre vote final dépendra de la qualité du débat et du texte qui en sortira.

Mme Yolaine de Courson (Dem). Le groupe du Mouvement démocrate et démocrates apparentés est heureux d'entamer l'examen de ce texte, qu'il attendait depuis longtemps. Les difficultés qu'il entend résoudre sont nombreuses et concernent l'organisation même de notre pays, les relations entre l'État, les collectivités et les citoyens. La décentralisation est au cœur de notre ADN. Nous défendons depuis longtemps le principe de subsidiarité et l'idée que nous devons faire confiance aux acteurs de terrain. L'État et les collectivités locales ont la République en partage, comme l'explique la ministre, dont nous accueillons le texte avec engagement.

Comme beaucoup d'entre vous, j'ai été maire avant d'être députée, d'une petite commune rurale de Côte-d'Or. Je sais de quoi parlent ceux qui se plaignent du désengagement de l'État dans certains territoires. Pour lutter contre cela, il importe de favoriser la collaboration entre la ville et la campagne, et les expérimentations sont un outil essentiel. Jusqu'en 2017, l'œuvre de simplification n'a pas été suffisamment ambitieuse, au point que les strates administratives des collectivités pouvaient occasionner de sérieuses migraines. L'activité de notre groupe et de la majorité durant cette législature a permis d'apporter des ressources supplémentaires aux collectivités, de répondre aux attentes qu'elles exprimaient et de renouveler le dialogue avec les territoires.

Ce texte, qui avait vocation à simplifier les choses, a toutefois été complexifié par les sénateurs. Nous souhaitons que son examen au sein de notre commission permette de retrouver une certaine cohérence, qu'il apporte des précisions sur des sujets essentiels, qu'il renforce la proximité avec les élus et qu'il restaure le lien entre les territoires et les préfets. Au-delà de ces deux pivots de l'organisation territoriale que sont l'élu et le préfet, nous devons également réfléchir au devenir des agences publiques. En tant que rapporteure de la proposition de loi portant création de l'ANCT, j'ai pleinement conscience que la situation de cette agence témoigne des difficultés qui persistent dans la relation entre l'élu et le préfet. La question vaut également pour d'autres agences telles que les agences régionales de santé (ARS), l'ADEME, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) ou le CEREMA.

En outre, notre commission doit se saisir pleinement du transfert de certaines compétences en matière de transition écologique et de mobilité. À cet égard, nous saluons la délégation d'une partie des fonds Chaleur et Économie circulaire aux régions – c'est un outil supplémentaire pour faire des territoires de véritables acteurs de la transition – et la création d'un pouvoir de police spécial pour les espaces naturels protégés.

En matière de biodiversité, notre groupe souhaiterait revenir sur la question du régime de protection des alignements d'arbres, qui mérite d'être travaillé. Nous considérons que le dispositif voté doit être élargi à l'ensemble des voies ouvertes à la circulation publique. Au-delà de ses caractéristiques environnementales, ce paysage est un bien commun et il fait partie, à ce titre, du patrimoine de notre pays.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Le grand projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale arrive devant notre assemblée plus de deux ans après son annonce. À la suite du mouvement social des gilets jaunes et du grand débat national lancé par le Président de la République, nos territoires attendaient beaucoup de ce texte. Très dense, il traite de sujets divers et larges, dont certains auraient mérité un texte à part entière et plus ambitieux, tant les enjeux sont importants. C'est le cas du chapitre consacré aux transports et du titre III, dédié à l'urbanisme et au logement.

Par ailleurs, alors que la crise sanitaire, économique, sociale et démocratique nous rappelle le besoin de proximité, ce texte ne parvient pas à reconstruire la démocratie locale ni à rapprocher le processus décisionnaire de nos concitoyens pour des sujets d'avenir comme la transition écologique.

Concernant plus précisément les transports, nous déposerons des amendements pour que les transferts de compétences ne soient pas une simple opération comptable. Ils doivent au contraire permettre de relancer et d'améliorer les politiques de transport. Dans la mesure où la gestion des routes nationales ne relève pas de la compétence des régions, nous proposerons d'imposer une consultation préalable des départements et des métropoles concernés. Surtout, nous veillerons au devenir des lignes ferroviaires. La sauvegarde des petites lignes doit être une priorité. Le transfert de lignes ferroviaires ne peut être réalisé que dans le cadre d'engagements clairs, inscrits dans la loi, qu'il s'agisse du maintien de la qualité du service, des acquis sociaux ou du bilan environnemental.

Pour ce qui est de la lutte contre le réchauffement climatique et de la préservation de la biodiversité, la réforme de la gouvernance de l'ADEME permet, certes, d'accorder plus de place aux élus locaux sans rompre l'équilibre, mais le transfert aux régions d'une partie des fonds Chaleur et Économie circulaire nous inquiète. En effet, cette mesure imposera de nouvelles formalités administratives et le respect d'un nouveau circuit pour obtenir les subventions alors que, dans de nombreux territoires, les élus et leurs équipes ont noué de bonnes relations de travail avec l'ADEME. Par ailleurs, d'éventuelles tensions politiques entre élus locaux et régionaux pourraient altérer la gestion des dossiers.

Le transfert aux régions de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres est cohérent avec le rôle de chef de file des régions en matière de protection de la biodiversité. Cependant, comment seront gérés les sites majoritairement terrestres mais comprenant une partie de littoral, lequel resterait sous la responsabilité des services déconcentrés de l'État ? Les sites Natura 2000 mixtes, à la fois terrestres et marins, intègrent des écosystèmes riches qui ont besoin d'une gestion globale et cohérente.

Mme Maina Sage (Agir ens). Nous commençons enfin l'examen de ce texte. Alors que se tient le congrès des maires, je ne doute pas que nos discussions seront attentivement suivies. Je rends d'ailleurs hommage à ces élus qui, pour la plupart, sont des bénévoles qui travaillent en première ligne pour gérer les affaires de la cité. Je vous remercie pour le travail que vous avez mené en concertation avec eux et qui a permis d'aboutir à ce texte.

Concernant les transports, nous saluons les avancées mais nous veillerons à ce que le transfert de compétences ne mette pas fin à la garantie du service ni n'altère la cohérence de la gestion. Toutes les zones doivent être couvertes. J'ai bien noté, à cet égard, l'objectif d'obtenir l'unanimité.

Pour ce qui est de la transition écologique, les moyens seront-ils suffisants pour appliquer la nouvelle disposition concernant le CEREMA ? La même question se pose pour l'ADEME, dont les compétences ne doivent pas être morcelées.

Concernant le littoral, j'aurais aimé que ce texte renforce les missions de l'ANCT pour lui permettre de mener un vrai projet d'avenir à destination de l'ensemble des littoraux de notre pays qui devront être remodelés d'ici une dizaine d'années.

Bien entendu, notre groupe soutiendra ce texte.

Mme Sophie Métadier (UDI-I). Je salue votre ténacité, madame la ministre, les travaux du Sénat ainsi que le travail de ses rapporteurs. Ce projet a été conçu avec les associations de collectivités territoriales, les élus locaux et les acteurs de la fonction publique territoriale. Ce travail collectif a donné naissance à un texte qui, certes, ne résout pas tous les problèmes, mais engage la réflexion sur les incertitudes rencontrées dans nos territoires.

Assurer l'efficacité « jusqu'au dernier kilomètre » redonnerait aux citoyens confiance dans le politique. Nous devons clarifier les rôles de chacun sans rigidifier le dispositif.

Clarifier et simplifier les délégations de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements, assouplir le dispositif des transferts de compétences sont une avancée notable. Le Sénat a apporté un souffle décentralisateur bienvenu. Le droit à l'expérimentation est une mesure essentielle. Les possibilités prévues par le texte de déroger aux règles nationales sont aussi bienvenues.

Le Sénat a redéfini et approfondi les compétences des services décentralisés de l'État.

Le texte n'est pas un modèle de simplification, tant il s'avère d'une étude et d'une compréhension complexes, sans parler de la diversité des dispositifs qu'il modifie. Cependant, il est nécessaire, notamment pour permettre aux communes et aux EPCI de participer pleinement à la conception de projets structurants pour leurs territoires. Ainsi, la sénatrice Mme Valérie Létard a proposé un aménagement important de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – dite « SRU ».

L'article 9 prévoit de clarifier le transfert aux régions volontaires de la gestion des petites lignes ferroviaires. Leur sauvetage est fondamental pour décarboner les mobilités, réduire les fractures territoriales et renforcer l'attractivité du monde rural. Cependant, il conviendrait d'inciter plus fermement les collectivités territoriales à accepter des projets comme l'implantation de sources d'énergies renouvelables, en particulier l'éolien.

Nous sommes heureux d'examiner enfin ce texte et nous espérons que les modifications apportées par le Sénat seront adoptées.

M. François-Michel Lambert (LT). À l'heure où les États multiplient les conférences internationales sur le climat, les engagements peu contraignants et les promesses

bafouées, les élus agissent au niveau local. Ils sont au rendez-vous pour lutter contre le changement climatique, protéger les ressources de leurs territoires, prendre des initiatives innovantes, transformer la configuration de leurs villes et modifier les pratiques de leurs concitoyens. Ce sont eux qui ont réussi à répondre à l'urgence imposée par la pandémie.

Hélas, les collectivités manquent de ressources et de leviers pour s'engager dans une stratégie de résilience. La transformation écologique n'aura pas lieu sans un nouvel acte fort de décentralisation, dans le respect des spécificités locales. Hier, M. le secrétaire d'État chargé de la ruralité se régalaient d'un foie gras dans le Gers. Les attaques très urbaines, surtout parisiennes, contre les spécificités des territoires, doivent cesser. Le foie gras existera-t-il encore dans cinq ans ?

Notre groupe a été créé il y a plus de trois ans, avant la crise des gilets jaunes, pour relayer les attentes des territoires, dont nous percevions la souffrance. Ce fut ensuite une promesse du Président de la République à l'issue du grand débat. Nous espérions que le projet de loi « 3DS » répondrait à ces attentes, mais il n'en est rien.

Ainsi, l'article 5, qui concerne la répartition des compétences liées à la transition écologique, ne prévoit rien d'autre que le concours des collectivités territoriales à la transition écologique. L'article 9, quant à lui, prévoit simplement de clarifier les conditions du transfert de la gestion des petites lignes ferroviaires aux régions, mesure que nous avons déjà votée lors de l'examen de la LOM.

Reconnaissons cependant que ce texte apporte quelques améliorations. La fonction comptable de la gestion des fonds structurels et d'investissement européens ainsi que la gouvernance des sites Natura 2000 sont transférées aux régions. Nous vous alertons cependant sur les risques de confusion. L'État devra garantir le maintien des objectifs nationaux en matière de biodiversité.

La décentralisation et la différenciation sont essentielles pour restaurer la proximité. Beaucoup d'échecs auraient pu être évités si les décisions avaient été prises par les collectivités locales plutôt que par l'État. Nous regrettons que le texte ne protège pas davantage les spécificités territoriales. La France des mille fromages ne doit pas être gouvernée par le carré frais Gervais mais par le maroilles, le camembert, le roquefort, le fromage de l'abbaye de Boulaur !

M. Loïc Prud'homme (FI). Nous voilà prêts à examiner ce texte fourre-tout, habillé d'une bonne couche de discours technocratique alors qu'il enterre l'universalité de la loi et consacre la différenciation, que le Sénat a rendue obligatoire. Fidèles à votre logique de *start-up*, vous déclarez l'« *open bar* » pour les compétences routières – certaines régions récupéreront des tronçons de route nationale, d'autres non ; ailleurs, ce seront les départements ou les métropoles. Comprenez qui pourra !

Parce que la maîtrise des infrastructures de transport garantit leur gestion dans l'intérêt général et parce qu'elle représente un enjeu majeur de transition écologique, nous nous opposerons à tout nouveau transfert.

De même, les opérateurs privés sont autorisés à participer au financement d'aménagements autoroutiers. Chacun pourra y aller de son petit échangeur ! Disneyland, Amazon pourront s'en offrir un, sans autre souci que de se servir eux-mêmes, en goudronnant des terrains qui auraient pu échapper à l'artificialisation.

J'en profite pour dénoncer ce cavalier que vous espériez faire passer en catimini à l'article 62 : vous prévoyez de détricoter l'article L. 350-3 du code de l'environnement, dont Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, fut à l'initiative, pour faciliter l'abattage des arbres d'alignement. Décidément, après son recul sur les néonicotinoïdes, la ministre n'en finit pas de saper son propre travail ! Peut-être pourriez-vous lui rappeler que la secrétaire d'État du Président François Hollande qui avait écrit ces textes n'était pas une homonyme ?

Madame la ministre, vous pouvez toujours habiller ce texte de belles paroles technocratiques : non contente d'abattre les arbres d'alignement, vous tronçonnez l'égalité républicaine !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Madame Nathalie Sarles, la représentation de l'ADEME par le préfet de région ne fragilisera pas l'agence ; elle renforcera au contraire sa légitimité et son articulation avec les autres services de l'État – ce que réclament les élus locaux s'agissant d'une agence, établissement public de l'État. Le préfet de région sera le garant de cette nécessaire coopération entre les élus, l'ADEME, les départements et les régions.

M. Jean-Marie Sermier a parlé de la régionalisation des services de l'État autour du préfet de région, qu'il faut poursuivre en mettant un terme à la dévitalisation de l'échelon départemental, sacrifié pendant de longues années. Le préfet de région est légitime, il pilote la DREAL et nous allons demander qu'il fasse de même avec l'ADEME ; mais il doit œuvrer en lien étroit avec les préfets de département.

S'agissant des arbres d'alignement, notre objectif est de clarifier le droit pour qu'il soit mieux appliqué. Voilà pourquoi nous désignons le préfet responsable de l'attribution des autorisations d'abattage quand c'est strictement nécessaire. Attention de ne pas compliquer ce qui est une mesure de simplification. Le représentant de l'État est le garant de l'équité et de l'intérêt général sur le territoire.

En ce qui concerne les petites lignes ferroviaires, les dispositions du texte sont directement issues de discussions techniques entre les services de l'État et ceux des régions, en application de la LOM. Ces dispositions répondent aux attentes des régions, qui souhaitent récupérer ces lignes parfois très dégradées, non pour les fermer mais, au contraire, pour y développer le trafic de fret et de voyageurs. Des accords régionaux ont été signés entre les régions, l'État et la SNCF pour permettre ces transferts.

Quant aux routes, le maître mot est la concertation tout au long du processus. L'État se prononcera *in fine* sur les routes transférées, en fonction de la cohérence des itinéraires, mais aussi des moyens techniques à sa disposition pour gérer les routes dont il conservera la gestion. Les transferts et l'expérimentation dans les régions font l'objet d'une entente entre les régions et les départements.

Monsieur Loïc Prud'homme, l'article 61 vise à permettre le cofinancement d'aménagements autoroutiers afin de répondre à de réels besoins des territoires. Ainsi, le port HAROPA (Le Havre, Rouen, Paris) pourra financer avec des logisticiens un nouvel échangeur afin d'améliorer son développement et le lien avec son *hinterland*. On peut toujours voir le mal partout, mais de tels projets, qui sont d'intérêt public, ne compromettent en rien les procédures environnementales et répondent à ce que l'on nous demande dans la vraie vie.

Concernant la CDPENAF, nous sommes d'accord avec l'amendement de votre rapporteur pour avis tendant à supprimer la disposition d'origine sénatoriale qui porte à 50 % la proportion d'élus locaux en son sein. Après avoir cherché sans succès un compromis avec le ministère de la transition écologique et celui de l'agriculture pour augmenter légèrement la proportion d'élus, nous sommes favorables au *statu quo*.

Madame Maina Sage, nous sommes d'accord pour éviter le morcellement des routes : il s'agit naturellement d'une priorité.

Mme Maina Sage. Qu'en est-il du littoral, madame la ministre ? Le texte pourrait-il renforcer les missions de l'ANCT pour en faire une plateforme d'appui aux collectivités les plus touchées par sa dégradation ? Nous demandons un grand plan Littoral qui apporte des moyens opérationnels au service de la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML), laquelle doit aussi relever de votre ministère – nous en avons parlé au sujet du projet de loi de finances –, car la cohésion des territoires est indispensable à nos collectivités, confrontées à la pression démographique et à la nécessité de retravailler toute la zone côtière et de réaménager les zones touristiques. Au-delà de ce que permet désormais la loi « climat et résilience », nous devons réussir à faire pour le littoral ce que nous faisons pour la montagne.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Cette dimension existe au sein de l'ANCT. En la matière, le CEREMA est un partenaire essentiel, riche de compétences. Nous souhaitons justement l'ouvrir largement aux collectivités territoriales – pour l'heure, il travaille à 80 % pour l'État, d'où la proposition de créer une prestation « *in house* ».

À l'origine, le texte contenait des dispositions relatives au trait de côte, mais nous avons considéré, avec la ministre Mme Barbara Pompili, qu'elles relevaient davantage de la loi « climat et résilience », et elles ont été votées dans ce cadre.

J'ai récemment signé avec la communauté de communes Coutances mer et bocage, dans la Manche, un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) qui fournit à cette intercommunalité un important dispositif d'appui. Le projet central porte sur l'érosion du littoral et sur le recul du trait de côte. L'État apporte de très gros moyens financiers et d'ingénierie.

Il n'est donc pas utile de légiférer à nouveau dans ce domaine : nous avons les outils nécessaires. Si les territoires se préoccupent de monter des projets, l'État les accompagnera.

Article 9 (examen prioritaire) (art. L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A, L. 2111-9-1 B [nouveau], L. 2122-2 et L. 2221-1 du code des transports et article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Conforter les possibilités de transfert des petites lignes ferroviaires*

Amendements de suppression CD136 de M. Hubert Wulfranc et CD150 de Mme Bénédicte Taurine

M. Hubert Wulfranc. Le transfert aux régions de la compétence de gestion des petites lignes, comme les transferts qui concerneront la voirie, est facteur d'inégalité et de rupture de l'unité territoriale. Madame la ministre, vous invoquez les concertations techniques

préalables, ouvrant droit à des contrats, entre les régions, la SNCF et l'État, mais ce sont les ressources des régions qui feront *in fine* la différence. Les régions vont être confrontées à des choix politiques qui risquent d'être révisés en fonction de leurs capacités financières, qui ne sont pas partout les mêmes. Notre position est conforme à celle que nous avons défendue lors de l'examen de la LOM.

M. Loïc Prud'homme. L'article 9 conforte les transferts de gestion des petites lignes ferroviaires aux régions ; il prévoit notamment la possibilité de transférer les « installations de service relevant du domaine public ferroviaire », ce qui inclut les gares. Alors que certaines régions sont financièrement exsangues, ce mouvement de décentralisation ne facilitera pas la préservation des lignes.

Déjà, lors de l'examen de la LOM, les députés de mon groupe avaient défendu des amendements dont l'exposé sommaire était ainsi rédigé : « *Le Gouvernement veut offrir la possibilité aux régions de reprendre [des lignes ferroviaires] si elles le souhaitent, mais celles-ci en auront-elles les moyens ? Des décennies de sous-investissement dans le réseau existant et une politique de construction de LGV sans vision d'ensemble ont conduit à un vieillissement préoccupant du réseau ferré national.* »

Selon l'Autorité de régulation des transports (ART), le transfert des petites lignes ferroviaires et de leurs gares aux régions risque de provoquer un éclatement de la gestion du réseau ferroviaire. Or la coordination de ce réseau est essentielle si nous voulons garantir un service performant et contribuer à la planification écologique.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Cet article clarifie le périmètre et les conditions de transfert des petites lignes aux régions, déjà permis par l'article 172 de la LOM, pour lequel plusieurs régions ont manifesté leur intérêt lors des auditions – certaines d'entre elles, en particulier l'Occitanie, ont déjà engagé des discussions avec SNCF Réseau. En supprimant l'article 9, nous reviendrions sur des dispositions de la LOM et nous mettrions un terme à un processus déjà bien entamé localement. Le transfert aux régions permettra de renforcer les efforts financiers portant sur les lignes de desserte fine du territoire et d'inclure pleinement ces dernières dans les stratégies d'aménagement local définies par les régions. Avis défavorable.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Même avis. Outre l'Occitanie, les régions Centre-Val-de-Loire et Grand-Est sont déjà fortement engagées dans ce processus.

M. Jean-Marie Sermier. Le groupe Les Républicains est évidemment favorable à la régionalisation d'un certain nombre de petites lignes, qui permettra une gestion plus efficace. Or il ne peut y avoir de décentralisation sans transfert de moyens. Les petites lignes se trouvent souvent, par définition, dans des régions ou dans des zones rurales, dépourvues de grandes métropoles, dont les moyens sont relativement faibles. Est-il prévu que l'État abonde les budgets des régions pour que ces dernières aient les moyens d'assurer, le cas échéant, la gestion de ces petites lignes ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Naturellement, les discussions portent aussi sur le transfert de moyens financiers. J'ai moi-même négocié et signé certains de ces protocoles d'accord entre l'État, la SNCF et les régions : je puis donc vous assurer qu'ils comportent des engagements financiers.

La commission rejette les amendements.

Amendement CD245 de la rapporteure pour avis.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Cet amendement vise à garantir la pérennité de la circulation des trains de marchandises sur les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic en cas de transfert de leur gestion. En d'autres termes, il s'agit de préserver l'activité de fret sur les petites lignes.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Avis favorable. Nous avons déjà ce souci, mais il est en effet plus sécurisant de l'inscrire dans la loi.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD299 rectifié de la rapporteure pour avis.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Cet amendement de précision vise à garantir que les installations de service éligibles au transfert de gestion sont dédiées aux missions faisant l'objet de ce transfert. Certaines installations gérées par SNCF Réseau ou sa filiale Gares & Connexions peuvent en effet être mutualisées au service de plusieurs lignes ou gares : dans ce cas, il est important que SNCF Réseau – ou sa filiale Gares & Connexions – conserve la maîtrise de ces installations utiles au réseau demeurant sous sa gestion.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD63 de la rapporteure pour avis.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Il s'agit de supprimer l'alinéa 7 de l'article 9. Le recours à un décret en Conseil d'État pour fixer la liste des catégories d'installations concernées complique la procédure et ne nous paraît pas justifié.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD64 de la rapporteure pour avis.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Dans le même souci de simplification, nous proposons de supprimer l'alinéa 8. En effet, la transmission du projet de contrat à l'ensemble des candidats autorisés est déjà prévue par le code des transports.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD65 de la rapporteure pour avis.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Il convient de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 10, car les régions ont déjà la possibilité d'instituer les modalités de gestion

des infrastructures transférées qui leur semblent les plus adaptées aux réalités locales. Elles peuvent notamment décider d'établir un contrat de performance avec les entités auxquelles elles confient la gestion de ces installations, sans qu'il soit nécessaire de le prévoir explicitement dans la loi.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CD301 de la rapporteure pour avis.

Amendement CD246 de la rapporteure pour avis.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Dans le même état d'esprit qu'à l'amendement CD245, il s'agit de garantir explicitement, à l'alinéa 15, la pérennité du transport de fret en cas de transfert de la gestion des lignes.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Je vous invite à retirer votre amendement, qui rejoint l'amendement CD245 déjà adopté.

L'amendement est retiré.

Amendement CD47 de M. Guillaume Garot.

M. Guillaume Garot. Cet amendement vise à mieux protéger les agents de la SNCF lorsque s'opèrent des mises à disposition ou des transferts de personnel. Nous reprenons une idée de la CFDT Cheminots en vous proposant de construire un cadre sécurisant correspondant à un compromis social positif.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Je comprends votre préoccupation, d'autant que j'ai moi-même lu avec beaucoup d'attention les propositions de la CFDT. Comme nos collègues sénateurs, qui ont rejeté un amendement similaire, je doute toutefois de l'opportunité, pour le législateur, d'intervenir en la matière. En effet, l'organisation et le contenu du dialogue social et de la négociation collective ne relèvent pas de la loi, mais de la responsabilité de l'entreprise et de sa vie interne. Le dialogue avec les organisations syndicales doit permettre d'assurer la fluidité du processus de transfert de personnel. Je crains également que la mention d'une intervention de l'État ne soit perçue comme une pression à la négociation dans des délais très contraints. Avis défavorable.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Même avis, pour les mêmes raisons.

M. François-Michel Lambert. Vous parlez de pression de l'État, mais le rôle de ce dernier n'est-il pas de protéger et de créer un climat positif ? Par ailleurs, si ce n'est pas dans le cadre du présent projet de loi qu'il convient d'avancer sur ce sujet, dans quel texte pourrions-nous le faire avant la fin de la législature ?

M. Guillaume Garot. La loi a vocation à protéger les salariés les plus exposés à des changements qui, du reste, sont susceptibles d'entraîner des blocages. Si vous voulez que les

transferts et mises à disposition de personnel s'opèrent dans les meilleures conditions, vous devez rassurer les salariés et leur apporter des garanties. C'est précisément l'objet de mon amendement, qui donne à la discussion un cadre législatif avant qu'elle ne s'engage et débouche sur un accord. Si les salariés sont rassurés quant aux conditions générales d'un éventuel accord, ils ne seront que plus enclins à le trouver. Mais ce n'est manifestement pas ce que vous souhaitez.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD307 de la rapporteure pour avis.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. Il s'agit de supprimer l'alinéa 32, qui prévoit que l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) transmette à l'autorité organisatrice de transport ferroviaire « *l'ensemble des données techniques nécessaires à l'exercice de ses missions, dans l'objectif de garantir la sécurité et l'interopérabilité du réseau* ». Cela reviendrait à imposer le maintien de l'interopérabilité des lignes, ce qui constituerait un obstacle à leur transfert ainsi qu'au déploiement de trains légers ou très légers.

La commission adopte l'amendement.

Amendements identiques CD32 de M. Matthieu Orphelin et CD48 de M. Guillaume Garot.

M. Matthieu Orphelin. Il s'agit de garantir que les transferts de lignes contribuent positivement à la transition écologique. Un amendement similaire a été débattu au Sénat à l'initiative du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, sur la base d'une proposition de la CFDT Cheminots.

M. Guillaume Garot. Ces amendements visent à créer une sorte de cliquet de sécurité : il s'agit de se donner collectivement la garantie que les transferts n'entraîneront aucune régression du point de vue environnemental. L'objectif doit être, en effet, d'améliorer le bilan environnemental.

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis. L'objectif environnemental est inhérent à l'article 9, car celui-ci vise, à travers le sauvetage des petites lignes, à développer le transport ferroviaire, lequel est une solution alternative aux modes de transport les plus polluants, notamment la route. Les amendements sont donc presque satisfaits.

Par ailleurs, leur adoption imposerait d'effectuer de nouvelles analyses, ce qui alourdirait les procédures de transfert et pourrait contribuer à les ralentir. La disposition pourrait même s'avérer contre-productive pour les petites lignes sur lesquelles circulent des diesels.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Je considère moi aussi que ces amendements sont satisfaits. La politique en matière de transports met au premier plan les enjeux de la transition écologique, à laquelle les petites lignes ferroviaires faisant l'objet de transferts de propriété pourront bien sûr contribuer. Je demande le retrait de ces amendements ; à défaut, j'appellerai à les rejeter.

M. François-Michel Lambert. Dans d'autres textes, il nous est arrivé d'inscrire des dispositions redondantes, de façon à avoir « ceinture et bretelles ». Pourquoi ne pourrions-nous pas en faire de même ici ?

Surtout, je suis inquiet d'entendre Mme la rapporteure pour avis dire que les amendements sont « presque satisfaits ». Enfin, elle a exprimé la crainte que les petites lignes ferroviaires sur lesquelles circulent des diesels soient défavorisées. Mais notre objectif n'est-il pas d'agir en faveur du climat ? Ces amendements sont les bienvenus ; il faut les soutenir.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 9 **modifié**.*



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 16 novembre 2021 à 18 h 15

Présents. - M. Guy Bricout, Mme Danielle Brulebois, M. Stéphane Buchou, M. Lionel Causse, M. Jean-Charles Colas-Roy, Mme Yolaine de Courson, Mme Nadia Essayan, M. Guillaume Garot, Mme Chantal Jourdan, M. François-Michel Lambert, M. Jean-Claude Leclabart, Mme Sandrine Le Feu, M. David Lorion, Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, Mme Sandra Marsaud, Mme Sophie Métadier, Mme Marjolaine Meynier-Millefert, M. Alain Perea, M. Loïc Prud'homme, Mme Véronique Riotton, Mme Laurianne Rossi, Mme Maina Sage, Mme Nathalie Sarles, M. Jean-Marie Sermier, M. Vincent Thiébaud, M. Michel Vialay, M. Hubert Wulfranc, M. Jean-Marc Zulesi

Excusés. - M. Bruno Bonnell, M. Bruno Millienne

Assistaient également à la réunion. - Mme Delphine Batho, M. Jean-René Cazeneuve, M. Matthieu Orphelin