



N° 887

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SENAT APRES DECLARATION D'URGENCE (n° 881) *de programme pour l'outre-mer*,

PAR M. Joël BEAUGENDRE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
DEUX PREOCCUPATIONS MAJEURES	7
I.— LE DEVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL	7
A.— UNE PENURIE STRUCTURELLE	7
B.— LA POLITIQUE ACTUELLE	8
C.— LES AMELIORATIONS APORTEES PAR LE PROJET DE LOI	10
II.— LA MISE EN PLACE DE LA « CONTINUITE TERRITORIALE »	11
A.— LE CARACTERE STRATEGIQUE DU LIEN AVEC LA METROPOLE	11
B.— LA DEPENDANCE VIS-A-VIS DE LA DESSERTE AERIENNE	12
C.— LES MESURES PRISES ET A PRENDRE	13
CHAMP DE LA SAISINE POUR AVIS	15
DISCUSSION GENERALE	15
EXAMEN DES ARTICLES	17
TITRE III - DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT	17
<i>Article 33</i> (art. 296 ter [nouveau] du code général des impôts) : <i>Taux réduit de TVA applicable aux logements évolutifs sociaux</i>	17
<i>Article 34</i> (art. 1388 ter [nouveau] du code général des impôts) : <i>Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de certains travaux d'amélioration</i>	18
<i>Article 35</i> (art. L. 472-1-6 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : <i>Fixation des loyers dans les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration</i>	21
<i>Article 35 bis (nouveau)</i> (art. L. 340-2 du code de l'urbanisme) : <i>Modalité de mise en place du fonds régional d'aménagement foncier et urbain</i>	22
TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES.	24
<i>Article 38</i> (art. L.4433-9 du code général des collectivités territoriales) : <i>Elaboration du schéma d'aménagement régional</i>	24

<i>Article 41</i> (art. L.213-13 à L.213-20 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : <i>Offices de l'eau des départements d'outre-mer</i>	25
<i>A.— Évolution du droit de l'eau applicable aux DOM</i>	25
<i>B.— Modifications apportées par l'article 41</i>	26
Article L. 213-13 du code de l'environnement : Institution des offices de l'eau dans les DOM.....	26
Article L. 213-14 du code de l'environnement : Etablissement de la redevance pour prélèvement d'eau.....	27
Article L. 213-15 du code de l'environnement : Contrôle de l'assiette de la redevance pour prélèvement d'eau.....	30
Article L. 213-16 du code de l'environnement : Pouvoirs de collecte d'informations des offices de l'eau	30
Article L. 213-17 du code de l'environnement : Conditions d'une fixation d'office de la redevance	31
Article L. 213-18 du code de l'environnement : Régime de prescription	31
Article L. 213-19 du code de l'environnement : Régime de la réduction rétrospective de la charge	31
Article L. 213-20 du code de l'environnement : Modalités de recouvrement des redevances.....	32
TITRE V - CONTINUITÉ TERRITORIALE	33
<i>Article 42 : Instauration d'une dotation de continuité territoriale</i>	33
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	35

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est avec un grand plaisir que votre rapporteur voit venir en examen devant l'Assemblée nationale ce projet de loi de programme pour l'outre-mer.

Il s'agit en effet d'un texte très attendu à deux titres.

D'une part, parce qu'ayant été préparé, conformément au souhait du Président de la République, dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires politiques et socio-économiques concernés, il comporte une riche panoplie de mesures susceptibles de redonner espoir et confiance à la communauté ultramarine.

D'autre part, parce qu'il fournit enfin une réponse à la revendication majeure de tous ceux qui souhaitent inscrire la politique en faveur de l'outre-mer dans une perspective de long terme : il vient rompre la logique de traitement social s'appuyant sur une extension artificielle du secteur non marchand, pour au contraire créer les conditions d'un développement économique vraiment durable, fondé sur la redynamisation du secteur productif.

Plutôt que d'apporter encore une fois des aides publiques, ce projet de loi de programme fait en effet le pari de la relance de l'investissement et de l'emploi grâce aux allègements de charges sociales et à la défiscalisation.

Il donne aux populations d'outre-mer les moyens de créer, de construire, d'entreprendre, d'innover, dans un environnement économique plus favorable.

Que le Gouvernement soit remercié d'avoir fait si vite, et si bien ! Qui plus est en déclarant l'urgence sur la discussion parlementaire, ce qui montre qu'il est parfaitement conscient des tensions que la situation actuelle entretient sur le terrain.

Il convient de saluer les mesures favorisant l'emploi des jeunes diplômés, encourageant le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI, ou simplifiant les formalités imposées aux petites entreprises.

Mais au-delà du soutien à l'investissement et à l'emploi, le Gouvernement a su proposer avec ce projet de loi des solutions pour trois graves sujets de préoccupation dans les collectivités d'outre-mer : la pénurie de logement social ; l'enclavement territorial ; la crise du tourisme.

La pénurie du logement social est un effet direct de la très forte croissance démographique. L'offre supplémentaire annuelle représente en effet 5000 à 6000 logements sociaux par an, alors que le besoin est estimé à 10000 logements sociaux nouveaux chaque année pour les dix ans qui viennent.

Face à l'urgence de cette situation, le projet de loi prévoit des mesures d'allègement fiscal encourageant la construction de nouveaux logements sociaux, mais aussi l'amélioration et la réhabilitation du parc existant. Il prévoit également des exonérations de charges sociales pour les petites entreprises du bâtiment et des travaux publics, afin que ce secteur puisse être en mesure de suivre l'accélération du rythme des constructions.

L'enclavement territorial est le résultat d'une forte dépendance vis-à-vis de la desserte aérienne, soumise entre la métropole et les régions ultramarines à un régime de quasi-monopole.

Pour réduire cet enclavement, le projet de loi, répondant à une ancienne revendication, institue une dotation de continuité territoriale. Il prévoit aussi une exonération de charges patronales pour les entreprises de transport aérien, maritime et fluvial desservant l'outre-mer, afin d'encourager la concurrence, et de faciliter ainsi les déplacements par la baisse des tarifs.

La crise du tourisme constitue un phénomène d'autant plus grave qu'il touche particulièrement les Antilles, où ce secteur est de loin le plus développé en outre-mer. Il procure l'essentiel de leurs ressources à certaines îles, comme celles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy dans l'archipel de Guadeloupe.

La baisse de la fréquentation touristique atteint 20 à 25% sur les trois dernières années, et plusieurs groupes hôteliers, dont le groupe Accor, ont annoncé leur retrait des Antilles. Ce phénomène s'explique par le vieillissement du parc hôtelier et la concurrence des destinations voisines comme Saint-Domingue et Cuba.

Le projet de loi fournit un ensemble de réponses à ces difficultés, axées notamment sur une exonération de charges sociales pour les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, au profit des rémunérations représentant jusqu'à 1,5 fois le SMIC, et un relèvement du taux de défiscalisation pour l'hôtellerie.

Au total, le projet de loi de programme pour l'outre-mer s'illustre donc par la pertinence de sa démarche d'ensemble et son adéquation à la réalité des problèmes rencontrés sur le terrain, tels qu'a pu les constater la mission sur la crise du tourisme dans les Antilles que notre commission a mise en place dès décembre 2002. Le Sénat a amélioré certaines dispositions de ce projet de loi au cours de sa première lecture. Dans le champ de la saisine pour avis de notre commission, votre rapporteur a proposé plusieurs amendements d'ajustement, qui respectent l'esprit du texte.

DEUX PREOCCUPATIONS MAJEURES

Parmi les différents domaines abordés par le projet de loi de programme pour l'outre-mer, et dont la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a tenu à se saisir pour avis, deux méritent un éclairage particulier du fait de leur importance dans la vie locale : le logement social et la continuité territoriale.

I.— LE DEVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Le logement reste avec le développement économique, la priorité dans les départements d'outre-mer. L'outre-mer est en effet confronté dans ce secteur à un ensemble de contraintes tout à fait spécifiques.

A.— UNE PENURIE STRUCTURELLE

Le marché du logement en outre-mer se caractérise par une demande explosive face à une offre contrainte.

Les besoins en logements sont en effet très importants, liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique très forte, quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole (1,6 % par an contre 0,4%).

Le parc de logements insalubres ou sous-équipés, bien qu'en diminution, reste très important. On estime ainsi à 25 % du parc total les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (environ 120 000 logements sur 450 000) et à 15 % le nombre de logements insalubres (69 000).

Les disponibilités foncières restent limitées du fait des particularités de l'environnement géographique, qui rend les terrains non constructibles pour des raisons de morphologie physique ou de risques naturels, mais aussi à cause de l'insuffisance du réseau d'équipements publics en eau et en électricité.

Beaucoup de collectivités locales sont en situation financière difficile, et ne disposent donc que de moyens limités pour viabiliser les terrains.

Le revenu moyen peu élevé, qui reflète la forte proportion des bas salaires et le taux de chômage élevé, 28 % en moyenne, crée une demande particulièrement forte pour les logements sociaux. Les besoins sont estimés à 10 000 logements sociaux par an au minimum. La demande devrait se maintenir à ce niveau pendant au moins dix ans. Or l'offre représente aujourd'hui 5 000 à 6 000 logements sociaux nouveaux chaque année.

La pénurie en logements est d'autant plus préoccupante que le parc disponible se dégrade à une vitesse plus rapide qu'en métropole, du fait des particularités du climat, en moyenne plus humide et plus chaud.

TABLEAU 1 : SITUATION DU LOGEMENT DANS LES DOM ET À MAYOTTE

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	Total
Population 1999	421 632	381 467	157 274	705 072	131 320	1 796 765
Croissance 99/90	8,95%	6,09%	37,24%	18,18%	38,82%	15,74%
Nombre de résidences principales (1999)	144 818	130 844	46 173	215 044	28 388	565 267
Nombre de Rmistes ⁽⁴⁾	29 146	28 977	9 273	63 667	⁽²⁾	131 063
Logements insalubres ⁽¹⁾	14 000	9 000	10 000	21 000	15 000 ⁽³⁾	69 000 ⁽⁵⁾
Besoin logements neufs sociaux/an	3 000	2 930	1 800	5 000	1 800	14 530

(1) Estimations réalisées par les DDE en 1998 pour la Martinique, la Guyane et Mayotte, en 2000 par la DDE de Guadeloupe et 2000 par l'agence de l'urbanisme de la Réunion.

(2) Pas de RMI à Mayotte.

(3) La quasi-totalité du parc traditionnel peut être considérée comme insalubre, soit environ 15 000 logements.

(4) Nombre de foyers en juin 2000.

(5) Dont plus de la moitié ne possèdent ni baignoire, ni douche ni toilette.

Source : ministère de l'outre-mer.

C'est le problème de la disponibilité foncière qui apparaît aujourd'hui comme le principal frein à la construction de nouveaux logements. Les bailleurs sociaux sont contraints désormais d'investir des zones situées en dehors des villes et doivent, le plus souvent, procéder eux-mêmes à la viabilisation de terrains acquis au prix fort.

B.— LA POLITIQUE ACTUELLE

Le soutien au logement prend principalement la forme d'une « aide à la pierre ».

S'agissant plus particulièrement du logement social, son développement dans les DOM s'appuie sur deux instruments financiers : la ligne budgétaire unique, et les aides fiscales.

La **ligne budgétaire unique** (LBU) du ministère de l'outre-mer, totalement fongible et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation, finance des « aides à la pierre », pour soutenir aussi bien la construction neuve que l'amélioration, et concourt également à la résorption de l'habitat insalubre.

Les **aides fiscales** revêtent deux aspects :

– les mesures de défiscalisation au profit des contribuables réalisant des investissements dans les collectivités territoriales d’outre-mer, la réduction d’impôt sur le revenu atteignant 40 % pour l’investissement dans les logements locatifs intermédiaires ;

– la baisse du taux de la TVA à 2,1 % au lieu de 9,5 % pour les opérations de construction de logements locatifs sociaux et de logements locatifs très sociaux.

Divers **dispositifs spécifiques** s’efforcent en outre de faire face à l’urgence de la situation.

- Les communes ne disposant pas toujours des moyens nécessaires pour entreprendre des programmes de logements sociaux sur des terrains viabilisés, en raison des coûts de l’équipement foncier, des **fonds régionaux d’aménagement foncier et urbain** ont été mis en place dans les DOM par le décret n° 2002-666 du 29 avril 2002. Ils ont pour rôle de favoriser le développement d’un foncier équipé et adapté aux besoins en logement social, notamment en finançant les études opérationnelles, le portage foncier à moyen terme ainsi que les équipements de viabilisation primaire. Ils bénéficient du soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER).

- Le programme de **résorption de l’habitat insalubre** (RHI), mis en oeuvre dans les DOM et à Mayotte, est géré directement depuis 1998, grâce au transfert des moyens financiers afférents, par le ministère chargé de l’outre-mer. Il consiste en ce que, dès lors qu’un arrêté d’insalubrité de périmètre est pris par le préfet suite à l’initiative d’une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux ou une société d’économie mixte a la possibilité de mettre en oeuvre une opération de résorption de l’habitat insalubre et de bénéficier d’une subvention de 80 % sur l’assiette du déficit d’opération.

- Le programme de **régularisation de la situation des ménages habitant dans la « zone des 50 pas géométriques »**, géré lui aussi par le ministère chargé de l’outre-mer, concerne les ménages de Guadeloupe et de Martinique qui sont des « habitants sans titre » du domaine public maritime habituellement dénommé « zone des 50 pas géométriques ». Une aide exceptionnelle de l’Etat peut leur être accordée pour les aider à acquérir les terrains qu’ils occupent, et régulariser ainsi leur situation juridique au regard du droit de propriété.

- Le mécanisme du **logement évolutif social** (LES), créé, au bénéfice des seuls départements d’outre-mer, par l’arrêté du 29 avril 1997, permet à des populations très défavorisées de bénéficier d’une subvention de l’Etat pour l’achat de leur domicile, la subvention pouvant atteindre 50 % du prix d’acquisition. Ce dispositif d’accession à la propriété présente l’intérêt d’inciter les résidents à l’entretien du parc de logements.

C.— LES AMELIORATIONS APPORTEES PAR LE PROJET DE LOI

Elles concernent quatre points, qui font l'objet de l'article 13 et du titre III *relatif aux dispositions en faveur du logement* :

- **le renforcement des mesures de défiscalisation** au titre de l'impôt sur le revenu, **en cas d'investissement dans des logements** situés dans les collectivités d'outre-mer (article 199 *undecies* A du code général des impôts) :

- le bénéfice du dispositif, avec un taux de réduction d'impôt à 25%, qui était auparavant réservé au cas des logements neufs, est étendu au cas des travaux de réhabilitation sur des logements de plus de quarante ans ;

- le taux de réduction majoré à 40% est généralisé à tous les cas de construction en vue d'une location, alors que cette majoration ne s'appliquait auparavant qu'au cas des logements intermédiaires, faisant l'objet d'un loyer plafonné ;

- pour les logements intermédiaires, le taux de réduction est porté de 40 à 50% ;

- un avantage supplémentaire de 10 points de réduction d'impôts est accordé aux logements locatifs situés en zone urbaine sensible, afin de permettre une plus grande mixité sociale et revitaliser ces quartiers ;

- une majoration supplémentaire de 4 points est également accordée lorsque les logements sont alimentés à partir de l'énergie solaire, afin de favoriser le recours à ce type d'énergie.

- **l'extension du taux réduit de TVA à 2,1%**, qui bénéficie déjà aux opérations de construction de logements locatifs sociaux, au cas des **constructions et ventes des logements évolutifs sociaux**. Cette extension n'est prévue que dans les trois départements de la Guadeloupe, de la Martinique, et de la Réunion. Elle a pour objectif d'encourager l'accession sociale à la propriété.

- **la mise en place d'un abattement de la taxe foncière** sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de **travaux d'amélioration destinés à prévenir les risques naturels**. Cette mesure concerne les quatre départements d'outre-mer. Les travaux en question doivent avoir pour objet de prémunir les logements contre les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêts, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones ;

- **l'alignement des départements d'outre-mer sur le régime permettant, en métropole, d'exonérer les bailleurs** de logements locatifs sociaux **du plafonnement de l'augmentation des loyers** (10% par trimestre), lorsqu'ils effectuent des **travaux d'amélioration**. Il s'agit de les inciter à réhabiliter leur parc immobilier.

II.— LA MISE EN PLACE DE LA « CONTINUITÉ TERRITORIALE »

Le premier frein au développement des collectivités d'outre-mer est d'ordre géographique : il s'agit d'îles ou de territoires enclavés en bord de mer. La Guyane connaît une situation peu différente d'une île, puisqu'elle est coupée du reste du continent sud-américain par la forêt équatoriale, qui occupe 94% de son territoire.

A.— LE CARACTÈRE STRATÉGIQUE DU LIEN AVEC LA MÉTROPOLE

Séparées de la métropole par une distance variant de 7500 et 9000 kilomètres, ces collectivités sont peu intégrées dans leur environnement régional. Cette situation tient pour beaucoup à l'héritage de l'économie de traite qui, en vertu de la règle de « l'exclusif », interdisait à toute autorité d'outre-mer de prendre contact avec les pays voisins, voire avec les ambassadeurs de France dans les pays étrangers. Elle s'explique aussi par le fait que les économies environnantes ont le plus souvent des structures très voisines, qui en font plus des concurrentes que des partenaires pour l'échange.

**TABLEAU 2 : PROVENANCE DES IMPORTATIONS DES DOM-TOM
(Pourcentage en valeur - année 2000)**

	Métropole	Union européenne (hors France)
Guadeloupe	59,2 %	14,2 %
Martinique	64,8 %	14,1 %
Guyane	56,0 %	12,1 %
Réunion	62,9 %	14,1 %
Mayotte	57,6 %	10,2 %
Nouvelle-Calédonie	38,8 %	14,9 %
Polynésie	36,0 %	15 %
Saint Pierre-et-Miquelon	36,7 %	2,4 %

Source : Direction générale des Douanes

**TABLEAU 3 : DESTINATION DES EXPORTATIONS DES DOM-TOM
(Pourcentage en valeur - année 2000)**

	Métropole	Union européenne (hors France)
Guadeloupe	56,3 %	1,1 %
Martinique	83,0 %	9,8 %
Guyane	63,3 %	8,6 %
Réunion	60,3 %	10,8 %
Mayotte	81,5 %	nd
Nouvelle-Calédonie	66,1 %	
Polynésie	14,0 %	4 %
Saint Pierre-et-Miquelon	2,8 %	10,2 %

Source : Direction générale des Douanes.

Dans ces conditions, les courants commerciaux des collectivités d'outre-mer privilégient nettement les relations avec la France, et en seconde position, avec la Communauté européenne. La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon constitue de ce point de vue la seule exception, qui résulte de son intégration à l'espace économique du Canada. La Nouvelle-Calédonie développe de son côté de plus en plus ses importations en provenance d'Australie, et dirige la plus grande partie de ses exportations, dont la valeur résulte à 92% de la vente du nickel, vers le Japon.

Ainsi le maintien d'un lien commercial et humain très fort avec la métropole pose un problème de coût de transport, sachant que les liaisons maritimes sont trop longues, et donc peu compatibles avec les contraintes de conditionnement de certaines marchandises. Le dynamisme des économies d'outre-mer dépend donc fortement du transport aérien.

B.— LA DEPENDANCE VIS-A-VIS DE LA DESSERTE AERIENNE

Or, après les déboires des compagnies spécialisées dans la desserte de l'outre-mer, Air France se trouve désormais en situation de quasi-monopole sur les liaisons avec la métropole. La desserte de l'outre-mer se voit donc doublement pénalisée par la réduction de la concurrence, d'une part du fait de l'augmentation des tarifs pratiqués, et d'autre part en raison de la réduction de la fréquence des rotations.

Or il n'existe à ce jour aucun dispositif permettant d'assurer la « continuité territoriale » entre l'outre-mer et la métropole à l'instar de celui mis en place pour la Corse, ou de ce que font les Espagnols pour les Canaries et les Açores :

- les **résidents de Corse** bénéficient en effet d'un régime d'aide social au transport des passagers entre la métropole et la Corse. Ce régime étendu à certaines

catégories de métropolitains (jeunes de moins de 25 ans, personnes de plus de 60 ans, étudiants de moins de 27 ans, personnes voyageant en famille, personnes handicapées) permet une réduction de 30 % du prix de leur voyage, quel que soit le nombre de voyages effectués.

La collectivité territoriale de Corse compense chaque année aux compagnies maritimes et aériennes concernées les tarifs réduits appliqués aux bénéficiaires. Cette dépense, qui représente chaque année 23 millions d'euros, est financée par une dotation de continuité territoriale versée par l'Etat à la collectivité territoriale de Corse, au terme de l'article 78 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

Il convient toutefois de noter que la dotation de continuité territoriale versée à la Corse, d'un montant total de 162 millions d'euros, n'est pas exclusivement consacrée au financement de l'aide au transport de personnes, mais sert également à subventionner le transport de marchandises, conformément à l'article 73 de la loi de 1991 précitée ;

- l'Espagne a créé une subvention de continuité territoriale qui permet de réduire de 33 %, pour les **résidents des Canaries et des Baléares**, le prix des transports aériens entre ces collectivités et le reste du territoire espagnol.

A cette difficulté de relier correctement la métropole à ses régions d'outre-mer s'ajoute la crise des liaisons intérieures, en raison de la faillite d'Air Guyane, et des difficultés financières des compagnies antillaises.

C.— LES MESURES PRISES ET A PRENDRE

Conformément à l'engagement du Président de la République, le « passeport mobilité », instauré par une circulaire du 8 août 2002, a permis, sous certaines conditions, la prise en charge intégrale du coût du transport pour les jeunes devant se rendre en métropole pour y suivre une formation qui n'existe pas localement ou qui est saturée.

Ce « passeport mobilité » permet de financer, au profit des étudiants et des jeunes en formation originaires des différentes collectivités d'outre-mer, un voyage aller-retour par an entre leur collectivité et la métropole. Le passeport est constitué soit par la remise d'un billet d'avion, soit par le remboursement du coût du billet pour la part non prise en charge par d'autres organismes tels que les conseils généraux et les conseils régionaux.

Concrètement, l'Etat verse une subvention au centre national des oeuvres universitaires et scolaires (CNOUS), à l'Agence nationale de l'insertion des travailleurs d'outre-mer (ANT), et au centre d'action réunionnais à la mobilité (CNARM) pour leur permettre de compléter les aides qu'ils accordent déjà aux jeunes.

En 2003, ce dispositif devrait bénéficier à 11 000 étudiants, et 5 500 jeunes en formation. Il donne une première dimension concrète au principe de « continuité territoriale ».

Le projet de loi de programme pour l'outre-mer, en proposant la mise en place d'une continuité territoriale sur le modèle de celui de la Corse, répond donc à un besoin vital pour les collectivités d'outre-mer.

Néanmoins, votre rapporteur souhaite que cette avancée déterminante ne close pas la question, car il reste à étendre cette continuité aux **trajets inter îles**.

Cette préoccupation a déjà justifié un effort budgétaire particulier de l'Etat pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon, et celle de Wallis et Futuna.

Il serait souhaitable que ce type de mesures soit étendu à d'autres collectivités d'outre-mer, pour assurer en particulier le désenclavement de l'archipel de la Guadeloupe, et qu'elles ne concernent pas seulement les personnes, mais aussi le fret, car le coût de transport des matériaux constitue un frein évident au développement dans les situations de « double insularité » par exemple.

CHAMP DE LA SAISINE POUR AVIS

La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire s'est saisie pour avis de sept articles du projet de loi :

- les trois articles 33, 34, 35 et 35 *bis* (*nouveau*) composant le titre III relatif aux dispositions en faveur du logement ;
- les deux articles 38 et 41 faisant partie du titre IV relatif aux dispositions relatives aux collectivités territoriales ;
- l'article 42, article unique du titre V relatif à la continuité territoriale.

DISCUSSION GENERALE

M. Jean Proriol, Président, a rappelé que l'urgence avait été déclarée sur ce texte, et a évoqué les trois raisons qui avaient justifié la saisine pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : la première étant liée à l'importance politique du texte en lui-même, puisqu'il s'agissait de définir un cadre pour le développement de l'ensemble des collectivités d'outre-mer durant les quinze prochaines années, ce qui appelait un travail de commission particulièrement approfondi, le Sénat ayant de son côté mobilisé cinq commissions au cours de ses travaux préparatoires ; la seconde raison tenant au souci de faire honneur au nom de la commission, dont la dénomination comportait désormais le mot «territoire», ce qui renvoyait à une compétence générale sur tous les problèmes liés au «territoire», et donc notamment à l'outre-mer ; la troisième raison résultant de ce que la commission avait déjà contribué à la préparation du projet de loi, au travers d'une mission sur la crise du tourisme dans les Antilles, conduite par le Président Patrick Ollier en 2002.

M. Joël Beaugendre a ensuite présenté son rapport pour avis.

Au terme de la présentation, **M. Jean Proriol**, Président, a remercié le rapporteur pour son exposé très complet.

M. Eric Jalton a félicité à son tour le rapporteur pour son analyse qu'il a jugée « méticuleuse », et a souligné que, si le projet de loi de programme pour l'outre-mer allait effectivement dans le bon sens, il restait encore beaucoup à faire pour corriger toutes les inégalités constatées sur le terrain par rapport à la métropole, particulièrement en ce qui concernait le chômage, la mise en place de mécanismes de discrimination positives lui paraissant le mode de traitement le plus approprié. Il s'est néanmoins rallié au rapporteur pour estimer que le projet de loi permettait globalement, sous réserve de l'adoption de quelques amendements d'ajustement, d'incontestables avancées.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE III

DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

Article 33

(art. 296 *ter* [nouveau] du code général des impôts)

Taux réduit de TVA applicable aux logements évolutifs sociaux

Cet article comprend deux paragraphes.

Le **paragraphe I** prévoit, par l'ajout d'un article 296 *ter* au code général des impôts, l'application du taux réduit de TVA (2,1 %) sur les travaux de construction et les ventes de logements évolutifs sociaux en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion.

Les logements évolutifs sociaux (LES) sont une catégorie de logements sociaux spécifiques aux DOM, destinés à permettre à des ménages à très faibles revenus d'accéder à la propriété. Ce dispositif, créé par l'arrêté du 29 avril 1997, donne lieu à une subvention de l'Etat pouvant représenter jusqu'à 50 % du prix d'achat du logement. Il contribue à l'insertion sociale par l'accession à la propriété.

Dans ce secteur, les travaux de construction et les ventes sont aujourd'hui soumis au taux normal de TVA (8,5 % dans les DOM), alors que les travaux de construction et d'amélioration des logements locatifs sociaux, de même que les travaux d'amélioration des logements du parc privé bénéficient du taux réduit, soit 2,1 % dans les DOM.

Cette mesure permettra donc d'harmoniser les taux de TVA applicables en matière de logement social dans les DOM.

A la suite de l'adoption d'un amendement rédactionnel par le Sénat, la référence direct à l'arrêté interministériel modifié du 29 avril 1997 *relatif aux aides de l'Etat pour certaines formes d'accession à la propriété de logements évolutifs sociaux dans les départements d'outre-mer* a été supprimée, et remplacée par une référence à l'arrêté interministériel « (pris) en application des articles L.301-1 et L.301-2 du code de la construction et de l'habitation ».

Ces deux articles du code de la construction et de l'habitation fondent la « politique d'aide au logement ». Le premier indique notamment : « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.* ». Quant au second, il précise : « *La politique d'aide au logement* ».

comprend notamment : ... 2° Des aides publiques, accordées sous condition de ressources, aux personnes accédant à la propriété de leur logement, sous la forme d'avances remboursables sans intérêt et de prêts d'accession sociale à taux réduit ».

Le texte de l'article donne une assise précise à la notion de « production », « livraison » ou « vente » d'immeubles en faisant référence au sens du 7° de l'article 257 du code général des impôts. Cet article indique : « *Sont également soumis à la taxe sur la valeur ajoutée : ... 7° Les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles (1)* », et la note (1) précise : « *Voir les articles 243 à 259 de l'annexe II.* ». De fait, il s'agit d'un renvoi à tout un ensemble de dispositions prévoyant en pratique comment s'applique la TVA dans des cas complexes de ventes d'immeubles, par exemple (article 247) : « *Pour les mutations affectées d'une condition suspensive, le régime fiscal applicable et les bases d'imposition sont déterminés en se plaçant à la date de la réalisation de la condition.* ».

Le **paragraphe II** définit le cadre temporel d'application de la mesure, et précise qu'elle est applicable aux opérations pour lesquelles la décision d'attribution d'une aide de l'Etat intervient postérieurement à la publication de la loi.

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

Article 34

(art. 1388 *ter* [nouveau] du code général des impôts)

Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de certains travaux d'amélioration

Cet article tend à introduire dans le code général des impôts (CGI) un article 1388 *ter* qui prévoit dans les DOM un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP) pour les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration destinés à prévenir les risques naturels.

Il comprend trois paragraphes.

Le **paragraphe I** procède à l'insertion de l'article 1388 *ter* du CGI. Celui-ci comporte deux paragraphes.

Le *premier paragraphe* de l'article 1388 *ter* du CGI définit le champ d'application de la mesure.

Elle concerne les logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec l'aide de l'Etat, ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, et appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) ou à des sociétés d'économie mixte (SEM).

L'abattement (de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties) est accordé pendant cinq ans suivant l'année d'achèvement des travaux qui doivent avoir été effectués le 31 décembre 2016 au plus tard.

Les travaux doivent avoir été réalisés avec le concours financier de l'Etat, en application du 3° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, qui concerne le cas « *des aides publiques à l'investissement pour les travaux d'amélioration des logements existants réalisés par les propriétaires bailleurs, dans le parc locatif social et dans le parc privé, ainsi que par les propriétaires occupants sous condition de ressources .* »

Les travaux d'amélioration en question doivent être, conformément à un amendement adopté par le Sénat, de « gros travaux d'amélioration ». Dans le texte initial, étaient visés les travaux ayant pour objet de prémunir les logements contre les risques naturels mentionnés au I de l'article 562-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêts, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Mais le Sénat a craint qu'une définition trop précise ne soit contre-productive, dans la mesure où elle aurait rendu nécessaire *a priori* de justifier le besoin d'amélioration par un diagnostic préalable mettant en évidence une carence. Il a donc préféré s'en tenir au cas des « gros travaux d'amélioration », en imposant d'intégrer comme objectif une mise en conformité *a posteriori* à la « réglementation relative à la prévention des risques sismiques et cycloniques ».

Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'outre-mer, du ministre chargé du logement et du ministre chargé du budget précisera la nature des travaux ouvrant droit à abattement.

Cependant, au terme d'une modification du texte voulue par la commission des finances du Sénat malgré l'avis défavorable du Gouvernement, cette mesure d'abattement fiscal ne s'applique pas automatiquement dans tous les départements d'outre-mer. Car ce sont les collectivités territoriales, et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui supportent la perte de recettes fiscales liée à l'abattement, et donc disposent du pouvoir de décider de sa mise en œuvre, chacun pour ce qui le concerne.

Par cette modification, la commission des finances du Sénat, et le Sénat lui-même, ont marqué leur volonté de mettre un terme aux mesures d'allègement de fiscalité locale compensées par l'Etat, qui ont pour effet de substituer le contribuable national au contribuable local, dans des conditions qui portent atteinte au principe d'autonomie des collectivités locales.

En conséquence, le dispositif de compensation des pertes de recette par l'Etat, qui figurait au paragraphe II de l'article 34, a été supprimé par le Sénat.

La décision de la collectivité territoriale, ou de l'établissement public intercommunal résulte d'une délibération « prise dans les conditions fixées à l'article 1639 A bis » du code général des impôts. Cet article précise notamment : « *les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1er octobre pour être applicables l'année suivante* ».

Le *deuxième paragraphe* de l'article 1388 *ter* du CGI définit les conditions requises pour bénéficier de l'abattement de 30%.

Il faut pour cela que les SEM et les organismes HLM adressent au service des impôts une déclaration type identifiant les biens concernés, accompagnée des documents attestant du versement de la subvention par l'Etat et de la réalisation des travaux.

L'abattement de 30% ne peut être cumulé avec l'abattement de 30 % prévu à l'article 1388 bis du CGI sur certains logements locatifs sociaux situés dans des zones urbaines sensibles (ZUS). Il s'agit des logements qui, dans ces zones, ont bénéficié d'une exonération, ou qui ont été acquis avant 1998 en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat en application du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, ces logements pourront bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1388 *ter* du CGI à l'expiration de la période pendant laquelle l'abattement au titre des ZUS est valable, c'est-à-dire après 2006. Dans ce cas, l'abattement du présent article est appliqué pour une période de laquelle est déduite la durée d'application du précédent avantage fiscal.

Le **paragraphe II** de l'article 34 prévoyait les conditions de compensation de la perte de recettes résultant de l'abattement pour les collectivités territoriales.

La perte de recettes que représentait cet abattement de 30 % de la taxe foncière pour les collectivités territoriales ou pour leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre était compensée par une dotation versée chaque année par l'Etat, calculée dans les conditions prévues au paragraphe IV de l'article 42 de la loi de finances pour 2001, c'est-à-dire qu'elle devait être égale au montant de l'abattement multiplié par le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP) voté par les collectivités ou les EPCI l'année précédente.

Le Sénat a supprimé ce paragraphe pour la raison précédemment indiquée.

Le **paragraphe III** fixe le cadre temporel de l'application de la mesure, et prévoit sa mise en œuvre pour les logements dont les travaux ont été achevés à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la publication de la loi.

La commission a examiné un amendement du rapporteur (**amendement n°86**) visant à revenir au dispositif initial du projet de loi, qui consistait à rendre l'abattement automatique, et à compenser la charge qui en résulterait pour les collectivités locales par un financement de l'Etat.

Le rapporteur a expliqué que la modification introduite par le Sénat méconnaissait l'objectif fondamentalement visé, à savoir une mise aux normes en respect de la réglementation relative à la prévention des risques sismiques et cycloniques.

Il a soutenu que, dans la mesure où cette mise aux normes faisait l'objet d'une prescription de l'Etat, au travers des dispositions de l'article L.562-1 du code de l'environnement, il était logique que le prescripteur fût le payeur, et que l'abattement ne fût pas mis à la charge des collectivités d'outre-mer, qui connaissaient généralement des difficultés budgétaires ; mais surtout, qu'au-delà de cette argumentation de technique financière, il convenait de rappeler que l'article visait des logements collectifs sociaux, donc des bâtiments occupés par un grand nombre de personnes, et que par ailleurs les territoires d'outre-mer étaient particulièrement exposés aux risques sismiques et cycloniques.

Il a estimé qu'en conséquence, s'en remettre à des collectivités locales démunies financièrement pour instituer et financer une incitation à une mise aux normes de prévention des risques naturels, revenait en pratique à prendre une mesure sans effet, dont le coût d'opportunité se mesurerait en vies humaines à l'occasion de la prochaine catastrophe naturelle en outre-mer ; il a insisté sur le fait qu'après la catastrophe, il resterait toujours des survivants pour demander aux autorités de l'Etat pourquoi tout n'avait pas été fait pour inciter à une mise aux normes des bâtiments.

Après que **M. Eric Jalton** a exprimé son plein accord, la commission a *adopté* cet amendement et donné un *avis favorable* sur l'article *ainsi modifié*.

Article 35

(art. L. 472-1-6 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Fixation des loyers dans les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration

Cet article tend à préciser les conditions de fixation des loyers pour les logements locatifs sociaux des DOM ayant bénéficié de travaux d'amélioration avec le concours financier de l'Etat dans le cadre du dispositif PALULOS.

Il autorise, en effet, les bailleurs à procéder, après travaux d'amélioration, à une augmentation de loyers non plafonnée à 10 % par trimestre. Actuellement, ce plafonnement prévu par le quatrième alinéa de l'article L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation n'encourage pas les bailleurs de logements sociaux à réaliser les travaux de réhabilitation qui s'imposent.

Cette disposition apparaît d'autant plus pénalisante que le parc locatif social dans les DOM est relativement ancien et présente d'importants besoins de réhabilitation.

Il convient de noter que si, en métropole, les bailleurs peuvent s'exonérer de ce plafonnement à 10 % de hausse par trimestre dans certains cas, en particulier dans le cadre du conventionnement à l'aide personnalisée au logement, cette possibilité n'est pas applicable dans les DOM où il n'existe pas de logements conventionnés.

Le présent article permet donc d'aligner le régime de fixation des loyers des organismes HLM après travaux dans les DOM sur celui en vigueur en métropole.

La hausse des loyers des HLM devrait inciter les bailleurs sociaux à réhabiliter leur parc de logements. Pour les locataires, cette mesure est compensée par l'amélioration récente du niveau des aides personnalisées au logement, à l'occasion de la fusion des quatre barèmes applicables dans les DOM.

L'article 35 du projet de loi prévoit également que l'autorité administrative détermine les limites dans lesquelles les loyers peuvent être augmentés.

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

Article 35 bis (nouveau)

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

Modalité de mise en place du fonds régional d'aménagement foncier et urbain

Le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) a pour objet, selon l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme, de coordonner les interventions financières de l'Etat, des collectivités territoriales des départements d'outre-mer et de l'Union européenne, « en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables. »

Il a été créé par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, en étendant aux quatre départements d'outre-mer un dispositif antérieurement expérimenté à la Réunion et à la Martinique. Il était prévu que sa mise en œuvre s'appuierait sur une convention entre chaque collectivité territoriale et une institution financière.

Mais le décret n° 2002-666 du 29 avril 2002 *relatif aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain dans les départements d'outre-mer* a imposé aux collectivités territoriales de traiter exclusivement avec la Caisse des dépôts, et les conventions prévues n'ont jamais été signées.

L'article additionnel introduit par le Sénat vise en conséquence à conférer un caractère facultatif à l'intervention de la Caisse des dépôts, et à permettre aux collectivités de signer les conventions avec une autre institution financière, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Cependant la nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme adoptée par le Sénat crée une ambiguïté d'interprétation, puisque la formulation : « *Pour la mise en œuvre de ce dispositif, une convention peut être passée avec une institution financière chargée de regrouper les fonds et de verser les aides.* » peut laisser entendre que l'article 35 bis a pour objet de rendre facultatif la procédure de conclusion d'une convention avec une institution financière, alors que d'après la rédaction initiale, cette procédure était impérative : « *Pour la mise en oeuvre du dispositif, une convention est passée avec une institution financière chargée de regrouper les fonds et de verser les aides* ».

Le rapporteur a donc proposé un amendement rédactionnel (**amendement n°87**) visant à corriger cette ambiguïté, sous la forme suivante : « *Pour la mise en oeuvre de ce dispositif, une convention confiant la charge de regrouper les fonds et de verser les aides est passée avec une institution financière librement choisie par la collectivité territoriale.* »

Il a montré que cette rédaction permettait, non seulement de fournir une occasion d'affirmer le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais surtout de débloquer la situation en ce qui concernait les objectifs visés par le FRAFU, à savoir la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui avaient vocation à l'être, domaines où une intervention de soutien était particulièrement indispensable dans les territoires d'outre-mer.

M. Jean Proriol, Président, s'est inquiété de savoir s'il existait réellement des alternatives à la Caisse des dépôts et consignations pour le choix du partenaire financier. Le rapporteur a cité comme exemple la Banque européenne d'investissement, avec laquelle des contacts avaient déjà été pris par les autorités de Guadeloupe, et qui se montrerait particulièrement intéressée.

La commission a ensuite *adopté* cet amendement et donné un *avis favorable* sur l'article *ainsi modifié*.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Article 38

(art. L.4433-9 du code général des collectivités territoriales)

Elaboration du schéma d'aménagement régional

Cet article prévoit d'associer les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes responsables des schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'élaboration des schémas d'aménagement régional.

Institués par la loi du 2 août 1984, les schémas d'aménagement régional sont des documents d'urbanisme élaborés par les régions d'outre-mer en association avec l'Etat, les départements et les communes et approuvés par décret en conseil d'Etat.

Leur objectif est, aux termes de la loi précitée, de fixer « les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement ».

Leurs orientations s'imposent aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et aux plans d'occupation des sols (POS). Ils sont l'équivalent des directives territoriales d'aménagement (DTA) en métropole.

Depuis peu, les quatre DOM sont dotés d'un schéma d'aménagement régional :

- la Réunion, en vertu d'un décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995;
- la Martinique depuis un décret du 23 décembre 1998 ;
- la Guadeloupe par un décret n° 2001-16 du 5 janvier 2001 ;
- enfin, la Guyane par un décret n° 2002-745 du 2 mai 2002.

Ces schémas contribuent à délimiter les espaces naturels, les espaces agricoles et les espaces urbains. Compte tenu de l'importance des besoins fonciers liés à l'expansion urbaine dans certaines zones, et du fait que le schéma d'aménagement s'impose aux autres documents d'urbanisme, les communautés de communes et les communautés d'agglomération souhaitent légitimement être associées à l'élaboration de ce schéma pour faire valoir leurs préoccupations. C'est l'objet de la présente disposition.

La Sénat n'a pas modifié cet article.

La commission a émis un *avis favorable* à son adoption.

Article 41

(art. L.213-13 à L.213-20 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Offices de l'eau des départements d'outre-mer

Cet article tend à permettre aux offices de l'eau des DOM de percevoir une redevance sur les prélèvements d'eau. Il complète les dispositions introduites par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer, à l'origine de la création de ces offices.

A.— Évolution du droit de l'eau applicable aux DOM

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 prévoyait la création d'agences financières de bassin destinées à doter la politique de l'eau d'une dimension économique, afin de tenir compte du caractère limité de cette ressource.

Sur ce fondement, six agences de l'eau, dont le ressort géographique s'étend sur l'ensemble d'un bassin hydrographique, ont été instaurées en métropole. Elles sont habilitées à percevoir des redevances, d'une part au titre des prélèvements d'eau, d'autre part au titre du rejet d'effluents dans l'eau (redevances pour pollution), enfin en cas de modification du régime des eaux.

Ces redevances qui représentaient, en 2000, un montant de plus d'un milliard et demi d'euros, permettent de financer des actions de gestion de l'eau dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention.

Dès l'origine, les DOM sont pourtant restés à l'écart de ce dispositif. Si la loi de 1964 n'interdisait pas la mise en place d'agences de bassins dans ces départements, aucun décret n'est jamais intervenu pour concrétiser cette possibilité. L'absence de politique de l'eau dans les DOM a rapidement posé problème, entraînant un retard d'autant plus préoccupant dans la mise en place des infrastructures que la ressource en eau y est rare et exposée à un risque important de pollution.

Complétant la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau qui a instauré dans chaque DOM des comités de bassin, instances consultatives chargées d'élaborer des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), l'article 51 de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer a conduit à la mise en place de quatre offices de l'eau dans les DOM, inspirés des agences de bassin métropolitaines.

Ainsi, les offices de l'eau sont des établissements publics administratifs locaux qui sont rattachés aux départements, à la différence des agences de bassins qui sont placées sous la tutelle de l'Etat.

Comme les agences de bassin, les offices de l'eau sont chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

B.— Modifications apportées par l'article 41

L'article 41 du projet de loi tend à codifier les dispositions législatives relatives au fonctionnement des offices de l'eau. Il les enrichit par l'institution d'une ressource nouvelle sous la forme d'une « redevance pour prélèvement d'eau ».

Il comprend trois paragraphes.

Le **paragraphe I** insère au chapitre III du titre 1^{er} du livre II du code de l'environnement une nouvelle section intitulée « Offices de l'eau des départements d'outre-mer » comprenant huit articles numérotés L. 213-13 à L. 213-20.

Le **paragraphe II** reprend le dispositif de l'article 14-3 de la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 *relative au régime de la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*, qui a pour objet la création d'offices de l'eau dans les départements d'outre-mer, en le modifiant, sous la forme de l'article L.213-13 du code de l'environnement. En fait, c'était la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 *d'orientation pour l'outre-mer* qui avait inséré cet article 14-3 dans la loi de 1964.

Le **paragraphe III** insère les sept autres articles L.213-14 à L.213-20 dans le code de l'environnement.

Les huit articles ainsi insérés dans le code de l'environnement organisent le fonctionnement des offices de l'eau dans les départements d'outre-mer dans les conditions décrites ci-après.

Le **paragraphe IV (nouveau)** abroge l'article 14-3 de la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 *relative au régime de la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*, qui de fait a été codifié au paragraphe II.

Le **paragraphe V (nouveau)** institue un gage financier (taxe additionnelle sur le tabac et l'alcool) afin de contrebalancer la baisse de la redevance décidée par le Sénat dans le cas de l'irrigation des terres (au IV de l'article L.213-13).

Article L. 213-13 du code de l'environnement

Institution des offices de l'eau dans les DOM

Cet article reprend l'intégralité des dispositions de l'article 14-3 de la loi de 1964, concernant :

– les missions des offices (paragraphe I) : ils assurent le suivi des ressources en eau, l'assistance technique aux maîtres d'ouvrages ou encore la formation et l'information en matière de gestion de l'eau. Sur proposition des comités de bassin, ils peuvent également programmer et financer des travaux ;

– la composition de leur conseil d'administration (paragraphe II) : celui-ci comprend des personnalités qualifiées dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, des représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes ayant

des compétences dans le domaine de l'eau, des usagers, des milieux socio-professionnels, des associations de consommateurs et de protection de l'environnement. Les représentants des collectivités et établissements ou syndicats locaux occupent au moins la moitié des sièges. La présidence est assurée par le président du Conseil général, qui nomme le directeur après avis du préfet ;

– le régime de leur personnel (paragraphe III), qui est aligné sur celui de la fonction publique territoriale ;

– leurs ressources (paragraphe IV) , qui selon la rédaction de l'article 14-3 de la loi de 1964, sont au nombre de trois, à savoir les subventions, les redevances pour services rendus, et enfin les ressources financières prévues par les lois et règlements en vigueur.

La codification opérée par le nouvel article L.213-13 s'accompagne de deux modifications :

– l'ajout, parmi les ressources, de la possibilité d'établir, « sur proposition du comité de bassin et dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention », des « redevances pour prélèvement d'eau », dont le régime est précisé par les articles L.213-14 à L.213-14 suivants ;

– la disparition, sans réelle portée juridique puisque la mise en place des offices de l'eau est d'ores et déjà effectuée, de la mention finale qu'un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application de l'article.

Article L. 213-14 du code de l'environnement

Etablissement de la redevance pour prélèvement d'eau

L'article L. 213-14 fixe les caractéristiques de la redevance pour prélèvement d'eau.

Il convient à cet égard de rappeler le problème d'inconstitutionnalité qu'a soulevé l'établissement des redevances perçues par les agences de bassin en métropole. En effet, si la loi sur l'eau de 1964, par ses articles 13 et 14-2, a accordé aux agences de bassin le droit d'établir et de percevoir des redevances, elle a laissé au pouvoir réglementaire, via le décret 66-700 du 14 septembre 1966, le soin de fixer le montant et le taux de ces redevances, et les catégories de personnes assujetties.

Or le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°82-124 du 23 juin 1982, a classé ces redevances dans la catégorie « des impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ».

En donnant directement une assise législative complète à la « redevance pour prélèvement d'eau », le projet de loi de programme pour l'outre-mer surmonte donc d'emblée une difficulté constitutionnelle qui reste en suspens en métropole.

Le *paragraphe I* de l'article L. 213-14 du code de l'environnement autorise les offices de l'eau, sur proposition des comités de bassin, à arrêter un programme pluriannuel d'intervention déterminant les actions et travaux qu'ils envisagent de conduire et les conditions de leur financement.

Le *paragraphe II* habilite les offices de l'eau, sur proposition des comités de bassin, à établir et à percevoir une redevance pour prélèvement d'eau en vue de financer le programme précité.

Le *paragraphe III* précise que cette redevance est due par toute personne publique ou privée effectuant des prélèvements d'eau dans le milieu naturel.

Le *paragraphe IV* indique que son montant est obtenu en appliquant au volume d'eau prélevé pendant une année un taux qui diffère selon l'usage qui en est fait. L'article L. 213-14 distingue à cet effet :

- les prélèvements d'eau destinés à l'alimentation en eau potable ;
- les prélèvements d'eau réalisés pour l'irrigation des terres agricoles ;
- enfin, les prélèvements d'eau destinés aux autres activités économiques.

Le taux applicable est déterminé par le conseil d'administration de l'office après avis conforme du comité de bassin. L'article L. 213-14 détermine cependant les limites dans lesquelles ces taux doivent être définis. Elles sont présentées dans le tableau suivant :

Nature des prélèvements	Limites dans lesquelles doit être fixé le taux de la redevance
prélèvements d'eau destinés à l'alimentation en eau potable	entre 0,5 centime d'euros/m ³ et 5 centimes d'euros/m ³
prélèvements d'eau réalisés pour l'irrigation des terres agricoles	entre 0,1 centime d'euros/m ³ et 0,5 centime d'euros/m ³
prélèvements d'eau destinés aux autres activités économiques	entre 0,25 centime d'euros/m ³ et 2,5 centimes d'euros/m ³

Le Sénat a ramené la valeur maximale du taux de redevance dans le cas de l'irrigation des terres agricoles de 1 à 0,5 centime d'euros/m³.

Il est précisé que lorsque le prélèvement est destiné à plusieurs usages, la redevance est calculée au prorata des volumes utilisés pour chaque usage.

Le *paragraphe V* énumère les prélèvements d'eau exonérés de la redevance :

- les prélèvements effectués en mer ;

- les exhaures de mines ainsi que les prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains, dans la mesure où l'eau prélevée n'est pas utilisée directement à des fins domestiques, industrielles ou agricoles ;
- les prélèvements liés à l'aquaculture ;
- les prélèvements destinés à la réalimentation de milieux naturels ;
- les prélèvements destinés à la lutte contre l'incendie ;
- les prélèvements d'eau destinés à la production d'énergies renouvelables ;
- les eaux souterraines prélevées lors d'un drainage réalisé en vue de maintenir à sec des bâtiments ou des ouvrages.

Le *paragraphe VI* précise en outre que la redevance n'est pas due lorsque le volume d'eau prélevé est inférieur à 50 000 mètres cube par an.

Enfin, le *paragraphe VII* prévoit le cas où s'il s'avère impossible de mesurer les volumes d'eau prélevés, en indiquant que la redevance est alors calculée en fonction d'un volume forfaitaire propre à chaque type d'activités.

Ces volumes forfaitaires sont fixés dans conditions déterminées par décret, après avis du comité national de l'eau.

Selon les estimations réalisées par le ministère de l'écologie et du développement durable, la création de cette redevance devrait rapporter entre 1,375 millions d'euros (hypothèse de taux minimal) et 13,64 millions d'euros (hypothèse de taux maximal) aux quatre offices de l'eau dans les DOM.

ESTIMATION DU PRODUIT DE LA REDEVANCE POUR PRÉLÈVEMENT D'EAU

	Volume prélevé (en millions de m ³)	Recettes annuelles évaluées (en millions d'euros)	
		Taux minimal	Taux maximal
Guadeloupe	64	0,290	2,89
Guyane	17	0,09	0,85
Martinique	72	0,235	2,35
La Réunion	238	0,760	7,55
TOTAL	391	1,375	13,64

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable.

Article L. 213-15 du code de l'environnement

Contrôle de l'assiette de la redevance pour prélèvement d'eau

L'article L. 213-15 du code de l'environnement instauré par le présent projet de loi définit les conditions dans lesquelles l'office de l'eau contrôle les éléments permettant de vérifier l'assiette de la redevance.

Le *paragraphe I* prévoit que le contrôle peut être effectué sur pièces et sur place.

Le *paragraphe II* précise que dans l'hypothèse d'un contrôle sur pièces, l'office est fondé à demander la production de toute pièce permettant de contrôler le volume prélevé.

Le *paragraphe III* indique qu'en cas de contrôle sur place, l'office doit informer préalablement le redevable qu'il peut se faire assister par un conseil de son choix pendant les opérations de contrôle.

Le *paragraphe IV* spécifie que, dans tous les cas, l'office est tenu de notifier aux redevables les résultats du contrôle.

Le *paragraphe V* mentionne qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application de l'article.

Article L. 213-16 du code de l'environnement

Pouvoirs de collecte d'informations des offices de l'eau

L'article L. 213-16 du code de l'environnement définit trois dimensions du pouvoir des offices de l'eau en matière de collecte d'informations.

Le *paragraphe I* leur reconnaît un droit de communication qui leur permet de prendre connaissance et, au besoin, copie des documents détenus par des tiers en vue de leur utilisation à des fins d'assiette ou de contrôle de la redevance.

Le *paragraphe II* prévoit que les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative, doivent communiquer à l'office, sur sa demande, les documents de service en leur possession nécessaires à l'accomplissement du contrôle de l'assiette.

Enfin, afin de lever des résistances à la fourniture d'information qui pourraient être motivées par la crainte des effets d'une divulgation publique, le *paragraphe III* étend l'obligation de secret professionnel définie à l'article 226-13 du code pénal à toutes les personnes intervenant dans l'assiette, le recouvrement, le contrôle ou le contentieux des redevances.

Article L. 213-17 du code de l'environnement

Conditions d'une fixation d'office de la redevance

L'article L. 213-17 prévoit les conditions dans lesquelles la redevance peut être établie d'office.

Le *paragraphe I* définit les trois circonstances pouvant conduire à cette fixation d'office :

- lorsque les personnes n'ont pas produit la déclaration des éléments nécessaires à leur calcul dans le délai fixé par la loi ;
- lorsqu'elles se sont abstenues de répondre aux demandes de renseignements, justifications ou éclaircissements présentées par l'office ;
- lorsqu'elles ont refusé de se soumettre au contrôle ou ont fait obstacle à son déroulement.

Le *paragraphe II* établit que, dans ce dernier cas, les suppléments de droits mis à la charge du redevable sont majorés de 100 %.

Le *paragraphe III* précise les droits de l'assujetti à une taxation d'office : il est informé des bases ou éléments servant au calcul de la redevance au moins trente jours avant le recouvrement par une notification détaillant les modalités de déterminations de ces bases et le montant retenu, et lui signalant qu'il peut présenter ses observations dans le même délai.

Il est indiqué que la notification interrompt la prescription. Le régime de prescription est fixé par l'article L.213-18 du code de l'environnement.

Article L. 213-18 du code de l'environnement

Régime de prescription

L'article L. 213-18 du code de l'environnement indique que les omissions partielles ou totales constatées dans l'assiette des redevances, les insuffisances, les inexactitudes ou les erreurs d'imposition peuvent être réparées par l'office jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle la redevance est due.

Article L. 213-19 du code de l'environnement

Régime de la réduction rétrospective de la charge

L'article L. 213-19 prévoit que l'office peut prononcer d'office le dégrèvement ou la restitution de redevances et pénalités qui n'étaient pas dues, et qu'il a la possibilité d'accorder des remises partielles ou totales de redevances et pénalités, sur demande motivée du redevable.

Article L. 213-20 du code de l'environnement

Modalités de recouvrement des redevances

L'article L. 213-20 du code de l'environnement prévoit que les titres de recettes relatifs à la redevance sont établis et rendus exécutoires par le directeur de l'office. Le recouvrement est effectué par le comptable de l'office comme en matière de contributions directes. La date d'exigibilité est fixée au dernier jour du mois qui suit la mise en recouvrement. La date limite de paiement, au-delà de laquelle le montant de la redevance est majoré de 10 %, est fixée au 15 du deuxième mois suivant la mise en recouvrement. Enfin, ne sont pas mis en recouvrement les redevances ou suppléments de redevance inférieurs à 100 euros.

La commission a *adopté* sur l'article 41 deux amendements du rapporteur.

Le premier (**amendement n°88**), rattaché à l'article L.213-13 [nouveau] du code de l'environnement, visait à insérer, dans la liste des ressources de l'office de l'eau, une redevance sur la pollution, dont les caractéristiques seraient définies par un décret en conseil d'Etat.

Le second (**amendement n°89**) concernait l'aménagement des caractéristiques de la redevance pour prélèvement, faisant l'objet de l'article L.213-14 [nouveau] du code de l'environnement.

Le rapporteur a expliqué qu'il visait à mieux adapter la redevance pour prélèvement d'eau à la réalité des situations locales en outre-mer, et particulièrement en Guadeloupe ; qu'en effet, la pratique administrative consistant à accorder, aux propriétaires des terrains traversés par les canalisations, un accès gratuit à l'eau en contrepartie d'une servitude de passage avait abouti à des taux de déperdition jusqu'à la consommation facturée pouvant atteindre 50% à 60% ; que la mise en place d'une taxe payée par toute personne effectuant un prélèvement d'eau, en général une collectivité locale, aboutirait donc, avec le dispositif proposé, dans la mesure où cette taxe serait inévitablement répercutée sur le consommateur final, à faire supporter une fois de plus la charge sur les seuls consommateurs officiels. Il a indiqué que l'aménagement proposé consistait à assimiler le prélèvement direct et gratuit à partir d'une canalisation tiers à un prélèvement en milieu naturel ; qu'ainsi serait créé un dispositif qui inciterait l'office de l'eau à utiliser ses pouvoirs d'investigation et de contrôle pour étendre le champ des assujettis à la redevance, en repérant et taxant les bénéficiaires d'un branchement à une canalisation tiers.

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

TITRE V

CONTINUITÉ TERRITORIALE

Article 42

Instauration d'une dotation de continuité territoriale

Cet article instaure une dotation de continuité territoriale au profit des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion ainsi que de la collectivité départementale de Mayotte, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna.

Cette dotation qui sera versée par l'Etat est destinée à faciliter le déplacement des résidents entre les collectivités ultramarines précitées et la métropole. Elle permettra l'attribution d'une aide au passage aérien des résidents qui, selon l'exposé des motifs du projet de loi, serait forfaitaire et limitée à un voyage par an et par résident.

Cette aide au transport aérien s'inspire, dans son principe, des dispositifs mis en place par la France au profit des résidents de Corse, et par l'Espagne au profit des résidents des Canaries et des Baléares.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, la dotation de continuité territoriale s'élèverait à trente millions d'euros par an. Elle sera inscrite chaque année en loi de finances et évoluera comme la dotation globale de fonctionnement.

Les modalités de répartition de cette dotation entre ces collectivités seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Le rapporteur a présenté un amendement ayant pour objet d'étendre l'utilisation de la dotation de continuité territoriale aux liaisons inter-îles (**amendement n°90**).

Il a expliqué que cet amendement visait particulièrement les cas de Saint-Pierre et Miquelon, de Wallis et Futuna, de l'archipel de la Guadeloupe (surtout pour les liaisons avec la Désirade et Marie-Galante), mais était formulé de manière à pouvoir s'appliquer aussi à la Guyane, sur la liaison par-dessus la forêt amazonienne entre Cayenne et Saül ou Maripasoula ; que cette extension du champ d'utilisation de la dotation de continuité territoriale concernait aussi bien le transport de passagers, que le transport de fret, afin de permettre, en tant que de besoin, une diminution du coût de transport des matériaux de construction en direction des îles ou des zones à désenclaver.

Il a indiqué que la rédaction retenue laissait à la collectivité territoriale concernée le choix d'étendre ou non le bénéfice du soutien au fret, et lui permettait

de fixer elle-même les axes de communication sur lesquels il s'appliquerait, afin qu'elle se trouvât en mesure de partager au mieux l'enveloppe de dotation de continuité territoriale mise à sa disposition entre les liaisons internes et la liaison aérienne vers la métropole.

M. Jean Proriol, Président, a noté qu'il s'agissait de permettre le redéploiement de l'enveloppe de la dotation, et non de l'augmenter. **M. Joël Beaugendre** a observé que la dotation de continuité territoriale risquant de toute façon de ne pas être consommée totalement, si elle était fixée en fonction d'un droit reconnu à chaque résident, il s'agirait pour les collectivités territoriales concernées d'obtenir le droit d'utiliser les crédits non consommés au soutien des communications internes. **M. Eric Jalton**, tout en soulignant que les modalités de fixation de la dotation de continuité territoriale n'étaient pas encore connues, a indiqué qu'il se réjouissait de voir le rapporteur défendre cet amendement, qui répondait à un besoin spécifique de l'outre-mer, la réalité géographique de « l'archipel » et de la « double insularité » y revêtant une importance particulière.

La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur et émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 42 *ainsi modifié*.

*

* *

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des articles 33, 34, 35, 38, 41 et 42 du projet de loi (n° 881) de programme pour l'Outre-Mer, adopté par le Sénat, modifié par les amendements figurant ci-après.

*

* *

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 34

Amendement n° 86

I.– Rédiger ainsi les deux premiers alinéas de cet article :

« I.– Après l'article 1388 *bis* du code général des impôts, il est inséré un article 1388 *ter* ainsi rédigé :

« *Art. 1388 ter.* - I.– Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion et sauf délibération contraire des collectivités territoriales ou des groupements dotés d'une fiscalité propre, prise dans les conditions fixées à l'article 1639 A *bis*, la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements à usage locatif mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, appartenant à des organismes ou à des sociétés d'économie mixte cités aux articles L. 411-2, L. 472-1-1 et L. 481-1-1 du même code, fait l'objet d'un abattement de 30 % lorsque ces logements font l'objet de travaux d'amélioration, avec le concours financier de l'Etat en application du 3° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, ayant pour objet de les conforter vis-à-vis des risques naturels prévisibles énumérés au I de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. »

II.– En conséquence, rétablir le paragraphe II suivant :

« II.- L'Etat compense, chaque année, la perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des dispositions de l'article 1388 *ter* du code général des impôts.

Cette compensation est calculée dans les conditions prévues aux deuxième, troisième et quatrième alinéas du IV de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000). »

Article 35 bis [nouveau]

Amendement n° 87

Rédiger ainsi cet article :

« Le troisième alinéa de l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Pour la mise en oeuvre de ce dispositif, une convention confiant la charge de regrouper les fonds et de verser les aides est passée avec une institution financière librement choisie par la collectivité territoriale. »

Article 41

(article L. 213-13 du code de l'environnement)

Amendement n° 88

Après le cinquième alinéa (4°) du IV de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 5° D'une taxe sur la pollution dont les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

(article L. 213-14 du code de l'environnement)

Amendement n° 89

I. Rédiger ainsi les II et III de cet article :

« II. – Sur proposition du comité de bassin et dans le cadre du programme pluriannuel ci-dessus mentionné, l'office établit et perçoit une redevance pour prélèvement de l'eau sur les personnes publiques ou privées prélevant gratuitement l'eau, soit dans le milieu naturel, soit à partir d'une canalisation tiers. La redevance est calculée en appliquant des taux qui tiennent compte de l'usage de l'eau prélevée.

« III. – Dans le cas où elle est établie, la redevance pour prélèvement d'eau est assise sur la part du volume annuel d'eau prélevé ayant fait l'objet d'un ou plusieurs usages identifiés à l'avantage de la personne effectuant le prélèvement. Elle est due par la personne effectuant le prélèvement à due proportion de cet avantage. Les obligations de déclaration auxquelles sont assujettis ceux qui prélèvent de l'eau dans les milieux naturels sont fixées par décret. »

II. En conséquence, dans le dernier alinéa du IV de cet article, substituer aux mots : « utilisés pour chaque usage » les mots : « consommés par chaque usage ».

III. En conséquence, rédiger ainsi le VII de cet article :

« VII. – En l'absence de mesure des volumes prélevés, la redevance est calculée, en fonction des usages identifiés, d'après des volumes annuels forfaitaires.

« La valeur des volumes forfaitaires spécifiques à chaque usage est fixée dans des conditions déterminées par décret, après avis du comité national de l'eau. »

Article 42

Amendement n° 90

Compléter le deuxième alinéa de cet article par la phrase suivante :

« Elle peut être employée pour partie à faciliter le transport de passagers et de fret sur des axes essentiels de communication interne que la collectivité définit. »