



N° 3252

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145-7 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-179 du  
17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et  
d'investissement publics et privés*

ET PRÉSENTÉ

PAR Mme LAURE DE LA RAUDIÈRE ET M. JEAN GRELLIER,

Députés.

---

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— LE PLAN DE RELANCE</b> .....	7
A.— L’EFFORT DE RELANCE .....	7
B.— L’EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE.....	7
C.— L’IMPACT DU PLAN DE RELANCE.....	8
<b>II.— LA LOI D’ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION ET D’INVESTISSEMENT PUBLICS ET PRIVÉS</b> .....	9
A.— LE LOGEMENT ET L’URBANISME.....	9
1. Le plan de relance.....	9
<i>a) Le logement social</i> .....	9
<i>b) Le soutien à l’ANAH</i> .....	9
2. La loi de relance .....	9
<i>a) Rappel des dispositions</i> .....	9
<i>b) Évaluation d’impact</i> .....	10
B.— L’ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE.....	11
1. Le droit en vigueur .....	11
2. La loi de relance .....	12
<i>a) Rappel des dispositions</i> .....	12
<i>b) Évaluation d’impact</i> .....	12
C.— LES CONTRATS DE PARTENARIAT .....	14
1. Droit en vigueur .....	14
2. Le plan de relance.....	15
3. La loi de relance .....	16
<i>a) Rappel des dispositions</i> .....	16
<i>b) Évaluation d’impact</i> .....	17
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	19
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	25

<b>ANNEXE 2 : BILAN D'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE SELON LE GOUVERNEMENT ET LA COUR DES COMPTES</b> .....	27
<i>Bilan d'exécution du plan de relance selon le Gouvernement</i> .....	27
<i>Bilan d'exécution du plan de relance selon la Cour des comptes</i> .....	28
<b>ANNEXE 3 : BILAN DU RECOURS AUX CONTRATS DE PARTENARIAT</b> .....	29
<b>ANNEXE 4 : DÉLAIS DE LA PROCÉDURE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE</b> .....	31
<b>ANNEXE 5 : TABLEAU D'APPLICATION</b> .....	33

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, dite « loi de relance », s'inscrivait dans le cadre du « plan de relance » annoncé par le Président de la République le 8 décembre 2008.

Elle comprenait pour l'essentiel des mesures de simplification complémentaires à l'effort financier consenti par l'État pour soutenir l'économie.

Elle a été examinée rapidement par le Parlement puisqu'elle a été déposée le 19 décembre 2008 et adoptée définitivement par l'Assemblée nationale et le Sénat le 28 janvier 2009.

Elle comprenait à l'origine 38 articles, mais 6 d'entre eux ont été considérés comme des cavaliers législatifs et censurés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 février 2009.

Tous les textes réglementaires nécessaires à l'application de la loi ont été pris par le Gouvernement rapidement.

Étant donné la variété des dispositions que contient la loi, les rapporteurs ont concentré leurs travaux sur trois thèmes : le logement et l'urbanisme (articles 1 à 5) ; l'archéologie préventive (article 8 et 9) ; les marchés publics et les contrats de partenariat (articles 12 à 17). Les autres articles sont traités sommairement en annexe.

Les dispositions présentes dans la loi ont été pour la plupart utilisées et apparaissent donc *a posteriori* utiles.



## I.— LE PLAN DE RELANCE

### A.— L'EFFORT DE RELANCE

Le plan de relance a été mis en œuvre à travers les lois de finances du 4 février 2009, du 20 avril 2009 et du 30 décembre 2009. Les chiffres fournis par le Gouvernement et par la Cour des comptes<sup>(1)</sup> permettent d'estimer l'effort global de relance.

► Les dépenses correspondant à l'annonce initiale s'élevaient à 26 milliards d'euros, répartis comme suit : 11,6 milliards d'euros de soutien à la trésorerie des entreprises, 10,5 milliards d'euros d'investissements publics, 2 milliards d'euros en faveur de secteurs très exposés à la crise (logement et automobile), 2 milliards d'euros de soutien aux revenus les plus modestes.

► Le plan de relance a été renforcé par :

– les prêts consentis aux constructeurs automobiles et les mesures sociales adoptées début 2009, portant l'effort total à 35 milliards d'euros pour les années 2009 et 2010 ;

– l'intervention d'autres acteurs publics, notamment le secteur financier public, et l'adoption de mesures complémentaires visant à soutenir la consommation et l'investissement ; en comprenant ces mesures, l'effort de relance s'élève à 45 milliards d'euros<sup>(2)</sup>.

### B.— L'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE

Des rapports sur la mise en application du plan de relance ont été transmis trimestriellement au Parlement par le ministre chargé de la relance<sup>(3)</sup>.

► Pour 2009, 33 milliards d'euros d'autorisations d'engagement étaient budgétés et 32,9 milliards d'euros ont été dépensés, dont 9,8 milliards d'euros sur 13,2 milliards d'euros prévus pour la mission « plan de relance de l'économie » ; 15,7 milliards d'euros sur 9,9 milliards d'euros prévus pour les mesures fiscales à destination des entreprises ; 3,8 milliards d'euros sur 2,5 milliards d'euros prévus pour le versement anticipé du fond de compensation de la TVA (FCTVA) aux collectivités territoriales ; 3,5 milliards d'euros de dépenses engagées sur les

---

(1) *Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française* : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2813.asp>

(2) *Avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2010 n° 1946, tome IX, plan de relance de l'économie*, par Mme Laure de La Raudière, députée : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/a1969-tix.asp>

(3) <http://www.relance.gouv.fr/Rapport-trimestriel-au-Parlement,2164.html>

4,1 milliards d'euros prévus pour les entreprises publiques ; et 932 millions d'euros sur 1,1 milliard d'euros prévus pour la réduction de l'impôt sur le revenu.

► Pour 2010, le plan de relance n'ayant pas vocation à être maintenu, seuls 4,1 milliards d'euros en crédits de paiement et 2,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement ont été ouverts.

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a dressé un bilan détaillé de l'exécution du plan de relance pour l'année 2009. La Cour a souligné à cette occasion la nécessité de distinguer entre les versements aux opérateurs et la consommation de ces crédits par les opérateurs. Ainsi les crédits de paiement effectivement injectés dans l'économie représentent, pour 2009, 67 % des crédits ouverts. Le taux de consommation en 2009 rapporté aux dépenses programmées pour 2009 et 2010 s'élève à 50,7 % <sup>(1)</sup>.

### C.— L'IMPACT DU PLAN DE RELANCE

► Selon le Gouvernement, « *le plan de relance a fortement contribué au retour d'une croissance positive en France dès le deuxième trimestre 2009, confirmée en 2010, et la récession y a été moins forte en 2009 (- 2,5 % du PIB), que dans la zone euro (- 4,1 %)* » et « *les prévisions pour 2010 (+ 1,6 % du PIB) sont aussi encourageantes, avec une hausse déjà réalisée de + 0,2 % au premier trimestre, et + 0,7 % au deuxième trimestre* ».

► La Cour des comptes confirme globalement cette analyse, en estimant que « *le plan a contribué à limiter la baisse de l'investissement en 2009* » et que « *son impact sur la consommation est passé principalement par la prime à la casse qui a provoqué d'importants achats anticipés d'automobiles et a favorisé le maintien d'une légère progression de la consommation totale en 2009.* »

Elle nuance cependant ce constat en notant que :

- le plan de relance de la France a été « *plus mesuré que chez ses principaux partenaires, parce que les caractéristiques de son système économique et social ont limité l'impact de la crise* » <sup>(2)</sup> et en raison d'une « *situation des finances publiques déjà très dégradée à l'entrée de la crise* » ;

- l'impact sur le PIB serait « *un peu supérieur à ½ point selon les estimations les plus récentes* », niveau jugé « *en deçà de son coût pour les finances publiques* » et conséquence du fait qu'une partie des dépenses a été consacrée à soutenir la trésorerie des agents économiques « *sans incidence immédiate sur l'activité.* »

---

(1) Des tableaux synthétiques de l'exécution du plan de relance sont présentés en annexe.

(2) Cf. « *La situation économique mondiale à l'hiver 2010 : les premiers perces-neiges* », La lettre du Trésor-Éco, mars 2010 : [http://www.tresor.bercy.gouv.fr/TRESOR\\_ECO/francais/pdf/2010-004-73.pdf](http://www.tresor.bercy.gouv.fr/TRESOR_ECO/francais/pdf/2010-004-73.pdf)

## **II.— LA LOI D'ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION ET D'INVESTISSEMENT PUBLICS ET PRIVÉS**

Comme rappelé en introduction, les rapporteurs ont concentré leurs travaux d'évaluation sur trois thèmes : le logement et l'urbanisme (articles 1 à 5) ; l'archéologie préventive (articles 8 et 9) ; les marchés publics et les contrats de partenariat (articles 12 à 17).

### **A.— LE LOGEMENT ET L'URBANISME**

#### **1. Le plan de relance**

Le plan de relance comprenait deux volets concernant le logement : la construction de logements sociaux supplémentaires et la mobilisation de financements supplémentaires au profit de l'agence nationale de l'habitat (ANAH).

##### *a) Le logement social*

Le programme d'acquisition de 30 000 logements vendus en état futur d'achèvement (VEFA) a permis, en 2009, le financement de 23 106 logements locatifs sociaux, auxquels s'ajoutent 5 336 logements libres acquis par la SNI, filiale de la Caisse des Dépôts.

L'objectif de construction de 15 000 PLAI et PLUS en 2009 puis en 2010, a été partiellement réalisé avec la mise en construction de 7 622 PLAI et 8 818 PLUS en 2009. Les aides n'étant plus cumulables avec le dispositif « Scellier » en 2010, les objectifs ne devraient toutefois pas être atteints pour cette année.

Au total, 119 663 logements locatifs sociaux nouveaux ont été financés en 2009, contre 107 000 environ en 2008.

##### *b) Le soutien à l'ANAH*

Le fonds de lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne d'un montant de 200 millions d'euros piloté par l'ANAH a été dépensé à hauteur de 177,5 millions d'euros.

#### **2. La loi de relance**

##### *a) Rappel des dispositions*

La loi d'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés contenait cinq articles importants concernant le logement et l'urbanisme :

– article 1<sup>er</sup> : dispense d'enquête publique jusqu'au 31 décembre 2010 pour les modifications d'un plan local d'urbanisme ayant pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ;

– article 2 : procédure de modification du plan local d'urbanisme pour les rectifications d'erreurs matérielles ainsi que pour les modifications mineures dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État <sup>(1)</sup> ;

– article 3 : suppression du droit de préemption urbain et du droit de priorité des communes sur les terrains compris dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ;

– article 4 : autorisation des organismes HLM à acquérir directement en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) la totalité d'une même opération immobilière ;

– article 5 : simplification de la procédure d'attribution des aides de l'ANAH, avec suppression de l'avis préalable des commissions locales en cas de délégation de compétence de l'ANAH à un établissement public de coopération intercommunal ou à un département.

### ***b) Évaluation d'impact***

► Deux articles ont permis de mettre en œuvre plus facilement le volet urbanisme et logement du plan de relance :

– l'article 4 a joué un rôle important dans la mise en œuvre du programme d'acquisition de 30 000 logements en VEFA par les organismes HLM en permettant l'acquisition de la totalité des programmes. Avec le renforcement du dispositif « Scellier », cette mesure a été l'une des principales mesures de soutien à la promotion immobilière et a permis d'éviter l'effondrement du secteur ;

– l'article 5 a accéléré la mobilisation des 200 millions d'euros du fonds de lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne en simplifiant les procédures d'attribution d'une grande partie des aides de l'ANAH. Le relais du plan de relance dans ce domaine va être pris par le fonds d'aide thermique.

---

(1) *Le décret du 18 juin 2009 a fixé la liste de ces éléments mineurs :*

*a) Rectifier une erreur matérielle ;*

*b) Augmenter, dans la limite de 20 %, le coefficient d'emprise au sol, le coefficient d'occupation des sols ou la hauteur maximale des constructions, ainsi que les plafonds dans lesquels peut être autorisée l'extension limitée des constructions existantes ;*

*c) Diminuer les obligations de recul des constructions par rapport aux limites de leur terrain d'assiette ou par rapport aux autres constructions situées sur le même terrain ;*

*d) Diminuer, dans la limite de 20 %, la superficie minimale des terrains constructibles ;*

*e) Supprimer des règles qui auraient pour objet ou pour effet d'interdire l'installation de systèmes domestiques solaires thermiques ou photovoltaïques ou de tout autre dispositif individuel de production d'énergie renouvelable, l'utilisation en façade du bois ou de tout autre matériau renouvelable permettant d'éviter des émissions de gaz à effet de serre ou la pose de toitures végétalisées ou retenant les eaux pluviales ;*

*f) Supprimer un ou plusieurs emplacements réservés ou réduire leur emprise.*

► Deux articles ont eu par ailleurs, hors plan de relance, un effet utile :

– l'article 2 a été largement utilisé. La direction de l'habitation, de l'urbanisme et du paysage estime à 200 à 300 le nombre d'utilisations de cette disposition au niveau national. L'intérêt de la simplification opérée réside plus dans la diminution des coûts et du temps nécessaire pour modifier le document d'urbanisme que dans la diminution de la charge de travail ;

– l'article 3 a permis de débloquer la réalisation de plusieurs opérations d'aménagement d'intérêt national.

► Enfin, il ne semble pas que l'article 1<sup>er</sup> ait été utilisé, les préoccupations auxquelles il entendait répondre s'étant révélées couvertes en pratique par l'article 2. La disparition de cette disposition au 31 décembre 2010 n'a donc pas dû poser d'inconvénients.

## **B.— L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE**

### **1. Le droit en vigueur**

L'archéologie préventive peut être définie comme l'étude, préalablement à une opération d'aménagement, des vestiges qui risqueraient d'être détruits par cette opération. Elle s'oppose à l'archéologie programmée, qui n'est pas contrainte par l'urgence.

► La loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive a donné un cadre légal à un ensemble de pratiques appelées jusqu'alors « archéologie de sauvetage » et qui s'étaient développées dans les années 1970. L'objectif était de tirer parti de ces opérations à des fins archéologiques sans paralyser les opérations d'aménagement, avec une procédure à deux niveaux : à un premier niveau, prescription de diagnostic (fouille par sondage relativement légère à mettre en œuvre) dans les zones qui pourraient receler un patrimoine archéologique intéressant ; à un second niveau, prescription de fouilles lorsque le diagnostic laisse supposer qu'elles présenteraient un intérêt scientifique suffisant. La loi de 2001 était organisée autour de trois éléments principaux : pilotage des décisions de fouilles par les commissions interrégionales de la recherche archéologiques associant le monde de la recherche, l'université et l'administration ; monopole de l'institut national de la recherche archéologique préventive (INRAP) pour réaliser les diagnostics et les fouilles ; financement des interventions d'archéologie préventives par le biais d'une redevance.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a rénové ce dispositif. Elle a mis fin au monopole de l'INRAP sur les opérations de fouilles en permettant aux collectivités territoriales d'instituer des services d'archéologie préventive territoriaux pouvant réaliser à la fois les diagnostics et les fouilles, ainsi qu'à toute personne de réaliser les opérations de fouilles après autorisation de l'État ; dans les deux cas, un

agrément est obligatoire. Elle a ensuite distingué le financement des diagnostics et des fouilles, les premières étant couvertes par le fonds national d'archéologie préventive abondé par la redevance sur les opérations d'aménagement instituée en 2001, et les secondes étant mises à la charge des aménageurs.

► La procédure d'archéologie préventive est présentée sous forme schématique en annexe.

## **2. La loi de relance**

### ***a) Rappel des dispositions***

La loi de relance contenait deux articles relatifs à l'archéologie préventive :

– l'article 8 introduit trois délais nouveaux dans la procédure et accroît en contrepartie le taux de la redevance :

- limitation du délai maximal dont disposent les services de l'État après réception du dossier pour édicter une prescription de diagnostic à 21 jours contre un mois antérieurement ;
- limitation du délai maximal entre la mise à disposition des terrains par l'aménageur et l'engagement du diagnostic à 4 mois ;
- limitation du délai maximal entre l'autorisation de fouilles et la fin des fouilles à 12 mois, et 18 mois dans le cas de l'INRAP, extensible de 18 mois supplémentaires dans les cas exceptionnels ;

– l'article 9 permet à l'INRAP de recourir à des contrats temporaires d'activité pour la réalisation de fouilles.

### ***b) Évaluation d'impact***

► Les opérations d'archéologie préventives ont pour but de rassembler des connaissances scientifiques préalablement à leur destruction par un projet d'aménagement. Elles ne doivent toutefois pas retarder inutilement les opérations d'aménagement. C'est pourquoi il est important que :

– les prescriptions de fouilles et de diagnostic soient correctement dimensionnées et ciblées sur les zones présentant un réel intérêt scientifique ;

– les opérations soient réalisées le plus rapidement possible.

Les chiffres transmis par la sous-direction de l'archéologie fournissent des indications sur le dimensionnement du dispositif. 35 000 dossiers sont transmis chaque année aux services de l'État, 6 à 8 % donnant lieu à prescription de diagnostic et 1 % à prescription de fouilles. Une réduction du nombre de prescriptions de diagnostic risquerait, de l'avis des spécialistes, d'accroître le

nombre de découvertes fortuites, exerçant ainsi un effet préjudiciable sur la prévisibilité des opérations d'aménagement.

Les études de l'INRAP apportent en complément un éclairage partiel sur les délais de réalisation des opérations. Les opérations de diagnostic débutent, lorsqu'elles ne posent pas de difficultés aux aménageurs (ce qui représente un peu moins de la moitié des cas), dans un délai de 3 à 6 mois après leur attribution à l'INRAP. Dans les autres cas, selon les informations communiquées par l'INRAP, les délais de démarrage des opérations de diagnostics sont variables et dépendent des aménageurs. Le stock d'opérations de diagnostic de l'INRAP représenterait au total à 15 000 hectares, dont 60 % correspondant à des projets d'aménagement mis en veille. Les délais des opérations de fouilles sont pour leur part déterminés par voie contractuelle.

► L'évaluation des mesures contenues dans la loi de relance doit se faire au regard des objectifs mentionnés ci-dessus.

– Les nouveaux délais prévus à l'article 8 ont eu un impact positif sur les procédures d'archéologie préventive.

- Sur un plan juridique, il faut noter que la loi permet de sanctionner leur méconnaissance : passé le délai fixé à l'administration pour l'édition d'une prescription de diagnostic, l'État est réputé avoir renoncé à édicter cette prescription et passé les délais portant sur l'engagement des diagnostics et sur la réalisation des fouilles, ces prescriptions sont réputées caduques.
- La portée pratique de ces derniers délais est plus ambiguë : la loi dispose en effet que les dispositions relatives aux découvertes fortuites s'appliquent en cas de dépassement, ce qui donne à l'administration la possibilité d'activer une procédure exceptionnelle dans cette situation.
- La fixation de délais plus contraignants a toutefois permis d'envoyer un signal clair aux opérateurs de l'archéologie préventive, notamment l'INRAP, sur l'impératif d'accélérer les procédures.

– Les contrats temporaires d'activité prévus à l'article 9 ont commencé à être utilisés par l'INRAP en 2010, le décret d'application étant paru le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Ils ont permis de lever une partie des contraintes liées aux ressources humaines qui pesaient sur les opérations de fouilles. Au 31 août 2010, 313 contrats d'activités étaient achevés et 151 en cours. Ces contrats ont été utilisés dans plus de 80 % des cas pour l'emploi de techniciens de fouilles, essentiellement dans le cadre de grandes opérations. Il faut signaler que le décret d'application a fixé une liste limitative des activités pour lesquelles peuvent être

passés des contrats d'activités et limité à une seule activité de cette liste l'objet de chacun de ces contrats.

Le dispositif d'archéologie préventive issue de la loi de relance paraît aujourd'hui globalement satisfaisant, dans son fonctionnement.

Néanmoins, les collectivités ou les acteurs économiques font toujours part d'un nombre de diagnostics prescrits qu'ils jugent importants.

## **C.— LES CONTRATS DE PARTENARIAT**

### **1. Droit en vigueur**

► Le régime des contrats de partenariat a été fixé par l'ordonnance du 17 juin 2004, puis modifié notamment par la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat et de relance.

Leur création s'explique par :

– la nécessité de répondre à des besoins sociaux importants sous contrainte budgétaire ;

– la restriction du champ de la délégation de service public, du fait de l'exigence que la rémunération du délégataire soit substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, posée par le Conseil d'État dans une décision du 15 avril 1996 puis par la loi du 11 décembre 2001 dite MURCEF ;

– le besoin d'unifier les techniques contractuelles qui s'étaient développées par contrecoup (marchés d'entreprise de travaux publics, consistant pour la personne publique à confier à une entreprise le soin de construire et d'exploiter un équipement sur une longue durée ; système de convention de bail avec option d'achat liée à une autorisation d'occupation temporaire légalisée par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 ; etc.)

► En application du droit en vigueur, toutes les personnes morales de droit public, les sociétés anonymes d'HLM, les sociétés d'économie mixte, les grandes entreprises publiques et les opérateurs de réseau sont autorisés à passer des contrats de partenariat.

Celui-ci doit avoir pour objet la réalisation par le cocontractant d'une mission globale comportant obligatoirement : financement d'ouvrage, équipements ou biens immatériels nécessaires au service public ; construction ou transformation de ces biens ; entretien, maintenance, exploitation ou gestion de ces biens.

Afin de répondre aux exigences posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003 limitant les dérogations au droit commun de la

commande publique et de la domanialité publique, la passation du contrat de partenariat doit répondre à un critère de complexité ou d'urgence ou à un bilan coûts/avantages positif prouvé par une étude préalable.

Trois modalités de passation sont possibles : l'appel d'offre, la procédure négociée et le dialogue compétitif qui requiert que la complexité du projet soit avérée. L'offre économiquement la plus avantageuse doit être sélectionnée.

Le paiement du cocontractant se fait par le paiement d'un loyer pendant toute la durée du contrat, liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant, et éventuellement par paiement direct par l'utilisateur final de prestations.

► Selon les données transmises par la mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPPP) reproduites en annexe :

– plus de la moitié des contrats de partenariat concernent des bâtiments ou des équipements urbains ;

– les grands projets (investissement supérieur à 30 millions d'euros) ne représentent que 40 % des contrats et les très grands projets (investissement supérieur à 150 millions d'euros) n'en concernent que 9 % ;

– les collectivités locales passent plus des trois quarts des contrats ;

– les contrats de partenariat ont bien résisté à la crise.

## 2. Le plan de relance

Il comportait des mesures financières destinées à soutenir les partenariats publics-privés.

La loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 a prévu à son article 6 une garantie de l'État « *pour pallier les difficultés temporaires de financement sur les marchés financiers liées à la crise, pour faciliter le bouclage des financements et accélérer les projets d'investissement prioritaires* »<sup>(1)</sup>, en fixant un montant maximal de garantie de 10 milliards d'euros à laquelle sont éligibles des contrats de partenariat, concessions de travaux et DSP, avec taux de garantie maximal de 80 %, géré par un comité *ad hoc* regroupant des représentants de différentes directions de Bercy et de la MAPPP.

Par ailleurs, une enveloppe de 8 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne de la CDC a été ouverte par la ministre de l'économie, destinée à financer les grands projets d'infrastructure, dans la limite de 50 % des besoins d'emprunts et sur une durée maximale de 50 ans.

---

(1) Cf. circulaire d'application du 28 juillet 2009.

### 3. La loi de relance

#### a) Rappel des dispositions

La loi de relance contient 6 articles relatifs aux contrats de partenariat.

– L'article 12 modifie le régime de la cession de créances liées aux contrats de partenariat :

- le code monétaire et financier prévoit deux régimes de cession de créance : la cession simple (art. L. 313-23) et la cession avec acceptation, par laquelle le débiteur accepte la cession et ne peut plus opposer au cessionnaire les exceptions fondées sur ses rapports avec le cédant (art. L. 319-29) ;
- la rédaction antérieure au plan de relance prévoyait que 80 % de la rémunération due par la personne publique à son cocontractant pouvait être cédée en application des deux articles du code monétaire et financier précités ;
- la loi de relance a distingué les deux cas afin d'appliquer le plafond de 80 % au seul cas apparaissant porteur de risque pour la personne publique c'est-à-dire la cession avec acceptation de créance, qui interdit à la personne publique de cesser de payer les sommes dues au partenaire privé même si celui-ci ne respecte pas les obligations nées du contrat de partenariat.

– L'article 13 autorise, jusqu'à la fin de l'année 2010, des modalités de financement ajustables dans les réponses aux offres de contrats de partenariat. Le Conseil constitutionnel avait émis une réserve d'interprétation dans sa décision du 12 février 2009, qui a été reprise par la circulaire d'application du 28 juillet 2010 : l'ajustement ne doit « *affecter qu'à la marge le coût de financement de l'offre ... et la structuration financière de l'offre de l'attributaire pressenti... et doit rester nécessairement limitée, recouvrant pour l'essentiel le jeu déjà accepté des clauses de " market flex " ».*

– L'article 14 sécurise le financement partiel du contrat de partenariat par le partenaire privé en disposant clairement que le partenaire assure « tout ou partie » du financement de la mission qui lui est confiée. Une limite a été instituée pour les contrats de partenariat passés par les collectivités territoriales en précisant qu'en dessous d'un montant précisé par décret, le financement doit être majoritairement assuré par le partenaire privé.

– L'article 15 permet de conférer la qualité d'expropriant pour cause d'utilité publique au partenaire privé.

– L'article 16 permet aux entités adjudicatrices, à l'instar de RFF, de recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence au-dessus d'un montant fixé par décret et à la procédure négociée classique en dessous dudit montant.

– L'article 17 ouvre les investissements publics en contrats de partenariat à toutes les « redevances et autres participations » financières. Il poursuit ainsi la clarification entamée par la loi du 28 juillet 2008, qui avait déjà prévu l'éligibilité des projets en contrats de partenariat aux subventions.

***b) Évaluation d'impact***

► De manière générale, la conjugaison des mesures financières du plan de relance et des dispositions de la loi de relance a eu un effet bénéfique. Aucun contrat de partenariat n'a été arrêté malgré la crise et la dynamique de réalisation des contrats de partenariat a été maintenue, comme le montrent les données présentées en annexe.

► Concernant les différentes dispositions :

– l'article 13 apparaît comme la mesure ayant eu en pratique la portée la plus importante dans le soutien aux contrats de partenariat. Pour un certain nombre de projets à forte intensité capitalistique, les marchés financiers n'étaient en effet plus en capacité d'apporter les garanties nécessaires à plusieurs concurrents. Exiger le bouclage financier complet des offres revenait de ce fait à limiter la concurrence. Le « financement ajustable » a permis de desserrer cette contrainte et de soutenir la pluralité des offres ;

– les simplifications apportées par les articles 14 et 16 ont été utilisées. Concernant l'article 14, il faut cependant noter que le décret du 20 août 2009 a fixé à 40 millions d'euros le seuil au-dessous duquel le financement du contrat de partenariat doit majoritairement être effectué par les collectivités territoriales alors qu'au cours de la réunion de la commission mixte paritaire, c'est le chiffre de 300 millions d'euros qui avait été évoqué ;

– enfin, les articles 12 et 17 visaient à apporter plus de sécurité juridique et n'appellent pas de commentaires particuliers.



## TRAVAUX EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 16 mars 2011, la commission des affaires économiques a examiné, sur le rapport de Mme Laure de La Raudière et de M. Jean Grellier, la mise en application de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

**M. le président Serge Poignant.** Nous allons passer à l'examen du rapport d'information sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, dite loi de relance. Les rapporteurs sont Mme Laure de La Raudière, pour la majorité, et M. Jean Grellier, pour l'opposition.

Adoptée au début de l'année 2009, la loi de relance contenait des dispositions de simplification et de sécurisation juridique visant à accompagner la mise en œuvre du plan de relance. Certaines de ces dispositions, notamment celles qui concernaient l'archéologie préventive, avaient suscité des réactions partagées. Deux ans plus tard, quel bilan faut-il tirer de ces dispositions, notamment concernant l'archéologie préventive ?

**Mme Laure de La Raudière, rapporteure.** La loi n° 2009-179 a été adoptée parallèlement à la loi de finances rectificative validant les crédits du plan de relance. Certains articles étaient d'application temporaire, d'autres définitive. L'objectif était d'accélérer les investissements en matière de construction, d'aménagements de routes ou encore dans le secteur industriel. La mission a procédé à plusieurs auditions au début de l'année 2010. Elle avait terminé son travail l'été dernier mais la présentation de ses conclusions a dû être repoussée jusqu'à aujourd'hui, en raison de l'agenda de la commission. Nous avons choisi de travailler plus spécifiquement sur l'urbanisme et le logement, l'archéologie préventive et les partenariats public-privé. J'évoquerai également l'article 27 de la loi qui a permis la création du régime de l'enregistrement dans les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

**M. Jean Grellier, rapporteur.** Les articles 1<sup>er</sup> à 5 de la loi, concernant le logement et l'urbanisme, se sont avérés utiles. Certains ont permis d'accompagner le plan de relance : l'article 4 a ainsi sécurisé la mise en œuvre du programme d'acquisition de 30 000 logements en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par les organismes HLM en autorisant explicitement l'acquisition de la totalité des programmes ; l'article 5 a accéléré la mobilisation des 200 millions d'euros du fonds de lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne, en simplifiant les procédures d'attribution d'une grande partie des aides de l'ANAH. D'autres se sont avérés efficaces hors plan de relance, à l'instar de l'article 2 qui a institué une

procédure simplifiée de modification des plans locaux d'urbanisme pour la rectification d'erreurs matérielles ou modification d'éléments mineurs dont la liste a été fixée par décret en Conseil d'État.

L'élément essentiel est bien entendu l'acquisition de 30 000 logements en VEFA par les organismes HLM.

**Mme Laure de La Raudière, rapporteure.** Concernant l'archéologie préventive, l'article 8 a introduit trois délais nouveaux dans la procédure et a accru en contrepartie le taux de la redevance. Il prévoit :

– la limitation du délai maximal dont disposent les services de l'État, en l'occurrence, la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC), après réception du dossier pour édicter une prescription de diagnostic à 21 jours contre un mois antérieurement ;

– la limitation du délai maximal entre la mise à disposition des terrains par l'aménageur et l'engagement du diagnostic à 4 mois ;

– la limitation du délai maximal entre l'autorisation de fouilles et la fin des fouilles à 12 mois, et 18 mois dans le cas de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), extensible de 18 mois supplémentaires dans les cas exceptionnels.

Préalablement à cette loi, le législateur n'avait fixé qu'un seul délai s'imposant à la décision de l'État de prescrire un diagnostic. Ce délai avait été fixé à un mois.

Nous avons aussi prévu dans la loi d'assortir de sanctions les délais qui encadrent ces décisions : passé le délai fixé à l'administration pour l'édition d'une prescription de diagnostic, l'État est réputé avoir renoncé à édicter cette prescription et passé les délais portant sur l'engagement des diagnostics et sur la réalisation des fouilles, ces prescriptions sont réputées caduques.

La portée pratique de ces derniers délais est plus ambiguë : la loi dispose en effet que les dispositions relatives aux découvertes fortuites s'appliquent en cas de dépassement, ce qui donne à l'administration la possibilité d'activer une procédure exceptionnelle en cas de dépassement. C'est peut-être un point sur lequel nous pourrions travailler à nouveau en fonction des observations que nous transmettront les collectivités, les aménageurs ou encore les industriels. Toujours est-il que de l'avis des personnes auditionnées, la fixation de délais plus contraignants a permis d'envoyer un signal clair aux opérateurs de l'archéologie préventive sur l'impérieuse nécessité d'accélérer les procédures.

Rappelons aussi que l'article 9 a permis à l'INRAP de recourir à des contrats temporaires d'activité pour la réalisation de fouilles. Cette souplesse permet aujourd'hui à l'INRAP de disposer temporairement de moyens complémentaires afin d'être en mesure de respecter les délais prévus par la loi.

**M. Jean Grellier, rapporteur.** Les mesures relatives aux partenariats public-privé –articles 12 et suivants – ont soutenu ces PPP dans un contexte de crise économique. Ainsi, l'article 13 a permis le « financement ajustable » des réponses aux appels d'offre, souplesse qui a permis de desserrer la contrainte de financement et de soutenir la pluralité des offres. Notez que cette disposition, dont la compatibilité avec la Constitution tenait à son caractère temporaire, n'est plus en vigueur depuis le 31 décembre 2010. Notre rapport contient des éléments sur les effets de chacun des articles portant sur les PPP.

À titre personnel, je souhaiterais appeler à la vigilance à l'égard de cette procédure, qui peut effectivement présenter un intérêt pour la réalisation de certains investissements. Il faut cependant insister sur la nécessité, pour la collectivité publique partenaire, de bien maîtriser les aspects financiers et techniques des dossiers que ce soit sur l'investissement initial, sur la contractualisation de fonctionnement ou surtout sur les taux de rendement financier qui en découlent et seront ensuite pris en charge, soit par le contribuable, soit par l'usager. Il est donc nécessaire que ces partenariats soient bien maîtrisés sur le plan budgétaire par les maîtres d'ouvrage initiaux concernés et qu'ils ne constituent pas un endettement déguisé trop important. À ce titre, le cahier des charges est fondamental, de même qu'une grande vigilance à l'égard des clauses de révision pouvant être intégrées à ce cahier des charges.

**Mme Laure de La Raudière, rapporteure.** L'article 27, enfin, habilitait le Gouvernement à réformer par ordonnance les règles applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En France, 54 000 installations sont sous le régime d'autorisation des ICPE. Parmi elles, 15 000 seulement sont classées comme IPPC (*international plan protection convention*), ce qui correspond à la nomenclature européenne. Cela signifie que notre norme IPCE, qui est plus ancienne que la réglementation IPPC, est aussi plus exigeante en termes de classement. Vous savez aussi que l'instruction d'un dossier pour l'installation d'une industrie demande une étude qui dure souvent plus d'un an et peut atteindre 18 mois.

Pour les installations les plus petites, qui ne sont pas dangereuses mais qui étaient auparavant soumises à autorisation, la loi a créé un régime intermédiaire, entre la simple déclaration et le régime de l'autorisation : l'enregistrement. Sous le régime de l'enregistrement, l'instruction d'un dossier prend environ 4 mois. Deux nomenclatures ont été retenues dans le premier décret : les entrepôts et les stations-service. Depuis, deux décrets supplémentaires ont étendu ce régime. Je précise que le régime d'enregistrement ne sera pas applicable pour une installation en zone sensible d'un point de vue environnemental. C'est une simplification au profit des industriels. Naturellement, nous ne changeons pas notre politique de protection de l'environnement. L'État a prévu qu'à terme, environ 10 000 installations pourraient être concernées par le régime de l'enregistrement et a également prévu de l'étendre à d'autres nomenclatures que les entrepôts et les stations-service.

En conclusion, l'ensemble des décrets a été pris par le Gouvernement. Les articles de cette loi ont été appliqués, sont jugés utiles et n'ont pas présenté de difficultés particulières d'application.

**M. Jean Grellier, rapporteur.** En annexe du rapport, vous trouverez la liste des auditions auxquelles nous avons procédé ainsi qu'un tableau présentant de manière exhaustive les articles de la loi et leurs conditions d'application. Nous aimerions remercier l'administrateur qui nous a assistés dans ce travail, démarche tout à fait nouvelle pour moi.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Dispose-t-on de statistiques d'utilisation de la procédure simplifiée de modification des plans locaux d'urbanisme ? Je n'en ai guère trouvé en dépit de mes recherches. Lorsque nous avons débattu de ce dispositif, nous étions assez sceptiques quant à la possibilité de recourir à une procédure d'urgence sans enquête publique. Quelles ont été les circonstances d'utilisation de cette disposition ?

**M. Daniel Fasquelle.** Le plan de relance était la bonne réponse à la crise car ce fut un plan de relance par l'investissement. Il faudra faire le bilan de ce plan de relance. Quand on compare la situation de la France par rapport à d'autres pays, nous constatons que nous avons eu les bonnes réactions. Et grâce à ce plan, nous avons pu passer le cap de la crise en limitant au maximum les dégâts. Cela supposait d'injecter de l'argent dans l'économie française mais aussi de lever un certain nombre de freins. À cet égard, votre rapport est tout à fait intéressant. En France, les énergies sont parfois bridées par des réglementations trop complexes. Vous en avez donné plusieurs exemples. Comment avez-vous fixé le périmètre de votre rapport ? Pourquoi avoir traité de ces différents points et pas d'autres ?

J'aimerais aussi adresser une question au président de la Commission : le Président de la République souhaite que l'on aille plus loin dans la voie de la simplification. Il a confié une mission à deux personnalités, dont M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale. Cela aura donc un impact législatif. Peut-on envisager une saisine de la Commission des affaires économiques dans le cadre de cette réflexion sur la simplification des règles, du moins lorsqu'elle concerne l'activité économique ?

**M. le président Serge Poignant.** Le processus de simplification lancé par M. Jean-Luc Warsmann a été mis en place rapidement. Je l'ai interpellé sur des sujets pouvant concerner directement notre commission. Siègent au sein de cette mission : M. Jean-Charles Taugourdeau, pour la partie « entreprises », et Mme Catherine Vautrin. Notre commission est donc associée à ces travaux.

**M. Jean Grellier, rapporteur.** Sur la question de la modification simplifiée des plans locaux d'urbanisme, selon les informations fournies par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la procédure avait été utilisée dans 200 à 300 cas à la fin de l'été 2010. Nous ne disposons pas de statistiques sur les circonstances d'utilisation de ce dispositif. La procédure ne

peut cependant être utilisée que pour modifier des points extrêmement mineurs. Cela peut donc rendre service en cas d'erreur matérielle. On ne dispose pas de statistiques précises en dehors de ces cas.

Nous évoquons le plan de relance dans notre rapport mais il faut rappeler que ce plan a fait l'objet d'un rapport de la Cour des Comptes, visant à estimer ses effets sur la crise économique. Notre modèle social a aussi été un élément de résistance pour notre pays.

**Mme Laure de La Raudière, rapporteure.** En complément du travail de M. Jean-Luc Warsmann sur la simplification, le Gouvernement a nommé un commissaire à la simplification, placé auprès du Premier ministre. Il s'agit de Rémi Bouchez, conseiller d'État. À l'issue des travaux du sénateur Bruno Retailleau sur les entreprises de taille intermédiaire et de ceux que j'ai effectués sur la simplification de l'administration applicable à l'industrie, je continue à travailler sur ces sujets avec les ministères concernés : l'industrie et les PME-PMI. Il y a donc un mouvement de simplification à plusieurs niveaux : la simplification de la loi est une chose ; la simplification de la réglementation en est une autre. Dans le domaine industriel, il y a énormément de réglementations qui s'appliquent sans dépendre de la loi mais qui transposent des réglementations européennes ne nécessitant pas d'examen au Parlement. Cela concerne en particulier les seuils applicables aux industries : les seuils fixés en France sont souvent plus durs qu'à l'étranger, ce qui crée des problèmes de compétitivité.

**M. le président Serge Poignant.** Il me reste à demander à la commission l'autorisation pour la publication de ce rapport.

*La Commission autorise à l'unanimité la publication du rapport.*



## **ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Cabinet du ministre chargé de la relance**

M. Michel Jau, directeur

M. Guillaume Cadiou, directeur adjoint

M. Pierre Lahbadi, conseiller technique

Mme Kristelle Hourques, conseillère parlementaire

### **Mission d'appui à la mise en place des contrats de partenariats**

M. François Bergère, secrétaire général

Mme Doris Chevalier, chargée de mission

Mme Charlotte Lavitt d'Hautefort, directeur de projets

### **Ministère de l'environnement**

M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

### **Ministère de la culture et de la communication**

M. Marc Drouet, sous-directeur de l'archéologie

### **Institut national de la recherche archéologique préventive**

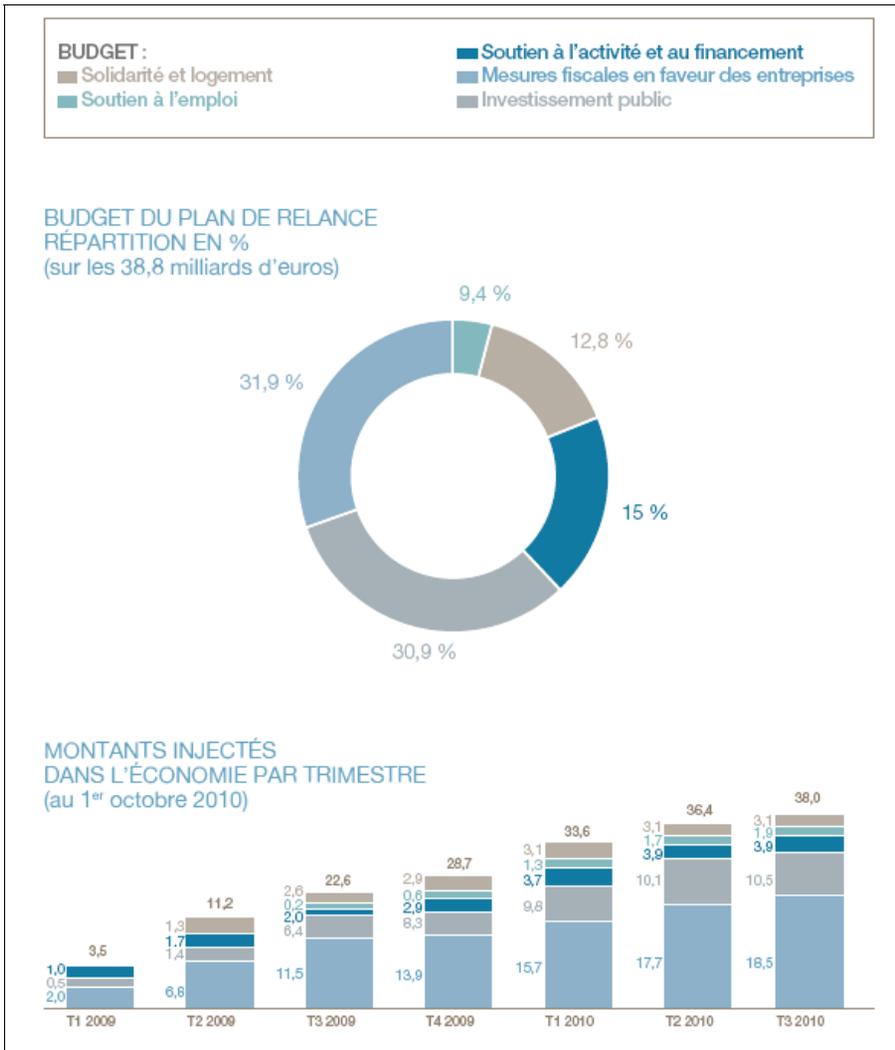
M. Arnaud Roffignon, directeur général

M. Jacques Ballu, directeur de l'administration et des finances



## ANNEXE 2 : BILAN D'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE SELON LE GOUVERNEMENT ET LA COUR DES COMPTES

### Bilan d'exécution du plan de relance selon le Gouvernement



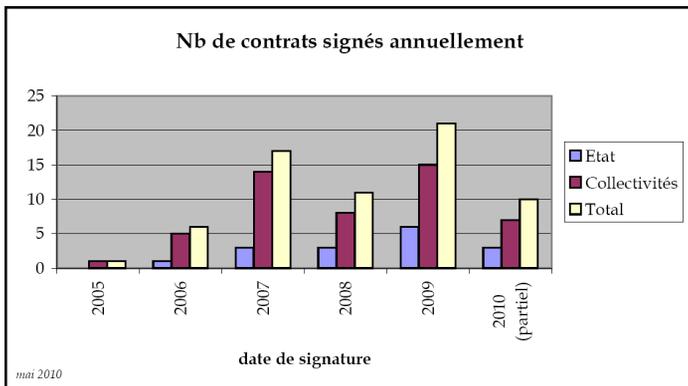
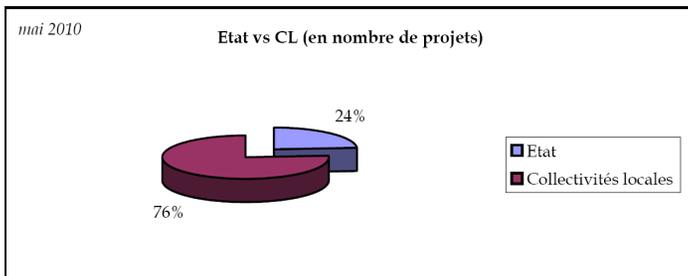
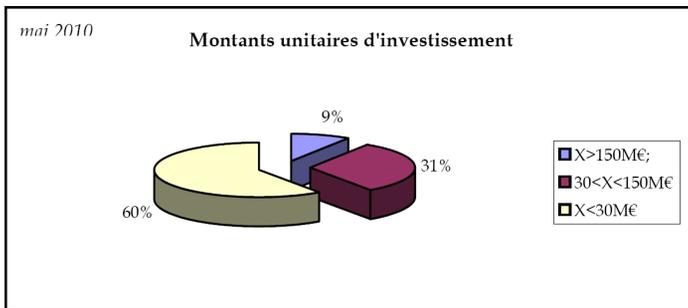
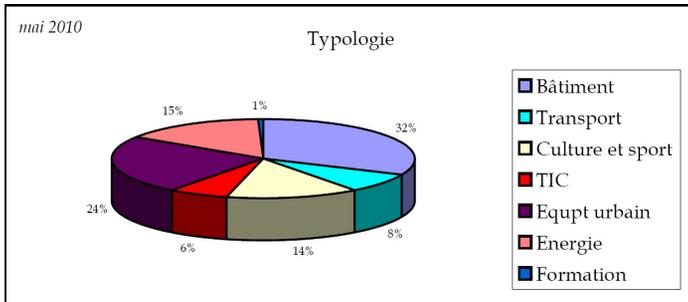
### Bilan d'exécution du plan de relance selon la Cour des comptes

Crédits de la mission Plan de relance (en M€)	Crédits ouverts en 2009		Crédits exécutés en 2009 (*)	Crédits ouverts en LFI 2010	
	AE	CP	Total en CP	AE	CP
Ensemble de la mission	13.600,5	12.560	8.457	2.340	4.102
Ensemble de la mission hors FSI	<b>10.660,5</b>	<b>9.620</b>	<b>7.297</b>		
<u>dont</u>					
1) mesures de soutien à l'investissement	5.303	3.766	2.751	10	1.772
2) mesures de solidarité	1.882	1.882	1.702	280	280
3) mesures en faveur des TPE et PME	1.575	1.575	1.051	410	410
4) mesures de politiques actives de l'emploi	1.300	1.300	796	1.400	1.400
5) aide au remplacement de véhicules anciens	600,5	600,5	514	240	240
6) avances sur les marchés publics de l'Etat	-	496,5	483	-	-

Mesures fiscales et de prélèvement sur recettes (en M€)	Coût estimé en 2009	Coût 2009 constaté	Coût 2010 estimé
Report en arrière de déficits – carry back	1.800	5.031	- 800
TVA	3.600	6.504	0
Crédit d'impôt recherche	3.800	3.800	1.500
Excédents d'IS	0	0	0
Amortissement accéléré	700	0 (effet 2010)	400
<b>Total des mesures fiscales Entreprises</b>	<b>9.900</b>	<b>15.335</b>	<b>1.100</b>
Réduction d'IR ménages modestes	1.100	932	0
Doublement du plafond du prêt à taux zéro	600	0 (effet 2010)	100
<b>Total des mesures fiscales Ménages</b>	<b>1.700</b>	<b>932</b>	<b>100</b>
<b>Total des mesures fiscales</b>	<b>11.600</b>	<b>16.267</b>	<b>1.200</b>
Remboursement anticipé du FCTVA	2.500	3.853	
<b>Coût budgétaire total du plan (arrondi)</b>		<b>28 600</b>	<b>5 300</b>

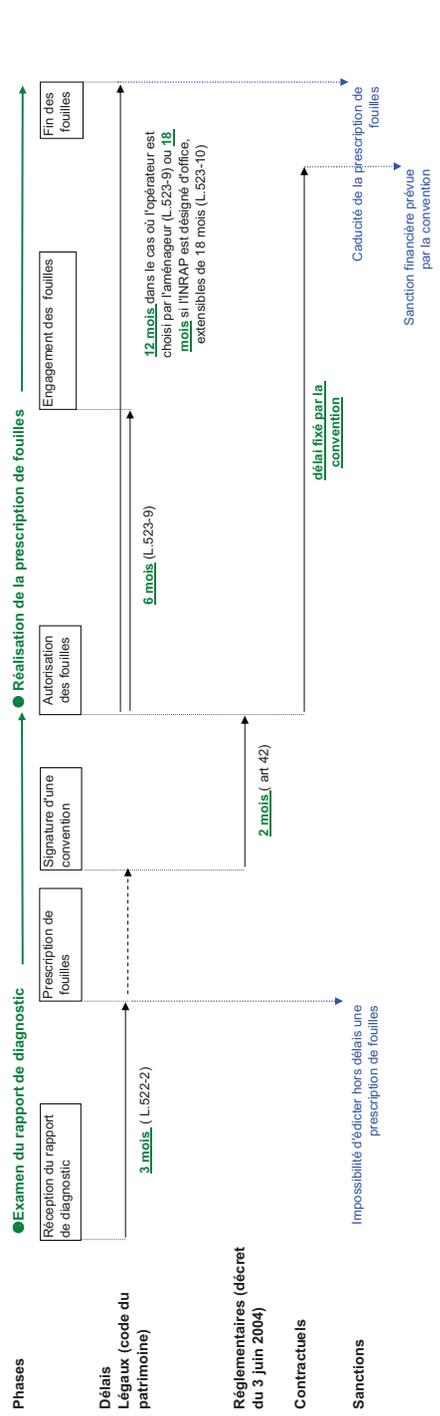
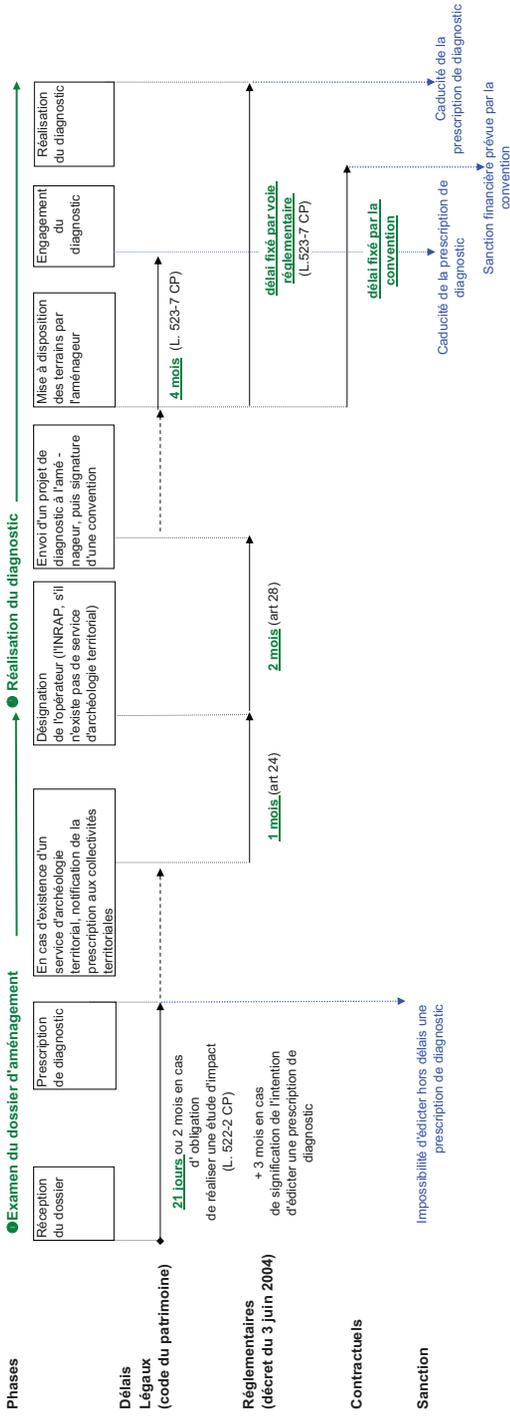
Entreprises publiques (en M€)	Contribution annoncée	Contribution nette estimée (ordre de grandeur)
EDF	2.500	500
La Poste	600	200
RATP	456	248
SNCF	384	197
GDF-Suez	200	Non examiné par la Cour
<b>Total</b>	<b>4.140</b>	<b>1145 (hors GDF-Suez)</b>

### ANNEXE 3 : BILAN DU RECOURS AUX CONTRATS DE PARTENARIAT





## ANNEXE 4 : DÉLAIS DE LA PROCÉDURE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE





## ANNEXE 5 : TABLEAU D'APPLICATION

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
<p>Art. 1 Cet article prévoit que, jusqu'au 31 décembre 2010, les modifications d'un plan local d'urbanisme ayant pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ne donneront plus lieu à enquête publique.</p> <p>Art. 2 Cet article crée une procédure de modification simplifiée pour les rectifications d'erreurs matérielles, ainsi que pour les modifications mineures des plans locaux d'urbanisme.</p>	<p>Décret prévu pour fixer la liste des éléments mineurs.</p>	<p>Une enquête menée auprès des services de l'urbanisme (DDEA) <sup>1</sup> n'a permis d'identifier que quelques exemples de mise en œuvre de cette disposition.</p> <p><sup>1</sup> Enquêtes réalisées début novembre 2009 et en avril 2010 par la DHUP auprès des DDEA.</p> <p>Le décret n° 2009-722 du 22 juin précise les éléments pour lesquels la modification d'un PLU ou d'un POS peut être effectuée selon une procédure simplifiée. Il s'agit de la rectification d'une erreur matérielle, de l'augmentation, dans la limite de 20 %, de certaines règles de constructibilité, de la diminution des obligations de recul des constructions, de la diminution, dans la limite de 20 %, de la superficie minimale des terrains constructibles, de la suppression des règles interdisant la mise en place de diverses installations ou procédés de construction protégeant l'environnement et de la réduction de l'emprise ou de la suppression d'emplacements réservés.</p> <p>Une enquête menée auprès des services de l'urbanisme (DDEA) montre que cette procédure a été utilisée à plusieurs reprises. La majorité des</p>	

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
		<p>DDEA interrogées a indiqué que la disposition avait été utilisée par certaines communes dans leur département.</p> <p>En extrapolant les résultats des réponses, on peut estimer à 200-300 le nombre de PLU modifiés en France grâce à cette disposition.</p> <p>Plusieurs cessions importantes de terrains de l'État ont pu être accélérées notamment à Marne-la-Vallée (éco-quartier du Sycamore à Bussy-Saint-Georges) et Sénart (activités économiques).</p>	<p>La mesure a déjà bénéficié à près de 50 ha de terrains publics, mobilisés notamment en faveur de la construction de logements.</p>
<p>Art. 3 Cet article supprime le droit de préemption urbain et le droit de priorité des communes sur les terrains compris dans le périmètre d'une opération d'intérêt national.</p>		<p>Cette possibilité a été utilisée dans le cadre du programme exceptionnel 30 000 VEFA lancé le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et qui s'est terminé en septembre 2009, les objectifs ayant été atteints. Cette opération a permis de débloquer plusieurs centaines. d'opérations de promoteurs qui étaient gelées à l'automne 2008, pour construire plus de logements sociaux.</p>	
<p>Art. 4 Cet article autorise les organismes HLM à acquérir directement en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) plus de 50 % d'une même opération immobilière.</p>		<p>Cette simplification de procédure est importante pour accélérer l'octroi des aides de l'Anah. Elle supprime l'avis préalable des commissions locales, pour les dossiers d'aides de l'Anah gérés en délégation de compétence par les EPCI ou les départements, soit la moitié des crédits distribués par l'agence.</p>	<p>Pour les territoires hors délégation, une simplification similaire (suppression du rôle décisionnaire des commissions) a été opérée par un décret du 4 septembre 2009, ce qui a permis d'harmoniser les modalités d'instruction sur</p>
<p>Art. 5 Cet article simplifie les avis donnés par les commissions locales d'amélioration de l'habitat.</p>			

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
		<p>Elle était nécessaire dans le cadre du plan de relance qui a confié à l'agence la gestion d'un fonds spécifique de 200 millions d'euros en 2009.</p> <p>En 2009, 89 000 subventions ont été attribuées par l'Anah dans le cadre du plan de relance, en plus des aides classiques de l'Anah, pour un montant de 178 millions d'euros.</p> <p>La forte consommation de l'enveloppe du plan de relance par l'ANAH en 2009 (89 % pour les subventions aux propriétaires) a été rendue possible par la réduction des délais d'instruction des dossiers. Le surcroît d'activité d'instruction des services pour les dossiers supplémentaires liés au plan de relance a donc été absorbé grâce notamment à l'allègement des modalités de la procédure d'instruction.</p> <p>L'analyse des délais d'instruction des dossiers par l'Anah montre en effet une réelle amélioration entre 2008 et 2009 (105 à 95 jours), facilitée par la réforme des procédures.</p>	<p>l'ensemble du territoire.</p>
<p>Art. 6 Cet article transfère aux maires de la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des logements.</p> <p>Art. 7 Cet article donne la faculté à l'État de conclure des baux emphytéotiques</p>		<p>De nombreux offices publics de l'habitat ont pris contact avec la Mission d'appui à la réalisation des Contrats de partenariat public-privé (MAPP) et la</p>	

<b>Article du projet de loi</b>	<b>Mesures d'application</b>	<b>Pratiques d'application</b>	<b>Observations</b>
<p>administratifs pour construire des logements sociaux.</p>		<p>Délégation interministérielle pour développer l'offre de logements (DIDOL) pour examiner cette possibilité. La DIDOL a préparé un guide explicatif sur l'intérêt de la mesure, qui sert de support pour des formations et est diffusé auprès des services de l'État et des bailleurs.</p>	
<p>Art. 8 Cet article tend à ramener d'un mois à vingt et un jours le délai fixé pour la prescription d'un diagnostic archéologique, à fixer un délai de six mois pour l'engagement des opérations archéologiques, et à fixer un autre délai de dix-huit mois, reconductible une fois pour leur achèvement. En contrepartie, il relève le taux de la redevance d'archéologie préventive.</p>		<p>La DGALN indique que cette possibilité a été utilisée notamment pour la construction de centres d'hébergement dans le cadre du plan de relance.</p> <p>Le dispositif s'applique à toutes les opérations pour lesquelles la convention (diagnostic) ou le contrat (fouilles) a été signé postérieurement à la loi. Excepté pour les grands projets linéaires qui présentent un degré de complexité important, toutes les autres opérations se déroulent sans difficulté particulière.</p>	<p>En plus de ces dispositions sur les délais et le taux de la RAP, une subvention exceptionnelle de 20 millions d'euros a été attribuée dans le cadre du plan de relance (notifiée le 11 mars 2009) afin de renforcer les moyens de l'INRAP et du FNAP. Ces crédits ont permis d'augmenter de 39 % la capacité opérationnelle de l'INRAP dédiée aux diagnostics (+141 ETPT).</p>
<p>Art. 9 Cet article prévoit d'expérimenter des « contrats de fouilles » par l'INRAP.</p>	<p>Décret prévu pour préciser les modalités d'application.</p>	<p>Le décret n° 2009-1482 du 1<sup>er</sup> décembre 2009 définit les activités pour lesquelles des contrats de travail peuvent être conclus par l'établissement public en charge des diagnostics d'archéologie préventive.</p>	<p>Le contrat d'activité commence à produire ses effets sur la capacité opérationnelle de l'INRAP depuis le début de l'année 2010.</p>

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
<p>Art. 10 Cet article permet à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de déléguer à l'exécutif la passation des marchés publics sans limite de montant, pour la durée du mandat.</p> <p>Art. 11 Cet article oblige le Gouvernement à présenter, dans un délai de six mois, un rapport étudiant les solutions permettant d'assurer aux entreprises un accès simple aux appels publics à la concurrence, tout en assurant la plus grande sécurité juridique aux acheteurs publics.</p>	<p>Rapport.</p>	<p>Une enquête a été diligentée, à la demande de la Direction des Affaires juridiques de Bercy, par le Centre d'Analyse Stratégique en 2009, auprès des entreprises, des organes de publicité et des acheteurs publics, afin de rendre l'accès des entreprises à l'information efficace et simple pour les entreprises et sécurisée pour les acheteurs. Un rapport a été transmis le 12 novembre 2010</p>	<p>Il n'existe pas encore d'étude sur l'utilisation de cette faculté par les collectivités.</p> <p>Les réformes intervenues dans le droit des marchés publics ont permis de simplifier et d'accélérer les procédures de passation, ainsi que d'assouplir les règles les encadrant, en poursuivant l'objectif d'une politique d'achat public au meilleur coût.</p> <p>On peut citer par exemple la suppression de la commission d'appel d'offres pour les marchés publics et accords-cadres de l'État, de ses établissements publics et des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux.</p> <p>Concernant plus précisément le renforcement des conditions de transparence et de publicité, on peut citer l'obligation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 de publier sur</p>

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
			<p>le profil d'acheteur dématérialisé, les avis de publicité et tous les documents de la consultation pour tout marché supérieur à 90 000 euros, sans supprimer les obligations de publication dans les journaux d'annonce légale ou Bulletin Officiel des Annonces des marchés publics (BOAMP) ou au JOUE.</p>
<p>Art. 12 Cet article de clarification rédactionnelle distingue nettement l'opération de cession de créances dans un contrat de partenariat, d'une part, de la notion d'acceptation de créances, d'autre part. La cession de créance « <i>acceptée</i> » est un mécanisme financier essentiel, car il permet à la personne publique de baisser le coût de son projet en payant à la banque, de manière quasi irrévocable, les travaux de construction achevés et réalisés par le titulaire du contrat.</p>		<p>Cette clarification a satisfait l'ensemble des acteurs concernés. Alors que la précédente version de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier faisait l'objet d'interrogations sur son interprétation, la rédaction actuelle ne pose plus de difficulté et est appliquée à l'ensemble des projets de contrats en cours.</p>	<p>Une circulaire d'application de l'article 6 de la loi n° 2009-122 de finances rectificatives pour 2009 instituant une garantie de l'État et de la loi n° 2009-179 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, dans ces dispositions relatives aux contrats de partenariat, datée du 28 juillet 2009, est venue préciser les articles PPP de cette loi et leurs modalités d'application.</p>
<p>Art. 13 Cet article prévoit, pour 2009 et 2010, que les offres finales faites</p>		<p>Le projet de contrat de partenariat relatif au regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense sur le site Balard exploite</p>	

<b>Article du projet de loi</b>	<b>Mesures d'application</b>	<b>Pratiques d'application</b>	<b>Observations</b>
<p>par les candidats à un contrat de partenariat puissent être présentées sans bouclage financier définitif. En revanche, le candidat retenu sera tenu de réaliser son bouclage financier dans un délai de réflexion fixé par la personne publique.</p>		<p>les nouvelles possibilités ouvertes par la loi.</p> <p>L'avis d'appel public à concurrence (AAPC) a été publié le 5 juin 2009 et prévoit la possibilité pour les candidats de remettre une offre finale dont les modalités de financement présenteront un caractère ajustable.</p> <p>Il en est de même pour l'ensemble des projets ferroviaires lancés par RFF, comme le projet BPL (Bretagne Pays de Loire) et pour plusieurs autres projets (stade de Marseille, stade de Nice, navires rouliers, etc..) lancés en 2009.</p>	
<p>Art. 14 Cet article donne la faculté à la personne privée de supporter tout ou partie du financement d'un contrat de partenariat.</p>	<p>Décret prévu pour fixer le seuil au-dessus duquel le financement du projet peut n'être pas assuré par le titulaire du contrat.</p>	<p>Le décret n° 2009-987 du 20 août 2009 relatif au seuil au-delà, duquel les contrats de partenariat passés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics peuvent ne pas être financés majoritairement par le titulaire du contrat de partenariat fixe le seuil à 40 millions d'euros HT.</p> <p>Pour le projet Ballard, un financement partiel de l'État (crédits budgétaires) pour la seconde tranche de travaux est prévu.</p> <p>Pour le projet BPL, le financement devrait être assuré à 2/3 par les collectivités locales.</p> <p>Pour le projet de contournement LGV Nîmes Montpellier (CNM), qui doit être attribué fin 2010, 1/4 du financement devrait être public.</p>	

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
<p>Art. 15 Cet article donne la faculté pour le titulaire d'un contrat de partenariat de recourir à des procédures d'expropriation.</p>		<p>Cette disposition va être utilisée pour plusieurs projets. Pour le projet BPL, le partenaire privé pourra recourir à l'expropriation. Il est en revanche difficile d'identifier des exemples où la procédure a déjà été utilisée étant donné les délais de mise en œuvre.</p>	
<p>Art. 16 Cet article permet aux entités adjudicatrices (RFF, SNCF, EDF entre autres) utilisant les contrats de partenariat, de recourir à la « <i>procédure négociée classique</i> », comme n'importe quelle personne publique, pour tous les projets de moins de 5,15 millions d'euros, et à la « <i>procédure négociée spécifique</i> » réservée à ces entités pour les projets dépassant ce seuil.</p>	<p>Décret prévu pour fixer le seuil au-delà duquel l'usage de la procédure est possible.</p>	<p>Le décret n° 2009-243 du 2 mars 2009 définit le seuil à partir duquel les entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence préalable.  Cette possibilité a été utilisée par les entités adjudicatrices, telles que RFF pour le projet BPL.</p>	
<p>Art. 17 Cet article précise la notion de subvention pour les contrats de partenariat.</p>			
<p>Art. 18 Cet article assouplit les règles relatives au mécénat pour les monuments historiques.</p>			

<b>Article du projet de loi</b>	<b>Mesures d'application</b>	<b>Pratiques d'application</b>	<b>Observations</b>
<p>Art. 19 Cet article permet aux établissements publics de santé de vendre des bâtiments tout en continuant à les utiliser pendant une période maximale de trois ans.</p>		<p>Le ministère de la Santé confirme l'intérêt de la mesure même si aucun exemple d'utilisation n'a pour l'instant été identifié.</p>	
<p>Art. 20 Cet article vise à faciliter la remise de créances de l'État aux entreprises en difficulté en supprimant sa subordination à un effort concomitant des autres créanciers.</p>	<p>Décret prévu pour fixer les conditions de la remise de la dette par les administrations</p>	<p>Le décret n° 2009-385 du 6 avril 2009 pris en application de l'article L. 626-6 du Code de commerce, définit les conditions des remises de dettes par les créanciers publics pour les procédures collectives.</p> <p>Ce décret a levé 3 verrous à l'octroi de ces remises :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la nécessité d'une remise de dettes concomitantes par les créanciers privés.</li> <li>- le plafond de remises de dettes public à trois fois le montant accordés par les créanciers privés</li> <li>- le plafond du taux de remise fixé au taux de remise moyen des créanciers privés.</li> </ul> <p>Au 31 mars 2010, 257 demandes de remises de dettes avaient été examinées et 54 remises accordées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le montant total des remises atteint 25,8 millions d'euros, soit un montant moyen de 478 K€. Le taux d'effort des créanciers publics s'élève ainsi à 49,2 %.</p> <p>Ces remises étaient, dans le dispositif précédent, très exceptionnelles et pour des montants très inférieurs.</p>	<p>Pour mémoire, cette mesure s'ajoute à d'autres mesures d'assouplissement des recouvrements de créances publiques pour la période de crise, telle que la suspension de l'inscription du privilège lorsqu'un plan d'apurement est décidé.</p>

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
<p>Art. 21 Cet article vise à faciliter la réalisation de grands équipements sportifs, en créant un bail emphytéotique administratif « Équipement sportif ». En outre, il élargit aux délégations de service public les dispositions en matière de contrats de partenariat permettant aux partenaires privés d'occuper des parcelles du domaine privé de l'autorité contractante, le cas échéant pour une durée plus longue que celle du contrat de partenariat.</p>		<p>Disposition d'application immédiate mais qui n'a pas encore été utilisée.</p> <p>Selon les contacts avec les opérateurs télécoms, le nouveau dispositif nécessite des délais pour analyser les conditions exactes de sa mise en place. Certaines entreprises ont néanmoins confirmé leur intérêt et pourraient expérimenter cette possibilité sur certaines villes.</p>	
<p>Art 23 Cet article facilite l'installation des réseaux de fibre optique dans les réseaux publics affectés à la distribution d'énergie ou d'eau.</p>		<p>Disposition d'application immédiate mais qui n'a pas encore été utilisée.</p>	
<p>Art 24 Cet article permet l'activation des câbles optiques déjà déployés par RTE.</p>		<p>Disposition d'application immédiate mais qui n'a pas encore été utilisée.</p>	
<p>Art 25 Cet article précise les conditions de la prolongation d'un an des concessions autoroutières.</p>	<p>Décret simple d'approbation de l'avenant au contrat de concession, allongeant</p>	<p>Un accord n'ayant pu être trouvé avant le délai de 6 mois fixé par l'article, la mesure a été réintroduite dans la loi de finances rectificative de décembre 2009 (loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009) (cf. ci</p>	<p>Dès la publication de la loi, des discussions ont été engagées entre les services de l'Etat et les sociétés autoroutières afin</p>

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
	<p>d'un an chaque concession en contrepartie de travaux</p>	<p>contre).</p> <p>Suite à l'accord trouvé avec certaines sociétés concessionnaires, le décret n° 2010-328 du 22 mars 2010 approuve les avenants aux conventions passées entre l'État et la Société des autoroutes du sud de la France (ASF), entre l'État et la Société de l'autoroute Estrel-Côte d'Azur (ESCOTA), entre l'État et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE), entre l'État et la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF), entre l'État et la Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions.</p> <p>Les travaux portent sur un montant de 1 milliard d'euros et s'étalent sur une durée de 3 ans.</p>	<p>d'établir des programmes de travaux qui répondent à ces critères. Les échanges ont ainsi porté sur la nature et le montant des travaux afin de les faire correspondre au bénéfice de l'extension d'une année des durées de concession. Ces négociations n'ont pas pu aboutir à une solution satisfaisante pour toutes les parties prenantes dans le délai de 6 mois imparti pour leur validation par décret, un arbitrage interministériel ayant jugé insuffisant le montant d'investissements proposé par les sociétés concessionnaires.</p> <p>Cependant les discussions ont repris en septembre et ont abouti avec certaines concessionnaires (ASF, ESCOTA, COFIROUTE, SANEF, SAPN), qui ont augmenté le montant des travaux, rendant nécessaire la prolongation de la mesure.</p>

<b>Article du projet de loi</b>	<b>Mesures d'application</b>	<b>Pratiques d'application</b>	<b>Observations</b>
<p>Art 27 Cet article habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance les règles applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement.</p>	<p>Ordonnance</p>	<p>Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (J.O du 12 juin 2009).</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance susvisée, n° 1987, déposé sur le bureau de l'assemblée nationale le 21 octobre 2009.</p> <p>Les décrets d'application de cette loi ont été publiés le 13 avril 2010 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décret n° 2010-367 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement</li> <li>- Décret n° 2010-368 du 13 avril 2010 portant diverses dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et fixant la procédure d'enregistrement applicable à certaines de ces installations.</li> </ul> <p>Depuis cette date, la procédure d'enregistrement est donc applicable à certaines catégories d'installations classées, en particulier dans le domaine de la logistique et des stations services.</p> <p>Un ensemble d'autres installations doit progressivement bénéficier de ce régime. Cette mise en place nécessite des modifications de la nomenclature par décret en conseil d'État et l'établissement de prescriptions par arrêté. Ces textes nécessitent des consultations nombreuses et</p>	<p>La mise en œuvre de l'ordonnance nécessite la publication de plusieurs décrets en Conseil d'État : un décret qui définit les conditions de mise en œuvre du régime d'enregistrement et des décrets qui définissent la nomenclature des installations classées et les soumettent à autorisation, à enregistrement ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.</p>

Article du projet de loi	Mesures d'application	Pratiques d'application	Observations
		<p>approfondies.</p> <p>À terme, un tiers des installations soumises à autorisation devraient être soumises à l'enregistrement (en flux des demandes).</p> <p>Disposition d'application immédiate</p>	
<p>Art. 28</p> <p>Cet article tend à ajouter les paysages parmi les intérêts pris en compte par le régime des installations classées pour la protection de l'environnement.</p>			
<p>Art. 29</p> <p>Cet article valide une procédure de remboursement liée à la construction de l'A 28 en Indre-et-Loire.</p>			
<p>Art. 30</p> <p>Cet article prévoit l'information du maire par le préfet des demandes d'installations classées jugées recevables.</p>		<p>Disposition d'application immédiate</p>	
<p>Art. 36</p> <p>Cet article exempte de la soumission à la commission d'avis d'appel d'offre les avenants concernant les marchés conclus par l'État, un établissement public de santé ou un établissement public médico-social.</p>			

<b>Article du projet de loi</b>	<b>Mesures d'application</b>	<b>Pratiques d'application</b>	<b>Observations</b>
<p>Art. 37 Cet article prévoit la fusion, par voie d'ordonnances, de l'Agence unique de paiement et du CNASEA et création de FranceAgriMer.</p>	<p>Ordonnance.</p>	<p>Ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer</p> <p>L'agence et l'établissement ont été créés et sont opérationnels.</p>	
<p>Art. 38 Cet article permet la prise en compte de l'ensemble des titres de formation pour la reconnaissance des diplômés reconnus dans les États tiers.</p>			