



N° 1365

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, après déclaration d'urgence, *pour*
l'accélération des programmes de construction et d'investissement
publics et privés (n° 1360),

PAR MME LAURE DE LA RAUDIÈRE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	11
I.— AUDITION DE DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE EN CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE	11
II.— EXAMEN DES ARTICLES	25
TITRE I^{ER} : FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	25
<i>Article additionnel avant l'article premier</i> : Modification du titre premier.....	26
<i>Article 1^{er}</i> : Dérogation temporaire aux règles de construction en limite séparative prévues par les plans locaux d'urbanisme.....	26
<i>Article 2</i> : Mobilisation des terrains publics dans le cadre d'opérations d'intérêt national.....	28
<i>Après l'article 2</i>	31
<i>Article additionnel après l'article 2</i> : Possibilité pour les organismes HLM d'acquérir directement en VEFA plus de 50 % des logements d'une même opération immobilière.....	32
<i>Après l'article 2</i>	32
<i>Article additionnel après l'article 2</i> : Réduction des délais de prescription des fouilles d'archéologie préventive.....	36
<i>Article additionnel après l'article 2</i> : Réduction des délais d'engagement des fouilles d'archéologie préventive.....	36
<i>Après l'article 2</i>	37
TITRE II : FACILITER LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT	40
<i>Article 3</i> : Cession de créances.....	40
<i>Après l'article 3</i>	44
<i>Article 4</i> : Recours à la procédure négociée pour les entreprises de réseau.....	45
<i>Après l'article 4</i>	46
<i>Article 5</i> : Déclassement par anticipation du domaine public hospitalier.....	46
<i>Après l'article 5</i>	48
<i>Article additionnel après l'article 5</i> : Création d'un code de la commande publique.....	49
<i>Article additionnel après l'article 5</i> : Demande de rapport gouvernemental sur la publicité des appels publics à la concurrence.....	49

<i>Article additionnel après l'article 5 : Suspension provisoire du privilège du Trésor</i>	49
<i>Après l'article 5</i>	50
TITRE III : HABILITATIONS	51
<i>Article 6 : Habilitation du Gouvernement à proposer par ordonnance un régime d'autorisation simplifiée des ICPE</i>	51
<i>Article additionnel après l'article 6 : Information de la commune par l'autorité préfectorale d'une demande d'autorisation d'installations classées</i>	58
<i>Article 7 : Réforme par voie d'ordonnance de l'indemnité temporaire de retraite versée aux pensionnés civils et militaires de l'État résidant en outre-mer</i>	58
TABLEAU COMPARATIF	65
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	81

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 4 décembre 2008, dans un discours prononcé à Douai, le Président de la République annonçait la mise en œuvre d'un plan ambitieux de relance de l'économie française, à la mesure de l'ampleur de la crise économique que connaît notre pays actuellement.

Le Chef de l'État y soulignait le caractère structurel de cette crise, estimant qu'elle devrait « transformer pour longtemps l'économie, la société, la politique » et qu'elle appelait dès lors des réponses fortes et imaginatives.

Les choix structurants et stratégiques effectués par le gouvernement doivent permettre à la France de ne pas sortir exsangue de la crise, comme cela a été le cas par le passé lors de précédents plans de relance, mais d'en sortir plus compétitive.

Le plan de relance ainsi bâti et soumis aujourd'hui à l'examen du Parlement repose principalement sur un effort d'investissement massif.

D'une part, parce que c'est **la meilleure manière de soutenir l'activité et donc de maintenir l'emploi** : si on accélère les versements de l'État aux grandes entreprises publiques, aux collectivités territoriales ou aux PME, ces acteurs essentiels de notre économie vont pouvoir investir dans la construction d'infrastructures, prendre des contrats et mener à bien des projets de développement. Ces investissements conditionnent le développement de notre activité de court terme. Chaque fois, ce sont des contrats en plus, des emplois nouveaux et des richesses produites !

D'autre part, parce que **c'est en investissant qu'on prépare l'avenir**. Quand l'État met de l'argent dans l'enseignement et dans la recherche, on prépare les générations futures à construire la France de demain ; quand les grandes entreprises publiques mettent de l'argent dans des lignes à grande vitesse, on modernise le territoire et on le rend plus attractif.

D'un montant de 26 milliards d'euros, ce plan de relance économique vient compléter les mesures déjà prises pour sécuriser notre système bancaire — garantie des fonds propres des banques — et permettre à nouveau l'attribution de crédit que ce soit pour les entreprises, pour les particuliers, ou encore pour relancer le secteur du logement avec le doublement du prêt à taux zéro et celui de l'automobile avec l'instauration d'une prime à la casse.

Ce plan retient un large éventail de mesures, en particulier en matière d'investissement : l'accélération des investissements publics, l'investissement pour le logement, le renforcement des entreprises ou encore l'allègement des procédures d'appels d'offres... Afin de soutenir l'activité, le plan prévoit aussi des **actions concrètes vis-à-vis du financement de l'emploi dans les TPE** par une exonération des charges sociales au niveau du SMIC de tout nouvel emploi créé et, surtout, **le plan n'oublie pas les ménages les plus fragilisés en attribuant une prime de solidarité active de 200 euros dès le mois d'avril 2009 aux futurs allocataires du RSA.**

La désignation d'un responsable ministériel en charge du plan de relance est le signe de l'importance de la réalisation des objectifs du plan. C'est aussi **la garantie d'un pilotage transverse et efficace** de l'ensemble des mesures du plan de relance.

Du fait de son caractère exceptionnel et temporaire, **le plan de relance relève d'une nouvelle mission budgétaire spécifique, intitulée « Plan de relance de l'économie », qui prend place dans une loi de finances rectificative examinée par le Parlement au début de l'année 2009, de façon coordonnée par rapport au projet de loi « accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés », dont l'étude est présentée dans ce rapport.**

Le plan de relance économique prend en compte aussi, et c'est là un élément important d'originalité, les blocages que peuvent connaître les programmes de constructions et d'investissements. **Il simplifie en particulier les diverses procédures qui contribuent dans les faits à allonger les délais d'exécution des programmes d'investissements comme des marchés publics.**

Tel est bien l'objet du présent projet de loi. **Le texte qui nous est soumis comporte ainsi des mesures significatives, souvent réclamées depuis longtemps par les acteurs économiques et visant à donner plus de souplesse au régime d'autorisation de constructions de logements comme à faciliter les programmes d'investissements publics aussi bien que privés.**

Ces mesures, que la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examinées avec la plus grande attention, leur apportant les améliorations qui lui paraissaient nécessaires, visent en définitive à rendre effectives les dispositions arrêtées, par ailleurs, dans le projet de loi de

finances rectificative pour 2009, qui portent, elles, sur les grands paramètres budgétaires.

Face à la crise multiforme que nous vivons, les décisions se doivent d'être ambitieuses et volontaristes. Ce projet de loi prend place dans un effort public plus large mené de manière continue au cours des dernières années pour stimuler notre économie, soutenir nos petites et moyennes entreprises, simplifier les principes applicables aux marchés publics et, plus largement, la règle de droit, afin de donner à la France les moyens de sortir de la crise plus forte et mieux armée dans la compétition internationale.

Votre rapporteur vous demande de poursuivre résolument cette action au profit des Français, en adoptant le présent projet de loi.

LE PLAN DE RELANCE : MONTANTS MOBILISÉS ET DÉCLINAISON

Le plan mobilise 26 milliards – soit 1,3 % du PIB – pour soutenir l’activité économique :

- 11,6 milliards de soutien à la trésorerie des entreprises, à travers notamment le remboursement accéléré de créances détenues sur l’État par ces entreprises ;
- 10,5 milliards d’investissements publics, partagés entre l’État pour 4 milliards, les entreprises publiques pour le même montant et les collectivités territoriales pour 2,5 milliards ;
- 2 milliards pour les secteurs les plus exposés à la crise comme le logement et l’automobile ;
- 2 milliards pour les mesures de soutien à l’emploi et en faveur des revenus des ménages les plus modestes.

3 projets de loi et 9 décrets mettent en œuvre ces mesures :

3 projets de loi :

- le projet de loi de finances rectificative pour 2008 inclut l’aménagement des règles de publicité du privilège du Trésor et les dispositions fiscales du plan de relance
- le projet de loi de finances rectificative pour 2009 portant relance de l’économie prévoit les dépenses de l’État au titre du plan de relance ;
- le présent projet de loi pour l’accélération des programmes de construction et d’investissements publics et privés comporte des mesures de simplification et d’accélération des procédures, notamment en matière de construction, de procédures administratives et de commande publique ;

Le premier de ces projets de loi a été adopté par le Parlement fin décembre 2008. Les deux autres projets de loi doivent être étudiés — sauf changement d’ordre du jour — à partir du 7 janvier 2009 à l’Assemblée nationale.

9 décrets procèdent aux modifications réglementaires nécessaires pour :

- créer la prime de solidarité active et l’aide à l’embauche exceptionnelle en faveur des petites entreprises ;
- doubler le prêt à taux zéro ;
- organiser le remboursement mensuel de la TVA ;
- assouplir la publicité du privilège du Trésor ;
- aménager les règles relatives à l’urbanisme et à la commande publique.

7 de ces décrets ont été adoptés en Conseil des Ministres le 19 décembre 2008 ; 2 autres mesures réglementaires – concernant la TVA et la publicité du privilège du Trésor – seront adoptées dans les prochains jours.

LES PRINCIPALES MESURES DU PLAN DE RELANCE

▪ **les mesures fiscales s’articulent en 3 volets :**

- **soutenir l’investissement des entreprises** : le dégrèvement de taxe professionnelle annoncé par le Président de la République le 23 octobre sera complété par une modification des coefficients d’amortissement accéléré, afin d’inciter les entreprises à investir en 2009 ;
- **améliorer la trésorerie des entreprises** : les crédits de TVA pourront être remboursés selon un rythme mensuel et non plus trimestriel, l’État remboursera aux entreprises, dès le début 2009, les excédents d’acomptes d’IS ainsi que les créances de crédit d’impôt recherche et de report en arrière de déficits dont elles disposent ;
- **soutenir la construction de logements privés** : le prêt à taux zéro sera doublé à compter de 2009.

▪ **Les dépenses budgétaires visent 3 domaines prioritaires :**

Le projet de loi de finances rectificative pour 2009 portant relance de l'économie ouvre les crédits nécessaires aux dépenses de l'État au titre du plan de relance, soit 9,8 milliards en crédits de paiement.

- **l'effort exceptionnel d'investissement de l'État représente 4 milliards** en autorisations d'engagement et 2,7 milliards en crédits de paiement en faveur d'équipements structurants, tant en matière de défense que dans les domaines civils - transports, enseignement supérieur et recherche, patrimoine ;
- **le soutien à l'investissement et à l'emploi des entreprises** se traduit par **4,6 milliards** en autorisations d'engagement et 5,6 milliards en crédits de paiement, dont 3 milliards de dotation au fonds stratégique d'investissement ; hors FSI, ces crédits sont destinés au financement de mesures en faveur de l'emploi, notamment l'aide à l'embauche dans les petites entreprises, de l'aide au remplacement de véhicules anciens et de mesures de soutien aux PME. Ces montants comprennent également une provision de 1 milliard destinée au financement du relèvement des avances — passage de 5 % à 20 % — consenties sur les marchés publics passés par l'État ;
- **les mesures en faveur du logement et de la solidarité - 1,9 milliard en autorisations d'engagement** et 1,5 milliard en crédits de paiement - sont destinées à renforcer l'effort de l'État en faveur de la construction et de la rénovation urbaine, et à financer la prime de solidarité active en faveur du pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Le projet de loi de finances rectificative apporte également **un soutien aux collectivités locales**, premier investisseur public, afin qu'elles puissent prendre toute leur place dans la réponse à la crise économique. A ce titre, est prévu le versement anticipé du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) en faveur des collectivités qui s'engageront à augmenter leurs investissements en 2009 d'au moins un euro supplémentaire par rapport à la moyenne annuelle d'investissement des trois dernières années. Le coût est estimé à 2,5 milliards et il pourra être plus élevé si cette mesure recueille une large adhésion des collectivités locales.

Afin de garantir que les crédits ouverts par la loi de finances rectificative seront consacrés à la mise en œuvre effective du plan de relance et non à d'éventuelles autres dépenses, l'intégralité de ces crédits relève d'une mission budgétaire unique, créée pour une durée de 2 ans et intitulée « Plan de relance de l'économie ».

IMPACT DU PLAN DE RELANCE

en Md€	Plan	Impact sur le déficit budgétaire	
		2009	2010
Recettes de l'Etat	10,5	9,2	-0,5
<i>Remboursement des crédits d'impôt CIR</i>	3,8	3,8	-1,0
<i>Remboursement des crédits d'impôt RAD</i>	1,8	1,8	-0,3
<i>Mensualisation du remboursement de la TVA</i>	3,6	3,6	
<i>Amortissement exceptionnel</i>	0,7		0,7
<i>Doublement du PTZ</i>	0,6		0,1
Dépenses de l'Etat	11,5	9,9	1,6
<i>Programme exceptionnel d'investissement public</i>	4,0	2,7	1,4
<i>Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi (hors dotation FSI)</i>	2,6	2,6	
<i>Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité</i>	1,9	1,5	0,1
<i>Paiement des dettes envers les fournisseurs de la Défense</i>	0,5	0,5	0,0
<i>FCTVA</i>	2,5	2,5	0,0
Dépenses des administrations sociales (crèches, maisons de retraite)	0,1		
Investissement des entreprises publiques	4,0		
Total	26,0	19,1	1,0

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— AUDITION DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE EN CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE

La commission a entendu M. Patrick Devedjian, ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance, lors de sa réunion du lundi 22 décembre 2008.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Je suis très heureux d'accueillir M. le ministre chargé du plan de relance, Patrick Devedjian. Monsieur le ministre, nous vous recevons pour la première fois, mais notre commission souhaite vous revoir régulièrement tout au long de l'année 2009. Vous allez nous éclairer sur le plan de relance annoncé à Douai, le 4 décembre, par le Président de la République.

Très rapidement, le Gouvernement a mis en place les textes qui sont aujourd'hui à l'étude. On nous reproche d'aller vite, mais compte tenu des difficultés, je suis heureux que le Gouvernement soit allé aussi vite qu'il l'a pu, et qu'en deux semaines deux textes aient été déposés, dont nous serons saisis en séance publique à partir du 7 janvier.

M. Patrick Devedjian, ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance. Monsieur le président, s'agissant de notre célérité, je plaide d'autant plus coupable que, samedi, le Gouvernement a publié les décrets d'application mettant en œuvre les mesures d'ordre réglementaire sur la simplification.

Le plan de relance pour l'économie est un ensemble, puisqu'il mobilise 26 milliards d'euros, dont 11,5 milliards de soutien à la trésorerie des entreprises et 10,5 milliards d'interventions de l'État, notamment par des mesures d'investissements et de soutien à l'activité et à l'emploi, et 4 milliards d'investissements par les entreprises publiques.

La réussite de ce plan tient à notre capacité à aller vite. La crise n'attend pas : elle est grave, lourde et crée 40 000 chômeurs par mois. L'État en tire les conséquences en termes budgétaires. Ainsi, la totalité des crédits sera engagée dès 2009 et les trois quarts seront effectivement payés au cours de cette année. Tel est notre objectif. Notre action doit être massive et rapide.

Mais la clé de notre réussite est aussi notre capacité à nous mobiliser. Le plan sollicite beaucoup d'acteurs, et d'abord l'État et les entreprises, notamment publiques. Il repose sur notre aptitude à mener à bien très vite les projets. Il nous invite à anticiper. L'investissement en est le moteur ; la solidarité envers les ménages les plus défavorisés en est le complément indispensable. Certains ont plaidé pour plus de consommation, d'autres pour plus

d'investissements. Notre plan donne la priorité à l'investissement, mais il comporte un volet important d'aide aux plus défavorisés.

Les collectivités territoriales seront aussi très présentes : d'abord au travers des contrats de projet, ensuite grâce à des programmes de développement et de modernisation des itinéraires, qui contribuent à améliorer la compétitivité de notre territoire dans des domaines aussi stratégiques que les infrastructures, les universités et la recherche.

Les collectivités qui réalisent 70 % des investissements civils publics seront les principaux vecteurs de la conduite des équipements locaux. C'est tout le sens de la mesure de remboursement anticipé de la TVA qui porte sur 2 milliards d'euros – je m'en expliquerai peut-être plus précisément.

Pour que la cohérence soit totale, il fallait empêcher que cet ensemble de mesures soit freiné par des obstacles procéduraux, parfois hérités de notre culture administrative. C'est le sens de ce projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, lui-même accompagné des premiers textes réglementaires qui vont dans le même sens. Ces textes ne prétendent pas tout régler : les dispositions soumises au Parlement s'attachent à introduire des éléments de souplesse là où les règles sont particulièrement tatillonnes, comme en matière d'urbanisme.

Le premier axe consiste à faciliter la construction de logements. Comme vous le savez, le programme est de 100 000 logements. Deux dispositions législatives sont soumises au Parlement. La première ouvre la faculté aux organes délibérants des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale – EPCI – de simplifier les règles de mitoyenneté. Ainsi, les collectivités qui le souhaitent, et elles seules, pourront exploiter un potentiel plus significatif en vue de la construction ou de l'agrandissement de logements. La seconde disposition s'attache à libérer au plus vite les biens vidés par l'État ou ses établissements publics dans le périmètre des opérations d'intérêt national – OIN. Dans ce cadre juridique, l'État pourra réaliser plus rapidement ses opérations importantes d'aménagement du territoire, par exemple les zones portuaires.

Concernant l'urbanisme, un décret important vient également d'être adopté par le conseil des ministres de vendredi : l'extension de la durée de validité des permis de construire, portée de deux à trois ans. Cela évitera de bloquer certains programmes qui ont pris du retard, et qui pourront peut-être ainsi obtenir des financements. Ceci, s'ajoutant à la possibilité d'augmenter de 20 % les droits à construire sur certaines parcelles, permettra d'équilibrer des opérations qui ne l'étaient pas.

Le deuxième axe consiste à faciliter les programmes d'investissements. Une première disposition tend à améliorer les conditions de recours aux PPP – partenariats public privé –, en facilitant notamment les cessions de créance.

Une deuxième disposition précise la loi du 28 juillet sur les contrats de partenariat, en permettant aux opérateurs de réseaux – énergie, eau, transports... – de recourir à la procédure négociée pour les contrats de partenariat public privé.

Une troisième disposition s'attache à faciliter les opérations de restructuration hospitalière, en permettant aux établissements de mobiliser mieux et plus vite leurs capacités d'autofinancement. Ils pourront percevoir plus rapidement les produits de la cession d'immeubles.

Par ailleurs, deux décrets, examinés la semaine dernière, simplifient les règles des marchés publics, par exemple en relevant les seuils et en les alignant sur les seuils européens.

Enfin, ce projet de loi crée une nouvelle catégorie d'installations classées pour la protection de l'environnement, par l'instauration d'un régime plus rigoureux que la simple déclaration, mais moins exigeant que l'autorisation. Il s'agit de simplifier et d'accélérer les procédures pour nombre de projets soumis à des contraintes disproportionnées eu égard aux enjeux. Concrètement, cela signifiera huit mois de procédure en moins pour 20 % des dossiers d'autorisation et des gains de quelques dizaines de milliers d'euros pour les entreprises. Les services de l'État pourront également mieux se concentrer sur l'instruction des dossiers et le contrôle des installations qui ont un impact important. Ce sont 300 à 500 dossiers par an qui pourraient bénéficier de cette disposition.

Le projet de loi contient donc un ensemble de mesures qui peuvent apparaître ponctuelles, mais qui, combinées avec les mesures déjà adoptées par décrets au dernier conseil des ministres et publiés samedi, vont accroître l'efficacité globale de ce plan. Il s'agit avant tout d'être très réactifs par rapport la crise, et nous espérons un impact massif. Nous recherchons globalement un effet de levier qui, par rapport aux 26 milliards engagés, représenterait, si nous réussissons, un impact économique de 100 milliards.

Ce plan n'est pas isolé. Les autres pays européens ont leurs propres plans de relance. Le futur président des États-Unis, Barack Obama, a annoncé un plan de 1 000 milliards qui sera mis en œuvre fin janvier. Toutes ces actions mises bout à bout, dans des économies qui sont liées entre elles, devraient permettre de faire face à une crise grave – et injuste, car elle nous est imposée de l'extérieur ; elle vient de loin, et nous la subissons. Mais en même temps, nous réagissons !

Actuellement on compte près de 40 000 chômeurs de plus par mois – le même chiffre qu'en 1992-1993. Mais à la différence de 1992, la nation essaie de réagir ; je pense que l'heure est à la solidarité face à cette menace.

M. le président Patrick Ollier. Merci, Monsieur le ministre. Personnellement, je suis persuadé qu'en France, contrairement à certains pays limitrophes, le vrai problème est en grande partie celui de la confiance. Et je pense que cet effet levier, fruit des décisions que vous avez prises ou que vous nous soumettez, pourra contribuer à rétablir cette confiance. Il y aura probablement des

créations d'emplois au rendez-vous, qui permettront de limiter l'afflux que nous subissons en ce moment dans les maisons de l'emploi – comme celle dont je suis président.

Nommée rapporteur de ce projet mercredi dernier, Mme Laure de La Raudière a travaillé aussi vite que vous l'avez fait vous-même au Gouvernement, et je l'en félicite. Elle vous posera les premières questions.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'être venu aussi rapidement nous présenter ce projet de loi, qui n'est qu'une partie du plan de relance du Gouvernement, auquel j'adhère pleinement. Des décrets majeurs ont déjà été pris et publiés samedi dernier, en particulier sur les marchés publics : c'est un engagement fort et rapide des mesures annoncées à Douai par le Président de la République.

Je remercie le président Patrick Ollier de m'avoir proposé la charge de rapporteur sur ce projet. Je gage que ce texte, l'un des piliers de la déclinaison législative du plan de relance, aura, au-delà de ses aspects très techniques, des effets vraiment positifs.

Pour les élus que nous sommes, la simplification des procédures doit être mise au cœur de la politique de relance, tant il est vrai que nos entreprises – en particulier les PME – souffrent quotidiennement de la lourdeur de certaines démarches et des freins à leur activité que créent certaines réglementations figées.

Mes chers collègues, les amendements que je m'apprête à défendre devant vous concernent plusieurs domaines essentiels, directement liés à l'activité des principaux acteurs économiques.

S'agissant de la construction, je vous proposerai d'activer la réflexion sur les modes de révision des documents d'urbanisme en vue de tenter de supprimer certaines lourdeurs.

Au titre de la relance économique, je défendrai un amendement tendant à suspendre pendant deux ans le privilège du Trésor afin de prévenir les faillites en chaîne.

S'agissant des marchés publics, je défendrai plusieurs amendements visant à simplifier la vie des collectivités locales et des entreprises qui veulent leur fournir des services, en simplifiant les marchés publics, et à constituer un véritable code de la commande publique.

Le texte comprend un article très intéressant tendant à créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées. Je défendrai également des amendements visant à aménager les obligations liées à l'archéologie préventive, qui sont aujourd'hui un frein à l'installation d'entreprises en France.

M. le président Patrick Ollier. Puisque vous entrez, monsieur le ministre, dans la voie de l'accélération des procédures, il serait bon que cette expérience ne soit pas seulement provisoire et qu'on en tire un enseignement pour l'avenir : cela nous serait extrêmement utile, car les longueurs inacceptables de certaines procédures sont une perte de temps et d'argent.

M. le ministre. L'essayer, c'est l'adopter, monsieur le président !

M. François Brottes. Sans vouloir faire de procès d'intention, il ne faudrait pas que la crise soit un prétexte pour régler des comptes ou favoriser quelques amitiés. En vous écoutant, monsieur le ministre, je n'ai pas le sentiment que nous ayons lu le même texte. Je n'y ai pas trouvé tout ce que vous lui faites porter. Mais, comme vous l'avez dit, de nombreuses mesures ont été prises par décrets et ce texte n'est qu'un élément parmi beaucoup d'autres ; dont acte.

Cela dit, nous ne faisons pas la moue sur le présent projet de loi. Pour une fois que le Parlement s'intéresse non à la reprise en main de l'audiovisuel ou au travail du dimanche, mais à un sujet relatif à la vie des Français, nous sommes prêts à venir travailler, même entre Noël et le Jour de l'An, sur ces questions plutôt que sur d'autres qui ont peu à voir avec la vie quotidienne des gens.

Nous avons cependant beaucoup de mal, monsieur le ministre, à mesurer l'impact des mesures que vous proposez. La modification des règles de prospect s'impose peut-être pour quelques projets bloqués mais ce n'est pas elle, vous en conviendrez, qui permettra d'accélérer la construction en France. Vous ne l'avez d'ailleurs pas prétendu ; vous avez cité cette disposition parmi d'autres, car ce texte affiche un grand nombre de thèmes.

La portée de l'article 7 nous a un peu échappé. Ce retour d'une mesure « retoquée » par le Conseil constitutionnel n'a pas grand-chose à voir avec la relance. Cette mesure enlevée, il ne reste pas grand-chose. Le débat parlementaire sera l'occasion d'avancer quelques idées complémentaires sur des dispositions qui bloquent. Mme le rapporteur a fait déjà quelques propositions.

Nous veillerons à ce qu'une frontière soit respectée dans ce débat : il ne faut pas renoncer à la transparence – sur des dossiers d'appels d'offres, de consultation ou de partenariat – ni à la responsabilité : les cessions de créances ne devront pas se transformer en cessions de responsabilité, par exemple. L'assouplissement ou la réduction des délais des opérations sur des sites aujourd'hui soumis à autorisation ou à déclaration industrielle ne doivent pas être l'occasion de déresponsabiliser les porteurs de projets et de réduire la transparence vis-à-vis des usagers.

Notre droit comporte certaines dispositions lourdes qui, en se cumulant, font perdre beaucoup de temps aux porteurs de projets. Tout le monde peut en convenir puisque chacun a ajouté sa couche à cet ensemble, dans tous les domaines. Pour autant, passer de ces lourdeurs à rien ou presque pourrait être dommageable. Sachons raison garder. Les fouilles archéologiques, par exemple,

restent utiles. Il faut, certes, limiter dans le temps la capacité publique d'intervention, mais non la supprimer : notre pays recèle un patrimoine considérable auquel il serait dommage de renoncer au détour d'un amendement.

Nous abordons ce texte dans un esprit constructif. Nous ne lui trouvons pas, pour l'instant, beaucoup de matière mais le débat parlementaire devrait le nourrir. Encore une fois, nous nous réjouissons que le Parlement revienne à l'essentiel.

M. Michel Piron. Je salue, tout d'abord, la priorité absolue accordée à l'investissement dans les 26 milliards engagés pour la relance et donc la décision courageuse et lucide de mettre l'accent sur le long terme tout en ayant une action vigoureuse sur le court terme.

Sur le fond, j'ai bien noté les trois têtes de chapitre des secteurs visés par le texte : l'industrie, le logement et les infrastructures.

Sur la forme, je salue le bon usage du décret et du champ réglementaire. L'une des causes des lourdeurs invraisemblables que nous subissons est l'extension bien trop grande du champ législatif, qui nous oblige à passer par la loi pour modifier la loi, alors que la voie réglementaire permet de prendre rapidement des décisions et de les appliquer tout de suite. À nous de ne pas alourdir le texte dans son champ législatif et, surtout, de plaider, chaque fois que nous le pouvons, pour le déclassement et le renvoi au règlement ce qui ne ressort pas de la loi.

Je salue également l'assouplissement des règles relatives à l'urbanisme – même s'il restera beaucoup à faire –, aux installations classées, et aux marchés publics. La disposition concernant les OIN aura, en particulier, un impact majeur.

Quant à l'effet de levier, il sera d'autant plus efficace qu'il s'appuiera sur des programmes des collectivités territoriales. Je souhaite en savoir plus à ce sujet.

En tout état de cause, le soutien très vigoureux apporté au court terme dans une perspective de long terme grâce à une politique d'offre et de structure me paraît être un excellent choix.

M. Philippe Tourtelier. Le Gouvernement est-il schizophrène ? Alors que le Grenelle 1 a été voté à l'unanimité, alors qu'on parle de nouvelle société et d'une autre façon de consommer, on sort d'une discussion sur le travail du dimanche où l'on a dit exactement le contraire : à savoir qu'il n'est pas question de changer la société mais d'adapter la loi à la société de consommation. De la même manière, dans les dispositions proposées pour favoriser la relance, la crise écologique semble complètement oubliée. Il faudrait pourtant en tenir compte et, si possible, ne pas l'aggraver.

Je prends quelques exemples.

Dans le secteur de l'habitat, il n'est envisagé aucune « éco-conditionnalité » au doublement du PTZ – prêt à taux zéro. Par ailleurs, le Président Sarkozy a annoncé une augmentation de la densité de 20 %, sans faire aucune référence aux transports en commun. Si ces mesures sont mises en œuvre, on risque d'augmenter la construction dans des zones non desservies en transports en commun ou dans des zones éloignées du centre. Dès lors, de deux choses l'une : ou le pétrole est bon marché et les gens utiliseront leurs voitures, ce qui est mauvais écologiquement ; ou le pétrole est cher et les déplacements seront difficiles socialement. Ces deux mesures ne devraient donc pas exister.

Second exemple : le Président a demandé aux ONG de « verdier » après coup les mesures. Cela me fait penser au *greenwashing* des entreprises, qui est très contesté. Cela n'a rien à voir avec des mesures structurelles.

Personnellement, je plaide pour des « emplois jeunes verts ». Il y a dans le secteur de l'habitat et de l'isolation des emplois non délocalisables, de nombreux jeunes cherchent du travail, nous avons un appareil de formation et l'argent de la formation continue – et pourtant nous ne donnons pas même un début d'impulsion en ce sens !

Vous avez dit, Monsieur le président, qu'il fallait rétablir la confiance. Cela avait été un des avantages des emplois jeunes. Ils étaient efficaces socialement. Les emplois jeunes verts le seraient écologiquement et économiquement.

Dans le domaine de l'habitat, il est proposé le rachat obligé des logements HLM. Mais, s'ils ne sont pas vendus, c'est peut-être parce qu'ils sont mal isolés ou mal placés. Cela renvoie aux inconvénients précédents.

Quant à la subvention de l'ANRU – agence nationale pour la rénovation urbaine – on ne peut pas dire non plus qu'elle intègre une préoccupation écologique.

Maintenant que l'on redécouvre le rôle de l'argent public, puisqu'on a garanti les banques, est-ce le moment, alors que 40 000 emplois sont détruits chaque mois, de diminuer le nombre des fonctionnaires, en particulier dans l'Éducation nationale ? Ce sont des consommateurs, qui entretiennent le pouvoir d'achat. Enfin, ne faudrait-il pas geler le bouclier fiscal et le paquet fiscal pour avoir enfin les moyens de relancer sélectivement l'économie ? Ces mesures concourraient à un véritable plan de croissance.

M. Lionel Tardy. Les premiers décrets concernant l'aide à l'embauche pour les très petites entreprises, le relèvement de certains seuils prévus par le code des marchés publics, la mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics, la prorogation du délai de validité des permis de construire, d'aménager ou de démolir, ont déjà été publiés. La circulaire du Premier ministre en date du 19 décembre 2008 donne, quant à elle, des instructions précises

s'agissant des avances sur les marchés publics de l'État en 2009. Ces mesures vont déjà dans le bon sens.

Pour ma part, je déposerai sur le présent projet de loi des amendements concernant les modalités du report en arrière (*carry back*) de déficits d'impôt sur les sociétés qui seront remboursés par anticipation en 2009, le remboursement accéléré des excédents d'acompte d'impôt sur les sociétés et le remboursement mensuel des crédits de TVA.

J'approuve l'article 6 dans son principe mais j'aimerais connaître le contenu exact de l'ordonnance modifiant la législation relative aux installations classées. Quand disposerons-nous de ce texte ? Je suis de même d'accord sur l'article 7, déjà discuté lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale. Mais il aurait mérité un débat parlementaire et, comme M. Brottes, je me demande pourquoi il figure dans ce plan de relance.

Trois questions enfin. Les décrets d'application concernant l'extension du Pass foncier au logement locatif seront-ils rapidement publiés ? Quand sera mis en œuvre l'éco-PTZ ? Enfin, quand sera mis en place dans les collectivités locales le dispositif d'avance forfaitaire de 20 %, de nature à aider les entreprises qui devraient déjà bénéficier de la réduction prévue des délais de paiement ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. On comprend mal ce que le Gouvernement a derrière la tête avec le dispositif très spécifique prévu aux articles 1 et 2. Que vise-t-il de particulier pour supprimer, jusqu'à la fin 2010 seulement, les enquêtes publiques normalement requises lors de la modification des PLU ? S'il s'agissait seulement d'accélérer certaines opérations, point n'était besoin de revenir sur la procédure générale. Il eût suffi de recourir à la modification simplifiée, qui permet de déroger à nombre des dispositions de la réglementation relative aux PLU. Modifier les règles relatives à l'alignement, et donc aux limites séparatives, pendant deux ans seulement ne suffira pas. Toutes les autres règles, notamment de prospect et de vue, étant maintenues, la modification proposée sera de peu d'efficacité, d'autant que les autorisations ne sont jamais délivrées que sous réserve des droits des tiers. Quels problèmes particuliers le Gouvernement cherche-t-il en fait à régler par ces mesures, peu satisfaisantes et porteuses de risques ?

Les dispositions de l'article 2 seront-elles immédiatement mises en œuvre pour le plateau de Saclay ?

M. Jean Gaubert. A la lecture du texte, on se demande quels problèmes ponctuels le Gouvernement cherche à régler. On n'a pas l'impression qu'il s'agisse d'un véritable projet de loi porteur d'une réelle ambition.

Chacun s'accorde à reconnaître la complexité des règles du code des marchés publics, qu'il n'est donc pas inopportun d'assouplir. Mais il faudra être très prudent afin d'éviter tout favoritisme, dont on sait les dégâts qu'il a occasionnés par le passé. Il faut aussi savoir exactement quelles règles de publicité

préalable sont conservées, de façon que toutes les entreprises aient accès à la commande publique. Les marchés à bons de commande, même s'ils n'ont pas les faveurs de la DGCCRF, offrent déjà beaucoup de souplesse et permettent d'accélérer notablement les procédures.

S'agissant des installations classées, mieux vaut être plus rigoureux en amont que d'exposer les entreprises concernées à des contentieux ultérieurs, dont elles seraient les premières à faire les frais.

Enfin, comme d'autres collègues, je ne comprends absolument pas ce que vient faire l'article 7 dans un plan de relance puisqu'il ôte du pouvoir d'achat à 33 000 Français...

Mme Colette Langlade. Oui, Monsieur le ministre, il faut être extrêmement réactif face à la crise actuelle. Tout plan de relance doit conjuguer des mesures d'urgence et des mesures de plus long terme. Une crise offre l'opportunité d'engager des dépenses socialement utiles impossibles ou difficiles à engager en période de croissance. Ainsi, construire des logements sociaux en période de *boom* immobilier accroît la demande et tire les prix vers le haut. En phase de récession en revanche, on peut à la fois satisfaire un besoin social à moindre coût et relancer l'activité du BTP, aujourd'hui particulièrement déprimée dans nos territoires. Pourquoi le Gouvernement n'est-il pas parvenu à combiner des mesures de court terme, comme l'abaissement du taux de TVA qui aurait un impact immédiat sur l'économie, et des mesures de plus long terme comme la réalisation de grandes infrastructures au bénéfice de la communauté ?

Sur les 26 milliards d'euros annoncés du plan de relance, 11,4 milliards ne consistent qu'en une aide à la trésorerie des entreprises, par le biais notamment de l'accélération du remboursement par l'État de ses dettes fiscales à l'égard des entreprises, mais ne constituent nullement un supplément de dépenses. Pour nous, l'urgence est d'endiguer le chômage, qui progresse actuellement au rythme de 40 000 chômeurs par mois, et d'assurer la protection nécessaire à ses victimes. Le plan de relance comporte des mesures comme la prime à la casse de 1 000 euros pour les véhicules de plus de dix ans ou l'octroi d'une prime de 200 euros aux ménages les plus défavorisés. Pourquoi, face à la détresse sociale, ne pas réfléchir aux moyens de rendre notre système de protection sociale beaucoup plus réactif ?

Alors que nos concitoyens vont souffrir durablement de cette crise économique, le Gouvernement continuera-t-il à faire la guerre aux personnes en recherche d'emploi ? Les droits des chômeurs seront-ils désormais « indexés » sur les cycles économiques ?

Mme Catherine Coutelle. Ce plan de relance me paraît décalé. François Brottes s'est félicité que le Parlement se saisisse de ce sujet qui intéresse au plus haut point nos concitoyens, mais si la majorité des décisions est prise par décret, le débat parlementaire sera bel et bien contourné.

Madame le rapporteur a évoqué la lourdeur de certaines procédures qui entraveraient l'économie. Je ne nie pas qu'il puisse en exister mais il ne me semble pas que la crise actuelle, qui n'est pas franco-française, soit née d'un excès de réglementation...

M. Jean Gaubert. Au contraire, elle est née de ce que certains ont fait fi de toutes règles !

Mme Catherine Coutelle. En effet. Je ne suis donc pas sûre que les freins qu'on entend lever permettent de restaurer la confiance...

Comme plusieurs de mes collègues, je trouve l'article 7 totalement déplacé dans ce texte – même si la question soulevée mérite d'être traitée. Les Français attendent de ce plan des dispositions qui les concernent directement. Plusieurs personnes que j'ai rencontrées en gare ce matin en venant à cette audition étaient inquiètes de ce que le ministre allait annoncer qui pourrait améliorer leur situation, avouant ne pas comprendre ce qui se passait avec des milliards d'euros distribués çà et là, quand il semble par ailleurs que les caisses de l'État soient vides et que ni les salaires ni les retraites ne sont revalorisés. Un effort de pédagogie serait indispensable concernant ces plans de relance successifs.

D'autre part, hormis les dix pôles universitaires du plan Campus, toutes les autres universités voient leur budget diminuer, alors même que ce sont d'une manière générale, de gros prescripteurs de commandes publiques. Vous n'avez donc pas fait le meilleur choix.

Enfin, je voudrais évoquer la situation des salariés qui ont déjà subi ou vont subir des périodes de chômage technique et auxquels leur banque refuse le rééchelonnement du remboursement de leurs prêts. J'ai signalé ces situations au préfet de mon département. M. Ricol, médiateur du crédit, nous a indiqué, lorsque nous l'avons auditionné, qu'il n'était chargé que des relations entre les banques et les entreprises. Il faudrait aussi trouver aussi une solution pour les particuliers.

M. le président Patrick Ollier. Je précise que nous aurons en janvier une réunion au titre du contrôle de l'exécution de la loi, avec M. René Ricol, médiateur du crédit, et les représentants des banques, ainsi que ceux du Medef et de la CGPME. Il sera possible alors d'évoquer la dernière question de Mme Coutelle, même si elle ne concerne pas le soutien aux entreprises.

M. le ministre. Je suis d'accord avec M. Brottes : la crise, qui frappe tous les Français, ne doit pas être le prétexte à régler des comptes. Le principe qui a guidé le Gouvernement lors de l'élaboration du plan de relance est d'ailleurs celui de l'équité, tant territoriale que sociale. C'est même pourquoi nous avons tenu à faire figurer, à l'article 7 du projet, la réforme des indemnités temporaires de retraite – un dispositif injuste, puisque l'on pouvait en bénéficier sans avoir jamais exercé dans les territoires d'outre-mer concernés. Plutôt que de contribuer à servir des rentes, les crédits correspondant pourront en effet être redéployés vers

des projets structurants au bénéfice de ces territoires. De plus nous avons décidé de réformer le dispositif de façon très progressive, sur une durée de vingt ans : il n'est donc pas trop tôt pour commencer.

J'en viens au plan lui-même, et notamment à la question des infrastructures. Vous connaissez le détail du programme : 4 milliards d'investissements budgétaires directs sont apportés par l'État, et la même somme par les entreprises publiques. Quant au dispositif concernant la TVA, il représente 2,5 milliards d'euros. Au passage, je souhaite faire litière de l'argument selon lequel les mesures en faveur de la trésorerie des entreprises ne seraient pas de véritables mesures de financement. En effet, alors que jusqu'à présent, le versement du crédit de TVA par le biais du FCTVA était effectué au bout de deux ans, les collectivités locales qui consentiront à investir un euro de plus que la moyenne des trois années précédentes se verront désormais rembourser ce crédit à un rythme annuel. Or cette avance sera définitive : les fonds ne seront pas restitués à l'État. Les reproches auraient été justifiés si, à l'avenir, les versements devaient être à nouveau effectués tous les deux ans. Dans un tel cas, aucun remboursement n'aurait lieu la deuxième année, et la mesure s'apparenterait alors à une simple avance de trésorerie. Mais là, il s'agit bien d'une avance en capital, donc d'une dotation.

Il en est de même s'agissant de l'apurement des soldes du crédit impôt recherche – pour 3,8 milliards d'euros –, du remboursement des reports en arrière de déficit d'impôt sur les sociétés – pour 1,8 milliard d'euros – et de la mensualisation de la TVA – pour 3,6 milliards – : toutes ces dispositions sont définitives.

M. Tourtelier m'a demandé si le Gouvernement était schizophrène. Mais face à la paranoïa dont font preuve certains de nos amis de tous bords, victimes de véritables obsessions, la schizophrénie apparaît, au fond, comme une forme d'équilibre... (*Sourires.*)

La loi sur le logement, qui viendra en discussion en janvier prochain, apportera des réponses à certaines questions posées par M. Tourtelier et M. Tardy au sujet de l'éco-PTZ – mis en place par la loi « Grenelle 2 » – ou du Pass foncier.

Pour les mêmes raisons que lui, je partage l'intérêt porté par M. Le Bouillonnet à l'aménagement du plateau de Saclay – une affaire qui dure depuis trente ans. Cet exemple montre que le plan de relance est non seulement une réponse à la crise, mais aussi le moyen de faire avancer certains dossiers qui tendaient à s'enliser.

Je comprends les soucis exprimés par M. Gaubert à propos des seuils à partir desquels s'appliquent les dispositions du code des marchés publics, mais je note que nous ne faisons qu'appliquer les seuils prévus par l'Union européenne. Non seulement des seuils trop bas ont pour effet de ralentir les procédures, mais

en plus, il n'y a aucune raison de se montrer plus méfiants à l'égard des élus français que de leurs homologues européens.

Quant au marché à bons de commande, auquel vous suggérez de recourir, monsieur Gaubert, il n'offre pas toujours toutes les garanties nécessaires. De plus, il ne fonctionne pas pour les réseaux.

M. Jean Gaubert. Au contraire, c'est là qu'il fonctionne le mieux !

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Le marché à bons de commande vaut surtout pour les contrats à caractère répétitif.

M. le ministre. Nous en reparlerons dans l'hémicycle, mais méfiez-vous des effets pervers de ce type de marché.

Mme Langlade a émis le vœu que ce plan de relance soit socialement utile. Elle a raison, mais la distinction est parfois arbitraire entre investissement destiné à relancer la consommation et investissement à caractère durable. En effet, lorsque vous investissez dans les infrastructures, vous créez des emplois et vous distribuez des salaires.

Par ailleurs, certaines dispositions de notre plan de relance ont un caractère d'urgence sociale, comme la prime versée aux personnes éligibles au RSA, pour un coût de 760 millions d'euros. Les exonérations de charges dont bénéficient les TPE depuis le 4 décembre contribuent à créer de l'emploi, et ont donc également une dimension sociale, de même que l'extension à dix-huit bassins d'emplois supplémentaires des contrats de transition professionnelle, qui coûtera 500 millions d'euros. Quant aux mesures en faveur du logement, elles ont non seulement une dimension sociale relative au logement même, mais un effet sur l'emploi.

Vous affirmez, madame Langlade, que l'on aurait dû réduire le taux de TVA. Mais comme vous le savez, une telle modulation ne peut être décidée qu'à l'échelle de l'Union européenne, selon une procédure qui n'est guère adaptée quand il s'agit d'agir en urgence. Face à la crise, nous devons nous montrer réactifs. C'est aussi la raison pour laquelle nous devons agir sans attendre les résultats d'une réflexion sur notre système de protection sociale. Une telle réflexion est en effet nécessaire, mais elle ne saurait constituer une réponse à la crise.

Enfin, vous avez parlé du droit des chômeurs. À mes yeux, la première des choses à faire en faveur des chômeurs, et la meilleure façon de faire preuve de solidarité à leur égard, c'est de leur trouver du travail. Or les mesures que j'ai citées vont justement dans ce sens.

Pour ce qui est des mesures de solidarité, il y aura l'an prochain 17 milliards de transferts sociaux supplémentaires. Ajoutés aux 26 milliards du plan de relance, dont certaines mesures – je l'ai dit – ont une dimension sociale,

cela donne un dispositif tout à fait équilibré. Quant au choix entre le décret et la loi, Madame Coutelle, il n'est guidé par aucun autre motif que par la Constitution ! Je suis très soucieux des droits du Parlement et convaincu que l'examen des textes est toujours utile, mais il n'est pas question de ne pas respecter les articles 37 et 34.

Pour ce qui est des banques, le ministère est très attentif à la question. Elles ont bénéficié de la solidarité nationale pour éviter une catastrophe absolue, une crise systémique –si elles avaient déposé leur bilan, c'était la ruine totale de notre économie, avec les conséquences sociales qu'on peut imaginer. Elles doivent maintenant faire leur devoir. Le problème est que le taux du marché monétaire est encore très élevé. Les banques, qui empruntent à un taux élevé, ne peuvent prêter à un taux plus bas. Notre situation est très différente à cet égard de celle de l'Allemagne. Nous devons y travailler. Les marchés étant très volatils, sensibles au climat psychologique, la détermination du Gouvernement sera capitale. Ses réactions devront être particulièrement rapides.

Enfin, la mesure concernant la modification des plans locaux d'urbanisme devrait permettre de mettre 150 000 à 200 000 terrains sur le marché.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Vous voulez supprimer l'enquête publique en cas de modification d'un plan local d'urbanisme ayant pour objet de réduire les marges de construction en limite séparative. Mais en visant la première partie de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, qui concerne les cas de modification du PLU, vous n'atteindrez pas votre objectif. Il vaudrait mieux retravailler les règles de modification simplifiée que nous avons étudiées en 2003, qui aboutissaient à supprimer la quasi-totalité des formalités – l'essentiel étant de ne pas compromettre l'enjeu général du projet d'aménagement et de développement durable. Ce serait la meilleure façon d'accélérer les choses.

M. Michel Piron. Il y a effectivement là un vrai problème et l'on comprend bien l'intention du texte, mais il me semble qu'une question aussi technique est à la limite du domaine réglementaire. Quoi qu'il en soit, la question que vient de poser M. Le Bouillonnet doit faire l'objet d'une étude approfondie.

M. le ministre. Nos intentions sont les mêmes, et il va de soi que le Gouvernement va étudier ces remarques.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Je vous proposerai par ailleurs un amendement demandant un rapport au Gouvernement sur la simplification des PLU.

M. le président Patrick Ollier. Merci, Monsieur le ministre d'avoir répondu à notre invitation. Nous allons passer à l'examen du texte et des amendements.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Le titre premier du projet de loi comprend deux articles tendant à modifier les règles d'urbanisme. **Le premier article institue temporairement un régime dérogatoire aux interdictions de construire dans les limites séparatives de propriété. Le deuxième article modifie le droit de priorité et le droit de préemption des collectivités locales, dès lors que les aliénations visées sont comprises sur un territoire devant contribuer à la réalisation d'opérations d'intérêt national** (modification des articles L. 240-2 et L. 213-1 du code de l'urbanisme).

En simplifiant des procédures susceptibles de ralentir les projets de constructions immobilières, les dispositions contenues dans le projet de loi complètent et anticipent les dispositifs incitatifs figurant dans le projet de loi de finances rectificative qui sera prochainement soumis à l'examen du Parlement.

Ces mesures touchent principalement aux procédures d'urbanisme, elles sont cohérentes avec la volonté du gouvernement de mettre en œuvre toutes les dispositions nécessaires à la réussite du plan de relance de l'économie française dont le Président de la République a tracé les grandes lignes dans son discours de Douai, le 4 décembre dernier.

Il convient en effet de mobiliser toutes les énergies, notamment en levant tous les freins susceptibles d'entraver la réalisation de la politique ambitieuse voulue par le Chef de l'État qui précisait d'ailleurs dans son intervention que le secteur du « *logement méritait une attention particulière à cause du rôle qu'il joue dans l'économie et qu'il se retrouve aujourd'hui à l'épicentre de la crise* ». Poursuivant son propos, le Président de la République rappelait que « *le logement constituait une activité déterminante pour la conjoncture et pour l'emploi d'aujourd'hui mais aussi pour les équilibres sociaux de demain car si la construction ralentit, l'écart déjà trop grand se creusera encore davantage entre l'offre et le besoin de logements ce qui empêchera les jeunes d'accéder à la propriété et même de se loger décemment* ».

Article additionnel avant l'article premier

Modification du titre premier

La Commission *adopte* un amendement de Mme le rapporteur tendant à modifier le titre du projet – en supprimant les mots « de logements » – pour le rendre plus conforme à son contenu.

Article 1^{er}

Dérogation temporaire aux règles de construction en limite séparative prévues par les plans locaux d'urbanisme

Ce premier article du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés **visé, à titre provisoire** jusqu'au 31 décembre 2010, **à permettre aux instances délibérantes** des communes et des établissements de coopération intercommunale, **selon une procédure simplifiée, de procéder à des modifications autorisant l'implantation de constructions en limite séparative** dans une zone où le plan local d'urbanisme impose un recul des constructions par rapport à ces limites.

En application des règles relatives à l'occupation des sols, précisées aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme définissent la distance à respecter entre les constructions envisagées et les limites de propriétés séparant deux parcelles voisines. A défaut de précisions particulières dans les documents d'urbanisme, ce sont les dispositions de l'article R. 111-18 du code de l'urbanisme qui s'appliquent : *« à moins que le bâtiment à construire ne joute la limite parcellaire, la distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapprochée doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à trois mètres ».*

Par application des dispositions de l'article R. 123-9, certains plans d'occupation des sols ou plans locaux d'urbanisme peuvent interdire totalement la construction en limite séparative. Cette interdiction correspond souvent à la reprise d'anciens règlements de lotissements qui comportaient des parcelles suffisamment vastes ou encore des zones NB des POS (zones constructibles déjà construites, dans lesquelles les nouvelles constructions sont admises dans la limite des capacités résiduelles des équipements publics), soit encore des secteurs très peu denses de certaines communes, y compris des zones industrielles.

Au fur et à mesure de la transformation des POS en plans locaux d'urbanisme (PLU), cette mesure restrictive s'est adoucie, mais on estime toutefois qu'une commune sur trois dotée d'un POS ou d'un PLU comporte ce type de disposition. Près de 5 500 communes pourraient donc être concernées par la mesure envisagée.

Toute modification apportée aux critères affectant le caractère constructible dans les limites séparatives de propriétés suppose une révision du plan local d'urbanisme qui en fixe les règles, conformément aux dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme.

Toutefois, **afin de faciliter la construction, et notamment de développer principalement l'offre de logements**, il apparaît souhaitable d'offrir **la possibilité au conseil municipal ou à l'organe délibérant** de l'établissement de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme **de lever**, temporairement, pendant une courte période de deux années, **l'obstacle que constituent les restrictions relatives à la construction dans les limites séparatives qu'il a édictées**. Tel est précisément l'objet de cet article.

Bien que cette modification du PLU ne soit pas soumise à enquête publique préalable, **la disposition proposée prévoit toutefois que ces procédures temporaires de révision du PLU doivent être précédées d'une information préalable du public**. En effet, les informations concernant le projet de modification et son exposé des motifs doivent être portés à la connaissance du public pendant une période d'un mois précédant la convocation du conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI. Ce délai permettra au public de présenter ses observations sur le projet.

Le dispositif présenté correspond à un allègement sensible des procédures par rapport à l'enquête publique qui doit être effectuée préalablement à toute révision du PLU. Par ailleurs, **cette procédure simplifiée présente l'intérêt de pouvoir être conduite à un coût nettement moins élevé** que l'enquête publique dont le déroulement et le contenu sont encadrés par le code de l'urbanisme. Enfin, elle permet de limiter les risques d'insécurité juridique liés à la seule enquête publique.

Il convient également de souligner que **le dispositif prévu ne permet pas de modifier l'affectation de zone préalablement définie et ne peut remettre en cause les protections existantes** : règles applicables en matière de distances à respecter par rapport aux ouvrages de voirie et de constructions en limite de zones protégées (espace boisé classé, zone naturelle et forestière, ou protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels).

*

* *

La Commission est saisie d'un amendement de Mme le rapporteur demandant au Gouvernement un rapport sur la simplification des procédures de révision des plans locaux d'urbanisme.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Ce rapport devrait être déposé dans les trois mois après la promulgation de la loi – et non six comme je l’avais initialement proposé – afin d’être disponible pour le Grenelle 2.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. L’article premier pose une échéance – le 31 décembre 2010 – totalement illusoire.

M. le président Patrick Ollier. Ce délai de trois mois non seulement convient pour le Grenelle 2, mais pousserait le Gouvernement à s’occuper enfin de la simplification de ces procédures très lourdes.

La Commission *adopte* cet amendement rectifié.

La Commission *adopte* l’article 1^{er} *ainsi modifié*.

Article 2

Mobilisation des terrains publics dans le cadre d’opérations d’intérêt national

Cet article a pour objet de modifier plusieurs dispositions du code de l’urbanisme de façon à permettre à l’État de céder des biens et droits immobiliers à des opérateurs ayant en charge la mise en œuvre *d’opérations d’aménagement d’intérêt national*. **Afin de pouvoir plus efficacement mobiliser ces biens et droits immobiliers en faveur de la réalisation des objectifs des opérations d’intérêt national, l’article 2 prévoit l’élargissement des limites aux droits de priorité et de préemption des communes ou des établissements de coopération intercommunale.**

La notion d’*opération d’intérêt national* est née de la volonté du législateur de conserver à l’État un rôle en matière d’urbanisme pour permettre la réalisation d’opérations d’aménagement d’envergure et dont l’intérêt dépasse par ses incidences les seuls enjeux locaux consacrés par les plans locaux d’urbanisme. Ces opérations ont principalement pour objet de permettre l’implantation de villes nouvelles et d’installations portuaires.

Les *opérations d’intérêt national* n’ont pas, à proprement parler, de définition juridique de nature législative, si ce n’est qu’elles sont mentionnées aux articles L. 121-2 et L. 121-9 du code de l’urbanisme. L’article L. 121-9 du code de l’urbanisme autorise le Gouvernement à les désigner.

Par ailleurs, l’article premier de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a reconnu le caractère *d’opérations d’intérêt national* aux opérations d’aménagement en matière de construction de logements. Cet article précité prévoit que **des décrets peuvent, jusqu’au 1^{er} janvier 2010, délimiter des périmètres dans lesquels les opérations visant à réaliser des logements sur des biens immeubles appartenant à l’État ou à ses**

établissements publics ou cédés par eux à cet effet ont les effets *d'opération d'intérêt national*.

Il convient aussi de noter que l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme énumère, de façon limitative, les *opérations d'intérêt national* :

– les agglomérations nouvelles régies par le livre III de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, dans le périmètre d'urbanisation défini en application des articles L. 5311-1 et L. 5311-2 de ce code ;

– l'aménagement de la Défense, dans un périmètre défini par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme à l'intérieur du périmètre de compétence de l'Établissement public pour l'aménagement de la Défense ;

– les domaines industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque ;

– l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer, dans un périmètre défini par décret en Conseil d'État ;

– l'opération d'aménagement Euroméditerranée dans la commune de Marseille dans le périmètre de compétence de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée ;

– l'opération d'aménagement de Nanterre dans le périmètre de compétence de l'Établissement public d'aménagement de Seine-Arche à Nanterre ;

– l'aménagement et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget, à l'intérieur des périmètres délimités pour l'application de l'article L. 251-3 du code de l'aviation civile, par le cahier des charges d'Aéroports de Paris ;

– l'aménagement de Saint-Etienne, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État ;

– l'aménagement du secteur du Mantois-Seine aval, dans les périmètres définis par décret en Conseil d'État ;

– l'aménagement du secteur d'Orly-Rungis-Seine amont, dans les périmètres définis par décret en Conseil d'État ;

– les opérations d'aménagement de la Plaine du Var, dans le périmètre défini par décret en Conseil d'État.

La qualification *d'opération d'intérêt national* a pour effet de délimiter un périmètre, servant de cadre à l'aménagement, à l'intérieur duquel les autorisations de construire sont délivrées par l'État, quand bien même la collectivité territoriale

est dotée d'un PLU. Le contenu des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme doit prendre en compte les opérations d'intérêt national.

De fait, toutes les cessions du patrimoine de l'État en opérations d'intérêt national se trouvent exposées à l'exercice du droit de priorité et du droit de préemption urbain par les collectivités, nuisant ainsi au bon usage des réserves foncières constituées par l'État, empêchant de s'assurer de la mobilisation efficace des terrains concernés.

Or, la possibilité laissée à une collectivité territoriale de constituer une réserve foncière sans garantir la mise en œuvre à court ou moyen terme d'une opération d'aménagement serait contre-productive à l'égard des projets de l'État sur ces territoires et de l'objectif de bonne valorisation du foncier public.

Les nouvelles limites apportées par le projet de loi au droit de priorité et au droit de préemption urbain pour les cessions de l'État en opérations d'intérêt national apparaissent donc de nature à accélérer la mobilisation du foncier public et à garantir son utilisation dans les conditions initiales qui ont présidé à leur constitution.

Le paragraphe I de cet article vise à compléter l'article L. 240-2 du code de l'urbanisme en élargissant ses dispositions relatives à l'exception du droit de priorité, prévu à l'article L. 240-1, susceptible d'être exercé par les communes ou les établissements de coopération intercommunale prévue au titre quatrième du livre II dudit code à l'aliénation des biens immobiliers compris dans le périmètre des opérations d'intérêt national visées à l'article R. 121-4-1.

L'article L. 240-1 institue au profit des communes ou de leurs EPCI un droit de priorité en cas d'aliénation d'immeubles appartenant à l'État situés sur leur territoire, droit élargi aux biens cédés par la SNCF, par Réseau ferré de France et Voies navigables de France, ainsi qu'aux établissements publics créés pour la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement ayant pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Ce droit est réservé aux communes et établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain prévu aux articles L. 211-1 et suivants et L. 213-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il est susceptible d'être exercé lors de la cession d'immeubles ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble appartenant à l'État ou à une société dont il détient la majorité du capital, sous la réserve que ce bien soit situé sur le territoire de la commune ou de l'EPCI.

Le troisième alinéa de l'article L. 240-2 dispose que ce droit de priorité n'est pas applicable, dès lors que la cession s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre d'un certain nombre d'opérations d'intérêt national énumérées ci avant, dès lors que la cession prévue intervient en faveur de l'un des établissements publics visés à l'article L. 240-1. **Le projet de loi entend compléter la rédaction de cet alinéa en ajoutant à cette exception les aliénations concernant des immeubles compris dans le périmètre des opérations d'intérêt national visées à l'article L. 121-2 et énumérées à l'article R. 121-4-1.**

Le paragraphe II de cet article, dans un souci de cohérence, complète les exceptions au droit de préemption prévu à l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme par un dispositif analogue. Ainsi, les aliénations d'immeubles de l'État entrant dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ne pourront plus faire l'objet d'une préemption par les communes ou les établissements de coopération intercommunale et être efficacement mobilisés en faveur des objectifs de l'opération projetée, facilitant ainsi sa réalisation.

*

**

La Commission *adopte* cet article *sans modification*.

Après l'article 2

La Commission est saisie d'un amendement de M. François Brottes visant à obliger les communes faisant l'objet d'un constat de carence en matière de construction de logements sociaux à y consacrer 50 % des nouveaux programmes immobiliers.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Avis défavorable. Cette disposition instituerait une double peine pour les communes frappées par un constat de carence.

La Commission *rejette* cet amendement.

Elle est saisie d'un autre amendement de M. François Brottes qui pose le principe d'une contractualisation pour l'emploi des fonds du 1 % logement.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Cet amendement précise que ces fonds ne peuvent être utilisés que dans le cadre des décisions prises par le conseil d'administration de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ou des engagements qu'elle a pris dans les conventions qu'elle a signées avec l'État – ces conventions obligeant l'État et l'UESL jusqu'à leur dénonciation dans les formes prévues. Mme la ministre du logement a écarté toute hypothèse de convention entre l'UESL et l'État pour ce qui est de l'utilisation des fonds, mais plusieurs problèmes juridiques se posent. D'abord, certains des actes réglementaires qu'elle

a pris remettent en cause des dispositions législatives en vigueur. Ensuite, des conventions en cours vont poser problème à l'UESL, outre les remarques que la Cour des comptes avait déjà formulées. Enfin, il est inconcevable, dans cette période d'incertitude, que le conseil d'administration de l'UESL n'ait pas compétence pour ordonner, en partenariat avec l'État, les modalités d'usage des fonds.

Nous proposons donc un dispositif prévoyant des conventions entre l'État et l'UESL, ce qui permettra de simplifier les modalités de fonctionnement et rendra possible l'engagement financier, avant même l'adoption de la loi de mobilisation pour le logement.

M. Michel Piron. Votre souci est louable mais ce dispositif est en contradiction avec les amendements à la loi de mobilisation pour le logement que nous avons votés en commission.

Après avis défavorable de Mme le rapporteur, la Commission *rejette* l'amendement.

Article additionnel après l'article 2

Possibilité pour les organismes HLM d'acquérir directement en VEFA plus de 50 % des logements d'une même opération immobilière

Puis elle examine un amendement de M. Olivier Carré reprenant l'article 4 du projet de loi de mobilisation pour le logement tel qu'amendé par la Commission.

M. Olivier Carré. Il s'agit de faire en sorte que la mesure concernant les ventes en l'état futur d'achèvement soit prise le plus rapidement possible.

M. Michel Piron. Je m'y associe volontiers.

Après avis favorable de Mme le rapporteur, la Commission *adopte* l'amendement.

Après l'article 2

Puis elle examine un amendement de M. François Brottes ayant pour objet de favoriser l'accès du prêt à taux zéro aux ménages disposant de revenus faibles.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Les statistiques relatives à l'accession montrent que plus les revenus sont faibles, plus les chances d'accéder à la propriété sont réduites. L'accession sociale ne jouant plus pleinement son rôle depuis quelque vingt ans, nous proposons de recentrer les conditions d'accès au PTZ sur les personnes qui en ont le plus besoin. Cela participe de la relance !

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Je partage votre préoccupation. Toutefois, cet amendement me semble devoir être déposé dans le cadre du projet de loi de finances rectificatives pour la relance économique, qui sera discuté le 7 janvier.

M. le président Patrick Ollier. J'aurais pu moi-même déposer un amendement semblable ; le problème est lié au droit d'entrée. Je propose de le soumettre à expertise, afin d'examiner si les niveaux de revenus sont significatifs.

M. Michel Piron. Nous partageons tous ce souci. Mais il faut veiller à ne pas inciter des ménages à prendre des risques excessifs par rapport à leur solvabilité.

M. le président Patrick Ollier. Je propose à Mme le rapporteur de se rapprocher de son homologue sur le projet de loi de finances rectificatives pour la relance économique afin d'adopter une démarche cohérente sur cette proposition d'amendement. Nous y reviendrons soit dans le cadre de l'article 88, soit dans celui du PLFR pour la relance.

M. Philippe Tourtelier. Les normes votées dans le cadre du Grenelle I s'appliquent-elles à ces constructions ? Je crains sinon que ces ménages à faibles revenus aient à faire face, à terme, à des charges trop élevées.

M. le président Patrick Ollier. Le projet de loi n'est pas encore adopté, en conséquence, les normes ne s'appliquent pas.

La Commission *rejette* l'amendement.

La Commission examine un amendement de M. François Brottes, tendant à majorer le PTZ en cas d'acquisition d'un logement répondant aux critères de haute performance énergétique.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Je propose de réserver à cet amendement le même sort qu'au précédent.

M. François Brottes. Plutôt que de renvoyer d'un texte à l'autre, trouvons le moyen de débattre conjointement de ces deux projets de loi, puisqu'il y a entre eux une cohérence.

M. le président Patrick Ollier. Les critères dont vous faites état ne sont pas encore établis puisque le texte n'est pas encore voté.

M. Michel Piron. Il convient peut-être en effet de ne pas tout mélanger. Les dispositions sur le PTZ relèvent en partie du champ réglementaire. Le *Conseil national de l'habitat – CNH* – s'est par exemple prononcé pour avis, lundi dernier, par trente-quatre voix pour et trois absentions – soit par un très large accord –, en faveur du projet de décret relatif au doublement du PTZ, qui devait être examiné par le Conseil d'État le lendemain. Sachant que 20 % des ayants-droit au PTZ

sont au niveau de ressources *nécessaires au prêt locatif aidé d'intégration* – PLAI –, la mesure revêt donc un caractère très social.

Quant à l'aspect « verdissement » du PTZ, d'autres dispositifs existent, comme l'éco-prêt, tandis que d'autres sont en cours d'évaluation, dont certains seront examinés dans le cadre du Grenelle 2.

Si la loi peut modifier un décret, peut-être faudrait-il, je le répète, éviter tout télescopage entre deux textes.

La Commission *rejette* l'amendement.

Elle examine ensuite un amendement de M. François Brottes tendant à soumettre au taux réduit de TVA à 5,5 % les acquisitions de terrains et prestations de travaux concernant les ménages ayant eu recours au prêt à taux zéro.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement pourrait soulever un problème au niveau communautaire.

La Commission *rejette* l'amendement.

Elle est saisie ensuite un amendement de M. François Brottes tendant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2014 la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements sociaux.

M. Michel Piron. Je me félicite de cet hommage au plan de cohésion sociale, avec cette proposition qui tend à en prolonger une disposition au-delà des délais initialement prévus.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. La mesure proposée ne constitue qu'un élément parmi d'autres du plan de cohésion sociale. Ce dernier constituant un tout cohérent, il ne paraît pas souhaitable d'en disjoindre ainsi l'une des mesures.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Les deux derniers amendements déposés par notre groupe prenaient justement en compte l'intégralité du plan de cohésion sociale.

La Commission *rejette* l'amendement.

Puis elle examine un amendement de M. François Brottes visant à augmenter le plafond du livret A.

M. François Brottes. L'argument selon lequel telle ou telle mesure ne peut être acceptée du fait de son isolement par rapport à tel ou tel plan n'est pas recevable. La finalité d'un amendement n'est-elle pas de s'attaquer à un aspect particulier, et non forcément à la globalité du texte visé ?

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Avis défavorable pour ce qui concerne l'amendement. Le plafond des dépôts du livret A est fixé par décret.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. C'est bien pourquoi nous proposons de retirer de l'article L. 221-1 du code monétaire et financier toute référence à la voie réglementaire.

La Commission *rejette* l'amendement.

Elle *rejette* ensuite, après avis défavorable de Mme le rapporteur, un amendement de M. François Brottes tendant également à augmenter le plafond du livret, mais seulement pour l'épargne collectée par la banque postale.

La Commission examine ensuite un amendement de M. François Brottes tendant à centraliser intégralement les sommes collectées au titre de l'épargne réglementée.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous considérons comme primordial, surtout compte tenu des prélèvements que l'État effectue sur la Caisse des dépôts et consignations en raison des plans de relance, que l'intégralité des fonds collectés au titre de l'épargne réglementée par les organismes bancaires à partir du 1^{er} janvier 2009 soit centralisée à la Caisse, ce qui permettra à cette dernière d'être acteur dans le domaine concerné, ce que tout le monde souhaite.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Le dispositif proposé ne semble pas adapté à la difficulté rencontrée en matière d'accroissement de l'offre de logements. La ministre du logement a bien précisé que la situation préoccupante dans ce domaine n'est pas liée à un problème de financement, mais à une non consommation des crédits.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous faisons allusion en l'occurrence non pas aux crédits, mais aux prêts qui financent la construction du logement social. En effet, certains organismes de logements sociaux rencontrent des difficultés pour obtenir des prêts auprès de la Caisse des dépôts et consignations du fait de la prudence de gestion régissant, au niveau régional, la délivrance des prêts.

C'est pourquoi nous souhaitons la centralisation de l'intégralité des fonds recueillis par tous les collecteurs du 1 % logement. Il faut savoir en effet que, contrairement à ce qui a pu nous être répondu lors de précédents débats avec Mme Lagarde sur le montant effectivement centralisé, ce dernier ne l'est pas à 70 % mais aux alentours de 60 %, ce qui est donc un manquement par rapport à ce qui avait été avancé devant le Parlement, notamment en réponse à Jean-Pierre Balligand,

La Commission *rejette* l'amendement.

Puis, après avis défavorable de Mme le rapporteur, elle *rejette* successivement trois amendements de M. François Brottes, le premier tendant à

définir le niveau plancher du taux de centralisation au regard de l'ensemble des besoins liés aux prêts sur fonds d'épargne ; le deuxième visant à augmenter le coefficient permettant de déterminer le niveau plancher de centralisation des sommes collectées ; le troisième prévoyant un taux de centralisation de l'ensemble formé par le livret A et le livret de développement durable ne pouvant être inférieur à 70 %.

Mme le rapporteur *retire* ensuite un amendement tendant à concilier l'impact de l'archéologie préventive avec les impératifs de la vie économique.

Article additionnel après l'article 2

Réduction des délais de prescription des fouilles d'archéologie préventive

La Commission examine alors un amendement de Mme le rapporteur ramenant d'un mois à vingt et un jours le délai imparti à l'administration pour prescrire la réalisation d'un diagnostic archéologique, et de trois mois à deux mois celui assigné pour décider la réalisation de fouilles.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Sans remettre en cause le principe de la procédure prévue en matière d'archéologie préventive, l'amendement tend à réduire la durée totale d'instruction du dossier. Il s'agit d'accélérer l'installation des entreprises ou la livraison des logements.

M. le président Patrick Ollier. Je suis personnellement choqué par les délais pratiqués, en matière d'archéologie préventive, par les administrations concernées. Cet amendement – qui sera cosigné par M. Lionel Tardy – doit les conduire à accélérer le processus.

La Commission *adopte* l'amendement.

Article additionnel après l'article 2

Réduction des délais d'engagement des fouilles d'archéologie préventive

Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Michel Piron visant à étendre les dispositions relatives aux opérations d'archéologie préventive à l'ensemble des opérations d'aménagement.

M. Michel Piron. Lors de l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement, il a été fixé des délais pour l'engagement des opérations d'archéologie préventive, lorsque ces opérations portent sur des terrains destinés à la construction de logements. Il est proposé d'étendre ces différents délais à l'ensemble des opérations d'aménagement.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Il s'agit de prendre en compte toute activité économique.

M. Michel Piron. À cet égard, peut-être conviendrait-il, pour éviter une opposition entre économie et culture, de faire référence à des « activités d'utilité publique » plutôt qu'au seul développement économique.

M. le président Patrick Ollier. Cette proposition, qui me semble intéressante, portait plutôt sur l'amendement qui vient d'être retiré ; elle pourra être réexaminée en article 88.

La Commission *adopte* l'amendement.

Après l'article 2

Après avis défavorable de Mme le rapporteur, elle *rejette* ensuite un amendement de M. François Brottes visant à pouvoir imposer, dans des secteurs définis au PLU, un pourcentage de logements en accession sociale à la propriété en complément, et non en substitution, du locatif social.

La Commission examine ensuite un amendement de M. François Brottes prévoyant que le PLU délimite des secteurs dans lesquels un pourcentage de logements sociaux est obligatoire.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Lorsque l'on veut fixer une obligation de logements sociaux dans un PLU, il convient de créer une servitude de logements sociaux. Or les propriétaires disposent d'un droit de délaissement qui, s'il n'est pas suivi d'effet, fait tomber la servitude. Aussi proposons-nous par cet amendement que le PLU délimite des secteurs dans lesquels un pourcentage de logements sociaux est obligatoire.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Si l'objectif est excellent, l'amendement risque de nuire à la lisibilité de l'article visé du code de l'urbanisme, déjà complexe.

M. le président Patrick Ollier. L'idée avancée me semble mériter réflexion. Elle pourra être réexaminée dans le cadre de la future loi relative au logement.

La Commission *rejette* l'amendement.

Puis, après avis défavorable de Mme le rapporteur, elle *rejette* successivement cinq amendements de M. François Brottes :

– le premier tendant à permettre à l'autorité responsable du PLU de définir des zones dans lesquelles un volume minimal de construction est nécessaire pour obtenir un permis de construire, afin notamment de limiter l'étalement urbain ;

– le deuxième prévoyant de rendre inopposable aux tiers tout PLU ne répondant pas aux besoins en logement sur son territoire ;

– le troisième et le quatrième visant à parer, respectivement dans les zones B et C et dans la zone C d'un plan d'exposition au bruit, l'absence de phénomène de desserrement des ménages ;

– le cinquième ayant pour objectif de créer un droit de préemption urbain prioritaire pour l'État dans les communes refusant de fournir les efforts nécessaires pour atteindre le seuil de 20 % de logements sociaux.

La Commission a examiné un amendement de M. François Brottes, défendu par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, prévoyant qu'à compter de 2009, les crédits de l'ANRU encore disponibles et ceux éventuellement gelés par des projets arrêtés sont réaffectés sur les programmes des quartiers désignés comme prioritaires de la politique de la ville.

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, l'amendement a été *rejeté*.

Puis a été examiné un amendement de M. François Brottes, défendu par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, imposant au Gouvernement la présentation d'un rapport annuel faisant apparaître le coût pour l'État du dispositif de crédit d'emprunt créé par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat au regard des aides publiques accordées en matière de logement.

Le rapporteur ayant fait valoir que cet amendement était satisfait par les dispositions de l'article 136 de la loi de finances pour 2008, qui contient les informations demandées, ce que **M. Le Bouillonnet** a contesté. L'amendement a été *rejeté*.

La Commission examine un amendement de M. François Brottes, présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, prévoyant que la politique du logement doit créer les conditions d'un aménagement durable du territoire qui repose sur une mixité sociale telle que le prévoit l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* l'amendement.

Puis elle examine un amendement du même auteur, disposant que l'État et les collectivités locales concourent, dans l'exercice d'une responsabilité partagée, à l'équilibre durable des territoires urbains et ruraux et à la qualité de l'habitat.

M. le Président Patrick Ollier. Il s'agit d'un projet de loi de relance.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Il faut que les autres processus intègrent le Grenelle I et le Grenelle II.

M. le Président Patrick Ollier. Les lois Grenelle I et II s'appliqueront à l'ensemble des dispositifs en cause.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* l'amendement.

Ensuite, la Commission examine trois amendements des mêmes auteurs prévoyant :

– que l’État, garant du droit au logement, assure le respect par les collectivités de leurs obligations en matière de construction de logements sociaux ;

– qu’un rapport annexé à la loi de finances évalue chaque année l’effort financier de l’État, des collectivités locales, et des partenaires sociaux au regard de l’objectif de consacrer chaque année un minimum de 2 % du PIB aux politiques publiques de régulation du marché du logement ;

– que les communes visées par l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation établissent chaque année un bilan de l’exercice du droit de préemption au regard de la liste de l’ensemble des déclarations d’intention d’aliéner.

Suivant l’avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* les trois amendements.

Elle examine un amendement des mêmes auteurs, prévoyant que toute requête tendant à l’annulation d’un permis de construire d’un immeuble à usage de logement social réalisé en application des objectifs des dispositions du plan local d’urbanisme et du programme local de l’habitat fait l’objet d’un dépôt de consignation à peine d’irrecevabilité de la saisine. Le montant de la consignation ainsi que les modalités de son versement et de sa restitution sont fixés par décret.

M. François Brottes. Il s’agit de traiter des retards sur les opérations victimes de contentieux dilatoires.

M. Michel Piron. Cela est réducteur. La proposition vaudrait pour toutes les opérations publiques en effet. La question posée est celle de la primauté de l’intérêt général sur les intérêts particuliers des associations, notamment dans le cadre des déclarations d’utilité publique (DUP). Il conviendrait de revoir toute la procédure de DUP.

M. Olivier Carré. Il convient de trouver un équilibre entre concertation, que d’aucuns appellent démocratie participative, et volonté d’agir des élus.

Après l’intervention de Mme Catherine Coutelle, et suivant l’avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* l’amendement

La Commission examine un amendement du même auteur, présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, prévoyant que toute décision d’une juridiction administrative annulant un permis de construire relatif à la réalisation d’un immeuble de logements sociaux doit comporter l’énoncé de toutes les prescriptions susceptibles de donner au projet une validité au regard des règles d’urbanisme applicables. Tout permis de construire délivré en conformité avec les termes de ce jugement ne pourrait faire l’objet d’un quelconque recours.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Ce n'est pas le rôle de la juridiction administrative.

M. Michel Piron. Ce dispositif rejoint la réforme récente du permis de construire, notamment la notion de permis de réserve. L'amendement me paraît être une mesure de simplification du contentieux.

Le rapporteur maintenant son avis, estimant que cela n'est pas le rôle du juge, la Commission *rejette* l'amendement.

Puis elle examine un amendement du même auteur, prévoyant que tout jugement validant un permis de construire peut être assorti de sanctions civiles contre les requérants.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Cela existe déjà, le juge pouvant sanctionner les cas de recours abusif.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Je retire cet amendement.

TITRE II

FACILITER LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

Article 3

Cession de créances

Lorsque le titulaire du contrat perçoit de la personne publique une rémunération versée à intervalles réguliers, cette créance peut faire l'objet d'une cession. Les deux principaux modes de cession sont la cession dite « *Dailly* » et la cession spécifique propre aux partenariats publics privés (PPP) de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier, introduit par l'ordonnance du 17 juin 2004.

La cession « *Dailly* » comporte deux modalités pratiques, très différentes dans leurs conséquences.

La première est celle qui interdit au débiteur de la créance de payer directement son créancier. Il ne peut se libérer valablement qu'auprès de l'établissement de crédit auquel a été cédée la créance ; la personne publique demeure cependant libre d'opposer à la banque toutes les exceptions ⁽¹⁾ fondées sur ses rapports personnels avec son cocontractant.

La deuxième procédure est celle de l'article L. 313-29 du code monétaire et financier, qui consiste en un « *acte d'acceptation de la cession du nantissement* »

(1) Par exemple l'inexécution fautive du contrat.

d'une créance professionnelle ». En ce cas, le débiteur ne peut plus opposer à l'établissement de crédit les exceptions fondées sur ses rapports personnels avec son cocontractant.

Comme l'a souligné le Conseil d'État, la souscription de l'acte d'acceptation « *a pour effet de créer pour le débiteur de la créance cédée une obligation distincte de sa dette initiale* » (CE 25 juin 2003 – Caisse centrale de crédit mutuel du Nord de la France).

La notion d'inopposabilité des exceptions :

Dans le droit commun de la cession de créance, le cessionnaire n'a pas plus de droit que le cédant. Non formulée par le Code civil, cette règle est généralement exprimée par l'adage *nemo plus juris ad alium transfere potest quam ipse habet*. La lettre de change connaît un principe opposé celui dit de l'inopposabilité des exceptions. L'article L 511-12 du Code de commerce dispose que « les personnes actionnées en vertu de la lettre de change ne peuvent pas opposer au porteur les exceptions fondées sur leurs rapports personnels avec le tireur ou avec les porteurs antérieurs, à moins que le porteur, en acquérant la lettre, n'ait agi sciemment au détriment du débiteur ». Énoncée pour l'endossement, cette règle est générale et elle caractérise les effets de commerce. La jurisprudence l'applique ainsi dans les relations entre le tiré accepteur et le premier porteur, donc en l'absence de tout endossement.

Source : « Instruments de crédit et de paiements » - Stéphane PIEDELIEVRE – 3^{ème} édition – DALLOZ.

La cession de créance spécifique créée pour les PPP par l'ordonnance du 17 juin 2004 n'a guère été utilisée. Dans son rapport sur le projet de loi devenu la loi du 28 juillet 2008 ⁽¹⁾, le sénateur Laurent Bêteille pouvait indiquer que « *celle-ci n'est actuellement pas utilisée. [...] En effet, les partenaires publics et privés ainsi que les établissements financiers lui préfèrent la « cession Dailly acceptée* ».

L'une des difficultés rencontrées dans le cadre de la cession de créance spécifique créée pour les PPP **tenait à une assiette de cession réduite** par rapport à la loi Dailly. Ne pouvait être cédée qu'« *une part de la créance cédée représentant une fraction du coût des investissements* », et donc, entre autres, à l'exclusion des frais financiers.

Les travaux parlementaires dont est sortie la loi du 28 juillet 2008 sur les contrats de partenariats ont bien mis en lumière un débat entre ceux qui craignaient les conséquences négatives pour les personnes publiques d'une cessibilité totale, les collectivités locales en particulier, et ceux qui mettaient en avant le surcoût qui résulterait du plafonnement de la cessibilité.

M. Claude Goasguen, Rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, soulignait ainsi que la cession de créance constituait « *un moyen efficace pour le partenaire privé d'assurer au moindre coût le montage financier de son projet et rendre accessible le contrat de partenariat à des*

(1) N° 239 – 2007-2008 – page 84.

entreprises de taille plus modeste... ». Il était donc plutôt favorable à une cession de créance à 100 %.

À l'inverse, devant le Sénat, Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ne s'était pas montrée favorable à une cession totale, la part restante non cédée contribuant ainsi, selon la ministre, à garder le partenaire privé en situation de risque ou à lui imposer des pénalités s'il n'atteint pas ses objectifs. Le transfert, rémunéré, de risques au partenaire privé est en effet l'une des bases du PPP. Dans le cadre d'un équilibre contractuel, le partenaire privé peut s'engager sur le respect des délais et des coûts, sous peine de pénalités. Cette disposition contribue, de fait, au respect assez général des délais par les PPP.

Lors des débats parlementaires, un compromis s'est dégagé sur la base d'une soumission de la cession d'une créance dans le cadre d'un contrat de partenariat au droit commun, la cession « *Dailly* », sous réserve de certaines spécificités, et notamment la limitation à 80 % de la part maximale de la créance susceptible d'être cédée. Parallèlement, l'assiette de la créance susceptible d'être cédée a été élargie à l'investissement et au financement. La cession est « *sécurisée* » pour l'établissement de crédit qui acquiert la créance cédée (il est explicitement prévu que l'annulation, la résolution ou la résiliation du contrat ne peuvent être opposées au cessionnaire). Et la cession n'est définitive qu'à compter de la constatation par la personne publique que les investissements ont été réalisés conformément au contrat.

L'article 3 du présent projet de loi part du constat que **la limitation à 80 % de la cession constitue un frein au développement des contrats de partenariat, et notamment des contrats d'un montant moyen ou faible**. La solution préconisée tient compte de l'objection selon laquelle la cessibilité totale déresponsabiliserait le partenaire privé et laisserait sans recours la personne publique, notamment dans le cas où, d'une part, les problèmes rencontrés interviendraient postérieurement au constat auquel doit procéder la personne publique avant la cession définitive et, d'autre part, que ces problèmes ne seraient pas liés à des désordres de la construction. L'acceptation interdisant de justifier un refus de paiement du fait du mauvais fonctionnement, partiel ou total, de ce qui est livré, la personne publique pourrait se trouver démunie. **Il est donc proposé de porter à 100 % la cessibilité d'un contrat de partenariat, l'acceptation ne pouvant cependant porter au maximum que sur 80 % de la créance.**

L'objectif est de concilier efficacité économique et sécurité juridique. Cette formule juridique sera donc plus accessible pour des opérations d'un montant limité. Cela rendra plus accessibles aux PME les contrats de partenariat.

En même temps, la personne publique conservera un « levier » sur son contractant à hauteur d'au moins 20 % de la créance. S'appliquera l'article L. 313-28 du Code monétaire financier qui dispose que « *l'établissement de crédit*

peut, à tout moment, interdire au débiteur de la créance cédée ou nantie de payer entre les mains du signataire du bordereau. A compter de cette notification, [...], le débiteur ne se libère valablement qu'auprès de l'établissement de crédit. »

Les contrats de partenariat ne sont que l'une des formes de partenariats public/privé (PPP). Il s'agit, en règle générale, de contrats de longue durée, destinés à la mise en œuvre d'une mission de service public, le degré de délégation au secteur privé étant fort différent selon les cas. Le paiement peut être assuré par les usagers ou la personne publique.

Dans le cas de la France, rentrent ainsi dans ce schéma les délégations de service public, où le service est confié à un tiers, moyennant une rémunération substantiellement liée au résultat de l'exploitation. De nombreux autres contrats existent. Sans prétendre à l'exhaustivité, citons les baux emphytéotiques administratifs (BEA), la LOPJ (Loi d'orientation et de programmation pour la Justice), la LOPSI (Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure). Il s'agit de contrats globaux, cumulant généralement la conception, la réalisation et l'entretien d'un ouvrage public et, parfois, des prestations de service. C'est la principale différence avec les marchés publics « classiques ».

Le fait de confier à un même prestataire la conception et la réalisation n'est en effet, sauf exceptions strictement encadrées, pas possible dans un marché public classique. L'article 10 du Code des marchés publics constitue un autre obstacle à un marché global puisqu'il est ainsi rédigé : « *Si le pouvoir adjudicateur recourt à des lots séparés pour une opération ayant à la fois pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, les prestations de construction et d'exploitation ou de maintenance ne peuvent être regroupées dans un même lot. S'il recourt à un marché global, celui-ci fait obligatoirement apparaître, de manière séparée, les prix respectifs de la construction et de l'exploitation ou de la maintenance. La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance ne peut en aucun cas contribuer au paiement de la construction.* ». Le paiement différé est prohibé. La durée d'un marché public classique est également généralement beaucoup plus courte.

Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public.

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

C'est aujourd'hui le contrat offrant le plus de garanties en termes de transparence.

*

**

La Commission examine un amendement de suppression de l'article présenté par M. François Brottes.

M. François Brottes. C'est la commission des finances qui a traité cette question dans le passé. Il ne faut pas vider les collectivités de la capacité de faire

jouer la responsabilité du maître d'ouvrage en cas de défaillance. La collectivité doit garder la main sur 50 % de la cessibilité.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Cet article corrige une erreur de la loi de modernisation de l'économie et je rappelle que, dans le droit commun, ce taux s'élève à 100 %. J'émetts donc un avis défavorable.

La Commission *rejette* l'amendement.

Puis elle examine un amendement du même auteur, prévoyant que le contrat de partenariat peut prévoir qu'une fraction, n'excédant pas 80 % de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, peut être cédée en application des dispositions du code monétaire et financier.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Le relèvement du taux à 100 % permet de diminuer les coûts et de favoriser les contrats de partenariat public-privé, tout en gardant une sécurité pour la collectivité.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* l'amendement.

Puis elle *rejette* un amendement du même auteur, supprimant la mention de frais financiers intercalaires dans la définition des frais d'investissement et des frais de financement dans l'assiette de la créance pouvant être cédée.

La Commission *adopte* l'article 3 *sans modification*.

*

**

Après l'article 3

La Commission examine un amendement de M. François Brottes faisant entrer le contrat de partenariat dans le champ d'incrimination du délit de favoritisme.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* l'amendement.

Article 4

Recours à la procédure négociée pour les entreprises de réseau

Le Conseil constitutionnel avait censuré l'article 16 de ce qui est devenu la loi du 28 juillet 2008 au nom du principe d'intelligibilité de la loi, dans les termes ci-dessous :

« Considérant que l'article 16 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction à l'article 25 de l'ordonnance du 17 juin 2004 ; qu'aux termes des deux derniers alinéas de ce nouvel article 25, qui résultent d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture : « Pour les contrats d'un montant supérieur à un seuil défini par décret, les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée peuvent recourir à la procédure négociée avec publication d'un avis d'appel public à la concurrence, dans les conditions définies par le décret mentionné à l'article 12 de ladite ordonnance pour les entités adjudicatrices. - Lorsque le montant du contrat est supérieur au seuil mentionné à l'alinéa précédent, ces entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée définie au III de l'article 7 de la présente ordonnance » ;

Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

Considérant, en l'espèce, qu'en adoptant les dispositions précitées, le législateur a entendu ouvrir aux entités adjudicatrices la possibilité de recourir de plein droit à la procédure négociée pour la passation de leurs marchés ; qu'il a, à cet effet, défini deux procédures, supposées alternatives, en dessous et au-dessus d'un seuil défini par décret ; que, toutefois, la rédaction adoptée ne fait référence, dans l'un et l'autre cas, qu'aux contrats dont le montant est « supérieur au seuil » ; que ces dispositions, qui doivent de surcroît être combinées avec le III de l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2004 dans sa rédaction résultant de l'article 7 de la loi déferée, lequel fait référence aux contrats dont le montant est « inférieur à un seuil fixé par décret », portent atteinte, par leur contradiction, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ; que, dans ces conditions, les deux derniers alinéas de l'article 16 de la loi déferée doivent être déclarés contraires à la Constitution. »

L'article 4 du présent projet de loi vient rectifier une erreur matérielle. L'objectif de cet article est tout à fait positif puisqu'il s'agit de permettre aux entreprises de réseau, ainsi RFF, de pouvoir recourir à la procédure négociée pour passer des contrats de partenariats. Les opérateurs de réseau ne sont en effet pas soumis au droit classique des marchés publics. **L'enjeu est d'importance si l'on considère par exemple que des contrats de partenariats**

pourront servir à la réalisation de lignes à grande vitesse et que la négociation est essentielle pour aboutir au meilleur contrat possible.

*

* *

L'article 4 est *adopté sans modification*.

Après l'article 4

La Commission examine un amendement de M. François Brottes prévoyant que le Gouvernement remet au Parlement un rapport destiné à préparer une réforme de l'évaluation des redevances d'occupation du domaine public dues par les opérateurs de réseau.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Je ne suis pas d'accord avec l'exposé sommaire qui précise que les collectivités locales sont de plus en plus sollicitées pour combler le désengagement de l'État, ce n'est pas le cas. En outre, je rappelle que la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures de M. Jean-Luc Warsmann habilite le Gouvernement à répondre par ordonnance à certaines de ces questions.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* l'amendement.

Article 5

Déclassement par anticipation du domaine public hospitalier

Cet article étend aux établissements publics de santé les dispositions de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Elles permettent d'anticiper le déclassement d'une installation relevant du domaine public artificiel, celle-ci pouvant rester ensuite affectée à un service public pendant un délai fixé par l'acte de déclassement et encadré par décret, dans la limite de trois ans maximum après la vente. En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai.

Cette mesure permettra aux établissements publics de santé de commencer à percevoir le produit de la vente d'un immeuble dès sa conclusion afin d'améliorer les conditions d'autofinancement, tout en poursuivant l'utilisation d'un bâtiment hospitalier jusqu'à la mise à disposition des nouveaux locaux, cette activité assurant également des ressources aux établissements.

Il s'agit d'une nouvelle dérogation à un principe général prévu par le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) selon lequel un tel bien ne peut être déclassé que s'il n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public. **Cette dérogation, dont pourraient bénéficier désormais les établissements publics hospitaliers, existe déjà pour l'État et ses établissements publics.**

Les établissements publics de santé (EPS) sont définis aux articles L. 6141-1 et L. 6141-2 du code de santé publique : ce sont des personnes morales de droit public, dotées de l'autonomie administrative et financière. Ils sont communaux, intercommunaux, départementaux, interdépartementaux ou nationaux. On distingue les centres hospitaliers et les hôpitaux locaux. **Un millier d'établissements bénéficieront de la mesure.**

L'État a fait appel à plusieurs reprises à cette procédure pour d'autres types d'activités ; elle lui a permis à l'État de procéder à des opérations de restructuration en plusieurs étapes, et a facilité un certain nombre d'opérations importantes. Ce dispositif est très responsabilisant pour la personne publique dans la mesure où il implique de procéder à la désaffectation dans les délais requis, sous peine de résiliation de la vente. Il est à noter que les établissements publics de santé nationaux (15/20, St Maurice et Fresnes) bénéficient déjà de cette possibilité.

Le décret pris en application de l'article L. 2141-2 du CGPPP a repris le délai maximum prévu par le code à savoir un délai de 3 ans (décret n° 2007-229 du 20 février 2007).

La mesure prévue par le présent article figure déjà dans le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, à l'article 11. Mais celui-ci, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2008 et sur lequel l'urgence a été déclarée, ne devrait pas être débattu, en séance publique, avant la mi-février 2009.

Le transfert de cette disposition dans le plan de relance devrait permettre l'adoption plus précoce d'une mesure utile à la mise en œuvre de restructuration des bâtiments hospitaliers déjà envisagés et inclus dans le Plan Hôpital 2012.

Présenté en octobre 2008, **ce plan mobilisera** pour la période 2008-2012 **près de dix milliards d'euros d'investissements**, dont cinq milliards apportés par l'État, sous forme d'aides directes de l'Assurance Maladie, qui serviront de levier aux investissements hospitaliers. Ce dispositif est complété à hauteur de 2 milliards d'euros, par des crédits à taux préférentiels de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce plan s'organise en trois axes :

– l'accompagnement de la recomposition hospitalière et de la mise en œuvre des schémas régionaux d'organisation des soins de troisième génération ;

– l'accélération de la mise en œuvre des systèmes d'informations hospitaliers ;

– la réalisation d'opérations de mise aux normes de sécurité.

Une première tranche d'investissement de 5 milliards d'euros a été lancée en 2008, et une deuxième le sera en 2009.

Parmi les opérations immobilières de plus grande envergure, on peut citer les reconstructions de sites hospitaliers, et notamment la reconstruction complète du centre hospitalier de Carcassonne pour un investissement de 144 millions d'euros, aidé à hauteur de 76.3 millions d'euros. L'APHP est également particulièrement concernée.

Afin de faciliter la mise en œuvre de telles opérations, l'article 5 du projet de loi simplifie donc le régime relatif aux cessions immobilières, baux, et contrats de partenariat conclus par les établissements publics de santé.

Remarque sur l'article 11 du projet de loi portant réforme de l'hôpital

L'article 11 du projet de loi portant réforme de l'hôpital abrogeait également l'article L. 6145-6 du code de la santé publique, en vertu duquel les baux emphytéotiques, les marchés et les contrats de partenariat des établissements publics de santé sont exécutoires dès leur réception par le représentant de l'État, celui-ci pouvant déférer au tribunal administratif, dans les deux mois suivant cette réception, les décisions qu'il estime illégales.

Cette abrogation, visant à ce que les délibérations visées deviennent exécutoires dès réception par le directeur de l'Agence régionale de santé, qui pourra déférer celles d'entre elles qu'il estime illégales devant le juge administratif et assortir son recours d'une demande de suspension, n'est naturellement pas reprise par le présent projet de loi, la création des agences régionales de santé étant prévue par le projet de loi portant réforme de l'hôpital.

*

* *

L'article 5 est *adopté sans modification*.

Après l'article 5

La Commission examine un amendement de Mme Laure de La Raudière, rapporteur, et de M. Patrick Ollier, président, visant à faire en sorte que le code des marchés publics soit intégré dans le domaine législatif.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Il convient de mettre fin à la situation actuelle où les marchés publics sont régis par un règlement et non par la loi, ce qui me paraît contraire à la Constitution. Par ailleurs, je proposerai dans l'amendement suivant que soit également créé un code de la commande publique qui permettra d'harmoniser les diverses procédures en vigueur, afin de constituer un socle commun. En revanche, pour les points ne relevant pas de ce socle, une plus grande liberté serait laissée au domaine contractuel.

M. Michel Piron. Si j'adhère totalement à l'objectif poursuivi par votre deuxième amendement, je m'interroge sur la portée du premier. En effet, en transférant les dispositions régissant les marchés publics dans la loi, on rend nécessaire l'adoption d'une nouvelle loi à chaque fois que l'on souhaite introduire la moindre modification.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Une grande partie des contrats sont déjà d'ordre législatif. Mais je comprends le sens de votre remarque et je retire cet amendement.

Article additionnel après l'article 5

Création d'un code de la commande publique

La Commission *adopte* un amendement du rapporteur visant à créer un code de la commande publique.

Article additionnel après l'article 5

Demande de rapport gouvernemental sur la publicité des appels publics à la concurrence

La Commission *adopte* un amendement de Mme Laure de La Raudière, rapporteur, visant à demander au gouvernement d'adresser au Parlement un rapport étudiant les solutions les plus adéquates pour permettre un accès aussi simple que possible aux appels publics à la concurrence pour les entreprises candidates tout en assurant la plus grande sécurité juridique possible aux acheteurs publics ; ce rapport comprendra une évaluation des inconvénients que pourraient présenter les réformes envisagées pour la presse quotidienne.

Article additionnel après l'article 5

Suspension provisoire du privilège du Trésor

La Commission examine un amendement de Mme Laure de La Raudière, rapporteur et MM. Olivier Carré et Jean-Charles Taugourdeau visant à suspendre pour une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi l'application

du privilège dont l'État bénéficie sur les créances d'une entreprise lorsque celle-ci fait faillite.

M. Olivier Carré. L'existence du privilège de l'État sur les créances des entreprises en faillite contribue à fragiliser la situation des autres créanciers, et singulièrement des fournisseurs. En outre, l'application de ce privilège entraîne bien souvent des réactions en chaîne en déstabilisant la situation financière de ces entreprises qui, elles, ne sont pas remboursées.

M. Lionel Tardy. Il s'agit là de la reprise d'un amendement déposé dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par M. Nicolas Forissier. J'y suis favorable et souhaite le cosigner.

M. François Brottes. Je soutiens également cet amendement même si j'estime qu'il faudrait aller plus loin qu'une simple suspension temporaire. Il conviendrait de ne plus privilégier un créancier aux dépens des autres mais de mettre en place une véritable proratisation permettant à chacun des créanciers de recevoir au moins une part de ce qui lui est dû. Dans le cas des fournisseurs, il ne s'agit pas en effet d'un simple problème de trésorerie mais bien d'une dépense effectuée et donc au final d'un réel manque à gagner pour l'entreprise. Par ailleurs, l'État, en se servant le premier, aggrave sa propre situation puisque cette mesure a un « effet domino » susceptible d'aggraver la situation financière d'autres entreprises qui elles-mêmes risquent de se retrouver ensuite en faillite.

La Commission *adopte* à l'unanimité cet amendement.

Après l'article 5

La Commission examine ensuite un amendement de M. François Brottes visant à permettre à des organismes de construction et de gestion de logements sociaux de se grouper entre eux et avec des collectivités locales pour passer des marchés à tranches triennaux pour la construction d'un volume défini de logements.

M. François Brottes. Les fluctuations du coût de la construction ont des effets négatifs sur la réalisation de logements sociaux. Or, ces fluctuations, qui varient en fonction de l'activité dans le secteur du bâtiment, peuvent affecter des constructions quasi identiques mais situées dans des quartiers différents. Il conviendrait alors de permettre aux collectivités territoriales de jouer sur l'effet volume en leur donnant la possibilité de passer des appels d'offres leur garantissant certains éléments du prix – hors ceux soumis de fait à la conjoncture comme le prix des matières premières – et donc, au final, un prix moyen au mètre carré. Je sais qu'il existe déjà la formule du groupement d'achat mais elle ne vaut que pour des opérations déjà bien définies.

M. Olivier Carré. Cette proposition est intéressante et j'ai moi-même essayé de la mettre en œuvre sur le terrain dans le cadre de la VEFA. On m'a toutefois opposé le droit communautaire, au motif qu'en l'absence de programme prédéfini, un tel système s'opposait à une libre mise en concurrence et à l'application du code des marchés publics.

M. le président Patrick Ollier. Je propose que vous retiriez votre amendement afin d'en améliorer la rédaction et que nous en rediscutions lors la réunion au titre de l'article 88 du Règlement.

M. François Brottes. Je veux bien le retirer, Monsieur le Président, mais je tiens à souligner que dans le cadre de l'amendement, la liste des opérations programmées existe bel et bien, pas dans le détail certes, mais suffisamment pour permettre de fixer, comme dans le cadre des marchés à commande, un volume à réaliser dans le cadre d'un plafond budgétaire.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission *rejette* ensuite un amendement de M. François Brottes visant à exonérer expressément des procédures de publicité et de mise en concurrence les relations fonctionnelles entre les communes et les structures intercommunales dont elles sont membres.

TITRE III

HABILITATIONS

Article 6

Habilitation du Gouvernement à proposer par ordonnance un régime d'autorisation simplifiée des ICPE

L'article 7 habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance les règles applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Dans l'ensemble, les dispositions actuelles remontent à la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (intégrée dans le code de l'environnement depuis 2000) et son décret d'application n° 77-1133 du 21 septembre 1977 codifié.

Les installations classées industrielles et agricoles susceptibles de provoquer des nuisances relèvent actuellement de deux régimes en fonction de leurs impacts réels (pollution) ou potentiels (risques). Le régime le plus contraignant prévoit une autorisation préalable au fonctionnement (articles L. 512-1 à L. 512-7 du code de l'environnement). Il concerne les 54 000 établissements présentant les impacts les plus forts. 450 000 établissements sont eux soumis à une simple déclaration d'activité (articles L. 512-8 à L. 512-13 du code de l'environnement).

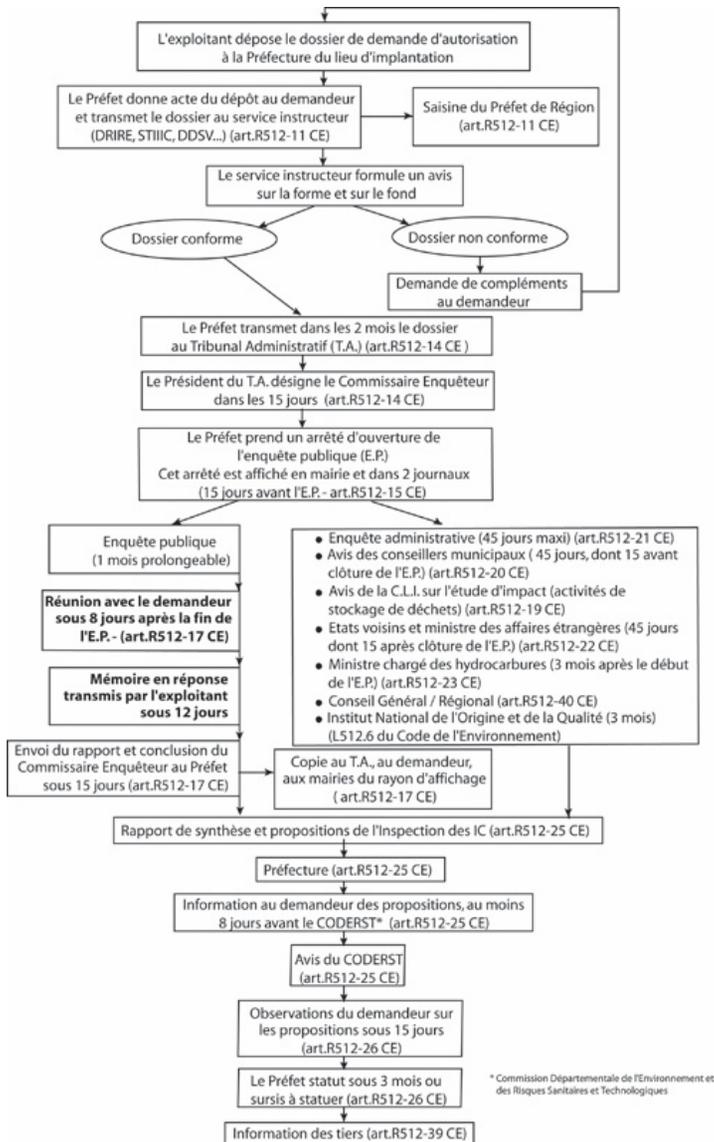
En application du droit européen, **15 000 établissements au plus devraient aujourd'hui faire l'objet d'une autorisation préalable au fonctionnement**. Les trois principales directives communautaires concernées sont les directives 96/82/CE Seveso (risque majeur), 96/61/CE IPPC (réduction intégrée des pollutions) et 85/337/CEE Études d'impact.

Les seuils d'autorisation actuels ne sont pas toujours en cohérence avec les directives communautaires, les transpositions successives dans le cadre législatif et réglementaire français se sont effectuées sans modification des deux procédures existantes. Ainsi la procédure d'autorisation s'est progressivement compliquée pour répondre aux exigences européennes, sans que les seuils d'autorisation ne soient eux remis en cause en parallèle.

La réforme proposée vise à proportionner les procédures administratives aux risques présentés par les installations. La procédure d'autorisation actuelle est particulièrement longue : douze à quinze mois en moyenne, ce qui est naturellement coûteux pour l'administration et handicapant pour les entreprises. Le programme de modernisation de l'Inspection des installations classées lui fixe comme objectif à terme que 95 % des demandes d'autorisation de nouveaux projets soient instruites en moins d'un an.

Les difficultés concernent particulièrement les PME, conduites à soustraire la gestion d'un dossier complexe (étude d'impact et étude des dangers). Tous les projets, même de moindre importance, donnent lieu à un examen approfondi des impacts et dangers spécifiques et à un arrêté préfectoral très détaillé. Le Gouvernement estime, avec raison, que cette approche n'est pas proportionnée aux enjeux et n'apporte pas forcément une meilleure protection. Les impacts et les dangers potentiels des installations les plus fréquentes sont bien connus et l'encadrement réglementaire apporte déjà toutes les garanties.

Étapes de la procédure d'autorisation des ICPE :



En stricts termes de procédure, **la différence entre régime déclaratif et régime d'autorisation est très importante. L'autorisation repose sur une procédure très complète** qui nécessite la production d'un dossier conséquent (étude d'impact, étude des dangers, notice hygiène et sécurité). Ce dossier une fois constitué est soumis à une enquête publique, aux avis des services de l'État (DDE, DDASS, DDAF, DIREN, Sécurité civile...), et à un passage devant une commission départementale (CODERST, ex CDH).

Le contenu du dossier de déclaration est peu développé (plans, critère de classement, mode d'élimination des déchets). Si le dossier est formellement complet, le préfet ne peut s'opposer au projet et délivre un récépissé, ainsi que les prescriptions-types applicables à l'installation. En cas de non-respect de ces prescriptions, y compris immédiatement identifiable dans l'information contenue dans le dossier, l'inspection doit attendre la mise en service effective de l'installation pour faire usage de ses pouvoirs de police.

L'objet de la réforme souhaitée par le gouvernement est d'éviter l'effet de seuil particulièrement important entre les deux régimes.

A cause de la procédure d'autorisation actuelle de la France, le nombre d'installations (54 000 aujourd'hui) nécessitant une autorisation après étude d'impact et une étude de dangers, est très supérieur en France à ce qu'il est dans les autres pays européens. **Cette situation n'est nullement justifiée et est néfaste dans la compétition économique de la France.**

– L'Allemagne a déjà adopté, il y a plusieurs années, une procédure d'autorisation simplifiée.

– Certains pays européens tels l'Espagne, la Pologne et l'Italie limitent leur régime d'autorisation au champ d'application de la directive IPPC (nombres respectifs d'installations soumises à permis : 5 400, 3 000, 8 000).

– Le Royaume-Uni étend plus faiblement le champ d'application de son régime d'autorisation au-delà du champ IPPC – 16 000 autorisations dont 6 000 IPPC.

Afin de préparer cette réforme, le ministère chargé de l'écologie avait d'abord proposé début 2005 le relèvement de plusieurs seuils d'autorisation et de déclaration de la nomenclature des installations classées. Ce projet a fait l'objet d'une forte réserve de la part du Conseil supérieur des installations classées (CSIC), qui a demandé, lors de sa séance du 21 juin 2005, d'étudier plutôt la création d'un régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation. Le Gouvernement a donc chargé, en juin 2005, l'Inspection générale de l'environnement d'une mission portant notamment sur l'adaptation des régimes réglementaires existants et la définition de modifications de seuils correspondant à ces adaptations.

La mission a remis un rapport en janvier 2006, présenté notamment au Conseil supérieur des installations classées. La procédure d'autorisation des ICPE a également été étudiée dans le cadre des audits de modernisation de l'État. **Ces différents travaux ont retenu la proposition d'un régime d'autorisation simplifiée.**

De nombreux établissements présentent des risques limités et connus et pourraient être autorisés à entrer en fonctionnement plus rapidement

qu'aujourd'hui et être réglementés par des prescriptions générales types par catégorie d'établissements. C'est l'objet du régime d'autorisation simplifiée.

Le régime d'autorisation simplifiée devra :

– assurer un niveau suffisant de protection des personnes et de l'environnement ;

– permettre de réduire les délais d'instruction, et de dégager des moyens humains afin de concentrer les efforts sur les contrôles et l'information des différentes parties prenantes ;

– limiter les distorsions de concurrence.

Les caractéristiques annoncées du nouveau régime sont les suivantes :

– possibilité de refus de la part de l'État ;

– utilisation de prescriptions-types définies au niveau national a priori ;

– procédure simplifiée et tournée vers la garantie du respect des prescriptions-types par l'exploitant ;

– consultation simplifiée des acteurs (utilisation d'internet) ;

– possibilité de renforcer les prescriptions-types nationales quand les exigences de protection de l'environnement local l'imposent (zone sensible, zone déjà fortement polluée).

Ce troisième régime devrait s'appliquer aux installations présentant des enjeux environnementaux pouvant être protégés sans recours à des prescriptions spécifiques.

En éliminant les rubriques qui représentent des potentiels de risques accidentels ou chroniques importants (silos, traitements de surface...) le Gouvernement estime possible de retenir dans un premier temps une vingtaine de rubriques de la nomenclature des ICPE qui pourraient être réglementées sur la base de prescriptions nationales. La détermination des seuils possibles sur ces rubriques doit également tenir compte des directives européennes et des seuils qu'elles imposent (SEVESO, IPPC, étude d'impact).

Une telle modification de la nomenclature entraînerait, d'après de premières simulations, le passage au régime d'autorisation simplifiée d'environ 20 % des établissements soumis à autorisation, dans une première étape. A terme la majorité des installations ne nécessitant pas d'autorisation au sens communautaire et actuellement soumises à autorisation pourrait basculer dans ce nouveau régime. **Les PMI - PME de nombreux secteurs d'activité (travail des métaux, travail du bois, réfrigération, entrepôt, construction, agroalimentaire, distribution de carburants...) pourraient en bénéficier.**

L'ordonnance devra définir les éléments du dossier à fournir par le pétitionnaire (les plans ; les documents justifiant la compatibilité du projet avec les dispositions du plan local d'urbanisme ou autre document d'urbanisme opposable aux tiers ; un engagement de conformité à la réglementation) et préciser la procédure de décision : le dossier ne transiterait qu'une fois par les services d'inspection. Les délais pourraient ainsi être encadrés sur la base suivante :

- quatre mois entre la transmission aux maires et la décision définitive ;
- six semaines pour l'information du public.

Le nouveau régime devrait ainsi offrir toutes les garanties souhaitables :

– conformément aux principes consacrés par la Charte de l'environnement, et à ceux qui ont guidé les travaux du Grenelle, l'information et les possibilités d'expression du public sont maintenues ;

– l'allocation plus rationnelle des moyens de l'administration permettra de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses ;

– l'allègement des procédures pour les installations qui le sont moins va lever un obstacle à l'implantation d'entreprises, et permettre une amélioration sensible de l'attractivité économique de nos territoires.

*

* *

La Commission examine un amendement de M. François Brottes visant à supprimer l'article 6.

M. François Brottes. Je suis opposé au recours à des ordonnances.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Je ne suis moi-même pas très favorable aux ordonnances, mais j'ai déposé plusieurs amendements visant à encadrer le champ de ces ordonnances, c'est pourquoi je suis défavorable à votre amendement.

La Commission *rejette* l'amendement.

M. François Brottes. Au-delà de la simple question du recours aux ordonnances, il convient également d'étudier leur contenu. Or, les simplifications proposées me semblent se résumer à un simple abandon des procédures existantes. Cette mesure risque de se traduire par une moindre transparence et donc plus de défiance du public vis-à-vis des projets industriels. Le principal problème auquel doivent faire face les entreprises, c'est un empilement des délais afférents à chacune des procédures. Il conviendrait donc d'imposer un délai final valant globalement pour toutes ces procédures. En revanche, les supprimer purement et

simplement risque, non pas de faire gagner du temps aux entreprises, mais de susciter l'hostilité de la société civile.

M. le président Patrick Ollier. C'est là un raisonnement très cohérent.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Dans le cadre du régime d'autorisation simplifiée, une information obligatoire du public est prévue. Par ailleurs, je propose dans l'amendement suivant un encadrement de ce nouveau régime d'autorisation.

M. François Brottes. L'autre défaut du texte est de raisonner entreprise par entreprise alors même que c'est la zone géographique dans laquelle ces entreprises, dans leur ensemble, se situent, qui doit être prise en compte dans le cadre du périmètre de protection.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. C'est la raison pour laquelle je propose également un amendement visant à permettre au préfet de soumettre au régime normal d'autorisation une installation, si l'instruction du dossier selon le régime simplifié fait apparaître des risques particuliers.

La Commission *adopte* un amendement du rapporteur précisant les objectifs poursuivis à travers la création d'un régime d'autorisation simplifiée.

La Commission examine trois autres amendements du rapporteur. L'amendement précisant que la nouvelle procédure s'applique aux installations classées pour la protection de l'environnement pouvant relever de prescriptions standardisées, fait l'objet d'une *adoption à l'unanimité des votants*, les commissaires du groupe SRC s'abstenant. Un amendement rédactionnel est également *adopté*.

Le dernier amendement, enfin, donne au préfet la possibilité de soumettre au régime normal d'autorisation une installation si l'instruction du dossier dans le cadre du régime simplifié fait apparaître des risques cumulés.

M. François Brottes. Cet amendement me conviendrait s'il envisageait les risques cumulés en sus des risques particuliers.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Cette précision est déjà présente dans l'article 6 en ce qui concerne les cumuls d'impacts.

M. le Président Patrick Ollier. C'est certes un peu redondant mais néanmoins un ajout intéressant. Les cumuls de risques et d'impacts ne se recouvrent pas mutuellement.

M. François Brottes. En effet, les effets cumulés ne sont pas tous supportés par des entreprises classées.

La Commission prononce alors l'*adoption* de l'amendement *ainsi sous-amendé*.

L'article 6 est ensuite *adopté ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 6

Information de la commune par l'autorité préfectorale d'une demande d'autorisation d'installations classées

La commission examine un amendement de M. François Brottes requérant du préfet qu'il informe le maire de la commune concernée de l'ouverture d'une procédure d'autorisation d'installations classées.

Mme Laure de La Raudière, rapporteur. Cet amendement me semble de bon sens. Ne serait-il toutefois pas préférable de faire porter la charge de cette information sur le demandeur plutôt que sur le représentant de l'État ?

M. François Brottes. Ce n'est pas aussi efficace. En effet, le demandeur ignore si l'enquête publique est réellement sur le point de démarrer ou si son dossier souffre d'un vice dans sa constitution. En revanche, le préfet sait quand les opérations d'instruction de la demande commencent, si elles commencent.

M. le Président Patrick Ollier. Je suis d'accord avec l'argument de M. François Brottes, néanmoins la rédaction de l'amendement me semble imparfaite : le dépôt d'une demande, justement, ne préjuge en rien de sa recevabilité. Je suggère que nous modifions le texte en ce sens.

Les commissaires acquiescent à la proposition du Président Patrick Ollier et *adoptent l'amendement ainsi sous-amendé*.

Article 7

Réforme par voie d'ordonnance de l'indemnité temporaire de retraite versée aux pensionnés civils et militaires de l'État résidant en outre-mer

Le 27 novembre 2008, le Parlement adoptait définitivement le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, dont l'article 96 – reproduit ci-après – réformait le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite (ITR) versée aux pensionnés civils et militaires de l'État résidant en outre-mer.

Conformément à sa jurisprudence récente ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, a annulé cet article **pour des raisons de forme**, au motif qu'il ne présentait pas de caractère permanent et

(1) Cette décision intervient dans le prolongement des décisions n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 et n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007 sur les lois de financement de la sécurité sociale pour 2006, 2007 et 2008 ; l'article 96 fait partie des 19 articles du PLFSS pour 2009 annulés partiellement ou totalement par le Conseil constitutionnel comme « cavaliers sociaux ».

qu'il ne trouvait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale⁽¹⁾. Il convient de noter que **le Conseil constitutionnel n'a d'aucune manière remis en cause le bien-fondé d'une réforme attendue de longue date.**

Afin d'appliquer sans plus tarder la décision du Parlement et de garantir aux bénéficiaires de l'ITR une situation juridique stabilisée, le Gouvernement demande, par le présent article, au Parlement de l'habiliter à procéder à cette réforme **par voie d'ordonnance, dans les termes approuvés par le Parlement.** L'habilitation vise à assurer une entrée en vigueur rapide du dispositif.

L'ordonnance doit être prise dans un délai de trois mois suivant la publication du présent texte et un projet de loi de ratification sera déposé au Parlement dans un délai de deux mois à compter de sa publication.

➤ **Le dispositif ITR dont la réforme est proposée**

Une indemnité temporaire est octroyée aux fonctionnaires civils et militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite par le décret n° 52-1050 du 10 septembre **1952**, ainsi qu'aux militaires invalides par le décret n° 54-1293 du 24 décembre **1954**, qui établissent leur résidence à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française.

Contrairement à une idée répandue, **le dispositif des « sur-pensions » a moins été créé pour lutter contre la vie chère outre-mer que pour compenser les effets de change, à une époque où il n'y avait pas de parité entre le franc Pacifique et les différentes monnaies.**

Les fonctions publiques territoriale et hospitalière, ainsi que les départements français des Antilles n'entrent pas dans le champ de ce dispositif.

Environ 33 000 personnes perçoivent l'ITR, pour un montant total estimé en 2008 à 315 millions d'euros. En 1995, l'indemnité n'était versée qu'à 17 000 pensionnés, pour un montant de 120 millions. Du fait du vieillissement de la population, le nombre de bénéficiaires aura doublé en quinze ans et la charge globale liée à l'existence du dispositif progresse de 9,5 % par an. La moitié des bénéficiaires résident à La Réunion et 50 % du coût total sont générés par les indemnités servies dans le Pacifique.

Selon le département ou le territoire, le montant de la majoration varie entre 35 % à 75 % du principal de la pension concédée⁽²⁾.

(1) Aux termes de la décision du Conseil constitutionnel précitée : « l'article 96, lequel ne présente pas un caractère permanent, réforme les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire d'outre-mer de façon progressive jusqu'en 2028 et la supprime au-delà ; (...) ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement ; que, par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une LFSS ».

(2) 35 % à La Réunion, 40% à Saint-Pierre-et-Miquelon et 75 % dans les territoires du Pacifique.

Dans le système actuel, **le versement de l'indemnité n'est pas lié au fait d'avoir exercé en outre-mer pendant tout ou partie de sa carrière.**

Depuis près de vingt ans, ce dispositif a été l'objet de vives critiques dans nombre de rapports⁽¹⁾, en raison de son caractère coûteux et inéquitable, dans le contexte d'effort demandé à l'ensemble des cotisants pour préserver les régimes de retraite. Il a donné lieu à de précédents débats en séance publique au Parlement, notamment lors de l'examen des projets de loi de finances de 2005 à 2008.

➤ **Les objectifs de la réforme proposée : équité et cohérence**

L'objectif principal de la réforme des conditions d'attribution de l'ITR est de mettre fin à un système inéquitable, en limitant notamment les effets d'aubaine qui profitent à une minorité de fonctionnaires retraités n'ayant pas ou très peu exercé dans les territoires concernés. Il s'agit de laisser s'éteindre un dispositif très critiqué, tout en rationalisant ses conditions d'attribution dans la période transitoire de vingt ans qui précède sa suppression.

Parmi les éléments qui exposent le système de l'ITR à la critique figure aussi en bonne place le fait qu'il est réservé à la fonction publique d'État et qu'il exclut les Antilles et la Guyane.

Bien entendu, le Gouvernement doit prévoir des mesures de compensation pour éviter que les économies locales, souvent fragiles, ne soient pénalisées par l'extinction de ce mécanisme. **Dans les vingt prochaines années, l'impact de la réforme est évalué par le Gouvernement à 0,1 % ou 0,2 % du PIB de chaque territoire.** Au plan macroéconomique, il peut donc être considéré comme marginal.

➤ **Les modalités de la réforme : équilibre et progressivité**

Le Gouvernement s'est engagé à proposer une réforme progressive et équilibrée du bénéfice de l'ITR, en vue de le mettre en extinction dans des conditions permettant de tenir compte des engagements qu'ont pu prendre les pensionnés actuels ou les agents qui s'apprentent à liquider leurs pensions.

À cet effet, il est donc proposé :

– de réserver, au jour de l'entrée en vigueur de la réforme, l'octroi de l'ITR aux pensionnés ayant noué un lien avec la collectivité d'outre-mer dans le cadre de leur vie professionnelle : l'éligibilité au dispositif sera ainsi conditionnée

(1) *En particulier le rapport public particulier de la Cour des comptes du 1^{er} avril 2003 relatif aux pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, lequel conclut qu'il « importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite » ; on peut aussi se référer à plusieurs rapports parlementaires, dont ceux de MM. Jean Arthuis, Marc Laffineur ou Jean-Pierre Brard, ainsi qu'au rapport d'audit de modernisation de septembre 2006.*

à quinze ans de services effectifs dans les territoires concernés ou au fait que le pensionné y trouve ses centres d'intérêt matériels et moraux (CIMM) ⁽¹⁾ ;

– de plafonner l'indemnité servie aux nouveaux bénéficiaires à 8 000 euros par an dès 2009, ce plafond étant de surcroît progressivement diminué pour les entrées s'effectuant à compter du 1^{er} janvier 2019 ;

– d'établir un plafond transitoire pour les futurs pensionnés résidant dans les collectivités du Pacifique ;

– de ne plus attribuer l'ITR à de nouveaux bénéficiaires à compter du 1^{er} janvier 2028.

Les pensionnés entrés dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 2009 continueront de percevoir l'indemnité dans la limite d'un plafond annuel, porté à 10 000 euros à la Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon et à 18 000 euros en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna au terme des dix prochaines années.

Les agents qui, dans leur dossier de demande de retraite, ont demandé à être radiés des cadres avant le 1^{er} janvier 2009 bénéficieront de l'ITR ; les pensionnés de l'État qui se sont installés dans les territoires concernés jusqu'au 13 octobre 2008 - date de l'adoption du PLFSS pour 2009 en Conseil des ministres - pourront également en bénéficier ; ceux qui se sont installés après le 13 octobre seront soumis au nouveau régime. L'objectif était d'éviter que, par recherche d'un effet d'aubaine, certains pensionnés ne s'installent sur place entre l'annonce de la réforme et son entrée en vigueur de manière à bénéficier du régime le plus favorable.

La progressivité de la réforme donne du temps pour réfléchir à la création éventuelle d'un dispositif de retraite complémentaire et, le cas échéant, pour le soumettre à la concertation.

Le Gouvernement est résolu à ce que la réforme de l'ITR n'ait pas d'incidence sur l'économie ultramarine. À cet effet, il entend soutenir des opérations structurantes d'aménagement du territoire et de développement de l'économie des outre-mer.

Les étapes de la réforme

- *tous les retraités de la FPE qui bénéficient aujourd'hui de l'ITR garderont cet avantage à vie, moyennant un plafonnement pour les 15 % de bénéficiaires les plus aisés au terme des dix prochaines années ;*
- *ceux qui prendront leur retraite dans les dix prochaines années dans les territoires concernés, pour peu qu'ils y aient servi pendant une durée raisonnable, bénéficieront*

(1) C'est à partir de cette même notion de CIMM qu'est apprécié le droit à bénéficier des congés bonifiés.

à vie de l'ITR, selon un plafond raisonnable ; ainsi, les agents aujourd'hui en fonction dans ces territoires ne seront en aucun cas « piégés » par la réforme ;

- *ceux qui prendront leur retraite entre 2018 et 2028 bénéficieront de l'ITR, mais selon un plafond dégressif chaque année, jusqu'à l'extinction de l'indemnité en 2028 ;*
- *ceux qui prendront leur retraite à compter du 1^{er} janvier 2028 ne bénéficieront pas de l'ITR.*

ARTICLE 96 DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2009

(adopté par le Parlement le 27 novembre 2008)

I. - L'indemnité temporaire accordée aux fonctionnaires pensionnés relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite majore le montant en principal de la pension d'un pourcentage fixé par décret selon la collectivité dans laquelle ils résident.

L'indemnité temporaire est accordée aux pensionnés qui justifient d'une résidence effective dans les collectivités suivantes : La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française.

II. - À compter du 1^{er} janvier 2009, l'attribution de nouvelles indemnités temporaires est réservée aux pensionnés ayant droit remplissant, à la date d'effet de leur pension, en sus de l'effectivité de la résidence, les conditions suivantes :

1° a) Justifier de quinze ans de services effectifs dans une ou plusieurs collectivités mentionnées au I à partir d'un état récapitulatif de ces services fourni par les pensionnés et communiqué par leurs ministères d'origine ;

b) Ou remplir, au regard de la collectivité dans laquelle l'intéressé justifie de sa résidence effective, les critères d'éligibilité retenus pour l'octroi des congés bonifiés à leur bénéficiaire principal ;

2° a) Soit justifier d'une durée d'assurance validée au titre d'un ou des régimes de retraite de base obligatoires égale au nombre de trimestres nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire de retraite mentionné à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;

b) Ou bénéficier d'une pension dont le montant n'a pas fait l'objet de l'application du coefficient de minoration prévu à l'article L. 14 du même code.

Ces nouveaux bénéficiaires doivent, en outre, avoir été radiés des cadres depuis moins de cinq ans.

Les pensionnés dont la date d'effectivité de la résidence est postérieure au 13 octobre 2008 sont éligibles au versement de l'indemnité temporaire au titre du présent II.

L'indemnité temporaire de retraite n'est plus attribuée à de nouveaux bénéficiaires à compter du 1^{er} janvier 2028.

III. - Le montant des indemnités temporaires octroyées à compter du 1^{er} janvier 2009 est égal au montant fixé à la date de première mise en paiement de l'indemnité et ne peut excéder un montant annuel défini par décret selon la collectivité de résidence. Ce plafond décroît dans des conditions prévues par décret. Il devient nul à compter du 1^{er} janvier 2028.

Lorsque l'indemnité temporaire est attribuée en cours d'année, les plafonds fixés par le décret prévu à l'alinéa précédent sont calculés au prorata de la durée effective de l'attribution de l'indemnité temporaire sur l'année considérée.

Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du a du 1° du II ouvrent droit à réversion au bénéfice du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence fixée au I.

Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du b du 1° du II ouvrent droit à réversion au bénéfice du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence sur le territoire de la collectivité au titre de laquelle l'indemnité temporaire a été octroyée.

IV. - Le montant des indemnités temporaires octroyées avant le 1^{er} janvier 2009 est plafonné à la valeur en paiement au 31 décembre 2008 et ne peut excéder un montant annuel défini par décret selon la collectivité de résidence. La part des indemnités temporaires dépassant le plafond est écartée progressivement, chaque année, pour atteindre le montant annuel relatif à l'année 2018.

Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du présent IV ouvrent droit à réversion au bénéfice du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence fixée au I.

V. - L'indemnité temporaire accordée avant le 1^{er} janvier 2009 aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre qui justifient d'une résidence effective dans les collectivités mentionnées au I est égale au pourcentage du montant en principal de la pension fixé par le décret prévu au I.

Le montant de cette indemnité est égal au montant fixé à la date de première mise en paiement pour les indemnités accordées à compter du 1^{er} janvier 2009. Il est égal au montant mis en paiement au 31 décembre 2008 pour les indemnités accordées avant le 1^{er} janvier 2009.

L'indemnité temporaire n'est plus attribuée à de nouveaux bénéficiaires à compter du 1^{er} janvier 2028.

VI. - Les services de la direction générale des finances publiques contrôlent l'attribution des indemnités temporaires. À ce titre, les demandeurs et les bénéficiaires, les administrations de l'État, les collectivités territoriales ainsi que les opérateurs de téléphonie fixe et de téléphonie mobile sont tenus de communiquer les renseignements, justifications ou éclaircissements nécessaires à la vérification des conditions d'octroi et de l'effectivité de la résidence.

L'indemnité temporaire cesse d'être versée dès lors que la personne attributaire cesse de remplir les conditions d'effectivité de la résidence précisées par décret.

En cas d'infraction volontaire aux règles d'attribution des indemnités temporaires, leur versement cesse et les intéressés perdent définitivement le bénéfice de l'indemnité visée.

VII. - L'indemnité temporaire est soumise, en matière de cumul, aux mêmes règles que les pensions auxquelles elle se rattache.

VIII. - Le Gouvernement dépose, dans un délai d'un an, un rapport présentant les perspectives d'instauration ou d'extension de dispositif de retraite complémentaire pour les fonctionnaires servant outre-mer.

*

* *

La Commission examine un amendement de suppression de Mme Girardin défendu par M. Brottes, lequel estime que l'article 7 ne trouve pas sa place dans le texte examiné. Suite à l'avis défavorable du rapporteur, les commissaires prononcent le *rejet* de cet amendement. Par contre, un amendement rédactionnel du rapporteur est *adopté*.

L'article 7 *ainsi modifié* est ensuite *adopté* à l'unanimité des votants, le groupe SRC s'abstenant.

*

* *

Suivant l'avis favorable de son rapporteur, la commission des affaires économiques *adopte* le texte *ainsi modifié* à l'unanimité des votants, le groupe SRC s'abstenant.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code de l'urbanisme Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme Chapitre III : Plans locaux d'urbanisme</p> <p>Article L. 123-13.- Le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé par délibération du conseil municipal après enquête publique.</p> <p>.....</p>	<p>Projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés</p> <p>TITRE IER</p> <p>FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Jusqu'au 31 décembre 2010, et par dérogation au premier alinéa de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, les modifications d'un plan local d'urbanisme ayant pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ne donnent pas lieu à enquête publique. Le projet de modification, et l'exposé de ses motifs, sont portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois, préalablement à la convocation du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.</p>	<p>FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS</p> <p>(amendement n° 1)</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa 2 (<i>nouveau</i>) <u>Dans les trois mois suivant la promulgation de la loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur la simplification des procédures de révision des plans locaux d'urbanisme.</u></p> <p>(amendement n° 2)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Livres II : Prémption et réserves foncières Titre IV : Droit de priorité	Article 2	Article 2
<p>Article L. 240-1 - Il est créé en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'État, à des sociétés dont il détient la majorité du capital, aux établissements publics visés à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire, à l'article 18 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et à l'article 176 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ou à des établissements publics dont la liste est fixée par décret, en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations.</p>	<p>I. - L'article L. 240-2 du code de l'urbanisme est complété comme suit :</p>	Sans modification
<p>Article L. 240-2.- Les dispositions de l'article L. 240-1 ne sont pas applicables :</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>- à la cession d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles et de droits immobiliers aliénés sous condition du maintien dans les lieux d'un service public ou d'une administration, selon les stipulations d'un bail à conclure pour une durée minimale de trois ans ;</p>		
<p>- à l'aliénation, par l'État, les établissements publics visés à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 précitée, à l'article 18 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée et à l'article 176 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, ou les établissements publics figurant sur la liste prévue à l'article L. 240-1, d'immeubles en vue de réaliser les opérations d'intérêt national mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 juillet engagement national pour le logement ;</p>	<p>Au troisième alinéa, les mots : « deuxième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement » sont remplacés par les mots : « premier alinéa de l'article L. 121-2, y compris les opérations ayant ces effets en vertu du deuxième alinéa du I de l'article 1er de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ».</p>	
<p>- aux transferts en pleine propriété des immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics, réalisés conformément à l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.</p>		
<p>A titre exceptionnel, lorsque la restructuration d'un ensemble d'administrations ou de services justifie de procéder à une vente groupée de plusieurs immeubles ou droits immobiliers appartenant à l'État, les dispositions du présent article s'appliquent à l'ensemble des biens mis en vente.</p>		
<p>Titre I : Droits de préemption Chapitre III : Dispositions communes au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires</p>		
<p>Article L. 213-1.- Sont soumis au droit de préemption institué par l'un ou l'autre des deux précédents chapitres</p>	<p>II. - L'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est complété comme suit :</p>	

Texte en vigueur

tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, à l'exception de ceux qui sont compris dans un plan de cession arrêté en application de l'article L. 631-22 ou des articles L. 642-1 et suivants du code de commerce.

Sont également soumises à ce droit de préemption les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf lorsqu'elles sont consenties à l'un des coindivisaires, ainsi que les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire.

En cas d'adjudication, lorsque cette procédure est rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire, l'acquisition par le titulaire du droit de préemption a lieu au prix de la dernière enchère, par substitution à l'adjudicataire. Cette disposition n'est toutefois pas applicable à la vente mettant fin à une indivision créée volontairement, à moins que celle-ci résulte d'une donation-partage.

En cas de contrat de location-accession régi par les dispositions de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, le droit de préemption s'exerce avant la signature de ce contrat et non au moment de la levée de l'option par l'accédant. Le délai de dix ans mentionné au a) et au c) de l'article L. 211-4 s'apprécie à la date de la signature du contrat.

Ne sont pas soumis au droit de préemption : (...)

g) L'aliénation par l'État ou ses établissements publics de terrains, bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation des logements situés dans les périmètres mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article 1er de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, tant que les décrets prévus au même alinéa ne sont pas caducs.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Au g sont ajoutés les mots : « ou en vue de la réalisation des opérations

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code de la construction et de l'habitation</p> <p>Livre IV : Habitations à loyer modéré. Titre III : Dispositions financières. Chapitre III : Marchés des organismes d'habitations à loyer modéré. Article L. 433-1 - Les marchés conclus par les organismes privés d'habitation à loyer modéré sont soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.</p>	<p>d'intérêt national mentionnées au premier alinéa de l'article L. 121-2. »</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article additionnel</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p><u>Le chapitre III du titre III du livre IV du code de la construction et de l'habitation est complété par un article L. 433-2 ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Art. L. 433-2. - Un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte peut, dans le cadre de l'article l'article 1603-1 du code civil ou des articles L. 262-1 à L. 262-11 du présent code, acquérir :</u></p> <p><u>« - des immeubles ayant les caractéristiques de logement-foyer mentionné à l'article L. 633-1 ou de résidence hôtelière à vocation sociale mentionnée à l'article L. 631-11 ;</u></p> <p><u>« - des ouvrages de bâtiment auprès d'un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou d'une autre société d'économie mixte ;</u></p> <p><u>« - des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées ».</u></p> <p style="text-align: center;">(amendement n° 3)</p> <p style="text-align: center;">Article additionnel</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p><u>I. A la deuxième phrase de l'article L. 522-2 du code du patrimoine, les mots : « d'un mois », sont remplacés par les mots : « de 21 jours ».</u></p>
<p style="text-align: center;">Code du patrimoine</p> <p>LIVRE V : Archéologie TITRE II : Archéologie préventive Chapitre 2 : Répartition des compétences : État et collectivités territoriales Section 1 : Rôle de l'État. Article L. 522-2 - Les prescriptions de l'État concernant les diagnostics et les opérations de fouilles d'archéologie préventive sont motivées. Les prescriptions de diagnostic sont délivrées dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier. Ce délai est porté à deux mois lorsque les</p>		

Texte en vigueur

aménagements, ouvrages ou travaux projetés sont soumis à une étude d'impact en application du code de l'environnement. Les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la réception du rapport de diagnostic. En l'absence de prescriptions dans les délais, l'État est réputé avoir renoncé à édicter celles-ci.

Chapitre 3 : Mise en œuvre des opérations d'archéologie préventive.

Article L. 523-7 - Une convention, conclue entre la personne projetant d'exécuter des travaux et l'établissement public ou la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales dont dépend le service archéologique territorial chargé d'établir le diagnostic d'archéologie préventive, définit les délais de réalisation des diagnostics et les conditions d'accès aux terrains et de fourniture des matériels, équipements et moyens nécessaires à la réalisation des diagnostics. Les délais courent à compter de la mise à disposition des terrains dans des conditions permettant de se livrer aux opérations archéologiques. Sous réserve des dispositions du troisième alinéa applicables en cas d'un dépassement de délai imputable à l'opérateur, la convention détermine les conséquences pour les parties du dépassement des délais.

Faute d'un accord entre les parties sur les délais de réalisation des diagnostics, ces délais sont fixés, à la demande de la partie la plus diligente, par l'État.

Lorsque, du fait de l'opérateur, le diagnostic n'est pas achevé dans le délai fixé par la convention, la prescription de diagnostic est réputée caduque à

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

II. A la quatrième phrase de l'article L. 522-2 du code du patrimoine, le mot : « trois », est remplacé par le mot : « deux ».

(amendement n° 4)

Article additionnel

Le code du patrimoine est modifié comme suit :

« I - 1° Dans la dernière phrase du 1^{er} alinéa de l'article L. 523-7, les mots : « du troisième alinéa » est remplacé par les mots : « des troisième et quatrième alinéas » ;

2° Après le deuxième alinéa de l'article L. 523-7, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque, du fait de l'opérateur, les travaux nécessaires à la réalisation du diagnostic ne sont pas engagés dans un délai de six mois suivant la conclusion de la convention mentionnée au premier alinéa, la prescription est réputée caduque. » ;

3° Les deux dernières phrases du troisième alinéa deviennent un quatrième alinéa et au début de cet

Texte en vigueur

l'expiration d'un délai fixé par voie réglementaire. Dans ce cas, les dispositions des articles L. 531-14 à L. 531-16 sont applicables aux découvertes faites sur le terrain d'assiette de l'opération. Les mesures utiles à leur conservation ou à leur sauvegarde sont prescrites conformément aux dispositions du présent titre.

Les conclusions du diagnostic sont transmises à la personne projetant d'exécuter les travaux et au propriétaire du terrain.

Article L. 523-9 - Le contrat passé entre la personne projetant d'exécuter les travaux et la personne chargée de la réalisation des fouilles fixe, notamment, le prix et les délais de réalisation de ces fouilles ainsi que les indemnités dues en cas de dépassement de ces délais.

L'État autorise les fouilles après avoir contrôlé la conformité du contrat mentionné au premier alinéa avec les prescriptions de fouilles édictées en application de l'article L. 522-2.

L'opérateur exécute les fouilles conformément aux décisions prises et aux prescriptions imposées par l'État et sous la surveillance de ses représentants, en application des dispositions du présent livre.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

alinéa, les mots : « Dans ce cas » sont remplacés par les mots : « Dans ces cas » :

II. - L'article L. 523-9 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
« Lorsque, du fait de l'opérateur, les travaux nécessaires aux opérations archéologiques ne sont pas engagés dans un délai de six mois suivant la délivrance de l'autorisation mentionnée au deuxième alinéa, l'État en prononce le retrait. Ce retrait vaut renonciation à la mise en œuvre des prescriptions édictées en application de l'article L. 522-2.

Lorsque, du fait de l'opérateur, les travaux nécessaires aux opérations archéologiques ne sont pas achevés dans un délai de dix-huit mois, prorogeable une fois par décision motivée de l'autorité administrative, à compter de la délivrance de l'autorisation mentionnée au deuxième alinéa, l'État en prononce le retrait. Les prescriptions édictées en application de l'article L. 522-2 sont réputées caduques. Les dispositions des articles L. 531-14 à L. 531-16 sont applicables aux découvertes faites sur le terrain

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article L. 523-10 - Lorsque aucun autre opérateur ne s'est porté candidat ou ne remplit les conditions pour réaliser les fouilles, l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1 est tenu d'y procéder à la demande de la personne projetant d'exécuter les travaux. En cas de désaccord entre les parties sur les conditions de réalisation ou sur le financement des fouilles, le différend est réglé selon une procédure d'arbitrage organisée par décret en Conseil d'État.

d'assiette de l'opération. Les mesures utiles à leur conservation ou à leur sauvegarde sont prescrites conformément aux dispositions du présent titre. » :

« III. - L'article L. 523-10 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque l'établissement public n'a pas engagé les travaux nécessaires aux opérations archéologiques dans un délai de six mois suivant la délivrance de l'autorisation visée au deuxième alinéa de l'article L. 523-9, ou qu'il ne les a pas achevées dans un délai de dix-huit mois, prorogeable une fois par décision motivée de l'autorité administrative, à compter de la délivrance de cette même autorisation, les prescriptions édictées en application de l'article L. 522-2 sont réputées caduques.

Les dispositions des articles L. 531-14 à L. 531-16 sont applicables aux découvertes faites sur le terrain d'assiette de l'opération. Les mesures utiles à leur conservation ou à leur sauvegarde sont prescrites conformément aux dispositions du présent titre. »

(amendement n° 5)

TITRE II

**FACILITER LES PROGRAMMES
D'INVESTISSEMENT**

Article 3

TITRE II

**FACILITER LES PROGRAMMES
D'INVESTISSEMENT**

Article 3

Sans modification

Code monétaire et financier

Livre III : Les services

Titre Ier : Les opérations de banque

Chapitre III : Crédits

Section 3 : Procédures de mobilisation
des créances professionnelles

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Sous-section 1 : Cession et nantissement des créances professionnelles</p>	<p>Le premier alinéa de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	
<p>Art. L. 313-29-1 - Le contrat de partenariat ou le contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du code de la santé publique peut prévoir qu'une fraction, n'excédant pas 80 % de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent, notamment, les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, peut être cédée en application des articles L. 313-23 à L. 313-29 du présent code.</p>	<p>« Lorsque tout ou partie de la rémunération due en vertu d'un contrat de partenariat contrat de partenariat ou d'un contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du code de la santé publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction, les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, a été cédée en application des articles L. 313-23 à L. 313-29 du présent code, le contrat peut prévoir que cette cession peut faire , dans la limite de 80 % de ladite rémunération, l'objet de l'acceptation prévue à l'article L. 313-29. »</p>	Article 4
<p>Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats</p>	Article 4	Article 4
<p>Art. 25 - Le titre Ier ainsi que les articles 25-1, 26 et 27 de la présente ordonnance sont applicables aux pouvoirs adjudicateurs mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, aux entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de ladite ordonnance ainsi qu'aux groupements d'intérêt public. Toutefois, le quatrième alinéa de l'article 9 de la présente ordonnance ne leur est pas applicable.</p>	<p>A l'article 25 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, sont ajoutés les deux alinéas suivants :</p>	Sans modification
<p>Le chapitre III de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat leur est également applicable.</p>	<p>« Pour les contrats d'un montant égal ou supérieur à un seuil défini par décret, les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code de la santé publique Sixième partie : Établissements et services de santé Livre Ier : Établissements de santé Titre IV : Établissements publics de santé Chapitre VIII : Domaine et investissement immobilier des établissements publics de santé</p>	<p>l'ordonnance du 6 juin 2005 précitée peuvent également recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence préalable précédée d'un appel public à la concurrence, dans les conditions définies par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 12 de ladite ordonnance pour les entités adjudicatrices.</p> <p>« Lorsque le montant du contrat est inférieur au seuil mentionné à l'alinéa précédent, ces entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée prévue au III de l'article 7 de la présente ordonnance. »</p> <p>Article 5</p> <p>L'article L. 6148-6 du code de la santé publique est ainsi rétabli :</p> <p>« Art. L. 6148-6. - Les dispositions de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques s'appliquent au domaine des établissements publics de santé. »</p>	<p>Article 5</p> <p>Sans modification</p> <p>Article additionnel</p>
		<p><u>Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, à l'adoption de la partie législative d'un code de la commande publique.</u></p> <p><u>Ce code contiendra les dispositions de nature législative applicables aux contrats de toute nature, à l'exception de ceux régis actuellement par le code des marchés publics.</u></p> <p><u>Une première partie contiendra les principes applicables à l'ensemble de la commande publique, notamment la transparence ou l'égalité d'accès des</u></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

entreprises à la commande publique ainsi que les règles communes de procédure pour la passation des marchés (appels d'offres, dialogue compétitif, concours, etc....). Les dispositions relatives à la publicité pour les marchés passés en dessous des seuils européens devront réduire au maximum les incertitudes juridiques pour les acheteurs publics tout en facilitant l'accès à l'information des entreprises candidates.

Une deuxième partie développera les règles spécifiques applicables aux contrats non régis par le code des marchés publics (délégations de service public, contrats de partenariats, baux emphytéotiques hospitaliers, etc....). Le gouvernement veillera à réduire significativement le nombre de types de contrats, afin d'éviter les problèmes de chevauchement et de frontières.

Une troisième partie traitera des autres règles de la commande publique. L'élaboration de ce code se fera dans le respect du droit européen, de l'intelligibilité de la norme pour tous les acteurs de la commande publique et avec le souci de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique.

A cette fin, le Gouvernement pourra notamment modifier le code général des collectivités locales, le code de la construction et de l'habitation, le code de la santé publique, le code de l'urbanisme, le code de la voirie routière, le code général de la propriété des personnes publiques, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 modifiée relative aux contrats de partenariat, l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 modifiée, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 modifiée et la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 modifiée.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Code général des impôts

Livre II : Recouvrement de l'impôt
Chapitre IV : Sûretés et privilèges
Section I : Impôts directs et taxes assimilées.

Article 1920 - 1. Le privilège du Trésor en matière de contributions directes et taxes assimilées s'exerce avant tout autre sur les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent. Ce privilège s'exerce, lorsqu'il n'existe pas d'hypothèques conventionnelles, sur tout le matériel servant à l'exploitation d'un établissement commercial, même lorsque ce matériel est réputé immeuble par application des dispositions du premier alinéa de l'article 524 du code civil.

2. Le privilège établi au 1 s'exerce en outre :

1° Pour la fraction de l'impôt sur les sociétés due à raison des revenus d'un immeuble, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus de cet immeuble ;

2° Pour la taxe foncière sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution.

3. Le privilège institué par les 1 et 2 peut être exercé pour le

publication de l'ordonnance mentionnée à l'alinéa précédent.

Article additionnel

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport étudiant les solutions les plus adéquates pour permettre un accès aussi simple que possible aux appels publics à la concurrence pour les entreprises candidates tout en assurant la plus grande sécurité juridique possible aux acheteurs publics. L'étude d'impact évaluera tout particulièrement les inconvénients que pourraient présenter pour la presse quotidienne les réformes envisagées.

(amendement n° 7)

Article additionnel

I. – Le privilège reconnu à l'article 1920 du code général des impôts est suspendu pour une durée de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la contribution visée à l'article L. 137-7-1 du code de la sécurité sociale.

(amendement n° 8)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>recouvrement des versements qui doivent être effectués par les contribuables en exécution de l'article 1664 avant la mise en recouvrement des rôles dans lesquels seront comprises les impositions en l'acquit desquelles les versements seront imputés et dès l'exigibilité desdits versements.</p> <p>4. Le privilège institué par le 1 peut être exercé pour le recouvrement des acomptes qui doivent être versés en l'acquit de l'impôt sur les sociétés dans les conditions prévues par l'article 1668.</p> <p>5. Le privilège peut être exercé pour le recouvrement de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés instituée par l'article 223 septies.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">HABILITATIONS</p> <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ces mesures définissent les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant. Elles assurent la coordination des dispositions existantes avec le nouveau régime d'autorisation simplifiée.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">HABILITATIONS</p> <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. <u>Le régime d'autorisation simplifiée permet l'allocation plus rationnelle des moyens de l'administration afin de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses, tout en supprimant des procédures disproportionnées faisant obstacle à l'implantation des entreprises. Il s'applique aux installations pouvant relever de prescriptions standardisées. Les mesures prévues par l'ordonnance définissent les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code de l'environnement</p> <p>Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances.</p> <p>Titre I^{er} : Installations classées pour la protection de l'environnement.</p> <p>Chapitre II : Installations soumises à autorisation ou à déclaration.</p> <p>Section 1 : Installations soumises à autorisation</p> <p>Article L. 512-2 - L'autorisation prévue à l'article L. 512-1 est accordée par le préfet, après enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et après avis des conseils municipaux intéressés. Une commission départementale est également consultée ; elle peut varier selon la nature des installations concernées et sa composition, fixée par décret en Conseil d'État, inclut notamment des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions concernées, des associations de protection de l'environnement et des personnalités compétentes. L'autorisation est accordée par le ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur des installations classées, dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions.</p> <p>Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de l'alinéa précédent. Il fixe, en outre, les conditions dans lesquelles il doit être</p>	<p>Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement, au plus tard le dernier jour du quatrième mois suivant celui de sa publication.</p>	<p>l'environnement causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant. Elles assurent la coordination des dispositions existantes avec le nouveau régime d'autorisation simplifiée. <u>Elles donnent au préfet la possibilité de soumettre au régime normal d'autorisation une installation si l'instruction du dossier selon le régime simplifié fait apparaître des risques particuliers ou cumulés.</u></p> <p style="text-align: center;">(amendements n° 9, 10, 11 et 12)</p>
		<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>Article additionnel</p>
		<p style="text-align: center;"><u>«Après l'alinéa 2 de l'article L. 512-2 du code de l'environnement, insérer un alinéa ainsi rédigé :</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>procédé à une consultation des conseils généraux ou régionaux et les formes de cette consultation.</p> <p>Si un permis de construire a été demandé, il peut être accordé mais ne peut être exécuté avant la clôture de l'enquête publique.</p>	<p>Article 7</p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à réformer par ordonnance le dispositif attribuant une indemnité temporaire outre-mer aux retraités relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite et aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, afin d'en réserver pour l'avenir le bénéfice aux pensionnés justifiant d'une durée d'assurance déterminée, et ayant noué dans le cadre de leur vie professionnelle un lien suffisant avec les collectivités ou départements d'outre-mer concernés ou y ayant maintenu le centre de leurs intérêts matériels et moraux, ainsi que d'en assurer l'extinction progressive.</p> <p>Les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire à de nouveaux bénéficiaires peuvent être rendues applicables aux retraités et pensionnés dont la date d'effectivité de la résidence est postérieure au 13 octobre 2008.</p> <p>L'ordonnance doit être prise dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé au Parlement dans un délai de deux mois à compter de sa publication.</p>	<p>« <u>Dès qu'une demande d'installation classée est déclarée recevable, le préfet en informe le maire de la commune d'implantation de l'installation.</u> »</p> <p>(amendement n° 13)</p> <p>Article 7</p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à réformer par ordonnance le dispositif attribuant une indemnité temporaire outre-mer aux retraités relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite et aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, afin d'en réserver pour l'avenir le bénéfice aux <u>retraités et</u> pensionnés justifiant d'une durée d'assurance déterminée, et ayant noué dans le cadre de leur vie professionnelle un lien suffisant avec les collectivités ou départements d'outre-mer concernés ou y ayant maintenu le centre de leurs intérêts matériels et moraux, ainsi que d'en assurer l'extinction progressive.</p> <p>(amendement n° 14)</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 2

Amendements présentés par M. François Brottes :

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. ... - Les communes visées par l'article L. 302-9-1 sont tenues de consacrer la réalisation de 50 % de logements sociaux, au sens de l'article L. 302-5, dont un tiers de logements mentionnés au II de l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation et adapté aux besoins des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières, dans tout nouveau programme de construction d'au moins 1 000 m² de surface hors œuvre nette ».

- Insérer l'article suivant :

« Au chapitre III du titre Ier du livre troisième du code de la construction et de l'habitation, il est rétabli un article L. 313-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 313-3. – Les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction sont composées des versements des employeurs et des retours des prêts antérieurement consentis à l'aide de ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction ainsi que, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, de l'affectation de tout ou partie du résultat des collecteurs agréés.

« Ces ressources sont consacrées aux catégories d'emplois suivantes :

« a) À des aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accèsion à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ;

« b) Au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la production logements locatifs très sociaux réalisés par les organismes agréés visés au 2° de l'article L. 365-1 »;

« c) À des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ;

« d) À la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine ;

« e) À la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'État ;

« f) Au versement de compensations à des organismes d'assurance qui proposent des contrats d'assurance contre les impayés de loyer qui respectent un cahier des charges, fixé par décret en Conseil d'État.

« g) Au versement de garanties de loyer et charges apportées aux bailleurs visés à l'article L. 411-2, qui ne souscrivent pas de contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés. »

« Ces interventions peuvent prendre la forme de prêts, de prises de participation, d'octrois de garantie ou de subventions à des personnes physiques ou morales, à des opérateurs de l'État ou à des associations agréées par l'État.

« Les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction ne peuvent être utilisées que dans le cadre des décisions prises par le Conseil d'administration de l'UESL ou des engagements souscrits par cette dernière dans le cadre des conventions préalablement établies entre l'État et l'UESL. Les conventions obligent l'État et l'UESL jusqu'à leur dénonciation dans les formes et délais prévus par celles-ci ». »

- Insérer l'article suivant :

« I. - Le I de l'article 244 quater J du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa du I de l'article 244 quater J du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

"Ce dispositif peut se cumuler avec le bénéfice du taux réduit de TVA prévu pour les opérations visées au 5 du 10° de l'article 261 et au 6 du I de l'article 278 sexies."

2° À la fin du treizième alinéa, la somme : « 64 875 euros » est remplacée par la somme : « 38 690 euros » ;

3° À la fin du quatorzième alinéa, la somme : « 32 500 euros » est remplacée par la somme : « 65 000 euros » ;

- 4° Le quatorzième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ce montant ne peut excéder 50 % du coût de l'opération d'acquisition ou de construction. »

II. - Les pertes de recettes résultant pour l'État du I ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

- Insérer l'article suivant :

I. - « Le quinzième alinéa du I de l'article 244 quater J du code général des impôts est complété par les mots : « , ainsi que dans le cas d'acquisition d'un logement répondant à des critères de haute performance énergétique, ou qui fait l'objet de travaux après acquisition afin de respecter ces exigences. »

II. - Les pertes de recettes résultant pour l'État du I ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

- Insérer l'article suivant :

« I. Le I de l'article 278 sexies du code général des impôts est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« 8. Les ventes de terrains à bâtir ou logement neufs ou anciens consentis aux bénéficiaires d'une avance remboursable ne portant pas intérêt prévue à l'article 244 quater J.

« 9. Les prestations de travaux effectuées pour la construction de logement par les bénéficiaires d'une avance remboursable ne portant pas intérêt prévue à l'article 244 quater J. »

II. La perte de recette pour l'État résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

- Insérer l'article suivant :

« I. Dans les I ter et I quater de l'article 1384 A du code général des impôts, les mots : « 31 décembre 2009 » sont remplacés (3 fois) par les mots : « 31 décembre 2014 ».

II. Dans les I et II de l'article 1384 C du même code, les mots : « 31 décembre 2009 » sont remplacés (3 fois) par les mots : « 31 décembre 2014 ».

III. La perte de recettes pour les collectivités territoriales résultant des I et II ci-dessus est compensée à due concurrence par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

IV. La perte de recettes pour l'État résultant du III ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

- Insérer l'article suivant :

« I - « À la fin du premier alinéa de l'article L. 221-1 du code monétaire et financier, les mots : « plafonnement dans des conditions fixées par voie réglementaire » sont remplacés par les mots : « un plafond de 20 000 € ». »

II - La perte de recette pour l'État résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

- Insérer l'article suivant :

I – Compléter le premier alinéa de l'article L. 221-1 du code monétaire et financier par la phrase suivante : « Pour l'établissement de crédit de La Poste, le plafond est fixé à 20 000 euros. »

II - La perte de recette pour l'État résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

- Insérer l'article suivant :

« A compter du 1er janvier 2009, l'article L. 221-5 du Code monétaire et financier est ainsi rédigé :

« Art. L 221-5. – L'intégralité des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans le fond prévu à l'article L. 221-7 ». »

- Insérer l'article suivant :

« Dans le 2e alinéa de l'article L. 221-5 du Code monétaire et financier issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, substituer aux mots : « des prêts consentis au bénéfice du logement social », les mots : « de l'ensemble des prêts consentis ». »

- Insérer l'article suivant :

« Dans le 2e alinéa de l'article L. 221-5 du Code monétaire et financier issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, substituer au nombre : « 1,25 », le nombre : « 1,33 ». »

- Insérer l'article suivant :

« Le 2e alinéa de l'article L. 221-5 du Code monétaire et financier issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 est complété par la phrase suivante :

« Il ne peut être inférieur à 70 % ». »

Amendement présenté par Mme Laure de La Raudière, rapporteur :

Insérer l'article suivant :

La première phrase de l'article L. 522-1 du code du patrimoine est ainsi rédigée :

« L'État veille à satisfaire les exigences de la recherche scientifique et de la conservation du patrimoine sans que son action ne puisse compromettre le nécessaire développement économique et social de la nation. » *[retiré]*

Amendements présentés par M. François Brottes :

• Insérer l'article suivant :

« Après le 14° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ° Fixer, dans des secteurs délimités en application de l'alinéa précédent, un pourcentage des programmes de logements qui doit être destiné à la vente à des personnes dont les revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources prévus à l'article L. 441-1 et à l'annexe I de l'arrêté du 3 décembre 2007 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif, et qui accèdent pour la première fois à la propriété au sens du I de l'article 244 quater J du code général des impôts ; le pourcentage cumulé de logements obligatoirement destinés à la location et à l'accession sociale ne peut dépasser 50 % ». »

• Insérer l'article suivant :

« I. Après le 14° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ou à des logements destinés à la vente à titre de résidence principale à des personnes de ressources modestes et respectant des prix de vente maxima qu'il définit dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

II. Le d) de l'article L. 123-2 du même code est supprimé.

III. Les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 230-3 du même code sont supprimés.

IV. L'article L. 230-4-1 du même code est abrogé ». »

• Insérer l'article suivant :

« L'article L. 123-2 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« e) A délimiter des zones urbaines ou à urbaniser dans lesquelles le coefficient d'occupation des sols et les règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol définissent un volume minimal de construction en deçà duquel aucun permis de construire ne peut être délivré ». »

• Insérer l'article suivant :

« L'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un plan local d'urbanisme approuvé comprend, notamment en ce qui concerne la densité des constructions, des dispositions qui ne permettent manifestement pas la construction des logements nécessaires à la satisfaction des besoins, au regard des besoins repérés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, le préfet, après avis du comité régional de l'habitat, peut demander à la commune d'engager la modification ou la révision du plan. Tant que la modification ou la révision n'est pas intervenue,

le plan n'est pas opposable aux tiers. Le plan local d'urbanisme est alors modifié ou révisé dans les conditions définies par le deuxième alinéa de l'article L. 123-14 ». »

- Insérer l'article suivant :

Après le 3ème alinéa du 1° de l'article L. 147-5 du Code de l'Urbanisme, insérer l'alinéa suivant :

« - dans les zones B et C, des constructions individuelles ou collectives dès lors qu'elles participent d'un desserrement des ménages dans le cadre du renouvellement urbain des communes concernées, dans la limite d'une augmentation du nombre de logements de 0,5 % par an du parc de logements existants ». »

- Insérer l'article suivant :

« Après le 4ème alinéa du 1° de l'article L. 147-5 du Code de l'Urbanisme, insérer l'alinéa suivant :

« - dans la zone C, des constructions individuelles ou collectives dès lors qu'elles participent d'un desserrement des ménages dans le cadre du renouvellement urbain des communes concernées, dans la limite d'une augmentation du nombre de logements de 0,5 % par an du parc de logements existants ». »

- Insérer l'article suivant :

« I. – Dans le code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 210-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 210-3.* – Dans les communes déclarées en constat de carence par le préfet conformément aux dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitat, l'État dispose d'un droit de préemption prioritaire pour assurer la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du même code.

« Le préfet peut déléguer ce droit de préemption à l'organisme avec lequel il a passé une convention en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation de ces objectifs en application du quatrième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. »

II. – Le second alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitat est complété par une phrase :

« L'arrêté préfectoral précise si l'État choisit de faire usage de son droit de préemption prioritaire conformément aux dispositions de l'article L. 210-3 du code de l'urbanisme pour assurer la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 ». »

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article 8 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il est inséré un article 8 bis ainsi rédigé :

« À partir de 2009, les crédits de l'ANRU encore disponibles et ceux éventuellement gelés par des projets arrêtés sont réaffectés sur les programmes des quartiers désignés comme prioritaires de la politique de la ville : ce sont d'une part les programmes déjà engagés, qui nécessitent des avenants aux conventions initialement signées pour aller à leur terme et pour répondre à l'augmentation conjointe des coûts de construction et du foncier. Ce sont d'autre part ceux qui ne sont actuellement pas lancés faute de crédits ». »

- Insérer l'article suivant :

« Chaque année, le Gouvernement présente un rapport annexé au budget faisant apparaître le coût pour l'État du dispositif de crédit d'emprunt créé par l'article 5 de la loi

n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat au regard d'une part des aides publiques accordées au logement social et d'autre part des aides publiques accordées au soutien à l'accession sociale à la propriété. Il fera également apparaître l'effet de ce dispositif sur les ventes de logements. »

- Insérer l'article suivant :

« La politique du logement doit créer les conditions d'un aménagement durable du territoire qui repose sur une mixité sociale telle que le prévoit l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. »

- Insérer l'article suivant :

« L'État et les collectivités locales concourent, dans l'exercice d'une responsabilité partagée, à l'équilibre durable des territoires urbains et ruraux et à la qualité de l'habitat. »

- Insérer l'article suivant :

« L'État, garant du droit au logement, assure le respect par les collectivités de leurs obligations en matière de construction de logements sociaux dans les conditions prévues par les articles L. 302-9-1 et L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation. »

- Insérer l'article suivant :

« Un rapport annexé à la loi de finances initiale évalue chaque année l'effort financier de l'État, des collectivités locales et des partenaires sociaux au regard de l'objectif de consacrer chaque année un minimum de 2 % du PIB aux politiques publiques de régulation du marché du logement sur l'ensemble du territoire national. »

- Insérer l'article suivant :

« Art. L. ... - Les communes visées par l'article L. 302-1 établissent chaque année un bilan de l'exercice du droit de préemption au regard de la liste de l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner. Ce bilan annuel est soumis à délibération. »

- Insérer l'article suivant :

« Toute requête tendant à l'annulation d'un permis de construire d'un immeuble à usage de logement social réalisé en application des objectifs des dispositions du plan local d'urbanisme et du plan local de l'habitat fait l'objet d'un dépôt de consignation à peine d'irrecevabilité de la saisine. Le montant de la consignation ainsi que les modalités de son versement et de sa restitution sont fixés par décret. »

- Insérer l'article suivant :

« Toute décision d'une juridiction administrative annulant un permis de construire relatif à la réalisation d'un immeuble de logements sociaux doit comporter l'énoncé de toutes les prescriptions susceptibles de donner au projet une validité au regard des règles d'urbanisme applicables. Tout permis de construire délivré en conformité des termes de ce jugement ne peut faire l'objet d'un quelconque recours. »

- Insérer l'article suivant :

« Tout jugement validant un permis de construire peut être assorti de sanctions civiles contre les requérants ». *[retiré]*

Article 3

Amendements présentés par M. François Brottes :

- Supprimer cet article.
- Rédiger ainsi cet article :

« Le premier alinéa de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :

« Le contrat de partenariat ou le contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du code de la santé publique peut prévoir qu'une fraction, n'excédant pas 80 % de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent, notamment, les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, peut être cédée en application des articles L. 313-23 à L. 313-29 du présent code. Cette cession peut faire l'objet d'une acceptation dans les conditions prévues à l'article L. 313-29, dans la limite de 50 % de ladite rémunération ». »

- Supprimer les mots : « frais financiers intercalaires, et des coûts de financement ».

Article additionnel après l'article 3

Amendement présenté par M. François Brottes :

Insérer l'article suivant :

« À la fin de l'article 432-14 du code pénal, substituer aux mots : « et les délégations de service public », les mots : « , les délégations de service public et les contrats de partenariat ». »

Article additionnel après l'article 4

Amendement présenté par M. François Brottes :

Insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement remettra au Parlement dans les trois mois à compter de la publication de la présente loi, un rapport pour réformer l'évaluation des redevances d'occupation du domaine public dues par les opérateurs de réseaux. »

Article additionnel après l'article 5

Amendement présenté par M. Patrick Ollier :

Insérer l'article suivant :

I- Le décret-loi du 12 novembre 1938 portant extension de la réglementation en vigueur pour les marchés de l'État aux marchés des collectivités locales et des établissements publics est abrogé.

II- L'article 21 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs est abrogé.

III- Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, le décret modifié n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics est validé en tant que sa

légalité pourrait être contestée pour avoir été prise par une autorité incompétente pour édicter des règles applicables aux marchés des collectivités locales. *[retiré]*

Amendements présentés par M. François Brottes :

- Insérer l'article suivant :

« Les organismes de construction et de gestion de logements sociaux peuvent se regrouper entre eux et avec des collectivités locales pour passer un marché à tranches triennal pour la construction d'un volume de logements. » *[retiré]*

- Insérer l'article suivant :

« Les relations fonctionnelles entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas soumises à une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable. »

Article 6

Amendement présenté par M. François Brottes :

Supprimer cet article.

Article 7

Amendement présenté par Mme Chantal Berthelot :

Supprimer cet article.