

N° 2355

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mai 2000.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES (1) SUR LES TITRES III (ARTICLES 15 ET 16) ET CHAPITRE II DU TITRE VI (ARTICLES 25 A 32) DU PROJET DE LOI (n° 2322), *d'orientation pour l'outre-mer*,

PAR M. DANIEL MARSIN,  
Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Outre-mer.**

*La commission de la production et des échanges est composée de :* M. André Lajoinie, *président* ; MM. Jean-Paul Charié, Jean-Pierre Defontaine, Pierre Ducout, Jean Proriol, *vice-présidents* ; MM. Léonce Deprez, Christian Jacob, Daniel Paul, Patrick Rimbert, *secrétaires* ; MM. Jean-Pierre Abelin, Yvon Abiven, Jean-Claude Abrioux, Stéphane Alaize, Damien Alary, André Angot, François Asensi, Jean-Marie Aubron, Pierre Aubry, Jean Auclair, Jean-Pierre Balduyck, Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, MM. Christian Bataille, Jean Besson, Gilbert Biessy, Claude Billard, Claude Birraux, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Franck Borotra, Christian Bourquin, Mme Danièle Bousquet, MM. François Brotttes, Vincent Burroni, Alain Cacheux, Dominique Caillaud, André Capet, Patrick Carvalho, Jean-Paul Chanteguet, Jean Charroppin, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Pierre Cohen, Alain Cousin, Yves Coussain, Jean-Michel Couve, Jean-Claude Daniel, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, MM. Jacques Desallangre, Eric Doligé, François Dosé, Jean-Pierre Dufau, Marc Dumoulin, Dominique Dupilet, Philippe Duron, Jean-Claude Etienne, Michel Etiévant, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Alain Ferry, Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Nicolas Forissier, Roland Francisci, Pierre Frogier, Claude Gaillard, Robert Galley, Claude Gagnol, André Godin, Alain Gouriou, Michel Grégoire, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Lucien Guichon, Gérard Hamel, Patrick Herr, Claude Hoarau, Robert Honde, Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, MM. Aimé Kergueris, Jean Launay, Thierry Lazaro, Jean-Yves Le Déaut, Patrick Lemasle, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Nay, Jean-Claude Lenoir, Arnaud Lepercq, René Leroux, Jean-Claude Leroy, Roger Lestas, Alain Le Vern, Félix Leyzour, Michel Liebgott, Lionel Luca, Jean-Michel Marchand, Daniel Marcovitch, Alfred Marie-Jeanne, Alain Marleix, Daniel Marsin, Philippe Martin, Jacques Masdeu-Arus, Marius Masse, Roland Metzinger, Pierre Micaux, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Jean-Marie Morisset, Bernard Nayral, Jean-Marc Nudant, Jean-Paul Nunzi, Patrick Ollier, Joseph Parrenin, Paul Patriarche, François Patriat, Germinial Peiro, Jacques Péliissard, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Annette Peulvast-Bergeal, MM. Serge Poignant, Bernard Pons, **Jacques Rebillard, Jean-Luc Reitzer, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, Mme Michèle Rivasi, MM. Jean Roatta, André Santini, Joël Sarlot,** Mme Odile Saugues, MM. François Sauvadet, **Jean-Claude Thomas, Léon Vachet, Daniel Vachez,** François Vannson, Michel Vaxès, *Michel Vergnier, Gérard Voisin, Roland Vuillaume.*

introduction	5
TM \o "1-6" \t "Titre 7;6;Titre 8;7;Titre 9;7;Titre 10;8;Titre 11;8;Titre 12;9;Titre 13;9;Titre 2bis;2;Titre14;8" EXAMEN EN COMMISSION	13
EXAMEN DES ARTICLES	13
titre III - Du droit au logement	13
<i>Article 15 : Allocation logement</i>	13
<i>Article additionnel après l'article 15 : Maintien de l'aide de l'Etat en matière de logement</i>	15
Après l'article 15	15
Article 16 (article L. 340-2 nouveau du code de l'urbanisme) : Fonds régional d'aménagement <i>foncier et urbain</i>	16
titre VI - DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	19
CHAPITRE II : DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES NOUVELLES	19
Article 25 (articles L. 4433-21-1 à L. 4433-24-3 ( <i>nouveaux</i> ) du code général des collectivités territoriales) : Transfert de compétences en matière de routes nationales	19
Article 26 (article L. 4433-15 bis nouveau du code général des collectivités territoriales) : Transfert de compétences en matière de gestion et conservation des ressources biologiques de la mer	22
Article 27 (article L. 4433-17 du code général des collectivités territoriales ; articles 68-21 à 24 ( <i>nouveaux</i> ) du code minier ; article L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales ; article 6 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploitation du plateau continental) : Inventaire minier, recherche et exploitation en mer	23
Article 28 (article L. 4437-7 du code général des collectivités territoriales) : Schéma d'aménagement régional	25
Article 29 (article L. 4433-18 du code général des collectivités territoriales) : Plan énergétique régional pluriannuel	26
Article 30 (article 14 et 14 bis ( <i>nouveau</i> ) de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964) : Office de l'eau	28
Article 31 (article L. 3444-4 [ <i>nouveau</i> ] du code général des collectivités territoriales) : Programmation des aides de l'État au logement	30
Article additionnel après l'article 31 : Organisation régionale des transports et création d'un office des transports	31
Après l'article 31	32
Article 32 (article L. 2563-8 CARSPECIAUX 138 \f "Monotype Sorts" \s 9 nouveau CARSPECIAUX 139 \f "Monotype Sorts" \s 9 du code général des collectivités territoriales) : Dispositions particulières applicables aux communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy	33
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	35

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, partiellement soumis pour avis à la commission de la production et des échanges, et sur lequel notre Assemblée est appelée à débattre, vise à étendre aux départements de la Réunion, de la Guyane, de la Martinique et de la Guadeloupe, l'application et les effets du « nouveau pacte républicain » et du « nouveau pacte de développement et de solidarité » que le Premier Ministre, Lionel Jospin, a proposé à l'ensemble des français lors de sa déclaration de politique générale le 19 juin 1997.

En effet, lors des débats au sein de notre Assemblée, le 23 octobre 1998, à l'occasion de la journée consacrée à l'examen du budget et de la situation de l'outre-mer, les élus des départements ultra-marins n'ont pas manqué de souligner, qu'alors que la politique mise en œuvre par la gauche plurielle produisait des effets sur l'économie et l'emploi en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer (DOM), la situation continuait à se dégrader dangereusement.

Ainsi, malgré les avancées considérables enregistrées dans nos départements d'outre-mer depuis la loi d'Assimilation du 19 mars 1946, malgré toutes les politiques mises en œuvre depuis des décennies, les indicateurs économiques et sociaux sont alarmants. A titre d'exemple, on note que le produit intérieur brut (PIB) par habitant en Guadeloupe ne représente encore que 51 % de celui constaté au niveau national et que le taux de couverture des importations par les exportations *ne cesse de décliner*.

*En réalité, ces départements – dits régions ultra-périphériques de*

*l'Europe – souffrent de l'absence d'une politique pertinente, adaptée au traitement des handicaps structurels reconnus par le nouvel article 299-2 du Traité de l'Union* qui stipule que la situation économique et sociale des DOM est « aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, leur relief et leur climat difficile, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement ».

Les difficultés économiques des DOM sont encore renforcées par la concurrence de pays en voie de développement, qui fabriquent les mêmes produits et qui tirent, malheureusement, de leur faible niveau de revenus et de protection sociale, des avantages comparatifs tant au niveau de la décision d'investir des entrepreneurs potentiels que des coûts de production des produits offerts sur les marchés régionaux ou européens ou internationaux.

Dans un tel contexte, les DOM semblent être dans l'impasse, comme l'illustre la situation de la Guadeloupe :

– Les activités agricoles traditionnelles, héritées de la période coloniale (canne, sucre, rhum, bananes) périclitent et, face aux pressions exercées par les multinationales sur la Communauté européenne comme d'ailleurs les divergences d'intérêt au sein même de l'Union, ces productions sont gravement menacées, tandis que la diversification des cultures n'a pas encore connu le succès escompté. Dès lors, le poids de l'agriculture dans la richesse locale s'établit à 4 % du PIB et le malaise grandit chez les petits producteurs comme chez les ouvriers agricoles et agro-industriels dont le nombre décroît fortement.

– L'industrie, qui avait fait naître tous les espoirs, a du mal à se développer et sa contribution à la formation de la valeur ajoutée n'atteint que 6 %.

– Les petites entreprises, qui représentent, tous secteurs confondus, l'essentiel du tissu économique local, handicapées par les surcoûts dus à l'éloignement, l'étroitesse des marchés et les coûts salariaux, connaissent de plus en plus la faillite et la liquidation.

Dans ce registre, il faut souligner que les entreprises du commerce et surtout des bâtiments et travaux publics, surchargées de dettes fiscales et sociales, n'ont même plus accès aux marchés publics et perdent ainsi toutes leurs chances de redressement.

– Le tourisme, pour sa part, connaît une évolution contrastée au cours des années et ses résultats restent soumis aux aléas climatiques et sociaux. Aussi, ce secteur ne peut-il pas constituer un vecteur sûr et exclusif de développement économique porteur d'emplois.

Cette situation décrite pour la Guadeloupe, se retrouve, à des nuances près, dans les autres DOM.

Le mal-développement de ces départements ultra-marins produit des conséquences particulièrement préoccupantes.

En effet, toujours en Guadeloupe, le chômage se développe à grande vitesse depuis ces deux dernières décennies, au rythme de 1 point en moyenne par an, pour atteindre plus de 30 % aujourd'hui. Si la tendance jusque là observée se poursuivait, ce serait, en 2020, plus de 50 % de la population active, soit environ 100 000 personnes, qui seraient condamnées aux minima sociaux.

La situation du chômage n'est absolument pas plus réjouissante en Guyane, en Martinique, et encore moins à la Réunion.

On comprend aisément que les jeunes, qui représentent plus de 40 % de la population, sont particulièrement victimes de cette panne économique et sociale.

Dans un tel contexte, les fléaux que sont la délinquance, la drogue et la violence prospèrent allègrement dans nos contrées, et menacent la cohésion et la paix sociale. Et ce ne sont pas les mesures de prévention, aussi pertinentes qu'elles pourraient être, ni les actions de répression, qui inverseront la tendance quand, en Guadeloupe par exemple, 42 000 personnes vivent avec une moyenne de 1 000 francs de revenu minimum d'insertion (RMI) par mois.

Il ressort donc nettement, pour les responsables publics que nous sommes, que les différentes formes d'emplois aidés (contrat emploi solidarité, contrat d'insertion par l'activité, etc..) ou le volet insertion du RMI, qui souffrent de l'insuffisance des opportunités, ne peuvent plus suffire. Il faut des mesures énergiques qui donnent une vraie bouffée d'oxygène à l'économie et donc à l'emploi dans les DOM.

En outre, à l'exclusion par le chômage s'ajoute celle par le logement. Une trop large fraction de nos populations connaît encore des conditions d'habitat indignes de notre temps et de notre République. On dénombre en effet environ 18 600 logements insalubres à la Guadeloupe, 11 000 à la Martinique, 6 500 à la Guyane et 7 500 à la Réunion. Et, au-delà de l'œuvre de résorption de l'habitat insalubre à poursuivre, les besoins nouveaux en logements neufs sont également considérables.

C'est dire que l'effort des pouvoirs publics, déjà considérable, doit être accentué et, de ce point de vue les collectivités locales manquent d'instruments financiers à la mesure des enjeux, notamment fonciers et urbains.

C'est cette situation économique et sociale, complexe et fragile, que les élus des DOM ont décrite lors de la journée du 23 octobre 1998. Mes collègues et moi-même, avons également mis l'accent sur la crise identitaire dans nos départements français d'Amérique et l'aspiration de plus en plus marquée de nos responsables politiques et de nos forces vives d'assumer notre dignité en allant plus avant dans l'exercice de nos responsabilités, sans pour autant, un seul instant, remettre en cause notre appartenance à la République à laquelle nous sommes profondément attachés. Quant à nos amis de la Réunion, ils ont quasi-unanimement exprimé le vœu d'un réaménagement de l'organisation administrative de leur région, qui devrait être découpée en deux départements.

Il me plaît de dire que le Gouvernement de Lionel Jospin nous a écoutés et, surtout, nous a entendus.

Dès le 23 octobre 1998 au soir, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Jean-Jacques Queyranne, nous a annoncé une loi d'orientation qui aurait pour objectif de répondre à nos attentes et inverser le cours des choses dans nos sociétés insulaires.

Après un an et demi d'études et de concertation, le Gouvernement nous soumet effectivement un projet de loi qui nous ouvre des horizons prometteurs, même s'il nous revient, dans le cadre de notre travail parlementaire normal, de l'enrichir pour en faire une grande loi.

D'ores et déjà, comment ne pas féliciter Monsieur le secrétaire d'Etat à l'Outre-mer d'avoir tenu parole ?

Cette loi en effet positionne d'abord l'objectif de développement économique, de croissance et d'emploi au cœur d'un vaste dispositif. Et dans ce cadre, les mesures prises pour solvabiliser les petites entreprises, qui ont un fort potentiel de développement et d'emplois, ainsi que celles de secteurs prioritaires en abaissant le coût du travail et en ouvrant la possibilité d'apurer les dettes sociales et fiscales, sont de nature à relancer l'activité économique et à inverser la courbe du chômage.

Le même effet peut être attendu de la mesure novatrice que constitue le projet initiative jeunes dans sa dimension formation comme dans son volet incitation à la création d'entreprises. Nous devons tous, Etat, collectivités locales, agir pour que nos jeunes compatriotes s'approprient réellement cette disposition et contribuent effectivement à la création de richesses dans leur région.

Dans ce registre du développement économique et de l'emploi, un pas peut être franchi dans le sens d'une plus grande efficacité. Je pense, certes à quelques ajustements dans les modalités d'éligibilité, initiales et futures, aux



mesures relatives à l'exonération des charges sociales, mais surtout à l'opportunité de prendre une mesure forte : la mise en place d'un système attrayant et donc efficace de pré-retraite contre embauche. Une telle mesure, si elle n'est pas neutre financièrement, est pleinement opportune, eu égard à l'ampleur des problèmes dans les DOM, et je fais confiance au Gouvernement pour en convenir.

A l'occasion de ce projet de loi, le Gouvernement a voulu, fort justement, réaliser des avancées significatives dans le domaine de l'égalité sociale. Ainsi en est-il pour le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation pour parent isolé (API), et l'allocation logement (AL) qui jusque là étaient versées sur des bases inégalitaires par rapport à la métropole.

Il s'agit là de mesures généreuses, conformes à l'idéal républicain, mais qui gagneraient en impact auprès de nos populations si les délais de rattrapage étaient significativement réduits. Nous aurons l'occasion d'en discuter pour, je l'espère, parvenir à un ajustement favorable à nos concitoyens démunis qui attendent une amélioration réelle et rapide de leur pouvoir d'achat.

Le projet de loi qui nous est soumis prend également en compte notre identité et notre aspiration à plus de responsabilité.

Ainsi, un certain nombre de dispositions nous donne les moyens de développer et d'assurer le rayonnement de nos cultures tandis que d'autres nous permettent de mieux nous affirmer dans notre environnement régional.

De même, pour les transferts de compétences qui nous sont proposés, le rôle majeur de nos assemblées locales, dans l'orientation du développement durable et solidaire de nos régions est consacré sans ambiguïté, surtout après les amendements que le Gouvernement voudra bien consentir.

Enfin, pour une fois, depuis les péripéties du projet de loi présenté par M. Henri Emmanuelli en 1982, ce projet de loi reconnaît explicitement la possibilité, si les élus et les populations le souhaitent, d'une évolution institutionnelle différenciée pour chacun de nos départements d'outre-mer.

Dans ce registre aussi, comment ne pas féliciter monsieur le secrétaire d'Etat, et au-delà, monsieur le Premier ministre, pour leur capacité d'écoute et de discernement, leur courage mais aussi leur lucidité politique ainsi que leur attachement profond aux principes de la démocratie.

Monsieur le secrétaire d'Etat, au nom du Premier ministre, nous dit : je vous ai entendu et, en élus majeurs et responsables, débattrez en toute transparence, le temps qu'il vous faudra, pour ensuite, si vous en avez convenance, élaborer un projet de statut qui corresponde à l'aspiration de vos populations.

Certes, j'entends déjà certains dire qu'il s'agit là de procédures dilatoires, qu'on pourrait aller plus vite, gagner du temps.

Pour ma part, je ne comprends pas pourquoi on se laisserait aller à cette subite précipitation sur un sujet d'une telle importance. C'est pourquoi je souscris à la méthode proposée en me disant que le délai dépendra avant tout des élus de chaque département et de leur capacité à construire au plus vite un projet sinon consensuel, du moins largement majoritaire, apte à recueillir l'assentiment des populations concernées. Car il ne peut s'agir d'un projet des élus contre la population, ni d'une fraction de la population contre une autre d'égale importance.

C'est pour toutes ces raisons que votre rapporteur, au nom de la commission de la production et des échanges, considère que ce projet de loi présenté au nom du Premier ministre, est un texte qui va dans le bon sens et qu'il peut devenir une grande loi, de portée historique majeure pour les départements d'outre-mer, comme pour la France entière, si des amendements essentiels sont adoptés.

**Concernant plus** particulièrement la commission de la production et échanges, l'avis qui nous est demandé porte, d'une part, sur les articles 15 et 16 relatifs au droit au logement et, d'autre part, sur les articles 25 à 32 qui concernent les transferts de compétences dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation.

L'article 15 participe du processus de renforcement d'égalité **sociale** entre les citoyens des départements d'outre-mer et ceux de la France métropolitaine. Ainsi cet article prévoit l'amélioration de l'allocation logement, dont le champ et les barèmes seront dorénavant plus justes.

Ce processus passe aussi par une action publique plus efficace en matière d'aménagement foncier et urbain. L'article 16, créant un fonds régional, permet **de donner aux collectivités** locales l'outil qui leur manque aujourd'hui.

Votre rapporteur se **félicite aussi du renforcement** très significatif des compétences des départements et régions d'outre-mer.

**Le conseil** régional voit son rôle moteur affirmé en matière **d'aménagement** du territoire, de promotion de l'activité économique (articles 25 et 28), de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles (articles 26, 27 et 29).

Le conseil général voit, quant à lui, son poids se **renforcer** en matière d'habitat (article 31) ainsi qu'en matière de gestion de l'eau (article 30).

Les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, compte tenu de leur situation particulière au sein de l'archipel guadeloupéen, se voient transférer certaines compétences jusqu'ici exercées par le département ou la région. (article 32)

**Votre rapporteur aurait toutefois préféré traiter également, dans ce rapport, des propositions proprement économiques, particulièrement en ce qui concerne la situation financière des entreprises et la réduction du coût du travail. Il approuve pour l'essentiel le travail accompli par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales mais déposera cependant, à titre personnel, des amendements afin d'améliorer le dispositif prévu.**

**Le développement de l'activité économique et de l'emploi outre-mer est, en effet, une priorité absolue.**

Enfin, le problème épineux des transports dans les départements français d'Amérique doit être traité, au moins dans son principe, dans le cadre du projet de loi, tel est le sens de l'amendement adopté par la commission sur proposition de son rapporteur.

Pour conclure, votre rapporteur tient à souligner que la commission de la production et des échanges a donné un avis favorable sur les dispositions dont elle était saisie et qui s'inscrivent dans un projet de loi dont l'outre-mer attend beaucoup.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 2 mai 2000, la commission a examiné, pour avis, sur le rapport de M. Daniel Marsin, le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (n° 2322).

Après l'exposé du rapporteur, la commission a examiné le titre III (articles 15 et 16) et le chapitre II du titre VI (articles 25 à 32) du projet de loi.

### EXAMEN DES ARTICLES

#### titre III

#### Du droit au logement

Le présent titre vise à promouvoir l'égalité sociale dans les départements d'outre-mer, en supprimant des injustices constatées du fait de l'application des barèmes de l'allocation logement et en étendant le bénéfice de deux allocations logement aux fonctionnaires, instaurant ainsi plus d'égalité entre travailleurs de même condition.

En effet, le logement constitue, avec l'emploi, l'une des priorités de développement de l'outre-mer dès lors que les problèmes liés à l'habitat s'y déclinent encore en termes de pénurie, de précarité et d'insalubrité.

#### Article 15

#### Allocation logement

Le présent article vise, d'une part, à unifier les plafonds de loyer servant de référence au calcul du montant des allocations de logement et, d'autre part, à aligner les versements de deux allocations logement des fonctionnaires sur le régime des salariés.

En premier lieu, cet article prévoit l'unification des barèmes de l'allocation logement. Plus exactement, il vise à unifier les loyers plafonds qui servent de référence pour le calcul de la prestation servie. En effet, il existe aujourd'hui trois références différentes, définies en fonction de la date de construction du logement. Depuis le 1er juillet 1999, trois périodes sont ainsi déterminées : avant le 31 décembre 1985 ; du 1er janvier 1986 au 30 juin 1995 et la période débutant le 1er juillet 1995. La référence unique sera celle qui est en vigueur depuis le 1er juillet 1995.

*Ces différences, uniquement fondées sur la date de construction, induisent des différences de traitement pour des allocataires dont les situations familiales, le niveau de ressources et le montant du loyer sont identiques. Désormais, à situation identique, le montant des prestations sera égal.*

**Cette modification permettra d'éliminer des effets pervers de l'actuel dispositif, particulièrement nuisibles à l'amélioration de l'habitat. En effet, lors d'opérations de réhabilitation, la hausse de loyer induite n'était pas totalement prise en compte dans le nouveau calcul des prestations, du fait de la référence à un loyer plafond figé à la date de construction.**

Ce dispositif permet d'engager un processus favorisant l'égalité sociale en supprimant des inégalités injustifiées entre des personnes dont la situation est identique. Cependant, *vo*tre rapporteur souligne que des inégalités de situation subsistent entre la métropole et les départements d'outre-mer. A ce titre il conviendrait de compléter le premier alinéa du présent article afin de préciser que les modalités fixées par arrêté garantissent l'égalité avec la **situation observée** en métropole.

*La commission a adopté deux amendements identiques du rapporteur pour avis et de M. Bernard Pons précisant que les modalités d'unification des barèmes de l'allocation logement en secteur locatif dans les départements d'outre-mer (DOM) doivent garantir l'égalité de traitement avec la métropole (amendement n° 129).*

Puis, M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, a retiré un amendement visant à limiter à un pourcentage des loyers annuels des logements sociaux aidés par l'Etat, défini par décret, le montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties desdits logements dans les DOM.

En second lieu, le présent article vise à étendre aux fonctionnaires et aux retraités de la Fonction publique les dispositions relatives aux allocations logement à caractère social et familial actuellement applicables aux salariés.

*Ces catégories sont aujourd'hui exclues du bénéfice de ces prestations. L'extension du dispositif de l'allocation logement à caractère social (ALS) permet d'inscrire dans la loi un processus déjà engagé. En revanche, l'extension du bénéfice de l'allocation logement à caractère familial (ALF) constitue une avancée majeure. Cette prestation, régie par l'article L. 755-21 du code de la*

*sécurité sociale, sera désormais servie aux fonctionnaires et aux retraités de la  
Fonction publique.*

Cette réforme, d'ailleurs proposée par le Médiateur de la République, renforce l'égalité sociale entre les travailleurs. Désormais, à niveau de revenus et à situation égale, l'ALF sera identique quel que soit le statut de l'allocataire.

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 15 ainsi  
modifié.**

Article additionnel après l'article 15

Maintien de l'aide de l'Etat en matière de logement

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, portant article additionnel et précisant que l'aide de l'Etat et des collectivités territoriales, en matière de logement, précédemment assise sur le différentiel *de revenu minimum d'insertion (RMI) avec la métropole*, sera **maintenue** dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat. Après que le rapporteur pour avis eut souligné que l'alignement du RMI dans les DOM sur celui de la métropole ne devait pas conduire à une réduction de l'aide octroyée par l'Etat, la commission a adopté cet amendement portant article additionnel (amendement n° 130).

Après l'article 15

La commission a examiné un amendement de M. Bernard Pons visant au maintien d'une aide publique à l'investissement en faveur de l'habitat social, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. M. Anicet Turinay a défendu cet amendement et souligné *qu'il était* indispensable que l'Etat maintienne son effort actuel pour répondre au besoin de logements sociaux dans les DOM. Le rapporteur pour avis et M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, ayant observé que le dispositif proposé était incompatible avec l'amendement précédemment adopté, la commission a rejeté cet amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Bernard Pons, défendu par M. Anicet Turinay, portant article additionnel et tendant à limiter à un pourcentage des loyers annuels, défini par décret, le montant de la taxe foncière sur la propriété bâtie des logements sociaux aidés par l'Etat. M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, s'est déclaré défavorable à cet amendement dont il a estimé qu'il serait d'application délicate. M. Claude Hoarau a alors noté que si le gage proposé n'était pas approprié, du fait de la non prise en compte des pertes de recettes pour les collectivités locales, il était néanmoins favorable sur le fond à cet amendement ; il a en outre demandé au rapporteur pour avis des éclaircissements sur les difficultés d'application du dispositif examiné. M. Anicet Turinay a précisé que cet amendement avait pour objectif de plafonner à 10 % du montant

des loyers annuels le montant de la taxe foncière sur la propriété bâtie des logements sociaux aidés par l'Etat, qui s'élève aujourd'hui à environ 10 % du total de ces loyers. M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, a alors observé que l'amendement renvoyait à un décret la limite de la contribution due par les sociétés d'habitations à loyer modéré, ce qui ne réglait pas le problème. Après que M. Claude Hoarau eut souligné les difficultés rencontrées par les parlementaires pour gager correctement des propositions de mesures pourtant intéressantes, la commission a rejeté cet amendement.

## Article 16

(article L. 340-2 nouveau du code de l'urbanisme)

Fonds régional d'aménagement foncier et urbain

Cet article crée un fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) dans les quatre départements d'outre-mer.

Un tel fonds existe déjà, de manière expérimentale, dans le département de la Réunion. Cette expérience a montré l'intérêt d'un tel dispositif, qui semble répondre aux besoins des collectivités locales. Cet article est particulièrement attendu par celles-ci, qui éprouvent de graves difficultés à mobiliser des fonds, pourtant extrêmement nécessaires à des opérations d'aménagement de leur espace. De plus, les départements souffrent d'un important retard en termes d'équipements d'assainissement, ce qui induit de graves conséquences sur l'environnement.

Chaque fonds régional aura pour objet de coordonner les interventions financières des différents partenaires que sont les collectivités locales, l'Etat et l'Union européenne. Ce fonds permettra une utilisation rationalisée des différents financements publics. L'efficacité des initiatives locales s'en trouvera renforcée.

Le fonds se voit doter d'une double mission. La première est d'assurer la constitution de réserves foncières. Cette prérogative d'aménagement foncier est particulièrement importante dans le cadre du renouvellement urbain.

Le fonds permettra par exemple de financer des opérations de reconquête urbaine et de lutter contre les « dents creuses ». Il s'agit de ces friches urbaines, situées entre deux bâtiments, qu'une intervention publique, désormais efficace, va permettre de valoriser. Jusqu'à présent, les communes n'avaient pas d'instrument financier à la hauteur de cet enjeu.

La mise en place de ce fonds ne remet pas en cause les opérations de réhabilitation de l'habitat insalubre (RHI), pas plus que le fonctionnement de la ligne budgétaire unique (LBU). Au contraire, votre rapporteur espère que ce

nouvel outil aura un effet d'entraînement sur les dispositifs existants.

**Les besoins en matière de RHI sont encore importants, puisqu'on estime que 26 % des logements revêtent un caractère précaire ou sont dépourvus d'éléments de confort et que 13 % peuvent être qualifiés d'insalubres.**

La seconde mission de ce fonds est de financer l'aménagement de zones à urbaniser, toujours dans une logique d'optimisation de l'utilisation des fonds publics. La viabilisation des terrains est un enjeu crucial car elle ouvre la possibilité de lancer des programmes de construction de nouveaux logements, y compris sociaux.

L'utilisation des termes d'« aménagement foncier et urbain » permet de ne pas limiter l'action du fonds au seul domaine de l'habitat. C'est ainsi que des opérations visant notamment l'implantation de commerçants ou d'artisans dans les quartiers seront possibles. Cette rédaction est donc favorable à l'encouragement de la mixité sociale dans les quartiers, ce dont votre rapporteur se félicite. Il souligne par ailleurs l'importance capitale de ce dispositif en matière d'aménagement du territoire et de lutte contre les inégalités en matière d'habitat.

**En dernier lieu, selon les informations recueillies, il semble que l'institution financière chargée de regrouper les fonds soit la Caisse des dépôts et consignations.**

La commission a examiné un amendement de M. Claude Hoarau visant à inscrire le produit des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain créés en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion au budget de chacune de ces régions. Le rapporteur pour avis a noté que ce fonds étant destiné à coordonner les interventions financières de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Union européenne, en inscrire le produit au budget des régions introduirait des rigidités. Il a estimé qu'il conviendrait d'en confier la gestion à une institution créée ou désignée à cet effet par décret et s'est donc déclaré défavorable à cet amendement.

M. Claude Hoarau a attiré l'attention sur le fait qu'un tel fonds régional existait à La Réunion depuis plusieurs années et avait prouvé son utilité. Pour autant, il a regretté que n'y soit pas garantie la participation d'entités autres que la région et il a estimé que cet amendement *permettait* de remédier à cette *carence*. M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, a déclaré partager cette analyse quant à l'intérêt des fonds régionaux et à leur nécessaire souplesse de gestion, et a réaffirmé son attachement au principe d'une gestion de ces fonds par une institution définie par décret. La commission a alors rejeté cet amendement. Puis elle a rejeté un amendement de conséquence du même auteur.



*La commission a ensuite examiné un amendement de M. Claude Hoarau précisant que la présidence des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain est assurée conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région. M. Claude Hoarau ayant souligné qu'à l'heure actuelle, le représentant de l'Etat gère des fonds alimentés pour une grande part par les collectivités territoriales et qu'il convenait de poser au moins le principe d'une présidence conjointe, le rapporteur pour avis a déclaré partager totalement cette préoccupation. Il s'est cependant interrogé sur la pertinence d'une coprésidence assurée par le président du conseil régional et non par le président du conseil général. M. Claude Hoarau ayant fait observer que de nombreuses structures d'aménagement étaient pilotées par le conseil régional, dont c'était la compétence, le rapporteur pour avis a proposé un sous-amendement supprimant le principe de présidence conjointe et précisant que la présidence est assurée par le président du conseil régional seul. Après que M. Claude Hoarau se fut prononcé en faveur de ce sous-amendement, M. Gérard Grignon a estimé qu'il était préférable d'en rester à l'amendement tel que proposé initialement par M. Claude Hoarau, le Gouvernement ne pouvant que s'opposer au sous-amendement. M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, a déclaré partager cette analyse et a souligné que la coprésidence n'était pas un obstacle au bon fonctionnement du fonds.*

M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, a alors fait observer que la présidence de nombreux établissements publics locaux était assurée par le président du conseil régional ou le président du conseil général. Ainsi, l'agence départementale d'insertion est présidée par le président du conseil général, en vertu de l'ordonnance du 3 février 2000. Si l'Etat doit évidemment contrôler l'utilisation des fonds publics, la responsabilité de leur gestion doit revenir aux collectivités locales, dans un souci de cohérence.

**La commission a adopté le sous-amendement du rapporteur pour avis puis l'amendement ainsi modifié (amendement n° 131). Elle a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

titre VI

De l'approfondissement de la décentralisation

chapitre II

De l'exercice des compétences nouvelles

Le présent chapitre met en place plusieurs transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales d'outre-mer. Le conseil régional voit ainsi se renforcer son rôle moteur en matière d'aménagement du territoire, de promotion de l'activité économique, de protection de l'environnement et de

gestion des ressources naturelles.

Le conseil général voit quant à lui son poids se renforcer singulièrement en matière d'habitat – secteur où les enjeux sociaux sont capitaux – ainsi qu'en matière de gestion de l'eau.

#### Article 25

(articles L. 4433-21-1 à L. 4433-24-3 (nouveaux) du code général des collectivités territoriales)

#### Transfert de compétences en matière de routes nationales

Aujourd'hui, 30 % des investissements concernant les études et travaux réalisés sur routes nationales sont le fait des régions.

Or, celles-ci relèvent du patrimoine de l'Etat. Les régions d'outre-mer, pour passer ces marchés d'études et de travaux sur ces routes, utilisent les dispositions du livre III du code des marchés publics, alors même qu'elles ne s'appliquent que lorsque l'Etat est maître d'ouvrage. Aussi, de nombreux contrats passés sur ce fondement ont-ils été attaqués devant le tribunal administratif.

L'objet du présent article est, d'une part, de renforcer très significativement le rôle des régions en matière d'aménagement du territoire et, d'autre part de clarifier cette situation juridique.

Les régions d'outre-mer se voient offrir la faculté de demander le transfert dans leur patrimoine de la voirie classée en route nationale.

Votre rapporteur tient à souligner le fait que ce transfert n'est en aucun cas imposé et qu'il repose sur la seule volonté du conseil régional.

Si la région demande le transfert de compétences, deux conséquences majeures peuvent être observées. Tout d'abord, en tant que maître d'ouvrage régulier, elle se voit offrir le bénéfice du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Ceci constitue une incitation financière majeure pour les régions à demander le transfert.

La commission a tout d'abord examiné un amendement de M. Claude Hoarau. Celui-ci a indiqué qu'il s'agissait d'étendre l'éventuel transfert de la voirie classée en *route* nationale aux emprises foncières acquises au titre du fonds d'investissement pour **les routes et les transports** (FIRT). M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, ayant souligné qu'il convenait d'organiser le transfert des emprises foncières uniquement dans le cas où elles concernaient les routes

nationales, la commission a adopté un sous-amendement en ce sens et l'amendement de M. Claude Hoarau ainsi modifié (amendement n° 132).

En second lieu, l'Etat met à disposition ses agents qui passent sous l'autorité du président du conseil régional, lors de l'exercice des compétences transférées. Cette mise à disposition, fondée sur l'article 4151-1 du code général des collectivités territoriales, donne à la région les moyens pratiques lui permettant d'assurer ses nouvelles missions.

Les charges nouvelles pour les régions seront compensées selon les mécanismes prévus aux articles L. 1614-1 à 1614-3 du code précité. Cependant, votre rapporteur souligne que la dotation versée par l'Etat, la première année, se doit de tenir compte des investissements que la remise en état de la voirie va nécessiter.

Si la région ne souhaite pas se voir transférer cette compétence, le présent article lui permet tout de même de pouvoir passer des marchés en application du livre III du code des marchés publics. Cette disposition permet d'améliorer la sécurité juridique de ces contrats, attaqués sur le fondement de l'incompétence du maître d'ouvrage.

*Deux amendements relatifs à la compensation financière et aux conséquences juridiques du transfert de compétences de l'Etat aux régions en matière routière, l'un de M. Claude Hoarau, l'autre du rapporteur pour avis, ont été soumis à une discussion commune. M. Claude Hoarau a expliqué qu'à la Réunion, l'Etat n'avait pas su résoudre les problèmes de sécurité sur le réseau routier national ni prévenir les chutes de pierre sur les chaussées situées au bas des montagnes. Dès lors, comme il ne serait pas concevable que les régions soient l'objet d'un recours en responsabilité pour une situation qui incombe entièrement à l'Etat, la loi doit prévoir que la responsabilité pénale et civile de l'Etat restera entière sur ces parties d'ouvrages transférées à la région, lorsqu'une expertise technique aura conclu à l'insécurité de ces voies. Il a enfin précisé que l'Etat devra s'engager à financer par une dotation exceptionnelle la mise en sécurité de ces routes.*

Il a précisé que son amendement avait notamment pour objet d'empêcher que la dotation versée par l'Etat aux régions au titre du transfert de compétence en matière de routes soit inférieure à la moyenne annuelle de l'ensemble des dotations qu'il avait ouvertes pour les routes nationales visées, pendant les cinq années précédant le transfert.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, a rappelé qu'il existait, certes, une responsabilité pénale des agents de l'Etat, mais non de l'Etat lui-même. De même, l'Etat n'est pas non plus civilement responsable et les éventuels recours en responsabilité doivent être engagés contre lui devant les tribunaux administratifs. En conséquence, et quelle que soit l'opinion de la commission de la production et des**

**échanges sur le fond de cet amendement, il conviendrait en tout cas de parler simplement de « responsabilité de l'Etat ».**

M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, tout en exprimant son accord avec l'intervention du rapporteur au nom de la commission des lois, a indiqué que, l'Etat s'appêtant à transférer un réseau routier en mauvais état, dont le coût de remise à niveau serait faramineux, son propre amendement avait précisément pour objet de mettre cette dépense à la charge de l'Etat.

M. Anicet Turinay a souligné que les problèmes d'insécurité des infrastructures dans les DOM n'étaient pas spécifiquement liés aux chutes de pierres. Ainsi, récemment en Guyane, une catastrophe avait été due à un glissement de terrain.

A l'issue de la discussion, M. Patrick Rimbart a suggéré de réunir les contenus des deux amendements en une seule rédaction, en tenant compte de l'ensemble des précisions apportées. L'amendement de synthèse maintiendrait la référence à un montant *plancher* pour la dotation versée **par l'Etat au titre** de la première année du transfert. Il intégrerait également **la proposition de M. Claude Hoarau** pérennisant la responsabilité de l'Etat sur les parties d'ouvrages transférées aux régions, dès lors qu'une expertise technique aurait conclu à leur insécurité.

La commission a adopté cet amendement ainsi rédigé (amendement n° 133) ainsi qu'un *amendement rédactionnel* du rapporteur pour avis (*amendement n° 134*).

En dernier lieu, cet article assure la validation législative des contrats déjà passés, attaqués sur le fondement du motif précité. Le souci de sécurisation du cadre juridique de l'action des régions est une nouvelle fois réaffirmé.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 25 ainsi modifié.

#### Article 26

(article L. 4433-15 bis nouveau du code général des collectivités territoriales)

Transfert de compétences en matière de gestion et conservation

des ressources biologiques de la mer

Cet article vise à confier au conseil régional la mission d'assurer pleinement le développement économique durable du secteur de la pêche, en

garantissant notamment l'accès à la ressource et sa bonne utilisation. Ces missions résultent des orientations de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 relative à la pêche.

Le conseil régional se voit attribuer les compétences tirées des articles 2, 3, 4 et 5 du décret à valeur législative du 9 janvier 1852.

Il a ainsi la responsabilité des établissements d'élevage des animaux marins et des exploitations de culture marine.

Il exerce la délivrance des autorisations de pêche et la répartition des quotas de capture ainsi que la responsabilité de la gestion et de la conservation des ressources marines.

Il détermine les lieux et conditions de débarquement des produits de la pêche, les obligations des producteurs sur les modes de présentation des produits et enfin les règles relatives à la communication d'informations sur l'activité des producteurs.

*Enfin, il fixe les conditions de pêche sous-marine.*

Même si l'exercice de ces compétences est contraint par les stipulations des traités internationaux et la réglementation communautaire, le conseil régional se voit doter de compétences cruciales dans le secteur de la pêche. C'est par exemple le cas en matière d'autorisations de pêche et de répartition de quotas, éléments que votre rapporteur estime essentiels dans ce dispositif.

**La pêche est un enjeu central dans les départements d'outre-mer du fait de l'importance socio-économique de ce secteur.**

Votre rapporteur se félicite du transfert de cette compétence qui va permettre aux régions de donner les impulsions nécessaires au dynamisme de ce secteur, potentiellement riche en emplois.

La commission a tout d'abord adopté un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis (amendement n° 135).

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Claude Hoarau associant les régions d'outre-mer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique commune des pêches ainsi qu'aux négociations internationales dans ce domaine.

Après l'intervention de l'auteur de l'amendement, M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, a indiqué que cet amendement était déjà satisfait par les dispositions du projet de loi contenues à l'article 24, à l'article L. 3444-3 du code général des collectivités territoriales pour les départements et à l'article L. 4433-3-2 **du même code pour** les régions.

M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, s'est prononcé en faveur de l'amendement, sous réserve de préciser que l'association des régions d'outre-mer ne porterait, pour chacune d'entre elles, que sur les problèmes des zones géographiques qui les concernent.

La commission a adopté cet amendement (amendement n° 136). Puis elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 26 ainsi modifié.

#### Article 27

(article L. 4433-17 du code général des collectivités territoriales ; articles 68-21 à 24 (nouveaux) du code minier ; article L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales ; article 6 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploitation du plateau continental)

#### Inventaire minier, recherche et exploitation en mer

I. Le premier paragraphe de cet article renforce le pouvoir des régions en matière d'inventaire minier, dont la compétence lui est transférée, aussi bien dans son élaboration que dans sa mise en œuvre.

Les régions d'outre-mer se voient par ailleurs confier des prérogatives en matière de recherche et d'exploitation en mer aux termes des articles 68-21 et 68-22 nouveaux du code minier.

*Les services de l'Etat qui participent à l'exercice de ces compétences transférées sont mis, en tant que de besoin, à la disposition des régions, selon les dispositions précédemment analysées ainsi que selon l'article 16-3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant organisation et création des régions.*

II. Le deuxième paragraphe du présent article crée au chapitre IV du titre III du livre Ier une section IV intitulée « De la recherche et de l'exploitation en mer », et y insère quatre articles.

**La région se voit confier la compétence des décisions individuelles en matière d'exploitation en mer. Très concrètement, ces décisions concernent les autorisations d'exploitation des hydrocarbures, notamment à partir de plate-formes pétrolières.**

Le conseil général des mines donne un avis technique pour lequel il dispose des compétences et des moyens particuliers requis.

La décision d'attribution du titre minier est du ressort de la région, qui peut même passer outre l'avis du conseil général des mines, en motivant sa

décision.

La région est par ailleurs compétente pour autoriser à la place du préfet un explorateur, sans titre exclusif, à conserver les produits extraits. A l'expiration d'une concession, la région est substituée à l'Etat et reçoit gratuitement le gisement et, éventuellement, ses dépendances. Il en est de même en cas de défaillance ou de disparition de l'exploitant. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités des transferts prévus dans cette section IV.

III. Ce paragraphe prévoit que les prérogatives *des régions* précédemment énoncées sont soumises au contrôle de légalité.

IV. Le dernier paragraphe du présent article permet de soumettre aux dispositions particulières applicables outre-mer, précédemment introduites, la recherche, l'exploitation et le transport des substances minérales ou fossiles.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 28

(article L. 4437-7 du code général des collectivités territoriales)

Schéma d'aménagement régional

Le présent article procède à une réécriture de l'actuel article L. 4433-7, visant à renforcer l'affirmation du rôle essentiel du *conseil* régional en matière de développement durable. C'est ainsi que le schéma d'aménagement régional fixe désormais les « orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable ». L'action **majeure du conseil** régional dans la gestion de l'aménagement de son espace se voit ainsi consacrée.

*La commission a adopté un amendement du rapporteur pour avis précisant que les schémas d'aménagement régionaux déterminent l'implantation des grands équipements de transport et non les seuls équipements de communication routière (amendement n° 137).*

Puis la commission a examiné un amendement de M. Claude Hoarau partiellement satisfait par l'adoption de l'amendement précédent et qu'il a rectifié en conséquence, son amendement précisant ainsi que les schémas d'aménagement régionaux déterminent la localisation préférentielle des activités relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. M. Claude Hoarau ayant souligné que la localisation de ces équipements lourds, sources de nuisances, pouvait obérer les possibilités de développement des collectivités territoriales, M. Patrick Rimbert a noté que les nouvelles technologies de l'information n'avaient pas été prises en compte dans le volet « urbanisme » du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains. M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, ayant observé que ces

nouvelles technologies ne concernaient que de très petites entreprises et qu'il n'était pas pertinent de leur appliquer des règles particulières, M. Claude Hoarau a *expliqué* qu'il ne visait par son amendement *que* les équipements lourds.

**M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, et M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, ayant souligné que dans ce cas, il était satisfait par le texte du projet de loi qui mentionne les grands équipements d'infrastructures, la commission a rejeté cet amendement.**

Puis, elle a adopté un amendement de M. Bernard Pons défendu par M. Anicet Turinay prévoyant que le conseil régional consulte le conseil général sur les implications des orientations du schéma d'aménagement régional sur la politique de l'habitat (amendement n° 138).

Par ailleurs, le présent article ajoute deux alinéas à cet article L. 4433-7.

Le premier fixe à dix ans la validité du schéma régional. Cette disposition permet d'assurer la cohérence avec les dispositions prévues par le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains. En effet, l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, tel que rédigé par le projet de loi précité, prévoit que, pour les quatre régions d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional a valeur de schéma de cohérence territoriale, pour l'application de la règle de la constructibilité limitée énoncée par ce même article. Dès lors, il apparaît important de prévoir une même durée de validité pour ces différents documents.

Ensuite, un troisième alinéa de l'article L. 4433-7 prévoit la caducité du schéma d'aménagement régional à l'issue de la période de dix ans.

Cette disposition conduit votre rapporteur à *souligner la nécessité* de réactualiser *régulièrement ce document*. En effet, le contexte de l'aménagement du territoire est particulièrement évolutif et le délai de dix ans semble particulièrement adapté au double souci de programmation à moyen terme et de remise à plat régulière des besoins en la matière.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 29

(article L. 4433-18 du code général des collectivités territoriales)

Plan énergétique régional pluriannuel

*Cet article permet lui aussi de renforcer les prérogatives du conseil régional en matière d'aménagement du territoire et de développement économique durable.*



En premier lieu, le dispositif renforce les prérogatives de la région. En effet, si elle a aujourd'hui la faculté d'élaborer et d'adopter un plan énergétique régional, elle en aura désormais l'obligation. Elle sera responsable de la mise en œuvre de ce plan, sans l'intervention de l'Etat. Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article L. 4433-18 insiste sur la notion de concertation entre les partenaires locaux.

**En effet, si la région est le chef de file dans l'élaboration de ce plan, elle se doit de se concerter avec les autres acteurs concernés. Outre les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale, elle se concertera également avec les producteurs concernés.**

En second lieu, le dispositif étoffe le contenu de ce plan, lequel se voit désormais appelé « plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie ». Sur ce point, le souci du développement durable est bien au cœur des prérogatives de la région. Parallèlement, son rôle moteur en matière de protection de l'environnement est affirmé. Les régions auront un outil encore plus efficace pour gérer leurs ressources naturelles, éléments essentiels de leur patrimoine.

Elles pourront ainsi mettre en valeur leur fort potentiel énergétique. En effet ces départements disposent souvent d'énergie éolienne, géothermique (sauf en Guyane) ou solaire. Elles peuvent aussi valoriser la production d'énergie résultant de la canne à sucre (cas des bagasses).

Par exemple, d'ici 3 à 4 ans, il est estimé que 25 % de l'énergie consommée en Guadeloupe proviendront de ressources renouvelables.

Enfin, votre rapporteur souligne la nécessité pour la région, d'une part de pouvoir disposer des services de l'Etat pour l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan énergétique régional, et d'autre part, de disposer de moyens humains, techniques et financiers de l'ADEME.

La commission a **adopté un amendement** du rapporteur *pour* avis prévoyant que pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans énergétiques régionaux pluriannuels de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie, les services de l'Etat sont, en tant que de besoin, mis à **disposition** des régions (amendement n° 139). *Puis, elle a* adopté un amendement de M. *Claude Hoarau* visant à mettre les moyens humains de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie affectés aux énergies renouvelables à disposition des régions et à transférer à leur budget les moyens financiers de cette agence (amendement n° 140).

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

## Article 30

(article 14 et 14 bis [nouveau] de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964)

### Office de l'eau

Cet article, renforçant les prérogatives du département en matière de gestion des ressources naturelles, revêt lui aussi une portée politique importante.

Tout d'abord, le présent article exclut l'application dans les départements d'outre-mer des dispositions de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Cet article dispose que les bassins sont dotés d'une agence financière, établissement public administratif. Ces agences contribuent à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages intéressant le bassin. Si ce dispositif n'est pas applicable outre-mer, c'est parce que le présent article instaure des offices de l'eau, plus adaptés à leur situation.

En effet, le dispositif permet d'instaurer une véritable politique de gestion de l'eau. Les départements d'outre-mer présentent des spécificités notamment au climat tropical et au fait que les bassins hydrographiques sont exposés à des risques naturels. Ces éléments, conjugués à la forte densité de population dans certaines zones, rendent *nécessaire* une politique de gestion de l'eau animée par les acteurs locaux.

À ce titre des comités de bassin existent déjà dans chacun des départements d'outre-mer. Cependant ces organismes ne sont pas dotés d'un exécutif de nature à mettre en œuvre les préconisations de comités de bassin.

C'est pourquoi il est inséré un article 14 bis dans la loi du 16 décembre 1964 qui instaure un office de l'eau dans chaque département d'outre-mer.

Cet établissement public local exercera deux missions principales. La première concerne la connaissance et l'évaluation des ressources en eau, et, la seconde, le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage.

Ces prérogatives vont permettre à ces offices de mettre en œuvre la politique des comités de bassin et, ainsi, de répondre aux attentes des collectivités locales. Il est à noter que d'autres missions pourront être confiées à ces offices. Il s'agirait de leur permettre, dans le cadre de larges concertations locales, d'assurer la programmation et le financement de travaux dans le domaine de la gestion de l'eau.

Cet office est placé auprès du département, renforçant ainsi

considérablement la capacité d'impulsion de cette collectivité en matière de développement durable et de gestion rationnelle des ressources naturelles.

L'office est administré par un conseil d'administration représentatif des différents acteurs du secteur. Il comprend :

– des représentants de la région, du département des communes –et de leurs regroupements ayant l'eau dans leur champ de compétence– qui constitueront au moins 36 % du conseil.

*– des représentants de l'Etat dont le nombre doit être inférieur d'au moins 20 % par rapport au nombre de représentants des collectivités locales, tout en étant supérieur à 24 % du total des membres du conseil.*

– des représentants des usagers, des milieux socio-professionnels, des associations agréées de consommateurs et de **protection de l'environnement** ainsi que des personnalités qualifiées, ne constituant pas plus de 40 % de l'effectif du conseil.

**Les seuils fixés permettent d'assurer une juste représentation des acteurs locaux.**

La commission a adopté un amendement de M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, corrigeant une erreur de référence (amendement n° 141).

Elle a ensuite adopté un amendement rédactionnel de M. Claude Hoarau visant à prendre en compte l'éventuelle division de la Réunion en deux départements (amendement n° 142). Elle a adopté **un amendement du** même auteur prévoyant que le conseil d'administration de l'office de l'eau est composé au moins pour moitié de représentants de la région, du département et des communes, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes ayant des compétences dans le domaine de l'eau (amendement n° 143).

Le projet de loi prévoit que le président de l'office est élu par le conseil, en son sein. Votre rapporteur souligne qu'une présidence assurée **par le président** du conseil général permettrait d'aller jusqu'au bout de la logique de montée en puissance du département en matière de gestion de cette partie des ressources naturelles. Il a donc proposé à la commission qui l'a adopté un amendement tendant à octroyer au président du conseil général la présidence de l'office (amendement n° 145).

De même, il est prévu que le directeur de l'office est nommé par arrêté du président du **conseil général**, sur proposition du préfet. Dans la même logique, il conviendrait, ici aussi, d'accroître la prééminence de l'exécutif local. Aussi sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a-t-elle adopté un

amendement prévoyant que le directeur de l'office est nommé après avis du préfet et non sur sa *proposition* (amendement n° 144).

M. Claude *Hoarau* a alors retiré un amendement précisant que le directeur de l'office est nommé par arrêté du président du conseil général, ainsi qu'un amendement aux termes duquel le préfet de région exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement de l'office.

Puis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

#### Article 31

Article L. 3444-4(nouveau) du code général des collectivités territoriales

#### Programmation des aides de l'État au logement

Le présent article renforce les prérogatives du département en matière de programmation des aides au logement. Chaque année, avant le 31 décembre, le conseil général donne un avis sur les orientations générales de la programmation, pour l'année à venir, des aides de l'Etat au logement.

Lesdites orientations sont la traduction des engagements politiques en la matière. Dès lors, le conseil général se voit confier un rôle politique majeur.

*En effet, la programmation des aides reflète les choix politiques sous-tendant l'aménagement de l'espace départemental.*

**La portée de cet avis sera d'autant plus importante qu'il tiendra compte, d'une part de la répartition des aides par dispositif et, d'autre part de la répartition des aides par bassin d'habitat.**

Les choix du département seront ainsi très clairs. L'accent pourra être mis sur telle ou telle zone du département, sur les constructions neuves ou les réhabilitations, ou encore sur l'amélioration de l'habitat des propriétaires bailleurs ou occupants.

Par ailleurs, l'article L. 3444-4 instaure une coprésidence du conseil départemental de l'habitat. Cette instance sera présidée conjointement *par le* préfet et le président du conseil général, aux termes de l'article. Cette instance a elle aussi un rôle majeur dans la gestion de l'habitat puisqu'elle donne un avis et rend compte de l'exécution de la mise en œuvre des masses financières dans **ce secteur.**

**De plus le préfet lui présente un bilan annuel.**

La commission a adopté un amendement de M. Bernard Pons défendu par M. Anicet Turinay instaurant une saisine pour avis du conseil régional, de la part du conseil général avant de fixer les orientations générales de la programmation des aides de l'Etat au logement (amendement n° 146).

*Votre rapporteur souligne à nouveau que le processus de montée en puissance du département serait inachevé. A titre d'exemple, il souligne qu'au niveau départemental, l'agence d'insertion est présidée par le président **du conseil général** (ordonnance du 3 février 2000). Il a donc proposé à la commission que le conseil départemental de l'habitat soit lui aussi présidé par le président du conseil général.*

La commission a adopté cet amendement tendant à confier la présidence du conseil départemental de l'habitat au président du conseil général (amendement n° 147) et a en conséquence émis un avis favorable à l'amendement identique n° 28 de M. Léo Andy.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

#### *Article additionnel après l'article 31*

Organisation régionale des transports et création d'un office des transports

**La commission a ensuite procédé à l'examen d'un amendement, portant article additionnel, du rapporteur pour avis confiant aux conseils généraux de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane la compétence de la définition des modalités d'organisation des transports, selon le principe d'un service public, offrant des garanties aux usagers et tenant compte des contraintes de « double insularité » au sein d'un département. Cet amendement vise, par ailleurs, à créer un office des transports placé sous la tutelle du département. Une loi fixera au bout d'un an, définitivement, le dispositif.**

La mise en œuvre d'un dispositif de transports, répondant aux réalités des départements de la Guadeloupe, Martinique et Guyane reste une attente forte et urgente des responsables publics, des usagers et des professionnels locaux. La loi d'habilitation du 25 octobre 1999, qui autorisait le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans ce domaine, n'ayant pu être suivi d'effet dans les délais, les transports collectifs de voyageurs ne disposent pas d'un cadre légal ou conventionnel.

Il convient donc de régulariser la situation et de rassurer les acteurs quant à la volonté du Gouvernement de régler au plus tôt ce problème, à l'origine de manifestations et de blocages réguliers de la vie économique et sociale locale.

M. Anicet Turinay a rappelé que, suite au rejet de la proposition gouvernementale, une table-ronde avait été demandée et que l'adoption de cet amendement risquait d'occulter ce débat. En réponse, le rapporteur pour avis a souligné que le présent amendement ne visait pas à régler les problèmes du *transport* mais à *remédier à la situation de vide* juridique actuel. Après **avoir indiqué que** l'amendement ne concernait pas la Réunion, M. Claude Hoarau a insisté sur le manque de dispositions relatives aux transports et a appelé de ses vœux l'insertion dans ce texte de dispositions d'origine gouvernementale. La commission a alors adopté l'amendement portant article additionnel du rapporteur pour avis (amendement n° 148).

Après l'article 31

La commission a ensuite examiné l'amendement n° 29 de M. Léo Andy portant article additionnel et visant à la création d'un observatoire intermodal des transports. Le rapporteur *pour avis*, a indiqué qu'il **était réservé sur ce point**. Après que M. Léo Andy eut *précisé que* cet amendement tendait à mieux protéger les usagers, le rapporteur pour avis a indiqué qu'il souhaitait s'y rallier, si ce dispositif ne créait pas un nouvel office public des transports.

Il a donc proposé un sous-amendement en ce sens, adopté par la commission (sous-amendement n° 149), laquelle a ensuite donné un avis favorable, sous cette réserve, à l'amendement n° 29 portant article additionnel.

Article 32

(article L. 2563-8 CARSPECIAUX 138 \f "Monotype Sorts" \s 10 nouveau CARSPECIAUX 139 \f "Monotype Sorts" \s 10 du code général des collectivités territoriales)

Dispositions particulières applicables aux communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

Le présent article vise à offrir la possibilité, pour les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, d'exercer des compétences jusqu'ici dévolues au conseil général ou au conseil régional.

Les domaines concernés sont la formation professionnelle, l'action sanitaire, les ports maritimes de commerce et de pêche ainsi que les aéroports. Les ports ou aéroports concernés sont tous d'intérêt départemental.

La procédure se déroule en trois temps. Dans un premier temps, les conseils municipaux concernés peuvent demander le transfert, limité dans le temps, d'une compétence. Le maire notifie cette délibération à l'exécutif régional ou départemental.

**Dans un deuxième temps, le conseil général ou régional se prononce sur cette demande, qu'il peut refuser.**

Enfin, une convention passée entre les *acteurs* vient préciser les modalités de ce transfert.

*La validité de cette convention est d'au moins six ans, avec un préavis d'un an pour la dénoncer.*

En dernier lieu, le **présent article prévoit les conditions de mise à disposition par le département ou la région des biens** concernés par le transfert.

*La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 32.*

Puis la commission a émis un avis favorable sur les titres III et chapitre II du titre VI ainsi modifiés du projet de loi.

Amendements adoptés par la Commission

*TITRE iii*  
*du droit au logement*

**Article 15**

Amendement n° 129 :

Compléter le premier alinéa de cet article, par les mots : « et qui garantissent l'égalité de traitement avec la métropole ».

Après l'article 15

**Amendement n° 130 :**

Après cet article, insérer l'article suivant :

« L'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

**« Afin de tenir compte de l'importance du besoin de rattrapage des départements d'outre-mer en matière de logement, l'aide de l'Etat et des collectivités territoriales, précédemment assise sur le différentiel de revenu minimum d'insertion avec la métropole, sera maintenue dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat. » ».**

*Article 16*

**(art. L. 340-2 du code de l'urbanisme)**

Amendement n° 131 :

« I.- Avant le dernier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« La présidence de ces fonds est assurée par le président du conseil régional. »

*II.- En conséquence, au début du dernier alinéa de cet article, après le mot : « Les », insérer le mot : « autres ». »*

**TITRE Vi**

de l'approfondissement de la décentralisation

chapitre II



De l'exercice des compétences nouvelles

*Article 25*

**Amendements nos 132, 133 et 134 :**

- Dans le deuxième alinéa du I de cet article, substituer aux mots : « est transféré », les mots : « et les emprises foncières destinées aux routes nationales et acquises au titre du FIRT (Fonds d'investissement pour les routes et les transports) sont transférés ».

- Après les mots : « la première année du transfert, », rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de cet article : « au montant des dépenses nécessaires à la remise à niveau des routes existantes tel qu'évalué par la commission prévue à l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, ce montant ne pouvant être inférieur à la moyenne annuelle de l'ensemble des dotations d'Etat accordées pour les routes nationales pendant les cinq années précédant le transfert. Lorsqu'une expertise technique aura conclu à l'insécurité de sections de routes nationales, la responsabilité de l'Etat reste entière sur ces parties d'ouvrages transférées à la région. ».

- *A la fin du quatrième alinéa du I de cet article, substituer aux mots : « de ce code », les mots : « du code des marchés publics ».*

*Article 26*

**Amendement n° 135 :**

I.- Dans le premier alinéa de cet article, substituer à la référence : « L. 4433-15 bis », la référence : « L. 4433-15-1 ».

II.- En conséquence, procéder à la même substitution dans le deuxième alinéa de cet article.

*(art. L. 4433-15 bis du code général des collectivités territoriales)*

Amendement n° 136 :

Après le premier alinéa de *cet article*, **insérer l'alinéa suivant :**

« Les régions d'outre-mer sont associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique commune des pêches ainsi qu'aux négociations internationales dans ce domaine, dès lors qu'elles sont concernées. ».

Article 28

*(art. L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales)*

Amendements nos 137 et 138 :

- *Dans la deuxième phrase du premier alinéa de cet article, substituer aux mots : « de*

communication routière », *le mot* : « *transport* ».

• **Avant le dernier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :**

« Le conseil régional consulte le conseil général sur les implications des orientations du schéma d'aménagement régional sur la politique de l'habitat ».

Article 29

(art. L. 4433-18 du code général des collectivités territoriales)

*Amendements nos 139 et 140 :*

• **Compléter cet article par l'alinéa suivant :**

« Pour l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions de l'alinéa précédent, les services de l'Etat sont, en tant que de besoin, mis à disposition des régions dans les conditions prévues à l'article L. 4151-1. ».

• Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les moyens humains de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie affectés aux énergies renouvelables sont mis à disposition de la région et les moyens *financiers* de l'agence sont transférés *au budget de la région*. ».

Article 30

*Amendement n° 141 :*

*I.- Dans le premier alinéa du II de cet article, substituer à la référence : « article 14 bis », la référence : « article 14-1-A ».*

**II.- En conséquence, dans le deuxième alinéa du II de cet article, substituer à la référence : « Art. 14 bis. », la référence : « Art. 14-1-A ».**

(art. 14 bis de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964)

*Amendements nos 142, 143, 144 et 145 :*

• **Dans le deuxième alinéa (1°) du II de cet article, substituer aux mots : « du département », les mots : du ou des départements ».**

• Rédiger ainsi le sixième alinéa du II de cet article : « Les catégories de représentants mentionnés au 1° *constituent au moins 50 % du conseil d'administration*. ».

• *Dans l'avant-dernier alinéa du II de cet article, substituer aux mots : « sur proposition », les mots : « après avis ».*

• Rédiger ainsi le huitième alinéa du II de cet article : « La présidence de l'office est assurée par le président du conseil général. ».

## Article 31

(art. L. 3444-4 du code général des collectivités territoriales)

Amendements nos 146 et 147 :

- Avant le dernier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant : « Le conseil général saisit, pour avis, le conseil régional avant de fixer les orientations générales de la programmation des aides de l'Etat au logement. ».

- Après le mot : « assurée », rédiger ainsi la fin du dernier alinéa de cet article : « par le président du conseil général ».

### **Après l'article 31**

Amendement n° 148 :

Insérer l'article suivant :

« I. Dans chacun des départements de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane, le conseil général dans le cadre général de sa compétence en matière de transports, définit les modalités d'organisation des transports, de passagers et du fret, dans les modes routiers, maritimes et aériens, selon le principe d'un service public, adapté à chaque type de transport et garantissant aux usagers des conditions d'accès, de qualité, de régularité et de prix qui prennent notamment en compte, le cas échéant, les contraintes de la double insularité au sein d'un département archipel.

II. Pour assurer la mise en œuvre des missions qui découlent de la compétence départementale en matière de transports telle que définie au I ci-dessus, il est créé un établissement public local, l'office des transports, sur lequel le département exerce sa tutelle.

Le conseil d'administration de l'office, présidé par le président du conseil général ou son représentant, est composé de représentants des organisations socio-professionnelles, de représentants des usagers, de représentants de l'association des maires, de représentants de la région, et, à titre majoritaire, de représentants du département des communes adhérentes.

Le représentant de l'Etat dans le département assiste de plein droit aux réunions du conseil d'administration et sera destinataire de ses délibérations dans le cadre du contrôle de légalité.

III. Dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une nouvelle loi viendra préciser les conditions dans lesquelles s'organisent le passage du dispositif actuel au nouveau dispositif de transports dans chacun des départements concernés ainsi que les attributions, le financement et les modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement de l'office et de ses organes d'administration et de direction.

Cette nouvelle loi prévoira également le concours financier de l'Etat au département afin de financer, d'une part, le coût du passage de l'ancien au nouveau dispositif de transport, y compris dans ses aspects sociaux, et d'autre

part, totalement ou partiellement, le coût, en fonctionnement et en investissement, du nouveau dispositif, y compris dans sa dimension de continuité territoriale découlant de la double insularité évoquée au I.

IV. Les contrats de concession échus et non renouvelés ou arrivant à échéance au cours de l'année 2000 sont prorogés jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi prévue au III ci-dessus. »

Sous-amendement n° 149 à l'amendement n° 29 de M. Léo Andy:

A **la fin du** dernier alinéa de cet amendement, supprimer les mots : « ou sur sa transformation en office public des transports ».

---

N° 2355.- Avis de M . Daniel Marsin, au nom de la commission de la production, sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer.