



N° 2611

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2000.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES ⁽¹⁾, EN NOUVELLE LECTURE, SUR
LES TITRES III ET CHAPITRE II DU TITRE VI DU PROJET DE LOI (n° 2482), MODIFIÉ PAR LE SÉNAT,
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* ; M. Jean-Paul Charié, M. Jean-Pierre Defontaine, M. Pierre Ducout, M. Jean Proriol, *vice-présidents* ; M. Christian Jacob, M. Pierre Micaux, M. Daniel Paul, M. Patrick Rimbart, *secrétaires* ; M. Jean-Pierre Abelin, M. Yvon Abiven, M. Jean-Claude Abrioux, M. Stéphane Alaize, M. Damien Alary, M. André Angot, M. François Asensi, M. Jean-Marie Aubron, M. Pierre Aubry, M. Jean Auclair, M. Jean-Pierre Balduyck, M. Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, M. Christian Bataille, M. Jean Besson, M. Gilbert Biessy, M. Claude Billard, M. Claude Birraux, M. Jean-Marie Bockel, M. Jean-Claude Bois, M. Daniel Boisserie, M. Maxime Bono, M. Franck Borotra, M. Christian Bourquin, M. François Brottes, M. Vincent Burrioni, M. Alain Cacheux, M. Dominique Caillaud, M. André Capet, M. Patrice Carvalho, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Jean Charroppin, M. Jean-Claude Chazal, M. Daniel Chevallier, M. Pierre Cohen, M. Alain Cousin, M. Yves Coussain, M. Jean-Michel Couve, M. Jean-Claude Daniel, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, M. Léonce Deprez, M. Jacques Desallangre, M. Éric Doligé, M. François Dosé, M. Jean-Pierre Dufau, M. Marc Dumoulin, M. Dominique Dupilet, M. Philippe Duron, M. Jean-Claude Étienne, M. Alain Fabre-Pujol, M. Albert Facon, M. Alain Ferry, M. Jean-Jacques Filleul, M. Jacques Fleury, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Louis Fousseret, M. Roland Francisci, M. Pierre Frogier, M. Claude Gaillard, M. Robert Galley, M. Claude Gatignol, M. André Godin, M. Alain Gouriou, M. Michel Grégoire, M. Hubert Grimault, M. Lucien Guichon, M. Gérard Hamel, M. Patrick Herr, M. Francis Hillmeyer, M. Claude Hoarau, M. Robert Honde, M. Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, M. Aimé Kergueris, M. Jean Launay, Mme Jacqueline Lazard, M. Thierry Lazaro, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Patrick Lemasle, M. Jean-Claude Lemoine, M. Jacques Le Nay, M. Jean-Claude Lenoir, M. Arnaud Lepercq, M. René Leroux, M. Jean-Claude Leroy, M. Roger Lestas, M. Félix Leyzour, M. Guy Malandain, M. Jean-Michel Marchand, M. Daniel Marcovitch, M. Didier Marie, M. Alain Marleix, M. Daniel Marsin, M. Philippe Martin, M. Jacques Masdeu-Arus, M. Marius Masse, M. Roland Metzinger, M. Yvon Montané, M. Gabriel Montcharmont, M. Jean-Marie Morisset, M. Bernard Nayral, M. Jean-Marc Nudant, M. Jean-Paul Nunzi, M. Patrick Ollier, M. Joseph Parrenin, M. Paul Patriarche, M. François Patriat, M. Germinal Peiro, M. Jacques Pélissard, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, Mme Annette Peulvast-Bergeal, M. Serge Poignant, M. Bernard Pons, M. Jacques Rebillard, M. Jean-Luc Reitzer, M. Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, M. Jean Roatta, M. André Santini, M. Joël Sarlot, Mme Odile Saugues, M. François Sauvadet, M. Jean-Claude Thomas, M. Léon Vachet, M. Daniel Vachez, M. François Vannson, M. Michel Vaxès, M. Michel Vergnier, M. Gérard Voisin, M. Roland Vuillaume.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
DISCUSSION GÉNÉRALE	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
TITRE III - DU DROIT AU LOGEMENT	11
<i>Avant l'article 16</i>	11
<i>Article 16</i> (article L. 340-2 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Fonds régional d'aménagement foncier et urbain	11
TITRE VI - DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	15
CHAPITRE II : DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES NOUVELLES	15
<i>Article 26</i> (article L. 4433-15-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Transfert de compétences en matière de gestion et conservation des ressources biologiques de la mer.....	15
<i>Article 28</i> (article L. 4437-7 du code général des collectivités territoriales) : Schéma d'aménagement régional	17
<i>Article 31</i> (article L. 3444-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Programmation des aides de l'État au logement	18
<i>Article 32</i> (article L. 2563-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Dispositions particulières applicables aux communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.....	22
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Répondant à la demande pressante des élus d'outre-mer et, tout particulièrement des députés qui, tant lors des débats budgétaires que lors de l'examen de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ont appelé l'attention du Gouvernement sur la situation dans leurs départements, celui-ci a soumis au Parlement, en mai dernier, le projet de loi que nous examinons en nouvelle lecture. Ce texte vise à redynamiser le développement économique et la création d'emplois, à encourager l'épanouissement culturel, à permettre à nos régions ultramarines de s'affirmer dans leur environnement régional et à répondre à l'aspiration profonde de nos populations d'assumer de plus en plus et de mieux en mieux la maîtrise de leur avenir.

Malgré la richesse originelle du texte gouvernemental, notre assemblée a pu, par le travail de ses commissions comme par les propositions pertinentes de ses membres en séance publique, mais également grâce à l'écoute attentive et permanente du secrétaire d'État à l'outre-mer, M. Jean-Jacques Queyranne, et du Premier ministre, M. Lionel Jospin, affiner et améliorer les dispositions qui nous étaient soumises pour, en définitive, à l'issue de la première lecture, adopter une loi qui est sans aucun doute la plus importante pour l'outre-mer depuis 1946.

Cette loi, faut-il le rappeler, entend modifier substantiellement le contexte dans lequel évoluent l'économie et la société dans les départements d'outre-mer pour favoriser un développement davantage générateur d'opportunités d'emplois, une citoyenneté plus accomplie et, à court terme, une extension significative du champ d'exercice de nos responsabilités internes et régionales. L'avenir reste par ailleurs largement ouvert grâce à la reconnaissance explicite du droit de nos populations à s'autodéterminer dans le cadre d'un processus transparent et démocratique : le Congrès des élus régionaux et départementaux.

Comment ne pas se féliciter, qu'après de longues péripéties politiques et juridiques, ce projet de loi reconnaisse enfin la possibilité, si les élus et les populations le souhaitent, d'une évolution institutionnelle différenciée pour chacun de nos départements d'outre-mer.

C'est donc un texte particulièrement riche et dense qui a été transmis au Sénat.

Le travail de cette seconde chambre a été également très fouillé mais, si certaines corrections ont pu constituer de véritables contributions, d'autres vont à l'encontre de l'esprit et du cadre de nos options de première lecture.

Ainsi, le Sénat a jugé bon de supprimer deux articles de la plus grande importance : l'article 38 qui prévoit la bidépartementalisation à la Réunion et l'article 39 qui institue le Congrès dans les régions monodépartementales que sont la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe.

En d'autres termes, le Sénat n'a pas perçu l'importance de la revendication de la population et des élus réunionnais pour une autre organisation administrative de leur Région en vue, et c'est leur conviction et leur responsabilité, d'un développement plus harmonieux de leur territoire et de leur société.

De même le Sénat n'a pas compris l'importance du Congrès aux Antilles et en Guyane pour enclencher la recherche du consensus entre les forces politiques de nos pays en vue de proposer, à terme, le plus rapidement que le permettra le rapprochement des points de vue, un projet de statut nouveau qui garantisse un meilleur équilibre en ce qui concerne le bien-être et l'épanouissement de nos populations.

Le Sénat n'entendant pas revenir sur son option de supprimer dans le texte tout mécanisme permettant de répondre à nos aspirations à plus de responsabilité, le compromis n'était donc pas possible et la commission mixte paritaire du 3 octobre dernier a échoué ; d'où cette nouvelle lecture devant notre assemblée.

S'agissant du travail de votre commission de la Production et des Echanges, vous noterez qu'un certain nombre d'articles ont fait l'objet d'un *vote conforme* de la part du Sénat, sur les titres dont notre commission était saisie pour avis (titre III et chapitre II du titre VI) :

- l'article 15 relatif à l'allocation logement ;
- l'article 25 relatif au transfert de compétences au profit de la région en matière de routes nationales ;

- l'article 27 relatif au code minier ;
- l'article 29 relatif au plan énergétique régional pluriannuel ;
- l'article 30 relatif à l'office de l'eau.

D'autres articles ont fait l'objet d'aménagements du Sénat que votre commission de la production et des échanges a considérés comme opportuns. C'est le cas des articles suivants :

– l'article 26 relatif au transfert de compétences en matière de gestion et conservation des ressources biologiques de la mer n'a fait l'objet que d'améliorations d'ordre rédactionnel ;

– l'article 28 relatif au schéma d'aménagement régional a vu sa rédaction précisée par le Sénat quant au champ d'application de l'avis du conseil général sur ce schéma.

Votre rapporteur a proposé à votre commission de confirmer sur les points essentiels les décisions prises par l'Assemblée nationale en première lecture tout en adoptant certains articles tels qu'ils avaient été votés au Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

I.— DISCUSSION GENERALE

La commission a examiné, pour avis, en nouvelle lecture, sur le rapport de M. Daniel Marsin, le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (titre III et chapitre II du titre VI), modifié par le Sénat.

M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, a rappelé que le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale lui paraissait le plus important pour l'outre-mer depuis 1946. Il n'a certes pas été aussi loin que d'aucuns l'auraient voulu, compte tenu notamment des contraintes budgétaires et du droit communautaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il permet des avancées considérables. Fortement attendu par les populations des départements d'outre-mer pour les progrès en matière économique et sociale qu'il contient comme pour l'attribution de nouvelles compétences, il permettra aussi à ces collectivités territoriales de mieux s'intégrer dans leur environnement régional et de développer des accords de coopération régionale avec les états voisins.

Ce projet de loi concrétise par ailleurs le droit des populations à l'autodétermination grâce à l'instauration d'un congrès dans chaque Région mono-départementale d'outre-mer.

Tout en soulignant que le Sénat avait amélioré sur certains points la rédaction adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, le rapporteur pour avis a regretté que le Sénat ait rejeté les articles essentiels de ce texte concernant la bidépartementalisation (article 38) et l'instauration d'un congrès (article 39). Ce refus de l'évolution statutaire des départements d'outre-mer a conduit à l'échec de la commission mixte paritaire.

Concernant les articles dont est saisie pour avis la commission, il convient de noter que plusieurs d'entre eux ont fait l'objet d'un vote conforme au Sénat : il s'agit des articles sur l'allocation logement, sur le transfert au profit de la région des compétences en matière de routes nationales, sur le code minier, sur le plan énergétique régional pluriannuel et sur l'Office de l'eau.

M. Daniel Marsin a enfin indiqué que certains aspects du texte pourraient encore évoluer, des négociations étant en cours dans ce but entre les élus des départements d'outre-mer et le Gouvernement.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi restant en discussion, dont elle est saisie pour avis.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

TITRE III

DU DROIT AU LOGEMENT

Avant l'article 16

La commission a examiné un amendement de M. Claude Hoarau insérant un article additionnel avant l'article 16 étendant aux DOM l'exonération de taxe foncière dont bénéficient en métropole les accédants à la propriété dans le secteur locatif social. Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, ayant fait observer que, si une telle disposition était généreuse, la procédure législative ne permettait pas d'insérer à ce stade un nouvel article additionnel.

M. André Lajoinie, président et M. Pierre Micaux, ont fait valoir que cet amendement pourrait trouver sa place dans le projet de loi de finances qui va être prochainement examiné.

La commission a alors *rejeté* cet amendement.

Article 16

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

Fonds régional d'aménagement foncier et urbain

Cet article instaure dans chaque département d'outre-mer un fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), destiné à améliorer la maîtrise foncière et à faciliter la construction de logements sociaux dans ces départements.

Cet article donne une valeur législative à un dispositif existant à titre expérimental depuis 1996 à la Réunion et dont l'extension aux trois autres départements avait été prévue par une circulaire du 29 mars 1999.

Chaque fonds régional aura pour mission de coordonner les interventions financières de l'Etat, des collectivités locales, de l'Union

européenne pour réaliser trois types d'opérations foncières :

– constituer des réserves foncières afin de lutter contre la spéculation immobilière et limiter ainsi l'augmentation du coût des terrains constructibles ;

– contribuer à des opérations de viabilisation ou d'équipement de terrains pour préparer des opérations de construction d'habitat ou d'installation d'activités économiques (implantation de commerces, de zones artisanales, etc.) ;

– contribuer au financement des études préalables de faisabilité des opérations de constitution de réserves foncières et d'aménagement de terrains.

L'objectif recherché est essentiellement de faciliter la mutualisation des fonds et d'améliorer l'efficacité des montages financiers nécessaires au financement d'opérations foncières particulièrement complexes.

C'est pourquoi il a été prévu de confier à une institution financière, qui devrait être la Caisse des dépôts et consignations, la gestion des fonds collectés auprès des différents partenaires et le paiement des opérateurs fonciers ainsi que des sociétés de promotion immobilière. La délégation de la gestion à une institution financière devrait permettre un lissage de la trésorerie des opérations dont la réalisation est souvent retardée en raison de retards dans la mise à disposition des crédits tout particulièrement lorsqu'il s'agit de subventions.

La discussion parlementaire à l'Assemblée nationale a permis de clarifier le rôle de l'institution financière chargée de la gestion financière du fonds. Votre rapporteur a souligné que cette institution se bornerait à être le dépositaire des fonds et à améliorer la gestion de la trésorerie des opérations foncières mais qu'en aucun cas cette institution n'interviendrait pour décider de l'utilisation des fonds, les collectivités locales restant les seules décisionnaires. Le Gouvernement a d'ailleurs confirmé que la convention passée avec l'institution financière serait une convention de simple gestion qui permettrait un paiement plus rapide des opérateurs d'aménagement et qui ne remettrait pas en cause les compétences des collectivités locales.

L'Assemblée nationale a complété les dispositions du projet de loi afin de garantir une meilleure participation des élus locaux et des professionnels concernés.

Votre rapporteur a rappelé qu'un des objectifs de ce texte était de permettre aux exécutifs locaux de maîtriser tous les organismes qui contribuent au développement local et à l'aménagement du territoire. Les

débats à la commission de la production et des échanges ont d'ailleurs permis de dégager un consensus sur la nécessité d'attribuer la présidence du FRAFU au président du conseil régional et d'assurer une représentation des maires dans cette instance.

Le Gouvernement n'était pas favorable à ce que le texte de loi définisse une règle générale relative à la présidence du FRAFU, chaque département devant rester libre de déterminer qui présiderait le FRAFU.

L'Assemblée nationale a néanmoins adopté un amendement, à l'initiative de M. Claude Hoarau et de votre rapporteur, attribuant la présidence du FRAFU au président du conseil régional.

Concernant la représentation des maires, un amendement de M. Claude Hoarau et de M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, que le Gouvernement a accepté, a posé le principe que les associations de maires désigneraient deux représentants pour siéger dans chaque FRAFU, le décret d'application devant préciser les modalités de désignation (représentativité des différentes associations de maires, voix délibérative ou consultative des représentants).

Afin que les FRAFU puissent bénéficier des capacités d'expertise et de leur connaissance du secteur foncier il a paru important à l'Assemblée nationale de prévoir que les maîtres d'ouvrages sociaux soient consultés sur la programmation des opérations envisagées et sur l'évaluation de leur mise en œuvre. Un amendement, présenté par M. Jérôme Lambert, rapporteur au nom de la commission des lois, a donc été adopté en ce sens.

Le Sénat a pour l'essentiel suivi l'Assemblée sur cet article mais il a toutefois apporté deux modifications :

– le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Jean Huchon, a proposé d'instaurer une présidence annuelle tournante de chaque FRAFU, partagée entre le président du conseil régional et le président du conseil général dès lors que ces collectivités, qui contribuent financièrement au FRAFU, ont des domaines de compétence, l'aménagement du territoire pour la région et l'habitat pour le département, qui entrent dans le champ d'intervention de cet organisme.

Le Gouvernement, qui avait été réticent à l'Assemblée nationale, s'est finalement rallié à cette proposition ;

– malgré l'avis défavorable du Gouvernement, un amendement présenté par M. José Balarello, rapporteur au nom de la commission des lois, a restreint l'étendue des domaines sur lesquels les maîtres d'ouvrages

sociaux peuvent être consultés. La rédaction adoptée limite leur intervention à la programmation des logements sociaux réalisés grâce au concours du FRAFU. Ils ne pourront donc plus être consultés sur des opérations de réserves foncières, ni donner une appréciation sur la mise en œuvre concrète des opérations financées par le FRAFU.

Lors de l'examen du texte en nouvelle lecture, la commission de la production et des échanges a examiné un amendement de M. Claude Hoarau excluant la Réunion du dispositif de cet article. L'auteur de l'amendement a fait observer qu'un Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) existait déjà à la Réunion et que les modalités de sa gestion financière donnaient toute satisfaction. Dès lors, il n'était pas souhaitable que, comme le prévoit le projet, sa gestion soit transférée à une institution financière.

M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, remarquant que le rôle de l'institution financière envisagée se limiterait à regrouper les fonds et verser les aides. La commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné, en discussion commune, un amendement de M. Claude Hoarau, précisant que la présidence du FRAFU était dévolue, à la Réunion, au président du conseil régional, ainsi qu'un amendement du rapporteur confiant alternativement, dans les régions pluri-départementales, la présidence du FRAFU au président du conseil régional et à chacun des présidents des conseils généraux. Une discussion s'est engagée, à laquelle ont pris part M. Jérôme Lambert, rapporteur pour la commission des lois, M. Pierre Micaux et le rapporteur pour avis.

Celui-ci ayant fait observer que, s'il était favorable à l'idée de confier au président du conseil régional la présidence du FRAFU, il émettait en revanche des réserves sur l'adoption de dispositions spécifiques à certains DOM, un accord général s'est dégagé pour proposer un amendement attribuant cette présidence dans tous les cas au président du conseil régional, revenant ainsi au dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Cet amendement a été *adopté*, rendant ainsi sans objet les deux amendements précités.

Puis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 16 *ainsi modifié*.

TITRE VI

DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA DECENTRALISATION

CHAPITRE II

De l'exercice des compétences nouvelles

Article 26

(article L. 4433-15-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Transfert de compétences en matière de gestion et conservation des ressources biologiques de la mer

Cet article prévoit le transfert aux régions d'outre-mer des compétences actuellement exercées par l'État en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques de la mer, sous réserve toutefois du respect des engagements internationaux, et notamment communautaires, de la France dans ce domaine.

Les compétences transférées sont celles définies par les articles 2, 3, 4 et 5 du décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime, modifié en dernier lieu par la loi n° 97-1051 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines du 18 novembre 1997, à savoir :

- les autorisations des établissements d'élevage des animaux marins et des exploitations de cultures marines ;
- la délivrance des autorisations de pêche et la répartition des quotas communautaires de capture ;
- la définition des règles encadrant l'exercice de la pêche maritime, notamment pour assurer la conservation des ressources marines ;
- la détermination des lieux et conditions de débarquement des produits de la pêche ;
- les obligations des producteurs sur les modes de présentation des produits ;
- la fixation des règles relatives à la communication d'informations sur l'activité des producteurs et à la reconnaissance et au contrôle des organisations de producteurs ;

– la réglementation de la pêche sous-marine et de la pratique, professionnelle ou non, de la pêche à pied.

Même si ces compétences doivent bien entendu être exercées dans le respect de la politique européenne commune des pêches, leur transfert revêt une importance toute particulière pour les régions d’outre-mer, le secteur de la pêche constituant l’un des secteurs importants d’activité économique dans les départements d’outre-mer.

A l’initiative du Gouvernement, l’Assemblée nationale a précisé que les services de l’État qui participent à l’exercice des compétences transférées aux régions seront, en tant que de besoin, mis à disposition des collectivités territoriales, ce qui devrait permettre aux régions de disposer du concours des services techniques compétents de l’État.

Les modalités de ces transferts de compétences sont renvoyées à des décrets en Conseil d’État pris après avis des conseils régionaux.

Le Sénat a, pour l’essentiel, suivi l’Assemblée nationale mais il a apporté des précisions, suite à deux amendements présentés par M. José Balarello, rapporteur au nom de la commission des lois.

– Le Sénat a modifié la rédaction de l’article L. 4433-15-1 du code général des collectivités territoriales en précisant que les services de l’État qui participent à l’exercice des compétences transférées aux régions en application du présent article sont mis à disposition des régions dans les dispositions de droit commun prévues à l’article L. 4151-1 du code général des collectivités territoriales alors que dans le texte voté par l’Assemblée nationale la référence à cet article du code, qui régit la mise à disposition de personnel, n’était pas faite.

– Le Sénat a ajouté à la liste des actes de la région soumis au contrôle de légalité, énumérés à l’article L. 441-2 du code général des collectivités territoriales, les décisions qui seront prises par les régions en matière de pêche, en application du nouvel article L. 4433-15-1.

La commission a émis un *avis favorable* à l’adoption de cet article sans modification.

Article 28

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

Schéma d'aménagement régional

Cet article modifie et complète la rédaction de l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales relatif aux schémas d'aménagement régional.

Institués par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, ces schémas d'aménagement régional (SAR) devaient permettre aux régions d'outre-mer de déterminer les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. La loi leur reconnaît une valeur juridique et leurs prescriptions sont opposables aux plans d'occupation des sols.

La mise en œuvre des SAR s'est avérée difficile et ils n'ont pu s'imposer comme des instruments efficaces d'aménagement du territoire. Le Gouvernement a donc souhaité, au travers de cet article, élargir leur portée et réaffirmer leur autorité.

La portée des SAR a été étendue afin de prendre en compte la notion de développement durable prévue par la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Désormais, les SAR fixeront les orientations fondamentales en matière de développement durable. L'action majeure du conseil régional dans la gestion de l'aménagement de son espace se voit ainsi consacrée.

Afin de permettre à ces schémas d'être actualisés régulièrement pour prendre en compte de nouveaux besoins d'équipement ou de nouvelles contraintes environnementales le projet de loi a introduit une clause de réexamen de ces SAR.

Les conseils régionaux devront délibérer au maximum tous les dix ans sur l'opportunité de maintenir en vigueur ou au contraire de réviser les SAR. Par ailleurs, pour garantir leur réexamen, l'article 28 prévoit qu'en l'absence de cette délibération les schémas seront caducs.

Il convient en outre de rappeler que le délai de validité de dix ans permet d'assurer une cohérence avec 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 a paru

important de prévoir une même durée de validité pour ces différents documents.

L'Assemblée nationale a amendé cet article sur deux points :

– votre commission a, à l'initiative de son rapporteur, fait adopter un amendement précisant que les SAR déterminent l'implantation des grands équipements de transport et non des seuls équipements de communication routière. Elle a aussi adopté un amendement à l'initiative de M. Claude Hoarau qui a étendu la liste des activités dont les SAR déterminent la localisation préférentielle aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

– une procédure de concertation entre le conseil régional et le conseil général pour assurer une cohérence dans la programmation des équipements relevant des compétences propres du département comme le logement et les réseaux d'adduction d'eau a en outre été prévue.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de votre rapporteur précisant que le conseil régional consulte le conseil général sur les implications des orientations du SAR sur la politique de l'habitat.

Le Sénat a pour l'essentiel suivi l'Assemblée sur cet article mais il a néanmoins introduit une modification rédactionnelle.

A l'initiative de M. José Balarello, rapporteur au nom de la commission des lois, un amendement a été adopté ayant pour objet de faire figurer la consultation du conseil général sur le SAR non plus à l'article L. 4433-7 du code des collectivités territoriales qui définit le contenu du schéma mais à l'article L. 4433-9 relatif à la procédure d'élaboration des schémas. De plus cet amendement prévoit que l'avis du conseil général porte sur l'ensemble du schéma et non sur les seuls aspects relatifs à la politique de l'habitat.

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

Article 31

(article L. 3444-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Programmation des aides de l'État au logement

Afin de renforcer le rôle du département en matière de logement, cet article prévoit, par la création d'un article L. 3444-4 dans le code général des collectivités territoriales, une consultation annuelle du conseil général

dans chaque département d'outre-mer sur les orientations générales de la programmation, pour l'année à venir, des aides de l'État au logement.

Cette consultation permettra de mieux associer les élus locaux à la politique d'amélioration du logement menée par l'État qui y consacre avec plus de un milliard et demi de francs pour l'année 2000, une large part des crédits du secrétariat d'État à l'outre-mer.

La portée de cet avis aura un poids politique important car le conseil général devra se prononcer sur la répartition des aides par type de dispositif (constructions neuves ou réhabilitations, logement locatif ou accession à la propriété) et sur la répartition des aides par bassin d'habitat au sens de l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation.

Sans aller jusqu'à conférer aux élus locaux un rôle décisionnel puisqu'il s'agit de crédits d'État, cette consultation leur permettra d'influer sur la définition de la politique de l'habitat. L'accent pourra être mis sur telle ou telle zone du département ou sur un type d'aide à l'habitat. En effet, la programmation des aides au logement reflète des choix politiques sous-tendant l'aménagement de l'espace départemental.

La discussion parlementaire à l'Assemblée nationale a permis de renforcer les compétences du département en matière de logement.

Un amendement attribuant la présidence du conseil départemental de l'habitat au président du conseil général a été adopté alors que le texte initial du projet de loi prévoyait une coprésidence de cet organisme par le préfet et le président du conseil général.

Le gouvernement n'était pas favorable à cet amendement et souhaitait maintenir le principe de la coprésidence. Il a d'ailleurs souligné que, s'agissant de la gestion de crédits d'État, la coprésidence représentait une avancée et qu'en métropole le conseil départemental de l'habitat était présidé par le préfet.

Ces mécanismes renforcés de concertation permettront aux élus départementaux d'être plus étroitement associés en amont à la définition de la politique de l'habitat mais aussi de pouvoir évaluer sa mise en œuvre concrète par le biais du conseil départemental de l'habitat qui est chargé de dresser un bilan annuel des aides à la personne en matière de logement et de rendre compte de l'utilisation des crédits.

La politique de l'habitat étant étroitement liée à la politique d'aménagement du territoire en raison de la rareté des ressources foncières, il est apparu important de prévoir une consultation du conseil régional dans

le but de coordonner les politiques de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

Par un amendement du Gouvernement, reprenant la proposition de plusieurs députés d'outre-mer, l'Assemblée nationale a donc complété ce dispositif de concertation sur la programmation des aides de l'État au logement en organisant une consultation du conseil régional par le conseil général, afin de favoriser une meilleure coordination entre la politique de l'habitat relevant de la compétence du conseil général et celle de l'aménagement du territoire relevant de la compétence du conseil régional.

Le Sénat a profondément modifié la rédaction de cet article sur deux points :

M. José Balarello, rapporteur, a fait adopter un amendement, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, tendant à simplifier les mécanismes de consultation du conseil régional sur les aides au logement.

Plutôt que de prévoir que le conseil général, consulté par l'État sur la programmation des aides au logement, consulte à son tour le conseil régional, il est apparu plus simple que le conseil général et le conseil régional soient consultés en même temps par l'État sur la programmation des aides de l'État au logement.

Le Gouvernement avait présenté un amendement qui n'a pas été retenu, prévoyant une saisine directe du conseil régional par le représentant de l'État mais cette saisine était facultative.

Le deuxième amendement adopté par le Sénat est d'une portée beaucoup plus importante puisqu'il a pour objectif de créer un bloc de compétences logement au profit du département en lui attribuant la mission de coordonner les actions pour l'amélioration de l'habitat privé.

Cet amendement a d'abord été présenté par M. Claude Lise puis repris par M. Jacques Larché, président de la commission des lois, après la décision de M. Lise de retirer son amendement, le Gouvernement s'étant engagé à étudier la faisabilité de ce transfert de compétences.

Comme l'a expliqué au cours de la discussion parlementaire M. Claude Lise, cet amendement a pour objectif de développer les politiques locales d'amélioration, de réhabilitation et de restauration des logements concernant prioritairement les personnes défavorisées dont s'occupent par priorité les conseils généraux tout en accroissant la lisibilité et l'efficacité de l'action publique en la matière.

La politique du logement social et de son financement dans les départements d'outre-mer, plus précisément, le volet « amélioration de l'habitat », se caractérise par une multiplicité de financeurs, par une diversité des modes de paiement et par une complexité croissante des montages administratifs et financiers.

Il en résulte, malgré l'association de beaucoup de bonnes volontés et la mobilisation des collectivités locales, la mise en œuvre d'un système d'aides complexe qui exclut les dossiers présentant un caractère anormal face aux critères sociaux, juridiques, administratifs et techniques.

Aussi, compte tenu de la forte implication des conseils généraux en matière de politique et de financement du logement social, de la pression de la demande de logements sociaux dans tous les départements d'outre-mer, et d'une demande unanime en faveur du renforcement des responsabilités locales, ce transfert favorisera une meilleure lisibilité des dispositifs d'aides auprès du public concerné et de l'ensemble des partenaires.

Pour permettre aux départements d'assumer les charges financières induites par l'exercice de cette nouvelle compétence, il est prévu de leur attribuer « une quote part de la ligne budgétaire unique », c'est-à-dire des crédits budgétaires du secrétariat d'État à l'outre-mer dont le montant est égal à la moyenne des crédits de l'État destinés à l'amélioration de l'habitat pendant les cinq années précédant le transfert.

Le gouvernement tout en partageant la préoccupation de M. Claude Lise sur la nécessité de permettre aux départements de maîtriser le volet rénovation de l'habitat dans la politique du logement a jugé que ce transfert de compétences ne pouvait être décidé avant d'avoir évalué ses conséquences sur l'agence nationale d'amélioration de l'habitat dont les recettes font l'objet d'une péréquation nationale.

Il a donc demandé à M. Claude Lise de retirer son amendement et s'est engagé à faire étudier la faisabilité de ce transfert de compétences.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois, a repris l'amendement présenté en soulignant que ce transfert de compétences devait être adopté dès à présent car il représentait un acquis important pour l'auto-administration des départements d'outre-mer.

D'après les informations communiquées par le secrétariat d'État à l'outre-mer ce dispositif devrait être précisé sur deux points :

– définition des opérations immobilières visées par l'expression « amélioration de l'habitat privé » ;

– clarification du rôle de l’ANAH dans les départements d’outre-mer. En effet, ce transfert de compétences au département semble contradictoire avec une disposition du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains qui, dans son article 84, prévoit d’élargir les compétences de l’agence nationale pour l’amélioration de l’habitat en lui conférant la mission de mettre en œuvre l’ensemble de la politique d’aide à l’amélioration du parc privé qu’il relève du parc locatif ou du parc de propriétaires occupants.

Il convient de rappeler que l’ANAH est un établissement public national administratif doté de la personnalité morale et de l’autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé du logement.

Dans chaque département, à la direction départementale de l’équipement, une délégation de l’ANAH est présente chargée de l’instruction des demandes de subventions qui sont attribuées sur décision de la Commission départementale d’amélioration de l’habitat dont la composition assure une représentation des propriétaires et des locataires, mais où ne siège aucun élu local.

Lors de l’examen du texte en nouvelle lecture par la commission de la production et des échanges, votre rapporteur a souligné qu’il partageait la position du Gouvernement selon laquelle le transfert au département de la rénovation de l’habitat privé ne pouvait être décidé sans une étude plus approfondie de la faisabilité de ce transfert de compétences, particulièrement sur le plan financier.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission a donc *adopté* un amendement supprimant la disposition introduite par le Sénat, ayant pour objet de transférer au département la compétence relative à l’amélioration de l’habitat privé.

Elle a ensuite émis un *avis favorable* à l’adoption de l’article 31 *ainsi modifié*.

Article 32

(article L. 2663-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

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

Cet article vise à offrir la possibilité pour les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy d’exercer, sur leur demande et par convention des compétences relevant normalement du département ou de la

région dans les domaines suivants : formation professionnelle, action sanitaire, environnement, tourisme, ports maritimes et aéroports.

Ce dispositif tend à prendre en compte l'éloignement des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à l'égard de leur département de rattachement, la Guadeloupe, distante de 250 km, et les spécificités de ces îles.

En raison de ces spécificités, les élus de ces deux îles aspirent à une plus grande autonomie vis-à-vis de la Guadeloupe et souhaitent notamment pouvoir exercer des compétences normalement dévolues à la région ou au département. D'ailleurs, dans la pratique, certaines de ces compétences sont d'ores et déjà exercées par les communes concernées ; ainsi, à Saint-Barthélemy, la commune gère actuellement le port, l'aéroport, le collège et le centre de secours.

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.

S'agissant de la compensation financière des charges transférées, elle devra être au moins égale aux sommes qui étaient dépensées sur le territoire de la commune à ce titre au cours de l'année précédente en matière de fonctionnement, et en moyenne au cours des cinq dernières années, en matière d'investissement.

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.

Il précise que les communes seront substituées de plein droit à la région ou au département dans l'ensemble des actes pris ou des contrats conclus pour l'exercice des compétences transférées (sans que cette substitution n'entraîne pour les contactants – qui devront en être informés

dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur du transfert – un droit à résiliation ou à indemnisation).

L'Assemblée nationale, par un amendement du Gouvernement reprenant une proposition de M. Philippe Chaulet, a étendu les compétences susceptibles d'être transférées en y ajoutant les domaines de l'environnement et du tourisme.

Le Sénat a pour l'essentiel suivi l'Assemblée nationale sur cet article mais il a toutefois adopté un amendement présenté par M. José Balarello, rapporteur au nom de la commission des lois, qui ajoute à la liste des domaines susceptibles de faire l'objet d'une demande de transfert de compétences, la voirie classée en route départementale.

Cet amendement a été présenté pour répondre à la demande notamment de la commune de Saint-Barthélemy qui souhaite accélérer la modernisation de son réseau routier.

La question de l'étendue des compétences pouvant être transférées a de nouveau été abordée lors de l'examen de cet article en nouvelle lecture par la commission de la production et des échanges. Elle a ainsi examiné un amendement de M. Philippe Martin, étendant, dans un paragraphe I, les domaines de compétences qui peuvent être transférés par la région et le département de la Guadeloupe aux conseils municipaux de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Cet amendement prévoit en outre, dans un paragraphe II, qu'une convention entre ces collectivités précisera les conditions, notamment financières, de ce transfert.

M. Philippe Chaulet, soutenant cet amendement, a remarqué que ce dispositif était neutre pour les finances de l'Etat.

M. Jérôme Lambert, rapporteur pour la commission des lois, a considéré que la mise en œuvre des dispositions contenues dans le second paragraphe de l'amendement serait d'application difficile.

M. Félix Leyzour s'est interrogé sur les domaines de compétences qui resteraient dévolus au département et à la région après transfert.

En réponse, le rapporteur pour avis a rappelé que la situation actuelle résultait du fait que les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy avaient été quelque peu négligées par les autorités départementale et régionale de Guadeloupe. C'est pourquoi il a émis un avis favorable à l'adoption de cet amendement, sous réserve de le limiter au I, le II étant difficile à appliquer.

La commission a *adopté* cet amendement ainsi sous-amendé.

Elle a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article *ainsi modifié*.

*

* *

La commission a émis un *avis favorable sur le titre III et le chapitre II du titre VI, ainsi modifiés, du projet de loi*.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 16

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

Amendement n° 52 :

Après les mots : « est assurée », rédiger ainsi la fin du cinquième alinéa de cet article : « par le président du conseil régional ».

Article 31

Amendement n° 53 :

Supprimer les quatre derniers alinéas de cet article.

Article 32

Amendement n° 54 :

Compléter le deuxième alinéa du II de cet article par les mots : « , de l'aménagement du territoire, du transport, de l'urbanisme, de la culture et du sport ».

2611 - Rapport de M. Daniel Marsin sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (commission de la production)