



N° 1423

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LES ARTICLES 1^{er} à 4 bis, 22 à 34, 36 à 38, 49A à 52 bis DU PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (n° 1218) *relatif aux responsabilités locales*,

PAR M. SERGE POIGNANT,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 4, 31, 32, 33, 34, 41 et T.A. 10 (2003-2004).

Assemblée nationale : 1435, 1432 et 1434.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE : LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LE TOURISME	17
I.— LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (ARTICLES 1 ET 2) : LA REGION CHEF DE FILE	17
A.— L'EVOLUTION DU REGIME DES AIDES : LA SUPPRESSION DE LA DISTINCTION ENTRE AIDES DIRECTES ET INDIRECTES AUX ENTREPRISES.....	19
1. L'état actuel du droit.....	19
<i>a) Les aides directes</i>	19
<i>b) Les aides indirectes</i>	19
2. Le projet de loi : aides économiques et aides à l'immobilier	20
<i>a) Les aides économiques</i>	20
<i>b) Les aides à l'immobilier d'entreprise</i>	20
B.— LA REGION CONFORTEE DANS SON ROLE DE CHEF DE FILE	21
1. L'élaboration et la mise en œuvre du schéma régional de développement économique.....	21
2. L'évaluation annuelle des aides	21
3. Le transfert par l'Etat des crédits territorialisés d'intervention économique.....	22
C.— LES AUTRES COLLECTIVITES.....	24
<i>a) Des marges de manœuvre déjà réduites depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité</i>	24
<i>b) Un rôle subsidiaire en matière d'aides économiques et relativement autonome en matière d'aides immobilières</i>	24
D.— LE ROLE RENOVE DE L'ETAT.....	25
1. Un rôle prépondérant vis-à-vis des institutions communautaires.....	25
2. Un pouvoir d'intervention subsidiaire.....	26
<i>a) Du représentant de l'Etat au niveau local</i>	26
<i>b) De l'Etat en cas de difficultés économiques particulières</i>	26

II.— LE TOURISME (ARTICLES 3 A 4 BIS) : LA REGION EST ÉGALEMENT CONFORTÉE DANS SON RÔLE DE CHEF DE FILE	29
A.— LA REGION EST CHARGÉE DE LA COMPÉTENCE PRINCIPALE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU TOURISME (ARTICLE 3).....	31
1. Elle devient seule compétente en matière d’animation et de coordination des interventions publiques et privées.....	31
2. Elle sera responsable du classement et de l’agrément des équipements et organismes de tourisme	31
B.— LES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT AUTORISÉES À CRÉER TOUT TYPE D’OFFICE DE TOURISME (ARTICLE 4).....	32
C.— L’ÉTAT CONSERVE SES FONCTIONS RÉGALIENNES	33
D.— LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX VILLES OU STATIONS CLASSÉES DE TOURISME SERONT APPLICABLES EN GUYANE (ARTICLE 4 BIS)	33
DEUXIÈME PARTIE : LES GRANDS ÉQUIPEMENTS	35
A.— LE TRANSFERT DES AÉROPORTS ET HELISTATIONS CIVILS.....	35
1. La situation actuelle : une compétence de l’État qui ne se justifie plus.....	35
2. Le transfert d’un nombre important d’aéroports	36
3. Les principales modifications apportées par le Sénat.....	37
<i>a) L’introduction des groupements de collectivités.....</i>	<i>37</i>
<i>b) L’information obligatoire par L’État des collectivités sur les aéroports transférés.</i>	<i>37</i>
<i>c) Le délai pour l’élaboration des ordonnances</i>	<i>37</i>
B.— LE TRANSFERT DES PORTS MARITIMES NON AUTONOMES DE L’ÉTAT	38
1. La situation actuelle.....	38
2. Une nouvelle répartition des compétences satisfaisante	39
<i>a) Faire face au désengagement de l’État.....</i>	<i>39</i>
<i>b) Clarifier la situation actuelle.....</i>	<i>39</i>
3. Les principales modifications apportées par le Sénat.....	40
<i>a) L’introduction des groupements de collectivités.....</i>	<i>40</i>
<i>b) Le délai de ratification des ordonnances</i>	<i>40</i>
C.— LE TRANSFERT DES VOIES NAVIGABLES FLUVIALES ET DES PORTS INTÉRIEURS.....	41
1. La création d’un domaine public fluvial des collectivités territoriales.....	41
2. Le transfert aux collectivités territoriales des ports intérieurs	42
3. Les principales modifications apportées par le Sénat.....	42
<i>a) Le transfert « automatique » de propriété</i>	<i>42</i>
<i>b) L’information obligatoire des collectivités sur les biens transférés</i>	<i>42</i>
D.— DISPOSITIONS DIVERSES	43
1. Compétence départementale en matière de construction et de gestion d’infrastructures de transports ferrés ou guidés de voyageurs.....	43

2. Transfert aux régions de la propriété des ouvrages de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional (SAR)	43
TROISIEME PARTIE : LES TRANSPORTS DANS LA RÉGION ILE-DE-FRANCE	45
1. La situation actuelle : une organisation des transports spécifique à la région Ile-de-France	45
2. La mise en place d'un syndicat « régionalisé » des transports pour l'Ile-de-France	46
3. Les ressources du nouveau syndicat	47
QUATRIEME PARTIE : LA GESTION DES DECHETS (ARTICLES 36 A 38)	49
A.— LA COMPETENCE D'ELABORATION DES PLANS D'ELIMINATION DES DECHETS MENAGERS ATTRIBUEE AUX DEPARTEMENTS (ARTICLE 36).....	50
B.— LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE SENAT	50
1. La possibilité d'une maîtrise d'ouvrage déléguée au département pour la réalisation d'équipements d'élimination des ordures	50
2. Des modifications mineures en matière de plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS)	51
CINQUIEME PARTIE : LE LOGEMENT ET L'URBANISME	53
I.— LE ROLE ACTUEL DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA POLITIQUE DE L'HABITAT	54
A.— LES COMPETENCES DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS : LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT	56
B.— LES COMPETENCES DES DÉPARTEMENTS : UN SOUTIEN CONSEQUENT A LA POLITIQUE DU LOGEMENT	57
C.— LE ROLE PLUS LIMITE DES REGIONS	57
II.— LES MODIFICATIONS PROPOSEES POUR LE LOGEMENT	58
A.— LE LOGEMENT SOCIAL ET LES AIDES A LA PIERRE (ARTICLES 49A A 51).....	58
1. Le contingent préfectoral (article 49A) : améliorer le projet de loi initial.....	58
2. Les aides à la pierre (article 49).....	61
<i>a) La question du niveau pertinent de décentralisation</i>	<i>62</i>
<i>b) La mise en œuvre de la délégation de crédits : une « déconcentration » des aides à la pierre.....</i>	<i>65</i>
<i>c) L'apport de financements complémentaires.....</i>	<i>71</i>
<i>d) La nécessité de franchir une étape supplémentaire : intégrer la réforme du conventionnement dans le projet de loi</i>	<i>72</i>
3. Des plans locaux de l'habitat (PLH) renouvelés.....	73
4. L'évaluation de la mise en œuvre de la convention	73

B.— LES PDALPD ET LES FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT (ARTICLE 50)	74
1. Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)	74
2. Le transfert des fonds de solidarité pour le logement aux départements et l'élargissement de leurs compétences	75
C.— LE TRANSFERT DES RESIDENCES UNIVERSITAIRES AUX COMMUNES OU EPCI (ARTICLE 51).....	76
1. Les résidences universitaires existantes.....	76
2. La construction de nouveaux logements.....	77
3. L'importante modification apportée par le Sénat : un transfert qui devient facultatif.....	77
IV.— DISPOSITIONS RELATIVES A L'URBANISME (ARTICLES 52 ET 52 BIS)	78
A.— L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE (ARTICLE 52)	78
B.— LA DELIVRANCE DES PERMIS DE DEMOLIR (ARTICLE 52 BIS)	79
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
I.— DISCUSSION GENERALE	81
II.— EXAMEN DES ARTICLES	84
TITRE I^{ER} – LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LE TOURISME	84
CHAPITRE I^{ER} : LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	84
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	84
<i>Article 1^{er} : Les aides aux entreprises</i>	84
<i>Article 2 : Les aides économiques transférées aux régions</i>	85
CHAPITRE I^{ER} bis : LE TOURISME.....	86
<i>Article 3 : Les compétences transférées en matière de tourisme</i>	86
<i>Article 4 : Offices de tourisme</i>	87
<i>Article 4 bis (nouveau) : Villes et stations de tourisme de Guyane.....</i>	87
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT..	87
CHAPITRE II : LES GRANDS ÉQUIPEMENTS	87
<i>Article 22 : Transfert des compétences relatives aux aérodromes et hélistations civils</i>	87
<i>Article 23 : Habilitation à actualiser et adapter par ordonnance certaines dispositions du code de l'aviation civile.....</i>	88
<i>Article 24 : Transfert des ports maritimes non autonomes de l'Etat</i>	88
<i>Article 25 : Habilitation à actualiser et à adapter certaines dispositions du code des ports maritimes par ordonnance.....</i>	89
<i>Article 26 : Transfert des voies navigables fluviales et ports intérieurs</i>	89
<i>Article 27: Compétences du département en matière d'infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains</i>	89

<i>Article 28</i> : Transfert à la région de la propriété des biens de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional.....	89
CHAPITRE III – LES TRANSPORTS DANS LA RÉGION ILE-DE-FRANCE	90
<i>Article 29</i> : Organisation et compétence du syndicat des transports d'Ile-de-France.....	90
<i>Article 30</i> : Ressources du syndicat des transports d'Ile-de-France et de la régie autonome des transports parisiens	90
<i>Article 31</i> : Plan de déplacements urbains et plans locaux de déplacement dans la région Ile-de-France	90
<i>Article 32</i> : Organisation des transports scolaires en région Ile-de-France	90
<i>Article 33</i> : Entrée en vigueur des dispositions du présent chapitre	90
<i>Article 34</i> : Décrets en Conseil d'Etat.....	91
CHAPITRE V – LES PLANS DÉPARTEMENTAUX D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS	91
<i>Article 36</i> (article L. 541-14 du code de l'environnement) : Transfert aux départements de l'élaboration des plans	91
<i>Article 37</i> (article L. 541-15 du code de l'environnement) : Modalités de leur mise en œuvre et conditions de leur révision	92
<i>Article 37 bis</i> (nouveau) (article L. 541-13 du code de l'environnement) : Avis du conseil régional en cas d'élaboration du plan d'élimination des déchets industriels spéciaux par l'Etat	92
<i>Après l'article 37 bis</i>	93
<i>Article 38</i> : Dispositions transitoires	93
<i>Après l'article 38</i>	93
TITRE III – LA SOLIDARITE ET LA SANTE	96
CHAPITRE III – LE LOGEMENT SOCIAL ET LA CONSTRUCTION	96
<i>Avant l'article 49A</i> (nouveau)	96
<i>Article 49A</i> (nouveau): Délégation du contingent préfectoral au maire	97
<i>Article 49</i> : Délégation des aides à la pierre aux départements et EPCI compétents.....	97
Article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation : Principes et modalités de la délégation	97
Article L. 301-5-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Conditions de la délégation aux EPCI	99
Article L. 301-5-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Conditions de la délégation aux départements	100
Article L. 301-5-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Conditions de la délégation outre-mer	101
Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation : Programme local de l'habitat	102
Article L. 312-2-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Aides des collectivités territoriales	102
Article L. 321-1-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Relations entre le délégataire et l'ANAH	103
<i>Après l'article 49</i>	103
<i>Article additionnel après l'article 49</i> : Dispositions particulières applicables aux organismes d'habitation à loyer modéré ayant conclu une convention globale de patrimoine	104
<i>Article additionnel après l'article 49</i> : Garantie des emprunts afférents aux opérations de logements locatifs sociaux	105
<i>Article 50</i> : Décentralisation des fonds de solidarité pour le logement et extension de leurs missions	105

Article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).....	105
Article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Mise en œuvre du PDALPD.....	106
Article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Modalités de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL)	106
Article 6-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Règlement intérieur du FSL.....	106
Article 6-2 (nouveau) de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Saisine du FSL	107
Article 6-3 (nouveau) de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Financement du FSL.....	107
Article 7 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Création de fonds locaux.....	108
Article 8 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : Fixation des modalités d'application par décret en Conseil d'Etat.....	108
<i>Article 51</i> : Transfert aux communes et aux EPCI des logements étudiants	109
Article L. 822-1 du code de l'éducation Modalités de construction et de gestion des logements étudiants	109
<i>Article 52</i> : Limitation de l'aide gratuite de l'Etat au titre de l'étude technique des demandes de permis de construire.....	110
<i>Article 52 bis</i> : Suppression de l'accord de l'Etat en matière de délivrance du permis de démolir.....	111
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	113

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, examiné par le Sénat du 28 octobre au 15 novembre 2003, constitue l'acte II de la décentralisation annoncée par le Gouvernement. Il opère une redistribution des pouvoirs au sein de nos institutions, en décentralisant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, en tentant de clarifier leurs compétences respectives, en restructurant en conséquence les services déconcentrés de l'Etat et en confortant l'essor de la coopération intercommunale.

Le projet de loi est mesuré dans la décentralisation qu'il opère : il ne s'agit pas d'une décentralisation complète, comme celle de certains de nos voisins européens. Il s'agit ici le plus souvent d'approfondir, de clarifier certaines compétences décentralisées, d'expérimenter, de déléguer de nouvelles compétences, comme c'est par exemple le cas pour le logement.

Les réformes proposées sont le résultat d'une concertation fructueuse avec les élus locaux et les représentants de la société civile. Ce dialogue a été engagé à partir du mois d'octobre 2002 jusqu'en janvier 2003, dans le cadre d'assises des libertés locales, au cours desquelles 55 000 personnes se sont investies.

Un certain nombre de compétences transférées intéresse directement notre Commission, puisque le texte prévoit notamment de confier aux collectivités territoriales des compétences étendues dans les domaines du développement économique, du tourisme, des infrastructures, de la gestion des déchets ou du logement.

C'est pour cette raison que votre Commission a décidé de se saisir pour avis des chapitres 1^{er} et 1^{er bis} du titre I^{er}, consacré au développement économique et au tourisme, des chapitres II, III et V du titre II, qui contiennent les dispositions relatives aux infrastructures, au transport en Ile-de-France et à la protection de l'environnement, et du chapitre III du titre III, qui traite du logement social et de la construction.

- ***Un bilan plutôt favorable à la poursuite de la décentralisation***

Depuis vingt ans, chacun de nos concitoyens a eu le temps de se rendre compte que la décentralisation contribue à une plus grande efficacité de l'action publique. Les collectivités territoriales ont démontré leur capacité à bien gérer les finances publiques et même à le faire mieux que l'Etat en raison de leur proximité avec les citoyens. Pour ne prendre qu'un exemple, elles sont aujourd'hui à l'origine de plus des deux tiers de l'investissement public, avec 4 milliards d'euros d'investissements annuels. Elles concourent ainsi de manière décisive au soutien de la croissance.

Plus récemment, l'expérimentation du transfert aux régions de la compétence en matière de transports ferroviaires régionaux de voyageurs s'est traduite par une amélioration du service rendu aux usagers (modernisation des infrastructures et des gares, mise en circulation de rames neuves, meilleure adaptation des horaires aux besoins de la population, maintien de dessertes et ouverture de nouvelles lignes, etc.).

- ***Éviter les effets pervers***

Si votre rapporteur se réjouit de ce renforcement de l'organisation décentralisée de notre République, il se veut également attentif à ses possibles effets pervers. Il se félicite donc des clauses de « rendez-vous » prévues par le projet de loi qui permettront aux collectivités de dresser périodiquement le bilan des nouveaux transferts de compétences. Il lui semble par contre qu'il convient de rester attentifs à trois questions majeures.

Quel rôle pour l'Etat dans la France décentralisée ?

L'Etat doit aujourd'hui se recentrer sur ses missions régaliennes et assurer la solidarité.

Il se doit à cet égard de rester le garant de l'équilibre territorial de la République. La décentralisation de compétences toujours plus nombreuses aux collectivités doit s'accompagner de la mise en place d'une péréquation plus efficace, permettant de renforcer la cohésion nationale. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a donné à la péréquation une valeur constitutionnelle : il convient de la mettre en œuvre rapidement.

La part de la péréquation doit être augmentée dans les transferts financiers de l'Etat afin de permettre aux collectivités territoriales les plus démunies de faire face à leurs actuelles charges, ainsi qu'à celles induites par leurs nouvelles compétences.

Parallèlement, la politique d'aménagement du territoire doit rester une priorité pour l'Etat central. Il se doit d'impulser la réflexion, de fédérer les énergies, de mettre en œuvre une politique novatrice dans ce domaine, qui permettra de « démultiplier » les effets positifs de la décentralisation.

Quels financements pour les compétences décentralisées ?

Dans ce nouveau contexte, il conviendra de veiller avec une attention toute particulière à ce que l'équilibre financier des collectivités ne soit pas remis en cause.

Votre rapporteur regrette que la question de l'autonomie financière des collectivités locales n'ait pas été abordée avant le présent projet de loi. En effet, comme l'a indiqué M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, lors de son audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2004, « *chaque gouvernement a eu la tentation de se débarrasser à bon compte de charges et de responsabilités coûteuses sur les collectivités locales, comme de nombreux exemples pourraient le montrer. En conséquence, toute tentative de décentralisation est marquée par la suspicion, en particulier celle des élus locaux, qui craignent de voir chaque nouveau transfert de compétence se traduire par des charges nouvelles non compensées* ».

Pour autant, votre rapporteur reconnaît que les réformes entreprises, et notamment la réforme constitutionnelle, ainsi que les assurances données par le gouvernement lors des débats, sont de nature à conforter les élus locaux dans leur adhésion au processus.

Ainsi, selon les indications communiquées par le gouvernement, les transferts seront en effet financés comme suit :

– les départements financeraient le coût de leurs nouvelles compétences, estimé à environ 8 milliards d'euros (dont 5 milliards d'euros pour le RMI), par une part non modulable du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et par des ressources modulables localement, notamment la taxe sur les conventions d'assurance ;

– les régions financeraient intégralement le coût de leurs nouvelles compétences, estimé à 3 milliards d'euros, par une partie modulable du produit de la TIPP, sous réserve d'une modification des règles communautaires.

Comme l'a précisé M. Nicolas Sarkozy lors de l'audition précitée, « *le produit des deux taxes est largement supérieur au montant maximum des charges transférées. L'ensemble des coûts à financer, y compris le RMI, les SDIS ou encore les effets induits par la réforme de l'ASS, selon l'évaluation des élus eux-mêmes, atteint 13,5 milliards d'euros. Or, le montant total de la TIPP dépasse 26 milliards d'euros et celui des taxes sur les conventions d'assurance couvrant tous les risques avoisine 5,13 milliards d'euros, soit un total de 31,13 milliards d'euros, qui représente plus de deux fois le montant total maximum des charges transférées. Personne ne peut donc mettre en doute la capacité du Gouvernement à tenir ses engagements* ».

Par ailleurs, l'absence ou l'insuffisance de mesures financières compensatrices pourra désormais être sanctionnée par le Conseil constitutionnel, ce qui constitue une innovation juridique majeure dont il convient de se féliciter. En effet, le Conseil constitutionnel contrôlera que les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales :

– soient compensés par l’attribution de ressources équivalentes à celles qui y étaient consacrées par l’Etat ;

– ne dégradent pas le taux d’autonomie fiscale des collectivités.

La décision du Conseil Constitutionnel n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, concernant le revenu minimum d’insertion, laisse augurer un contrôle très strict en ce domaine, ce dont votre rapporteur se réjouit :

« Considérant que l'article 4 de la loi déférée prévoit que la compensation des charges entraînées par les transferts et création de compétences est calculée, pour l'année 2004, " sur la base des dépenses engendrées par le paiement du revenu minimum d'insertion en 2003 " ; qu'au titre des années suivantes, " la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 " ; que, dans ces conditions, l'article 4 ne méconnaît, par lui-même, ni la libre administration des départements, ni le principe selon lequel tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice, ni celui selon lequel toute création de compétences est accompagnée de ressources déterminées par la loi ;

« Considérant, en deuxième lieu, que l'article 4 renvoie à la prochaine loi de finances le soin de préciser les conditions et modalités de la compensation prévue en 2004, conformément à l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 aux termes duquel : " l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances " ; que l'article 52 de la loi déférée prévoit que les dispositions de celle-ci " sont applicables à compter du 1er janvier 2004, sous réserve de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de finances mentionnée à l'article 4 " ; qu'il en résulte que, si les modalités de la compensation figurant dans la loi de finances pour 2004 étaient déclarées contraires à la Constitution, la loi déférée n'entrerait pas en vigueur ; qu'en conséquence, les moyens dirigés contre ladite compensation doivent être rejetés comme inopérants ».

Ainsi, comme l’a rappelé le ministre lors des débats au Sénat et comme l’exige la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, il reviendra donc à la loi de finances pour 2005 de fixer les montants des charges transférées et de déterminer les modalités de la compensation.

En outre, pour éviter tout transfert de compétence non financé, il est expressément prévu que les transferts de compétences n’entreront en vigueur que si la loi de finances pour 2005 prévoit les financements adéquats.

Pour autant, quelques exemples récents soulignent clairement que l’Etat, par certaines de ses décisions, peut lourdement obérer les finances locales. Faute d’un transfert de ressources suffisant, les départements ont ainsi dû augmenter les impôts locaux (+ 3,4 % en 2002 et + 3,7 % en 2003) pour financer l’allocation personnalisée d’autonomie mise en place à partir du 1^{er} janvier 2002. Leurs dépenses d’aide sociale ont, de ce fait, augmenté de 10 % en 2002 et de 14 % en 2003. Par

ailleurs, la plupart des collectivités ont dû dépenser davantage pour assurer la sortie du dispositif des emplois jeunes, qui, elle non plus, n'avait pas été prévue.

Il conviendra donc de veiller avec une attention toute particulière à ce que les grands équilibres financiers des collectivités ne soient pas remis en cause par la mise en œuvre d'une décentralisation que chacun appelle, par ailleurs, de ses vœux.

Votre rapporteur vous proposera un certain nombre d'amendements tendant à améliorer la transparence du dispositif.

Quelles solutions pour les personnels ?

Votre rapporteur plaide pour une parfaite transparence des transferts de personnels. En effet, le transfert de compétences aux collectivités territoriales devrait s'accompagner du transfert d'environ 130.000 agents de l'Etat (95 000 techniciens, ouvriers et agents de service et 35 000 agents de l'équipement). Les débats du Sénat ont permis d'apporter un certain nombre de précisions.

Les personnels titulaires seront mis à disposition des collectivités. Deux ans, au plus tard, après la publication du décret organisant la partition des services, ils pourront opter pour :

- leur intégration au sein de la fonction publique territoriale ;
- leur détachement, sans limitation de durée, auprès de la collectivité, avec le maintien de leur statut de fonctionnaire d'Etat, avec possibilité de demander ultérieurement leur intégration dans la fonction publique territoriale.

Les personnels contractuels seront mis à disposition de la collectivité jusqu'à la date de publication du décret précité, après laquelle la collectivité se substituera à l'Etat employeur.

• ***Les enrichissements apportés par le Sénat***

Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, certains enrichissements ont été apportés au texte et un certain nombre de modifications adoptées.

Dans le domaine du développement économique, le Sénat a rappelé le rôle des départements et des communes, sans remettre en cause les responsabilités de chef de file exercées par la région, qui ont par ailleurs été clarifiées.

En matière de tourisme, le Sénat a confié le classement des équipements et organismes de tourisme aux régions plutôt qu'aux départements. En outre, il a préféré étendre directement à toutes les communes la faculté de constituer un office de tourisme sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC), plutôt que d'en passer par une ordonnance, comme le prévoyait le texte initial.

En matière d'infrastructures aéroportuaires, le Sénat a principalement apporté trois modifications : l'introduction des groupements de collectivités à chaque étape de la procédure de transfert ; l'information obligatoire par l'Etat des

collectivités sur les biens transférés ; le raccourcissement du délai pour l'élaboration des ordonnances modifiant des dispositions relatives à la sécurité et à la sûreté aéroportuaires.

S'agissant des ports maritimes, le Sénat a très peu modifié le projet : il a introduit les groupements de collectivités à toutes les étapes du transfert, comme pour les aéroports, et a raccourci le délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances prévues en matière de ports maritimes, relatives notamment à la police des ports et opérant un certain nombre de transpositions communautaires.

En matière de voies et ports fluviaux, le Sénat a supprimé le caractère automatique du transfert de propriété pour les trois régions déjà compétentes sur les voies navigables (Pays de Loire, Bretagne et Picardie). Il a également établi une liste d'informations obligatoirement transmises aux collectivités sur les biens transférés, comme pour les aéroports et les ports maritimes.

Le Sénat n'a pas modifié le chapitre relatif aux transports en Ile-de-France.

En matière de gestion des déchets, il a mieux associé les collectivités locales ou leurs groupements compétents et les associations de consommateurs à l'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers.

Dans le domaine du logement social, le Sénat a opéré des modifications d'importance qui ne sont pas, de l'avis de votre rapporteur, totalement satisfaisantes :

– Il a transféré au maire ou, par délégation du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale, le contingent préfectoral de réservation de logements au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées, en contradiction avec la logique du projet de loi qui prévoyait une délégation à l'EPCI, et même si votre rapporteur estime justifié d'associer le maire à la procédure.

– Il a supprimé le seuil démographique au-dessus duquel les communautés de communes peuvent solliciter une délégation de compétences en matière d'attribution d'aides à la pierre, au détriment de la cohérence initiale du texte.

– Il a rendu l'EPCI seul compétent en matière de rénovation de l'habitat privé, l'ANAH ne conservant qu'un rôle subsidiaire en ce domaine. Il a également supprimé la possibilité pour les EPCI ou les départements de créer des commissions locales d'amélioration de l'habitat. Or, l'ANAH a démontré son efficacité, il convient de lui conserver un rôle en matière de rénovation de l'habitat privé.

– Il a supprimé le copilotage par l'Etat et le département du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), le département restant seul compétent pour son élaboration et sa mise en œuvre.

– Il a également supprimé la possibilité de créer, de droit, des fonds de solidarité intercommunaux, lorsqu'un EPCI en fait la demande au département.

Il a par contre apporté un certain nombre de précisions financières très utiles et adopté des dispositions de coordination avec la loi « Borloo » du 1^{er} août 2003, qu'il convient de conforter.

S'agissant du logement étudiant, le Sénat a introduit un certain nombre de garanties pour les collectivités bénéficiaires du transfert. Jugeant que le transfert de la responsabilité du logement étudiant était susceptible d'induire pour les communes et les EPCI des charges considérables, le Sénat l'a subordonné à une demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Par ailleurs, il a précisé que, lorsqu'il y aura transfert, la convention passée entre la commune ou l'EPCI et le CROUS devra dresser un diagnostic de l'état des logements. De même, elle devra déterminer les conditions de participation des représentants de la commune ou de l'EPCI aux décisions d'attribution. Cette rédaction est bien plus satisfaisante que la rédaction initiale et votre rapporteur vous propose de la conserver.

- ***Les modifications apportées par la Commission des Affaires économiques***

Votre Commission vous propose d'apporter au texte transmis par le Sénat, un certain nombre de modifications.

S'agissant des dispositions relatives au développement économique, la Commission a inclus les aides collectives au transfert de technologie, et notamment les crédits ANVAR, dans la liste des crédits transférables aux régions.

S'agissant des infrastructures, la Commission a étendu la procédure de « diagnostic » avant transfert, ajoutée par le Sénat en matière de logement étudiant, au transfert des infrastructures aéroportuaires, portuaires et fluviales.

Mais les dispositions qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'amendements concernent le logement social.

La Commission a ainsi :

- rétabli la délégation du contingent préfectoral à l'EPCI, avec une possibilité de subdélégation au maire, tout en permettant aux communes de continuer à bénéficier du contingent prévu en cas de garantie d'emprunt, même lorsque l'EPCI devient garant ;

- rétabli le seuil de 50 000 habitants pour la délégation des aides à la pierre aux communautés de communes ;

- clarifié le circuit financier de délégation des crédits d'aides à la pierre ;

- précisé le rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

- rétabli les commissions locales d'amélioration de l'habitat ;

– amélioré la cohérence du projet de loi avec la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 (dite « loi Borloo »)

– confié la gestion des conventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine prévues au XIII de l'article 49 aux préfets de région ;

– intégré l'hébergement des personnes défavorisées et le logement étudiant dans le programme local de l'habitat ;

– permis aux organismes HLM, à l'Etat et aux collectivités locales d'engager le dialogue en vue du « conventionnement global » des organismes, attendu de longue date, afin de déterminer les conditions d'adaptation territoriale des règles de gestion locative du parc social existant, cette possibilité d'adaptation n'étant prévue dans le présent projet de loi que pour le parc construit, réhabilité ou acheté après délégation ;

– rétabli le copilotage du Plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD) ;

– prévu une contribution minimale aux Fonds de solidarité pour le logement (FSL) des distributeurs d'eau, d'énergie et de téléphone, au titre de la solidarité ;

– rétabli la création de droit de fonds de solidarité intercommunaux pour les EPCI ayant obtenu délégation de gestion des aides à la pierre ;

Enfin, en matière d'urbanisme, votre commission vous propose de supprimer l'article 52 du projet de loi, afin de conserver la possibilité pour toutes les communes actuellement éligibles, de confier gratuitement l'instruction de leurs permis de construire aux directions départementales de l'Equipement (DDE).

Pour conclure, si, selon les sondages, 66 % des Français sont favorables à la décentralisation, c'est parce qu'elle constitue pour eux une garantie d'équilibre entre les différents échelons territoriaux et l'Etat dont le rôle demeure essentiel, qu'il s'agisse de remplir ses fonctions régaliennes ou de maintenir un développement harmonieux et équitable de notre territoire.

Votre rapporteur tient également à indiquer qu'il a tenu à travailler en très étroite coordination avec les rapporteurs des autres commissions saisies sur ce projet de loi, et notamment avec M. Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des lois saisie au fond.

En ce qui concerne les aspects dont s'est saisie notre Commission, le projet de loi qui nous est ici proposé, tel qu'amendé par la Commission, répond globalement bien aux objectifs de proximité et d'efficacité que votre rapporteur partage avec le Gouvernement.

PREMIERE PARTIE : LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LE TOURISME

Le titre I^{er} du projet de loi rassemble les dispositions relatives aux aides aux entreprises, au développement des activités touristiques et à la formation professionnelle.

La Commission s'est saisie pour avis des chapitres Ier et I^{er} bis (articles 1^{er} à 4 bis), relatifs au développement économique et au tourisme. Il convient de rappeler que, pour l'essentiel, ces articles constituent un approfondissement de dispositions adoptées aux articles 102 et 103 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui font de la région le « chef de file » dans ces deux domaines.

Le Sénat a longuement débattu sur cette notion de « chef de file ». Lors des débats, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, soulignant que *« certains craign[ai]ent que le « chef-de-filat » de la région ne soit finalement qu'une tutelle sur les communautés urbaines, les départements ou certaines agglomérations. (...) »*, a ensuite rappelé que *« la Constitution - c'est, en soi, une forte garantie - dispose qu'aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre »*.

Il a ensuite apporté une définition très précise de cette notion :

« Qu'est-ce qu'un chef de file ? C'est une collectivité qui, comme le prévoit l'article 1^{er} [du projet de loi], coordonne et définit une politique, mais qui ne peut pas contraindre. Cela a été dit et répété, on ne peut, en particulier, contraindre une autre collectivité à payer si elle ne le veut pas et si elle n'a pas délibéré en ce sens ».

Votre Rapporteur estime que cette clarification était indispensable et se félicite qu'elle ait pu être apportée par le Ministre.

I.— LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (ARTICLES 1 ET 2) : LA REGION CHEF DE FILE

En matière d'intervention économique, le droit applicable aux collectivités territoriales s'est principalement construit à partir des lois de décentralisation. Auparavant, la jurisprudence considérait que seules des *« circonstances particulières de temps et de lieu »* ou un intérêt public local pouvaient justifier une intervention.

La réforme juridique la plus importante est intervenue en 2002, lorsque l'article 102 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a confié un rôle de chef de file à la région pour l'attribution des aides directes aux entreprises.

En l'état actuel du droit, les interventions économiques des collectivités territoriales comportent **deux volets** :

– **les actions en faveur du développement économique**, qui reposent sur les **aides directes** et les **aides indirectes** aux entreprises, auxquelles s'ajoutent les dispositifs d'ingénierie financière, de soutien aux créateurs d'entreprise, ou d'aides spécifiques versées dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat (articles L. 1511-1 à L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales) ;

– **la protection des intérêts économiques et sociaux de la population**, qui englobe les aides aux entreprises en difficulté, les actions destinées à assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et, subsidiairement les aides en faveur des entreprises exploitant des salles de cinéma (articles L. 2251-1 et suivants, L. 3231-1 et suivants et L. 4253-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

En 2001, les interventions économiques des collectivités territoriales se sont ainsi élevées à 2,2 milliards d'euros. Les régions et les communes y contribuent chacune à hauteur de 37 % et les départements pour 26 %. Les actions en faveur du développement économique représentent la majorité des interventions, les aides aux entreprises en difficulté ne représentant que 1,2 % du total (25 millions d'euros). Les aides dites « directes » représentent 77 % du total des aides (hors garanties d'emprunts), les aides indirectes ne s'élevant qu'à 500 millions d'euros.

LA REPARTITION ACTUELLE DES COMPETENCES

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
L'Etat est responsable de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi	Peut accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises, dans les conditions prévues aux articles L. 1511-2 à 5 du CGCT. <i>(art. L. 1511-1 du CGCT)</i>	Peut accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises, dans les conditions prévues aux articles L. 1511-2 à 5 du CGCT. <i>(art. L. 1511-1 du CGCT)</i>	Peut accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises, dans les conditions prévues aux articles L. 1511-2 à 5 du CGCT. <i>(art. L. 1511-1 du CGCT)</i>
Il accorde à ce titre de nombreuses aides individuelles et collectives aux entreprises.	Aides directes La région détermine et met en œuvre le régime des aides directes aux entreprises <i>(art. 102 de la loi du 27/02/02 - art. L. 1511-2 du CGCT)</i>	Aides directes Les départements peuvent par convention avec la région participer au financement des régimes d'aides directes <i>(art. 102 de la loi du 27/02/02 - art. L. 1511-2 du CGCT)</i>	Aides directes Les communes peuvent par convention avec la région participer au financement des régimes d'aides directes <i>(art. 102 de la loi du 27/02/02 - art. L. 1511-2 du CGCT)</i>
	Aides indirectes Mise en œuvre et attribution sous conditions. <i>(article L. 1511-3 du CGCT)</i>	Aides indirectes Mise en œuvre et attribution sous conditions. <i>(article L. 1511-3 du CGCT)</i>	Aides indirectes Mise en œuvre et attribution sous conditions. <i>(article L. 1511-3 du CGCT)</i>
		Aides en faveur de l'emploi, sous réserve de l'accord de l'Etat <i>(articles L. 1511-5 du CGCT)</i>	Aides en faveur de l'emploi, sous réserve de l'accord de l'Etat <i>(article L. 1511-5 du CGCT)</i>

Le projet de loi modifie sensiblement la législation relative aux aides directes et indirectes, requalifiées d'aides économiques aux entreprises. Il conforte le rôle de chef de file de la région dans ce domaine, tout en permettant aux autres collectivités, ainsi qu'à l'Etat, d'intervenir de manière subsidiaire (article premier). Il vise également à donner des moyens supplémentaires aux régions (article 2).

Les amendements votés par le Sénat tendent principalement à :

– conforter le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique ;

– rappeler le rôle, certes subsidiaire, mais important, des autres collectivités, et mieux les associer aux décisions prises par la région ;

– inclure la prestation de services (notamment les activités de conseil aux entreprises) dans la liste des aides économiques que la région peut attribuer aux entreprises.

A.— L'EVOLUTION DU REGIME DES AIDES : LA SUPPRESSION DE LA DISTINCTION ENTRE AIDES DIRECTES ET INDIRECTES AUX ENTREPRISES

Pour ce faire, l'article 1^{er} du projet de loi procède à la réécriture des articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

1. L'état actuel du droit

a) Les aides directes

L'article L. 1511-2 est issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Il dispose que les aides directes (subventions, bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations) sont attribuées par la région. Leur régime est déterminé par délibération du conseil régional. Les départements, les communes ou leurs groupements peuvent participer à leur financement dans le cadre d'une convention passée avec la région.

b) Les aides indirectes

Parallèlement, en application de l'article L. 1511-3 du même code, les aides indirectes (rabais sur la vente ou la location de bâtiments ou de terrains, abattements divers de charges, prise en charge des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt, etc.) sont aujourd'hui librement octroyées par les autres collectivités territoriales, sous réserve du respect des dispositions nationales régissant certaines d'entre elles ainsi que le droit communautaire de la concurrence.

Or, le dispositif actuel d'aides à l'immobilier d'entreprise présente de sérieux risques au regard des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne. Ainsi, par exemple, par une décision du 12 juillet 2000, estimant qu'une aide accordée par deux collectivités locales à une entreprise sous la forme d'une

vente de terrain à un prix inférieur à sa valeur constituait une aide à l'investissement en faveur de l'entreprise bénéficiaire, qui conformément aux dispositions de l'article 88-3 du traité CE, aurait dû être notifiée et approuvée préalablement à sa mise en œuvre, la Commission européenne a considéré que cette aide était illégale, obligeant l'entreprise à la reverser.

2. Le projet de loi : aides économiques et aides à l'immobilier

Pour tirer toutes les conséquences du droit communautaire, l'article 1^{er} du projet de loi fait disparaître la distinction entre aides directes et indirectes, en opérant une distinction plus juridiquement conforme entre aides économiques et aides à l'immobilier d'entreprise et en assurant la notification de l'ensemble des aides par l'Etat à la Commission.

a) Les aides économiques

Dans ce cadre rénové, l'article 1^{er} donne compétence au conseil régional pour définir le régime et décider de l'octroi de l'ensemble des aides économiques (article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales), à l'exception des commissions dues sur les garanties d'emprunt, visées à l'article L. 1511-3 du même code, et des aides versées dans le cadre de conventions avec l'Etat, visées à l'article L. 1511-5 du même code, qui seront librement octroyées par les collectivités.

Suite à un amendement de M. Gérard Longuet, les sénateurs ont inclus la prestation de services (notamment les activités de conseil aux entreprises) dans la liste des aides économiques que la région pourra attribuer aux entreprises. Ce type d'activités, le plus souvent en partenariat avec les chambres de commerce et d'industrie, favorise notamment très efficacement la reprise d'entreprises et constitue donc un levier économique important.

b) Les aides à l'immobilier d'entreprise

Les aides à l'immobilier d'entreprise, prévues à l'article L. 1511-3 du même code, pourront toujours être librement consenties par les collectivités territoriales et leurs groupements, mais sont mieux encadrées par la loi.

Elles pourront prendre la forme de subventions ou de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente, de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée. Elles seront versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire soit au maître d'ouvrage, ce dernier devant alors en faire bénéficier intégralement l'entreprise. Le montant des aides sera calculé par référence aux conditions du marché, suivant des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat. Elles devront respecter le schéma régional et feront donc l'objet de l'évaluation annuelle transmise à l'Etat par la région.

B.— LA REGION CONFORTÉE DANS SON RÔLE DE CHEF DE FILE

La région devient la seule coordonnatrice des interventions économiques sur le territoire régional (article 1^{er} du projet de loi) et se voit transférer, par la loi de finances, l'ensemble des aides économiques individuelles aux entreprises attribuées par l'Etat (article 2 du projet de loi). L'objectif principal est clairement que les entrepreneurs n'aient plus face à eux une multitude de guichets à contacter pour obtenir les fonds auxquels ils peuvent prétendre.

Le Sénat a précisé la notion de « chef de file de la région » dans le domaine économique par le vote de plusieurs amendements :

– en précisant que les aides aux entreprises de l'ensemble des collectivités ou groupements de collectivités devraient tenir compte des orientations du schéma de développement économique régional (*article L. 1511-1 du CGCT à l'article 1^{er} du projet de loi*) ;

– en rappelant, a contrario, que l'Etat reste seul responsable des actions relevant de la solidarité nationale, dans des conditions prévues par la loi de finances (*article 2 du projet de loi*).

1. L'élaboration et la mise en œuvre du schéma régional de développement économique

Ce schéma a vocation à constituer un cadre commun pour les interventions des collectivités territoriales. L'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, tel que modifié par le projet de loi, dispose que le schéma doit être élaboré par la région en concertation avec les autres collectivités locales, après avis des chambres consulaires et consultation des conseils économiques et sociaux régionaux. Une fois adopté, il est communiqué au préfet de région.

Le Sénat a adopté un amendement à cet article visant à préciser que les chambres consulaires auront 3 mois pour rendre leur avis.

Ce schéma dispose d'une réelle valeur contraignante. En effet, les articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, tels que modifiés par le projet de loi, prévoient que les départements et les communes pourront participer au financement des régimes d'aides régionaux dans le cadre d'une convention passée avec la région, qui devra donc respecter le schéma. Ils disposent par ailleurs que les aides à l'immobilier des collectivités territoriales devront tenir compte de ce schéma.

2. L'évaluation annuelle des aides

Selon les termes de l'article L. 1511-1 du code précité, tel que modifié par le projet de loi, le conseil régional devra établir et communiquer au préfet de région avant le 30 juin une évaluation annuelle des aides des collectivités territoriales aux

entreprises, mises en œuvre sur son territoire par l'ensemble des collectivités territoriales au cours de l'année civile précédente, afin de permettre à l'Etat de remplir ses obligations d'information auprès de la Commission européenne.

Le Sénat a adopté un amendement de précision à cet article, visant à indiquer clairement que le conseil régional disposera de 6 mois (jusqu'au 30 juin de chaque année) pour transmettre son rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire.

3. Le transfert par l'Etat des crédits territorialisés d'intervention économique

L'article 2 du projet de loi transfère à la région, compte tenu de ses nouvelles responsabilités, les instruments de développement économique relevant aujourd'hui de l'Etat. Le transfert, d'un montant évalué à 238 millions d'euros, se fera dans des conditions prévues par la loi de finances.

Ces crédits sont actuellement mis en œuvre par l'Etat au niveau déconcentré, notamment dans le cadre de sa participation aux contrats de plan Etat-région. Ils relèvent principalement du ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, mais également de celui de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et de celui chargé de l'emploi.

Il s'agit :

– du **fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC), pour les opérations territorialisées, les opérations relevant actuellement des contrats de plan avec les régions et le soutien aux programmes de développement économique des chambres de métiers.

Les crédits transférables peuvent être évalués à environ 56 millions d'euros ;

– des **aides individuelles aux PMI** : aides du fonds de développement des PMI (FDPMI), du fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL), du fonds régional d'aide au conseil (FRAC), aides au recrutement des cadres (ARC) et aides « ATOUT » de diffusion des technologies.

Les crédits transférables peuvent être évalués à environ 92,5 millions d'euros ;

– des aides régionales de **soutien au développement économique des entreprises à l'international**.

Ces crédits représentent environ 9,5 millions d'euros au budget de l'Etat ;

– de la **prime d'orientation** pour les entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires.

Les crédits transférables, actuellement contractualisés, peuvent être évalués à environ 10 millions d'euros ;

– des **fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels**.

Les crédits transférables, actuellement contractualisés, peuvent être évalués à environ 4,5 millions d'euros ;

– des **aides aux entreprises de récolte** (exploitation forestière) et aux entreprises de première transformation du **bois d'œuvre** ;

Les crédits transférables, actuellement contractualisés, peuvent être évalués à environ 7,5 millions d'euros ;

– des aides du dispositif **d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles** (EDEN), pour environ 52 millions d'euros ;

– des **chèques conseil** pour environ 6 millions d'euros.

Si cet article n'a guère de valeur normative, il possède une vertu politique importante, celle d'affirmer clairement la décentralisation de l'aide au développement économique.

Mais il conviendrait, au cours des débats, comme le demandait déjà M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de la commission des lois du Sénat ⁽¹⁾, de clarifier dans quelles conditions les régions seront autorisées à utiliser les financements ainsi décentralisés : auront-elles toute latitude pour les affecter aux actions qu'elles auront décidées, ou seront-elles contraintes de les ventiler conformément à des normes définies au plan national ?

Par ailleurs, votre rapporteur se joint à M. Jean-Pierre Schosteck pour exprimer ses inquiétudes concernant la nature, les modalités de transfert et le montant des crédits qui seront effectivement transférés en loi de finances, et ne sont pas clairement exposés dans le projet de loi. Selon les informations fournies par le ministère délégué aux libertés locales, « *le montant des crédits de chaque fonds sera évalué par référence à la moyenne des trois ou cinq années antérieures de consommation des crédits concernés, après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges. Leurs montants respectifs seront ensuite réunis au sein d'une ligne budgétaire unique et feront l'objet d'une dotation spécifique aux collectivités territoriales* ». Pourtant, l'Etat se réservera le droit de prélever sur ces crédits les montants nécessaires à la création du fonds de solidarité nationale. Là encore, aucune précision n'est apportée...

De la même façon, comme l'indiquait M. Jean-Pierre Schosteck, « *la rédaction [initialement] proposée ne garantit nullement aux régions le transfert des personnels chargés de la gestion de ces crédits* ». Votre rapporteur se félicite donc de l'adoption par le Sénat, à l'article 2 du projet de loi, d'un amendement rédactionnel permettant d'affirmer le transfert aux régions des personnels de l'Etat gérant les crédits déconcentrés relatifs aux aides individuelles aux entreprises.

(1) Rapport n° 31 du 22 octobre 2003 sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

Enfin, l'exclusion des aides collectives, telles que les aides à l'innovation, aux transferts de technologie ou les crédits ANVAR, du champ des crédits transférés semble incohérente avec la philosophie générale du texte qui vise à clarifier les responsabilités et simplifier les procédures. Cette dichotomie entre aides individuelles et aides collectives va très certainement engendrer la confusion, les entreprises devant continuer à s'adresser à deux guichets...

Votre rapporteur vous proposera donc d'inclure ces aides collectives dans la liste des aides décentralisées, afin de renforcer les capacités d'action des régions et d'améliorer la cohérence du dispositif local d'aide aux entreprises.

C.— LES AUTRES COLLECTIVITES

Les compétences des départements et des communes en matière de développement économique ne sont pas remises en cause par le projet de loi. Elles restent explicitement consacrées, aux articles L. 2251-1 et L. 3231-1 du code général des collectivités territoriales. Mais elles devront être mises en œuvre en cohérence avec celles de la région, dans le cadre du schéma régional de développement économique.

a) Des marges de manœuvre déjà réduites depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Comme le prévoit l'article L. 1511-2 depuis l'entrée en application de la loi n° 2002-276 précitée, les départements, les communes et leurs groupements ne peuvent aujourd'hui participer au financement des aides directes aux entreprises que dans le cadre d'une convention passée avec la région.

b) Un rôle subsidiaire en matière d'aides économiques et relativement autonome en matière d'aides immobilières

L'article 1^{er} du présent projet de loi ne modifie donc pas fondamentalement la donne en matière d'aides économiques puisqu'il dispose, à l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, que les départements, les communes et leurs groupements pourront participer au financement des aides économiques mises en œuvre par la région dans le cadre d'une convention passée avec cette dernière.

Dès lors, seule la prise en charge, comme actuellement, des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit reste totalement libre pour les départements et les communes ou leurs groupements, comme indiqué à l'article L. 1511-3 du code précité.

Ceux-ci pourront également toujours attribuer de manière autonome des aides à l'immobilier - dont le projet de loi définit précisément le régime à l'article L. 1511-3 du code précité, dans des conditions fixées par voie réglementaire, et sous réserve que ces aides s'inscrivent dans le schéma régional de développement économique.

Par ailleurs, à l'article L. 1511-5, tel que modifié par le projet de loi ⁽¹⁾, un mécanisme de sauvegarde pourra permettre, dans certaines conditions de forme et de délai, à une collectivité territoriale de s'affranchir d'un refus d'intervention ou de la carence de la région en passant une convention avec l'Etat pour compléter les dispositifs d'aides existants.

Dans ce cadre, le Sénat a adopté un certain nombre d'amendements qui, sans remettre aucunement en cause la logique générale de la nouvelle organisation chapeautée par la région, rappellent le rôle, certes subsidiaire, mais important, des autres collectivités, et visent à mieux les associer aux décisions prises par la région :

– en permettant aux collectivités qui le demandent de disposer du rapport annuel de la région sur les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire (*article L. 1511-1 du CGCT*) ;

– en précisant que, en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, dans le cadre de la concertation organisée par cette dernière avec les autres collectivités, les avis des présidents de conseil général, des maires et des présidents des groupements de collectivités territoriales intéressés sont communiqués au cours du débat (*article L. 1511-1 du CGCT*) ;

– en apportant quelques précisions rédactionnelles qui autorisent clairement les départements et les communes à continuer à accorder seuls ou conjointement, dans le respect du droit communautaire de la concurrence et en tenant compte du schéma régional de développement économique, des aides essentiellement destinées au commerce et à l'artisanat (*articles L. 1511-2 et 3 du CGCT*).

D.— LE ROLE RENOVE DE L'ETAT

Selon les articles L. 2251-1, L. 3231-1 et L. 4253-1 du code général des collectivités territoriales, tels que modifiés par le projet de loi, l'Etat garde la maîtrise de la politique économique et sociale nationale ainsi que la responsabilité de la défense de l'emploi.

1. Un rôle prépondérant vis-à-vis des institutions communautaires

L'article 1^{er} du projet de loi insère un nouvel article L. 1511-1-1 dans le code général des collectivités territoriales, afin d'organiser les relations entre les collectivités publiques nationales et les instances européennes pour respecter les prescriptions communautaires relatives au droit de la concurrence, l'Etat conservant son entière responsabilité en matière d'application du droit européen.

Ce nouvel article L. 1511-1-1 rappelle la nécessité qui s'impose à l'Etat de notifier à la Commission européenne les aides et régimes d'aides dont il envisage la mise en œuvre sur son territoire, quelle que soit la personne publique dispensatrice de l'aide, dans les conditions fixées par le règlement du Conseil n° 659/1999 du

(1) Cf. D-2-b de cette partie.

22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne.

A cet effet, le représentant de l'Etat dans la région est chargé de « collecter » l'ensemble des évaluations régionales prévues par le projet de loi, afin que l'Etat puisse disposer d'une information complète et fiable sur l'ensemble du territoire.

Il précise par ailleurs que les entreprises devront reverser aux collectivités territoriales et à leurs groupements les aides jugées indues par la Commission européenne ou la Cour de justice des communautés européennes. Si la collectivité territoriale ne procède pas à cette récupération, le représentant de l'Etat devra procéder d'office à l'émission du titre nécessaire à cette récupération. Les collectivités territoriales devront ainsi supporter les conséquences financières liées à l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération, cette charge constituant une dépense obligatoire.

2. Un pouvoir d'intervention subsidiaire

a) Du représentant de l'Etat au niveau local

Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, tel que modifié par l'article 1^{er} du projet de loi, en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, et dans la mesure où le développement économique intéresse l'ensemble des collectivités territoriales, le préfet aura la possibilité d'obliger le président du conseil régional à :

– organiser une concertation avec les présidents des conseils généraux, les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ;

– inscrire la question à l'ordre du jour de la réunion du conseil régional ou de la commission permanente la plus proche.

b) De l'Etat en cas de difficultés économiques particulières

– *L'intervention directe :*

L'Etat disposera toujours d'un pouvoir d'alerte, voire d'intervention directe, en cas de difficultés économiques particulières (soutiens d'urgence au titre de la solidarité nationale en cas de faillite de grandes entreprises, actions spécifiques de portée nationale, région sinistrée, etc.). Il disposera à ce titre de moyens d'intervention à travers la création, en loi de finances, d'un fonds de solidarité économique, prévu à l'article 2 du projet de loi. Dans ce cadre, le montant des ressources transférées aux régions, prévu à l'article 2 du projet de loi, sera diminué de la somme nécessaire à la création de ce fonds.

Les exemples récents de mise en œuvre de la solidarité nationale sont légion. Ainsi, par exemple, l'Etat, par le biais du FISAC, indemnise des

commerçants, artisans et petites entreprises de services victimes de catastrophes naturelles de grande ampleur (5,2 millions d'euros en 2000 au titre de la tempête de décembre 1999, 2,3 millions pour les départements inondés de Bretagne et de Loire-Atlantique en 2001, ou encore 13 millions après les inondations du Sud-Est de la France en 2002) ou à la suite de catastrophes technologiques (2,3 millions d'euros à la suite de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse).

– *La procédure de carence et le conventionnement avec une collectivité :*

Dans sa rédaction actuelle, l'article L.1511-5 du code général des collectivités territoriales dispose que « *des actions de politique économique notamment en faveur de l'emploi peuvent être entreprises par les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir, le cas échéant en dérogeant aux conditions d'utilisation prévues pour les collectivités territoriales par les dispositions du II de l'article 87 de la loi de finances pour 1987.* »

L'article 1^{er} du présent projet de loi tire les conséquences de la confirmation du rôle de « chef de file » de la région en matière de développement économique en modifiant l'article L. 1511-5 précité : l'intervention directe de l'Etat par conventionnement avec des collectivités territoriales ne sera plus possible qu'à titre subsidiaire, en cas de non-intervention de la région⁽¹⁾, par exemple lors des accidents économiques que peuvent subir certaines entreprises et leurs salariés ou pour mettre en œuvre le projet novateur d'une collectivité, lorsque la région ne désire pas intervenir. Le préfet conservera bien entendu toute latitude pour apprécier l'opportunité de signer une telle convention. Lorsque l'Etat répond à la demande de la collectivité, il doit porter à la connaissance du conseil régional le projet de convention, afin que ce dernier puisse faire valoir ses observations, puis lui transmettre copie de la convention définitive.

(1) Deux cas de non-intervention se présentent : soit la région refuse explicitement d'intervenir. Elle devra dans ce cas motiver son refus. Soit elle ne répond pas à la sollicitation de la collectivité ou du groupement dans un délai de deux mois.

LA FUTURE REPARTITION DES COMPETENCES ⁽¹⁾

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
L'Etat conserve la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi au niveau national. Il crée pour ce faire un fonds de solidarité économique.	Chef de file local en matière d'action économique, dans le cadre du schéma régional de développement économique. <i>(art. L. 1511-1 du CGCT)</i>		
Il assure la notification des projets d'aides ou de régimes d'aides des collectivités à la Commission européenne. <i>(art. L. 1511-1-1 du CGCT)</i>	Elle communique au préfet de région un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire. <i>(art. L. 1511-1 du CGCT)</i>		
	Elle procède à la récupération des aides indûment perçues qu'elle a versées. <i>(art. L. 1511-1-1 du CGCT)</i>	Il procède à la récupération des aides indûment perçues qu'il a versées. <i>(art. L. 1511-1-1 du CGCT)</i>	Elle procède à la récupération des aides indûment perçues qu'elle a versées. <i>(art. L. 1511-1-1 du CGCT)</i>
	Aides financières aux entreprises La région détermine et met en œuvre le régime des aides aux entreprises. <i>(art. L. 1511-2 du CGCT)</i>	Aides financières aux entreprises Les départements ne peuvent participer au financement des régimes d'aides que par convention avec la région. <i>(art. L. 1511-2 du CGCT)</i>	Aides financières aux entreprises Les communes ne peuvent participer au financement des régimes d'aides que par convention avec la région. <i>(art. L. 1511-2 du CGCT)</i>
Il continue d'accorder les aides collectives aux entreprises (crédits de recherche, ANVAR, etc.).	L'Etat lui transfère les crédits relatifs aux aides individuelles déconcentrées aux entreprises (FISAC, EDEN, FRAC, ATOUT, ARC, etc...).		
	Aides à l'immobilier d'entreprise Mise en œuvre et attribution sous conditions. <i>(article L. 1511-3 du CGCT)</i>	Aides à l'immobilier d'entreprise Mise en œuvre et attribution sous conditions. <i>(article L. 1511-3 du CGCT)</i>	Aides à l'immobilier d'entreprise Mise en œuvre et attribution sous conditions. <i>(article L. 1511-3 du CGCT)</i>
	Elle organise la concertation avec les autres collectivités en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région. <i>(article L. 1511-13 du CGCT)</i>	Aides en faveur de l'emploi, sous réserve de l'accord de l'Etat Si refus d'intervention de la région ou absence de réponse sous deux mois. <i>(articles L. 1511-5 du CGCT)</i>	Aides en faveur de l'emploi, sous réserve de l'accord de l'Etat Si refus d'intervention de la région ou absence de réponse sous deux mois. <i>(article L. 1511-5 du CGCT)</i>

(1) En l'état actuel du projet de loi (première lecture Sénat).

II.— LE TOURISME (ARTICLES 3 A 4 BIS) : LA REGION EST ÉGALEMENT CONFORTEE DANS SON ROLE DE CHEF DE FILE

Comme le rappelle le tableau ci-dessous, en l'état actuel du droit, la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme a consacré une concurrence des compétences dans ce domaine en disposant dans son article 1^{er} : « *L'Etat, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.* »

Ainsi, les communes, les départements et les régions disposent de peu d'attributions spécifiques, le partage des compétences étant le plus souvent la règle.

Les attributions spécifiques actuelles en matière de tourisme

1. Les communes :

- Réalisation et la gestion de certains aménagements et équipements à vocation touristique (ports de plaisance, remontées mécaniques ou zones de mouillage).
- Réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC) ayant pour objet le développement des loisirs et du tourisme.

2. Les départements :

- Développement du tourisme rural : programme d'aide à l'équipement rural, plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées, aides aux hébergements touristiques ruraux.
- Possibilité d'élaboration d'un plan départemental de randonnées nautiques.
- Possibilité d'élaboration d'un schéma d'aménagement touristique départemental.

3. Les régions :

- Définition des objectifs à moyen terme du développement touristique régional, par le biais d'un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.
- Possibilité de transfert des attributions exercées par les missions interministérielles d'aménagement touristique.
- Possibilité d'être associées à la définition, à la gestion et au contrôle des sociétés d'aménagement régional.
- Initiative de la création des parcs naturels régionaux.
- Création des canaux et des ports fluviaux.

4. L'Etat

- Détermination et mise en œuvre des procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques.
- Fixation des règles et des orientations de la coopération internationale.

LA REPARTITION ACTUELLE DES COMPETENCES

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
<p>Il définit et met en œuvre la politique nationale du tourisme.</p> <p>Il favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme.</p> <p>Il apporte son concours aux actions de développement touristique engagées par les collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de plan.</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>	<p>Elle est associée à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme <i>(article 3 de la loi du 23/12/1992)</i>.</p> <p>Elle définit des objectifs à moyen terme du développement touristique régional, coordonne des initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de la promotion et de l'information touristique.</p> <p>Elle assure le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région.</p> <p><i>(article 4 de la loi du 23/12/1992)</i>.</p>	<p>Il est associé à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme <i>(article 3 de la loi du 23/12/1992)</i>.</p> <p>Il établit, en tant que besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental</p>	<p>Elle est associée à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme <i>(article 3 de la loi du 23/12/1992)</i>.</p>
<p>Il définit et conduit les opérations de promotion touristique nationale.</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>			<p>Elle peut créer des offices de tourisme uniquement en régie ou sous forme d'association, sauf dans les stations littorales ou classées, où ils peuvent prendre la forme d'un EPIC <i>(articles L. 2231-9 et suivants du CGCT)</i></p>
<p>Il fixe les règles et les orientations de la coopération internationale dans le domaine du tourisme et assure sa mise en œuvre.</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>			
<p>Il définit les normes de classement ou d'agrément de certains organismes (hôtels, terrains de camping, offices de tourisme, stations classées, etc...).</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>			
<p>Il instruit les demandes de classement ou d'agrément de certains organismes (hôtels, terrains de camping, offices de tourisme, stations classées, etc...).</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>			

Comme en matière de développement économique, le présent projet de loi conforte le rôle de « chef de file » de la région dans le secteur du tourisme, en ne conservant à l'Etat que ses fonctions régaliennes. Le Sénat a par ailleurs tenu à renforcer ce rôle, en lui attribuant l'ensemble des compétences transférées : la région devient pleinement responsable de l'animation et de la coordination de la politique du tourisme, mais surtout du classement et de l'agrément des équipements et organismes de tourisme dans le respect des normes nationales, dévolus au département dans le projet de loi initial.

A.— LA REGION EST CHARGÉE DE LA COMPÉTENCE PRINCIPALE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU TOURISME (ARTICLE 3)

1. Elle devient seule compétente en matière d'animation et de coordination des interventions publiques et privées

L'article 3 du présent projet de loi attribue à la région la charge de l'animation locale de la politique du tourisme. Dans le prolongement de l'article 103 de la loi n° 2002-276 précitée, la région devient le pivot de la politique du tourisme au niveau local, l'article 4 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme étant modifié en ce sens.

2. Elle sera responsable du classement et de l'agrément des équipements et organismes de tourisme

Il convient de rappeler pour mémoire que le classement est une décision administrative qui consiste à insérer un hébergement dans une catégorie définie par des normes ayant pour objet essentiel le confort de l'établissement, afin d'assurer l'information des touristes. L'agrément est un acte par lequel une autorité administrative confère à un organisme, outre une reconnaissance, le bénéfice de certains avantages ⁽¹⁾, facultés ou prérogatives.

Le classement et l'agrément des équipements et organismes de tourisme étaient initialement transférés aux départements, mais le Sénat a voté un amendement confiant cette responsabilité aux régions, par cohérence, les départements n'étant par ailleurs pas demandeurs de cette compétence.

L'article 2 de la loi n° 92-1341 précitée est modifié en ce sens : à l'avenir, la région déterminera les règles de procédure et instruira les demandes d'agrément ou de classement des équipements et organismes de tourisme (hôtels classés de tourisme, résidences de tourisme, campings classés, villages de vacances et meublés de tourisme).

Pour assurer cette mission, le Sénat a précisé que les personnels des services ou parties de services de l'Etat seront mis à la disposition de la région pour

(1) L'agrément est ainsi imposé pour l'octroi des aides publiques aux villages de vacances et aux terrains de campings gérés par des organismes à but non lucratif, ainsi qu'aux maisons familiales.

l'exercice de cette compétence, l'Etat conservant l'encadrement par décret des normes de classement et d'agrément des équipements et organismes touristiques.

B.— LES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COLLECTIVITES TERRITORIALES SONT AUTORISEES A CREER TOUT TYPE D'OFFICE DE TOURISME (ARTICLE 4)

L'article 4 du projet de loi prévoyait initialement d'habiliter le Gouvernement à modifier par ordonnance les règles de constitution et d'administration des organismes de promotion touristique, également appelés « offices de tourisme ».

Le Sénat a estimé que cette habilitation était contestable, ce sujet intéressant au plus haut point les communes et leurs groupements et le dispositif étant facilement insérable dans le projet de loi.

Il a donc adopté un amendement qui donne la faculté à l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de créer un office du tourisme sous forme d'établissement public industriel et commercial, ou sous une autre forme juridique de leur choix.

En l'état actuel du droit, l'ensemble des communes peut créer :

– des offices de tourisme et syndicats d'initiative (OT-SI) : ce sont des associations « loi 1901 », créées par les professionnels ;

– des offices du tourisme : en application de la loi n° 92-1341 précitée, ces organismes sont généralement chargés de missions d'accueil, d'information des touristes et de promotion de la commune. Les conseils municipaux peuvent leur donner la nature juridique de leur choix.

Les stations classées et autorisées pour les communes littorales peuvent, par ailleurs, créer des offices municipaux du tourisme. Ce sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Ils sont étroitement contrôlés par le conseil municipal et peuvent beaucoup plus facilement recevoir des fonds publics.

Par ailleurs, des sociétés d'économie mixte locales et les chambres de commerce et d'industrie peuvent être chargées de la gestion d'équipements touristiques.

Les dispositions adoptées par le Sénat étendent à l'ensemble des communes et EPCI la faculté de créer un office de tourisme sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, en modifiant l'article L. 2231-9 du code général des collectivités territoriales. Elles visent par ailleurs à clarifier les missions des offices autres que celles, traditionnelles, d'accueil et d'information des touristes, en reformulant l'article L. 2231-10 du même code. Elle précise, au même article, les conditions dans lesquelles la commune ou l'EPCI peut instituer un office de tourisme et déterminer son statut, en gestion directe ou déléguée, ainsi que ses ressources. Enfin, sur le plan rédactionnel, elle harmonise la désignation de ces

organismes dans le code général des collectivités territoriales en retenant l'appellation « office de tourisme ».

C.— L'ETAT CONSERVE SES FONCTIONS REGALIENNES

L'article 2 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme est modifié en ce sens et dispose que L'Etat ne conserve qu'un certain nombre de fonctions régaliennes :

- définition de la politique touristique nationale,
- réglementation des activités touristiques,
- définition des normes de classement et d'agrément des équipements et des organismes touristiques,
- coopération internationale, et enfin,
- production et diffusion de données statistiques.

D.— LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX VILLES OU STATIONS CLASSEES DE TOURISME SERONT APPLICABLES EN GUYANE (ARTICLE 4 BIS)

Le Sénat a étendu aux villes et stations de tourisme de la Guyane, c'est-à-dire en l'état actuel du droit, à Cayenne, les dispositions applicables aux communes classées stations balnéaires, thermales ou climatiques de métropole, afin notamment de permettre l'implantation de casinos dans ce département.

LA FUTURE REPARTITION DES COMPETENCES ⁽¹⁾

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
<p>Il définit et met en œuvre la politique nationale du tourisme.</p> <p>Il associe les collectivités à sa mise en œuvre.</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>	<p>Elle définit des objectifs à moyen terme du développement touristique régional, coordonne des initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de la promotion et de l'information touristique.</p> <p>Elle assure le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région.</p> <p><i>(article 4 de la loi du 23/12/1992).</i></p>	<p>Il établit, en tant que besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental.</p> <p><i>(article 5 de la loi du 23/12/1992)</i></p>	<p>Elle participe à la mise en œuvre la politique nationale du tourisme</p>
<p>Il définit et conduit les opérations nationales de promotion touristique.</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>			<p>Elle peut créer des offices de tourisme sous forme d'EPIC</p> <p><i>(articles L. 2231-9 et suivants du CGCT)</i></p>
<p>Il fixe les règles et les orientations de la coopération internationale dans le domaine du tourisme et assure sa mise en œuvre.</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>			
<p>Il assure le recueil, l'analyse et la diffusion des données statistiques nationales.</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>			
<p>Il définit les normes de classement ou d'agrément de certains organismes (hôtels, terrains de camping, offices de tourisme, stations classées, etc....).</p> <p><i>(article 2 de la loi du 23/12/1992)</i></p>	<p>Elle instruit les demandes de classement ou d'agrément de certains organismes (hôtels, terrains de camping, offices de tourisme, stations classées, etc....)</p> <p><i>(article 4 de la loi du 23/12/1992)</i></p>		

(1) En l'état actuel du projet de loi (après première lecture Sénat).

DEUXIÈME PARTIE : LES GRANDS ÉQUIPEMENTS

Le présent projet de loi étend les compétences des collectivités territoriales à plusieurs grandes infrastructures de transports et de voies de communication.

La Commission est saisie pour avis du chapitre II du titre I^{er} du projet de loi (articles 22 à 28). Ce chapitre est intitulé « Les grands équipements » et organise le transfert de l'Etat vers les collectivités territoriales de certaines infrastructures.

Les nouvelles responsabilités reconnues aux collectivités territoriales se justifient de deux manières : d'une part, les infrastructures et les voies de communication doivent être gérées en tenant compte des besoins propres à chaque territoire, d'autre part, les usagers doivent pouvoir identifier leurs interlocuteurs et ainsi formuler plus facilement leurs attentes sur la qualité du service.

Les articles 22 et 23 du projet de loi opèrent le transfert des aéroports civils, les articles 24 et 25 celui des ports maritimes, l'article 26 celui des voies et ports fluviaux, l'article 27 celui de certaines voies ferrées et l'article 28 celui des équipements concédés par l'Etat aux sociétés d'aménagement régional.

A.— LE TRANSFERT DES AEROPORTS ET HELISTATIONS CIVILS

L'article 22 du projet de loi pose le principe du transfert de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aéroports aux collectivités territoriales au plus tard le 1^{er} janvier 2007.

1. La situation actuelle : une compétence de l'Etat qui ne se justifie plus

Sur les 350 aéroports répondant à la définition du code de l'aviation civile et ouverts à la circulation aérienne civile, environ les deux tiers appartiennent à l'Etat qui les gère en régie directe, ou par le biais d'un établissement public (par exemple l'établissement public « Aéroport de Paris ») ou d'un concessionnaire. Cette dernière formule est la plus utilisée : les chambres de commerce et d'industrie ont aujourd'hui la concession de 121 aéroports.

Pour la majorité des aéroports relevant de l'Etat, le maintien de la compétence de l'Etat n'est plus justifié. En effet, selon le ministère de l'Equipement, une centaine est « décentralisable » dans la mesure où il s'agit d'aéroports ayant une vocation locale, illustrée par un faible trafic de passagers et de marchandises. Une telle décentralisation est l'objet de l'article 22 du présent projet de loi.

L'Etat a déjà transféré en 2002 la propriété et la gestion de ses quatre aéroports corses à la région (article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse).

En réalité, la décentralisation a été amorcée sur un mode expérimental par l'article 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Jusqu'au 31 décembre 2006, les collectivités territoriales pourront bénéficier d'une expérimentation leur permettant de conclure avec l'Etat des conventions qui détermineront les aéroports donnant lieu à un transfert de compétences en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation.

Le dispositif expérimental prévu à cet article se substitue à ce mécanisme antérieur. Le présent texte ouvre un droit à l'expérimentation, par une collectivité ou un groupement, du transfert d'un aérodrome, dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi. A la sortie de l'expérimentation, est expressément prévu un transfert de plein droit à la collectivité, sauf si celle-ci a fait connaître son opposition avec un préavis de six mois

2. Le transfert d'un nombre important d'aéroports

Selon les informations recueillies par M. Georges Gruillot, rapporteur au Sénat, le transfert de compétences pourrait concerner environ 110 aéroports relevant de la compétence de l'Etat, soit 90 % du trafic commercial français (marchandises) et 8 millions de passagers. Au sein de ce groupe, seule une quinzaine d'aéroports assurent un trafic supérieur à 100 000 passagers et deux aéroports – Clermont-Ferrand et Lille – reçoivent chacun plus d'un million de passagers par an.

Seront exclus de ce transfert :

– les aérodromes présentant un caractère national ou international. La décentralisation n'a de sens que pour des infrastructures ayant un intérêt local. La liste de ces aérodromes exclus du transfert sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Elle pourrait inclure les Aéroports de Paris ⁽¹⁾ et les aérodromes de Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot, Strasbourg-Entzheim et Toulouse-Blagnac ;

– les aérodromes non militaires utilisés pour les besoins de la défense nationale et des autres administrations de l'Etat et dont la liste a été publiée au Journal Officiel (JO n° 263 du 10 novembre 2002).

Le transfert proposé est très souple puisqu'il peut se faire au bénéfice de toute collectivité territoriale intéressée : région, département, commune ou tout groupement de collectivités. Le seul critère est la zone géographique. Le transfert porte sur l'aménagement, l'entretien et la gestion des aéroports et se fait à la demande de la collectivité, cette dernière devant intervenir au plus tard le 31 août 2006. En l'absence de candidature avant cette date, la collectivité attributaire sera désignée de façon unilatérale par le représentant de l'Etat qui se fondera pour son

(1) Aéroports de Paris gère 14 aérodromes, dont le plus important Roissy-Charles de Gaulle traite plus de 75 millions de passagers par an, soit 60 % du trafic de l'ensemble des aéroports français.

choix de collectivité, sur les caractéristiques de l'aérodrome (trafic, zone de chalandise) et les enjeux économiques et d'aménagement du territoire.

Si plusieurs demandes sont présentées dans le délai de notification, le représentant de l'Etat organise une concertation pour aboutir à la présentation d'une unique demande. Les collectivités participant à cette concertation s'accordent alors sur la candidature de l'une d'entre elles, qui est désignée comme bénéficiaire du transfert. En cas d'échec de la concertation, le représentant de l'Etat dans la région désigne la collectivité bénéficiaire du transfert, en tenant compte des caractéristiques de l'aérodrome, notamment de son trafic et de sa zone d'attraction, ainsi que des enjeux économiques et d'aménagement du territoire. La région est prioritaire si elle est candidate.

3. Les principales modifications apportées par le Sénat

a) L'introduction des groupements de collectivités

Le Sénat a adopté plusieurs amendements à l'article 22 ayant pour but d'inclure de manière systématique les groupements de collectivités à chaque étape de la procédure de transfert de compétence.

b) L'information obligatoire par L'Etat des collectivités sur les aéroports transférés

A l'initiative de la commission des lois, le Sénat a adopté un amendement prévoyant que le préfet de département communique aux collectivités et groupements de collectivités territoriales ayant sollicité le transfert toutes les informations dont il dispose. Les collectivités doivent avoir à leur disposition le maximum d'informations de nature économique, sociale et financière sur les aérodromes concernés afin que le transfert se fasse en toute connaissance de cause.

Le rapporteur considère que cette obligation de communication faite à l'Etat n'est pas suffisante. Les informations dont dispose le représentant de l'Etat ne sont pas forcément exhaustives et actualisées.

c) Le délai pour l'élaboration des ordonnances

Le Sénat a modifié l'article 23 qui autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance le code de l'aviation civile pour les dispositions concernant la sécurité des infrastructures et la sûreté aéroportuaire, notamment la mise en place d'une procédure de certification des aéroports utilisés pour les vols internationaux (normes fixées par l'organisation de l'aviation civile internationale) et la définition des compétences respectives de l'Etat et de l'exploitant en matière de contrôle des passagers et des bagages. Le Sénat a adopté un amendement limitant de six à trois mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification.

B.— LE TRANSFERT DES PORTS MARITIMES NON AUTONOMES DE L'ETAT

1. La situation actuelle

La France, qui est le pays d'Europe dont la façade maritime est la plus importante, possède des ports en grand nombre et de toute taille.

L'Etat possède sept ports autonomes ayant une vocation internationale (six en métropole et un à Pointe-à-Pitre), 17 ports d'intérêt national en métropole, 5 ports d'intérêt national d'outre-mer et 4 ports maritimes métropolitains contigus à des ports militaires. Les départements gèrent 304 ports de commerce et de pêche. Les communes gèrent 228 ports de plaisance.

Cette organisation est issue de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui a opéré une importante décentralisation des ports aux collectivités territoriales.

Cette organisation a commencé à être modifiée avec l'article 104 de la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité qui a autorisé les régions, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2006, à prendre en charge à leur demande, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des ports d'intérêt national ainsi que des ports de commerce et de pêche. Pour l'instant, trois régions ont demandé à l'Etat le transfert de ces compétences : la Bretagne, le Languedoc-Roussillon et la Réunion.

Le projet de loi amplifie ce transfert au profit des collectivités territoriales puisque l'article 24 pose le principe du transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports non autonomes de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'ici le 31 décembre 2005.

Ce transfert complet de compétences (propriété, gestion et aménagement) concerne les ports non autonomes. Il s'agit, d'une part, des 22 ports d'intérêt national qui sont des ports de moyenne importance à l'exception de Calais avec des activités de commerce et de tourisme (transports vers la Corse et la Grande-Bretagne), généralement gérés par les chambres de commerce et d'industrie, et d'autre part, des ports maritimes contigus aux ports militaires qui sont au nombre de quatre.

Leur liste est fixée par l'article R. 121-7 du code des ports maritimes et comprend : en métropole, les ports de Calais, Boulogne-sur-Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle, La Pallice et Chef de Baie, des Minimes, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio, Bastia ; et outre-mer, les ports de Fort-de-France, Degrad-des-Cannes, Larivot, Saint-Pierre-et-Miquelon et Port-Réunion.

Les ports autonomes relèveront eux toujours de l'Etat. Cette catégorie, définie par l'article L. 111-1 du code des ports maritimes, regroupe les ports maritimes de commerce « *dont l'importance le justifie* » et pour lesquelles l'administration est confiée à un établissement public. Au nombre de sept, ils ont

une vocation internationale. Avec un tonnage supérieur à 7 millions, ils accueillent les bateaux débarquant en Europe leurs marchandises, notamment du pétrole.

2. Une nouvelle répartition des compétences satisfaisante

a) Faire face au désengagement de l'Etat

Depuis l'édit de Moulins (1550), l'Etat, en France, gère les ports de commerce afin de garantir à tout acteur économique l'accès aux océans. Cependant, cette gestion est de plus en plus critiquée dans la mesure où les fonds et la stratégie manquent. La participation financière de l'Etat est loin d'être exclusive. Ainsi, l'Etat finance à hauteur du tiers seulement les dépenses de travaux d'infrastructures. Le FEDER (fonds européen de développement régional) investit beaucoup ces fonds dans ce type de dépenses. En outre, l'Etat est souvent mal placé pour défendre un intérêt strictement régional.

b) Clarifier la situation actuelle

L'article 24 du présent projet de loi fixe le principe général de répartition des compétences et introduit à cet effet un titre préliminaire intitulé « l'organisation portuaire » dans le livre 1^{er} du code des ports maritimes :

- l'Etat a compétence sur les ports maritimes autonomes (et à titre dérogatoire, les ports maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon) ;
- la région a compétence pour créer les ports maritimes de commerce, responsabilité qui revenait auparavant au département ;
- le département reste compétent pour les ports maritimes de pêche ;
- la commune est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports de plaisance.

Cette répartition générale peut être modifiée de manière souple : toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales peut demander le transfert des compétences de l'Etat pour chacun des ports situés dans son ressort géographique. Il n'y a pas de corrélation faite *a priori* entre une catégorie de port et une catégorie de collectivité. La procédure de transfert s'appuie sur le volontariat de collectivités locales et leurs projets spécifiques de développement.

La procédure en cas de multiplicité des candidatures est identique à celle prévue à l'article 22 pour les aérodromes avec une différence cependant en cas d'absence d'accord. Dans ce scénario, pour les aéroports, c'est la région qui est prioritaire. Pour les ports, l'attribution se fait par type d'infrastructure : à la région les ports de commerce, au département les ports de pêche.

LA RÉPARTITION ACTUELLE DES COMPÉTENCES

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
Création, aménagement et exploitation des ports autonomes et des ports d'intérêt national	Expérimentation de l'aménagement, de l'entretien, de l'exploitation des ports d'intérêt national et de ports de commerce et de pêche par transfert de l'Etat	Création, aménagement et exploitation des ports maritimes, de commerce, de pêche	Police des ports maritimes communaux
Police de la conservation du domaine public fluvial, police de la navigation et définition des règles de sécurité pour l'ensemble des ports, voies navigables et canaux.		Police des ports maritimes départementaux	Ports de plaisance
		Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines	Desserte des îles côtières appartenant à la commune
		Organisation de la desserte des îles sauf si l'île appartient à une commune continentale	
LA FUTURE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES			
ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
Création, aménagement, entretien et gestion des ports autonomes	Création, aménagement, entretien et gestion des ports de commerce	Création, aménagement, entretien et gestion des ports de pêche	Création, aménagement, entretien et gestion des ports de plaisance

Source : Ministère de l'Intérieur

3. Les principales modifications apportées par le Sénat

a) L'introduction des groupements de collectivités

A l'initiative de la Commission des lois, le Sénat a adopté plusieurs amendements tendant à préciser, comme à l'article précédent pour les aéroports que les groupements de collectivités peuvent également se porter candidats et être désignés bénéficiaires du transfert de compétence.

b) Le délai de ratification des ordonnances

Le Sénat a modifié l'article 25 qui habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures destinées à modifier les dispositions régissant actuellement certains aspects des ports maritimes : modifications de la police des ports maritimes afin de tenir compte du transfert de compétences, transposition de dispositions communautaires et actualisation des dispositions relatives aux voies ferrées portuaires afin de favoriser la desserte des ports maritimes. Le Sénat a adopté un amendement limitant de six à trois mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification.

C.— LE TRANSFERT DES VOIES NAVIGABLES FLUVIALES ET DES PORTS INTERIEURS

L'article 26 complète le dispositif introduit par la loi n° 2003-6999 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages en généralisant le transfert de propriété et de compétences des voies et ports fluviaux aux collectivités territoriales.

LA RÉPARTITION ACTUELLE DES COMPÉTENCES

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
Création, aménagement et exploitation des ports autonomes et des ports d'intérêt national.	Création de canaux et de ports fluviaux.	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables transférés aux départements.	–
Police de la conservation du domaine public fluvial, police de la navigation et définition des règles de sécurité pour l'ensemble des ports, voies navigables et canaux. Grandes voies navigables.	Aménagement et exploitation des voies navigables et ports fluviaux transférés à la région.		

Source : Ministère de l'Intérieur

1. La création d'un domaine public fluvial des collectivités territoriales

Le dispositif mis en place par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ouvrait la possibilité aux collectivités demanderesse d'opérer un transfert de la gestion des voies navigables aux régions et de celle des voies non navigables et des ports situés sur ces voies aux départements. Trois régions ont accepté de bénéficier du transfert de compétences proposé : la région Pays-de-Loire, la Bretagne et la Picardie.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a introduit la notion de domaine public fluvial des collectivités locales et de leurs groupements et un dispositif d'expérimentation de transfert aux collectivités territoriales, du domaine public fluvial de l'Etat.

L'article 26 dans sa rédaction initiale prévoit, d'une part, un transfert automatique de la propriété du domaine public fluvial aux trois régions ayant accepté d'en assurer la gestion en application de la loi de 1983 précitée et, d'autre part, un transfert de compétences pour toute collectivité territoriale, et au terme de l'expérimentation un transfert de propriété, un droit de priorité étant cependant reconnu à la région.

Ce transfert porterait sur environ 5 500 kilomètres de voies navigables sur les 8 400 kilomètres existant en France. Il faut préciser que la loi du 30 juillet 2003

susmentionnée prévoit le maintien d'un domaine public fluvial national. Un décret fixera la liste des cours d'eau et canaux d'intérêt national (canaux à grand gabarit destinés aux transports de marchandises, voies d'eau faisant la liaison avec les grands bassins).

2. Le transfert aux collectivités territoriales des ports intérieurs

L'article 26 donne aux collectivités territoriales ou leurs groupements la compétence pour créer, aménager et exploiter les ports intérieurs dont ils ont la propriété. Le transfert des ports intérieurs est réalisé dans les mêmes conditions que pour les voies d'eau à la demande expresse des collectivités territoriales ou de leurs groupements à l'Etat et avec un droit de priorité accordé à la région.

Seront exclus de cette compétence les ports d'intérêt national, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Il s'agit de ports qui doivent rester la propriété de l'Etat en raison de leur importance économique ou pour l'aménagement du territoire (ports autonomes de Paris et de Strasbourg, ports concédés à la Compagnie nationale du Rhône).

En conséquence, l'article 26 prévoit qu'une redevance sera acquittée à l'Etat ou à la collectivité territoriale compétente selon que le port intérieur appartient au domaine public fluvial de l'Etat ou au domaine public d'une collectivité territoriale.

3. Les principales modifications apportées par le Sénat

a) Le transfert « automatique » de propriété

Le Sénat a adopté un amendement retirant le caractère automatique au transfert de propriété prévu à l'article 26 pour les trois régions ayant déjà opéré un transfert de compétences pour les voies navigables (Pays-de-Loire, Bretagne et Picardie). Le transfert de propriété ne se fera qu'à la demande expresse des collectivités concernées.

b) L'information obligatoire des collectivités sur les biens transférés

A l'initiative de la Commission des lois, le Sénat a adopté un amendement prévoyant que le représentant de l'Etat dans le département communique aux collectivités ou groupements candidats au transfert, l'ensemble des informations leur permettant de solliciter ce transfert en toute connaissance de cause.

D.— DISPOSITIONS DIVERSES

1. Compétence départementale en matière de construction et de gestion d'infrastructures de transports ferrés ou guidés de voyageurs

L'article 27 du présent projet de loi donne aux départements une compétence pour créer et exploiter des infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains d'intérêt local, qu'il s'agisse de tramways ou de lignes ferroviaires. A l'heure actuelle, aucun texte ne reconnaît aux départements une telle compétence comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans un avis en date du 25 mars 2003. Or, certains départements ont souhaité exercer une telle compétence (desserte d'aéroport, transports collectifs en zone périurbaine...).

Le présent article insère donc dans la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs une disposition énonçant expressément la compétence des départements pour créer et exploiter des infrastructures de transports de personnes ferrés ou guidés non urbains d'intérêt local.

Il prévoit que les décisions de création ou de modification des dessertes locales des transports établis par les départements interviendront en accord avec l'autorité en charge des transports urbains dans le cadre du périmètre des transports urbains (PTU) dans un souci de coordination du réseau.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux départements d'outre-mer, ni aux départements de la région d'Ile-de-France. La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a confié cette compétence aux régions d'outre-mer. Les transports publics en Ile-de-France sont soumis à un régime dérogatoire au droit commun que le présent projet de loi réforme profondément par les articles 29 à 33.

Le Sénat a adopté l'article 27 sans modification.

2. Transfert aux régions de la propriété des ouvrages de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional (SAR)

L'article 28 vise à transférer aux régions la propriété des biens de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional pour l'exercice de leurs compétences. Ce transfert ne se fera qu'à la demande des régions concernées et non de manière automatique et selon des modalités fixées par convention entre l'Etat et les régions.

Les articles L. 112-8 et L. 112-9 du code rural traitent de la constitution de sociétés d'économie mixte (SEM) chargées d'assurer l'étude, l'exécution et l'exploitation d'ouvrages intéressant plusieurs départements ministériels et mettant en œuvre diverses formes de financement. Ces sociétés, qualifiées de sociétés d'aménagement régional (SAR) comprennent les collectivités territoriales, les institutions consulaires et les organismes bancaires intéressés.

Il existe aujourd'hui quatre SAR créées dans les années 1950 pour la réalisation de grands travaux d'aménagement hydrauliques dans les régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne et Limousin.

La construction des grands ouvrages hydrauliques est aujourd'hui achevée et les biens concernés comprennent des barrages, des canaux, des stations de pompage et des réserves d'eau. La propriété de ces biens concédés sera transférée aux régions, sur demande de leur assemblée délibérante.

Le Sénat a adopté un amendement relatif à la communication obligatoire des informations à la région par le représentant de l'Etat pour un transfert en connaissance de cause des biens concernés.

TROISIEME PARTIE : LES TRANSPORTS DANS LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

La Commission est saisie pour avis du chapitre III du titre II du projet de loi intitulé « Les transports dans la région Ile-de-France » qui réforme en profondeur l'organisation des transports en régime Ile-de-France.

Les articles 29 et 30 mettent un terme à une spécificité francilienne : la présence majoritaire de l'Etat au sein de l'autorité organisatrice des transports publics, le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). Les articles 31 et 32 donnent de nouvelles compétences au STIF en matière d'élaboration du plan de déplacements urbains en Ile-de-France d'une part, et d'organisation des transports scolaires d'autre part.

En matière de transports publics ferroviaires, la décentralisation a fait ses preuves. Il est donc logique que l'Ile-de-France suive ce modèle au bilan positif.

En effet, la régionalisation des transports a d'abord vu le lancement du transport express régional (TER) par la signature de conventions entre les régions et la SNCF. Puis, la loi du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu une expérimentation de transfert de la totalité des compétences en matière de transports ferroviaires. Sept régions se sont portées volontaires (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Limousin).

Le bilan de cette expérimentation a révélé une nette amélioration du service rendu à l'utilisateur : modernisation de gares, mise en circulation de nouvelles rames, adaptation des horaires aux besoins de la population et, surtout, maintien et ouverture de lignes régionales qui auraient été nécessairement délaissées dans le cadre d'une gestion nationale.

Au vu de ces résultats, le transfert des compétences a été étendu à l'ensemble des régions qui ont reçu la contribution antérieurement versée par l'Etat à la SNCF ⁽¹⁾. En 2003, plus de 16 % du budget total des régions (2 milliards d'euros) vont être consacrés au transport ferroviaire des voyageurs, en augmentation de 8 % par rapport à l'année précédente.

1. La situation actuelle : une organisation des transports spécifique à la région Ile-de-France

Le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) résulte de la transformation en 2000 du Syndicat des transports parisiens ⁽²⁾. Il réunit l'Etat, la région Ile-de-France et ses huit départements sous la présidence du préfet de région,

(1) Loi n° 2000-1208 du 13 novembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains.

(2) La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain a introduit la région Ile-de-France et changé le nom du syndicat.

préfet de Paris. Le STIF est l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France et coordonne les 12 millions de voyages effectués quotidiennement sur le réseau du métro, le réseau ferré, les lignes de tramway et d'autobus (la part des transports en commun représente 30 % des déplacements mécanisés). Il exerce essentiellement deux missions :

– l'organisation des transports en commun : le STIF coordonne l'activité de la RATP, de la SNCF Ile-de-France et des 90 opérateurs privés. Il définit les conditions générales d'exploitation, détermine les itinéraires, la durée et la fréquence des services. Il assure l'équilibre financier du fonctionnement des transports publics en dotant, chaque année, les transporteurs de 3,35 milliards d'euros financés grâce au versement de transport et aux contributions des collectivités publiques. Il crée les titres de transport et fixe les tarifs. Il approuve les contrats qui définissent les obligations financières du STIF vis-à-vis de la RATP et de la SNCF ;

– la modernisation des transports en commun : le STIF approuve les grands projets d'infrastructure du contrat de plan et cofinance avec la région des équipements améliorant la qualité de service grâce à la moitié (soit environ 76 millions d'euros par an) du produit des amendes automobiles collectées en Ile-de-France.

2. La mise en place d'un syndicat « régionalisé » des transports pour l'Ile-de-France

L'organisation des transports en Ile-de-France est très éloignée des principes et modalités issues de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Le rôle de l'Etat y est prépondérant alors que sur le reste du territoire français, l'organisation du transport régional de personnes est du ressort exclusif des collectivités territoriales.

En effet, d'une part l'Etat est représenté dans le conseil d'administration du STIF, par un nombre de représentants égal à celui des représentants des collectivités territoriales et, d'autre part, il assure la tutelle sur les entreprises publiques (RATP, SNCF) qui assurent plus de 90 % de l'offre de transport en Ile-de-France.

L'article 29 prévoit le retrait de l'Etat du conseil d'administration du STIF à compter du 1^{er} janvier 2005. Le conseil d'administration comprendra donc des représentants de la région, qui disposeront de la majorité des sièges, de la ville de Paris et des sept autres départements franciliens. Le président du syndicat sera élu parmi les représentants du conseil régional d'Ile-de-France. La collectivité de rattachement du STIF ne peut être que la région, compte tenu de l'importance des financements qu'elle consacre aux investissements de transports collectifs.

Par ailleurs, le projet de loi élargit de manière importante les compétences du syndicat. Premièrement, le syndicat se voit confier l'élaboration et la révision du plan de déplacements urbains (PDU) jusqu'alors piloté par le ministère des transports. Avec cette nouvelle prérogative, le syndicat pourra être une autorité organisatrice à part entière, comme c'est le cas en province, par exemple avec le SYTRAL (Syndicat mixte des transports en commun pour l'agglomération

lyonnaise) à Lyon. L'article 31 prévoit donc que le conseil régional d'Ile-de-France arrêtera, sur proposition du syndicat, un projet de plan de déplacements urbains. Deuxièmement, le STIF pourra être maître d'ouvrage des projets d'infrastructures comme c'est le cas, là encore, en province. Cette possibilité est nécessaire pour mener à bien des projets de transport en commun empruntant des voiries qui relèvent de différentes collectivités (communes, départements, Etat). Troisièmement, le STIF sera responsable des services de transport fluvial régulier de voyageurs, l'Etat restant responsable de la police de la navigation. Aujourd'hui, les rivières franciliennes, essentiellement la Seine, sont sous-utilisées en matière de transports publics. Enfin, de nouvelles missions sont dévolues au STIF : services des transports scolaires, service de transport pour les personnes à mobilité réduite et services de transport à la demande. Ces services sont en province de la compétence des départements. L'article 32 transfère au STIF la responsabilité des transports scolaires (compétences et dépenses). Depuis le 1^{er} septembre 1984, l'organisation et le financement des transports scolaires sont confiés aux départements et aux autorités organisatrices de transports urbains. En Ile-de-France, ce dispositif prévu par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs n'a jamais été appliqué : c'est l'Etat qui y organise le transport scolaire et en finance les charges sur le budget de l'enseignement scolaire et supérieur.

LA FUTURE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES POUR LES TRANSPORTS PUBLICS

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
Elaboration du schéma multimodal de services collectifs de transports de voyageurs et de transports de marchandises	<p>Organisation des transports ferroviaires régionaux</p> <p>Organisation de transports routiers non urbains de personnes d'intérêt régional</p> <p><i>Pleine responsabilité, organisation et fonctionnement des réseaux de transports à la région Ile-de-France (transports publics et transports scolaires)</i></p>	<p>Organisation de transports routiers non urbains de personnes</p> <p>Elaboration du plan départemental (services réguliers et services à la demande)</p>	<p>Organisation des transports urbains de personnes</p> <p>Elaboration du plan de déplacements urbains</p>

Source : Ministère de l'Intérieur.

3. Les ressources du nouveau syndicat

L'article 30 fixe les modalités de financement du syndicat.

A côté des six catégories actuelles de ressources, sont attribuées au syndicat trois nouvelles catégories de ressources afin de compenser l'absence de contribution de l'Etat en tant que membre du syndicat. En outre, l'article prévoit, en vertu du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la compensation par l'Etat des charges nouvelles découlant de la nouvelle compétence octroyée au Syndicat.

RESSOURCES DU SYNDICAT
(budget 2002 = 3,5 milliards d'euros)

6 catégories de ressources – concours financiers de membres, ce concours sera amputé de plus de la moitié de son montant en raison du retrait de l'Etat du Syndicat – versement de transport – part du produit des amendes de police relatives à la circulation routière – autres contributions pour les politiques d'aide à l'usage des transports pour certaines catégories d'usagers (handicapés, ...) – produit du domaine du Syndicat – redevances pour services rendus
3 nouvelles catégories de ressources – dotation forfaitaire de l'Etat – produit des emprunts – versements au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
• Dotation de compensation de l'Etat assurée par le transfert de la TIPP.

Cet article décentralise la fixation du taux de versement de transport en région Ile-de-France. Aujourd'hui, un versement de transport est exigé de toute personne physique ou morale employant plus de neuf salariés. Le taux de versement (pourcentage des salaires payés) est fixé par décret. En 2001, les entreprises d'Ile-de-France ont versé au Syndicat 2,15 milliards d'euros.

Il convient de noter que l'article 30 complète l'ordonnance du 7 janvier 1959 en prévoyant un concours financier de l'Etat destiné à prendre en charge les coûts liés à la retraite des employés de la régie autonome des transports parisiens (RATP). A l'heure actuelle, l'Etat finance, par sa contribution annuelle au Syndicat, la moitié du besoin de financement de la régie pour les prestations vieillesse, ce besoin de financement s'élevant à un peu plus de 400 millions d'euros en 2002.

QUATRIEME PARTIE : LA GESTION DES DECHETS (ARTICLES 36 A 38)

Ces articles constituent les seules dispositions environnementales du projet de loi et ne portent que sur la décentralisation de la compétence d'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers.

Le code de l'environnement liste trois catégories de plans de gestion de déchets :

- des plans nationaux, à l'article L. 541-11, pour les déchets contenant ou contaminés par des PCB (polychlorobiphényles) ;
- des plans régionaux, à l'article L. 541-13, pour les déchets industriels spéciaux (PREDIS) ;
- des plans départementaux ou interdépartementaux, à l'article L. 541-14, pour les déchets ménagers et assimilés.

En l'état actuel du droit, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a déjà opéré le transfert de la compétence d'élaboration des PREDIS vers les régions.

Par ailleurs, depuis la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les départements ont également la possibilité de demander le transfert de la compétence d'élaboration du plan d'élimination des déchets ménagers, mais ce transfert reste facultatif. A ce jour, seuls douze départements ont opéré le transfert, les Bouches-du-Rhône devant le faire très prochainement. Vingt-sept plans sont en cours d'élaboration ou de révision.

LA REPARTITION ACTUELLE DES COMPETENCES

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
Il est responsable des plans départementaux d'élimination des déchets des ménages. <i>(article L. 541-14 du code de l'environnement)</i>	Elle est responsable du plan régional d'élimination des déchets industriels. <i>(article L. 541-13 du code de l'environnement)</i>	Il est responsable du plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et autres déchets lorsque la compétence a été demandée à l'Etat (une dizaine de départements) <i>(article L. 541-14 du code de l'environnement)</i>	Elle est responsable de la collecte et du traitement des ordures ménagères <i>(article L. 2224-13 du CGCT)</i>
		Il peut assurer par convention, pour le compte d'une commune ou d'un EPCI, l'élimination des déchets des ménages. <i>(article L. 2224-13 du CGCT)</i>	

A.— LA COMPETENCE D'ELABORATION DES PLANS D'ELIMINATION DES DECHETS MENAGERS ATTRIBUEE AUX DEPARTEMENTS (ARTICLE 36)

Dans le cadre de l'article 36 du projet de loi, la responsabilité de l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers, inscrite à l'article L. 541-14 du code de l'environnement, est désormais automatiquement confiée aux départements, et pour l'Ile-de-France à la région. Cette compétence de droit commun des départements doit favoriser une implication croissante des collectivités territoriales dans ce secteur et aboutir à une réflexion prospective, afin de mettre en œuvre des moyens novateurs pour organiser la collecte et l'élimination des déchets ménagers, en respectant des normes aujourd'hui très largement encadrées par la législation communautaire.

Les plans, en ce qu'ils définissent les grandes orientations pour les années à venir et mettent en cohérence les différents projets locaux, ont logiquement vocation à être élaborés en très étroite collaboration avec les collectivités locales. C'est d'ailleurs ce constat qui avait poussé le législateur à prévoir cette possibilité dès 1995.

Votre rapporteur estime que cette concertation trouvera clairement sa place dans le cadre de la commission consultative départementale. Dans cette optique, un certain nombre d'amendements rédactionnels ont été adoptés à l'article 36 du projet de loi par le Sénat, visant principalement à mieux associer les collectivités locales, notamment dans le cas de l'Ile-de-France, et les associations de consommateurs, à l'élaboration du plan d'élimination des ordures ménagères ⁽¹⁾.

Le Sénat a par ailleurs adopté un amendement de précision, qui dispose que l'avis des personnes et collectivités consultées est réputé favorable s'il n'a pas été formulé dans un délai de trois mois, afin de ne pas paralyser la procédure ⁽²⁾.

B.— LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE SENAT

1. La possibilité d'une maîtrise d'ouvrage déléguée au département pour la réalisation d'équipements d'élimination des ordures

Enfin, de manière à faciliter la réalisation des équipements identifiés par le plan d'élimination des déchets ménagers, le Sénat a adopté un amendement modifiant l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales et permettant aux départements d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'équipements d'élimination des ordures ménagères pour le compte des communes ou de leurs EPCI.

Comme l'avait rappelé M. Gérard Miquel, sénateur, lors des débats en séance publique, « *la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets avait donné dix ans aux collectivités territoriales pour mettre en place les dispositifs d'une*

(1) V et VI de l'article L. 541-14 du code de l'environnement.

(2) VII de l'article L. 541-14 du code de l'environnement.

bonne gestion environnementale des déchets ménagers. Force est de constater aujourd'hui qu'il reste beaucoup à faire. La sensibilité de nos concitoyens face à ces problèmes s'est accentuée dans les mêmes proportions que nos difficultés à faire accepter des installations pourtant indispensables. En outre, la France a été condamnée le 2 mai 2002 par la Cour de justice européenne (...) Si nous en sommes arrivés là, c'est parce que nous n'avons pas trouvé le niveau le plus approprié de l'organisation territoriale. Dans de très nombreux cas, la commune ne peut plus assumer cette compétence. (...) Je considère que, en donnant aux départements la compétence « élaboration des plans d'élimination des déchets », nous n'avons fait qu'une partie du chemin. Nous devons aller plus loin et permettre aux départements qui le souhaitent d'assurer, à titre expérimental, la compétence « gestion des déchets » ».

2. Des modifications mineures en matière de plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS)

La compétence d'élaboration ayant déjà été transférée aux régions, le Sénat a adopté deux dispositions de coordination prévoyant que, pour les plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS), comme pour les plans d'élimination des déchets ménagers :

– le préfet devra demander au président du conseil régional une nouvelle délibération ou la mise en révision du plan, avant de pouvoir se substituer aux autorités défallantes (*article 37 du projet de loi modifiant l'article L. 541-15 du code de l'environnement*) ;

– lorsque le préfet se substituera à la région, il devra solliciter l'avis du conseil régional avant de faire adopter le plan (*article 37 bis du projet de loi modifiant l'article L. 541-13 du code de l'environnement*).

LA FUTURE REPARTITION DES COMPETENCES ⁽¹⁾

ETAT	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE (OU EPCI)
<p>Sous certaines conditions, il peut demander une nouvelle délibération ou une mise en révision des plans d'élimination des déchets ménagers et des plans d'élimination des déchets industriels et spéciaux au conseil régional ou au conseil général et, en cas de défaillance, se substituer à ces organes.</p> <p><i>(article L. 541-15 du code de l'environnement)</i></p>	<p>Elle est responsable du plan régional d'élimination des déchets industriels.</p> <p><i>(article L. 541-13 du code de l'environnement)</i></p>	<p>Il est responsable du plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers.</p> <p><i>(article L. 541-14 du code de l'environnement)</i></p>	<p>Elle est responsable de la collecte et du traitement des ordures ménagères.</p> <p><i>(article L. 2224-13 du CGCT)</i></p>
	<p>Elle est responsable du plan régional d'élimination des déchets ménagers pour la région Ile-de-France.</p> <p><i>(article L. 541-14 du code de l'environnement)</i></p>	<p>Il peut assurer par convention, pour le compte d'une commune ou d'un EPCI, l'élimination des déchets des ménages.</p> <p>Il peut assurer la maîtrise d'ouvrage, pour le compte d'une commune ou d'un EPCI, des équipements d'élimination des déchets des ménages.</p> <p><i>(article L. 2224-13 du CGCT)</i></p>	

(1) En l'état actuel du projet de loi (après première lecture Sénat).

CINQUIEME PARTIE : LE LOGEMENT ET L'URBANISME

Le chapitre III du titre III du projet de loi comporte d'importantes dispositions en matière de logement social et de logement pour les étudiants, la plus importante étant la délégation de compétences pour la gestion et l'attribution des aides à la pierre. Il comporte également deux dispositions relatives à l'urbanisme.

La politique du logement social fait ainsi l'objet d'une délégation de compétence pour la gestion des aides à la pierre, principalement aux structures intercommunales et accessoirement aux départements. Par ailleurs, les départements deviennent seuls compétents pour tous les fonds de solidarité liés au logement (FSL, fonds eau, électricité et téléphone), qui sont par ailleurs fusionnés.

Ces divers transferts partent d'un constat simple. Dans notre pays, l'Etat n'a plus « les commandes directes » de la politique du logement. Certes, il débloque les crédits et les met à disposition des collectivités locales et des bailleurs sociaux. Il incite également, par le biais d'avantages fiscaux, les investisseurs privés à la construction et à la rénovation de logements. Mais il ne décide plus du lancement des opérations. Par ailleurs, l'empilement des outils nationaux débouche sur une complexité incompréhensible par les acteurs.

Enfin, au niveau local, les habitants considèrent généralement leur municipalité ou l'agglomération comme responsable de la politique du logement.

Parallèlement, il convient de rappeler que ces nouvelles dispositions ne sont pas les seules qui auront un impact important sur les politiques locales de l'habitat. Pour mesurer la portée du futur dispositif, il convient également de souligner l'importance :

– de la récente loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et le renouvellement urbain (« Loi Borloo ») qui crée une agence centrale (ANRU) attribuant directement ses crédits en fonction des opérations, sans passer par le mécanisme de déconcentration / délégation prévu par le présent projet ;

– du futur projet de loi de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, initialement intitulé « un logement pour tous », mais qui sera sans doute scindé en deux volets, celui concernant l'accession étant présenté en premier. L'un ou l'autre de ces projets de loi comportera une réforme du conventionnement des organismes HLM, une réforme de la politique d'attribution (et notamment du rôle des collectivités territoriales dans ces politiques) et une réforme du statut des offices publics.

Ces trois textes, dont il convient d'assurer la coordination, auront un impact important, non seulement sur les orientations générales de la politique de l'habitat, mais aussi sur la recomposition des opérateurs du logement social en fonction des nouvelles responsabilités locales.

I.— LE ROLE ACTUEL DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA POLITIQUE DE L'HABITAT

Même si la politique de l'habitat et celle du logement social sont aujourd'hui nationales, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite « loi Deferre » reconnaît déjà une possibilité d'intervention à chaque collectivité territoriale : « *Les communes, les départements, les régions définissent dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat* ».

Cette loi permet également aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de définir un programme local de l'habitat (PLH) déterminant les opérations prioritaires dans ce domaine. Le tableau ci-dessous récapitule cette répartition complexe des compétences que le présent projet de loi tente de clarifier.

LA REPARTITION ACTUELLE DES COMPETENCES

ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE OU EPCI
Aides financières au logement hors ZUS : - Définition - Fixation du montant en loi de finances - Répartition des crédits déconcentrés par le préfet de région pour chaque département. - Gestion par le préfet de département.	Participation au financement du logement.	Participation au financement du logement.	Participation au financement du logement.
Aides financières au logement en zone urbaine sensible (ZUS) : - Définition - Fixation du montant en loi de finances - Répartition centralisée des crédits par l'Agence nationale de Rénovation Urbaine (ANRU).	Participation au financement.	Participation au financement.	Participation au financement.
Élaboration et mise en œuvre du PDALPD.	Définition des priorités en matière d'habitat. Associée à l'élaboration du PDALPD.	Définition des priorités en matière d'habitat. Élaboration et mise en œuvre du PDALPD.	Définition des priorités en matière d'habitat. Associée à l'élaboration du PDALPD. Programme local de l'habitat (PLH) sur tout ou partie de l'agglomération ou des communes.
Définition des règles en matière d' attribution de logements sociaux. Droit de réservation en matière d'attribution de logements sociaux au profit des personnes prioritaires.			Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux.
Signature des conventions OPAH , conjointement avec la commune ou l'EPCI et l'ANAH.			Signature des conventions OPAH , conjointement avec l'Etat et l'ANAH.
		Autorité de rattachement des OPAC.	Autorité de rattachement des OPHLM.
Tutelle de l' ANAH et aides à la rénovation de l'habitat privé : - Définition - Fixation du montant en loi de finances - Répartition des crédits déconcentrés par le préfet de région pour chaque département. - Gestion par l'ANAH, par délégation du préfet de département.			
Financement et mise en œuvre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), institué par le PDALPD.		Financement et mise en œuvre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), institué par le PDALPD. Fonds eau, électricité, téléphone.	
Résidences universitaires : - financement - construction - réhabilitation - attribution aux étudiants			

**A.— LES COMPETENCES DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS :
LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT**

Les nombreuses lois visant à favoriser la coopération intercommunale ont progressivement précisé la compétence des groupements de communes et, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont une compétence obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire.

Cette compétence obligatoire intègre :

- Le programme local de l'habitat ;
- La politique du logement d'intérêt communautaire ;
- Les actions et aides financières en faveur du logement social ;
- Les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat ;
- L'action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- L'amélioration du parc immobilier bâti.

Ces mêmes compétences font partie des compétences optionnelles des communautés de communes.

Les programmes locaux de l'habitat

La loi SRU a confirmé le rôle important du PLH dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Toutefois, la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat a précisé que les PLU et les cartes communales devront désormais être compatibles avec les PLH, alors que la loi SRU prévoyait une opposabilité plus stricte.

Aujourd'hui, élaborer un PLH constitue une démarche prospective qui permet d'articuler l'ensemble des composantes souvent dispersées d'une politique locale de l'habitat :

- programmation de l'offre nouvelle (construction et amélioration),
- politiques d'attribution des logements sociaux,
- diagnostic des quartiers anciens préalable aux démarches d'OPAH et de RHI,
- réflexions préalables à un projet de renouvellement urbain,
- gestion urbaine de proximité,
- articulation avec les politiques contractuelles (contrat d'agglomération, politique de la ville, GPV, ORU...).

Au 1^{er} janvier 2003, on dénombrait 192 PLH approuvés et considérés comme actifs et 135 PLH en projet ou en cours d'élaboration. 46 EPCI sont dotés d'un PLH sur les 143 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines françaises. La nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques locales de l'habitat à une échelle intercommunale est aujourd'hui clairement admise. Les PLH communaux sont rares et souvent anciens, à l'exception toutefois notable de l'Île-de-France, ce qui s'explique à la fois par l'étendue du bassin d'habitat et la faiblesse de l'intercommunalité, notamment en ce qui concerne le logement.

Les communes et leurs groupements agissent également sur la production de logements par différents moyens : apport de terrains, prise en charge des surcoûts fonciers, réalisation de la viabilité, mais surtout garantie des emprunts contractés par les organismes HLM pour la construction de logements sociaux.

Ils interviennent enfin dans le cadre des opérations de réhabilitation, principalement dans le financement d'actions d'accompagnement : réalisation d'aménagements urbains ou accompagnement social des populations.

B.— LES COMPETENCES DES DÉPARTEMENTS : UN SOUTIEN CONSEQUENT A LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Au travers des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés (PDALPD), ils participent avec l'Etat à la définition et à la mise en œuvre au plan local de la politique du logement des plus défavorisés.

Un certain nombre de départements accorde également fréquemment des aides ciblées aux ménages (aides à l'accession, aides à l'amélioration du logement, aides aux personnes âgées, aux handicapés, aux agriculteurs).

Ils disposent souvent de systèmes d'accompagnement à l'action des communes, et principalement des communes rurales : aide aux lotissements communaux, soutien au montage d'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat), aide à la réhabilitation.

Ils apportent, seuls ou en complément des communes, leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM.

Par ailleurs, un certain nombre de départements ont signé des conventions pluriannuelles sur le logement avec l'Etat et les différents acteurs territoriaux de l'habitat afin de relancer la construction de logements sociaux.

Plus récemment, quelques départements ont commencé à intervenir pour subventionner directement des opérations de logements sociaux (aides à la réhabilitation, subventions pour les prêts locatifs aidés à vocation très sociale (PLA-TS), ou les PLA, notamment pour aider les étudiants à trouver un logement).

C.— LE ROLE PLUS LIMITE DES REGIONS

Les régions interviennent dans le cadre d'aménagements urbains ou d'accompagnement des OPAH, en soutien des communes. Elles prennent par ailleurs en charge, dans certaines zones très urbanisées, une partie du surcoût du foncier. Quelques régions mènent une politique en faveur du PLA à vocation très sociale (PLA-TS).

II.— LES MODIFICATIONS PROPOSEES POUR LE LOGEMENT

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit en quelque sorte de donner aux collectivités les moyens d’assumer des missions de plus en plus nombreuses dans le domaine du logement et, plus largement, de la politique de l’habitat. Il rapprochera la politique du logement de son territoire et permettra aux collectivités de disposer de tous les outils pour mener une politique de l’habitat efficace et pertinente.

Il est par contre indispensable que l’Etat, tout en tenant compte de la diversité des situations régionales et locales, reste le garant des grands équilibres et de la solidarité nationale. C’est pour cette raison que les aides fiscales et les aides à la personne, de même que la réglementation, resteront de la responsabilité de l’Etat.

A.— LE LOGEMENT SOCIAL ET LES AIDES A LA PIERRE (ARTICLES 49A A 51)

1. Le contingent préfectoral (article 49A) : améliorer le projet de loi initial

LA FUTURE REPARTITION DES COMPETENCES ⁽¹⁾

ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE OU EPCI
Définition des règles en matière d’ attribution de logements sociaux .			Participation aux commissions d’attribution des logements locatifs sociaux. Attribution des logements sociaux au profit des personnes prioritaires (ex « contingent préfectoral »).

Ce nouvel article, introduit par la Commission des lois du Sénat, transfère au maire ou, par délégation du maire, au président d’un établissement public de coopération intercommunale, la compétence sur le contingent de logements réservés aux personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées, dit « contingent préfectoral », en modifiant l’article L. 441-1 du code de la construction et de l’habitation.

En l’état actuel du droit, l’article L. 441-1 dispose qu’un décret en Conseil d’Etat doit notamment :

- déterminer les conditions d’attribution des logements locatifs sociaux ;

(1) En l’état actuel du projet de loi (après la première lecture au Sénat).

- fixer des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes en situation de handicap ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, de personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement ;
- fixer les conditions de consultation du maire de la commune d'implantation des logements ;
- fixer les limites et les conditions de réservation de logements :
 - *par les organismes d'HLM*, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière ;
 - *par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale*, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière ;
 - ***par le représentant de l'Etat dans le département*** au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

L'article L. 441-1 précise par ailleurs que ce « contingent préfectoral » est fixé par l'article R. 4441-5 du code de la construction et de l'habitation à 30 % au plus des logements locatifs sociaux, dont 5 % au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat. De nombreux cas de délégation de fait, dans certaines communes ou groupements, existent déjà, là où la tension sur la demande de logement social n'est pas telle que tout demandeur ne trouve pas de place dans le logement social. Le préfet n'en conserve pas moins la responsabilité de permettre l'accès à un logement des personnes les plus fragiles ou les plus en difficulté.

Parallèlement, le total des logements réservés aux collectivités territoriales, à leurs groupements, ou éventuellement aux chambres de commerce et d'industrie, en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts, ne représente généralement pas plus de 20 % des logements de chaque programme.

La Commission des lois du Sénat a estimé que « *le droit au logement devait être mis en œuvre au plus près des réalités* » et que « *le maire semblait mieux placé que le préfet pour connaître les vacances de logements et les besoins de la population* ». Par ailleurs, comme le rappelait M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de cette Commission, lors des débats, il est bien entendu que « *le maire devra attribuer les logements sociaux au profit des personnes prioritaires, notamment aux personnes mal logées et défavorisées, que l'on s'attache toujours à déterminer avec beaucoup de soin* ».

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a, quant à lui, tenu à préciser qu'« *au cours de la navette, il nous faudra établir un dispositif permettant à l'Etat de s'assurer de l'absence de tout clientélisme, de toute discrimination et faisant en sorte que les préfets exercent réellement les pouvoirs qui leur sont confiés. Étant déchargés de la responsabilité d'attribution de leurs*

contingents, les préfets pourront enfin se livrer à un véritable contrôle qui offrira les garanties que j'ai mentionnées ».

Si cet article vise à répondre aux attentes légitimes des élus, et en particulier des maires, ses modalités d'application posent un problème de cohérence avec l'esprit général de la loi.

Il s'agit en premier lieu d'un transfert, et non d'une délégation, comme pour les aides à la pierre. En cas de transfert, la compétence de l'Etat est, de manière irréversible et inconditionnelle, transférée à la collectivité, alors qu'en cas de délégation, la compétence reste celle de l'Etat, mais encadrée conventionnellement et exercée par une collectivité.

Le projet de loi permettait, dans sa rédaction initiale (à l'article 49 II), la délégation du « contingent préfectoral », la convention de délégation signée entre l'Etat et l'EPCI (article L. 301-5-1 nouveau) ou le département (L. 301-5-2 nouveau) devant prévoir « *les conditions de délégation de tout ou partie des réservations de logements dont bénéficie, au titre de l'article L. 441-1, le représentant de l'Etat dans le département* ». En proposant une délégation formalisée à l'EPCI qui, par ailleurs, recevrait délégation pour répartir les aides à la pierre, le gouvernement souhaitait confier (pendant la durée de la convention de délégation) l'ensemble des outils de l'action publique dans le domaine du logement à une même autorité qui, ayant à la fois la proximité du terrain et la vision d'ensemble sur le bassin d'habitat, était la mieux à même de concilier la mise en œuvre du droit au logement et la prise en compte des équilibres sociaux des quartiers. La cohérence du dispositif était préservée, même si votre rapporteur estime malgré tout que le dispositif de délégation devrait prévoir une possibilité de subdélégation au maire, qui doit rester responsable de la « politique de peuplement » sur son territoire.

En deuxième lieu, dans le texte adopté par le Sénat, ce transfert concerne le maire, alors que le projet de loi privilégie l'EPCI. On pourrait donc se retrouver dans des situations où les décisions de subvention et certaines décisions concernant la gestion des logements sociaux (marges d'adaptation à la réglementation en vigueur) seront prises par l'EPCI et ne seront pas forcément cohérentes avec celles prises par le maire.

En troisième lieu, l'équilibre du système est également rompu du fait que ce transfert de la réservation de 30 % des logements sociaux (au maximum) pourrait dissuader :

- les maires d'accorder leur garantie aux emprunts permettant la production d'HLM, garantie qui ouvrirait droit à réservation de logements, puisqu'ils bénéficieraient de cette réservation par le biais du contingent ;
- les EPCI et les départements de conclure des conventions, puisqu'il n'existe plus de contrepartie en termes de réservation de logements.

Votre rapporteur vous proposera un amendement visant à modifier le dispositif initial de délégation aux EPCI avec possibilité de subdélégation aux maires.

2. Les aides à la pierre (article 49)

LA FUTURE REPARTITION DES COMPETENCES ⁽¹⁾

ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE OU EPCI
	Participation au financement du logement.	Participation au financement du logement.	Participation au financement du logement.
Aides financières au logement hors ZUS : - Définition - Fixation du montant en loi de finances - Répartition des crédits déconcentrés par le préfet de région pour chaque département. - Gestion par le préfet de département pour les zones n'ayant pas passé de convention de délégation avec l'Etat.		Aides financières au logement hors ZUS (pour les départements ayant passé une convention de délégation avec l'Etat) : - Gestion (hors EPCI ayant passé une convention de délégation avec l'Etat).	Aides financières au logement hors ZUS (pour les EPCI ayant passé de convention de délégation avec l'Etat) : - Gestion.
Aides financières au logement en zone urbaine sensible (ZUS) : - Définition - Fixation du montant en loi de finances - Répartition et gestion centralisées des crédits par l'Agence nationale de Renovation Urbaine (ANRU). - Préparation, évaluation et suivi local par le préfet de département des conventions de délégation passées entre l'ANRU et les EPCI ou départements.		Aides financières au logement en zone urbaine sensible (ZUS) (pour les départements ayant passé une convention de délégation avec l'Etat) : - Gestion (hors EPCI ayant passé une convention de délégation avec l'Etat).	Aides financières au logement en zone urbaine sensible (ZUS) (pour les EPCI ayant passé une convention de délégation avec l'Etat) : - Gestion.
	Définition des priorités en matière d'habitat.	Définition des priorités en matière d'habitat. Élaboration et mise en œuvre du PDALPD.	Définition des priorités en matière d'habitat. Associée à l'élaboration du PDALPD. Programme local de l'habitat (PLH) sur l'ensemble du périmètre de l'EPCI.
Signature des conventions OPAH , conjointement avec la commune ou l'EPCI et l'ANAH.			Signature des conventions OPAH , conjointement avec l'Etat et l'ANAH.
		Autorité de rattachement des OPAC.	Autorité de rattachement des OPHLM.

(1) En l'état actuel du projet de loi (après la première lecture au Sénat).

Le projet de loi prévoyait initialement une délégation des crédits relatifs aux aides à la pierre aux communautés urbaines ou d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes remplissant les conditions pour devenir communauté d'agglomération c'est-à-dire ayant une population de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dès lors que ces groupements sont dotés d'un programme local de l'habitat (PLH).

Parallèlement, le département pouvait solliciter cette délégation sur l'ensemble du territoire départemental, à l'exception des territoires des structures intercommunales qui avaient demandé à bénéficier de la délégation de compétence.

Les sénateurs ont apporté une modification majeure au dispositif proposé en supprimant le seuil de 50 000 habitants et en permettant ainsi à toute communauté de communes qui disposera d'un PLH de demander la délégation.

a) La question du niveau pertinent de décentralisation

En matière de logement, les questions d'équilibre social se jouent toujours au niveau du bassin d'habitat. Ce bassin, en fonction des zones concernées, peut être plus ou moins vaste. Selon l'INSEE, un bassin d'habitat constitue « *une zone composée de communes à l'intérieur desquelles les ménages localisent la plupart de leurs pratiques en matière de logement, de travail et de consommation* ».

Un zonage des bassins d'habitat est établi par les directions départementales de l'équipement et éventuellement validé par les commissions départementales de l'habitat. Il n'a pas de fondement juridique, mais constitue un outil d'études des phénomènes liés à l'habitat en matière de caractéristiques du parc de logements, de pratiques des ménages, d'évaluation des besoins...

Les départements peuvent donc être découpés en plusieurs bassins d'habitat. Les EPCI, quant à eux, correspondent souvent plus à « l'unité urbaine », le bassin d'habitat, lui, est plus proche de l'aire urbaine (zone déterminée par les déplacements). Dans les zones urbaines, l'agglomération reste malgré tout la zone la plus proche du bassin d'habitat, ce qui n'est pas le cas dans les zones rurales.

La notion de bassin d'habitat est assez mal adaptée aux zones rurales et il est difficile de fixer des limites non arbitraires, du fait d'un habitat plus dispersé.

Ainsi, on comprend mieux la difficulté d'édicter une règle valable pour l'ensemble du territoire, tant les situations locales sont diverses. Par ailleurs, les périmètres des groupements de communes ne correspondent pas forcément toujours aux périmètres fonctionnels des bassins d'habitat.

Pour autant, votre rapporteur estime que la cohérence du dispositif impose que les EPCI disposent d'une certaine surface financière et de moyens matériels et humains pour assumer cette délégation, et vous propose donc de réintroduire un seuil de 50 000 habitants pour les communautés de communes.

Les établissements publics de coopération intercommunale renforcés par les modifications intervenues au Sénat

Dans le cadre du projet de loi initial, l'Etat pouvait déléguer sa compétence en matière d'aides à la pierre à une communauté urbaine ou d'agglomération, à un syndicat d'agglomération nouvelle ou à une communauté de communes de plus de 50 000 habitants, dès lors que le groupement avait défini ses orientations stratégiques en matière de logement au travers d'un programme local de l'habitat (PLH) ⁽¹⁾.

Le Sénat a adopté un amendement visant à permettre la délégation de compétence à l'ensemble des communautés de communes, en supprimant le seuil démographique de 50 000 habitants, au motif que tout EPCI qui s'engage dans une démarche « PLH » dispose d'une vision prospective de la politique de l'habitat qu'il souhaite mener sur son territoire.

Comme le soulignait M. Dominique Braye, sénateur, lors des débats au Sénat, instaurer un seuil n'est pas des plus pertinents, « *car il existe de nombreuses communautés de communes ayant moins de 50 000 habitants et quelquefois moins de 20 000 qui se sont dotées des moyens pour mener une véritable politique de l'habitat, au service de tous leurs habitants. Le seul critère objectif pouvant conditionner cette faculté de délégation est la nécessité de disposer de l'outil adapté, à savoir le programme local de l'habitat pour définir cette politique (...), qui doit préciser les dispositifs d'observation de l'habitat, recenser les besoins et définir les priorités. Au surplus, le PLH est renforcé par les dispositions du projet de loi qui en font l'outil indispensable permettant aux EPCI de mettre en œuvre une politique du logement pertinente à l'échelle du bassin d'habitat, avec une véritable vision programmatique* ».

Il convient malgré tout d'être conscient que cette modification entraîne une rupture dans l'équilibre du projet de loi :

– en « éclatant » le circuit de délégation vers des EPCI bien plus nombreux que ce qui était initialement prévu ;

– en redonnant au préfet un pouvoir d'appréciation sur les demandes de délégation de crédits. Ce n'était pas le cas dans le projet de loi initial, puisque l'on considérait que les EPCI visés disposeraient des moyens humains et techniques et auraient une surface financière suffisante pour assumer cette compétence.

Comme l'indiquait M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de la commission des lois du Sénat, « *le préfet, appréciera localement si le degré d'intégration, les moyens financiers, le nombre de logements sociaux dont dispose la communauté de communes rendent pertinente une telle délégation* ».

(1) Article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation.

Le département : un pilote de la politique de l'habitat qui reste pertinent dans les zones rurales

Le département a un rôle important à jouer en matière de politique d'habitat pour différentes raisons :

- le territoire français n'est pas composé uniquement de zones densément peuplées et l'on peut penser que, dans la majorité des cas, même en l'absence de seuil, le département continuera à jouer un rôle majeur en zone rurale ;
- de nombreux départements soutiennent fortement la production de logements sociaux.

Dans le cadre du nouvel article L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation proposé par le projet de loi, le département pourra solliciter la délégation des compétences relatives aux aides à la pierre sur l'ensemble du territoire départemental, à l'exception des territoires des structures intercommunales qui ont demandé à bénéficier de la délégation de compétence.

Le dispositif retenu est sensiblement le même que pour les EPCI. La convention devra notamment fixer les objectifs de la politique de l'habitat dans le département (qui devront être compatibles avec le PDALPD et les PLH). Par ailleurs, la convention définira les actions en matière de lutte contre l'habitat indigne et arrêtera la liste des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, si un EPCI signe une convention de délégation avec l'Etat, alors qu'une convention avait déjà été conclue par un département, un avenant devra être signé avec le département pour retrancher, à compter du 1er janvier de l'année suivante, les dispositions concernant le territoire de l'EPCI concerné.

Pour conclure, s'agissant du niveau pertinent de délégation, il convient de rappeler que, quelle que soit la collectivité délégataire, se posera la délicate question des interventions des autres collectivités. En effet aujourd'hui, comme le souligne le tableau de répartition des compétences avant délégation, la production de logements sociaux repose sur des aides importantes et diversifiées dans leur forme (de la subvention à la garantie d'emprunt, à la mise à disposition d'un terrain, à l'acquisition de droits de réservation, etc.) venant des communes, des départements et pour certaines d'entre elles, des régions. On ne peut donc négliger le risque de voir certaines collectivités consacrer les moyens dont elles disposent à d'autres responsabilités attribuées par la nouvelle loi.

Le projet de loi n'évoque pas, par ailleurs, le rôle spécifique des régions dans ce secteur. Or, le logement est directement en rapport avec l'aménagement du territoire et le développement économique et les régions s'investissent aujourd'hui très souvent en sa faveur, comme indiqué précédemment.

Votre rapporteur souhaite donc que l'ensemble des collectivités continue à intervenir, comme nombre d'entre elles le font déjà, notamment en complément de financements aux projets.

b) La mise en œuvre de la délégation de crédits : une « déconcentration » des aides à la pierre

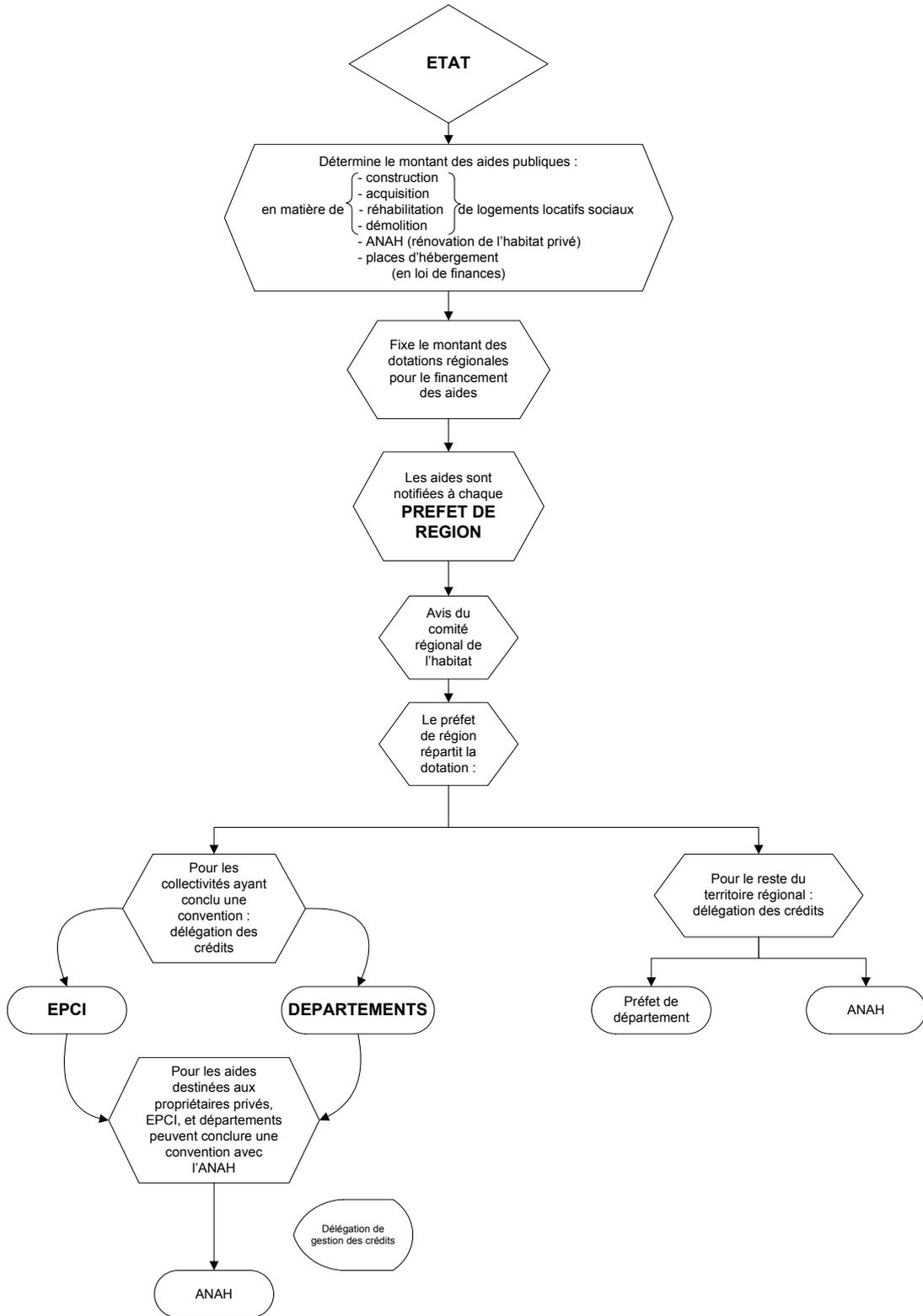
Les EPCI et les départements qui le souhaitent passeront une convention de délégation avec l'Etat, d'une durée de six ans, et auront en contrepartie en charge la gestion et la répartition des aides à la pierre.

i) Modalités de la déconcentration/délégation

L'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par le projet de loi, dispose que, avant d'être délégués aux collectivités compétentes, les financements de l'Etat seront d'abord déconcentrés aux préfets de région, qui auront la charge de répartir les enveloppes régionales qui leur seront attribuées, entre les collectivités délégataires et les départements. Au niveau régional, le projet de loi substitue au comité départemental de l'habitat un comité régional de l'habitat (CRH), doté des mêmes prérogatives, qui sera notamment chargé d'assister le préfet dans sa mission de répartition des crédits entre les départements et les EPCI.

Si le département n'a pas conclu de convention de délégation avec l'Etat, le préfet de région transférera les crédits correspondants au préfet de département ou à l'ANAH qui les affectera à des opérations situées hors du territoire des EPCI ayant conclu une convention. Le préfet de département devra alors tenir compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Le schéma ci-après récapitule les différentes étapes du circuit de délégation, en fonction des différentes hypothèses :



ii) Le contenu de la convention

– Les modalités financières :

La convention avec la collectivité délégataire devra fixer le montant des crédits alloués par l'Etat et par la collectivité, en distinguant les crédits en faveur de l'habitat privé qui, dans le projet de loi initial, étaient versés directement par l'ANAH en application des décisions prises par la collectivité, des crédits dont la gestion est assurée directement par la collectivité.

Puis, le montant des crédits « déléguables » sera fixé chaque année, en fonction des engagements constatés les années passées et des engagements indiqués dans la convention.

Votre rapporteur se félicite des précisions apportées par le Sénat concernant les modalités financières de cette délégation, et notamment celles relatives aux obligations de l'Etat, car le projet de loi initial était particulièrement imprécis sur ce sujet :

- le Gouvernement devra déposer, chaque année, au moment du dépôt du projet de loi de finances, un tableau des dotations notifiées aux préfets de région et de leur répartition intra-régionale, entre les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes et pour le reste du territoire entre les départements. Ces crédits étant des ressources publiques, il est en effet impératif de maintenir un contrôle du Parlement sur leur usage ⁽¹⁾ ;
- Dans la convention, l'Etat, contrairement aux EPCI et aux départements, ne devait indiquer, dans le projet de loi, qu'un montant prévisionnel de droits à engagement. Le Sénat a corrigé ce déséquilibre, l'Etat devant s'engager, comme ses partenaires, sur des montants fixes, dans la limite des dotations inscrites en loi de finances ⁽²⁾ ;
- L'Etat devra par ailleurs s'engager dans la convention sur un échéancier de versement des crédits ⁽³⁾.

– L'agrément des opérations :

Le Sénat a précisé que l'EPCI ou le département délégataire serait également compétent pour agréer les opérations de logement social concernées (conventionnement APL) ⁽⁴⁾. Cette précision est utile, dès lors que l'agrément conditionne l'octroi des prêts assis sur le livret A, de la TVA à taux réduit et de l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties.

(1) Article L. 301-3 dernier alinéa du code de la construction et de l'habitation.

(2) Articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 2^{ème} à 4^{ème} alinéas du CCH.

(3) Articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 2^{ème} à 4^{ème} alinéas du CCH.

(4) Article L. 301-3 5^{ème} alinéa du CCH.

– **Les modalités d’adaptation des aides de l’Etat :**

La convention devra également préciser les modalités d’adaptation des aides de l’Etat « *en fonction de circonstances locales particulières* ». Ce point est particulièrement important. En effet, le logement locatif social se caractérise par des plafonds de ressources et de loyers, dont il existe actuellement de nombreuses catégories, encadrées réglementairement, au niveau national :

– les plafonds HLM stricto sensu (PLA ou PLUS) : ce type de plafond doit rester cohérent avec celui des aides personnelles, mais une modulation reste intéressante en fonction des spécificités locales ;

– les plafonds « PLS » ;

– les plafonds « PLI » ⁽¹⁾.

Chaque opération donne, par ailleurs, lieu à une convention avec l’Etat, qui établit les plafonds de ressources, les loyers, les surloyers, etc. applicables, à l’intérieur des plafonds définis par l’Etat.

Or, ces critères, définis conventionnellement, ne sont plus toujours adaptés à la situation locale du marché du logement. Ainsi, dans certaines zones tendues, ou à l’inverse dans les zones où l’offre est supérieure à la demande, les plafonds existants, tels que définis dans les conventions il y a parfois plus de 30 ans, sont néfastes à l’efficacité de la politique du logement.

Le projet de loi apporte une avancée majeure, puisque, pour les nouveaux logements, les collectivités délégataires pourront adapter les règles nationales (plafonds, de ressources, loyers, montants des subventions, etc.) en fonction des spécificités locales, dans des limites qui seront précisées ultérieurement par décret.

Votre rapporteur regrette que cette adaptation ne concerne que les flux de production (les nouveaux logements construits) , et non le stock (les logements locatifs sociaux existants). Il vous proposera, après l’article 49, un article additionnel visant à permettre le conventionnement global ⁽²⁾ avec les organismes HLM, et donc des adaptations sur les logements existants ⁽³⁾.

(1) Les PLI sont destinés à financer, dans des zones tendues, des logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social (financé en PLUS ou PLS) et celui observé sur le marché libre. Ils peuvent également contribuer au développement du parc locatif non social dans les zones où il est absent ou insuffisant.

(2) C’est-à-dire à remplacer le conventionnement actuel des logements HLM (dont les règles sont établies « à l’opération ») par un conventionnement global du patrimoine d’un organisme.

(3) Cf. d- de cette partie.

iii) Les types de crédits délégués

CRÉDITS « DÉLÉGABLES » DANS LE PLF 2004

(en millions d'euros)

Insalubrité et saturnisme (moyens de fonctionnement)	qualité de service	PLAI-PLUS-PALULOS-logement d'urgence	surcharge foncière	études, suivi- animation et MOUS	démolition	RHI	ANAH	Total crédits « délégués »
34-40/10	ex 65-48/02	65-48/10	ex 65-48/20	ex 65-48/50	ex 65-48/60	65-48/70	65-48/90	(65-48 + 34-40/10)
13	362					7	392	774

Source : Avis n° 34 de M. Georges Gruillot, au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, octobre 2003.

Le montant des crédits délégués sera « divisé » en deux enveloppes : une pour le logement social, entièrement fongible, et une pour la rénovation de l'habitat privé, ce qui offrira des marges de manœuvre non négligeables aux collectivités délégataires.

– Les crédits du logement locatif social :

Il s'agit, en pratique, des prêts aidés de l'Etat : prêts locatifs à usage social (PLUS), prêts locatifs aidés (PLA) ou prêts locatifs sociaux (PLS). Par ailleurs, les primes à l'amélioration de l'habitat à usage locatif social (PALULOS), subventions à la réhabilitation des logements locatifs sociaux, seront comprises dans cette enveloppe, tout comme les aides à la démolition.

Le Sénat a inclus l'acquisition de logements par les organismes HLM dans la liste des crédits délégués ⁽¹⁾. Depuis le décret n° 2002-844 du 3 mai 2002 ⁽²⁾, des subventions peuvent être accordées pour financer l'acquisition en PLUS ou PLS d'immeubles destinés à la location sociale, sans qu'il y ait obligation d'effectuer des travaux ⁽³⁾, comme cela était le cas auparavant. L'amendement de précision apporté par le Sénat vise à garantir que ces aides, qui ne se distinguent en rien financièrement de la traditionnelle « acquisition – amélioration » sont bien dans le champ de la délégation de compétences. Ce type d'acquisition, avec ou sans travaux, est en effet très important pour contribuer à la mixité sociale et urbaine du logement social et pour favoriser le renouvellement de l'offre HLM.

(1) Article L. 301-3 1^{er} alinéa du code de la construction et de l'habitation.

(2) Modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux conventions conclues entre l'Etat et les organismes d'habitations à loyer modéré et celles du décret n° 85-1232 du 5 novembre 1985 relatif aux conventions conclues, en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, entre l'Etat et les organismes d'habitations à loyer modéré signataires d'un contrat-cadre ayant pour objet la définition d'une nouvelle politique des loyers.

(3) Article R.331-1 du code de la construction et de l'habitation.

— L’articulation des crédits délégués avec ceux de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) :

Seuls les crédits distribués par l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) instituée par la loi du 1^{er} août 2003 n’étaient initialement pas transférés aux préfets de région.

Le Sénat a tenu à modifier le texte sur ce point, en soulignant les risques d’incohérence existant entre les dispositions de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et celles qui figurent dans le présent projet de loi.

En effet, l’article 49 du projet de loi prévoit, comme souligné précédemment, une procédure de délégation de compétence de l’Etat aux EPCI et aux départements pour la gestion des aides à la pierre, et notamment pour les crédits liés à la destruction de logements.

Parallèlement, l’Agence nationale pour la rénovation urbaine, établissement public national institué par la loi n° 2003-710 précitée, a également vocation à apporter des concours financiers importants ⁽¹⁾ au profit des collectivités locales pour financer leurs opérations de rénovation urbaine en zones urbaines sensibles. Ces crédits ne font donc pas partie des crédits délégués, ce qui se justifie certes par la diversité des missions de l’Agence ⁽²⁾, mais, pour autant, les collectivités délégataires de la compétence « logement » devront fixer leurs objectifs de renouvellement urbain et donc disposer d’une vision de moyen terme en la matière.

Le Sénat a adopté au paragraphe XIII de l’article 49 une disposition qui permet, en complément des conventions de délégation prévues par le projet de loi, un conventionnement *ad hoc* entre l’Agence et les collectivités susceptibles d’être délégataires (départements ou EPCI), pour la gestion des concours financiers délivrés par l’Agence, dans le cadre des conventions pluriannuelles prévues à l’article 10 de la loi n° 2003-710 précitée.

Le Sénat a par ailleurs fait du préfet de département le délégué territorial de l’Agence. A ce titre, il devait signer ces conventions au nom de l’Agence et assure le suivi local de l’exécution des conventions de gestion et des conventions pluriannuelles.

Votre rapporteur estime qu’il convient de renforcer la cohérence entre les deux circuits, afin d’éviter que les opérations en zones urbaines sensibles (ZUS), qui font l’objet des crédits de l’ANRU, ne soient totalement désolidarisées des opérations hors ZUS de l’agglomération. Il vous propose donc un certain nombre d’amendements en ce sens, et notamment de confier au préfet de région plutôt qu’au préfet de département le rôle de délégué territorial de l’Agence, puisqu’il négocie déjà les conventions avec les EPCI et prépare les décisions de l’ANRU : il pourra

(1) Près de 1,2 milliard d’euros par an.

(2) La rénovation urbaine étant plus large que les opérations couvertes par les aides à la pierre et incluant, par exemple, des opérations de développement économique, d’action sociale, etc.

ainsi veiller à la cohérence entre la politique de l'habitat et celle du renouvellement urbain.

– **Les crédits de rénovation de l'habitat privé :**

Les aides à la rénovation de l'habitat privé, gérées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) seront également « décentralisées ». Le dispositif d'attribution des aides à l'amélioration de l'habitat privé est ainsi adapté aux nouvelles responsabilités des collectivités territoriales ou groupements concernés⁽¹⁾.

Dans le cadre du projet de loi initial, une convention conclue entre la collectivité territoriale et l'ANAH fixait les conditions de gestion par l'Agence des aides aux propriétaires privés. Cette convention pouvait, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, arrêter les règles particulières d'octroi des aides gérées par l'ANAH en fonction de critères sociaux, économiques ou géographiques.

Le Sénat a estimé que les collectivités devaient avoir une place plus importante dans les décisions d'octroi et la gestion des aides en faveur de l'habitat privé et qu'il importait d'éviter de compliquer leur tâche par des contraintes excessives. Il a donc rendu l'EPCI seul compétent en matière de rénovation de l'habitat privé, l'ANAH ne conservant qu'un rôle subsidiaire en ce domaine⁽²⁾. Il a également supprimé la possibilité pour les EPCI ou les départements de créer des commissions locales d'amélioration de l'habitat⁽³⁾. Ce faisant, il a rompu le parallélisme des procédures entre les départements et les EPCI, tout en réduisant à peau de chagrin le rôle de l'ANAH sur le territoire des EPCI.

Votre rapporteur estime que, si les collectivités doivent être responsables de l'attribution des aides et prendre toute décision dans ce domaine, il convient de leur conserver cet outil efficace et compétent que constitue l'ANAH. L'Agence a en effet fait preuve, depuis sa création, d'un professionnalisme que chacun reconnaît. En conséquence, il vous propose un certain nombre d'amendements visant principalement à clarifier la rédaction initiale du projet de loi, afin de bien séparer le circuit « ANAH » du circuit « logement social » et à rétablir les commissions locales d'amélioration de l'habitat, qui pourront jouer un rôle de conseil fort utile auprès des collectivités en donnant leur avis sur l'attribution des aides aux propriétaires privés.

c) L'apport de financements complémentaires

L'article 49 du projet de loi ouvre un droit général à tous les types de collectivités territoriales d'apporter des aides au logement, indépendamment ou en complément de celles versées par l'Etat.

Dans le cadre du nouvel article L. 312-2-1 du code de la construction et de l'habitation, elles pourront apporter des aides à la réalisation, la réhabilitation, la démolition de logements locatifs ainsi qu'aux opérations de rénovation urbaine,

(1) Articles L. 303-1 et L. 321-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Articles L. 301-5-1 2^{ème} alinéa, article L. 312-2-1, article L. 321-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Article L. 321-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

incluant notamment la gestion urbaine et les interventions sur les copropriétés dégradées, des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et aux accédants à la propriété (sous conditions de ressources), ainsi que des compléments aux aides personnelles (APL).

Votre rapporteur se félicite que l'octroi des aides des collectivités territoriales et de leurs EPCI, très encadré jusqu'à présent, soit considérablement facilité.

d) La nécessité de franchir une étape supplémentaire : intégrer la réforme du conventionnement dans le projet de loi

Les conventions dites « APL » sont des conventions passées par l'Etat avec un organisme d'HLM pour chaque opération mise en chantier, au moment de la première mise en location ou de la réhabilitation. Ces conventions fixent les loyers, les plafonds de ressources, les proportions des diverses catégories sociales de ménages à accueillir, etc., pour chaque opération. Elles permettent également aux organismes de se voir verser directement par l'Etat l'APL de leurs locataires. Actuellement 96 % du parc HLM existant est conventionné ⁽¹⁾.

L'Etat, comme les organismes d'HLM, sont d'accord sur la nécessité et sur l'urgence de revoir certaines des clauses fixées dans des conventions qui, pour certaines d'entre elles, ont été signées il y a plus de 30 ans, afin que la gestion du parc HLM soit adaptée aux exigences de la politique sociale d'aujourd'hui, que l'occupation du parc existant contribue davantage à la mixité sociale, et que les loyers puissent mieux correspondre à la valeur du service rendu par les logements, elle-même fonction de la qualité du bâti, de leur localisation dans la ville et des services collectifs auxquels ils donnent accès.

C'est l'objectif du « conventionnement global » du parc HLM, qui doit être intégré dans un futur projet de loi de M. Gilles de Robien, ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, l'objectif étant de déterminer les conditions d'adaptation territoriale des règles de gestion locative du parc social existant.

Le projet de loi « responsabilités locales » permet seulement une adaptation des règles nationales pour les nouveaux logements, ce qui est dérisoire, au regard du nombre de logements HLM existants : la mise en location de nouveaux logements HLM porte chaque année sur moins de 35 000 logements. A l'inverse, compte tenu des rotations dans le parc existant, les attributions globales de logements HLM s'élèvent en moyenne à près de 470 000 par an. C'est donc dans la relocation des logements existants que réside pour l'essentiel la capacité des HLM à contribuer à l'équilibre social, au logement des défavorisés, à la mixité sociale.

Encore faut-il que la loi autorise la révision des conditions devenues obsolètes, rigides, fondées sur des évaluations, réalisées au moment du financement initial des programmes, et qui n'ont donc pas pris en compte les évolutions

(1) Seuls demeurent hors conventionnement APL environ 150.000 logements HLM construits avant 1977 et pour lesquels les bailleurs sociaux n'ont pas souhaité bénéficier du "bouclage du conventionnement" compte tenu des contreparties qu'il fait peser sur la gestion locative.

économiques, sociales et urbaines des immeubles, des quartiers, des communes et des agglomérations où les logements sont situés.

C'est l'objectif de l'amendement que votre rapporteur vous proposera.

3. Des plans locaux de l'habitat (PLH) rénovés

L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 49 du projet de loi, précise également le contenu des programmes locaux de l'habitat, qui devront comprendre un programme d'actions déclinées par secteur géographique⁽¹⁾, ce qui ne signifie pas qu'ils doivent devenir des catalogues détaillés d'opérations.

En premier lieu, le programme local pour l'habitat (PLH) voit son champ territorial étendu. Il devra désormais concerner l'ensemble du territoire couvert par les communes membres de l'EPCI, alors qu'auparavant il pouvait en couvrir seulement une partie. Par ailleurs, une commune seule ne pourra plus élaborer un PLH, celui-ci étant obligatoirement élaboré par un EPCI.

En deuxième lieu, le projet de loi définit plus précisément le contenu du PLH. Il devra comprendre un diagnostic sur le fonctionnement du marché du logement (logements privés et logements sociaux, logements individuels et logements collectifs, offre foncière, etc.). Il devra indiquer les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logement et en places d'hébergement dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre.

Enfin, pour faire coïncider la durée des PLH et celle des conventions de délégation, le document est désormais établi pour 6 ans.

Par parallélisme avec la disposition existant pour les départements, le Sénat a adopté un amendement disposant que les EPCI qui mettent en œuvre un PLH devront également créer un dispositif d'observation de l'habitat sur leur territoire (article 49 III 3°).

4. L'évaluation de la mise en œuvre de la convention

Suite à un amendement voté par le Sénat (avant-dernier alinéa de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation), une évaluation de la mise en œuvre de la convention de délégation sera effectuée au terme de son application. Compte tenu de la complexité de la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat, et des conséquences encore inconnues des effets de cette délégation, cette précision est utile. Votre rapporteur vous proposera de l'étendre aux départements délégataires.

(1) Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

B.— LES PDALPD ET LES FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT (ARTICLE 50)

LA FUTURE REPARTITION DES COMPETENCES ⁽¹⁾

ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE OU EPCI
	Définition des priorités en matière d’habitat.	Définition des priorités en matière d’habitat. Élaboration et mise en œuvre du PDALPD.	Définition des priorités en matière d’habitat. Associé à l’élaboration du PDALPD. Programme local de l’habitat (PLH) sur l’ensemble du périmètre de l’EPCI.
		Financement et mise en œuvre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), institué par le PDALPD. Fonds eau, électricité, téléphone.	

L’article 50 du projet de loi complète la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

1. Les plans départementaux d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

La loi n° 90-449 précitée, modifiée en 1998 par la loi de lutte contre les exclusions, a institué dans chaque département un PDALPD.

Sa durée minimale de mise en œuvre est fixée à trois ans. Il intègre le plan pour l’hébergement d’urgence créé par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l’habitat, qui était jusqu’alors dissocié. Le plan doit être établi à partir d’une évaluation qualitative et quantitative des besoins en distinguant les personnes ayant simplement des difficultés financières de celles qui cumulent problèmes financiers et difficultés d’insertion sociale.

La priorité doit être donnée aux personnes sans aucun logement ou menacées d’expulsion et à celles logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune.

Le plan fixe, par bassin d’habitat et en tenant compte de la mixité sociale dans les villes et les quartiers, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes concernées la disposition durable d’un logement, par la centralisation des demandes de logements, la mise en place d’aides financières (fonds de solidarité pour le logement, notamment) et des mesures d’accompagnement social, si nécessaire. Le

(1) En l’état actuel du projet de loi (après la première lecture au Sénat).

plan désigne les instances locales chargées d'évaluer les besoins et de mettre en œuvre tout ou partie des actions fixées au niveau départemental.

Le plan est rendu public par le président du Conseil général et le préfet après avis du Conseil départemental de l'habitat et du Conseil départemental d'insertion. Un comité responsable du plan, coprésidé par le préfet et le président du Conseil général, est chargé de suivre sa mise en œuvre.

Au 1^{er} janvier 2003, 83 départements disposaient d'un plan en cours de validité dont 31 pendant l'année 2000, 15 en 2001, 29 en 2002. À la fin de l'année 2003, la totalité des départements auront remis à jour leur plan départemental.

Le Sénat a supprimé le copilotage du PDALPD par l'Etat et le département, prévu au paragraphe I de l'article 50 (3^o) du projet de loi initial, estimant que le département, désormais seul responsable des FSL, devait également avoir la maîtrise de son PDALPD et rester seul compétent de son élaboration et de sa mise en œuvre. Il a par ailleurs précisé que le département devrait associer les personnes morales concernées par la mise en œuvre du PDALPD (CAF, distributeurs d'eau, d'électricité...) à son élaboration.

Les évaluations réalisées démontrent cependant que l'efficacité des PDALPD repose sur un partenariat effectif entre l'Etat, le Conseil général et les partenaires associés aux plans. Certes, l'animation de ce partenariat est encore contrastée d'un département à l'autre. Elle est souvent marquée par un déséquilibre au profit, selon les cas, de l'Etat, du Conseil général ou même du gestionnaire du FSL, ce qui peut nuire à une définition partagée au plan local des choix stratégiques en matière de lutte contre les exclusions. S'il convient de mieux coordonner cette animation, la suppression du copilotage pourrait en revanche s'avérer néfaste, ce plan ne servant pas uniquement à définir les modalités de saisine des fonds de solidarité pour le logement (FSL), qui sont effectivement transférés aux départements, mais également à la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques sociales de l'Etat.

Votre rapporteur vous propose donc de rétablir le copilotage Etat-département des PDALPD.

2. Le transfert des fonds de solidarité pour le logement aux départements et l'élargissement de leurs compétences

Le paragraphe I de l'article 50 (5^o) du projet de loi détermine également les conditions du transfert des fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux départements, aujourd'hui cogérés et cofinancés par l'Etat et les départements.

Les FSL accordent des aides au maintien dans le logement aux ménages en difficulté. L'article prévoit également l'extension de leur compétence aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, qui sont actuellement attribuées par des fonds spécifiques.

Ces FSL aux compétences élargies auront également la possibilité d'attribuer certaines aides destinées à prendre en compte des surcoûts de gestion locative liés à l'occupation de logements par des personnes en difficulté.

En conséquence de cette décentralisation, le conseil général devra élaborer le règlement intérieur du Fonds, qui précisera les modalités d'octroi des aides, un décret en Conseil d'Etat précisant les règles de base communes aux FSL, notamment en matière de conditions de saisine et d'instruction.

Enfin, il est prévu la possibilité de créer des démembrements locaux des FSL. Tout EPCI ayant passé une convention de délégation au titre de l'article 49, pouvait, de droit, dans le projet de loi initial, obtenir la constitution d'un fonds intercommunal et en assurer la gestion.

Le Sénat a adopté un certain nombre d'amendements, modifiant à la marge le dispositif prévu par le Gouvernement :

– Le FSL pourra octroyer des aides sous forme d'avances remboursables, en plus des cautions, prêts, garanties ou subventions initialement prévues (article 50 I 5°);

– Le patrimoine du demandeur sera inclus dans les éléments d'appréciation de sa situation en vue de l'octroi des aides du FSL (article 50 I 6° et II 1°).

– En plus des organismes initialement prévus, le département pourra confier la gestion financière et comptable du FSL à un groupement d'intérêt public (GIP), comme c'est actuellement le cas pour les fonds d'aide aux jeunes (article 50 I 6°).

Par ailleurs, contre l'avis du gouvernement, le Sénat a supprimé l'obligation de créer des fonds de solidarité intercommunaux, lorsqu'un EPCI en fait la demande au département. Votre rapporteur estime que cette possibilité était le pendant utile et logique de la délégation de compétences en matière d'aides à la pierre et vous propose donc de revenir à la rédaction initiale du projet de loi.

C.— LE TRANSFERT DES RESIDENCES UNIVERSITAIRES AUX COMMUNES OU EPCI (ARTICLE 51)

L'article 51 du projet de loi est relatif au transfert du patrimoine de logements étudiants de l'Etat aux communes ou à leurs groupements.

1. Les résidences universitaires existantes

Cet article prévoit que les biens meubles et immeubles affectés aux logements sociaux étudiants précédemment propriété de l'Etat seront transférés à la commune ou, le cas échéant, au groupement de communes, par arrêté préfectoral.

La gestion de ces résidences sera assurée par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) dans le cadre d'une convention passée avec la collectivité territoriale. Les CROUS restent par ailleurs compétents pour

prendre les décisions relatives à l'admission ou à la réadmission des étudiants bénéficiaires des œuvres universitaires.

Afin de tenir compte de leurs nouvelles responsabilités, la composition du conseil d'administration du centre national (qui devient « réseau national ») et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires est élargie aux représentants des communes ou de leurs groupements et, selon des modalités définies par décret, les communes et leurs groupements seront associés aux décisions de gestion des CROUS.

2. La construction de nouveaux logements

Les nouveaux logements étudiants construits à l'initiative des communes ou de leurs groupements seront gérés selon des modalités que ces communes ou leurs groupements détermineront.

3. L'importante modification apportée par le Sénat : un transfert qui devient facultatif

Le principal amendement du Sénat sur cet article a consisté à rendre ce transfert, automatique dans le projet de loi initial, facultatif, c'est-à-dire uniquement à la demande des collectivités, au motif que le surcoût pour communes et des établissements publics de coopération intercommunale, élevé du fait du mauvais état général de ces logements, qu'entraînerait un transfert obligatoire ne pourrait pas être supporté par toutes les communes.

Le Sénat a par ailleurs adopté d'autres amendements de fond sur cet article :

– lorsqu'il y aura transfert, la convention passée entre la commune ou l'EPCI et le CROUS devra dresser un diagnostic de l'état des logements. De même, elle devra déterminer les conditions de participation des représentants de la commune ou de l'EPCI aux décisions d'attribution ;

– en Ile-de-France, la compétence pourra être transférée à la région, à sa demande, si la commune ou l'EPCI y renonce dans un délai d'un an après avoir été invité à l'exercer ;

– enfin, le Conseil supérieur des Français de l'étranger pourra saisir le CNOUS ou les CROUS de toute proposition en matière d'accès au logement des étudiants français de parents expatriés.

IV.— DISPOSITIONS RELATIVES A L'URBANISME (ARTICLES 52 ET 52 BIS)

LA REPARTITION ACTUELLE DES COMPETENCES

ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE OU EPCI
Qualification des projets d'intérêt général (PIG) et des opérations d'intérêt national.			
Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement (DTA).		Avis sur les projets de DTA.	Avis sur les projets de DTA (communes chefs-lieux d'arrondissements et communes de plus de 20 000 habitants).
Approbation du schéma directeur de la Région d'Île de France (SDRIF) .	Élaboration, en association avec l'Etat, du SDRIF	Avis sur le SDRIF.	
Pouvoirs spécifiques visant la modification des SCOT et PLU.			Élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT), du plan local d'urbanisme (PLU) ou de la carte communale .
Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques).			Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU, ex. POS) ou d'une carte communale.
Instruction gratuite des permis de construire pour le compte de la commune ou de l'EPCI compétent, en tant que de besoin.			
Accord tacite ou exprès pour la délivrance de certains permis de démolir .			Délivrance des permis de démolir .

A.— L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE (ARTICLE 52)

En l'état actuel du droit, l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme dispose que « *le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement, et en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat pour effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour l'instruction et la décision et qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à*

disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie ».

Depuis les lois de décentralisation de 1983, dans les communes disposant d'un POS, le permis est donc délivré non plus au nom de l'Etat, mais au nom de la commune par le maire, qui peut malgré tout bénéficier gratuitement du concours technique de la DDE pour l'instruction des demandes.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les DDE instruisent les permis de construire de 32 915 des 34 647 communes de moins de 5 000 habitants. A contrario, la quasi-totalité des communes de plus de 50 000 habitants et plus de la moitié des communes dont la population est comprise entre 10 000 et 50 000 habitants instruisent elles-mêmes leurs actes d'urbanisme et se sont dotées de services leur assurant une maîtrise totale de leur politique urbaine. Lors des débats au Sénat, le ministre a apporté un certain nombre de précisions, afin de montrer la portée limitée de la mesure : *« sur 37 000 communes, 950 comptent plus de 10 000 habitants. Parmi ces dernières, 600 ont d'ores et déjà fait le choix d'instruire elles-mêmes leurs permis de construire. Il reste donc 350 villes de plus de 10 000 habitants qui continuent à bénéficier de l'instruction gratuite par les bureaux de la DDE. Il convient de préciser que les 36 000 communes restantes ont recours aux services de la DDE. La mesure a donc une portée limitée. Par ailleurs, parmi les villes de plus de 10 000 habitants, les 600 communes ayant fait le choix d'instruire elles-mêmes leurs permis de construire n'ont obtenu aucune compensation ».*

Votre rapporteur estime pourtant que la suppression de l'assistance technique de la DDE aux communes et aux EPCI de moins de 10 000 habitants, qui regroupent le plus souvent de petites communes rurales, risque de créer de véritables difficultés pour ces collectivités. Étant donné que seules 350 communes font encore appel aux services d'instruction de la DDE, ce qui paraît particulièrement faible, et compte tenu des effets de seuils qui pourraient résulter de l'application de cet article, votre rapporteur vous propose de supprimer cette disposition.

B.— LA DELIVRANCE DES PERMIS DE DEMOLIR (ARTICLE 52 BIS)

Cet article ajouté par les sénateurs est relatif aux permis de démolir. Il supprime une disposition obsolète. Les maires seront à l'avenir seuls compétents pour vérifier la conformité des permis de démolir aux dispositions de l'article L. 430-5 du code de l'urbanisme.

EXAMEN EN COMMISSION

I.— DISCUSSION GENERALE

La Commission a examiné, pour avis, sur le rapport de M. Serge Poignant, le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux responsabilités locales (n° 1218).

Après l'exposé du rapporteur, un large débat s'est engagé.

S'exprimant au nom du groupe UMP, M. Luc-Marie Chatel a rappelé que le projet de loi relatif aux responsabilités locales faisait suite à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, fondant une nouvelle organisation territoriale et affirmant les principes d'organisation décentralisée de la République, d'expérimentation, de subsidiarité, d'extension du pouvoir réglementaire ou encore de péréquation.

Il a jugé que le projet de loi répondait à un objectif essentiel de rapprochement des pouvoirs de décision du citoyen, et qu'en étant plus proches du terrain, les décisions seraient mieux adaptées à la réalité locale, plus efficaces et plus facilement contrôlables. Il a estimé que cet objectif d'efficacité n'interdisait pas au Gouvernement de légiférer et de laisser le soin aux collectivités territoriales de mettre en œuvre, en fonction des spécificités locales, les objectifs définis au niveau national, comme par exemple en matière de développement économique des entreprises ou de logement social. En effet, a-t-il souligné, la décentralisation ne signifie pas que le Gouvernement se désintéresse des domaines de compétences qui font l'objet d'un transfert ou d'une délégation.

Il a jugé que le projet établissait un équilibre subtil entre les collectivités territoriales, sans pour autant introduire de révolution sur le fond, en prenant en considération les différents échelons territoriaux (régions, départements, communes et groupements de communes). Jugeant qu'une opposition entre niveaux de collectivités aurait été stérile, il s'est félicité de la complémentarité instaurée par le projet entre le département et la région, l'un assurant la mise en perspective et la cohésion, l'autre étant une collectivité de proximité.

Soulignant que la recherche de cet équilibre ne s'était pas faite au détriment de l'efficacité, par exemple en matière de logement social, il s'est réjoui que des progrès notables soient intervenus sur des points consensuels tels que la possibilité donnée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de créer un office de tourisme sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

Abordant le domaine du développement économique, il a estimé que le projet de loi prolongeait et complétait la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, en confortant le rôle de la région en matière de développement économique, afin de répondre à un double objectif d'efficacité et de sécurité juridique. Reconnaissant que depuis les premières lois de décentralisation, une véritable cacophonie régnait en ce domaine, les entreprises ne sachant jamais quel est leur interlocuteur, il a jugé que le système actuel aboutissait souvent à une

déperdition de moyens et d'énergie. Il s'est donc réjoui que le transfert de compétences envisagé, sans réorganiser en profondeur les dispositifs d'aide économique, simplifie le régime actuel : la région « chapeautera » la nouvelle organisation et les départements, communes et regroupements pourront participer au financement des aides aux entreprises dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Concernant les infrastructures, il a noté que le projet de loi opérait une nouvelle distribution des rôles pour plus d'efficacité. Soulignant que, depuis 20 ans, des investissements lourds étaient pris en charge par les régions et les départements à la place de l'Etat, il a jugé que le transfert des routes nationales, des aérodromes civils, du domaine public fluvial et des ports d'intérêt national était de nature à améliorer la qualité du service public offerte à nos concitoyens en prenant mieux en compte la réalité locale. Il a souligné que l'exemple de l'Ile-de-France était à ce sujet significatif et que le projet permettrait à cette région de bénéficier enfin d'une gestion de proximité de ses transports.

Evoquant le domaine des déchets, il a jugé que les dispositions proposées permettront une meilleure implication des collectivités territoriales.

Enfin, abordant le logement social et la construction, il a estimé essentielle la délégation aux EPCI et à titre subsidiaire, au maire, de la gestion du contingent préfectoral de réservation de logements pour les personnes prioritaires mal logées ou défavorisées.

En conclusion, il a jugé que cette deuxième étape de la décentralisation donnerait un nouveau souffle à l'action publique en libérant les énergies locales et en permettant ainsi une meilleure organisation de l'action publique.

Il a enfin déclaré que le groupe UMP attendait avec impatience le volet financier de la décentralisation et s'est félicité que les garanties apportées par le Gouvernement permettent, pour la première fois, d'éviter que cette décentralisation ne soit un marché de dupes, ce nouveau transfert de charges étant accompagné du transfert de ressources correspondantes.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, M. François Brottes a posé au rapporteur les trois questions suivantes :

– pourquoi les dispositions du projet de loi relatives à la voirie n'ont-elles pas fait l'objet d'une saisine pour avis de la Commission des affaires économiques, pourtant compétente dans ce domaine ;

– le rapporteur peut-il s'engager à ce que figure dans son rapport, dans un souci de clarification, un état des diverses dispositions liées à la décentralisation qui ont pu être adoptées au cours des navettes d'autres textes législatifs ;

– le transfert de compétences fiscales à des collectivités locales (par exemple, la possibilité de décider d'exonérations) sans compensation financière est-il conforme à la Constitution ?

Mme Marylise Lebranchu, rejoignant ces interrogations, a estimé que les questions de financement posaient un problème majeur. Prenant acte de l'optimisme du rapporteur, elle a pour sa part estimé que le projet de loi conduirait à accroître les difficultés de certaines communes en l'absence de péréquation financière, a déploré que soit ainsi octroyé un « droit de faire » sans que soient garantis dans le même temps les « moyens de faire » et a émis la crainte que les déséquilibres territoriaux ne s'accroissent.

Prenant l'exemple du transfert des voies express aux collectivités locales, qui s'accompagne de la possibilité donnée à ces dernières de créer des péages, elle a jugé qu'une telle disposition démontrait bien que les ressources transférées seraient insuffisantes pour entretenir ces voies.

Elle a par ailleurs souligné que, si le groupe socialiste avait toujours été favorable à ce que la région ait un rôle de chef de file en matière de développement économique, dans la logique des lois de décentralisation des années 1980, il était en revanche très circonspect quant à l'établissement des conventions entre l'Etat, la région et les départements.

Enfin, évoquant les dispositions relatives au logement, elle a jugé très dangereux le transfert du contingent préfectoral aux maires et indiqué que le groupe socialiste déposerait un certain nombre d'amendements pour faire valoir sa position.

Le rapporteur a indiqué que la Commission des affaires économiques n'avait pas jugé nécessaire de se saisir des articles concernant la voirie, qui seront donc examinés au fond par la Commission des lois.

Il a en outre précisé qu'il serait intéressant d'établir la liste des mesures relevant d'autres projets de loi actuellement en discussion au Parlement pouvant avoir une incidence sur le présent projet de loi.

Il a enfin précisé qu'un projet de loi relatif à l'autonomie financière des collectivités locales avait été annoncé par le Gouvernement.

Concernant le contingent électoral, il a annoncé qu'il proposerait un amendement répondant aux inquiétudes formulées par Mme Marylise Lebranchu.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET LE TOURISME

CHAPITRE I^{ER}

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Avant l'article 1^{er}

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, visant à fixer un plafond applicable à tous les établissements publics fonciers locaux de 45 euros par habitant situé dans son périmètre, pour le produit de la taxe spéciale et prévoyant par voie de conséquence l'abrogation des articles des différentes lois de finances fixant déjà ce plafond.

Mme Claude Darciaux a indiqué que cet amendement avait pour objectif d'assurer un financement pérenne de ce type d'établissements, en fixant un cadre dans lequel les collectivités locales pourront s'administrer librement ; elle a en outre estimé que ce dispositif permettrait d'harmoniser le montant de cette taxe souvent très hétérogène suivant les établissements fonciers, tout en confortant leurs prérogatives.

Le rapporteur ayant estimé que cette mesure devait figurer en loi de finances, la Commission a ensuite *rejeté* cet amendement.

Article 1^{er}

Les aides aux entreprises

La Commission a examiné un amendement de Mme Nathalie Gautier, visant à préciser que le schéma régional de développement économique prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leur groupement et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné.

Mme Nathalie Gautier a indiqué que cet amendement visait notamment à mieux prendre en compte le rôle des métropoles dans les futurs schémas régionaux de développement économique.

Le rapporteur a estimé que l'association des collectivités territoriales à l'élaboration des futurs schémas régionaux était déjà prévue, sans qu'il soit besoin de précisions spécifiques pour les grandes villes françaises.

La Commission a donc *rejeté* cet amendement.

La Commission a également *rejeté* un amendement du même auteur, prévoyant, dans le même esprit, que le schéma régional de développement économique définirait les orientations stratégiques, en prenant notamment en compte le renforcement des métropoles, après que le rapporteur eut émis un avis défavorable.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er} *sans modification*.

Article 2

Les aides économiques transférées aux régions

La Commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur précisant que les régions sont également compétentes pour attribuer les aides économiques en faveur du soutien à la diffusion des technologies, à l'innovation et à l'investissement dans les petites et moyennes industries, mais aussi les aides relatives au transfert de technologie gérées par l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche au niveau régional.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement était justifié par le fait que le projet de loi transférait à la région la compétence pour les aides individuelles, en oubliant que les aides collectives sont également fondamentales pour le développement économique de la région. Il a précisé que la compétence de l'Etat était préservée en cas de sinistre économique grave ou pour alimenter des programmes de recherche stratégiques ou d'intérêt national.

Mme Marylise Lebranchu a fait état de son expérience personnelle pour indiquer que la décentralisation du FISAC se heurterait toujours à la question de savoir quel devait être le montant de l'enveloppe financière attribuée à chaque région, compte tenu du fait que l'utilisation par les régions des ressources du FISAC était très variable selon les années.

Estimant que le même problème se poserait s'agissant de l'ANVAR, elle a exprimé ses craintes que ce transfert ne conduise à figer le montant de ressources qui sont par nature destinées à répondre à des besoins très fluctuants.

M. Serge Poignant, rapporteur, a rappelé que la décentralisation des moyens du FISAC répondait à une attente très forte des élus locaux, précisant par ailleurs que l'Etat gardait un moyen d'intervention par le biais du fonds de solidarité, et par le fait que le montant des ressources du FISAC était fixé chaque année en loi de finances. Il a donc estimé que le dispositif proposé visait simplement à rendre le FISAC plus réactif.

Mme Marylise Lebranchu a convenu qu'il était préférable de transférer au niveau local la gestion de dossiers portant sur de petits projets, mais a réitéré sa crainte que ce transfert ne conduise à figer les montants attribués aux différentes régions en fonction de besoins très conjoncturels.

M. Jacques Le Guen a estimé que le montant de ces enveloppes devait être fixé à partir d'une moyenne calculée sur plusieurs années.

M. Serge Poignant, rapporteur, a indiqué que ce mode de calcul était déjà prévu dans le cadre de chaque loi de finances.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement n° 237.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 *ainsi modifié*.

CHAPITRE I^{ER} BIS

LE TOURISME

Article 3

Les compétences transférées en matière de tourisme

La Commission a examiné un amendement de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, visant à supprimer cet article.

M. Serge Poignant, rapporteur, a estimé que cette suppression n'était pas opportune compte tenu du fait que la région coordonne déjà la politique touristique locale, depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

La Commission a ensuite *rejeté* cet amendement.

Puis la Commission a examiné un amendement du même auteur, visant à laisser à la région la compétence réglementaire sur l'agrément et le classement des équipements et organismes de tourisme, dans un souci de cohérence de ses compétences.

Après que M. Léonce Deprez se fut étonné que certains de ces amendements ne soient pas examinés par la Commission, M. Yves Coussain, président, a précisé que ceux-ci seraient examinés par la Commission des lois si son auteur ne les avait pas transmis à la Commission des affaires économiques.

Mme Marylise Lebranchu a indiqué que les relations entre les comités régionaux et départementaux du tourisme avaient évolué positivement, mais qu'il était préférable que la compétence en matière de classement des équipements et organismes de tourisme reste à la région, faute de quoi l'on risquerait de compliquer à l'excès la répartition des compétences dans ce domaine.

La Commission a *rejeté* cet amendement, après que le rapporteur eut émis un avis défavorable à son adoption.

La Commission a *rejeté* un amendement du même auteur, visant à supprimer la disposition du projet de loi selon laquelle le département détermine les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement des équipements et organismes de tourisme, considérant que cette compétence devrait rester du domaine de l'Etat.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 3 *sans modification*.

Article 4

Offices de tourisme

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 4 *sans modification*.

Article 4 bis (nouveau)

Villes et stations de tourisme de Guyane

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 4 *bis sans modification*.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE II

LES GRANDS ÉQUIPEMENTS

Article 22

Transfert des compétences relatives aux aérodromes et hélistations civils

La Commission a *adopté* un amendement n° 238 du rapporteur, visant à unifier le calendrier de la procédure de décentralisation applicable aux aéroports avec celui prévu pour les ports à l'article 24 du projet de loi.

Elle a ensuite *adopté* un amendement n° 239 du rapporteur, visant à préciser que l'obligation d'information des collectivités ou groupements sollicitant

le transfert de compétence pour la gestion d'un aérodrome par le préfet de département doit être satisfaite dans un délai de six mois.

Puis la Commission a *adopté* un amendement n° 240 du rapporteur, visant à préciser que la convention conclue entre l'Etat et le bénéficiaire du transfert de l'aérodrome définissant les modalités du transfert et fixant sa date d'entrée en vigueur doit également dresser un diagnostic de l'état de l'aérodrome.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 22 *ainsi modifié*.

Article 23

Habilitation à actualiser et adapter par ordonnance certaines dispositions du code de l'aviation civile

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 23 *sans modification*.

Article 24

Transfert des ports maritimes non autonomes de l'Etat

La Commission a *adopté* un amendement n° 241 du rapporteur, visant à préciser que l'obligation d'information par le préfet de département des collectivités territoriales désirant prendre en charge la gestion d'un port non autonome doit être satisfaite dans un délai de six mois.

Puis la Commission a *adopté* un amendement n° 242 du rapporteur, visant à préciser que la convention conclue entre l'Etat et le bénéficiaire du port transféré définissant les modalités du transfert et fixant sa date d'entrée en vigueur doit également dresser un diagnostic de l'état du port.

La Commission a examiné un amendement de M. Aimé Kerguéris, prévoyant que les compétences exercées à la date de promulgation du présent projet de loi sur les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance ne peuvent être transférées aux communes ou à leur groupement sans leur accord, et précisant que le département peut également, à la demande d'une commune ou d'un groupement de communes, gérer un port de plaisance.

M. Aimé Kerguéris a indiqué que de nombreux départements s'étaient aujourd'hui investis, y compris financièrement, dans la gestion de ports de plaisance et qu'il fallait leur permettre de continuer à le faire.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement n° 277 à l'unanimité.

Elle a également *adopté* un amendement n° 243 du rapporteur, visant à préciser que les syndicats mixtes ont également compétence, le cas échéant, pour la gestion des ports de plaisance.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 24 *ainsi modifié*.

Article 25

Habilitation à actualiser et à adapter certaines dispositions du code des ports maritimes par ordonnance

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 25 *sans modification*.

Article 26

Transfert des voies navigables fluviales et ports intérieurs

La Commission a *adopté* un amendement n° 244 du rapporteur, visant à préciser que l'information que le préfet de département doit fournir aux collectivités territoriales sollicitant la gestion d'un port fluvial doit intervenir dans un délai de six mois.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 26 *ainsi modifié*.

Article 27

Compétences du département en matière d'infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 27 *sans modification*.

Article 28

Transfert à la région de la propriété des biens de l'Etat concedés aux sociétés d'aménagement régional

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 28 *sans modification*.

CHAPITRE III
LES TRANSPORTS DANS LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

Article 29

Organisation et compétence du syndicat des transports d'Ile-de-France

La Commission a *adopté* un amendement n° 245 du rapporteur, visant à préciser que les statuts du syndicat, même s'ils sont élaborés par décret en Conseil d'Etat, doivent par la suite pouvoir être modifiés par le conseil d'administration.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 29 *ainsi modifié*.

Article 30

**Ressources du syndicat des transports d'Ile-de-France
et de la régie autonome des transports parisiens**

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 30 *sans modification*.

Article 31

**Plan de déplacements urbains et plans locaux de déplacement
dans la région Ile-de-France**

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 31 *sans modification*.

Article 32

Organisation des transports scolaires en région Ile-de-France

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 32 *sans modification*.

Article 33

Entrée en vigueur des dispositions du présent chapitre

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 33 *sans modification*.

Article 34

Décrets en Conseil d'Etat

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 34 *sans modification*.

CHAPITRE V

LES PLANS DÉPARTEMENTAUX D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Article 36

(article L. 541-14 du code de l'environnement)

Transfert aux départements de l'élaboration des plans

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard prévoyant une simple transmission au préfet du projet de plan départemental d'élimination des déchets, Mme Marylise Lebranchu ayant indiqué que l'amendement proposé visait à remplacer la consultation pour avis par une simple transmission aux services de l'Etat, afin que le principe de libre administration des collectivités locales soit réaffirmé.

Le rapporteur a jugé que l'intention exprimée était louable mais a considéré que les plans départementaux d'élimination des déchets revêtant une certaine valeur juridique, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires, dans le domaine de l'élimination des déchets, devant être compatible avec ces plans, il était normal que l'Etat soit consulté pour avis, au même titre que les collectivités territoriales.

Il a ajouté que le troisième alinéa de l'amendement était plus contestable puisque l'article L. 541-15 du code de l'environnement était applicable en cas de carence de la collectivité, c'est-à-dire dans le cadre du pouvoir de substitution du préfet. Il a observé qu'un avis conforme de la collectivité reviendrait, sur cette question, à obliger l'Etat à se dessaisir de sa propre compétence, et a donc émis un avis défavorable qui a conduit la Commission à *rejeter* cet amendement.

Suivant son rapporteur, elle a également *rejeté* un amendement du même auteur visant à préciser que la consultation des conseils généraux sur les plans élaborés par l'Etat, dans le cadre de la procédure de substitution, prend la forme d'un avis conforme, et non d'un avis simple.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 36 *sans modification*.

Article 37

(article L. 541-15 du code de l'environnement)

Modalités de leur mise en œuvre et conditions de leur révision

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à supprimer le 1° de cet article pour assurer le maintien des délais de trois et cinq ans aux termes desquels les prescriptions applicables aux installations existantes doivent être compatibles avec les plans départementaux d'élimination des déchets.

Mme Marylise Lebranchu a indiqué que l'amendement visait à mettre en place un encadrement juridique, certes rigoureux et contraignant, mais indispensable, des activités d'élimination des déchets ménagers, compte tenu notamment de la fréquente lenteur à modifier les prescriptions applicables aux installations existantes.

Le rapporteur a souligné que les installations d'élimination des déchets devraient être compatibles avec les plans départementaux, le dispositif envisagé n'étant donc pas juridiquement imprécis et a, en conséquence, émis un avis défavorable sur l'amendement.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 37 *sans modification*.

Article 37 bis (nouveau)

(article L. 541-13 du code de l'environnement)

Avis du conseil régional en cas d'élaboration du plan d'élimination des déchets industriels spéciaux par l'Etat

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à préciser que la consultation des conseils régionaux sur les plans d'élimination des déchets industriels spéciaux, en cas d'élaboration par l'Etat dans le cadre de la procédure de substitution, prend la forme d'un avis conforme, et non d'un avis simple.

Mme Marylise Lebranchu a estimé qu'une consultation n'entraînant pas de conséquences juridiques serait dépourvue d'intérêt et a ajouté que les juridictions administratives pourraient être embarrassées lorsqu'elles seraient saisies de décisions prises malgré un avis défavorable du conseil régional.

Le rapporteur a rappelé que la procédure visée ne concernait que les cas de carence de la région, à laquelle le préfet se substitue, tout en la consultant. Il a

estimé que, dans de telles situations, un avis simple était plus approprié qu'un avis conforme et a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 37 *bis sans modification*.

Après l'article 37 bis

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard portant article additionnel après l'article 37 *bis* prévoyant la signature d'une convention entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées pour fixer les modalités de financement par l'Etat des plans d'élimination des déchets ménagers ou industriels et préciser les moyens financiers et humains qui l'accompagnent.

Le rapporteur ayant estimé que le présent projet de loi définissait le cadre général des transferts financiers et humains entre l'Etat et les collectivités locales et ayant émis un avis défavorable sur cet amendement, la Commission l'a *rejeté*.

Article 38

Dispositions transitoires

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 38 *sans modification*.

Après l'article 38

La Commission a examiné conjointement dix-huit amendements de M. Philippe Tourtelier portant article additionnel après l'article 38 :

– le premier visant à insérer dans le projet de loi un nouveau chapitre consacré à l'énergie et à l'effet de serre ;

– le deuxième visant à préciser les missions décentralisées de l'ADEME ;

– le troisième de conséquence ;

– le quatrième proposant la création d'un plan régional d'utilisation rationnelle de l'énergie ;

– le cinquième précisant que le décret en Conseil d'Etat prévu au dernier alinéa de l'article L. 224-1 du code de l'environnement devra également fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles devront faire usage d'énergies renouvelables ;

– le sixième visant à préciser dans l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales que les compétences des collectivités territoriales concernent également la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

– le septième posant le principe d'un bilan énergétique pour toute délibération de la commune ayant une incidence sur sa consommation ;

– le huitième étendant le champ d'application de la section du code général des collectivités territoriales relative aux établissements publics industriels et commerciaux des communes à l'ensemble des énergies ;

– le neuvième proposant un rapport annuel sur l'énergie au sein des communes et EPCI de plus de 3500 habitants ;

– le dixième posant le principe d'un bilan énergétique pour toute délibération d'un département ayant une incidence sur sa consommation ;

– le onzième posant le principe d'un bilan énergétique pour toute délibération d'une région ayant une incidence sur sa consommation ;

– le douzième permettant aux communautés de communes de choisir entre différentes compétences, de manière non limitative ;

– le treizième intégrant une compétence « Energie et lutte contre l'effet de serre » dans les compétences que peut choisir une communauté de communes ;

– le quatorzième intégrant une compétence « Energie et lutte contre l'effet de serre » dans les compétences des communautés urbaines ;

– le quinzième permettant aux communautés d'agglomération de choisir entre différentes compétences, de manière non limitative ;

– le seizième intégrant une compétence « Energie et lutte contre l'effet de serre » dans les compétences des communautés d'agglomération ;

– le dix-septième modifiant le 3° de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme afin de préciser que les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, non plus seulement une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, mais également rationnelle de ces espaces ;

– le dernier visant à créer un observatoire national de l'énergie et de l'effet de serre.

M. Philippe Tourtelier a indiqué que l'ensemble des dispositions proposées visait à tenir compte de l'existence d'un schéma de services collectifs de l'énergie en vertu de la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

Le rapporteur a considéré que les questions énergétiques n'entraient pas dans l'objet du projet de loi et a rappelé qu'un débat et un projet de loi seraient spécifiquement consacrés à ces questions au cours des prochains mois, le problème de l'effet de serre devant en tout état de cause faire l'objet d'un examen autonome. Le président Yves Coussain a apporté son soutien à l'analyse du rapporteur.

M. Philippe Tourtelier a remarqué que le projet de loi traitait des responsabilités locales d'une manière générale et comportait des dispositions intéressant l'ensemble des compétences des collectivités territoriales. Il a donc estimé que la détermination des compétences énergétiques de ces collectivités relevait bel et bien de ce projet de loi.

M. François Dosé a observé que les élus locaux étaient quotidiennement confrontés aux questions relatives à la maîtrise de l'énergie. Il a donc jugé nécessaire de se garder d'une vision purement nationale ou européenne de ces questions et a souhaité que l'obligation de mieux maîtriser la consommation énergétique figure dans la loi, afin d'indiquer clairement que les élus locaux devaient se saisir de ce problème important.

M. François Brottes a estimé que le refus d'adopter des dispositions visant à faciliter la mise en œuvre du protocole de Kyoto relatif à l'effet de serre mettait en évidence le cynisme du discours tenu par le Président de la République s'agissant de la Charte de l'environnement. Il a ajouté qu'il était paradoxal de faire savoir à l'opinion publique qu'une modification constitutionnelle était envisagée pour assurer une meilleure protection de l'environnement, tout en s'opposant en réalité à l'adoption de dispositions opérationnelles permettant d'atteindre cet objectif général. Il a donc appelé le rapporteur à faire preuve d'audace en émettant un avis favorable sur les amendements proposés sur cette question.

Le président Yves Coussain ayant considéré qu'il convenait d'éviter les polémiques inutiles, Mme Marylise Lebranchu a considéré que le refus d'incorporer au projet de loi des dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales en matière de lutte contre l'effet de serre constituerait une erreur fondamentale, cette stratégie obligeant à modifier à nouveau la loi lorsque la Charte de l'environnement aurait été adoptée.

Elle a estimé que cette maladresse de la majorité parlementaire constituerait un « cadeau » fait aux groupes et partis de l'opposition.

Le rapporteur a reconnu que le sujet évoqué était important mais a maintenu que l'examen du futur projet de loi sur l'énergie constituerait un cadre plus adapté pour déterminer les adaptations législatives appropriées. Il a, en conséquence, émis un avis défavorable sur les dix-huit amendements correspondants.

La Commission a alors *rejeté* ces dix-huit amendements portant articles additionnels après l'article 38.

TITRE III

LA SOLIDARITE ET LA SANTE

CHAPITRE III

LE LOGEMENT SOCIAL ET LA CONSTRUCTION

M. François Brottes a estimé que les commissaires étaient d'autant plus fondés à douter de la pertinence du renvoi des questions énergétiques, précédemment évoquées, au projet de loi relatif à l'énergie, que la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 ne contenait aucune de ces dispositions, pourtant thématiques et sectorielles, de délégation des aides à la pierre.

Il a souligné que cela démontrait que les projets de loi thématiques ne suffisaient pas à résoudre l'ensemble des problèmes posés et que le projet de loi relatif aux responsabilités locales constituait, par conséquent, un cadre approprié pour apporter des solutions sur un certain nombre de thèmes intéressant la Commission.

Avant l'article 49A (nouveau)

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet prévoyant que les associations d'insertion et de logement des personnes défavorisées doivent être associées à la désignation des ménages à loger ou à reloger dans le cadre du « contingent préfectoral ».

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a d'abord fait part de l'opposition du groupe socialiste au transfert aux maires de la gestion du « contingent préfectoral », mesure qu'il a jugée inacceptable. Il a estimé préférable que ce contingent soit délégué aux EPCI, dans le cadre des conventions de transfert des aides à la pierre, comme prévu initialement par le projet de loi.

Il a indiqué que l'amendement proposé visait à assurer la participation des associations d'insertion au processus de désignation des locataires du contingent.

Le rapporteur ayant indiqué que les associations d'insertion étaient déjà associées à ce processus d'attribution des logements sociaux, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Le rapporteur ayant par ailleurs indiqué qu'il avait déposé à l'article 49A un amendement visant à répondre à l'inquiétude exprimée quant au transfert aux maires de la gestion du contingent préfectoral, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet ayant le même objet.

Article 49A (nouveau)

Délégation du contingent préfectoral au maire

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec.

Puis elle a examiné un amendement du rapporteur visant à rétablir le dispositif de délégation du contingent préfectoral à l'EPCI ou au département ayant obtenu la compétence d'attribution des aides à la pierre dans le cadre de la convention avec l'Etat, en laissant la possibilité au maire de bénéficier d'une « subdélégation » pour gérer ce contingent.

Le rapporteur a précisé que, tout en confortant la délégation de compétence au profit des communautés, son amendement visait à prendre en compte la légitimité des communes d'implantation des logements sociaux à bénéficier de droits de réservation et libérait par ailleurs les communes de la nécessité de garantir les emprunts pour bénéficier du contingent de 20 % de réservations attribué dans ce cas, en reportant à cet effet la charge de la garantie sur les EPCI, ce qui est cohérent avec la responsabilité qui leur est donnée de programmation des opérations.

M. Jean-Yves Le Bouillonec s'est inquiété du blocage des négociations entre les EPCI et les communes en matière de construction et de réhabilitation de logements sociaux qu'entraînerait l'adoption de cet amendement. Il a mis en garde contre le risque que des intentions louables n'aient des effets pervers, tels que le blocage concernant les garanties d'emprunts.

Le rapporteur ayant indiqué qu'il avait déposé un amendement après l'article 49 visant à répondre à ces craintes, la Commission a *adopté* son amendement n° 246, puis elle a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 49A *ainsi modifié*.

Article 49

Délégation des aides à la pierre aux départements et EPCI compétents

Article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation

Principes et modalités de la délégation

La Commission a été saisie d'un amendement de Mme Nathalie Gautier visant à étendre le champ de la délégation de l'attribution d'aides publiques aux aides en faveur de la construction, de la réhabilitation et de la démolition de l'ensemble des logements sociaux et pas seulement des logements locatifs sociaux. Mme Nathalie Gautier a présenté cet amendement en signalant que le financement du logement social incluait celui de l'action foncière et de la qualité des services et qu'il serait pertinent que les aides de l'Etat à l'accession sociale à la propriété puissent également faire l'objet d'une délégation en métropole. Le rapporteur pour avis s'y est déclaré défavorable, les aides de l'Etat à l'accession à la propriété ne

pouvant être déléguées et le prêt à taux zéro (PTZ) étant un dispositif « banalisé », géré par les établissements de crédit et ne donnant pas lieu à un agrément préalable par l'Etat. Il a ajouté que la location-accession était quant à elle déjà incluse dans le dispositif de délégation prévu par cet article du projet de loi.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a pour sa part jugé que le dispositif proposé était trop réducteur et qu'il convenait donc de supprimer la mention du caractère locatif des logements ; il a en outre souligné les risques de divergence d'interprétation du dispositif proposé.

M. Jacques Le Guen a jugé cet amendement inutile, l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation visant également, dans sa rédaction issue du projet de loi, « les aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété ».

Mme Nathalie Gautier a alors fait remarquer que cette précision ne concernait que les départements et régions d'outre-mer et Mme Marylise Lebranchu a soutenu l'amendement, utile selon elle pour permettre à des EPCI de s'investir dans des domaines autres que le seul logement locatif social.

Le rapporteur, notant que sur le fond, il n'était pas défavorable à la position défendue par les auteurs de l'amendement, y a finalement donné un avis favorable. La Commission a alors *adopté* cet amendement n° 247 à l'unanimité. Elle a également *adopté* un amendement rédactionnel n° 248 du rapporteur.

Puis, la Commission a été saisie d'un amendement de Mme Nathalie Gautier prévoyant que ce n'est que « le cas échéant » que l'attribution des aides publiques destinées à la création de places d'hébergement peut être déléguée aux collectivités locales. Mme Nathalie Gautier a estimé que la rédaction du projet de loi introduisait, dans le champ couvert par les aides à la pierre, la création de places d'hébergement, actuellement financées par le ministère chargé des affaires sociales et notamment les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Jugeant qu'il s'agissait d'une dépense nouvelle ne pouvant être imposée aux EPCI délégataires, elle a donc souhaité que les signataires de la convention de délégation puissent ne pas retenir cette possibilité. Le rapporteur pour avis s'y est déclaré défavorable, soulignant que certaines aides en faveur de l'hébergement étaient déjà incluses dans la ligne fongible du ministère de l'équipement destinée au financement des logements sociaux et que les CHRS continueraient à être financés par le ministère des affaires sociales. Il a donc jugé la précision apportée par l'amendement inutile. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de conséquence présenté M. Jean-Yves Le Bouillonnet, prévoyant que peut également être déléguée aux collectivités locales l'attribution d'aides en faveur de l'action foncière pour le logement social, en faveur de la qualité de service et de l'accession à la propriété. M. Jean-Yves Le Bouillonnet ayant précisé que cet amendement visait à préciser le contenu de la délégation, le rapporteur pour avis a noté qu'il constituait le pendant de l'amendement des mêmes auteurs précédemment adopté et a émis en conséquence un avis favorable. La Commission a *adopté* cet amendement n° 249.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet précisant que s'agissant des aides à la création de places d'hébergement, l'hébergement doit être destiné à accueillir les personnes et les familles visées aux articles 1^{er} et 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement qui ne peuvent prétendre à un logement.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué qu'il lui semblait nécessaire de bien définir ce qu'était l'hébergement, aujourd'hui parfois utilisé abusivement pour le logement de longue durée. Le rapporteur ayant jugé cette précision inutile, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a examiné, en discussion commune, un amendement du rapporteur pour avis prévoyant que les aides à la pierre ne peuvent être déléguées aux communautés de communes que si elles comptent plus de 50 000 habitants, ainsi qu'un amendement de M. Alain Venot prévoyant que cette délégation ne peut intervenir qu'au bénéfice des communautés de communes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans laquelle le nombre de logements locatifs sociaux et logements sociaux en accession à la propriété représente plus de 20 % des résidences principales. Le rapporteur a indiqué que son amendement proposait un retour à l'esprit du texte du projet de loi initial, qui prévoyait une délégation de crédits aux EPCI dans les zones les plus urbanisées et aux départements dans les zones rurales, et a estimé que la suppression du seuil de 50 000 habitants par le Sénat nuisait à la lisibilité de la délégation. M. Jacques Le Guen a indiqué qu'il avait lui-même déposé un amendement, examiné au fond par la Commission des lois, visant à étendre le dispositif proposé en permettant aux syndicats mixtes regroupant des communautés de communes et disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) d'être délégataires des aides à la pierre.

M. Alain Venot, défendant son amendement, a noté que l'amendement du rapporteur ne prévoyait pas un retour strict au texte initial du projet de loi, puisque ce dernier visait les EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Estimant peu réalistes à la fois la proposition du Sénat et celle du rapporteur, il a jugé que le seul critère du nombre d'habitants était peu pertinent et a jugé opportun de l'accompagner d'un critère relatif au pourcentage de logements sociaux. Le rapporteur pour avis ayant estimé que son amendement, d'une rédaction plus large, permettrait de couvrir la demande de M. Alain Venot, ce dernier a estimé que compte tenu de l'objet du texte, qui porte sur les crédits afférents au logement social, le seul critère portant sur le nombre d'habitants n'était pas approprié. Après que M. Jean-Yves le Bouillonnet a exprimé son accord avec M. Alain Venot, la Commission a *adopté* l'amendement n° 250 du rapporteur pour avis. En conséquence, l'amendement de M. Alain Venot a été *rejeté*.

Article L. 301-5-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Conditions de la délégation aux EPCI

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet prévoyant que la convention conclue entre les EPCI et l'Etat délègue la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement au président de l'EPCI et fixe les modalités d'une obligation de résultat notamment quant à la réalisation du

programme local de l'habitat. M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que cet amendement était très important aux yeux du groupe socialiste et qu'un débat important aurait lieu sur ce point lors de l'examen du projet de loi en séance publique. Le rapporteur s'y étant déclaré défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement n° 251 du rapporteur visant à ce que le volume des droits à engagement pour les crédits destinés au logement social et pour ceux destinés à la réhabilitation du parc privé soit déterminé précisément en début de chaque exercice.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement n° 252 rédactionnel du rapporteur.

Elle a également *adopté* un amendement de précision n° 253 du rapporteur concernant les modalités d'attribution des aides à l'habitat privé et réintroduisant la possibilité pour l'EPCI de créer une commission locale d'amélioration de l'habitat consultative, chargée de donner un avis sur l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet proposant que chaque année le Parlement vote des crédits nécessaires à la mise en œuvre de la politique du logement sur le territoire, de manière à ce que le Parlement soit éclairé sur les modalités de cette mise en œuvre, pour les zones où la délégation est opérée, comme pour les autres.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet précisant le type d'adaptations à la réglementation nationale que peut prévoir la convention entre l'Etat et la collectivité locale : les conditions de financement des opérations, les plafonds de loyer et les plafonds de ressources. Après que le rapporteur a indiqué qu'il revenait au décret de préciser le contenu de la convention, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de Mme Nathalie Gautier revenant à la rédaction initiale du projet de loi concernant la délégation du contingent préfectoral, cet amendement étant satisfait par l'adoption de l'amendement du rapporteur à l'article 49A.

Article L. 301-5-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Conditions de la délégation aux départements

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet fixant au conseil général une obligation de résultat en matière de droit au logement, notamment quant à la réalisation du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

La Commission a ensuite *adopté*, à l'unanimité, un amendement n° 254 du rapporteur visant à mettre en cohérence les actions de rénovation urbaine prévues par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la

ville et la rénovation urbaine avec la politique de l'habitat menée au niveau local, déclinée dans la convention signée avec le département.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec visant à définir précisément les personnes susceptibles d'accéder aux places d'hébergement afin de leur garantir ce droit minimal et d'éviter que ces places ne soient offertes à des personnes en mesure d'accéder à un véritable logement.

Elle a *adopté* un amendement n° 255 du rapporteur visant à ce que le volume des droits à engagement pour les crédits destinés au logement social et pour ceux destinés à la réhabilitation du parc privé soit déterminé précisément en début de chaque exercice.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel n° 256 du rapporteur.

Elle a également *adopté* un amendement de précision n° 257 du rapporteur concernant les modalités d'attribution des aides à l'habitat privé et réintroduisant la possibilité pour le département de créer une commission locale d'amélioration de l'habitat consultative, chargée de donner un avis sur l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec proposant que chaque année le Parlement vote des crédits nécessaires à la mise en œuvre de la politique du logement sur le territoire, de manière à ce que le Parlement soit éclairé sur les modalités de cette mise en œuvre, pour les zones où la délégation est opérée, comme pour les autres.

Elle a *adopté* un amendement de coordination n° 258 du rapporteur prévoyant un dispositif d'évaluation des conventions conclues entre l'Etat et le département, au terme de leur application, cette disposition ayant été introduite par le Sénat pour les EPCI.

Article L. 301-5-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Conditions de la délégation outre-mer

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec prévoyant la prise en compte de l'offre foncière dans l'adaptation des aides à la pierre prévues aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

Mme Nathalie Gautier a souligné la nécessité de développer une offre foncière adaptée. En effet, la pénurie de biens met en péril la rénovation foncière et la mixité sociale. Après que le rapporteur a émis un avis défavorable, du fait d'une erreur de référence de l'amendement, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation

Programme local de l'habitat

Après que le rapporteur a indiqué qu'un de ses amendements satisfaisait cette préoccupation, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet visant à distinguer les besoins en logement et ceux en hébergement.

La Commission a *rejeté* un amendement de Mme Nathalie Gautier laissant la possibilité au signataire de la convention de délégation de retenir ou non la possibilité de prévoir la création de places d'hébergement.

Elle a examiné deux amendements identiques, l'un du rapporteur, l'autre de M. Jean-Yves Le Bouillonnet introduisant dans le PLH un diagnostic portant sur l'hébergement des personnes défavorisées et a *adopté* l'amendement n° 259 du rapporteur, l'amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet *devenant sans objet*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement n° 260 du rapporteur visant à introduire les actions de rénovation urbaine prévues par la loi du 1^{er} août 2003 dans le PLH.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de conséquence de Mme Nathalie Gautier, concernant les places d'hébergement.

Puis la Commission a *adopté* un amendement n° 261 du rapporteur visant à intégrer les réponses apportées en matière de logement étudiant dans le PLH, le groupe socialiste ayant émis un avis favorable.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet prévoyant la participation des bailleurs sociaux et des associations d'insertion à l'élaboration du PLH, le rapporteur ayant indiqué que le droit en vigueur prévoyait déjà que l'EPCI peut associer à l'élaboration du PLH toute personne morale qu'il juge utile.

Article L. 312-2-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Aides des collectivités territoriales

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet supprimant la possibilité pour les collectivités d'apporter, indépendamment des aides de l'Etat, des aides à la pierre, le rapporteur ayant indiqué que la souplesse prévue par le projet de loi devait être conservée.

Elle a *adopté* un amendement n° 262 du rapporteur disposant que les aides des collectivités locales aux propriétaires bailleurs privés sont attribuées sans condition de ressources, comme c'est le cas pour les aides actuelles de l'ANAH.

Article L. 321-1-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Relations entre le délégataire et l'ANAH

La Commission a *adopté* un amendement de clarification rédactionnelle n° 263 du rapporteur.

Puis la Commission a *adopté* un amendement n° 264 au paragraphe XII de l'article 49, de coordination avec la loi n° 2003-710 précitée, présenté par le rapporteur.

La Commission a examiné deux amendements du paragraphe XIII de l'article 49, l'un de Mme Nathalie Gautier, l'autre du rapporteur confiant au préfet de région la charge de délégué territorial de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) dans la mesure où il sera également responsable de la répartition des crédits d'aides à la pierre au niveau local, entre les délégataires et les départements. Elle a *adopté* l'amendement n° 265 du rapporteur, l'amendement de Mme Nathalie Gautier *devenant sans objet*.

Le rapporteur ayant reconnu le bien-fondé de la préoccupation soulevée par l'amendement mais le caractère peu satisfaisant de sa rédaction, Mme Nathalie Gautier a retiré un amendement prévoyant l'obligation de signature par l'EPCI délégataire des conventions de l'ANRU.

Puis la Commission a *adopté* un amendement n° 266 du rapporteur laissant la possibilité au préfet de département, par délégation du préfet de région, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi des conventions prévues au paragraphe XIII de l'article 49 du projet de loi.

La Commission a *rejeté* un amendement de Mme Nathalie Gautier prévoyant que l'EPCI soit « gestionnaire », avec le préfet, de la convention prévue au paragraphe XIII de l'article 49 du projet de loi.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 49 *ainsi modifié*.

Après l'article 49

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec prévoyant l'adoption d'une loi de programmation pour le logement avant le 1^{er} janvier 2005.

Article additionnel après l'article 49

Dispositions particulières applicables aux organismes d'habitation à loyer modéré ayant conclu une convention globale de patrimoine

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Serge Poignant, rapporteur, visant à autoriser les organismes d'habitation à loyer modéré à conclure avec l'Etat, sur la base de leur plan stratégique de patrimoine, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une convention globale de patrimoine d'une durée de six ans.

M. Serge Poignant, rapporteur, a indiqué que les conventions dites « APL » sont des conventions passées par l'Etat avec un organisme d'HLM pour chaque opération mise en chantier, au moment de la première mise en location, ou de la réhabilitation, ou lorsque l'Etat permet leur solvabilisation par l'APL même en l'absence de travaux.

Il a indiqué que ces conventions fixaient notamment les loyers, les plafonds de ressources, les proportions des diverses catégories sociales de ménages à accueillir, pour chaque opération, permettant également aux organismes de se voir verser directement par l'Etat l'APL de leurs locataires. Il a précisé que 96 % du parc HLM existant étaient actuellement conventionnés.

Il a estimé que l'Etat, comme les organismes d'HLM, étaient d'accord sur la nécessité et sur l'urgence de revoir certaines des clauses fixées dans des conventions qui, pour certaines d'entre elles, ont été signées il y a plus de 30 ans, afin que la gestion du parc HLM soit adaptée aux exigences de la politique sociale d'aujourd'hui, que l'occupation du parc existant contribue davantage à la mixité sociale et urbaine, et que les loyers puissent mieux correspondre à la valeur du service rendu par les logements, elle-même fonction de la qualité du bâti, de leur localisation dans la ville et des services collectifs auxquels ils donnent accès.

Il a indiqué que le « conventionnement global » du parc HLM avait précisément cet objectif, et devait être intégré dans un futur projet de loi de M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Il a indiqué que son amendement avait pour objet de déterminer les conditions d'adaptation territoriale des règles de gestion locative du parc social existant, afin que la loi autorise la révision de ces conditions devenues obsolètes et rigides.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a exprimé son opposition à cet amendement, même s'il a convenu que les conventions des organismes HLM devraient être réexaminées. Il a estimé que le dispositif proposé par cet amendement méritait d'être abordé dans le cadre du débat sur la vente des logements HLM, compte tenu du fait qu'il faisait sauter un verrou juridique et la rendait possible.

Rappelant que les organismes d'HLM plaidaient pour la mise en place de ce « conventionnement global », M. Serge Poignant, rapporteur n'a pas estimé opportun de différer la possibilité de conventionnement global des logements sociaux.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement n° 267 portant *article additionnel après l'article 49*.

Article additionnel après l'article 49

**Garantie des emprunts afférents aux opérations
de logements locatifs sociaux**

La Commission a *adopté* un amendement n° 268 portant *article additionnel après l'article 49* de M. Serge Poignant, rapporteur, visant à préciser que les communes qui le souhaitent peuvent, même si elles ne sont plus compétentes en matière de politique de logement ou de l'habitat du fait d'un transfert de cette compétence à une intercommunalité, continuer à garantir les emprunts afférents aux opérations de logements locatifs sociaux.

Article 50

**Décentralisation des fonds de solidarité pour le logement
et extension de leurs missions**

La Commission a examiné un amendement de suppression de cet article de M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que le transfert des fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux départements était une façon pour l'Etat de se désengager, sans réelles garanties financières, d'une de ses plus importantes missions de solidarité nationale.

Après que le rapporteur eut émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

**Élaboration du plan départemental d'action pour le logement
des personnes défavorisées (PDALPD)**

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, prévoyant que l'Etat est associé à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que le rôle de l'Etat était naturellement de veiller à ce que des mesures soient prises à destination des

personnes défavorisées, et qu'à ce titre, la participation de ce dernier aux PDALPD était fondamentale.

La Commission a néanmoins *rejeté* cet amendement, après que le rapporteur eut émis un avis défavorable à son adoption, indiquant qu'il avait déposé un amendement qui devrait satisfaire M. Le Bouillonec.

La Commission a également *rejeté* un amendement du même auteur, prévoyant, dans le même esprit, que le PDALPD est élaboré et mis en œuvre conjointement par le département, l'Etat et les établissements publics de coopération intercommunale ayant signé la convention prévue par le futur article L. 351-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement n° 269 de M. Serge Poignant de coordination avec l'amendement précédemment adopté, visant à rétablir le principe de cogestion des PDALPD par l'Etat et le département, supprimé en première lecture au Sénat, compte tenu du fait que ce plan n'est pas destiné à être uniquement un outil servant à la gestion des fonds de solidarité pour le logement, qui sont eux transférés aux départements. L'adoption de cet amendement a *rendu sans objet* un amendement identique de M. Jean-Yves Le Bouillonec.

Article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

Mise en œuvre du PDALPD

La Commission a *adopté* un amendement n° 270 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, prévoyant, par coordination avec l'amendement précédemment adopté, que la cogestion s'impose également au sein du comité responsable du plan et chargé du suivi de sa mise en œuvre. L'adoption de cet amendement a rendu *sans objet* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec.

Article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

Modalités de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL)

La Commission a *adopté* un amendement de coordination n° 271 ainsi qu'un amendement rédactionnel n° 272 de M. Serge Poignant, rapporteur.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec, visant à permettre que les dettes au titre des impayés de loyer, de facture d'énergie, d'eau et de téléphonie puissent être prises en charge même si leur apurement ne conditionne pas l'accès à un nouveau logement, le rapporteur ayant émis un avis défavorable à son adoption.

Article 6-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

Règlement intérieur du FSL

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec, prévoyant que le règlement intérieur du fonds de solidarité pour le

logement soit élaboré en collaboration avec le représentant de l'Etat dans le département et après validation par le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, le rapporteur ayant indiqué que cela n'était plus nécessaire du fait de l'adoption de son amendement visant à réintroduire le copilotage du PDALPD.

Article 6-2 (nouveau) de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

Saisine du FSL

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec, visant à ce que les demandes d'aides au fonds de solidarité pour le logement fassent l'objet d'une instruction et d'une décision notifiée dans un délai de deux mois, le rapporteur ayant émis un avis défavorable à son adoption.

Article 6-3 (nouveau) de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

Financement du FSL

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par Mme Nathalie Gautier, prévoyant que le montant du financement du FSL soit au moins égal en moyenne à la somme des crédits consacrés par l'Etat et le département au financement du FSL pour le logement en 2001 et 2002.

Mme Nathalie Gautier a indiqué que la pérennité du niveau de financement du FSL par le département était aujourd'hui assurée par l'obligation de parité avec les financements de l'Etat, mais que le projet de loi, en son article 50, supprimait le cofinancement par l'Etat. Elle a donc indiqué qu'il était utile d'inscrire dans le projet de loi que le département devait assurer un financement du FSL égal à ce qu'apportaient l'Etat et le département durant les trois dernières années. M. Serge Poignant, rapporteur, ayant indiqué que la pérennité du financement du FSL était assurée par le principe du transfert des ressources correspondant aux compétences transférées, encadré constitutionnellement et dans le projet de loi, ce qui rendait cet amendement inutile, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement n° 273 de M. Serge Poignant, rapporteur, prévoyant que les distributeurs d'eau et d'énergie ainsi que les opérateurs de services téléphoniques versent chaque année au FSL une participation minimale de base, dont le montant est proportionnel au nombre d'abonnés. M. Serge Poignant, rapporteur, a indiqué que, les missions du FSL ayant été élargies au paiement des factures d'eau, d'énergie et de service téléphonique, sans que l'Etat ait prévu la création d'une dotation spéciale correspondante, il paraissait souhaitable de prévoir, au titre de la solidarité, que les distributeurs des services concernés abondent le FSL.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec, prévoyant qu'une convention passée entre l'Etat et le département définit les modalités de financement du FSL et précise ses moyens, le rapporteur ayant émis un avis défavorable à son adoption.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec visant à élargir les sources de financement du FSL en rendant obligatoire un abondement par les distributeurs d'eau et d'énergie ainsi que les opérateurs de services téléphoniques, cet amendement étant satisfait par l'amendement précédemment adopté du rapporteur.

Article 7 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

Création de fonds locaux

La Commission a *adopté* un amendement n° 274 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, visant à rétablir la disposition, supprimée par le Sénat en première lecture, selon laquelle la création d'un fonds de solidarité intercommunal est de droit lorsque la demande émane d'un établissement public de coopération intercommunale qui a conclu une délégation de gestion des aides à la pierre.

Article 8 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement

Fixation des modalités d'application par décret en Conseil d'Etat

Après que le rapporteur eut émis un avis défavorable à son adoption, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec, visant à ce que le décret précise les seuils minimaux de financement des FSL par les conseils généraux et les modalités selon lesquelles le règlement intérieur de ces FSL définit les conditions d'octroi des aides.

La Commission a examiné un amendement au paragraphe II de l'article 50 présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonec visant rétablir le dispositif national d'aide et de prévention aidant les personnes en difficulté à faire face à leurs dépenses d'eau, d'énergie et de téléphone.

M. Jean-Yves Le Bouillonec a estimé que l'Etat devait continuer à intervenir au niveau national pour apporter de telles aides dans le cadre de la politique du logement. Il a remarqué que les collectifs départementaux associant notamment les bailleurs, les locataires, les élus et l'Etat avaient donné satisfaction et a souligné que le dispositif national d'aide et de prévention n'était pas en lui-même incompatible avec le système de délégation de compétences envisagé.

Le rapporteur a jugé ce dispositif incompatible avec la décentralisation de la gestion des fonds d'aide au logement et a, en conséquence, émis un avis défavorable. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonec prévoyant la mise en place de dispositifs départementaux d'aide et de prévention pour aider les familles et les personnes en difficulté à faire face à leurs dépenses d'eau, d'énergie et de téléphone, sur le fondement de conventions passées entre les départements et les divers opérateurs.

Le rapporteur a indiqué que de tels dispositifs remettraient en cause la fusion du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) avec les autres fonds d'aide au

logement et que, par ailleurs, son amendement précédemment adopté permettait de s'assurer du financement du fonds par les distributeurs d'eau, d'énergie et de téléphone, et a donc émis un avis défavorable. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à compléter le paragraphe IV de l'article 50 par un alinéa précisant que les dispositions des règlements intérieurs des fonds de solidarité pour le logement et des fonds et dispositifs d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, relatives aux conditions d'éligibilité et aux critères d'octroi des aides demeureront en vigueur jusqu'à la publication du nouveau règlement intérieur.

Le rapporteur a précisé que cet amendement était destiné à éviter une interruption du fonctionnement des divers fonds d'aide avant la mise en place du fonds unique. Il a indiqué que, cette mise en place étant liée à l'adoption d'un nouveau règlement intérieur, en l'absence de disposition transitoire, le fonctionnement des fonds serait impossible après le 1^{er} janvier 2005. La Commission a donc *adopté* cet amendement n° 275.

Puis, elle a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 50 *ainsi modifié*.

Article 51

Transfert aux communes et aux EPCI des logements étudiants

Article L. 822-1 du code de l'éducation

Modalités de construction et de gestion des logements étudiants

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet visant à préciser que la gestion des logements étudiants serait assurée par le Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) territorialement compétent, dans le cadre d'une convention conclue entre celui-ci et la commune ou l'EPCI, dans tous les cas, que les logements concernés résultent d'un transfert de l'Etat ou aient été construits par la commune ou l'EPCI.

Le rapporteur a estimé que la commune devait rester libre de confier cette gestion à l'organisme de son choix, dès lors qu'elle a construit les logements correspondants, et a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du même auteur visant à préciser que les travaux de construction ou de réhabilitation de logements étudiants sont entrepris en conformité avec les caractéristiques et les normes propres aux logements étudiants définis par voie réglementaire.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que de nombreuses associations étudiantes craignaient non seulement que la remise aux normes des logements

étudiants soit insuffisante, mais aussi que les nouveaux logements étudiants construits ne répondent pas aux besoins des étudiants. Il a jugé indispensable que les logements construits restent accessibles aux différentes catégories d'étudiants. Il a estimé que, faute d'un encadrement de cette nature, la décentralisation conduirait à la création de nouveaux logements étudiants inadaptés.

Le rapporteur s'est interrogé sur la nature des particularités qui devraient être prises en compte par le biais de normes spécifiques, ajoutant que des normes de construction existaient pour l'ensemble des logements. Il a, en conséquence, émis un avis défavorable sur cet amendement que la Commission a *rejeté*.

Elle a ensuite examiné un amendement de Mme Nathalie Gautier, précisant que l'arrêté préfectoral transférant aux communes et EPCI les biens de l'Etat affectés au logement des étudiants doit comprendre un diagnostic de l'état des logements transférés, le programme des travaux nécessaires et le montant des participations du cédant et du cessionnaire pour réaliser ce programme.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a souligné l'importance des enjeux relatifs à l'état des logements transférés en terme de responsabilités des collectivités territoriales, un état dégradé pouvant générer de fortes contraintes aux dépens de ces dernières.

Mme Nathalie Gautier a souligné l'état de dégradation avancé de certaines résidences étudiantes non réhabilitées et a indiqué que de tels logements devraient être visités par les élus. Elle a estimé indispensable que les maires puissent bénéficier d'un diagnostic sur l'état des logements étudiants préalablement à leur transfert. Le rapporteur a observé que ce diagnostic était d'ores et déjà prévu par l'article 51, mais ne pouvait pas véritablement être « compris dans l'arrêté », puisque l'arrêté préfectoral constatait le transfert, dont les conditions seraient définies par la convention, et a, en conséquence, émis un avis défavorable sur cet amendement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a émis *un avis favorable* à l'adoption de l'article 51 *sans modification*.

Article 52

Limitation de l'aide gratuite de l'Etat au titre de l'étude technique des demandes de permis de construire

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à supprimer l'article 52.

Le rapporteur a rappelé que cet article prévoyait de limiter aux seules communes et EPCI comprenant moins de 10 000 habitants la faculté de confier l'instruction gratuite des permis de construire aux services déconcentrés de l'Etat. Il a ajouté que la suppression de l'assistance technique de la direction départementale

de l'équipement (DDE) risquait de créer de véritables difficultés. Il a précisé que l'amendement visait donc à conserver la possibilité pour toutes les communes précédemment éligibles de confier gratuitement l'instruction des permis de construire aux DDE. La Commission a *adopté* cet amendement n° 276.

Puis, elle a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 52 *ainsi modifié*.

Article 52 bis

**Suppression de l'accord de l'Etat
en matière de délivrance du permis de démolir**

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 52 *sans modification*.



Enfin, elle a émis un *avis favorable* à l'adoption des articles du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux responsabilités locales dont elle s'est saisie, *ainsi modifiés*.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 2

Amendement n° 237 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Dans les mêmes conditions, les régions sont compétentes pour attribuer les aides économiques en faveur du soutien à la diffusion des technologies, à l'innovation et à l'investissement dans les petites et moyennes industries.

« Elles peuvent dans ce cadre accorder les aides relatives de soutien au transfert de technologie gérés par l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche au niveau régional, dans le cadre d'une convention entre la région et l'agence précitée, qui fixe les modalités de cette délégation et les moyens financiers et humains qui y sont associés. »

Article 22

Amendements n°s 238, 239 et 240 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

- Dans le premier alinéa du I de cet article, substituer à l'année : « 2007 », l'année : « 2006 ».

- II. – En conséquence, dans les premier et avant-dernier alinéas du II, dans les premier et dernier alinéas du IV et dans les deux alinéas du V de cet article, substituer sept fois à l'année : « 2006 », l'année : « 2005 ».

- Compléter le dernier alinéa du II de cet article par les mots : « dans un délai de six mois ».

- Dans le premier alinéa du III de cet article, après les mots : « ministre chargé de l'aviation civile », insérer les mots : « dresse un diagnostic de l'état de l'aérodrome, ».

Article 24

Amendements n°s 241 et 242 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

- Compléter le dernier alinéa du II de cet article par les mots : « dans un délai de six mois ».

- Dans le premier alinéa du III de cet article, après le mot : « maritimes, », insérer les mots : « dresse un diagnostic de l'état du port ».

(article 601-1 du code des ports maritimes)

Amendement n° 277 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis et M. Aimé Kergueris :

Substituer à la dernière phrase du premier alinéa ainsi qu'au deuxième alinéa du III de cet article les deux alinéas suivants :

« Toutefois, les compétences exercées à la date de promulgation de la présente loi par d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sur les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance ne peuvent être transférées aux communes ou, le cas échéant, aux communautés de communes, aux communautés urbaines ou aux communautés d'agglomération sans l'accord express de ces autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales.

« Le département peut également, à la demande d'une commune ou, le cas échéant, d'une communauté de communes, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance ».

Amendement n^{os} 243 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Dans la troisième phrase du III de cet article, après les mots : « les départements », insérer les mots : « ou les syndicats mixtes ».

Article 26

Amendement n^o 244 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Compléter le dernier alinéa du I *bis* de cet article par les mots : « dans un délai de six mois ».

Article 29

(article 1^{er} de l'ordonnance n^o 59-151 du 7 janvier 1959)

Amendement n^o 245 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Avant le dernier alinéa du IV de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« – les modifications des statuts du syndicat ».

Article 49 A

Amendement n^o 246 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi cet article :

« Après l'avant-dernier alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Si un établissement public de coopération intercommunale ou un département qui a conclu avec l'Etat la convention définie aux articles L. 305-5-1 ou L. 305-5-2 lui donnant compétence pour attribuer les aides de l'Etat en faveur de la réalisation et de la réhabilitation de logements locatifs sociaux le demande, cette convention prévoit les conditions de délégation des réservations de logement dont bénéficie, au titre du précédent alinéa, sur le territoire du département qu'elle couvre, le représentant de l'Etat dans le département. Elle fixe notamment les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement ainsi que les modalités d'association des communes à l'utilisation, sur leur territoire, des droits de réservation, qui peuvent prendre la forme d'une délégation de ces droits.

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale a conclu avec l'Etat la convention définie à l'article L. 301-5-1, et qu'il y a convenu d'accorder sa garantie financière aux emprunts nécessaires à ces opérations, la commune d'implantation des logements est bénéficiaire de plein droit des réservations convenues avec les organismes en contrepartie de la garantie financière accordée par l'établissement public de coopération intercommunale. »

Article 49

(article 301-3 du code de la construction et de l'urbanisme)

Amendement n° 247 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis et Mme Nathalie Gautier :

Dans le premier alinéa de cet article, supprimer le mot : « locatifs ».

Amendement n° 248 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Modifier ainsi le premier alinéa de cet article :

I- Avant les mots : « celles en faveur », insérer le mot : « de ».

II- Avant les mots : « celles destinées », insérer le mot : « de ».

III- Substituer aux mots : « les aides directes », les mots : « des aides directes ».

Amendement n° 249 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis et M. Jean-Yves Le Bouillonnet :

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « à la création de places d'hébergement », insérer les mots : « , les aides en faveur de l'action foncière pour le logement social, en faveur de la qualité de service, et de l'accession sociale à la propriété ».

Amendement n° 250 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Dans la première phrase du troisième alinéa de cet article, après les mots : « communautés de communes », insérer les mots : « de plus de 50 000 habitants ».

(article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation)

Amendements n°s 251, 252 et 253 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

• Substituer aux deux dernières phrases du deuxième alinéa de cet article la phrase suivante :

« Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part, à l'habitat privé d'autre part. »

• Rédiger ainsi le début du troisième alinéa de cet article :

« L'établissement public de coopération intercommunale attribue les aides au logement social et à l'hébergement dans la limite de la part correspondante des droits à engagement. La convention définit, en fonction de la nature et de la durée prévisionnelle de réalisation des opérations à programmer, l'échéancier et les modalités de versement des crédits correspondants, à l'établissement public de coopération intercommunale. La convention précise les modalités du retrait éventuel des droits à engagement, ainsi que les conditions de reversement des crédits non consommés. Le montant des crédits... *(le reste sans changement)* ».

• Après le troisième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Les décisions d'attribution, par l'établissement public de coopération intercommunale, des aides en faveur de l'habitat privé sont prises après avis d'une commission locale d'amélioration de l'habitat, dans la limite des droits à engagements correspondants. Elles donnent lieu à paiement par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, dans des conditions fixées par la convention prévue à l'article L. 321-1-1. Toutefois, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale demande à assurer le paiement direct des aides à leurs bénéficiaires, la convention

précitée en prévoit les conditions et notamment les modalités de versement des crédits par l'Agence à l'établissement public de coopération intercommunale. »

(article. L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation)

Amendements n^{os} 254, 255, 256, 257 et 258 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

- Dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, après les mots :

« en tenant compte des programmes locaux de l'habitat » ;

insérer les mots :

« et des actions de rénovation urbaine au sens de la loi n^o 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ».

- Substituer aux trois dernières phrases du troisième alinéa de cet article la phrase suivante :

« Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part, à l'habitat privé d'autre part. »

- Rédiger ainsi le début du quatrième alinéa de cet article :

« Le département attribue les aides au logement social et à l'hébergement dans la limite de la part correspondante des droits à engagement. La convention définit, en fonction de la nature et de la durée prévisionnelle de réalisation des opérations à programmer, l'échéancier et les modalités de versement des crédits correspondants au département. La convention précise les modalités du retrait éventuel des droits à engagement, ainsi que les conditions de reversement des crédits non consommés. Le montant des crédits... *(le reste sans changement)* »

- Après le quatrième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Les décisions d'attribution, par le département, des aides en faveur de l'habitat privé sont prises après avis d'une commission d'amélioration de l'habitat, dans la limite des droits à engagements correspondants. Elles donnent lieu à paiement par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, dans des conditions fixées par la convention prévue à l'article L.321-1-1. Toutefois, lorsque le département demande à assurer le paiement direct des aides à leurs bénéficiaires, la convention précitée en prévoit les conditions et notamment les modalités de versement des crédits par l'Agence au département. »

- Avant le dernier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Elle définit les conditions dans lesquelles une évaluation sera effectuée au terme de son application. »

Amendements n^{os} 259, 260 et 261 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

- Rédiger ainsi le sixième alinéa du III de cet article :

« Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement ainsi que l'offre foncière. »

- Rédiger ainsi le début du septième alinéa du 3^o du III de cet article :

« – les actions et opérations de renouvellement urbain, et notamment les actions de rénovation urbaine au sens de la loi n^o 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, impliquant... *(le reste sans changement)* »

- Après l'avant-dernier alinéa du 3° du III de cet article, insérer l'alinéa suivant :
« - Les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants. ».

(article L. 312-2-1 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement n° 262 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

- Dans la première phrase de cet article, supprimer les mots :
« soumis à conditions de ressources ».

(article L. 321-1-1 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement n° 263 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Remplacer la première phrase de cet article par les trois phrases suivantes :

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ou un département a conclu une convention avec l'Etat en application des articles L. 301-5-1 ou L. 301-5-2, il conclut également une convention avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Cette convention détermine les conditions de gestion par l'Agence, ou, à leur demande, par l'établissement public de coopération intercommunale ou le département, des aides destinées aux propriétaires privés. Elle peut prévoir la gestion par l'Agence des aides à l'habitat privé apportées par l'établissement public ou le département sur leur budget propre. »

Article 49

Amendements n°s 264, 265 et 266 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

- Dans la troisième phrase du XII de cet article, après les mots : « logement des personnes défavorisées » ; insérer les mots : « et en tenant compte des actions de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ».

- Dans le deuxième alinéa du XIII de cet article, substituer aux mots : « le département », les mots : « la région ».

- Dans le dernier alinéa du XIII de cet article, avant les mots : « rénovation urbaine », insérer les mots : « ou, par délégation, le représentant de l'Etat dans le département, ».

Article additionnel après l'article 49

Amendements n°s 267 et 268 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

- « Dans le titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation, il est créé un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V : DISPOSITIONS PARTICULIERES APPLICABLES AUX ORGANISMES D'HABITATION A LOYER MODERE AYANT CONCLU UNE CONVENTION GLOBALE DE PATRIMOINE.

« Article L. 445-1 - Les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent conclure avec l'Etat, sur la base de leur plan stratégique de patrimoine, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une convention globale de patrimoine d'une durée de six ans.

Les établissements publics de coopération intercommunale et les départements ayant conclu avec l'Etat la convention mentionnée aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 sont

obligatoirement consultés sur les dispositions de la convention globale relatives aux immeubles situés dans leur périmètre. Ils peuvent être signataires de la convention globale de patrimoine.

« La convention globale comporte :

« - le classement des immeubles ou ensembles immobiliers ; ce classement est établi en fonction du service rendu aux locataires ;

« - l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme ;

« - les engagements pris par l'organisme sur la qualité du service rendu aux locataires ;

« - un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme.

« *Article L. 445-2* - Le cahier des charges de gestion sociale mentionné à l'article L. 445-1 récapitule les obligations de l'organisme relatives aux conditions d'occupation et de peuplement des logements ainsi qu'à la détermination des loyers. Il porte sur l'ensemble des logements pour lesquels l'organisme détient un droit réel.

« Le cahier des charges est révisé tous les six ans.

« Il fixe notamment, par immeuble ou ensemble immobilier :

« - les plafonds de ressources applicables pour l'attribution des logements ;

« - les conditions dans lesquelles l'organisme peut exiger des locataires le paiement d'un supplément de loyer de solidarité, et ses modalités de calcul ;

« - le montant maximal total des loyers, rapporté à la surface utile ou à la surface corrigée totale, exprimé en euros par mètre carré et par mois. Il tient compte du classement des immeubles ou groupes d'immeubles mentionné à l'article L. 445-1.

« Les engagements du cahier des charges se substituent à ceux prévus par la réglementation en vigueur à la date de son établissement.

« Les engagements qui sont de même nature que ceux figurant dans les conventions conclues au titre de l'article L. 351-2 et en vigueur à la date de signature de la convention globale mentionnée à l'article L. 445-1, se substituent de plein droit à ceux-ci ainsi qu'à l'engagement d'occupation sociale inscrit dans ces conventions pour la durée de celles-ci. Pour les conventions conclues au titre de l'article L. 351-2, postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi n°XXX du XXX [loi « *responsabilités locales* »], la substitution intervient au terme de la douzième année de leur application.

« *Article L. 445-3* - Les plafonds de ressources prévus par le cahier des charges mentionné à l'article L. 445-2 sont, pour chaque immeuble ou ensemble immobilier, ceux inscrits dans les conventions visées à l'article L. 351-2 ou résultant de la réglementation en vigueur. Il peut toutefois, pour la durée de la convention mentionnée à l'article L. 445-1, être dérogé à ces plafonds dans des conditions fixées par décret.

« *Article L. 445-4* - Le montant maximal de la masse des loyers de l'ensemble des immeubles de l'organisme résultant du cahier des charges mentionné à l'article L. 445-2 ne peut excéder le montant maximal résultant, à la date d'établissement de ce même cahier des charges, des conventions visées à l'article L. 351-2 ou résultant de la réglementation en vigueur. Il peut être augmenté, pendant la durée de la convention et en vue d'assurer l'équilibre financier d'opérations d'amélioration modifiant le classement des immeubles, dans des conditions prévues par le cahier des charges. Celui-ci peut prévoir si nécessaire, lors de son établissement ou au moment du renouvellement de la convention, un montant maximal plus élevé que celui résultant des dispositions précédentes, à la demande d'un organisme voulant préserver ses équilibres financiers et après avis de la caisse de garantie du logement locatif social.

« Le montant maximal de la masse des loyers prévu au précédent alinéa est actualisé au 1^{er} juillet de chaque année conformément au mode de calcul défini au *d* de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

« L'organisme fixe le loyer maximal applicable à chaque logement en tenant compte notamment de sa taille et de sa situation dans l'immeuble ou l'ensemble immobilier.

« *Article L. 445-5* - Les dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 441-4 sont applicables au supplément de loyer de solidarité prévu par le cahier des charges mentionné à l'article L. 445-2.

Toutefois, l'organisme peut, pour la durée de la convention et dans les conditions fixées par celle-ci, déroger à ces dispositions.

« *Article L. 445-6* - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre.

« *Article L. 445-7* - Par dérogation à l'article L. 353-15, les dispositions des premier et deuxième alinéa de l'article 32 bis de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 modifiée ne sont pas opposables aux organismes qui ont conclu avec l'Etat une convention globale de patrimoine. »

• « L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de compétences en matière de politique du logement ou d'habitat, la collectivité qui a transféré ainsi ses compétences conserve la possibilité de garantir les emprunts afférents à la réalisation par des organismes HLM d'opérations de logements locatifs sociaux sis sur son territoire. »

Article 50

Amendements n^{os} 269, 270, 271 et 272 présentés par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

• Dans la première phrase du sixième alinéa du I de cet article, après les mots : « mis en œuvre », insérer les mots : « par l'Etat et ».

• Supprimer les deuxième et troisième alinéas du 4^o du I de cet article.

• Rédiger ainsi le a) du 5^o du I de cet article :

« a) Les deuxième, troisième, neuvième, et douzième alinéa sont supprimés ; ».

• Dans le troisième alinéa du b) du 5^o du I de cet article, substituer au mot : « cautions » le mot : « cautionnements ».

(article 6-3 de la loi n° 90-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement)

Amendement n° 273 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Toutefois, les distributeurs d'eau et d'énergie ainsi que les opérateurs de services téléphoniques versent chaque année au fonds de solidarité pour le logement, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, une participation minimale de base, dont le montant est proportionnel au nombre d'abonnés au service de l'eau, de l'énergie ou du téléphone sur le département. »

(article 7 de la loi n° 90-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement)

Amendement n° 274 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« La création d'un fonds de solidarité intercommunal est de droit lorsque la demande émane d'un établissement public de coopération intercommunale qui a conclu une convention avec l'Etat dans les conditions définies à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

La convention prévue à l'alinéa précédent prévoit les conditions dans lesquelles les crédits du fonds de solidarité lui sont délégués. »

Article 50

Amendement n° 275 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Compléter le IV de cet article par l'alinéa suivant :

« Les dispositions des règlements intérieurs des fonds de solidarité pour le logement et des fonds et dispositifs d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone relatives aux conditions d'éligibilité et aux critères d'octroi des aides demeurent en vigueur jusqu'à la publication du nouveau règlement intérieur. »

Article 52

Amendement n° 276 présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

N° 1423 – Avis de M. Serge Poignant au nom de la commission des affaires économiques sur les articles 1er à 4 bis, 22 à 34, 36 à 38, 49A à 52 bis du projet de loi adopté par le Sénat (n° 1218) relatif aux responsabilités locales