

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi relatif aux **responsabilités locales**,*

Par M. Georges GRUILLOT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, président ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, vice-présidents ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 4, 31, 32, 33 et 41 (2003-2004)

Collectivités territoriales.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales inaugure cet Acte II de la décentralisation dont le Gouvernement souligne qu'il devrait être « *l'aiguillon de la nécessaire modernisation de notre pays et de l'évolution de ses structures administratives* ».

On sait que le présent texte de même que les projets de loi organiques qui ont été ou vont être soumis au Parlement (expérimentation, referendum local, transferts financiers) s'inscrivent désormais dans un cadre constitutionnel rénové, celui qui est issu de la réforme du 17 mars dernier et qui se décline en plusieurs principes :

- l'organisation décentralisée de la République ;
- le principe de l'expérimentation ;
- l'objectif constitutionnel de subsidiarité ;
- le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ;
- l'absence de tutelle d'une commission sur l'autre se combinant avec la notion de « chef de file » ;
- l'objectif d'égalité des ressources et des charges entre collectivités territoriales par la péréquation.

Par ailleurs, une large concertation territoriale a été conduite par le Gouvernement à travers les Assises des libertés locales, qui ont impliqué 55.000 personnes dans les 26 régions de métropole et d'outre-mer, entre le mois d'octobre 2002 et le mois de janvier 2003.

C'est au cours d'un exercice de synthèse, réalisé à Rouen le 28 février dernier, que le Premier ministre a défini les grands objectifs politiques du texte et donc les bases fondamentales de la réforme.

Il s'agit, tout d'abord, de clarifier les champs de compétences des différents niveaux de collectivité territoriale. Ensuite, de répondre aux exigences de la démocratie de proximité. En troisième lieu, de mettre en place

des transferts de compétences souples et adaptés aux réalités locales. Enfin, de participer à l'indispensable réforme de l'Etat.

La commission des Affaires économiques a estimé que de nombreux sujets abordés par le projet de loi relatif aux responsabilités locales concernaient directement son champ de compétences.

Elle a donc souhaité s'en saisir pour avis et de procéder à l'étude de 35 des 126 articles du texte, soit plus du quart.

Votre commission des Affaires économiques examinera successivement le chapitre 1er du titre Ier, consacré au développement économique et au tourisme, le titre II, qui contient les dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement, et le chapitre III du titre III, qui traite du logement social et de la construction.

1. Le développement économique et le tourisme

Pour l'essentiel, les quatre articles du chapitre relatif au **développement économique et au tourisme**, prolongent et amplifient des dispositifs institués par les articles 102 et 103 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- Ainsi, l'article 1er conforte le rôle de la région en matière de coordination des interventions économiques déjà esquissé par la loi « Démocratie de proximité ». Il lui reconnaît le rôle de « chef de file » en lui attribuant l'exercice de la responsabilité du développement économique, au travers notamment d'un « schéma régional de développement économique », et surtout la compétence de déterminer les aides qui peuvent être accordées aux entreprises dans la région et d'en définir le régime. Les départements, les communes et leurs groupements peuvent toutefois participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Le texte procède par ailleurs à la suppression de la notion juridique « d'aide indirecte » pour respecter les dispositions communautaires en matière d'aides d'Etat. Dès lors, outre la prise en charge, comme actuellement, des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit, les départements et les communes ou leurs groupements ne peuvent plus désormais attribuer de manière autonome que des aides à l'immobilier - dont le projet de loi définit précisément le régime -, dans des conditions fixées par voie réglementaire et sous réserve que ces aides s'inscrivent dans le schéma régional de développement économique.

Toutefois, un mécanisme de sauvegarde peut permettre, dans certaines conditions de forme et de délai, à une collectivité territoriale de s'affranchir d'un refus d'intervention ou d'une carence de la région en passant une convention avec l'Etat pour compléter les dispositifs d'aides existants.

Enfin, l'article 1er organise les relations entre les collectivités publiques nationales et les instances européennes pour respecter les prescriptions communautaires relative au droit de la concurrence. Il définit les responsabilités de chacun en cas de suspension ou de récupération d'une aide économique indûment accordée à une entreprise, et précise que les collectivités territoriales concernées supporteront les conséquences financières d'une éventuelle condamnation de l'Etat pour retard dans l'exécution des décisions communautaires.

Sur cet article, la commission des Affaires économiques proposera d'adopter quelques amendements qui, sans remettre aucunement en cause la logique générale de la nouvelle organisation « coiffée » par la région, rappellent cependant comment les départements et les communes peuvent continuer à intervenir dans le champ économique, tant il est vrai qu'aucun élu local ne saurait se désintéresser des entreprises et activités économiques présentes sur son territoire.

- L'article 2 transfère à la région, compte tenu de ses nouvelles responsabilités, des instruments de développement économique relevant aujourd'hui de l'Etat. Il s'agit de crédits du FISAC et du dispositif EDEN, ainsi que d'un certain nombre de crédits actuellement mis en œuvre par l'Etat au niveau déconcentré, notamment dans le cadre de sa participation aux contrats de plan Etat-région. Le transfert, d'un montant évalué à 238 millions d'euros, se fera dans des conditions prévues par une loi de finances. L'Etat conservera cependant des moyens financiers, au travers d'un fonds de solidarité économique, pour pouvoir intervenir de manière exceptionnelle.

Si cet article n'a guère de valeur normative, il possède cependant une vertu politique importante qu'il s'agira de préciser, au cours des débats, afin de connaître exactement dans quelles conditions les régions seront autorisées à utiliser les financements ainsi décentralisés : auront-elles toute latitude pour les affecter aux actions qu'elles auront décidées, ou seront-elles contraintes de les ventiler conformément à des normes définies au plan national ? En outre, la commission proposera un amendement étendant le transfert aux régions des crédits concernant les actions collectives actuellement menées par l'Etat en faveur des entreprises.

- L'article 3 attribue à la région la charge de l'animation de la politique du tourisme et au département le classement et l'agrément des équipements et organismes de tourisme, dans le respect des normes nationales. Prolongeant l'article 103 de la loi du 27 février 2002, la région devient ainsi le pivot de la politique du tourisme, l'Etat ne conservant qu'un certain nombre de

fonctions régaliennes : définition de la politique nationale, réglementation des activités touristiques et définition des normes de classement et d'agrément des équipements et des organismes touristiques, coopération internationale, production et diffusion de données statistiques.

S'agissant du transfert du classement et de l'agrément des équipements et organismes de tourisme, la commission proposera un amendement confiant cette responsabilité aux régions plutôt qu'aux départements, qui ont fait savoir par leur association qu'ils n'en souhaitaient pas l'attribution.

- Quant à l'article 4, il prévoit que la législation relative au rôle, au statut, à la commercialisation et au financement des offices du tourisme sera modifiée par une ordonnance prise dans le délai d'un an après la publication de la loi. Cette habilitation législative ayant fait l'objet d'une contestation unanime, la commission suggèrera un amendement qui, pour l'essentiel, autorise toutes les communes et groupements de collectivités territoriales à créer un office du tourisme sous forme d'établissement public industriel et commercial, alors qu'aujourd'hui, cette faculté n'est réservée qu'aux stations classées et aux communes littorales.

2. La voirie routière

Le champ de compétence de notre commission l'a conduite, ainsi, à se saisir de la totalité des dispositions (soit dix articles) du chapitre 1er du titre II relatif à la **voirie routière**.

- L'article 12 constitue le socle de ce volet routier puisqu'il fonde le transfert d'une partie du réseau routier national aux départements. Cette nouvelle étape de la décentralisation routière, qui fait suite à celle intervenue en 1972, se déroulera de la manière suivante. Un décret définira d'abord les contours du réseau routier qui a vocation à rester dans le domaine public national. Sur cette base, des arrêtés préfectoraux constateront dans chaque département le transfert du réseau national secondaire. Entre 15 000 et 20 000 kilomètres de voies nationales devraient ainsi revenir aux départements.

Pour accompagner ce mouvement, l'article 12 du projet de loi réaffirme le rôle de l'Etat comme garant de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble du réseau routier, ce qui justifie ses attributions en matière de sécurité, d'information des usagers et de connaissance statistique des réseaux. De même, l'article 12 conforte le droit de regard donné aux régions en matière de coordination des investissements routiers, en particulier dans le cadre des schémas régionaux de transports.

- L'article 13 prévoit que dans chaque départements d'outre mer, le réseau routier national sera intégralement transféré soit au département, soit à la région, à l'issue d'une concertation entre ces deux collectivités. Il s'agit de conforter l'idée d'une décentralisation routière régionale, qui avait été ouverte par la loi d'orientation sur l'outre-mer de décembre 2000.

- Abordant la question du financement des infrastructures, l'article 14 remet à plat le régime des péages sur la voirie routière. Ainsi, il rend possible l'instauration par les collectivités publiques de péages sur les routes express, que celles-ci soient données en concession ou gérées en régie. En outre, il autorise l'Etat à percevoir des péages sur les autoroutes et les ouvrages d'art qu'il gère en régie, alors que cela n'était jusqu'à présent possible qu'en cas de concession.

- L'article 15 complète la liste des fonctionnaires et agents habilités à constater et à réprimer les infractions à la police de la conservation du domaine public routier en y adjoignant les agents des départements, les agents de la collectivité territoriale de Corse et les agents des régions d'outre-mer.

- L'article 16 tend à donner une nouvelle définition des routes à grande circulation et à renforcer les obligations inhérentes à ce statut. Il s'agit notamment de permettre à l'Etat de garantir, une fois réalisé le transfert des routes nationales concernées aux départements, le délestage du trafic et le passage des transports exceptionnels ou des convois militaires.

- Toujours dans le but de permettre à l'Etat de mener des actions d'intérêt général, l'article 17 du projet de loi tend à intégrer dans le régime législatif des plans d'urgence deux types de dispositifs à caractère réglementaire, les plans de gestion de trafic et les plans d'action en cas d'intempérie. Ces plans sont destinés à assurer la continuité du réseau routier en cas de crise.

- L'article 18 prévoit que les collectivités territoriales qui apportent des fonds de concours à des opérations d'aménagement conduites sur le réseau routier national seront pourront bénéficier du FCTVA. Il s'agit là d'une dérogation au fonctionnement de ce fonds, puisque selon le droit en vigueur, seules peuvent donner droit à récupération les dépenses d'investissement que les collectivités territoriales consentent directement sur leur propre domaine. Une condition de seuil est toutefois posée à cet avantage : il est nécessaire qu'au moins la moitié du coût total de l'opération soit supportée par les collectivités territoriales et leurs groupements.

3. Les aérodromes civils

- L'article 22 traite du transfert aux collectivités locales de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion de la très grande majorité des **aérodromes civils** de notre pays qui appartiennent actuellement à l'Etat.

Les aéroports les plus importants, notamment ceux d'Aéroports de Paris, ne sont pas concernés. Les collectivités pourront, dans les trois années qui viennent, présenter des demandes pour prendre en charge ces aérodromes. Au 1er janvier 2007, ces aérodromes seront transférés en tout état de cause, la région étant la collectivité attributaire par défaut.

En cas de candidatures concurrentes de plusieurs collectivités territoriales, le préfet organisera une concertation en vue d'aboutir à une candidature unique. A défaut d'accord, le préfet désignera la collectivité attributaire, qui sera, en pratique, la région.

- L'article 23, quant à lui, permettra au Gouvernement de prendre par ordonnance des mesures modifiant le Livre du code de l'aviation civile traitant de la sûreté des vols et de la sécurité de l'exploitation des aérodromes.

4. Le domaine public fluvial

L'article 26 complète le régime de décentralisation du domaine public fluvial qui a été introduit par **la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques et naturels**. Curieusement, c'est cette loi toute récente (et non le présent projet de loi) qui a reconnu l'existence, à côté du domaine public fluvial de l'Etat, d'un **domaine public fluvial propre aux collectivités territoriales**, qui serait constitué à partir du classement des voies d'eau relevant de leur domaine privé, ou **par le transfert de voies d'eau du domaine public fluvial de l'Etat**. Ce transfert facultatif est réalisé soit directement, soit au terme d'une **expérimentation de six ans**.

Il convient de souligner qu'avant cette loi, trois régions avaient accepté un **transfert de la gestion** du domaine fluvial de l'Etat, en vertu d'une possibilité ouverte par **la loi de décentralisation de 1983**. Or, pour ces régions, le projet de loi prévoit un **transfert automatique de la propriété du domaine fluvial national qu'elles gèrent**. Cette solution n'est pas satisfaisante. En effet, recevoir la propriété d'un domaine implique des conséquences autrement plus lourdes que d'en assurer la simple gestion. A bon droit, les trois régions concernées souhaiteraient avoir le choix, comme les autres. C'est pourquoi votre commission des Affaires économiques vous proposera un amendement tendant à **permettre à ces régions de rejoindre le régime de l'expérimentation**.

Outre l'articulation entre le dispositif de 1983 et la décentralisation ouverte par la loi de juillet 1983, l'article 26 du projet de loi détermine les conditions d'une **décentralisation des ports intérieurs**. Comme pour les

voies d'eau, les différentes collectivités territoriales pourront être candidates à ce transfert, un droit de priorité étant toutefois reconnu à la région. Il convient de noter que le régime applicable aux ports intérieurs, jusqu'à présent inclus dans celui des voies d'eau, fera désormais l'objet d'un traitement distinct. Cela permettra, le cas échéant, de donner la propriété d'un port intérieur à une collectivité territoriale distincte de celle qui est propriétaire de la voie d'eau sur laquelle il est situé.

Enfin, de la même manière que la loi de juillet 2003 le prévoit pour les canaux et cours d'eau d'intérêt national, un décret établira une **liste des ports d'intérêt national** qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert.

5. Les ports d'intérêt national

- Généralisant et rendant obligatoire l'expérimentation prévue par l'article 104 de la loi du 27 février 2002, l'article 24 prévoit un processus de transfert de l'Etat aux collectivités territoriales de ses compétences sur les **ports d'intérêt national**.

L'Etat ne conservant que la responsabilité des ports maritimes autonomes, une procédure de transfert des autres ports maritimes est organisée pour s'achever le 31 décembre 2005. Si les collectivités territoriales sont a priori chacune compétente pour un type de port - les régions pour les ports de commerce, les départements pour les ports de pêche, et les communes pour les ports de plaisance -, le transfert s'effectue cependant sur la base du volontariat et de la souplesse. Ce n'est qu'en cas de concurrence ou, au contraire, d'absence de candidatures, que les transferts sont décidés par l'Etat, après que celui-ci a initié une procédure de concertation entre les collectivités ayant concurremment déposé une demande. Sur cet article, divers amendements proposeront une clarification du texte.

- Quant à l'article 25, il prévoit, par voie d'ordonnances prises dans le délai d'un an après la publication de la loi, l'actualisation et l'adaptation des dispositions législatives relatives à la police des ports maritimes et aux voies ferrées portuaires, ainsi que la transposition en droit interne de dispositions communautaires.

6. Le syndicat des transports d'Ile-de-France

- Les articles 29 à 34 du projet régionalisent l'établissement public appelé **syndicat des transports d'Ile de France**.

Anciennement dénommé syndicat des transports parisiens (STP), le syndicat des transports d'Ile de France (depuis la loi du 14 décembre 2000 dite

SRU qui a notamment ajouté la région d'Ile de France dans sa composition) est chargé d'une mission générale de coordination des transports en Ile-de-France :

- en fixant les dessertes ;
- en désignant les exploitants ;
- en définissant le mode d'exécution des services de transports (ferroviaire, routier, transport guidé tel que le tramway...) ;
- en précisant les conditions générales d'exploitation ;
- enfin, en déterminant la politique tarifaire.

Depuis la réforme du 14 décembre 2000, le STIF est constitué de l'Etat, de la région d'Ile de France, de la Ville de Paris et des départements de l'Ile-de-France.

Son conseil est composé en nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités locales intéressées.

Ses ressources comprennent pour l'essentiel :

- les concours financiers de l'Etat et des collectivités territoriales membres du syndicat aux charges d'exploitation des services de transport de la région d'Ile-de-France ;
- le produit du versement transport perçu à l'intérieur de ladite région.

En quoi le projet de loi relatif à la décentralisation modifie-t-il le dispositif existant ? Tout simplement en retirant l'Etat du jeu.

L'autorité organisatrice que continuera à être le STIF sera désormais un établissement public territorial regroupant à l'exclusion de l'Etat l'ensemble des collectivités territoriales déjà citées et présidée par un membre normalement le Président du Conseil régional.

Le nouvel établissement, précise la réforme, sera entièrement subrogé à l'ensemble des biens, droits et obligations de l'ancien STIF.

Des compétences nouvelles lui sont dévolues :

- capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de réalisation d'infrastructures de transport ;
- capacité de fixer les taux du versement transport dans le respect des plafonds légaux ;

– compétence pour l'élaboration et la révision des PDU (plan de déplacement urbain) ;

– organisation et financement des transports scolaires en Ile-de-France (depuis 1984, cette responsabilité avait été décentralisée sauf dans cette région où elle relevait toujours de l'Etat) ;

– compétence d'organisation du transport public fluvial de personnes.

Ce retrait de l'Etat emporte à l'évidence de lourdes conséquences financières. Aussi, en contrepartie du transfert, le projet de loi de décentralisation prévoit-il que les charges nouvelles résultant des nouvelles dispositions seront compensées chaque année par l'Etat aux collectivités territoriales intéressées selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

On notera que la RATP a obtenu que soit explicitement mentionné le fait que les charges de retraite de la régie continueront à être financées par l'Etat.

7. Les fonds structurels européens

● L'article 35 du projet de loi tend, quant à lui, à consacrer l'expérience actuellement conduite en Alsace en ce qui concerne la décentralisation de la gestion des **fonds structurels européens**.

Il s'agit d'une décentralisation « à la carte ». Seules les collectivités locales qui en auront fait la demande, pourront se voir confier par l'Etat la fonction d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de certains programmes communautaires.

Le projet de loi prévoit que les régions devraient être prioritaires pour bénéficier de ce transfert de compétences. Ce n'est que dans le cas où les régions manifestent le souhait de ne pas participer à l'expérimentation, que l'Etat pourra confier cette mission aux départements, aux communes ou à leurs groupements, voire à un groupement d'intérêt public.

Sur ce point, votre commission des Affaires économiques présentera un amendement établissant l'égalité de vocation des différentes collectivités territoriales –et en particulier des départements– à bénéficier, le cas échéant, de cette décentralisation. On rappellera qu'en Rhône-Alpes par exemple les programmes de l'Objectif 2 ont pour supports des dispositifs départementalisés. Par ailleurs, pour tout ce qui concerne les financements communautaires à vocation sociale (notamment ceux du Fonds social européen), le rôle fondamental des départements doit être aussi pris en considération.

8. Les déchets ménagers

S'agissant des articles 36, 37 et 38 du projet de loi, ils constituent les seules dispositions en matière d'environnement de ce projet de loi et ne portent que sur la décentralisation de la compétence d'élaboration des **plans départementaux d'élimination des déchets ménagers** qui est confiée aux départements, et pour l'Ile-de-France à la région.

L'objectif poursuivi est de favoriser une meilleure implication des collectivités territoriales dans cet exercice de réflexion et de prospective, sur les moyens à mettre en œuvre pour organiser la collecte et l'élimination des déchets ménagers en respectant des normes très largement fixées au niveau communautaire.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité opère un transfert similaire vers les régions s'agissant de l'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels.

Pour les déchets ménagers, depuis la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les conseils généraux, à leur demande, pouvaient demander le transfert de la compétence d'élaboration de ce plan et à ce jour douze départements l'ont fait, les Bouches-du-Rhône devant le faire très prochainement.

En matière de déchets, les départements interviennent surtout pour aider les collectivités locales et leurs groupements à financer les équipements de traitement nécessaires. De 1996 à 1999, la dépense moyenne annuelle des départements s'est élevée à 68 millions d'euros.

Au delà de l'accord de principe que l'on peut donner à cette proposition de transfert, en soi peu coûteuse, les interrogations sont grandes sur la progression des dépenses des départements en matière de déchets dès lors que l'Etat, à travers l'ADEME, revoit à la baisse les aides versées aux collectivités territoriales.

Si cette tendance devait se poursuivre, il faudrait nécessairement réfléchir aux ressources nécessaires aux départements pour exercer ce rôle d'appui auprès des collectivités locales. Il pourrait s'agir de l'affectation d'une partie de la TGAP actuellement versée par les collectivités lors de l'enfouissement des déchets.

Votre rapporteur souhaite également rappeler que l'élaboration de ces plans doit être menée en étroite concertation avec l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements qui assument la responsabilité du traitement des déchets, à travers notamment la commission consultative départementale.

Il convient enfin de réaffirmer l'intérêt de développer la coopération interdépartementale pour permettre l'adoption de plans interdépartementaux. L'article L. 541 14 du code de l'environnement prévoit cette faculté et n'est pas modifié sur ce point par le projet de loi. Cette solution est d'ailleurs retenue pour la région d'Ile de France, ce qui apparaît de bon sens compte tenu de sa spécificité, et votre rapporteur vous proposera de préciser que les représentants des conseils généraux concernés sont membres de la commission consultative afin de renforcer la concertation lors de l'élaboration du plan régional.

Plus généralement, on peut regretter que ce projet de loi ne soit pas plus ambitieux en matière d'environnement, domaine dans lequel les départements sont très impliqués. A cela, il a été répondu à votre rapporteur que plusieurs lois spécifiques étaient en préparation, concernant les déchets, l'eau ou encore le patrimoine naturel, et que la question de la répartition des compétences y serait traitée.

9. Les sociétés d'aménagement régional

● L'article 48 a pour objet de **transférer de l'Etat aux régions** la propriété des biens de l'Etat dont l'exploitation a été concédée à des **sociétés d'aménagement régional** (SAR) et de substituer par conséquent les régions à l'Etat dans les droits et obligations exercés en tant qu'autorité concédante.

Au nombre de quatre aujourd'hui, les SAR sont des sociétés d'économie mixte associant l'Etat et les différentes collectivités locales concernées, créées dans les années 50 afin de conduire une politique de grands travaux d'aménagement du territoire, essentiellement hydrauliques, dans les régions du Sud de la France.

Le texte précise explicitement que les transferts de patrimoine et de compétences n'interviennent qu'à la demande expresse des régions concernées.

Il indique également que les transferts n'affectent pas les concessions qui sont encore en cours au moment où ils interviennent.

L'article 48 précise par ailleurs que les transferts sont réalisés sans aucune contrepartie financière.

Il est enfin prévu que les modalités des transferts sont fixées par convention entre l'Etat et les régions concernés, ou à défaut par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

10. Le logement social

Les articles 49 et 50 sont relatifs au **logement social**.

- L'article 49 prévoit les conditions dans lesquelles l'Etat pourra déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements la gestion des aides à la pierre en faveur du logement social.

En effet, les EPCI, de plus 50 000 habitants et dotés d'un programme local de l'habitat, qui le souhaiteront pourront passer une convention de délégation avec l'Etat, d'une durée de six ans, et auront en charge la gestion et la répartition des aides à la pierre, tels que les prêts à la construction des logements sociaux ou les aides à la réhabilitation du parc locatif privé.

Il est important de noter que le montant de ces aides sera complètement fongible, ce qui offre une marge de manœuvre non négligeable aux collectivités délégataires.

Les départements se voient également reconnaître une telle faculté. Toutefois, une priorité de fait est accordée aux EPCI dans la mesure où la compétence des départements serait limitée aux territoires non couverts par une convention passée entre l'Etat et les EPCI.

Il faut préciser que, parallèlement, le projet de loi organise une procédure de déconcentration aux préfets de région pour la répartition des crédits. Ces derniers auront en effet la charge de répartir les enveloppes régionales qui leur seront attribuées entre les collectivités délégataires et les départements.

La convention de délégation précisera notamment les conditions de financement des actions programmées, les modalités d'adaptation des aides de l'Etat en fonction de circonstances locales particulières et les modalités de délégation de tout ou partie du quota préfectoral d'attribution de logements sociaux. Les objectifs en matière de politique de l'habitat seront eux précisés dans le programme local de l'habitat.

A ce sujet, les dispositions relatives au PLH sont modifiées et mis en cohérence avec les nouvelles dispositions du PLH.

En outre, la loi ouvrirait un droit général à tous les types de collectivités territoriales pour apporter des aides au logement, indépendamment et en complément de celles versées par l'Etat.

Enfin, le projet de loi substitue au comité départemental de l'habitat un Comité régional de l'habitat, doté des mêmes prérogatives. Ce comité sera chargé notamment d'assister le préfet dans sa mission de répartition des crédits entre les départements.

● L'article 50 complète la loi de 1990 relative au droit au logement. La gestion et le financement des fonds de solidarité pour le logement -qui accordent des aides aux ménages en difficulté pour le maintien dans le logement- est décentralisé aux départements. Par ailleurs, les missions des fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont élargies pour les personnes qui éprouveraient des difficultés à payer leurs facteurs d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

En conséquence de cette décentralisation, le conseil général devra élaborer le règlement intérieur du Fonds, qui précisera les modalités d'octroi des aides.

Enfin, il est prévu la possibilité de créer des démembrements locaux des FSL. Tout EPCI ayant passé une convention de délégation au titre de l'article précédent, pourra, de droit, obtenir la constitution d'un fonds intercommunal et en assurer la gestion. L'article 51, relatif au transfert du patrimoine de logements étudiants de l'Etat aux communes ou à leurs groupements prévoit, quant à lui, que les biens meubles et immeubles affectés aux logements sociaux étudiants précédemment propriété de l'Etat seront transférés à la commune ou, le cas échéant, au groupement de communes par arrêté préfectoral. La gestion de ces logements sera assurée par le centre régional des oeuvres universitaires et scolaires dans le cadre d'une convention passée avec la collectivité territoriale.

Toutefois, en conséquence du transfert de propriété, les collectivités locales seront chargées d'assurer l'entretien et les travaux de réhabilitation de ce patrimoine, dont la commission des Affaires culturelles a pourtant montré qu'il n'était pas en très bon état ! Ce transfert est donc susceptible de présenter une charge financière importante pour les finances locales.

*

* *

La commission des Affaires économiques s'est entièrement solidarisée des grandes orientations proposées par un projet de loi équilibré dont elle a jugé qu'il proposait, outre la poursuite des grands objectifs politiques et constitutionnels déjà évoqués, l'approfondissement de la décentralisation et la préservation du rôle de l'Etat dans un certain nombre de domaines qui relèvent, à l'évidence, de l'intérêt général et d'une nécessaire politique de cohésion nationale.

Elle vous proposera toutefois un certain nombre d'amendements qui améliorent ou précisent, selon elle, le texte.

La commission a travaillé en étroite coordination avec les rapporteurs des autres commissions saisies sur ce projet de loi et notamment M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de la commission des lois, saisie au fond.

Par ailleurs, il faut souligner que le Gouvernement a multiplié les réunions avec vos rapporteurs dans un souci d'information et de concertation préalable.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{er}

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LE TOURISME

CHAPITRE 1^{er}

Le développement économique et le tourisme

Article premier

(Articles L. 1511-1, L. 1511-1-1 (nouveau), L. 1511-2, L. 1511-3 et L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales)

Aides aux entreprises

I. Le droit actuel

A. Les aides directes

Par rapport au droit antérieur résultant principalement des lois de décentralisation de 1982 et 1983, **l'article 102 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** a reconnu à la région la possibilité d'attribuer des **aides directes** aux entreprises et de déterminer leur régime de **manière totalement libre et autonome**, sous forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Auparavant, son action économique était en effet encadrée par des dispositions réglementaires (décret en Conseil d'Etat) qui fixaient les conditions d'attribution des aides directes¹, ainsi que les règles de plafond et de zone indispensables à la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire et compatibles avec les engagements internationaux de la France.

Si la région a ainsi acquis une véritable autonomie, les départements, les communes ou leurs groupements ont en revanche perdu une marge de manœuvre qui pouvait être appréciable. En effet, l'article L. 1511-2 du code

¹ Il s'agissait de la prime régionale à l'emploi et de la prime régionale à la création d'entreprise, dont les régimes étaient définis aux articles R. 1511-1 à R. 1511-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

général des collectivités territoriales (CGCT) leur reconnaissait jusqu'alors la faculté de compléter les différentes formes d'aides directes lorsque l'intervention de la région n'atteignait pas le plafond fixé par le décret susmentionné. En pratique, ils pouvaient agir même en l'absence d'initiative de la région.

Aujourd'hui, si la nouvelle rédaction de l'article L. 1511-2 les autorise toujours à participer au financement des aides directes régionales, le mécanisme en est pourtant substantiellement modifié de deux manières :

– d'une part, si le conseil régional ne crée pas formellement telle ou telle aide directe propre à la région, les autres collectivités sont privées de tout moyen d'action, n'ayant plus de support d'intervention ;

– d'autre part, leur participation au financement d'une aide directe régionale, si elle n'est plus désormais limitée par le plafond fixé par décret en Conseil d'Etat, est toutefois subordonnée à la signature d'une convention avec la région. Or, celle-ci n'étant en rien obligée de satisfaire à une proposition de convention émanant d'un département ou d'une commune, ces dernières collectivités se trouvent de nouveau limitées dans leurs éventuels souhaits d'intervention sur leur territoire.

Ainsi, ce sont ces deux limites qui conduisent à considérer que, dans les faits, la région exerce le rôle de collectivité chef de file en matière de développement économique, même si le CGCT ne l'exprime pas formellement.

Il est aujourd'hui trop tôt pour dresser le bilan des effets de la modification législative de 2002 sur le montant annuel des aides directes accordées par les collectivités locales, leur répartition par collectivité, par type d'aide ou encore par secteur d'activité. La plus récente enquête entreprise par la direction générale de la comptabilité publique, rendue publique à la mi-septembre 2003², porte en effet sur les aides hors garanties d'emprunts consenties en 2001 par les collectivités locales de métropole à des entreprises privées ainsi qu'aux organismes d'HLM.

Cette année-là, ces aides directes représentaient 1,67 milliard d'euros, en progression de 1,3 % par rapport à 2000, et étaient constituées pour l'essentiel de subventions (83 %) et de prêts et avances (15 %), le solde (marginal : 2 %) étant représenté, à parts égales, par les achats de bâtiments et de terrains et les bonifications d'intérêts. 38 % de ces aides directes étaient accordées par les régions, 36 % par les communes et 26 % par les départements.

B. Les aides indirectes

Si la loi de février 2002 a donc profondément modifié la donne s'agissant des aides directes, elle n'a en revanche **pas remanié le droit**

² *Les Notes bleues de Bercy – numéro 257 – du 15 au 30 septembre 2003.*

applicable aux aides indirectes, c'est-à-dire à toutes les aides autres que celles limitativement énumérées par l'article L. 1511-2 du CGCT³.

D'une part, au plan des **principes**, l'article L. 1511-1 affirme que les **collectivités territoriales et leurs groupements** peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la **création ou l'extension d'activités économiques**, accorder des **aides directes ou indirectes à des entreprises**, dans les conditions prévues aux articles L. 1511-2 à L. 1511-5.

D'autre part, l'article L. 1511-3 précise que les **aides indirectes sont attribuées librement par les collectivités territoriales** ou leurs groupements (éventuellement de manière conjointe), à deux exceptions près :

– la **revente ou la location de bâtiments**, qui doit se faire aux conditions du marché sous réserve de rabais ou d'abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens consentis par les collectivités concernées suivant les règles de plafond et de zone prévues par un décret en Conseil d'Etat ;

– la **prise en charge totale ou partielle**, dans des conditions également fixées par décret en Conseil d'Etat, des **commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit**, cette aide ne pouvant toutefois pas être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement.

Selon l'enquête de la direction générale de la comptabilité publique, ces aides indirectes représentaient 500 millions d'euros en 2001, en diminution de 19,5 % par rapport à 2000. Les communes y contribuaient à hauteur de 41 %, les départements de 32 % et les régions de 27 %. Constituées pour l'essentiel d'aides immobilières (30,6 %) et de dépenses d'aménagement de zones industrielles (21,3 %), elles étaient principalement destinées au secteur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (62 %), du logement (12 %) et de l'agriculture (8 %).

En outre, l'encours des garanties d'emprunt et cautionnements, qui bénéficient à plus de 90 % au secteur du logement, était stable au 31 décembre 2001 à hauteur de 33,6 milliards d'euros, dont 66 % au titre des communes et 34 % au titre des départements.

C. Le reste du dispositif législatif actuel

● Alors que l'article L. 1511-4 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements déterminent la nature et le montant des garanties imposées, le cas échéant, aux entreprises bénéficiaires de l'aide ainsi qu'à leurs dirigeants, l'article L. 1511-5 **complète le dispositif de soutien économique** en ouvrant aux collectivités et à leurs groupements la faculté

³ Cette dichotomie est cependant simplificatrice, comme en témoignent tant la jurisprudence et ses éventuels revirements sur la qualification donnée à certaines aides que les ouvrages et articles de doctrine (v. notamment « Le droit des interventions économiques des collectivités locales » - Amavi Gustave Kouévi – LGDJ – 2003).

d'entreprendre des actions de politique économique, notamment en faveur de l'emploi, dans le cadre de **conventions conclues par eux avec l'Etat** et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir, le cas échéant en dérogeant aux conditions d'utilisation prévues pour les collectivités territoriales par les dispositions du II de l'article 87 de la loi de finances pour 1987 n° 86-1317 du 31 décembre 1986⁴. Ce dispositif conventionnel permet ainsi aux départements, aux communes et à leurs groupements de mettre en œuvre une aide ou un régime d'aides directes qui n'est pas prévu au plan régional, sous réserve toutefois de l'accord de l'Etat.

- Par ailleurs, l'article 14 de la loi n° 2002-1 du 3 janvier 2002 tendant à moderniser le statut juridique des sociétés d'économie mixte locales et l'article 102 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ont introduit de nouvelles dispositions dans le CGCT concernant les dispositifs d'ingénierie financière. Ainsi, l'article 102 a notamment complété l'article L. 4211-1 du CGCT afin de permettre aux régions de souscrire des parts dans les **fonds communs de placement à risques** à vocation régionale ou interrégionale et de participer, par le versement de dotations, à la constitution de **fonds d'investissement** auprès de sociétés de capital-investissement et de fonds de **garantie auprès d'établissements de crédit** ayant pour objet d'accorder des concours financiers aux entreprises.

- En outre, l'article 15 de la loi n° 2002-1 du 3 janvier 2002 a inséré un nouvel article L. 5111-4 dans le CGCT afin notamment de rétablir la compétence des groupements de collectivités territoriales en matière de garanties d'emprunts aux personnes de droit privé.

- Enfin, les collectivités territoriales se voient ouvrir **différents moyens d'intervention au titre des compétences leur étant reconnues par des dispositions du CGCT qui leur sont propres**. Ainsi, l'article L. 2251-3 autorise les communes à accorder des aides directes et indirectes dans le « *but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural* », lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, tandis que l'article L. 2251-4 évoque l'attribution de « *subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique* ». De même, l'article L. 3231-3 indique que, « *lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige, le département peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci* », et que « *les mêmes règles s'appliquent lorsque l'intervention a pour but d'assurer le*

⁴ « Les sociétés visées au même article 30 de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 précitée sont autorisées à financer, par voie de crédit-bail immobilier et mobilier ou de location, les ouvrages et équipements utilisés par des collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements et leurs concessionnaires, pour une activité dont les recettes sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée en application des dispositions des articles 256, 256 B et 260 A du code général des impôts. Les dispositions du paragraphe II du même article 30 ne sont pas applicables aux opérations financées dans les conditions prévues au présent article. »

maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente ». De plus, l'article L. 3232-1 prévoit que le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes, tandis que l'article L. 3232-4 l'autorise, dans des conditions déterminées, à attribuer des subventions à certaines entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique.

En outre, toutes les collectivités territoriales peuvent accorder aux personnes de droit privé des **garanties d'emprunt ou leur cautionnement** (articles L. 2252-1 à L. 2252-4 pour les communes, articles L. 3231-4, L. 3231-4-1 et L. 3231-5 pour les départements, et articles L. 4253-1 et L. 4253-2 pour les régions).

Ainsi, les collectivités disposent-elles de compétences étendues en matière d'intervention économique, qu'elles soient générales ou propres à la satisfaction de certains besoins plus particulièrement identifiés.

II. Le projet de loi consacre le rôle pilote de la région

Achevant le processus engagé par l'article 102 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'**article premier du projet de loi** modifie plusieurs articles du CGCT pour **clarifier les responsabilités des pouvoirs publics en matière d'aides économiques** et **poser explicitement comme principe essentiel le rôle pilote de la région.**

A. Une mission de coordination reconnue à la région

Cette pétition de principe est affirmée par la nouvelle rédaction de l'**article L. 1511-1 du CGCT** proposée par le **paragraphe I** du présent article, qui attribue à la **région**, sans préjudice des missions incombant à l'Etat :

– l'exercice, dans son ressort, de la **responsabilité du développement économique** ;

– la **coordination des actions économiques des collectivités locales** ;

– la responsabilité d'adopter un **schéma régional de développement économique** après une **concertation avec les autres collectivités territoriales** et après avoir recueilli l'avis des **chambres consulaires**, ce schéma étant communiqué au représentant de l'Etat dans la région ⁵ ;

⁵ Ce schéma sera aussi nécessairement soumis, préalablement à son examen par le conseil régional, au **conseil économique et social régional (CESR)**, en application des dispositions du 4° de l'article

– le soin d'établir un **rapport annuel relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans son ressort par l'ensemble des collectivités territoriales** au cours de l'année civile précédente et de le communiquer, avant le 30 juin de l'année suivante, au représentant de l'Etat dans la région.

Au-delà de ces compétences générales, la région peut également être conduite à intervenir en cas de **circonstances particulières**. En effet, le troisième et dernier alinéa du nouvel article L. 1511-1 du CGCT prévoit qu'en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, le président du conseil régional, de sa propre initiative ou saisi par le représentant de l'Etat, organise une concertation avec les présidents des conseils généraux, les maires et les présidents des établissements de coopération intercommunale intéressés, et inscrit la question à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion du conseil régional ou de la commission permanente. Si cette procédure d'alerte peut sans doute présenter un intérêt, force est toutefois de constater qu'en l'état, la question de la définition de « *l'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région* » reste entière, tout comme l'est celle des suites susceptibles d'être données à la concertation entre les collectivités et au débat propre au conseil régional.

B. La prépondérance politique et technique de la région

S'agissant des aides économiques elles-mêmes, le projet de loi consacre la primauté régionale sur les autres collectivités sans écarter tout risque de créer une forme de tutelle privant ces dernières de tout réel moyen d'action. L'architecture nouvelle repose en effet sur plusieurs principes qui se combinent.

- En premier lieu, les modifications apportées à la rédaction actuelle de l'article L. 1511-1 du CGCT n'ont pas pour seul effet d'affirmer positivement les compétences de la région en matière de développement économique : elles suppriment également, d'une part, la distinction actuelle entre aides directes et indirectes (*v. infra*) et, d'autre part, l'ancienne disposition selon laquelle « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides (...) à des entreprises (...)* ». Cette dernière omission a été relevée par l'Assemblée des départements de France, qui craint qu'elle limite la capacité d'intervention dans le domaine économique des collectivités autres que la région.

Quant à la suppression de la distinction entre aides directes et indirectes, elle est justifiée, selon l'exposé des motifs du projet de loi, par la nécessité de tenir compte du droit communautaire, lequel ne connaît aucun

L. 4241-1 du CGCT qui prévoit sa saisine obligatoire pour avis des documents relatifs aux schémas et programmes prévus par les lois reconnaissant une compétence aux régions.

distinguo entre ces deux catégories. Au demeurant, la dichotomie actuelle entre les principes communautaires et la législation nationale a été dénoncée depuis longtemps car elle pose, au regard du respect du droit de la concurrence, d'innombrables difficultés pratiques et fait courir aux entreprises des risques qui peuvent s'avérer vitaux, dans l'hypothèse où elles se voient contraintes de reverser une aide qui leur a été attribuée au mépris des obligations européennes. Aussi, au plan des principes, votre commission des Affaires économiques ne peut que souscrire à cette clarification juridique.

En pratique, toutefois, celle-ci est lourde de conséquences pour les collectivités autres que les régions quant elle s'accompagne de la modification du dispositif d'aide au développement économique proposée par le projet de loi. En effet, la suppression de principe de la distinction entre aides directes et indirectes trouve sa traduction pratique aux articles L. 1511-2, L. 1511-3 et L. 1511-5 du CGCT, qui sont très profondément remaniés.

- Ainsi, l'article L. 1511-2, tel que proposé par le paragraphe IV du présent article 1^{er}, attribue au conseil régional, sous réserve des dispositions des articles L. 1511-3 et L. 1511-5, la compétence de définir le régime des aides qui peuvent être accordées aux entreprises dans la région et de décider l'octroi de ces aides. La liste de ces aides est fixée par la loi et reprend à l'identique celle des aides directes figurant dans la rédaction actuelle de l'article L. 1511-2 : « *subventions, bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations* ». Là encore, la suppression du mot « *directes* » n'est donc pas neutre puisqu'elle semble impliquer que les seules aides économiques désormais autorisées sont celles de l'article L. 1511-2, en sus des dispositifs prévus par les articles L. 1511-3 et L. 1511-5. Nonobstant, le dernier alinéa de l'article L. 1511-2 rend possible, comme actuellement, la participation des départements, des communes et de leurs groupements au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

- L'article L. 1511-3, quant à lui, voit son contenu, à l'exception de son actuel troisième alinéa relatif à la prise en charge, totale ou partielle, des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunts accordées par les établissements de crédit, totalement modifié par le paragraphe V de l'article premier du projet de loi.

Alors que cet article L. 1511-3 autorise actuellement le principe de la libre attribution d'aides indirectes par les collectivités territoriales ou leurs groupements, sauf en ce qui concerne la revente ou la location de bâtiments et le régime des garanties d'emprunt, qui sont encadrés tant par le texte lui-même que par des dispositions réglementaires, la nouvelle rédaction supprime totalement cette référence aux aides indirectes par coordination avec le texte proposé pour l'article L. 1511-1. Elle la remplace, d'une part, par une définition des aides à l'immobilier d'entreprise et, d'autre part, par l'obligation pour ces aides à l'immobilier, comme au demeurant pour le

régime des garanties d'emprunt, de tenir compte des orientations du schéma régional de développement économique adopté par le conseil régional en application de l'article L. 1511-1.

LES AIDES À L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement, peuvent attribuer des aides sous forme de subventions ou de rabais sur le prix de vente, de location ou de location vente, de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée. Ces aides sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage qui doit en faire bénéficier intégralement l'entreprise. Elles donnent lieu à l'établissement d'une convention. Enfin, comme aujourd'hui, le montant des aides est calculé par rapport aux conditions du marché, suivant des règles de plafond et de zone prévues par décret en Conseil d'Etat.

● Enfin, le **paragraphe VI** du présent article remplace la procédure actuelle de l'**article L. 1511-5** permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de mener, par convention avec l'Etat, des actions de politique économique, notamment en faveur de l'emploi, par un **dispositif de « sauvegarde » au profit des collectivités autres que la région**, dans l'hypothèse où la carence de celle-ci interdirait à celles-là de mener à bien un projet d'aide ou de régime d'aides.

Ainsi, **lorsque la région n'a pas répondu dans un délai de deux mois** à une autre collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales l'ayant **saisie d'un projet d'aide ou de régime d'aides**, ou a fait connaître son **refus motivé d'intervenir**, une **convention peut être conclue entre l'Etat et la collectivité ou le groupement auteur du projet** pour **compléter** les aides ou régimes d'aides mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3. Le projet de convention est alors porté à la connaissance du conseil régional par le représentant de l'Etat.

Cette nouvelle rédaction de l'article L. 1511-5 permet certes de « boucler » le dispositif en offrant aux collectivités autres que la région la possibilité d'intervenir en matière d'aides économiques nonobstant un refus du « chef de file » régional. Encore faudra-t-il que l'Etat accepte le projet qui lui est soumis, ce qui n'est pas sans placer lesdites collectivités dans un relatif état de « sujétion ». On rappellera cependant qu'actuellement, la procédure de l'article L. 1511-5 est déjà conditionnée à un conventionnement avec l'Etat qui, selon les termes mêmes de la circulaire du 16 janvier 2003 du ministre délégué aux libertés locales, « *ne doit pas devenir systématique, ce qui aurait pour effet de vider de leur portée les dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT, tel que modifié par la loi du 27 février 2002 qui a confié à la région un rôle de chef de file en matière d'aides directes aux entreprises* ».

III. Le respect des obligations communautaires

Afin de respecter les obligations communautaires relatives au régime des aides d'Etat aux entreprises, le **paragraphe II** de l'article 1^{er} insère par ailleurs dans le CGCT un article L. 1511-1-1 nouveau qui en organise les procédures.

La **notification à la Commission européenne** des projets d'aides ou de régimes d'aides que les collectivités territoriales souhaitent mettre en œuvre demeurera, comme aujourd'hui, assurée par l'Etat. En effet, et ainsi que le rappelle la circulaire du 16 janvier 2003, *« l'article 88§3 du traité instituant la Communauté européenne et le règlement du Conseil n° 659/1999 du 22 mars 1999 pris pour son application ne font référence qu'aux Etats membres de la Communauté européenne, sans jamais évoquer les collectivités territoriales constituées au sein de ces Etats. Ainsi, ces collectivités ne peuvent ni notifier de régimes ou d'aides individuelles directement à la commission, ni répondre directement à des demandes d'information de celle-ci lors de l'instruction de la demande par les services de la commission »*.

Lorsqu'une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes enjoindra la **récupération, à titre provisoire ou définitif, d'une aide accordée à une entreprise par une collectivité territoriale**, celle-ci sera **tenue de procéder sans délai à cette récupération**. A défaut, le représentant de l'Etat adressera à l'ordonnateur de la collectivité en cause une mise en demeure d'émettre le titre de recette nécessaire à la récupération intégrale de l'aide, voire procédera d'office à son émission si sa mise en demeure n'a pas été suivie d'effet dans le délai d'un mois.

En cas de **condamnations** qui pourraient résulter pour l'Etat de **l'exécution tardive ou incomplète de ces décisions de récupération**, les **conséquences financières** seront **supportées par les collectivités territoriales concernées**.

Enfin, les obligations résultant de la procédure prévue à l'article 88-1 du traité instituant la Communauté européenne et celles résultant de la mise en œuvre des règlements d'exemption pris en application de l'article 89 dudit traité s'imposent aux collectivités territoriales lorsqu'elles concernent leurs dispositifs d'aide aux entreprises. A ce jour, ont été publiés quatre règlements de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides à la formation (règlement n° 68/2001 du 12 janvier 2001), aux aides « *de minimis* » (règlement n° 69/2001 du 12 janvier 2001), aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises (règlement n° 70/2001 du 12 janvier 2001) et aux aides à l'emploi (règlement n° 2204/2002 du 12 décembre 2002).

Propositions de votre commission :

Dans ses **principes**, cet article 1^{er} recueille l'**adhésion de votre commission saisie pour avis**, puisqu'il ne fait que prolonger et affermir les dispositions de l'article 102 de la loi relative à la démocratie de proximité, qu'avait approuvées le Sénat, **confiant à la région le rôle de « chef de file » en ce qui concerne les aides économiques**. Toutefois, cet approfondissement même pose et le **problème de l'exercice de ce rôle**, et la **question des compétences demeurant reconnues aux autres collectivités territoriales en matière économique**. Car en effet, nul ne conçoit, comme le lui ont au demeurant confirmé toutes les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis, quelque association ou structure qu'elles représentent, que les élus locaux autres que régionaux puissent se désintéresser de l'activité économique du ressort territorial de la collectivité qu'ils administrent, et se priver de tout moyen pour aider les entreprises concernées.

Aussi votre commission pour avis vous propose-t-elle une **série d'amendements** destinée principalement à **confirmer le rôle de chef de file reconnu à la région en matière de développement économique** tout en **garantissant que les autres collectivités territoriales et leurs groupements** pourront agir en faveur des entreprises de quatre façons :

– soit en **s'associant aux régions pour financer les aides définies par le conseil régional** en application de l'**article L. 1511-2** du CGCT ;

– soit en **attribuant des aides à l'immobilier d'entreprise et en prenant en charge les commissions** dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit, conformément aux dispositions de l'**article L. 1151-3** ;

– soit en recourant au **dispositif de conventionnement avec l'Etat** prévu, en cas de refus exprès ou implicite de la région d'instituer un projet d'aide ou de régime d'aides, par l'**article L. 1151-5** ;

– soit enfin en **délivrant les aides qu'elles peuvent actuellement accorder en vertu des dispositions du CGCT qui leur sont spécifiques**, telles que celles ayant pour but d'assurer le **maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural** lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, ou encore celles destinées aux **entreprises en difficulté** pour protéger les intérêts économiques et sociaux de la population départementale.

Ainsi, outre **six amendements rédactionnels** de clarification et de coordination ayant notamment pour objets de prévoir systématiquement l'action des **groupements de collectivités territoriales**, de préciser le rôle du **représentant de l'Etat dans la région**, et de **supprimer dans tout le CGCT la référence, désormais obsolète, aux aides directes et indirectes** :

– un **amendement** fixe un **déla**i de **trois mois** aux **chambres consulaires**, qui peuvent être nombreuses dans une région (notamment les chambres de commerce et d'industrie), pour rendre leur **avis sur le projet de schéma de développement économique** ;

– un **amendement** précise que le **rapport annuel de la région** ne concernera que les aides accordées dans les conditions prévues par le chapitre unique du titre premier du livre cinquième de la première partie du CGCT ; en effet, il ne semble pas raisonnable à votre commission que le bilan annuel établi par le conseil régional contienne **obligatoirement** toutes les aides librement accordées par les collectivités territoriales et leur groupement pour, sur le fondement des articles L. 2251-1 et suivants, L. 3231-1 et suivants, et L. 4251-1 et suivants du CGCT, protéger les intérêts économiques et sociaux de leur territoire : ce n'est que si, le conseil régional en ayant décidé ainsi, certaines de ces aides sont inscrites dans le schéma régional de développement économique, qu'elles figureront alors de manière obligatoire dans le rapport ;

– un **amendement** vise à préciser que **les départements, les communes et leurs groupements pourront accorder des aides autres que celles prévues par l'article L. 1511-2 du CGCT sans être soumis à l'obligation de passer une convention avec la région** : les aides ainsi visées sont celles des articles L. 1511-3 et L. 1511-5 (la rédaction du projet de loi n'est donc pas modifiée sur ce point), mais aussi celles prévues, en propre, pour les communes, par les dispositions du titre V du livre II de la deuxième partie du code (articles L. 2251-1 et suivants), et pour les départements, par celles du titre III du livre II de sa troisième partie (articles L. 3231-1 et suivants).

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 2

Transfert de crédits d'Etat aux régions

I. La mesure proposée

Cet article prévoit le **transfert aux régions**, dans des conditions prévues par une **loi de finances** et sous réserve des crédits nécessaires pour abonder un **fonds de solidarité économique**, d'une part, des **crédits d'Etat** actuellement consacrés aux **aides individuelles aux entreprises** et faisant

l'objet d'une **gestion déconcentrée dans le cadre des contrats de plan Etat-région** et, d'autre part, du montant des ressources consacrées aux **actions territorialisées du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** ainsi qu'au **dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles** (dispositif EDEN).

Ces instruments relèvent de trois ministères - économie, finances et industrie d'une part, agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales d'autre part, et enfin emploi - et représentent environ, selon l'exposé des motifs du projet de loi, **238 millions d'euros**. Il s'agit, outre les **crédits FISAC** (56 millions) et **EDEN** (52 millions) :

– des aides individuelles aux PMI telles celles du fonds de développement des PMI (FDPMI), du fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL), du fonds régional d'aide au conseil (FRAC) et des aides « ATOUT » de diffusion des technologies (92,5 millions d'euros) ;

– de la prime d'orientation pour les entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires (10 millions d'euros) ;

– des aides au soutien régional au développement économique à l'international des entreprises (9,5 millions d'euros) ;

– des aides aux exploitations forestières et aux entreprises de première transformation du bois d'œuvre (7,5 millions d'euros) ;

– des chèques conseil (6 millions d'euros) ;

– ou encore des fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels (4,5 millions d'euros).

L'Etat conservera cependant des moyens d'intervention exceptionnelle à travers la création, en loi de finances, d'un « fonds de solidarité économique », abondé par une partie des crédits évoqués ci-dessus. Resteront ainsi gérées au niveau national les actions correspondant à des **politiques transversales**, à des **soutiens d'urgence** traduisant la solidarité nationale et à des **actions spécifiques de portée nationale**.

A. Le FISAC

Le *Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce* (FISAC) est un instrument de développement local, créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 modifiée relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. Le FISAC a été effectivement mis en place en 1992 pour répondre à la double nécessité

d'assurer le maintien d'une desserte commerciale et des services de proximité indispensables à la vie sociale, et de préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce en favorisant l'adaptation des structures traditionnelles. Face aux mutations du secteur de la distribution, le FISAC est donc un outil d'accompagnement des évolutions des secteurs du commerce et de l'artisanat.

Dispositif fondé sur la solidarité financière entre les petites entreprises commerciales et artisanales et la grande distribution, le FISAC était alimenté par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (la TACA) acquittée par les entreprises de distribution dont la surface de vente est supérieure à 400 m². En application de la loi de finances pour 2003, le produit de cette taxe est désormais affecté au budget de l'Etat et les dotations relatives aux FISAC, **71 millions d'euros** inscrits en projet de loi de finances pour 2004, sont déléguées pour l'essentiel à l'ORGANIC à partir de ce budget⁶.

Depuis le décret n° 2003-107 du 5 février 2003 relatif au FISAC, l'arrêté du 13 février pris pour son application et la circulaire du 17 février, les interventions du FISAC, nouvellement dénommé *Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce*, s'inscrivent dans le cadre de **quatre catégories d'opérations** : les **opérations collectives** (rurales ou urbaines), les **opérations individuelles à destination des entreprises en milieu rural**, les **études** et les **actions collectives spécifiques** décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat (telles que l'indemnisation des commerçants et artisans sinistrés à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, la contribution au financement des actions de développement économique des chambres de métiers et des organisations professionnelles nationales de l'artisanat, le soutien aux commerces de biens culturels, etc.).

Les décisions d'attribution des aides sont prises par le secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sur la base de projets instruits au plan local par les préfetures de département et par les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA). Afin de simplifier les procédures et de réduire les délais d'attribution des aides, le passage obligatoire des dossiers devant une commission nationale a été supprimé à compter de cette année.

Les transferts envisagés de l'Etat aux régions des crédits du FISAC concernent, selon les réponses apportées par le secrétaire d'Etat dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, « *le financement des actions territoriales du FISAC (opérations urbaines et rurales) qui émanent des collectivités territoriales et sont co-financées par le FISAC. En revanche, les actions collectives spécifiques de portée nationale*

⁶ Pour de plus amples informations, voir le rapport pour avis n° 70 – tome VIII (2002-2003) fait, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi de finances pour 2003, par notre collègue **M. Gérard Cornu** (pages 33 à 35 et 50 à 55) qui, rappellera-t-on, **appelait de ses vœux la décentralisation des crédits du FISAC.**

pouvant être décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat devraient rester financées au moyen de crédits nationaux⁷ ».

Si cette réponse n'est pas d'une absolue précision en ce qu'elle **ne cite pas exactement les opérations concernées avec les termes retenus par l'article 2 du décret n° 2003-107 du 5 février 2003**, la présentation du projet de budget pour 2004 du secrétariat d'Etat fait clairement apparaître la distinction, en inscrivant **21,5 millions d'euros** à l'article 44.03.80, intitulé « *Actions sectorielles à vocation nationale financées par le FISAC* » et, à l'article 44.03.90 intitulé « *Actions territoriales financées par le FISAC* », une dotation de **49,5 millions d'euros**.

A cet égard, on ne peut manquer d'observer la **différence entre ce montant et celui indiqué à titre évaluatif par l'exposé des motifs du projet de loi** (environ 56 millions d'euros au titre du FISAC), qui, lui, était identique à celui des crédits consommés en 2002 pour les opérations urbaines et rurales (37,1 millions d'euros) et les opérations de développement économique (18,8 millions d'euros) lesquelles, dans l'ancienne nomenclature du FISAC, **recouvraient globalement les opérations collectives et individuelles actuelles**. Ce sont ainsi près de **6,5 millions d'euros** qui étaient **annoncés comme devant être décentralisés** au profit des régions et qui, finalement, **seront conservés par l'Etat** pour participer au financement des études et des actions collectives spécifiques ainsi qu'à l'abondement du fonds de solidarité économique qui sera créé par une prochaine loi de finances. **Votre rapporteur pour avis souhaite vivement qu'un tel écart** (plus de 13 % par rapport aux crédits du FISAC dont la décentralisation est prévue) **ne soit pas constaté sur les autres types de crédits appelés à être transférés aux régions**.

B. Le dispositif EDEN

Traditionnellement, l'ensemble des chômeurs qui créaient ou reprenaient une entreprise bénéficiait d'une aide attribuée par l'Etat, que la loi de finances pour 1997 a supprimée pour la remplacer par une exonération de cotisations sociales pendant un an. Ce dispositif a été complété par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions par deux nouvelles mesures : une nouvelle aide qui pouvait prendre la forme d'une aide remboursable, et une aide à l'accompagnement après la création ou la reprise

⁷ *Ce sont, par exemple, les actions d'aide à un secteur particulier (convention passée avec le ministère de la culture en juin 2003 pour venir en aide aux disquaires), d'accompagnement de mesures d'ordre législatif, d'impulsion (développement de rues thématiques « métiers d'art » ou « métiers de bouche »), d'expérimentations ou encore de renforcement du contrôle et de l'évaluation. En outre, lors de catastrophes naturelles de grandes ampleur (tempête de décembre 1999, inondations du sud-est de la France en septembre 2002) ou de catastrophes technologiques (explosion de l'usine AZF de Toulouse) ou de circonstances exceptionnelles (déménagement à Vimy), le ministre en charge du commerce et de l'artisanat est fréquemment appelé à prendre des dispositions visant à indemniser, en complément des assurances, les commerçants, artisans ou petites entreprises de services ayant subi de sérieux préjudices de nature à compromettre la pérennité de leur activité.*

d'entreprise, appelée dispositif d'« encouragement au développement des entreprises nouvelles » (EDEN). Ce dispositif est codifié au neuvième alinéa de l'article L. 351-24 du code du travail.

- La somme était versée par l'Etat, sous forme d'avance remboursable sans intérêt entre 1998 et 2001, après expertise du projet de création ou de reprise d'entreprise, sous réserve qu'elle soit intégrée au capital de la société créée ou reprise ou utilisée pour le fonctionnement de l'entreprise individuelle concernée. Le montant de l'avance se situait entre 40 et 60.000 francs (soit entre 6.097 et 9.146 euros environ) selon que le projet était personnel ou associait plusieurs participants. En cas de reprise par les salariés de leur entreprise en difficulté, le montant total maximum des avances remboursables cumulées était porté à 500.000 francs (soit 76.219 euros).

Un décret du 5 septembre 2001 a apporté deux nouvelles et substantielles modifications au dispositif :

- il a transformé l'aide remboursable en prime ;

- il modifié les conditions d'intervention en matière de gestion et d'attribution de l'aide des organismes experts dans la création et la reprise d'entreprises.

- Jusqu'à cette année, le bénéfice du dispositif EDEN était réservé à trois catégories de personnes :

- les bénéficiaires de minima sociaux que sont les allocataires du RMI ainsi que leurs conjoints, de l'allocation parent isolé, de l'allocation solidarité spécifique, de l'allocation d'insertion et de l'allocation veuvage ;

- les candidats aux emplois-jeunes qui en remplissent les conditions ou les personnes qui n'en bénéficient plus à la suite de la rupture de leur contrat avant terme, les personnes handicapées de moins de trente ans ou qui ne remplissent pas les conditions d'activité ouvrant droit au bénéfice de l'allocation d'assurance chômage ;

- les personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à une procédure collective.

A ces trois catégories ont été ajoutés, par la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, les demandeurs d'emploi inscrits de plus de cinquante ans et les bénéficiaires du « contrat d'appui au projet d'entreprise » (le Cape). Par ailleurs, la prime, exonérée d'impôt sur le revenu, a été à nouveau transformée en avance remboursable sur cinq ans, lorsque l'activité de l'entreprise est devenue pérenne.

Le bénéfice de l'aide EDEN entraîne automatiquement celui des mesures d'exonération des cotisations sociales et de la garantie d'une

couverture sociale gratuite prévues aux articles L. 161-1 et L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale.

II. L'avis de votre commission

A. Un problème de principe

Le présent article n'a **pas de valeur normative** et ne préjuge en rien de ce que seront exactement les transferts de crédits décidés dans le cadre de la loi de finances : ni leur **nature**, à l'exception de ceux du FISAC et du dispositif EDEN, nommément désignés, ni leur **montant**, dont l'**ampleur sera en définitive conditionnée par la part que l'Etat entend conserver pour abonder le fonds de solidarité économique**.

Il s'agit donc d'un article affirmant une **volonté politique** qui ne peut guère être davantage précisée compte tenu des nouvelles conditions de travail législatif imposées par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Désormais, en effet, le Gouvernement comme le législateur sont contraints, pour chaque texte ayant des implications financières, de renvoyer ces dispositions aux lois de finances. Cette scission obligatoire d'items pourtant consubstantiels pose donc une alternative politique et technique :

– soit procéder comme dans le présent projet de loi, en privilégiant la vision politique par l'adjonction d'un article dont l'utilité technique est douteuse, mais qui affirme une volonté politique qu'il s'agira ultérieurement, pour le Gouvernement, de traduire dans la loi de finances, sous le contrôle du Parlement, chargé quant à lui de vérifier que cette traduction est conforme aux engagements pris précédemment ;

– soit privilégier, en termes de procédure législative, la rigueur juridique en n'abordant les problèmes financiers que dans la présentation du projet de loi par le ministre et les rapporteurs, ainsi que dans la discussion générale, mais en ne faisant figurer aucun article « d'intention » dans le corps même du texte.

Si cette seconde voie est plus satisfaisante dans l'absolu, elle semble cependant difficile à emprunter dès lors qu'elle rend nécessaire de supprimer un article que le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi : une telle démarche ouvrirait en effet la porte à d'éventuelles interprétations erronées sur la portée même de la suppression, qui ne serait pas perçue comme simplement technique, mais politique. Aussi, afin d'éviter que d'aucun puissent prétendre que le Sénat refuse que les régions bénéficient de la future décentralisation des crédits d'Etat visés par le présent article, **votre commission des Affaires économiques vous propose de conserver celui-ci**.

B. Des questions en suspens

Nonobstant, cinq questions nécessiteront des réponses précises au moment du transfert effectif des crédits.

- En premier lieu, quelles seront les **modalités pratiques du transfert** ? En d'autres termes, comment garantir que les crédits décentralisés la première année seront ensuite **reconduits, chaque année, à des niveaux similaires et satisfaisants**, permettant aux régions de maintenir les programmes financés par ces fonds. Serait-il nécessaire de les inclure dans des dotations déjà existantes, ou d'encadrer leur transfert d'un mécanisme protecteur comparable à celui qui existe, par exemple, pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou la dotation globale de décentralisation (DGD) ?

Selon les explications données à votre rapporteur pour avis, le transfert de ces moyens s'effectuerait de la manière suivante : une première loi de finances définirait, par référence à la **moyenne des trois ou cinq années antérieures de consommation des crédits concernés** et selon la procédure de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), un **montant global correspondant à la somme des moyennes de chacun des crédits** ; puis, dans chacune des lois de finances ultérieures, cette **ligne budgétaire unique**, mais non intégrée à l'une des dotations existantes puisque son objet est particulier, suivrait **l'évolution décidée pour la DGD**. Pour votre commission des Affaires économiques, il sera **essentiel que cette liaison soit garantie par un mécanisme explicite précisé par la loi de finances procédant au transfert**.

- En deuxième lieu, **chaque région aura-t-elle la possibilité de décider de la fongibilité des crédits qu'elle percevra ou les dispositifs qu'ils financent demeureront-ils en l'état et définis au plan national** ? Autrement dit, la région n'aura-t-elle d'autre rôle que celui de guichet ? En effet, le texte n'évoque qu'un **transfert de crédits et non un transfert de compétences**. Ainsi, et sauf à ce que le législateur de la loi de finances en dispose autrement, les ressources transférées ne devraient pas impliquer que les mécanismes auxquels elles se rattachent le soient eux aussi. Dès lors, **rien ne semble interdire à une région de réorienter les aides qui étaient ainsi financées par lesdits crédits**, lorsqu'elle en disposera.

Pour votre commission des Affaires économiques, **ce point est essentiel** : elle estime en effet que l'esprit du présent article 2 ne vise pas à « sanctuariser » les fonds décentralisés aux régions et que **leur transfert n'implique pas nécessairement celui des règles qui leur sont actuellement attachées** : il ne s'agit en effet pas de faire des collectivités régionales des autorités déconcentrées de l'Etat, mais bien de leur **donner des moyens financiers supplémentaires pour mener le programme de développement économique qu'elles définissent**. Dès lors, **les dispositifs législatifs** (pour le

FISAC et pour EDEN) et **réglementaires** qui servent actuellement de **support juridique aux régimes d'aides concernés** devront nécessairement être **supprimés** ou **transformés** au moment de l'attribution des crédits aux régions, à charge pour elles de les reprendre, le cas échéant, dans les régimes d'aides qui seront définis par le conseil régional.

● La troisième problématique concerne la **situation des agents de l'Etat qui gèrent actuellement les dispositifs d'intervention concernés**. A titre d'exemple, ce sont les préfetures de département et de région qui instruisent à titre principal, au niveau local, les dossiers du FISAC, du développement économique des chambres de métiers et des contrats de plan Etat-région, en liaison avec les 24 délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DCRA) et leurs 21 adjoints, dont l'activité est partiellement consacrée à ces dossiers (entre 25 et 40 % de leur temps de travail). De même, on relèvera que les 3.100 agents des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), auxquels s'ajoute une soixantaine d'agents mis à disposition par d'autres administrations, assurent notamment la gestion de plusieurs des régimes d'aides individuelles aux entreprises dont le transfert est envisagé : fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), fonds de développement des PMI (FDPMI), procédure ATOUT de diffusion des techniques, etc.

Or, dans sa rédaction actuelle, l'article 2 ne permet pas l'application du paragraphe I de l'article 77 du projet de loi, qui prévoit le transfert des *« services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales par la présente loi »*. Pourtant, on ne saurait envisager que les régions se voient confier la responsabilité de décider d'actions de soutien économique et d'affecter des crédits à la place de l'Etat sans que celui-ci ne leur transfère ou leur mette à disposition les agents qui, actuellement, mettent en oeuvre les procédures et instruisent les dossiers d'attribution, voire participent à leur élaboration. Aussi est-il indispensable que, dans le **cadre général de son examen du projet de loi, la commission des lois, saisie au fond, réponde d'une manière ou d'une autre à cette légitime inquiétude des élus régionaux**.

Quant aux 12 agents (7 de catégorie A, 4 de catégorie B et le dernier de catégorie C) de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas) qui, actuellement, sont concernés par la gestion des crédits FISAC au niveau national, ils devraient être redéployés, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, soit vers les actions de nature nationale qu'ils instruisent déjà, soit sur des partenariats avec des collectivités territoriales dans le cadre d'opérations exemplaires ou innovantes, soit encore sur l'évaluation des politiques locales d'intervention en faveur du développement économique des entreprises de l'artisanat, du commerce et des services, soit enfin dans d'autres services de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services. Un même redéploiement devrait sans doute également concerner une partie des 120 agents de la direction de l'action

régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), qui est la direction de rattachement des DRIRE⁸.

● En quatrième lieu, on relèvera qu'en ne prévoyant que le transfert des crédits « *précédemment consacrés aux aides individuelles aux entreprises et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée* », l'article 2 exclut de la décentralisation les **aides collectives aux entreprises** telles que les aides à la recherche, aux transferts de technologie, les crédits ANVAR, etc., c'est-à-dire des crédits pour l'essentiel gérés actuellement par les DRIRE. On peut s'interroger sur cette **limitation, qui privera les régions d'un outil pourtant essentiel en matière de développement économique** : près de 500 dossiers ont été ainsi décidés en 2002, avec un **abondement d'Etat de 15,7 millions d'euros**, pour des actions concernant le management des PMI, la diffusion des technologies, la communication/promotion d'un secteur ou d'un bassin, l'innovation-produit ou encore la protection de l'environnement. Or, toutes ces actions de soutien rentrent à l'évidence directement dans le champ de compétence des régions.

On rappellera en outre que les **crédits décentralisés du FISAC** devraient bien concerner, quant à eux, les **actions individuelles et collectives territorialisées** : à cet égard, votre rapporteur pour avis s'interroge sur les raisons qui, **à l'intérieur du même ministère** de l'économie, des finances et de l'industrie, **permettent à certaine direction**, en l'occurrence la DARPMI, **de refuser de jouer pleinement le jeu de la décentralisation alors qu'une autre**, la DEcas, **fait montre d'une bien meilleure volonté**. Il souhaite ainsi que l'arbitrage politique portant sur ce point, qu'il n'entend pas tenter de remettre en cause dans le cadre de ce projet de loi, sera dans quelques temps réexaminé, lorsque l'analyse des effets de la décentralisation des crédits consacrés aux aides individuelles aux entreprises aura démontré, selon sa conviction, la plus grande efficacité de leur gestion en proximité.

● En dernier lieu, comment fonctionnera le **fonds de solidarité économique** et à quels types d'actions sera-t-il destiné ? Si l'exposé des motifs du projet de loi évoque la nécessité, pour l'Etat, de « *conserver des moyens d'intervention exceptionnelle* », il sera bienvenu, lors de la création du fonds, de comprendre plus précisément ce que recouvre cette notion « *d'intervention exceptionnelle* » et de savoir si le montant des crédits qui l'abonderont sera comparable aux sommes qu'actuellement l'Etat consacre, chaque année, à de telles opérations. On rappellera ainsi que l'Etat participe, au travers des crédits du FISAC, à **l'indemnisation des commerçants, artisans et petites entreprises de services victimes de catastrophes naturelles de grande ampleur** (5,2 millions d'euros consommés en 2000 au titre de la tempête de décembre 1999, 2,3 millions pour les départements inondés de Bretagne et de Loire-Atlantique en 2001, ou encore 13 millions

⁸ Sans compter qu'une des pistes de la réflexion menée au sein du ministère des finances et de l'industrie en matière de réorganisation des services envisage la fusion de la DEcas et de la DARPMI au sein d'une même entité.

après les inondations du Sud-Est de la France en 2002), de **catastrophes technologiques** (2,3 millions à la suite de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse) ou de **circonstances exceptionnelles** (déménagement de Viry en 2002), mais qu'il est également sollicité pour participer au **traitement socio-économique « d'accidents économiques » majeurs**, comme celui, par exemple, de Moulinex.

Aussi sera-t-il indispensable, lors de l'examen du projet de loi de finances qui procèdera à la création du fonds, de s'assurer que la formule de l'article 2 prévoyant la décentralisation de certains crédits « *sous réserve des crédits nécessaires pour abonder un fonds de solidarité économique* » ne signifie pas que le fonds ne sera abondé que par une **fraction des crédits provenant des lignes budgétaires décentralisées** – au risque que l'éventuelle « régulation » affecte le montant même des crédits transférés –, mais aussi par **d'autres sources de financement** correspondant aux lignes budgétaires sur lesquelles sont actuellement prélevés les crédits de l'Etat destinés au financement de sa participation au traitement socio-économique des « accidents industriels ».

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

Article 3

(Articles 2, 4 et 5 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme)

Transfert de compétences en matière touristique

I. Le droit actuel

A. Le rôle de l'Etat

L'article 2 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, tel que modifié par l'article 103 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002⁹, confie à l'**Etat** la responsabilité de :

⁹ *Cet article, introduit à l'initiative du Sénat, a renforcé le rôle des régions dans le domaine du tourisme en donnant compétence au conseil régional, sur le modèle des dispositions de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, pour, d'une part, assurer le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région et, d'autre part, coordonner les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.*

- définir et mettre en œuvre la **politique nationale du tourisme** ;
- déterminer et mettre en œuvre les **procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques** selon des modalités fixées par décret, sans préjudice des articles L. 141-1 à L. 142-4 du code des communes relatifs aux stations classées ¹⁰ ;
- définir et conduire les **opérations de promotion touristique nationale** en liaison avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés ;
- fixer les règles et les orientations de la **coopération internationale dans le domaine du tourisme** et en assurer la mise en œuvre, notamment au sein des organisations internationales compétentes ;
- **favoriser la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme** et apporter son concours aux actions de développement touristique engagées par les collectivités territoriales, notamment par la signature de contrats de plan avec les régions dans les conditions fixées par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

B. Le rôle de la région

L'article 4 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992, modifié par l'article 103 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, confie quant à lui au **conseil régional** la responsabilité de :

- **définir**, dans le cadre de ses compétences en matière de planification et après consultation des collectivités territoriales et organismes visés à l'article 15 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ¹¹, **les objectifs à moyen terme du développement touristique régional** ;

¹⁰ Devenus aujourd'hui les articles L. 2231-1 à L. 2231-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹¹ Cette référence est désormais obsolète. En effet, l'article 15 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 a été abrogé par le paragraphe 113 de l'article 12 de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du CGCT, son contenu ayant été codifié sous l'article L. 4251-2 du CGCT. Cependant, le II de l'article 8 de la loi n° 99-553 du 25 juin 1999 a ultérieurement abrogé les articles L. 4251-2 à L. 4251-4 du CGCT, qui encadraient la procédure d'élaboration et d'adoption du plan de la région. Cette abrogation résulte, par coordination, des modifications introduites par le I de l'article 8 de la loi n° 99-553 du 25 juin 1999 à la rédaction de l'article L. 4251-1 du CGCT pour définir le plan de la région comme étant le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Votre commission pour avis ne vous propose cependant pas de saisir l'opportunité offerte par le présent article 3 de supprimer cette référence obsolète figurant à l'article 4 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 dans la mesure où la **rédaction du code du tourisme**, autorisée par l'article 33 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, permettra précisément d'effectuer ce « toilettage » juridique nécessaire.

– **assurer le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région ;**

– **coordonner, dans la région, les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.**

Le **schéma régional de développement du tourisme et des loisirs**, prévu par l'article 3 de la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, fixe les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs définis au niveau régional, notamment au plan financier. Des conventions entre les collectivités territoriales concernées définissent, d'une part, les actions contribuant à l'exécution des objectifs fixés au plan régional et, d'autre part, les modalités de mise en œuvre du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

C. Le rôle du département

Enfin, l'article 5 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 prévoit que, dans chaque département, le **conseil général** établit, en tant que de besoin, un **schéma touristique départemental** qui prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

II. Renforcer les compétences des collectivités territoriales dans le domaine du tourisme

L'article 3 du projet de loi procède, en matière touristique, à une **redistribution des rôles entre les pouvoirs publics** afin de renforcer les compétences des collectivités territoriales en la matière.

Il confie ainsi à la **région** la responsabilité d'**animer et de coordonner les initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme**, étendant de ce fait le champ actuel des compétences du conseil régional, limité à la coordination des initiatives publiques et privées dans les seuls domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques. Dès lors, l'Etat ne serait plus chargé, comme actuellement, de *« favoriser la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme »*.

Au **département**, le projet de loi attribue la **détermination des règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement des équipements et organismes de tourisme** (c'est-à-dire des hôtels et résidences de tourisme, des campings, des villages de vacances, des

restaurants et des offices de tourisme), ainsi que **la décision de classement ou d'agrément elle-même** : cette décision serait prise par arrêté du président du conseil général, après consultation d'une commission comprenant au moins un tiers de membres du conseil général et un tiers au moins de représentants des professions touristiques.

Dans ces conditions, les **compétences de l'Etat** se trouveraient limitées à des **fonctions régaliennes ou ayant par essence une vocation nationale** : définition de la politique nationale du tourisme, responsabilité de la coopération internationale dans le domaine du tourisme, élaboration et mise en œuvre de la réglementation des activités touristiques, notamment celles relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours, fixation par décret des règles de classement et d'agrément des équipements et des organismes touristiques, et enfin recueil, analyse et diffusion de données statistiques nationales. Mais, compte tenu des compétences essentielles désormais reconnues aux collectivités territoriales dans le domaine du tourisme, l'Etat devra naturellement les associer à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme qu'il aura définie, de même qu'il devra continuer, comme aujourd'hui, à définir et conduire les opérations de promotion touristique nationale en liaison avec elles et avec les professionnels intéressés.

Enfin, l'article 3 procède à l'abrogation de l'article 3 et du dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992, dont les dispositions deviennent inutiles compte tenu des modifications proposées ci-dessus. En effet, l'article 3 de la loi de 1992 prévoit que « *les collectivités territoriales sont associées à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme* », prescription qui figure désormais sous l'article 2, et qu'« *elles conduisent, dans le cadre de leurs compétences propres et de façon coordonnée, des politiques dans le domaine du tourisme* », mention qui n'est plus nécessaire **dès lors que l'article 4 reconnaît à la région une mission générale d'animation et de coordination des initiatives publiques (parmi lesquelles, les politiques des collectivités territoriales) et privées dans ce domaine.**

Propositions de votre commission :

● Globalement, **votre commission des Affaires économiques approuve** les précisions apportées aux missions de l'Etat dans le domaine touristique comme la **reconnaissance du rôle d'animateur et de coordinateur de la région** en la matière. Tout au plus vous propose-t-elle **deux amendements rédactionnels** tendant :

– pour le premier, à **prendre acte que l'organisation et la vente de voyages et de séjours ne sont pas, à proprement parler, des activités touristiques.** Sur le fond, l'objet même de ce secteur économique concerne

bien directement l'administration du tourisme, ce qui justifie que l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation qui le concerne relèvent de la direction du tourisme (et non, par exemple, la direction des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services dépendant du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation). On rappellera à cet égard que l'article 27 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a prévu la **simplification et l'adaptation aux exigences de la profession des conditions d'établissement et d'exercice de la profession d'agent de voyage**. L'ordonnance, prévue pour le printemps 2004, est en cours de rédaction par le secrétariat d'Etat au tourisme, en liaison avec plus de trente fédérations nationales de professionnels et l'ensemble des administrations concernées ;

– pour le second, à préciser que **seules les normes**, et non les règles, comme le prévoit le projet de loi, **de classement et d'agrément des équipements et des organismes de tourisme sont fixées par décret**. Cet amendement répond à un souci de cohérence avec la décentralisation prévue des **règles de procédure** relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement : dès lors qu'une collectivité territoriale sera attributaire de cette responsabilité, l'Etat ne pourra plus avoir pour mission que d'établir les **normes de classement et d'agrément**, à l'exclusion de toute autre règle.

● Outre ces deux amendements formels, votre commission vous propose par ailleurs un **amendement de fond** attribuant à la **région**, et non au **département**, la responsabilité du classement et de l'agrément des équipements et organismes de tourisme. Tant les associations d'élus que les représentants professionnels rencontrés par votre rapporteur pour avis s'accordent de façon unanime sur l'opportunité de transférer cette compétence actuelle de l'Etat à l'échelon régional plutôt qu'au niveau départemental.

Certes, nombre de décisions prises en la matière le sont actuellement par le représentant de l'Etat dans le département. Il en est ainsi, par exemple, du classement des hôtels de tourisme : l'arrêté interministériel modifié du 14 février 1986 fixant les normes et la procédure de classement des hôtels et des résidences de tourisme prévoit que la décision de classement est prise par le préfet du département d'implantation de l'hôtel, après avis de la commission départementale de l'action touristique (CDAT). Aussi ne paraissait-il pas incongru de transférer la responsabilité de l'Etat en conservant le cadre territorial de référence, c'est-à-dire le département.

Cependant, la logique générale retenue par la nouvelle architecture des responsabilités dans le domaine du tourisme proposée par le présent article 3 du projet de loi justifie de conférer cette mission à la **région**. Il est ainsi plus efficient, par exemple, que les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement soient déterminées au niveau régional. De même, on peut estimer plus cohérent de confier au

président du conseil régional la responsabilité de la décision du classement des équipements et surtout des offices de tourisme, plutôt qu'au président du conseil général.

On ajoutera enfin que lors de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, il y a bientôt deux ans, le Sénat avait adopté, sur proposition de sa commission des lois, une disposition tendant à confier au **conseil régional** la mission de déterminer et de mettre en œuvre les procédures d'agrément et de classement des activités et organismes touristiques.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission pour avis vous propose une nouvelle rédaction de la fin de l'article 3 du projet de loi, tendant à compléter l'article 4 de la loi n°92-1341 du 23 décembre 1992 modifiée portant répartition des compétences du tourisme pour **confier à la région la responsabilité de l'agrément et du classement des activités et organismes de tourisme.**

Compte tenu de ce changement de collectivité responsable, cet amendement prévoit en outre la présence de **représentants des départements et des communes au sein des commissions régionales** chargées de donner un avis sur le classement ou l'agrément.

Enfin, il dispose que les agents de l'Etat qui exercent actuellement cette compétence dans les préfetures de département seront mis à la disposition des régions.

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

Article 4

Habilitation à légiférer par ordonnance

Cet article autorise le Gouvernement à modifier, par **ordonnance** de l'article 38 de la Constitution prise dans le délai d'un an suivant la publication du projet de loi, les dispositions relatives, d'une part, aux conditions dans lesquelles une commune ou un groupement de communes peut instituer, par délibération de son organe délibérant, un **organisme chargé de la promotion**

du tourisme, ainsi que, d'autre part, **aux statuts et aux ressources de ces organismes**.

I. La situation juridique actuelle

Il existe aujourd'hui environ 3 450 offices de tourisme, à vocation communale ou intercommunale, dont l'immense majorité (94 %) est constituée sous le statut d'association de la loi de 1901, environ 140 sous forme d'établissement public et commercial (EPIC), une vingtaine sous statut de régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et un nombre similaire sous forme de société d'économie mixte (SEM) - sans compter une autre vingtaine de SEM qui sont étroitement liées à des offices du tourisme, le plus souvent associatifs, pour assurer des fonctions de gestion, de promotion et de commercialisation dans le domaine touristique.

Les **dispositions relatives aux offices de tourisme** relèvent actuellement de l'article 10 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 modifiée portant répartition des compétences du tourisme, qui en définit les missions et les conditions de création et, s'agissant des **offices du tourisme des stations classées et des communes littorales**, des articles L. 2231-9 à L. 2231-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La dualité de cette législation n'est pas totalement satisfaisante dans la mesure où :

– d'une part, **la définition des missions des offices de tourisme est différente d'un texte à l'autre**, ce que rien, dans le fonctionnement même et les responsabilités des différents organismes chargés de la promotion du tourisme, ne justifie ;

– d'autre part, la rédaction de l'article L. 2231-9 du CGCT conduit à **réserver aux seules stations classées et communes littorales la faculté de créer un office de tourisme sous forme d'EPIC**. Ainsi, ce sont plusieurs demandes de création de cette catégorie d'organisme qui, aujourd'hui, ne peuvent aboutir faute d'une législation actualisée, pénalisant dès lors les politiques de développement touristiques mises en œuvre au plan local, notamment dans le **cadre de l'intercommunalité**.

II. Le projet du gouvernement

Aussi la réforme envisagée par le Gouvernement, dans le cadre de l'habilitation demandée au Parlement, se propose-t-elle, en regroupant, afin d'en améliorer la cohérence et la lisibilité, ces dispositions éparses dans un même titre ou chapitre du code du tourisme en cours d'élaboration :

– d'étendre à l'ensemble des communes et groupements de communes la faculté de créer un office de tourisme sous statut d'EPIC ;

– de clarifier les missions des offices autres que celles, traditionnelles, d'accueil et d'information des touristes ;

– de préciser les conditions dans lesquelles la commune ou le groupement de communes peut instituer un office de tourisme et de prévoir son statut en gestion directe ou déléguée, ainsi que les ressources de cet organisme ;

– de corriger certaines imperfections rédactionnelles (par exemple en harmonisant les termes retenus pour qualifier ces organismes, termes qui, aujourd'hui, citent selon les textes les « *offices du tourisme* » et les « *offices de tourisme* »).

Propositions de votre commission :

S'il n'est pas insensible aux objectifs généraux du Gouvernement, votre rapporteur pour avis a cependant constaté que le projet de légiférer par ordonnance rencontrait **de vives oppositions de la part des représentants des communes et des offices de tourisme**. Outre qu'ils se sont inquiétés des premières rédactions soumises à la concertation par le secrétariat d'Etat au tourisme, notamment quant au statut des offices et à la définition de leurs missions, ils ont tous clairement indiqué que **la rédaction actuelle de l'article 10 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 leur convenait parfaitement en l'état**. Ils ont à cet égard souligné qu'à peine dix ans après leur « appropriation » par les élus et partenaires locaux, les dispositions de cet article étaient bien connues de tous et, surtout, que leur mise en œuvre ne suscitait aucune difficulté particulière qui justifiait d'en modifier les termes.

En revanche, il a été convenu que **la rédaction de l'article L. 2231-9 du CGCT posait un réel problème** à un certain nombre de collectivités qui, bien que ne relevant pas des catégories des stations classées ou des communes littorales, souhaitent constituer un office de tourisme sous forme d'EPIC. On relèvera à cet égard que, lors d'un projet à vocation intercommunale – auquel la formule de l'EPIC peut particulièrement bien convenir –, le statut d'EPIC ne peut être retenu que pour autant que **toutes** les communes partenaires au projet appartiennent aux catégories des stations classées ou des communes littorales. Aussi ne serait-il pas inopportun, pour le Parlement, de se saisir de cette difficulté dans le cadre du présent projet de loi.

Enfin, il convient de rappeler que l'article 33 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption, **à droit constant**, de la **partie législative du code du tourisme**. Ce travail de codification, dont la décision de lancement a été prise lors de la réunion interministérielle du 26 septembre 2000, vise à rassembler en un ensemble cohérent et ordonné l'ensemble des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine du

tourisme ¹². Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, le projet de code du tourisme devrait être examiné par la commission supérieure de codification dans sa séance du 11 décembre prochain. Ainsi, **la publication de l'ordonnance portant partie législative du code du tourisme pourrait intervenir avant la fin du premier trimestre 2004.**

Or, l'un des textes fondamentaux qui sert de support à ce code est précisément la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences du tourisme. Dès lors que chacun s'accorde à reconnaître que la rédaction actuelle de l'article 10 de cette loi est satisfaisante, **point n'est alors besoin d'accorder au Gouvernement une nouvelle habilitation** puisqu'il va déjà, sur le fondement de celle donnée par l'article 33 de la loi du 2 juillet 2003, pouvoir **procéder à plusieurs des harmonisations évoquées pour justifier celle demandée par le présent article 4 du projet de loi.**

Aussi votre commission vous propose-t-elle un **amendement procédant directement aux modifications législatives jugées strictement nécessaires** tant par l'administration que par les acteurs locaux du tourisme. Cet amendement de clarification, de simplification et d'harmonisation vise ainsi, pour l'essentiel :

– à **autoriser**, à l'article L. 2231-9 du CGCT, **les communes autres que les stations classées et les communes littorales, ainsi que leurs groupements, à créer des offices de tourisme sous forme d'EPIC**, afin d'ouvrir à tous les communes et groupements la gamme des statuts possibles ;

– à harmoniser la rédaction de l'article L. 2231-10 du CGCT, relatif aux **missions des offices de tourisme**, avec celle, jugée plus satisfaisante par les acteurs locaux du tourisme, de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992 ;

– et, au plan rédactionnel, à unifier la désignation de ces organismes en retenant l'appellation d'office **de** tourisme, ainsi qu'à tirer les conséquences de la possibilité pour un office de tourisme de concerner plusieurs communes ou groupements de collectivités territoriales.

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

¹² Voir notamment, pour de plus amples précisions, le rapport pour avis n° 267 (2002-2003) fait, au nom de la commission des Affaires économiques et du plan, par nos collègues **MM. Alain Fouché et Gérard César** (commentaire de l'article 26, pages 48 et suivantes).

CHAPITRE II

Les grands équipements

Article 22

Transfert aux collectivités des aérodromes civils

Cet article organise le transfert aux collectivités locales de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion de **108 aérodromes civils**, qui ne représentent que 16 % du trafic des aéroports régionaux. Ne sont en effet pas visés par cet article :

– les 134 aérodromes qui ont été créés dès l'origine par des collectivités locales¹³ ;

– les 32 aéroports qui ont vocation à rester de la compétence nationale, à savoir les plateformes relevant d'Aéroports de Paris et les plus grands aéroports régionaux et les quatre principaux aéroports des départements d'outre-mer.¹⁴

Il est à noter que la moitié de ces 108 aérodromes sont aujourd'hui gérés en régie par l'Etat.

Au terme du processus, les aérodromes gérés par les collectivités représenteront environ 25 % du trafic aérien régional, contre près de 10 % à l'heure actuelle.

Le dispositif proposé reprend et élargit celui qui avait été mis en place par l'article 105 de la loi « démocratie de proximité »¹⁵. L'apport du présent texte consiste, notamment, dans la procédure de conciliation dans le cas de candidatures concurrentes entre collectivités territoriales intéressées. En effet, il appartiendra au préfet de mener une concertation afin que ne subsiste qu'une seule candidature. En cas d'échec de la conciliation, le préfet désignera la collectivité attributaire, qui sera la région si celle-ci est candidate.

En cas d'absence de candidature, le préfet désignera également la région comme collectivité attributaire.

Le deuxième alinéa du III disposant que « la collectivité bénéficiaire du transfert succède à l'Etat dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard

¹³ On peut citer à titre d'exemple plus important d'entre eux, l'aéroport de Metz-Nancy-Lorraine.

¹⁴ Cayenne-Rochambeau en Guyane, Fort-de-France-Le-Lamentin en Martinique, Pointe-à-Pitre-Le Raizet en Guadeloupe, et Saint-Denis-Gillot de La Réunion.

¹⁵ Loi n° 2002-76 du 27 février 2002.

des tiers », ce transfert ne remettra pas en cause les délégations conclues antérieurement.

Propositions de votre commission :

Afin que les collectivités bénéficient de ce transfert dans les meilleures conditions, votre commission vous présente **un amendement** tendant à ce que le préfet fournisse aux collectivités intéressées toutes les informations dont il dispose sur les aérodromes visés.

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

Article 23

Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance le code de l'aviation civile

Cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures modifiant le livre II du code de l'aviation civile. Les modifications prévues seront de deux ordres :

- la sécurité des infrastructures ;
- la mise en œuvre de la sûreté aéroportuaire.

Il importe, en effet, que les dispositions de sûreté et de sécurité soient en toutes circonstances maintenues à leur plus haut niveau. A cette fin, le Gouvernement entend mettre en œuvre par ordonnance une procédure de certification des aérodromes utilisés pour les vols internationaux. Il convient de noter que cette disposition s'inscrit dans le cadre plus général défini par l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

En outre, le Gouvernement envisage également de transférer dans la partie législative du code certaines dispositions actuellement d'ordre réglementaire et relatives aux servitudes aéronautiques d'utilité publique.

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

Article 24

(Articles L. 101-1 (nouveau) et L. 601-1 et L. 601-2 (nouveaux) du code des ports maritimes, articles 6 et 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002)

Transfert de compétences en matière portuaire

I. Le droit actuel

A. Une répartition des compétences hiérarchisée...

Depuis la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui avait organisé la décentralisation, au profit des **départements**, des **304 ports de commerce et de pêche** dont le trafic annuel était inférieur à un million de tonnes de fret, et au profit des **communes**, de **228 ports de plaisance**, la répartition des compétences et responsabilités des collectivités publiques dans le domaine portuaire est la suivante :

– relèvent de la **compétence de l'Etat** les **sept ports maritimes autonomes**¹⁶ ainsi que l'intégralité de leurs équipements portuaires, quelle qu'en soit l'affectation, et les **ports maritimes d'intérêt national**, les **ports maritimes contigus aux ports militaires**, ainsi que l'intégralité de leurs équipements portuaires, quelle qu'en soit l'affectation, dont la **liste est fixée par décret en Conseil d'Etat**¹⁷ ;

¹⁶ *Le régime des ports maritimes autonomes (les PAM) est défini aux articles L. 111-1 et suivants du code des ports maritimes. Les PAM métropolitains sont ceux de Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille-Fos, tandis que l'outre-mer en compte un, à la Guadeloupe : le port de Pointe-à-Pitre-Jarry.*

¹⁷ *« La liste des ports d'intérêt national et des ports maritimes contigus aux ports militaires tels qu'ils sont délimités dans les conditions prévues à l'article R. 151-1 du code des ports maritimes et qui relèvent de la compétence de l'Etat est la suivante :*

« a) Métropole : Calais, Boulogne-sur-Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle, La Pallice et Chef de Baie, des Minimes, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio, Bastia ;

– le **département** est compétent pour créer, aménager et exploiter les **ports maritimes de commerce et de pêche**, dans le respect des dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer ;

– enfin, la **commune** est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports autres que ceux visés ci-dessus et dont l'**activité dominante est la plaisance**, cette compétence s'exerçant elle aussi dans le respect des dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer.

En l'absence de schéma de mise en valeur de la mer, les décisions de création et d'extension de port sont prises par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition de la collectivité territoriale intéressée et après avis du ou des conseils régionaux concernés.

Le **département ou la commune peuvent concéder l'aménagement et l'exploitation des ports pour lesquels ils sont compétents** à des personnes publiques, notamment aux chambres de commerce et d'industrie, ou à des personnes privées et, notamment, des sociétés d'économie mixte.

B. ...Mais susceptible d'être modifiée depuis peu

Cette organisation théorique était toutefois susceptible d'être modifiée à la suite de l'expérimentation pouvant engagée entre le 1^{er} mars 2003 et le 31 décembre 2006 sur le fondement de l'article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, et destinée à **renforcer le rôle des régions dans le développement des ports maritimes**.

En effet, dans le cadre de cette expérimentation, **les régions pouvaient demander le transfert des compétences de l'Etat pour aménager, entretenir et exploiter les ports d'intérêt national**, à l'exception de l'exercice de la police portuaire et de la compétence sur les plans d'eau. La région serait alors subrogée dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers et deviendrait l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des ports concernés.

En outre, pendant la durée de l'expérimentation, **les départements pouvaient transférer aux régions** qui en feraient la demande leurs compétences pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de **ports de commerce ou de ports de pêche**.

Ainsi se trouvaient posés les jalons d'une prise progressive de responsabilités des régions dans le domaine portuaire, dont elles étaient

« b) Outre-mer : Fort-de-France (Martinique), Degrad-des-Cannes et Larivot (Guyane), Saint-Pierre-et-Miquelon (Saint-Pierre et Miquelon), Port-Réunion (Réunion). »

jusqu'à présent totalement exclues. Un rapport dressant le bilan de l'expérimentation devait être établi par l'Etat et les collectivités territoriales intéressées avant le 30 juin 2006, et présenté au Parlement, pour déterminer les suites qu'il conviendrait de donner à cette expérimentation.

Jusqu'à présent, toutefois, **seules trois régions** ont formellement demandé à l'Etat le transfert de ses compétences portuaires : la région **Bretagne** pour les ports de Saint-Malo, Brest, Concarneau et Lorient, la région **Languedoc-Roussillon** pour ceux de Sète et de Port-La-Nouvelle, et **La Réunion** pour celui de Saint-Denis-de-la-Réunion. En outre, la région **Nord-Pas de Calais** se serait déclarée intéressée par le transfert des ports de Boulogne-sur-Mer et de Calais. En revanche, selon le secrétariat d'Etat aux transports et à la mer, aucune région n'aurait formulé une telle demande à un département.

Enfin, si les ports d'Ajaccio et de Bastia sont engagés dans un processus de transfert, celui-ci ne résulte pas du dispositif expérimental de l'article 104 de la loi du 27 février 2002, mais de l'article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui a attribué à la collectivité territoriale de Corse les biens de ces deux ports appartenant à l'Etat, à l'exception des plans d'eau (article L. 4424-22 du CGCT).

II. Le projet de loi organise un transfert irréfugable des compétences de l'état sur les ports non autonomes

Nonobstant cette **prudence des régions quant à cette expérimentation**, l'article 24 du présent projet de loi organise, d'ici le 31 décembre 2005, **le transfert complet des compétences actuelles de l'Etat sur les ports non autonomes**, savoir les **dix-sept ports d'intérêt national métropolitains**, les **cinq ports d'intérêt national d'outre-mer** à l'exception de celui de Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁸, et les **quatre ports maritimes métropolitains contigus à des ports militaires**.

A. Le rôle économique des ports d'intérêt national est significatif

Les **ports d'intérêt national (PIN)** assurent un **trafic global d'environ 71 millions de tonnes de fret**, pour un **chiffre d'affaires annuel** de quelques **215 millions d'euros** (à comparer toutefois à celui des sept ports autonomes, d'environ 500 millions d'euros) et un endettement de 106 millions d'euros. Il convient de souligner la position particulière de **Calais**, dont le chiffre d'affaires représente plus de **30 % du chiffre d'affaires global** et

l'activité **46 % des trafics marchandises** des PIN. On relèvera enfin que, comme pour tout équipement structurant, l'importance économique des ports d'intérêt national ne se limite pas à leur seule zone territoriale immédiate, mais également à l'activité de leur « hinterland », qui peut parfois dépasser le cadre de leur département d'implantation.

B. L'engagement financier de l'état est important, mais pas exclusif

Les PIN, dans lesquels la maîtrise d'ouvrage de l'infrastructure appartient à l'Etat, font tous l'objet d'une concession d'outillage public, généralement attribuée à une Chambre de commerce et d'industrie. En règle générale, **la participation financière de l'Etat aux travaux d'infrastructures est de l'ordre du tiers du montant de la dépense**, ces investissements mobilisant largement les fonds du FEDER. Le complément est constitué par des fonds de concours du concessionnaire de l'outillage public, éventuellement relayés par les collectivités locales intéressées. Pour les travaux de **grosses réparations des infrastructures**, l'Etat participe généralement à hauteur de **50 %**.

Les **investissements de superstructures sont entièrement à la charge du concessionnaire de l'outillage public**, avec la possibilité de subventions des collectivités locales et de participations d'opérateurs privés.

En 2002, les PIN ont pu financer leurs investissements à hauteur de 52 % par autofinancement. La contribution de l'Etat s'est élevée à 6,9 %, celle des collectivités locales et des tiers à 36,2 %, tandis que le niveau d'emprunt atteignait 11,9 %.

Enfin, l'Etat est en outre chargé de **l'entretien des installations d'infrastructure des PIN**. Une participation financière du concessionnaire de l'outillage public, qui perçoit par ailleurs les droits de port sur le navire et la marchandise, est généralement demandée pour couvrir, en complément de la part de l'Etat, les dépenses d'entretien. Le cas échéant, s'y ajoutent les participations des collectivités locales concernées.

C. Un transfert qui s'efforce de concilier cohérence et souplesse

Le **paragraphe I** de l'article 24 du projet de loi pose comme **principe nouveau** que la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion **des ports non autonomes relevant de l'Etat** sont transférés aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans les conditions prévues au code des ports maritimes et au présent article.

¹⁸ Ni la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ni les communes de l'archipel n'étant en mesure de supporter financièrement les coûts de gestion de ce port.

Les dispositions suivantes de l'article, qui complètent notamment le code des ports maritimes, détaillent l'**architecture générale de la nouvelle organisation**. Celle-ci répond à la fois à un **souci de cohérence** et à une **volonté de souplesse**.

● Au titre de la **cohérence** figure désormais dans le code des ports maritimes le principe général de répartition des compétences suivant :

– les **ports maritimes autonomes relèvent, comme aujourd'hui, de la compétence de l'Etat**, ainsi que, à titre dérogatoire, les ports maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 101-1 nouveau, créé par le **paragraphe VII** de l'article 24) ;

– la **région devient compétente pour créer les ports maritimes de commerce**, responsabilité qui revenait jusqu'ici au département, en vertu de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 (article L. 601-1 nouveau, paragraphe I, du code des ports maritimes, créé par le **paragraphe VI** de l'article 24) ;

– le **département demeure compétent pour créer les ports maritimes de pêche** (article L. 601-1 nouveau, paragraphe II) ;

– la **commune** ou, le cas échéant, la **communauté de communes**, la **communauté urbaine** ou la **communauté d'agglomération**, sont compétentes pour **créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance** (article L. 601-1 nouveau, paragraphe III), conformément aux prescriptions de la loi du 22 juillet 1983 modifiée par la loi du 27 février 2002 (à l'exception de la référence aux diverses communautés, qui est une innovation).

● Mais au-delà de ce principe général, le projet de loi entend favoriser l'attribution de responsabilités aux différentes collectivités selon des projets de développement qui leurs sont propres. Aussi organise-t-il le **transfert des compétences que l'Etat assure actuellement sur les ports maritimes de commerce et de pêche** de manière à ce que **toute collectivité territoriale puisse y prétendre**, même si le port considéré n'entre pas dans la catégorie devant *a priori* relever de la collectivité concernée. Cette **souplesse**, qui s'appuie sur le volontariat des collectivités locales, s'accompagne cependant de mécanismes destinés à résoudre les difficultés résultant soit d'une **concurrence des candidatures**, soit au contraire de leur **carence**.

Car en effet, le transfert des compétences actuelles de l'Etat sur les ports non autonomes est **irréfragable**, et il devra être **totale­ment engagé d'ici le 31 décembre 2005**.

III. Un dispositif qui associe volontarisme et contrainte

● Le **paragraphe II** du présent article 24 prévoit ainsi que, jusqu'au 31 août 2005, **toute collectivité territoriale ou tout groupement de**

collectivités territoriales peut demander le transfert des compétences de l'Etat pour chacun des ports situés dans son ressort géographique, **pour la totalité du port ou pour une partie individualisable, d'un seul tenant et sans enclave**, en notifiant cette demande à l'Etat et aux autres collectivités intéressées. Ainsi, **aucune distinction n'est faite entre les collectivités et les catégories de ports concernés** : une région peut demander le transfert d'un port de pêche, un département celui d'un port de commerce, et une commune ou un groupement celui de l'un ou l'autre de ces deux types de ports.

Dans l'hypothèse de **demandes concurrentes**, le préfet de région doit organiser une **concertation**, dont **il fixe la durée**, entre les collectivités concernées en vue d'aboutir à une **demande unique**. Ce n'est qu'**à défaut d'accord entre lesdites collectivités que le principe général de responsabilité retrouve ses droits** : à la région est attribuée le port si celui-ci a le commerce pour activité dominante, et au département celui dont l'activité dominante est la pêche. Il est toutefois possible, lorsqu'il s'agit de parties de ports individualisables, d'effectuer ces attributions par « lots » distincts. Plusieurs ports présentent en effet des caractéristiques permettant de distinguer le port de commerce du port de pêche, voire du port de plaisance : il en est ainsi, par exemples, des ports de La Rochelle-La Palice, où les deux sites sont même totalement distincts géographiquement, de Sète ou encore de Lorient. Le cas du port de Bayonne-Tarnos pose quant à lui un problème particulier, dans la mesure où les infrastructures portuaires, disposées sur les deux rives de l'Adour, sont ainsi implantées dans deux départements différents : les Pyrénées-Atlantiques et les Landes. De réelles difficultés sont donc susceptibles de se poser en cas de demandes concurrentes des départements, voire des communes, concernés.

Il convient cependant de noter que le projet de loi est muet sur la façon de régler l'hypothèse dans laquelle la collectivité susceptible d'être attributaire du port transféré, au vu de son activité principale, ne s'est pas portée candidate à son transfert : par exemple, une région et une commune ou un groupement qui revendiquent le transfert d'un port de pêche en l'absence de demande du département. **Selon quels critères l'Etat devra-t-il désigner la collectivité attributaire du transfert ?**

Enfin, le dernier alinéa du paragraphe II indique qu'**en l'absence de demande à la date du 31 août 2005**, le préfet de région arrête, **avant le 31 décembre 2005** et dans les mêmes conditions, le **bénéficiaire du transfert**.

● Par ailleurs, le **paragraphe V** du présent article reprend l'essentiel du paragraphe III de l'article 104 de la loi du 27 février 2002 permettant le **transfert des départements aux régions** (ou à la collectivité territoriale de Corse) **des ports départementaux de commerce ou de pêche**. Les seules différences significatives par rapport au texte actuel sont :

– la **pérennisation de cette faculté**, puisque le transfert n'est plus limité à la période à l'expérimentation fixée par la loi du 27 février 2002 (1^{er} mars 2003 – 31 décembre 2006) ;

– la **limitation** du dispositif aux **seuls ports maritimes départementaux existant au 1^{er} janvier 2003** ;

– l'**inversion de l'initiative du transfert** : alors que la loi de 2002 faisait référence à une demande de la région, le présent projet de loi envisage la **demande du département**.

● Enfin, par coordination, le **paragraphe VII**, qui complète le livre VI du code des ports maritimes, indique que chaque collectivité (région, département, commune et communautés diverses) est compétente pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui lui ont été transférés en application de la présente loi, nonobstant ses attributions « de principe » évoquées précédemment.

Les autres dispositions de l'article 24 relatives au transfert des compétences

● Le **paragraphe III** organise les **modalités du transfert de compétence des ports maritimes non autonomes relevant de l'Etat**. Pour chaque port transféré, une **convention** conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale intéressée ou, en cas d'attribution « d'office » en l'absence de demande préalable ou d'absence d'accord entre les collectivités demanderesses, **un arrêté du ministre chargé des ports maritimes**, définit les modalités du transfert et fixe sa date d'entrée en vigueur. La collectivité territoriale bénéficiaire du transfert succède à l'Etat dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers. Les dépendances du domaine public de ces ports sont transférées à titre gratuit aux collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales compétents, et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire. La convention, ou à défaut l'arrêté, précise les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'Etat les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité.

● Le **paragraphe IV** dispose que les éventuelles **délégations de service public** venant à échéance avant le transfert des ports sont, sauf opposition du délégataire, **prorogées** tacitement par période de douze mois et prorogées jusqu'à la première date anniversaire du transfert, et que les délégations venant à échéance au cours de l'année suivant le transfert mais avant sa première date anniversaire sont, sauf opposition du délégataire, prorogées jusqu'à cette dernière date.

● Le **paragraphe VII** complète, cela a été vu ci-dessus, le livre VI du code des ports maritimes. Outre les **compétences nouvellement reconnues aux régions, aux départements, ainsi qu'aux communes et à leurs groupements** (article L. 601-1 nouveau), il prévoit :

- une dérogation à cette répartition des compétences en ce qui concerne les **installations portuaires de Port-Cros**, dont l'aménagement, l'entretien et la gestion demeurent confiés à l'organisme chargé du parc national de Port-Cros, dans le respect des missions assignées au parc (paragraphe IV de l'article L. 601-1) ;

- la possibilité pour l'Etat et la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent de conclure des **contrats d'objectifs** portant notamment sur le **financement d'infrastructures**, la **sûreté** et la **sécurité portuaires** (article L. 601-2 nouveau).

● Le **paragraphe VIII** procède à l'abrogation de l'article 6 et du dernier alinéa de l'article 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, dont les dispositions sont rendues inutiles par plusieurs des dispositions examinées ci-dessus.

● Le **paragraphe IX** abroge l'article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui organisait l'expérimentation de la décentralisation des ports non autonomes de l'Etat et rendait possible, durant cette période limitée, un transfert de compétences entre les départements et les régions pour ce qui concerne les ports départementaux.

● Le **paragraphe X** envisage néanmoins l'hypothèse de transferts s'étant produits antérieurement à l'adoption du présent projet de loi en prévoyant que, pour ces ports, l'Etat procède au transfert à titre gratuit des dépendances du domaine public portuaire à la demande de la collectivité locale concernée.

● On notera, pour conclure, que cet article 24, qui organise un transfert de compétences, est **complété par plusieurs articles du projet de loi**, dont votre commission des Affaires économiques n'est cependant pas saisie pour avis, prévoyant les **conditions du transfert des personnels devant l'accompagner** et de la **compensation financière** qui lui est associée.

Ainsi, le **titre V** du projet (articles 77 à 87) organise les **transferts des services de l'Etat** indispensables à l'exercice des compétences nouvelles tout en donnant toutes les garanties individuelles nécessaires aux agents. On relèvera notamment que l'**article 77** prévoit un mécanisme de conventionnement entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire du transfert et, à défaut, une procédure de décision ministérielle, à l'issue d'une période de transition permettant de concilier l'effectivité du transfert des compétences et la nécessaire continuité du service public.

Par ailleurs, le **titre VI** du projet (articles 88 et 89) prévoit la **compensation des transferts de compétences**, conformément au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution qui conditionne tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales à « *l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

L'**article 88** pose ainsi le principe de la compensation financière intégrale de l'accroissement net des charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements, prévue par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du CGCT. En outre, les caractéristiques propres aux dépenses d'investissement (grosses réparations, restauration ou construction), qui peuvent être très aléatoires, rendent nécessaire l'élargissement de la base d'évaluation du droit à compensation : celui-ci sera donc égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences, selon des modalités d'application fixées par décret en Conseil d'Etat.

En outre, le **paragraphe I de l'article 89** modifie l'article L. 1614-8 du CGCT afin d'**inclure**, pour le **cas particulier des ports maritimes**, le **transfert des charges d'investissement propres aux PIN dans le mécanisme dérogatoire institué en 1983 pour les ports départementaux**. Ceux-ci bénéficient en effet d'un concours particulier de la DGD, dont la base était constituée par les crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat pour les investissements exécutés ou subventionnés par l'Etat au titre des ports transférés, et le taux fixé annuellement. Ainsi, les **collectivités attributaires**

seront-elles assurées de disposer de crédits lorsqu'elles réaliseront des travaux d'investissement ou participeront à leur financement, au titre des compétences transférées.

On rappellera enfin qu'à ces dispositifs compensatoires s'ajoute, en tout état de cause, la **faculté pour l'Etat de continuer à soutenir des projets d'investissements**, par la voie des **contrats d'objectifs** prévus par le nouvel article L. 601-2 du code des ports maritimes créé par le VII du présent article.

Propositions de votre commission :

Si elle **approuve l'objectif et les modalités générales du dispositif de transfert institué par cet article**, qui laisse une grande place au **volontarisme** des collectivités territoriales en leur évitant d'être soumises aux rigueurs du cartésianisme, votre commission des Affaires économiques s'interroge cependant sur ses difficultés pratiques de mise en œuvre.

● Le faible succès rencontré par l'expérimentation proposée par la loi « Démocratie de proximité » semble démontrer que les collectivités ne souhaitent pas s'engager sans réflexion préalable dans des opérations susceptibles de peser trop lourdement sur leurs budgets. Or, si les procédures de compensation des charges, générales ou dérogatoires, de la décentralisation portuaire sont assez clairement encadrées par le projet de loi et les mécanismes traditionnels d'évaluation (notamment sous le couvert de la commission consultative d'évaluation des charges), force est de constater que la question de **l'état du domaine et des infrastructures portuaires** susceptibles d'être transférés reste entière. On rappellera à cet égard que l'article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 avait expressément prévu la possibilité d'effectuer un **audit**, financé à parité par l'Etat et la collectivité attributaire, avant la mise en œuvre de l'expérimentation. Si la généralisation obligatoire d'une telle procédure semble impossible, pour des raisons tant de coût que de délais, votre commission vous propose cependant un **amendement précisant que le représentant de l'Etat dans le département est tenu de communiquer aux collectivités et groupements candidats au transfert les informations dont il dispose pour chaque port concerné**. Cette obligation s'entend naturellement de **toutes les informations de nature juridique, économique, financière et technique** relatives au **domaine**, aux **dépendances**, aux **installations**, aux **équipements**, aux **moyens** et aux **personnels** du port maritime en cause.

● La deuxième difficulté susceptible de survenir touche à la **gestion même des ports**, en particulier dans les situations où leur configuration aura permis « l'allotissement » du domaine à plusieurs collectivités. Quelles que soient ses caractéristiques propres, et quand bien même ses propriétaires seraient juridiquement différents, **un port est une entité économique et sociologique unique**. La réflexion de votre rapporteur pour avis a ainsi porté

sur les mécanismes qu'il pourrait être utile de prévoir pour **faciliter la résolution d'éventuels problèmes de compétences ou de gestion** : création obligatoire d'un établissement public dans certaines circonstances, établissement systématique de « Conseils portuaires », composés de représentants des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales propriétaires, du ou des délégataires, des personnels concernés par la gestion du port et des usagers du port, chargés d'émettre un avis sur l'ensemble des affaires du port, institution par décret en Conseil d'Etat de procédures visant à résoudre les difficultés, etc.

Il est cependant apparu que **les outils mis par le CGCT à disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs compétences dans le respect du principe constitutionnel de leur liberté d'administration sont, en l'état, suffisants pour répondre aux préoccupations soulevées.**

● Un troisième problème concerne **l'étendue de la dévolution domaniale** de l'Etat aux collectivités territoriales.

Le transfert envisagé par le présent article 24 se distingue de celui des ports d'Ajaccio et de Bastia effectué par l'article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse en ce qu'il **inclut les plans d'eau** qui, dans l'Ile de Beauté, demeurent propriété de l'Etat et sont mis à la disposition de la collectivité territoriale de Corse par voie de convention.

Si le transfert de la propriété de **bassins portuaires fermés** ne semble pas poser de difficultés lorsque **une seule collectivité territoriale** sera attributaire de l'ensemble portuaire, qu'en sera-t-il en cas de **partage d'un port entre plusieurs collectivités** à raison de la destination économique de chaque partie du port (commerciale, de pêche ou de plaisance) ? Ainsi, dans certains cas, **le plan d'eau pourra être commun à plusieurs collectivités distinctes** et, au contraire de la partie terrestre, le **découpage entre elles de la partie immergée risque de conduire à des situations inextricables**. Une autre difficulté se pose spécifiquement pour les **bassins ouverts**, en communication avec la pleine mer, dans la mesure où la masse d'eau maritime n'appartient en propre à personne (elle est juridiquement dite *res nullius*, ce qui signifie « la chose de personne »). On observera enfin que **le plan d'eau ne peut pas être déclassé en tant que tel** : pour pouvoir l'être le cas échéant, il doit être auparavant comblé, ce qui permet alors de le soumettre aux règles applicables au domaine public maritime terrestre.

Propositions de votre commission :

Dès lors, compte tenu de ces difficultés, votre rapporteur pour avis a envisagé, dans une première approche, d'**exclure les plans d'eau du transfert de propriété**. Toutefois, un approfondissement de sa réflexion l'a ensuite

conduit à **accepter les dispositions proposées en l'état**, car le maintien de la propriété de l'Etat sur ces plans d'eau entraînerait quant à lui des problèmes de **détermination juridique des responsabilités**, et donc **d'entretien**, sur l'ensemble des quais et abords desdits plans d'eau : les parties touchant ceux-ci appartiendraient à l'Etat tandis que le reste du bâti appartiendrait à la collectivité propriétaire. Par conséquent, entre plusieurs difficultés, les unes générales et certaines, les autres propres à des situations particulières, **votre commission a finalement choisi de rester dans le cadre défini par le projet de loi.**

De plus, par souci de cohérence et d'harmonisation, elle vous propose même un **amendement attribuant la propriété des plans d'eau des ports d'Ajaccio et de Bastia à la collectivité territoriale de Corse.**

● Un dernier problème touche au **devenir éventuel du domaine portuaire.**

On ne peut en effet manquer d'observer que le transfert de propriété à titre gratuit de grande ampleur opéré par le dispositif de l'article 24 concerne des **emprises de valeur foncière très élevée**, car situées sur une frange littorale de plus en plus convoitée, en relation étroite avec le domaine maritime naturel, une pression démographique urbaine croissante et des intérêts socio-économiques contradictoires. Or, l'importance économique des ports maritimes est étroitement conditionnée par l'ensemble des activités développées sur la zone : en ce sens, **le port est une unité économique et sociologique particulière** dont le fragile équilibre peut être profondément et durablement contrarié par un changement partiel d'affectation ou par l'aliénation d'une partie seulement du domaine aujourd'hui destiné aux activités portuaires. Dans cette perspective, tout déclassement hasardeux pouvant s'avérer fatal, à court ou moyen terme, au plan économique, **il reviendra aux collectivités territoriales propriétaires de bien évaluer les conséquences économiques d'un éventuel changement d'affectation ou d'une aliénation du domaine au regard de ses modalités particulières d'utilisation du fait de son affectation portuaire.**

A cet égard, on relèvera qu'actuellement, le domaine public portuaire des ports d'intérêt national est en majeure partie inclus dans le domaine public maritime, lequel est lui-même soumis aux dispositions de l'article L. 321-5 du code de l'environnement. Issu de l'article 25 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite loi « Littoral », cet article dispose que les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; qu'elles sont, à ce titre, coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique ; et que, sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins

de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique.

Propositions de votre commission :

Votre commission vous proposera enfin **cinq amendements** tendant à prévoir l'application des dispositions du présent article aux **groupements de collectivités territoriales**, ainsi qu'**un amendement** ouvrant la possibilité pour les départements de transférer un port départemental aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse à tous les ports maritimes départementaux **existant à la date d'entrée en vigueur de la loi**, et pas uniquement à ceux existant au **1^{er} janvier 2003**, cette dernière date ne présentant aucune justification de nature juridique ou technique expliquant qu'elle soit retenue.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 25

Habilitation à légiférer par ordonnance en matière portuaire

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, « *le changement d'autorité concédante oblige désormais l'Etat à clarifier un certain nombre de concepts et de positions juridiques qui, jusque là, pouvaient être réglés au sein même de l'Etat, soit par voie réglementaire, ou par voie de circulaire (voies ferrées des ports, police portuaire, délégation de service public par le biais de concession d'installations portuaires...)* ».

Pour ce faire, le présent article 25 autorise le Gouvernement à **légiférer par voie d'ordonnances**, dans le **déla**i d'**un an** suivant la publication de la loi.

- Il s'agira tout d'abord d'**actualiser** et d'**adapter** le livre III du code des ports maritimes relatif à la police des ports maritimes pour, selon les précisions données par le texte même de l'article 25, **définir les missions relevant de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté du transport maritime et des opérations de police portuaire** exercées par l'Etat dans

l'ensemble des ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses, la **police du plan d'eau portuaire**, les **conditions d'accueil des navires en difficulté**, les **statuts des agents de l'Etat exerçant ces missions**, ainsi que les **missions relevant d'autres autorités et les statuts des agents chargés de les exercer**.

Les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le secrétariat d'Etat aux transports et à la mer indiquent que l'ensemble du livre III du code des ports maritimes relatif à la police portuaire est à reprendre sur plusieurs aspects afin, notamment :

– de mettre fin à la situation actuelle que connaissent les ports décentralisés en 1983 dont l'activité dominante n'est pas le commerce ou qui n'accueillent pas de matières dangereuses, pour lesquels la **compétence en matière de police portuaire a été transférée aux départements et communes sans leur donner les moyens de les exercer**. En effet, le code des ports maritimes ne mentionne pour ces missions que des officiers de port, officiers de port adjoints et surveillants de port, qui sont tous des agents de l'Etat, sans organiser leurs missions dans les ports décentralisés ;

– d'organiser la **coordination des missions de police portuaire**, qui restera de la compétence de l'Etat, avec **celles de l'autorité portuaire** (collectivité compétente) dans les ports d'intérêt national qui seront décentralisés par la présente loi, ainsi que dans les ports décentralisés en 1983 dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses ;

– de donner suite à un avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003 relatif à l'**organisation de la police générale** et à la **lutte contre les sinistres dans les ports**. A cet égard, votre rapporteur pour avis indique que la **mission portant sur la sécurité portuaire**, menée cette année par notre collègue **M. Charles Revet** dans le cadre de la préparation de son **avis budgétaire** sur les crédits des ports et de la marine marchande pour 2004, sur la base, notamment, d'un questionnaire adressé aux ports maritimes, devrait voir ses **éventuelles préconisations rapidement suivies d'effets**.

Toutes ces **dispositions sont essentielles pour la sécurité portuaire** et doivent donc être **prises simultanément à la décentralisation elle-même**. Elles n'ont toutefois pas été directement intégrées dans le présent projet de loi en raison de leur ampleur, qui justifie au demeurant divers approfondissements juridiques qui ne pourront être menés que dans les mois à venir.

● Les ordonnances auront ensuite pour objet de **transposer en droit interne les dispositions communautaires applicables aux ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements** ainsi que les dispositions particulières applicables aux **délégations de service public** relatives à ces ports, notamment en ce qui concerne leur **durée maximale et**

leur objet, qui pourra comprendre une ou plusieurs des activités portuaires telles que le **commerce**, la **pêche**, la **réparation navale** ou les **zones d'activités portuaires**.

Le secrétariat d'Etat aux transports et à la mer relève à cet égard que, de façon générale, le droit communautaire prend une importance croissante en matière de ports maritimes. Certaines dispositions à transposer sont de niveau législatif pour être applicables aux ports maritimes relevant de collectivités territoriales. S'agissant des directives adoptées, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale, le 16 juillet 2003, un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports, transposant notamment les parties législatives des directives 95/21/CE, 2000/59/CE, 2001/96/CE et 2002/59/CE.

Pour le futur proche, un projet de directive sur l'accès au marché des services portuaires est actuellement en phase de conciliation entre le Conseil et le Parlement européen. De même, en fonction de leur importance, des règles de financement des équipements portuaires et de transparence financière pourront s'imposer aux ports décentralisés.

● Enfin, une ordonnance visera à **actualiser les dispositions relatives aux voies ferrées portuaires**.

Il existe en effet un vide juridique sur le régime de propriété des voies ferrées des quais à la suite de la création de *Réseau ferré de France* (RFF) par 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. Par ailleurs, le livre IV du code des ports maritimes relatif aux voies ferrées des quais est périmé. Il est par conséquent nécessaire de clarifier la situation actuelle en **confiant les voies ferrées portuaires aux ports maritimes** et en prévoyant la **passation de conventions entre eux et RFF**, pour la jonction avec le réseau ferré national, en utilisant l'exercice de répartition des voies selon leurs fonctionnalités entrepris depuis plusieurs années.

L'objectif est de redynamiser les capacités de desserte ferroviaire des ports en leur donnant la maîtrise des aménagements ferroviaires internes et de leur exploitation, dans le contexte d'ouverture du marché intérieur pour le fret ferroviaire international. Pour votre commission des Affaires économiques, cet objectif est en effet essentiel tant pour les dessertes des ports maritimes que pour la politique multimodale des transports.

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

Article 26

(Articles 1^{er}, 1-1, 1-1bis, 1-4, 1-5, 2-1 et 4 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure)

Transfert de cours d'eau, canaux, lacs, plans d'eaux et ports intérieurs

Cet article complète le régime de décentralisation du domaine public fluvial qui a été introduit par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels.

1. Evolution des compétences des collectivités territoriales dans le domaine fluvial

Si le domaine public fluvial est longtemps resté l'apanage de l'Etat, la première vague de décentralisation a conduit à reconnaître aux régions et aux départements des compétences en matière fluviale.

● En effet, l'article 5 de la **loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat**, a offert à certaines collectivités territoriales la possibilité de solliciter le transfert de la gestion de deux types de voies d'eau :

– pour les régions, il s'agissait des voies navigables. Ainsi, les conseils régionaux ont été fondés à solliciter auprès de l'Etat le transfert, à fins d'aménagement et d'exploitation, de voies navigables ;

– quant aux départements, ils peuvent se voir confier par l'Etat, également à leur demande, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau relevant du domaine public de l'Etat mais ne faisant pas partie du réseau des voies navigables.

Ces collectivités ont, en outre, été autorisées à concéder l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de ces voies d'eau à des personnes de droit public, des sociétés d'économie mixte ou encore à des associations.

Cette réforme se limitait toutefois à un transfert des compétences de gestion, sans entamer le régime de propriété des voies d'eau concernées, le domaine public fluvial continuant à relever du seul domaine public de l'Etat.

Il convient de noter que l'article 5 de la loi de 1983 reconnaissait également les régions compétentes pour créer de leur propre initiative et

exploiter des voies navigables et des ports fluviaux, sans pour autant préciser quel serait leur régime domanial. Les régions n'ayant, dans la pratique, pas usé de cette possibilité, le problème juridique ne s'est toutefois pas posé.

En revanche, **trois régions se sont portées candidates à un transfert de compétences sur ce fondement**. Il s'agit de la Bretagne, des Pays de Loire et de la Picardie. Au total, ce sont environ 1.000 kilomètres de voies navigables qui ont été concernées par ce transfert de gestion.

Dans ces trois cas, le choix a été fait de concéder la gestion des voies d'eau transférées aux départements relevant de la région bénéficiaire.

Notre collègue Josselin de Rohan, Président du Conseil régional de Bretagne, a fait part à votre rapporteur pour avis de son expérience en la matière. Il a considéré que le transfert de compétences avait été très positif puisqu'il avait notamment permis une amélioration de l'état général des voies d'eau concernées, la réouverture de certaines maisons éclusières et la remise en l'état des chemins de halage.

Il a précisé que la concession aux départements bretons s'accompagnait du versement de cofinancements régionaux et qu'une instance de coordination, où sont également représentées les fédérations départementales de pêche et les associations environnementalistes, avait été mise en place : la Conférence régionale des voies d'eau.

Il a insisté sur l'intérêt de ce transfert de compétences au regard du développement du tourisme fluvial.

- Tout récemment, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels à la réparation des dommages a permis la **constitution d'un domaine public fluvial propre aux collectivités territoriales**. Il convient de relever que cette possibilité n'a pas été limitée aux régions et aux départements mais a été ouverte à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements.

L'article 56 de cette loi a introduit ainsi dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, un article 1-1 relatif au domaine public fluvial des collectivités territoriales, aux termes duquel la constitution de ce domaine peut se faire de trois manières :

- soit par l'acquisition amiable ou par voie d'expropriation de voies d'eau privées qui font ensuite l'objet d'une procédure de classement ;

- soit par « création ». Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette disposition fait référence au classement dans le

domaine public de cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau qui relèvent du domaine privé des collectivités territoriales.

– soit encore par transfert de propriété du domaine public fluvial de l'Etat, celui-ci étant réalisé à titre gratuit à la demande de la collectivité territoriale ou du groupement intéressé.

Toute collectivité territoriale ou groupement intéressé peut prétendre à ce transfert. Cependant, un droit de priorité est prévu au profit de la région. Ainsi, les demandes des autres collectivités locales souhaitant bénéficier du transfert sont transmises pour avis à la région et c'est seulement si celle-ci n'a pas formulé de demande pour elle-même dans un délai de six mois à compter de cette transmission, que les autres collectivités territoriales peuvent, le cas échéant, être satisfaites.

Sur la base du volontariat des collectivités territoriales, la loi relative à la prévention des risques a donc ouvert la voie à une décentralisation de grande ampleur des voies d'eau. Il convient de rappeler que la France compte actuellement 12 300 kilomètres de cours d'eau domaniaux, dont 8 400 kilomètres de voies navigables. **Le transfert envisagé aux collectivités territoriales porte sur 5 400 kilomètres de voies navigables.** Ce mouvement devrait favoriser la mise en valeur touristique de voies navigables qui ne présentent plus d'enjeux pour le transport de marchandises, à l'instar du canal du Midi ou du canal de Bourgogne.

Il est certes prévu de maintenir un domaine public fluvial national. Ainsi, aux termes de l'article 1-3 du code du domaine public fluvial, résultant de la loi précitée du 30 juillet 2003, un **décret devra fixer la liste des cours d'eau et canaux d'intérêt national**, notamment utiles au transport de marchandises et qui ne peuvent, à ce titre, faire l'objet d'un transfert. Selon les renseignements obtenus par votre rapporteur pour avis, il devrait s'agir des canaux à grand gabarit (1 500 kilomètres), ainsi que des voies qui assurent la liaison entre les grands bassins (1 500 kilomètres), soit un réseau de 3000 kilomètres considéré comme non transférable.

La loi de juillet 2003 **introduit, par ailleurs, un dispositif d'expérimentation** (article 1-2 du code du domaine public fluvial) qui permet à une **collectivité ou à un groupement de se voir transférer l'aménagement et l'exploitation d'une partie du domaine public fluvial de l'Etat sans en avoir la propriété.** Toute expérimentation de ce type a une durée maximale de six ans. A son terme, la propriété du réseau est automatiquement transférée à la collectivité territoriale, à moins que celle-ci, six mois auparavant, renonce au transfert.

L'expérimentation est formalisée par une convention entre l'Etat et la collectivité territoriale intéressée, qui en détermine les conditions et la durée.

Enfin, il est précisé que la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert de gestion dans le cadre de l'expérimentation peut faire appel à l'établissement public Voies navigables de France.

Selon l'article 1-4 du code, également introduit par la loi précitée, les collectivités territoriales ou leurs groupements sont reconnus compétents pour aménager, exploiter et exercer le pouvoir de police afférant à leur propre domaine public fluvial. Cependant, l'article précise que les pouvoirs de l'Etat et du maire continuent à s'y exercer en matière de police de l'eau, de réglementation de la navigation et d'utilisation de l'énergie hydraulique.

2. Les modifications apportées par l'article 26 du projet de loi

● **Le paragraphe I de cet article tend à modifier sur trois points l'article 1^{er} du code du domaine public fluvial, définissant le domaine public fluvial :**

– tout d'abord, il donne une nouvelle rédaction du cinquième alinéa de cet article en remplaçant les termes « *ports publics situés sur les voies navigables* » par les termes « *ports intérieurs* ». Cette modification rédactionnelle permet, d'une part, de distinguer les ports intérieurs des ports maritimes, d'autre part de prendre en compte les petits ports situés sur les voies d'eau qui ne sont pas inscrites à la nomenclature des voies navigables, mais pour lesquels l'inclusion dans le domaine public fluvial peut présenter un intérêt ;

– la deuxième modification concerne le neuvième alinéa de cet article et vise à faire figurer les ports intérieurs parmi les éléments qui constituent le domaine public fluvial des collectivités territoriales. Il s'agit d'une conséquence de l'article 1-5, introduit dans le code par le projet de loi, qui reconnaît les collectivités locales compétentes pour créer, aménager et exploiter des ports intérieurs ;

– enfin, le projet introduit un onzième alinéa tendant à prévoir qu'en cas de transfert du domaine public fluvial de l'Etat à une collectivité locale (ou à un groupement), celle-ci (ou celui-ci) succède dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers à la personne publique gestionnaire de ce domaine avant la date du transfert.

L'ajout de cette disposition à l'article 1^{er} du code du domaine public fluvial relevant manifestement d'une erreur, votre rapporteur pour avis vous présentera **deux amendements tendant à la replacer à l'article 1-1 du même code**, qui concerne le domaine public fluvial des collectivités territoriales et évoque les conditions du transfert du domaine public fluvial de l'Etat.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis vous présentera **un autre amendement imposant au représentant de l'Etat** dans le département de **communiquer aux collectivités territoriales** ou aux groupements intéressés qui en font la demande **les informations dont il dispose sur le domaine public fluvial susceptible de leur être transféré**. Cette disposition répond, là encore, au souci de permettre aux collectivités candidates de connaître l'état de lieu du domaine public fluvial dont elles pourraient solliciter le transfert.

● **Le paragraphe II de cet article**, qui introduit un article 1-1 bis dans le code du domaine public fluvial, tend à rendre conforme au dispositif du présent projet **la situation des régions ayant accepté un transfert de compétences sur la base de la loi de décentralisation de 1983, en leur transférant de plein droit la propriété des canaux et cours d'eau qu'elles gèrent depuis cette date**.

Il s'agit d'empêcher la coexistence de deux régimes de décentralisation fondés, l'un sur un transfert de domanialité, l'autre sur un simple transfert de gestion.

La reconnaissance aux régions de la pleine propriété devrait leur donner des marges d'action qu'elles n'avaient pas auparavant, sans induire une augmentation des charges, puisque l'ensemble des droits et obligations inhérents au domaine dont la gestion leur avait été confiée étaient déjà transférés sur le fondement de la loi de 1983.

Sur cette disposition, **votre rapporteur pour avis vous présentera un amendement tendant à supprimer le transfert automatique aux trois régions concernées** de la propriété du domaine fluvial national géré par elles. Il est, en effet, injuste de leur refuser la « liberté de choisir » reconnue aux autres régions, d'autant que recevoir la propriété d'un domaine comporte des enjeux autrement plus lourds que d'en assurer la simple gestion.

Votre rapporteur pour avis **propose donc que ces trois régions rejoignent le dispositif d'expérimentation** introduit à l'article 2-1 du code par la loi du 30 juillet 2003, qui réserve la possibilité de refuser le transfert six mois avant l'échéance de l'expérimentation. Toutefois, il propose que la durée de l'expérimentation soit, dans leur cas, ramenée à trois ans afin de tenir compte tenu l'expérience de gestion qu'elles ont déjà acquise.

● **Le paragraphe III de l'article 26 corrige la rédaction retenue par la loi du 30 juillet 2003 pour l'article 1-4 du code du domaine public fluvial**.

Cet article 1-4, rappelons-le, dispose que si les collectivités territoriales exercent le pouvoir de police sur leur propre domaine, le maire et l'Etat gardent néanmoins une compétence en matière de police de l'eau, de réglementation générale de la navigation et d'utilisation de l'énergie hydraulique.

La modification proposée par le projet de loi vise à remplacer les termes « *réglementation générale de la navigation* » qui apparaissent comme trop restrictifs par ceux de « *police générale de la navigation* ».

En effet, alors que les premiers renvoient au seul règlement général de police de la navigation intérieure, qui est un texte à caractère national, les termes de « *police générale de la navigation* » permettent de prendre en compte les règlements particulier de police de la navigation, qui sont élaborés au niveau local par les services déconcentrés de l'Etat, en vue de préciser le règlement général. Le mot « *police* » permet, en outre, à l'Etat de garder explicitement le contrôle de l'application de l'ensemble de cette réglementation.

● **Le paragraphe IV qui introduit un article 1-5 dans le code du domaine public fluvial**, constitue le « noyau dur » de l'article 26.

Complétant les transferts domaniaux autorisés par la loi du 30 juillet 2003, il **permet, en effet, le transfert aux collectivités territoriales des ports intérieurs, qui relèvent jusqu'à présent du domaine public fluvial de l'Etat.**

Il convient, à cet égard, de souligner que jusqu'à présent, le régime applicable aux ports intérieurs n'était pas distinct de celui applicable aux voies d'eau du domaine public fluvial de l'Etat.

Le transfert des ports intérieurs est autorisé dans les mêmes conditions que pour les voies d'eau, c'est-à-dire :

- sur la demande des collectivités territoriales intéressées ou de leurs groupements à l'Etat, par transfert direct ou au terme d'une expérimentation ;
- avec un droit de priorité reconnu à la région.

Il est, en outre, prévu qu'un décret en Conseil d'Etat rétablira une **liste de ports d'intérêt national**, qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert. Il pourrait notamment s'agir des ports autonomes de Paris et de Strasbourg.

Enfin, le nouvel article 1-5 précise les procédures de classement et de déclassement applicables aux ports intérieurs.

Ces procédures sont celles décrites à l'article 2-1 et 4 du code du domaine public fluvial, qui concernent l'ensemble des voies d'eau :

* s'il s'agit d'un classement dans le domaine public fluvial de l'Etat, il est prononcé après enquête publique par arrêté du préfet territorialement compétent. De même, le déclassement est prononcé après enquête publique et consultation des collectivités territoriales intéressées par arrêté du même préfet. Dans le cas d'un transfert aux collectivités territoriales, l'acte opérant ce transfert emporte déclassement du domaine public fluvial de l'Etat ;

* en ce qui concerne le classement d'un port intérieur dans le domaine public fluvial des collectivités territoriales, il est prononcé après enquête publique et avis des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sur le territoire desquelles se situe le domaine à classer, par arrêté du préfet coordonnateur de bassin. Quant au déclassement, il s'effectue après enquête publique par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou du groupement après consultation du comité de bassin et des autres collectivités territoriales sur le territoire desquelles se trouve le domaine à déclasser.

Propositions de votre commission :

Votre commission vous présentera un amendement de forme visant à corriger dans le présent projet de loi une erreur de renvoi à certaines dispositions du code du domaine public fluvial.

● Le paragraphe V de l'article 26 complète l'article 35 du projet de loi afin d'autoriser le prélèvement d'une redevance sur les titulaires d'autorisations de prises d'eau dans les ports intérieurs.

Les prises d'eau sont les prélèvements d'eau effectués, par exemple, à des fins d'irrigation. Elles sont soumises à un régime d'autorisation et doivent donner lieu au paiement d'une redevance.

Actuellement, l'article 35 du code du domaine public fluvial prévoit que les titulaires d'autorisation de prises d'eau sont assujettis au paiement d'une redevance versée:

– à l'Etat, lorsque cette autorisation concerne les cours d'eau domaniaux et les canaux de navigation ;

– à la collectivité territoriale concernée, lorsqu'elle concerne des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau appartenant à celle-ci.

La prise en compte des ports intérieurs comme des éléments particuliers du domaine public fluvial oblige à en tirer les conséquences s'agissant du paiement de la redevance au titre des prises d'eau.

C'est pourquoi le 5° de l'article 26 prévoit qu'une redevance devra être acquittée à l'Etat ou à la collectivité territoriale compétente selon que le port intérieur relève du domaine public de l'Etat ou d'un domaine public fluvial appartenant à une collectivité locale.

• **Le paragraphe VI de cet article abroge, enfin, le régime de transfert de gestion prévu par la loi de décentralisation du 22 juillet 1983,** le Gouvernement considérant que seul a vocation à subsister le régime de transfert de propriété établi par le présent projet.

Ainsi, l'article 5 de la loi de 1983 (reconnaissance de la possibilité d'un transfert de gestion des voies navigables, cours d'eau et canaux au profit des régions et des départements) est abrogé.

Le paragraphe VI abroge aussi le premier alinéa de l'article 7 de cette loi, aux termes duquel seul l'Etat était responsable sur l'ensemble des ports fluviaux et des voies d'eau de la police de la navigation et de la police des eaux, ainsi que des règles de sécurité.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 27

Compétence départementale en matière de construction et de gestion d'infrastructures de transports ferrés ou guidés de voyageurs

Quelques uns de nos départements ont émis le souhait d'entreprendre la construction et la gestion d'infrastructures de transport ferrés ou guidés de voyageurs.

Les auteurs du projet de loi ont rappelé l'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 2003 qui fait valoir qu'aucun texte ne reconnaît aux départements une

compétence pour la création et l'exploitation d'une ligne ferroviaire ou d'un tramway.

La réforme vise donc à remédier à cette lacune en proposant de reconnaître la compétence des départements pour la création et l'exploitation d'infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains, sans préjudice des dispositions relatives aux missions de l'établissement public « Réseau ferré de France », et des attributions des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains à l'intérieur des périmètres de transports urbains (PTU). A l'intérieur de ces PTU, les dessertes locales des voies ferrées établies par le département seront créées ou modifiées en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

Votre commission ne peut qu'approuver une innovation législative qui ne peut que renforcer –notamment en province- l'offre de transport collectif en zone périurbaine en un temps où la raréfaction des crédits d'Etat affectés à cette dépense suscite de légitimes inquiétudes.

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

Article 28

Transfert aux régions de la propriété des ouvrages de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional (SAR)

Créées dans les années 50 afin de conduire une politique de grands travaux d'aménagement du territoire, essentiellement hydrauliques, dans les régions du Sud de la France, les sociétés d'aménagement rural (SAR) sont aujourd'hui au nombre de quatre :

– la Compagnie nationale d'aménagement de la région Bas-Rhône et du Languedoc (BRL), en Languedoc Roussillon ;

– la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), en région Midi-Pyrénées essentiellement, et en Aquitaine ;

– la Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (SCP), en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;

– et la Société pour la mise en valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL), dans le Massif central.

Sociétés d'économie mixte associant les collectivités territoriales, les institutions consulaires et les organismes bancaires concernés, elles se voient concéder par décret la mise en valeur de régions déterminées lorsque cette mise en valeur nécessite la réalisation de travaux concernant plusieurs départements ministériels et met en oeuvre diverses sources de financement.

Disposant d'une clientèle majoritairement agricole, les SAR prennent en charge essentiellement des missions d'aménagement hydraulique (mobilisation et gestion de la ressource en eau, actions foncières et d'assainissement...) et de développement rural (tourisme, projets d'entreprises...).

Le patrimoine qui leur est concédé comprend donc pour l'essentiel des barrages, canaux, stations de pompage, réserves d'eau, réseaux d'irrigation...

Cet article a pour objet de transférer de l'Etat aux régions la propriété des biens de l'Etat dont l'exploitation a été concédée à des SAR et de substituer par conséquent les régions à l'Etat dans les droits et obligations exercés en tant que propriétaire de ces biens.

Le I de l'article pose le principe du transfert, en précisant qu'il n'a lieu qu'à la demande expresse des régions concernées.

Il y est également indiqué que les transferts n'affectent pas les concessions qui sont encore en cours au moment où ils interviennent.

Il y est précisé par ailleurs que les transferts sont réalisés sans aucune contrepartie financière.

Il y est enfin prévu que les modalités des transferts sont fixées par convention entre l'Etat et les régions concernées, ou à défaut par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

Le II assure la coordination du dispositif en intégrant la référence au transfert dans l'article L. 112-8 du code rural, lequel reprend les dispositions de la loi n° 51-592 du 24 mai 1951 relative aux comptes spéciaux du Trésor, qui crée les SEM.

Enfin, le III abroge implicitement l'article L. 112-9 du code rural, qui indique la façon dont les collectivités intéressées participent à la définition des missions des SAR ainsi qu'à leur gestion et à leur contrôle. Il y substitue l'article L. 112-9-1, qui prévoit que sont applicables aux SAR certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'aménagement foncier, ainsi que certaines dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au concours financier des collectivités territoriales et de leurs groupements et aux modalités d'interventions des sociétés d'économie mixte locales.

Propositions de votre commission :

A cet article, la commission a adopté un amendement consistant à prévoir que le représentant de l'Etat dans la région concernée communique à cette dernière toutes les informations dont il dispose sur les biens qui font l'objet de la demande de transfert.

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

CHAPITRE III

Les transports en région Ile-de-France

Article 29

Un nouveau syndicat des transports pour l'Ile-de-France

● Dans sa rédaction issue de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (loi 2000-1208 du 13 décembre 2000), l'article premier de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 modifiée relative à l'organisation des transports en Ile-de-France constitue entre l'Etat, la région d'Ile-de-France, la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val de Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise, et de Seine-et-Marne, un syndicat doté de la personnalité morale, chargé de l'organisation des transports en commun des voyageurs en Ile-de-France.

Le texte ajoute que cet organisme, conformément aux règles de coordination des transports, fixe les relations à desservir, désigne les exploitants, définit le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation ainsi que la politique tarifaire.

Il précise encore qu'en dehors de Paris, des communes limitrophes de Paris et des communes desservies par les lignes du métropolitain ou les lignes de tramway qui lui sont directement connectées, il pourra, à la demande des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale, leur confier les missions précitées, à l'exception de la définition de la politique tarifaire, pour des services routiers réguliers inscrits en totalité dans leur périmètre, dès lors que ces établissements ont préalablement arrêté, par délibération, leurs orientations pour la mise en œuvre locale du plan de déplacements urbains d'Ile-de-France.

La convention prévoit, à peine de nullité, les conditions de participation des parties au financement de ces services, ainsi que les aménagements tarifaires éventuellement applicables en cohérence avec la politique tarifaire d'ensemble.

L'article premier de l'ordonnance confie à un décret le soin de répartir les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation

des services de transports compris en Ile-de-France entre les membres du syndicat.

Le texte ajoute que le syndicat est administré par un conseil composé en nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités locales et que son statut est fixé par décret.

● La réforme proposée développe substantiellement le texte de cet article qui comprendrait désormais **sept paragraphes**.

a) Le **premier paragraphe** crée un nouvel organisme –explicitement désigné comme établissement public– qui présente trois particularités :

– il a la même dénomination que l'ancien « syndicat des transports d'Ile-de-France » ;

– il est substitué –au sens juridique du terme– à l'établissement préexistant, ce transfert s'opérant à titre gratuit ;

– surtout, l'Etat ne fait pas partie du nouvel établissement public.

b) Le **deuxième paragraphe** a trait aux attributions du STIF « régionalisé ». On retrouve la fixation des relations à desservir, la désignation des exploitants, la définition des modalités techniques d'exécution, la définition des conditions générales d'exploitation.

Le texte ajoute la définition des **conditions générales de financement des services** ainsi qu'**une mission de surveillance de la cohérence des programmes d'investissement**.

Autre innovation, le STIF « définissait » jusqu'à présent la « politique tarifaire » en Ile-de-France, il en est désormais pleinement « **responsable** ».

De nouvelles missions lui sont dévolues :

– il devra encourager le transport des handicapés à mobilité réduite ;

– il pourra, en cas de besoin, organiser des services de transport à la demande ;

– il sera **responsable** (c'est l'Etat qui continuait à exercer jusqu'à présent cette responsabilité en Ile-de-France) **de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires**¹⁹;

– il sera désormais compétent en matière d'organisation du transport public fluvial régulier de personnes (l'Etat restant responsable de la police de la navigation).

Ces services seront assurés soit en régie par une personne publique soit par une entreprise ou une association dans le cadre d'une convention à durée déterminée.

Le deuxième paragraphe du texte proposé pour l'article 1^{er} de l'ordonnance traite aussi des délégations d'attributions aux collectivités ou à leurs groupements (devenant ainsi ce qu'on appelle des « autorités organisatrices » de « second rang »).

Le texte dispose qu'à l'exception de la politique tarifaire et sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord, le syndicat pourra déléguer tout ou partie des attributions précitées à des collectivités territoriales ou à leurs groupements. Une convention prévoira à peine de nullité les conditions de participation des parties au financement de ces services et les aménagements tarifaires applicables.

Enfin, innovation qui devrait permettre de résoudre de fréquentes difficultés juridiques, le STIF se voit reconnaître une **capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de réalisation d'infrastructure de transport dans la limite des attributions reconnues à réseau Ferré de France**.

c) Jusqu'à présent, c'est un décret qui répartissait les charges entre les membres du syndicat. La loi nouvelle –dans le **troisième paragraphe** du texte proposé pour l'article premier de l'ordonnance- précise que les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transports compris en Ile-de-France seront réparties entre ses membres dans des conditions fixées par les statuts du syndicat et que cette répartition pourra être modifiée par le conseil du syndicat à la majorité qualifiée.

Les contributions des membres auront le caractère de dépenses obligatoires.

Par ailleurs, les frais de transport individuels des élèves et des étudiants handicapés vers les établissements scolaires et les établissements universitaires rendus nécessaires du fait de leur handicap seront supportés en région d'Ile-de-France par le syndicat.

¹⁹ A cet égard, le STIF devra consulter au moins une fois par an le Conseil inter-académique d'Ile-de-France.

d) Relatif à l'administration du syndicat, le **quatrième paragraphe** dispose que le conseil du nouvel organisme sera composé de représentants des collectivités territoriales qui en sont membres. La région d'Ile-de-France affirmera sa prééminence en disposant de la majorité absolue des sièges.

Le président du syndicat sera élu parmi les représentants du conseil régional d'Ile-de-France.

Une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ou représentés sera requise pour :

- les délégations d'attributions relevant du syndicat ;
- les modifications de répartition des contributions des membres du syndicat.

Toutefois, le représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France sera entendu à sa demande par le conseil d'administration du syndicat.

e) Le **paragraphe V** a trait au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire des actes du syndicat. Ils seront exercés par le représentant de l'Etat dans la région Ile-de-France.

Le nouvel établissement sera soumis à la première partie du livre II du code des juridictions financières.

f) Le **paragraphe VI** prévoit que le comptable du syndicat sera un comptable public nommé par le ministre chargé du budget tandis que le **paragraphe VII** dispose que les statuts du syndicat seront fixés par décret en conseil d'Etat.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.</p>
--

Article 30

Les ressources du nouvel établissement public

● L'article 30 du projet de loi prévoit, après l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée du 7 janvier 1959, une nouvelle rédaction pour l'article 1-1 qui a trait aux ressources du STIF.

Aux termes du **premier paragraphe** du texte, l'établissement public devrait ainsi bénéficier :

– des concours financiers des collectivités territoriales membres du syndicat (**relevons qu'en conséquence de la réforme, les concours de l'Etat disparaissent**) ;

– du produit du versement destiné aux transports en commun perçu à l'intérieur de la région d'Ile-de-France (reprise du texte actuel) ;

– de toutes autres contributions, subventions ou avances qui lui sont apportées **par l'Etat** et par les collectivités publiques ou par tout organisme public ou privé notamment pour la mise en œuvre de politiques d'aide à l'usage des transports collectifs au bénéfice de certaines catégories particulières d'usagers (**l'Etat se « réintroduit » dans cet alinéa en se réservant la faculté d'apporter un soutien de complément**) ;

– des produits de son domaine (reprise du texte actuel) ;

– des redevances pour services rendus et produits divers (reprise du texte actuel) ;

– de la compensation par l'Etat des charges résultant de la nouvelle compétence relative aux transports scolaires. Il s'agit *« d'une dotation forfaitaire indexée de l'Etat correspondant aux dépenses effectuées par l'Etat l'année précédent la transformation du syndicat, au titre du transport scolaire, des bourses de fréquentation scolaire, du financement des frais de premier établissement des services de transports réservés aux élèves, des frais de transports des élèves des écoles maternelles en zone rurale, du transport des élèves et étudiants gravement handicapés, et des tarifications spécifiques consenties aux élèves et aux étudiants »* ;

– du produit des emprunts ;

– des versements au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

● La compensation générale résultant du « retrait » de l'Etat est prévue, au **paragraphe II** de l'article 25, par un texte qui insère après l'article 1-2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959, un article 1-3 ainsi rédigé :

Les charges nouvelles résultant de l'application de l'article 1^{er} dans sa rédaction issue de la réforme sont compensées chaque année par l'Etat aux collectivités territoriales intéressées selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

● L'article 2 de l'ordonnance actuelle prévoit que la régie autonome des transports parisiens, établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière, institué par la loi du 21 mars 1948, reste chargée de l'exploitation des réseaux et des lignes de transport en commun de voyageurs qui lui a été confiée en application de cette loi.

Elle peut également être chargée d'exploiter d'autres réseaux ou d'autres lignes ou d'assurer la construction et l'aménagement de lignes nouvelles.

En dehors de la région d'Ile-de-France et à l'étranger –c'est une innovation de la loi « SRU »-, la régie peut également, par l'intermédiaire de filiales, construire, aménager et exploiter des réseaux et des lignes de transport public de voyageurs, dans le respect réciproque des règles de concurrence. Ces filiales ont le statut de société anonyme. Leur gestion est autonome au plan financier dans le cadre des objectifs du groupe ; elles ne peuvent notamment pas bénéficier de subventions attribuées par l'Etat, le syndicat des transports d'Ile-de-France et les autres collectivités publiques au titre du fonctionnement et de l'investissement des transports dans région d'Ile-de-France.

La régie est administrée par un conseil dont le nombre des membres est fixé par décret et comprenant une représentation des collectivités locales.

Son statut est fixé par décret.

Les ressources de la régie sont constituées par :

- les recettes directes du trafic ;
- les contributions du syndicat ;
- tous autres concours et subventions ;
- les autres produits liés aux biens affectés aux exploitations de la régie ou qu'elle acquiert ou construit ;

- les produits financiers ;
- les produits divers et ceux des activités connexes ou accessoires.

Les emprunts émis par la régie ou ses filiales pour couvrir des dépenses d'investissements peuvent bénéficier de la garantie des collectivités locales.

Les délibérations accordant la garantie sont exécutoires de plein droit.

Après l'alinéa – « *les contributions du syndicat* », le **troisième paragraphe** de l'article 25 du projet de loi insère un nouvel alinéa visant :

– *un concours financier de l'Etat en raison des charges de retraite supportées par la régie.*

Il s'agissait là pour la RATP d'une garantie importante.

● En modifiant le premier aliéna de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, le **quatrième paragraphe** donne au nouveau STIF la capacité de fixer les taux de versement de transport dans le respect des taux plafonds déterminés par la loi.

L'article L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que le versement de transport prélevé dans la région Ile-de-France est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics réguliers de personnes effectués dans la région des transports parisiens.

Le syndicat des transports d'Ile-de-France, ajoute-t-il, peut également contribuer sur les ressources provenant de ce versement au financement :

– de mesures prises en application de la politique tarifaire mentionnée à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France ;

– à titre accessoire et dans le cadre de conventions passées entre le syndicat et les gestionnaires, de dépenses d'exploitation d'ouvrages et d'équipements affectés au transport et mentionnés par le plan de déplacement urbains, tels que des gares routières, des parcs relais et des centres d'échanges correspondant à différents modes de transport.

● Les auteurs de la réforme proposent –dans le **cinquième paragraphe** de l'article 30- d'ajouter, dans le champ d'intervention du STIF,

le financement des opérations visant à favoriser l'usage des transports en commun et de la bicyclette.

● Enfin, le **sixième paragraphe** de l'article 30 abroge l'article L. 4413-3 du code général des collectivités locales, résultant d'une loi du 6 mai 1976 aux termes de laquelle « *la région d'Ile-de-France, après avoir recueilli l'avis des Conseils généraux, définit la politique générale de circulation et de transport de voyageurs et assure sa mise en œuvre* ».

Cette disposition, toujours en vigueur, paraissait difficilement conciliable avec les attributions dévolues jusqu'à présent au STIF. Elle demeure obsolète dans le cadre nouveau fixé par la réforme.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.</p>
--

Article 31

Nouvelle compétence en matière d'élaboration et de révision du plan de déplacements urbains (PDU) de la région d'Ile-de-France

● L'extension des compétences du STIF en ce qui concerne l'élaboration et la révision du PDU de la région d'Ile-de-France nécessite la révision de l'article 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre d'orientation des transports intérieurs dite « LOTI ».

Que prévoit actuellement ce texte dans sa version issue de la loi du 13 décembre 2000 dite loi « SRU » ?

Dans la région d'Ile-de-France, le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative de l'Etat. Ses prescriptions doivent être compatibles avec les orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme. Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur ainsi que les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec le plan.

Le syndicat des transports parisiens, le conseil régional d'Ile-de-France et le Conseil de Paris sont associés à son élaboration et délibèrent sur le projet de plan. Le préfet de police et les préfets des départements concernés sont également associés à son élaboration. Les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan.

Le projet de plan est soumis pour avis aux conseils municipaux et généraux concernés. L'avis qui n'est pas donné dans un délai de six mois après transmission du projet est réputé favorable. Le projet est ensuite soumis à enquête publique dans les conditions prévues par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 précitée. Eventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête, le plan est arrêté par l'autorité administrative. Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan.

Au terme d'une période de cinq ans, le plan fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant.

- En quoi consiste la réforme de cet article 28-3 ?

Essentiellement dans le fait que l'initiative de l'élaboration ou de la révision du PDU relèvera désormais du STIF, pour le compte des collectivités qui le constituent, les services de l'Etat étant associés à son élaboration.

Ce sera le conseil régional d'Ile-de-France qui arrêtera sur proposition du syndicat, un projet de plan de déplacements urbains. Il recueillera préalablement l'avis du représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France et l'avis conforme du préfet de police de Paris, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Sont reprises les règles de compatibilité avec le schéma directeur de la région Ile-de-France, les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur ainsi que les PLU, de même que celles concernant la consultation éventuelle des représentants du monde économique, des usagers et de la vie associative.

Après la procédure (inchangée) de concertation avec les conseils municipaux et généraux concernés ainsi que l'enquête publique, c'est le STIF (et non plus l'Etat) qui « arrêtera » définitivement le plan.

Ledit plan sera approuvé par décret en conseil d'Etat lorsque le représentant de l'Etat dans la région et le conseil régional d'Ile-de-France ne

sont pas parvenus à un accord sur le projet de plan dans un délai de six mois à l'issue de l'enquête publique, dans les cas où sa mise en œuvre serait de nature à compromettre gravement la réalisation ou l'exploitation d'une infrastructure de transport d'intérêt national ou la réalisation d'une opération d'intérêt national mentionnée à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

Le texte réaffirme que les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains devront être compatibles ou rendues compatibles avec le plan.

Comme précédemment, le plan fera l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, d'une révision au terme d'une période de cinq ans.

Le projet de loi ajoute que pour assurer le respect des dispositions prévues par les articles 28, 28-1 et 28-2 de la LOTI ou la compatibilité du plan avec les orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, la procédure de révision pourra, six mois après que le représentant de l'Etat dans la région a consulté le syndicat, être ouverte par un décret en conseil d'Etat qui détermine l'objet de la révision.

Rappelons que l'article 28 de la LOTI définit le contenu du PDU et prévoit que l'obligation de compatibilité entre le PDU et un schéma directeur ou de secteur préexistant ne sera applicable qu'à compter de la première révision du schéma.

L'article 28-1 a trait au champ des PDU ; l'article 28-2 aux conditions générales d'élaboration et de révision des PDU.

● L'article 31 du projet de loi complète enfin l'article 28-4 de la LOTI sous réserve d'une modification de forme.

Est maintenu le dispositif général de l'article 28-4 selon lequel, en région d'Ile-de-France, le plan de déplacements urbains peut être complété, en certaines de ses parties, par des plans locaux de déplacements qui en détaillent et précisent le contenu. Ils sont élaborés à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte. Le périmètre sur lequel sera établi le plan local de déplacements est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département dans un délai de trois mois après la demande formulée.

Le conseil régional et les conseils généraux intéressés, les services de l'Etat et le syndicat des transports d'Ile-de-France sont associés à son élaboration. Les représentants des professions et des usagers de transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan.

Le projet de plan est arrêté par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public concerné puis sous un délai de trois mois, soumis pour avis au conseil régional, aux conseils municipaux et généraux intéressés ainsi qu'aux représentants de l'Etat dans les départements concernés et au syndicat des transports d'Ile-de-France.

L'avis qui n'a pas été donné dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan est réputé favorable. Le projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées, est ensuite soumis par le président de l'établissement public concerné à l'enquête publique dans les conditions prévues par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Eventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête et des avis des personnes publiques consultées, le plan est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public concerné.

Comme dans le dispositif précédemment évoqué, les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre du plan local de déplacements doivent être compatibles ou être rendues compatibles avec ce dernier dans un délai de six mois.

Les plans d'occupation des sols et les plans de sauvegarde et de mise en valeur doivent être compatibles avec le plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France et les plans locaux de déplacements quand ils existent.

Le projet de loi complète simplement ce texte par une référence aux « plans locaux d'urbanisme » et par un nouvel alinéa prévoyant qu'un plan local de déplacement couvrant l'ensemble de son territoire pourra être également élaboré à l'initiative de la ville de Paris dans les mêmes conditions de forme et de procédure. Il sera approuvé par le conseil de Paris après enquête publique.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.</p>
--

Article 32

Nouvelle compétence en matière de transport scolaire et de transport des élèves et étudiants handicapés

● Depuis le 1^{er} septembre 1984, l'organisation et le financement des transports scolaires sont confiés aux départements et aux autorités organisatrices de transports urbains.

La région d'Ile-de-France aurait dû bénéficier d'une législation particulière par dérogation aux articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation.

Selon l'article L. 213-11 du code de l'éducation, les transports scolaires sont des services réguliers publics, au sens de l'article 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Il consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale. Un décret en conseil d'Etat fixe les règles techniques auxquelles doivent répondre les transports scolaires.

A l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1^{er} septembre 1984, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

En cas de création ou de modification ultérieures d'un périmètre de transports urbains incluant le transport scolaire, une convention est passée entre l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains et le département. Cette convention fixe les conditions de financement des services de transports scolaires dans ce nouveau périmètre.

Un décret en conseil d'Etat détermine les procédures d'arbitrage par le représentant de l'Etat dans le département en cas de litige.

Aux termes de l'article L. 213-12, s'ils n'ont pas décidé de les prendre en charge eux-mêmes, le conseil général ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales.

Si aucune convention confiant l'organisation des transports scolaires à l'une des personnes morales qui en détenaient la responsabilité au 1^{er} septembre 1984 n'est intervenue avant le 1^{er} septembre 1988, la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports est

exercée de plein droit, selon les cas, par le département ou par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

Les modalités des conventions passées avec les entreprises, et notamment les conditions de dénonciation, sont déterminées par décret en conseil d'Etat.

- Le dispositif spécifique concernant l'Ile-de-France n'est jamais intervenu. A défaut, c'est l'Etat qui, depuis vingt ans, organise le transport scolaire en Ile-de-France et en finance les charges sur le budget de l'enseignement scolaire et supérieur.

Les auteurs du projet de loi proposent de transférer cette responsabilité au STIF.

L'article 32 du projet de loi, dans le 1° de son **premier paragraphe**, propose une nouvelle rédaction de l'article L. 213-13 du code de l'éducation (qui prévoit actuellement la disposition législative spécifique qui n'est jamais intervenue, s'agissant de la région Ile-de-France) aux termes de laquelle les articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation ne s'appliquent pas dans la région d'Ile-de-France conformément aux dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959, dispositions que l'on vient d'examiner, à l'article 29 du projet de loi, qui confie précisément au STIF la charge de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires en Ile-de-France.

- L'actuel article L. 213-14 du code de l'éducation est relatif à la participation de l'Etat aux dépenses de transport scolaire. L'article 32 du projet de loi en propose une nouvelle rédaction reprenant, sous une réserve majeure, le libellé de l'actuel article L. 213-16. Ce dernier énonce que les frais de transport individuel des **élèves** handicapés vers les établissements scolaires, rendus nécessaire du fait de leur handicap, sont **supportés par l'Etat**.

La nouvelle rédaction proposée souligne que, dans la région d'Ile-de-France, **ces dépenses seront désormais supportées par le STIF**.

Ce dispositif est repris –mais cette fois s'agissant des **étudiants** handicapés- dans une nouvelle rédaction de l'article L. 821-5 du code de l'éducation.

- Enfin, le **second paragraphe** de l'article 32 **organise la transition** en permettant aux personnes publiques ou privées chargées du transport scolaire de continuer à exercer cette responsabilité pendant un délai de trois

ans à compter de la réforme (période au cours de laquelle, en l'absence de convention, le STIF leur versera des ressources d'un montant au moins égal à celui des ressources versées par l'Etat l'année précédant la transformation du STIF) puis, au terme de ce délai, de signer, le cas échéant, une convention avec l'établissement public. En l'absence de convention, le STIF prendra directement en charge l'organisation et le fonctionnement de ces services.

Propositions de votre commission :

A cet article, la commission a adopté un amendement de pure forme qui tient compte du fait que l'article L. 821-5 existe déjà dans le code de l'éducation. Il ne s'agit donc pas pour l'article 32 du projet de loi d'insérer un nouvel article mais de proposer une nouvelle rédaction pour le dit article L. 821-5 du code de l'éducation.

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

Article 33

Entrée en vigueur des articles 29 à 32 du projet de loi

L'article 33 du projet de loi dispose que les dispositions des articles 29 (statut et missions du nouveau STIF), 30 (ressources du STIF), 31 (nouvelle compétence du STIF en matière de PDU) et 32 (nouvelle compétence du STIF en matière de transport scolaire) entreront en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle a été publié le décret prévu au neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance précitée du 7 janvier 1959 et au plus tard le 1^{er} janvier 2006.

Le décret prévu au neuvième alinéa (inséré par le projet de loi) de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 concerne la prise en charge par l'Etat des retraites des anciens personnels de la RATP, établissement relevant de la tutelle de l'Etat.

Cette période transitoire devrait permettre d'adapter le mécanisme des flux financiers qui transitaient jusqu'à présent par le STIF en direction de la RATP.

Propositions de votre commission :

A cet article, la commission a adapté un amendement de coordination tendant à prévoir, qu'avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le représentant de l'Etat dans la région communiquera aux collectivités composant le nouveau syndicat des transports d'Ile-de-France toutes les informations dont il dispose sur ledit syndicat.

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

Article 34

Modalités d'application du chapitre III du titre II

L'article 34 du projet de loi dispose simplement que des décrets en Conseil d'Etat préciseront, en tant que de besoin, les modalités d'application du chapitre III du titre II du projet de loi.

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

CHAPITRE IV

Les fonds structurels européens

Article 35

La décentralisation expérimentale des fonds structurels

L'article 35 du projet de loi permet de décentraliser, à titre expérimental, la gestion financière des fonds structurels européens du cycle 2000-2006 au bénéfice des collectivités qui en feraient la demande avec une priorité accordée aux régions. En l'absence de manifestation de volonté de celles-ci, d'autres collectivités territoriales, leurs groupements ou même un groupement d'intérêt public pourraient se voir transférer cette responsabilité.

La sous-utilisation chronique, en France, des fonds structurels européens constituait une hypothèque qu'il convenait de lever rapidement sous peine de se voir refuser toute nouvelle aide régionale communautaire à partir de 2006 et de décrédibilisation, en définitive, de la politique d'aménagement du territoire.

Les fonds structurels sont, on le sait, d'un montant dix fois supérieur aux dotations budgétaires du ministère chargé de l'aménagement du territoire.

Le Gouvernement a constaté en 2002 que les taux de programmation et d'exécution des fonds structurels étaient respectivement de l'ordre de 15 % et de 6 %, ce qui signifiait que 85 % des projets qui pouvaient l'être n'étaient pas programmés et que 94 % des fonds qui pouvaient être versés ne l'étaient pas.

Rappelons brièvement ce que sont les fonds structurels européens programmés et mis en œuvre sur une base pluri-annuelle (actuellement la période 2000-2006).

Réformée au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, la politique régionale de l'Union européenne met en jeu une enveloppe financière considérable (195 milliards d'euros au total soit le deuxième budget communautaire après celui de l'agriculture) qui bénéficie à notre pays pour une part non négligeable (16 milliards d'euros soit 8 % du total).

Quatre fonds structurels (le fonds européen de développement régional ou FEDER, tout d'abord, pour un montant de 115 milliards d'euros, le fonds social européen ou FSE pour un montant de 60 milliards d'euros, le FEOGA-Orientation dit aussi FEOGA-O pour un montant de 17 milliards

d'euros, enfin l'instrument financier d'orientation sur la pêche ou IFOP pour un montant plus modeste de 1,1 milliard d'euros) financent :

– à hauteur de 94 % de leur montant des programmes liés à trois objectifs prioritaires : l'Objectif 1 (en faveur des zones en retard de développement) qui recueille près de 70 % de la dotation globale à travers le FEDER, le FSE, le FEOGA-O et l'IFOP, l'Objectif 2 (en faveur des zones en reconversion) qui recueille environ 11 % de la dotation à travers le FSE et le FEDER, l'Objectif 3 (en faveur du « développement des ressources humaines » par l'éducation, la formation et l'emploi) qui recueille un peu plus de 12 % de la dotation (à travers le FSE) .

– pour un montant d'environ 10 milliards d'euros (toujours sur la période 2000-2006) quatre programmes d'initiative communautaires ou PIC (INTERREG III, LEADER +, EQUAL, URBAN II).

Par ailleurs, un « fonds de cohésion » doté de 18 milliards d'euros permet la réalisation d'équipements structurants en Espagne, au Portugal, en Grèce et en Irlande.

Relevons que les Objectifs 1 et 2 sont « zonés » et « régionalisés » (les projets s'inscrivent, en France, dans le cadre des contrats de plan Etat-région, leur gestion est déconcentrée entre les mains des préfets de région). L'objectif 3 (géré, en France, par le ministère chargé du travail) fait l'objet, au contraire, de programmes nationaux sur l'ensemble des territoires non concernés par l'objectif 1.

S'agissant des PIC, INTERREG III –financé par le FEDER (4,8 milliards d'euros)- constitue un programme « zoné » avec trois volets (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale), EQUAL - financé par le FSE (2,8 milliards d'euros)- est un programme non zoné qui vise l'ensemble du territoire de l'Union avec des actions visant à lutter contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail (il est géré, en France, par le ministère chargé du travail), URBAN II –financé par le FEDER (700 millions d'euros)- est un programme « zoné » réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers, LEADER + -financé par le FEOGA-O (deux milliards d'euros) est un programme de développement local en milieu rural défini, dans chacun des pays de l'Union, à l'échelon national.

Quelle est la part -potentielle- de la France dans ce dispositif ?

On rappellera que les zones éligibles à l'Objectif 1 sont :

– les régions correspondant au niveau II de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS II) de l'Union européenne dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne ;

– les régions à très faible densité de population (moins de huit habitants par km²) ;

– les régions ultra-périphériques dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Trois catégories d'actions peuvent être financées par les fonds structurels au titre de l'Objectif 1 :

– les infrastructures de base, et notamment les infrastructures de transport ;

– les ressources humaines (développement de l'éducation et de la formation professionnelle) ;

– les aides aux PME et à l'artisanat.

En France, l'Objectif 1 concerne les départements d'Outre-mer –la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion– au titre des régions ultra-périphériques.

La Corse et trois arrondissements du Nord-Pas-de-Calais –Douai, Avesnes, Valenciennes– bénéficient d'un soutien transitoire jusqu'en 2005.

1,64 million d'habitants sont concernés.

3 254 millions d'euros sont alloués à la France en crédits d'engagement.

Les préfets de région sont les autorités de gestion et de paiement pour l'Objectif 1.

L'Objectif 2 concerne :

● Les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services (8,5 % de la population communautaire) qui doivent répondre à trois critères :

– un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ;

– une part d'emplois industriels supérieure à la moyenne communautaire ;

– un déclin de l'emploi industriel.

● Les zones rurales en déclin (5,2 % de la population communautaire) répondant à deux critères :

- une faible densité de population ;
- un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire.

● Les zones urbaines en difficulté (1,9 %) répondant à l'un de ces cinq critères :

– un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire ;

- un niveau élevé de pauvreté ;
- une situation environnementale dégradée ;
- un taux de criminalité et de délinquance élevé ;
- un faible niveau d'éducation.

● Les zones en crise dépendantes de la pêche (0,3 %).

● Les zones mixtes (2,1 %) combinant plusieurs des zones précitées.

Pour la programmation 2000-2006, 18,7 millions d'habitants sont concernés par l'Objectif 2 en France, soit 32,9 % de la population française. C'est une diminution de l'ordre de 25 % par rapport à la précédente génération de fonds.

La France reçoit 5,437 milliards d'euros au titre de l'Objectif 2.

Elle est le premier pays bénéficiaire avec 27 % des crédits disponibles au niveau de l'Union européenne, accordés à vingt et une régions de la métropole.

Les préfets de région sont, en principe, une fois encore les autorités de gestion et de paiement pour l'Objectif 2.

L'Objectif 3, non régionalisé, vise, on l'a vu, à favoriser l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes nationaux d'éducation, de formation et d'emploi.

La France reçoit 4,54 milliards d'euros au titre de cet objectif.

Un seul programme national commun à l'ensemble du territoire non couvert par l'Objectif 1 a été proposé à la commission avec des déclinaisons régionales.

Pour l'Objectif 3, le ministère de l'emploi et de la solidarité est l'autorité de gestion et de paiement.

L'Objectif 3 est divisé en un volet national et un volet régional. Le volet national mobilise 32 % des fonds, le volet régional 68 %.

Quelles règles générales gouvernent la procédure actuelle de gestion des fonds ?

Sur la base d'un **document unique de programmation** par région (s'agissant des Objectifs 1 et 2) négocié avec la Commission européenne (le DOCUP), la gestion et la paiement des fonds sont, en général, entre les mains du préfet de région qui s'appuie sur le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), lequel coordonne et anime l'ensemble du programme.

La DATAR dispose d'un pouvoir normatif, dispense des conseils, fournit aux SGAR un logiciel (PRESAGE).

D'ores et déjà, notons-le, des subventions globales peuvent faire l'objet d'une gestion déléguée. Cette gestion déléguée est à distinguer de la compétence globale qui a été confiée, à titre expérimental, par le Premier ministre, à la région Alsace depuis le 1^{er} janvier 2003.

Le ministère de l'Intérieur a communiqué à votre rapporteur la liste actuelle des autorités de gestion françaises sur les différents programmes communautaires.

LISTE DES AUTORITÉS DE GESTION FRANCAISES

Programme européen	Autorité de gestion
Objectif 1 Réunion Guadeloupe Martinique Guyane Corse Nord Pas de Calais	Préfets de région
Objectif 2 Toutes régions sauf Corse et DOM	Préfets de région Région Alsace
PNAT	DATAR

PNI	DATAR
Objectif 3	Ministère travail
EQUAL	Ministère travail
LEADER	CNASEA
INTERREG III A France Espagne France / Suisse Centre Sud / Rhin supérieur Pamina Lorraine / Sarre France-Royaume Uni	Conseil régional Aquitaine Préfet Franche-Comté Conseil régional Alsace Conseil général Bas-Rhin GIP transfrontalier Conseil régional Haute-Normandie
INTERREG III B Atlantique Nord Ouest Européen Caraïbes Océan indien	Conseil régional Poitou-Charentes Conseil régional NPC Conseil régional Guadeloupe Conseil régional Réunion
INTERREG III C Ouest	Conseil régional Nord-Pas de Calais
URBAN Clichy-Montfermeil Le Mantois Grigny-Viry Val de Seine Bastia Le Havre Strasbourg Grenoble Bordeaux	Préfet Ile-de-France Etablissement public (EPAMSA) Groupe d'intérêt public Préfet Ile-de-France Le Maire Le Maire Communauté urbaine Communauté d'agglo Préfet de région Aquitaine

Source : Ministère de l'Intérieur

On sait que dès son installation, le Gouvernement a souhaité mettre en œuvre trois types de mesures : un allègement des procédures, un renforcement de l'appui aux projets, une plus grande association des collectivités locales.

Sur le premier point, relevons la simplification des demandes d'aides, la mise en place de fonds de concours locaux pour anticiper l'arrivée des fonds communautaires, ainsi que la faculté pour le préfet de région ou le gestionnaire délégué des fonds de confier leur paiement au Trésor public.

Sur le second point, le gouvernement veut améliorer l'appui aux projets qui pourrait résulter d'un élargissement du champ d'intervention et

d'une simplification des programmes. Cette démarche nécessite, bien entendu, l'accord de la Commission européenne puisque les DOCUP ont été négociés avec cette dernière.

En second lieu, il s'agit d'améliorer « l'environnement » des porteurs de projets afin que ceux-ci bénéficient d'un véritable appui depuis la conception jusqu'à la réalisation.

Le troisième point est traité par le présent projet de loi : il s'agit d'élargir l'accès aux subventions globales (toute une partie d'un DOCUP pouvant faire l'objet d'une gestion déléguée à une collectivité locale dans son domaine de compétence).

L'article 35 de la réforme énonce ainsi qu'à titre expérimental, et dans le cadre d'une convention, l'Etat pourra confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse si elles en font la demande ou, si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000/2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

La convention précisera le programme, ainsi que les conditions dans lesquelles l'autorité retenue satisfait aux obligations de l'Etat résultant des règlements communautaires. A ce titre, pour l'ensemble des actions entrant dans le champ de l'expérimentation, et quel que soit le mode d'exercice qu'elle a choisi pour la conduire, la personne publique chargée de l'expérimentation supportera la charge des corrections et sanctions financières décidées à la suite des contrôles nationaux et communautaires ou par des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, sans préjudice des mesures qu'elle pourra mettre en œuvre à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée.

Cette charge sera une dépense obligatoire au sens du code général des collectivités territoriales.

La personne publique chargée de l'expérimentation adressera au représentant de l'Etat dans la région le bilan de l'expérimentation qui lui a été confiée, établi au 31 décembre 2005.

Le Gouvernement adressera, quant à lui, au cours du premier semestre 2006, un rapport au Parlement portant sur l'ensemble des expérimentations mises en œuvre au titre du présent article.

Propositions de votre commission :

A cet article votre commission proposera un amendement qui prévoit que les collectivités territoriales autres que les régions pourront, elles aussi, se voir confier la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de certains programmes communautaires sans que cette faculté ne soit nécessairement conditionnée par le refus de la région de participer à l'expérimentation.

Certes, l'expérimentation visée par le présent projet de loi vise principalement les régions afin de consacrer notamment le transfert de l'autorité de gestion et de paiement des fonds structurels à la région Alsace depuis le 1er janvier 2003. Cependant, l'Etat peut juger souhaitable d'appliquer le dispositif à d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales (voire un groupement d'intérêt public) et notamment aux départements.

On citera par exemple la gestion des programmes européens de l'Objectif 2 en Rhône Alpes qui s'appuie sur des dispositifs départementalisés.

Cet amendement ne modifie rien au fond de l'article 35 du projet de loi. Il entend simplement afficher l'égalité de vocation des différents niveaux de collectivité territoriale à bénéficier, si l'Etat le juge utile, d'une délégation globale de compétences pour la gestion des fonds structurels.

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

CHAPITRE V

Les plans départementaux d'élimination des déchets

Article 36

(Article L. 541-14 du code de l'environnement)

Transfert aux départements de la compétence d'élaboration du plan d'élimination des déchets

1. Rappel du droit existant

● Les règles de planification en ce qui concerne l'élimination des déchets sont largement fixées par des textes communautaires.

→ L'obligation communautaire résulte de trois directives qui se combinent à savoir la directive cadre n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, la directive n° 61/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux et la directive n° 94/62/CE du 20 décembre 1994 sur les déchets d'emballage.

→ La transposition en droit interne s'est effectuée par étapes successives :

– la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 sur les déchets, codifiée aux articles L. 541-1 à L. 541-50 du code de l'environnement, fixe les grands axes de la planification et est complétée par le décret n° 93-139 du 3 février 1993 relatif au plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) et le décret n° 93-140 du 3 février 1993 relatif aux plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés qui précisent les modalités d'élaboration et le contenu des plans. Ce dispositif arrête deux niveaux de planification, l'un départemental s'agissant des déchets ménagers et l'autre régional pour les autres déchets ;

– la loi n° 92-646 modifie la loi du 15 juillet 1975 et prévoit notamment que l'ensemble des départements français soit couvert par les plans dans les trois ans de parution du décret, soit en février 1996 ;

– ce délai n'ayant pu être respecté, il a été supprimé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui modifie également les procédures d'élaboration et le contenu de ces plans. La loi prévoit notamment que les conseils régionaux et les conseils généraux peuvent se voir, à leur demande, transférer la compétence d'élaboration de ces plans ;

– en conséquence, le décret, n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif au plan d'élimination des déchets industriels spéciaux et le décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996 relatif au plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés abrogent et remplacent les décrets de 1993. Ils intègrent les objectifs de la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 sur les déchets d'emballages et fixent de nouvelles règles d'élaboration pour les plans ;

– la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transfère aux régions la compétence d'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels (PREDIS) ;

– enfin, s'agissant de la Corse, l'article 28 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse opère le transfert de compétences au bénéfice de la collectivité territoriale de Corse, tant pour le plan d'élimination des déchets industriels spéciaux, que pour les plans d'élimination des déchets ménagers. Il est même prévu que ces plans puissent être, à l'initiative de l'Assemblée de Corse, réunis en un seul document.

Au titre des mesures transitoires, il est prévu que l'Etat achève le PREDIS actuellement en cours d'élaboration.

S'agissant du PDEDMA, la révision effectuée en décembre 2002 a été interdépartementale.

● Les objectifs en matière d'élimination des déchets sont fixés par l'article L. 541-1 du code de l'environnement et ils portent sur :

– la prévention ou la réduction de la production des déchets ou de leur nocivité, en agissant sur la fabrication et la distribution des produits ;

– l'organisation du transport des déchets, en le limitant en distance et en volume ;

– la valorisation des déchets par réemploi ou recyclage afin d'obtenir des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;

– l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets et des moyens mis en œuvre pour prévenir ou compenser ses effets préjudiciables.

Le code de l'environnement prévoit trois catégories de plans de gestion de déchets :

– des plans nationaux, prévus à l'article L. 541-11 du code de l'environnement, pour certaines catégories de déchets définis par décret ;

Seuls les déchets contenant ou contaminés par des PCB (polychlorobiphényles) font l'objet d'un tel plan, en application des articles 7-5 et 7-6 du décret n° 2001-63 du 18 janvier 2001. Il a été approuvé par arrêté ministériel du 26 février 2003.

– des plans régionaux, prévus à l'article L. 541-13 du code de l'environnement, pour les déchets industriels spéciaux ;

Les plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS) ont été approuvés dans toutes les régions, à l'exception de la Corse, de la Guadeloupe et de la Guyane. Par ailleurs, le PREDIS de la région Aquitaine a été annulé.

– des plans départementaux, prévus à l'article L. 541-14 du code de l'environnement, pour les déchets ménagers et assimilés.

Tous les départements français sont couverts par un plan d'élimination des déchets ménagers, et il existe deux plans interdépartementaux pour la Drôme, l'Ardèche et la Corse. Fin septembre 2003, on recense quatre plans adoptés qui ont fait l'objet d'une annulation par le juge administratif. Il s'agit des Alpes-Maritimes (annulation le 28 mars 2000), des Bouches-du-Rhône (annulation le 24 juin 2003), de la Gironde (annulation le 2 mars 2000) et du Var (annulation le 18 avril 2000).

Les motifs d'annulation invoquent des vices de procédure lors de l'élaboration du plan (avis d'enquête publique affiché dans un nombre de lieux insuffisants, consultation d'organismes dans des conditions irrégulières) ou des motifs liés au contenu du plan (caractère imprécis de l'inventaire, absence de hiérarchisation des besoins en fonction des objectifs de valorisation...).

2. Les modifications introduites par l'article 36 du projet de loi à l'article L. 541-14 du code de l'environnement

L'article L.541-14 traite plus particulièrement du contenu et des modalités d'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et autres (PDEDMA). Ceux-ci ont pour objet d'orienter et de coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés, en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

● **Le 1°** de cet article complète le paragraphe I de l'article L. 541-14 du code de l'environnement qui fixe le principe d'un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers ou assimilés pour chaque département.

La modification proposée pose le principe d'un plan régional pour la région d'Ile-de-France, alors que jusqu'à présent le périmètre retenu était départemental. En raison du contexte particulier à cette région, caractérisée, de façon homogène, par la densité de son urbanisation, hormis sans doute en Seine-et-Marne, il convient de promouvoir la région en tant qu'instance de conception et de coordination en matière d'élimination des déchets ménagers. Les solidarités interdépartementales sont fortes et il s'agit également de prendre en compte les particularités de la zone centrale (Paris et la Petite Couronne), dans laquelle il est impossible d'implanter des zones de stockage de déchets.

● **Le 2°** de cet article réécrit le paragraphe V de l'article L. 541-14 relatif à la procédure d'élaboration du plan départemental en transférant cette compétence du préfet au président du conseil général, alors que ce transfert était jusqu'à présent facultatif, et à la demande du conseil général. S'agissant de l'Ile-de-France, c'est le président du conseil régional qui devient l'autorité compétente.

Actuellement, le conseil général a pris la compétence dans 13 départements : Aisne, Creuse, Lozère, Haute-Marne, Mayenne, Meuse, Morbihan, Haut-Rhin, Somme, Tarn et Garonne, Essonne, Réunion, Val d'Oise. Les Bouches-du-Rhône devrait la prendre dans les prochaines semaines.

Une étude réalisée en 2001 par l'ADF, avec le soutien financier de l'ADEME, DEXIA et Eco-Emballages sur les politiques de gestion des déchets menées par les départements a montré que le choix de la prise de compétence « plan » était motivé par une insatisfaction sur les orientations proposées en raison du manque d'ambition des préconisations ou de leur inadaptation au contexte local. Le manque de moyens mis à la disposition du préfet a également conduit ces départements à vouloir prendre la compétence.

L'étude a également montré qu'il n'y avait pas de relation entre la prise de compétence et l'implication du département dans la politique des déchets, ni avec les moyens financiers ou humains consacrés, ni avec l'application du plan.

Le transfert de la compétence d'élaboration des PDEDMA aux conseils généraux, approuvé par l'Assemblée des départements de France, tend à favoriser une meilleure implication des collectivités territoriales, qui ne se sentent pas suffisamment concernées par des plans élaborés par l'administration, notamment dans leur partie prospective qui fixe, à échéance de cinq à dix ans, les proportions de déchets qui devront être valorisées et éliminées, ainsi que les installations qui devront être créées. Il s'agit également, en impliquant davantage les conseils généraux, de favoriser les

solidarités, qui dépassent les strictes frontières administratives en prenant mieux en compte la réalité des bassins de vie.

Ce transfert doit permettre de rapprocher le niveau de planification de celui de la gestion des déchets ménagers afin notamment de favoriser les prises de décision pour l'installation de nouveaux équipements.

Cette proposition constitue une première réponse au constat établi par l'ADEME et par le rapport de l'instance d'évaluation du service public des déchets, mise en place par le Commissariat général du plan, qui souligne le risque d'une pénurie dans les capacités de traitement de déchets, pour un certain nombre de départements d'ici quelques années. Même si le chiffre de 76 départements pouvant se trouver en situation de pénurie d'ici huit ans est sans doute surévalué, le constat d'ensemble demeure et justifie la proposition de transfert.

Les dépenses afférentes à ce transfert sont, d'une part, celles exposées pour l'élaboration et la révision d'un plan et, d'autre part, celles occasionnées pour son animation et son suivi.

L'animation du plan consiste à organiser une réunion par an et les coûts afférents sont limités. Il faut rappeler que, dans sa communication sur les déchets ménagers lors du conseil des ministres du 4 juin 2003, la ministre de l'écologie et du développement durable a indiqué que l'ADEME structurerait le réseau des observatoires régionaux qui fourniront des données aux départements concernés.

S'agissant de l'élaboration du plan, les études préalables sont en règle générale réalisées par un cabinet d'étude. L'ADEME soutient financièrement la réalisation de telles études et les conseils généraux pourront également en profiter. Actuellement, et même si le plan est réalisé par l'Etat, le conseil général participe souvent financièrement aux études.

Le ministère de l'écologie et du développement durable prend en charge les frais afférents à l'enquête publique, (honoraires du commissaire enquêteur, frais de publicité) ainsi que les frais de reproduction. 3 000 euros par département et par an peuvent ainsi être délégués aux préfetures. Pour l'élaboration d'un plan, 6 000 euros sont délégués à la préfeture concernée pour deux ans et les sommes correspondantes seront transférées aux départements.

Votre commission vous propose de préciser que les collectivités locales ou leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets sont associés à l'élaboration du projet de plan.

Il apparaît très important que cette obligation de concertation avec les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements fasse l'objet d'une affirmation de principe, au risque sinon d'aboutir à un plan qui soit inapplicable.

Les modalités d'organisation de cette concertation relèvent du domaine réglementaire et s'appuieront très certainement sur la commission consultative prévue par le paragraphe VI de l'article L. 541-14 et à laquelle participent d'ores et déjà des représentants des communes et de leurs groupements compétents en matière d'élimination. Mais rien n'interdit de renforcer cette concertation entre collectivités territoriales pour donner plus d'ambition et de force au document final.

● **Le 3°** de cet article complète le paragraphe VI de l'article L. 541-14 relatif à la composition de la commission consultative qui rend un avis sur le projet de plan d'élimination des déchets. Cette commission réunit des représentants des communes et de leurs groupements, du conseil général, de l'Etat, des organismes publics intéressés, notamment l'ADEME et les chambres consulaires, des professionnels concernés par la collecte et le traitement des déchets et des associations agréées de protection de l'environnement, désignés dans des conditions fixées par l'article 5 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996.

La modification proposée prévoit la représentation du conseil régional, s'agissant de la région d'Ile-de-France, puisque la compétence d'élaboration du plan lui est transférée.

Propositions de votre commission :

Votre commission vous soumet un amendement, qui poursuit un double objectif :

– d'une part, élargir la composition de la commission consultative aux représentants des associations de consommateurs, afin de les associer à l'élaboration du plan d'élimination des déchets. En effet, les consommateurs sont, à plus d'un titre, concernés par le problème des déchets : en tant que contribuables, ils paient pour l'élimination des déchets, et en tant que consommateurs, ils supportent, dans le prix final des produits, une partie des contributions versées à Adelphe ou Eco-emballages. Enfin, ce sont des partenaires incontournables, si on veut mettre en place des politiques efficaces de prévention des déchets à la source. En outre, la France ayant ratifié et transposé la convention d'Aarhus, il faut associer les usagers et les consommateurs à l'élaboration des plans et programmes ayant un impact en matière d'environnement ;

– d’autre part, préciser, toujours en ce qui concerne l’Ile-de-France, que les représentants des départements qui composent la région sont également membres de la commission consultative. Il s’agit de promouvoir des règles de concertation efficaces dès la phase d’élaboration du plan.

● **Le 4°** de cet article procède à la réécriture du paragraphe VII de l’article L. 541-14 qui énumère les collectivités et organismes auxquels le projet de plan est soumis pour avis. Il s’agit du conseil général, du conseil départemental d’hygiène et des conseils généraux des départements limitrophes, et il est indiqué que le projet de plan peut être éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis.

Il faut relever que l’article 7 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 prévoit également l’avis de la commission consultative chargée de l’élaboration du plan d’élimination des déchets industriels spéciaux, territorialement compétente.

Pour toutes ces consultations, le décret précité précise que le défaut de réponse dans un délai de trois mois vaut avis favorable.

Enfin, outre cette procédure d’avis, l’article 7 du même décret indique que le projet de plan est porté à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale intéressés.

La modification proposée par l’article 36 du projet de loi, d’une part, complète la liste des avis en prévoyant que le projet de plan est également soumis au représentant de l’Etat dans le département pour qu’il puisse s’assurer de la validité du plan au regard des exigences communautaires et, pour la région d’Ile-de-France, elle ajoute l’avis des conseils généraux.

D’autre part, il est prévu que si l’Etat élabore le plan, en application de l’article L. 541-15 du code de l’environnement, c’est à dire dans le cas où l’autorité compétente n’a pas adopté ce plan dans un délai de dix-huit mois, ce projet de plan doit alors être également soumis pour avis au conseil général ou, pour la région d’Ile-de-France, au conseil régional.

● **Le 5°** de cet article modifie le paragraphe VIII de l’article L. 541-14 qui prévoit que le projet de plan est soumis à enquête publique puis approuvé par l’autorité compétente afin de préciser que le plan est approuvé par délibération du conseil général ou, en région d’Ile-de-France, par délibération du conseil régional.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l’adoption de cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 37
(Article L. 541-15 du code de l'environnement)

**Modalités de mise en œuvre et conditions de révision des plans
d'élimination des déchets**

L'article L. 541-15 du code de l'environnement traite de la mise en œuvre des plans d'élimination des déchets ménagers et des conditions de leur révision.

- S'agissant de la mise en œuvre de ce plan, il faut rappeler qu'il s'agit d'un document d'inventaire et de synthèse, qui se veut prospectif et a pour objectif d'orienter mais surtout de coordonner l'ensemble des actions à mener, tant de la part des pouvoirs publics que des organismes privés, pour répondre aux objectifs définis à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

L'article L.541-15 prévoit simplement que les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de l'élimination des déchets doivent être compatibles avec les plans. Il ne s'agit pas d'une obligation de conformité au plan.

Par ailleurs, cet article prévoit que les prescriptions applicables aux installations existantes doivent être rendues compatibles dans un délai de trois ans, s'agissant des PREDIS et des PDEDMA et de cinq ans pour les plans d'élimination nationaux.

Ainsi, les plans n'ont pas de valeur contraignante au regard des décisions des collectivités locales en matière de choix du lieu de traitement, en particulier au regard de l'application des dispositions de libre concurrence préconisées par le code des marchés publics.

Le 1^o de l'article 37 propose de supprimer ce deuxième alinéa, qui est parfois interprété dans un sens trop restrictif, notamment pour limiter le périmètre d'approvisionnement de telle ou telle installation de déchets, si le plan prévoyait une réduction de l'importation de déchets dans le département. Cette disposition ne prévoyant pas de procédure contradictoire pour permettre à l'exploitant d'une installation de présenter ses arguments, ce dernier pouvait être contraint de renoncer à une partie de ses marchés d'approvisionnement, ce qui faisait peser des risques sur l'équilibre économique de l'entreprise.

- Les conditions de révision des PREDIS et des PDEDMA sont arrêtées par le troisième alinéa de l'article L. 541-15 du code de l'environnement. La révision doit être conduite selon une procédure identique à celle de leur adoption.

● Enfin, le dernier alinéa renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour la définition des règles d'élaboration, de publication et de révision de ces plans, notamment les modalités de consultation du public, les mesures de publicité à prendre et la procédure simplifiée de révision d'un plan, dès lors que l'économie générale de ce dernier n'est pas remise en cause.

Ce décret doit également fixer les conditions dans lesquelles l'Etat se substitue à la région, lorsque celle-ci n'a pas élaboré son PREDIS, dans un délai de dix-huit mois, après y avoir été invitée.

Le 2° de l'article 37 procède à une réécriture de cet alinéa pour prévoir le cas où le préfet demande au président du conseil général, et dans la région d'Ile-de-France, au président du conseil régional, de procéder à une nouvelle délibération sur le plan ou à sa révision. Il élargit ensuite la procédure de substitution prévue lorsqu'une région n'adopte pas son PREDIS au cas où un département serait défaillant pour l'adoption du PDEDMA.

Cette disposition est particulièrement importante puisqu'en tout état de cause, l'Etat reste responsable de l'application de la réglementation, notamment au plan communautaire, en matière d'élimination des déchets, et doit pouvoir en imposer le respect y compris aux autorités décentralisées.

On peut rappeler que le 2 mai 2002, la France a été condamnée aux dépens par la Cour de justice des communautés européennes pour des manquements divers relatifs aux plans de gestion des déchets :

– absence de couverture de l'ensemble du territoire national par des plans de gestion des déchets (quelques plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés n'étaient à cette date toujours pas réalisés ainsi que quelques plans régionaux d'élimination des industriels spéciaux) ;

– absence de prise en compte de certains types de déchets :

. PCB (polychlorobiphényles) ;

. Déchets d'activité de soin pour certaines régions ;

. Déchets ménagers spéciaux pour quelques départements ;

– absence de chapitre sur les emballages dans les PDEDMA.

Après une première réponse de la France en date du 6 novembre 2002, la commission a mis la France en demeure de respecter l'arrêt. A cette mise en demeure, les autorités françaises ont apporté des réponses aux manquements évoqués.

1) Premier manquement : caractère incomplet de la couverture géographique des plans déchets

Les autorités françaises ont signalé qu'en ce qui concerne les déchets ménagers et assimilés, l'ensemble des départements avaient approuvé un plan de gestion des déchets et qu'en ce qui concerne les déchets industriels spéciaux, seuls ceux de la Corse, où le plan régional sera cependant prochainement adopté, ne sont pas pris en compte dans un document de planification. En effet, pour la Guadeloupe et la Guyane, le PDEDMA prend en compte les véhicules hors d'usage qui sont les principaux DIS produits sur ces îles.

2) Deuxième manquement : le défaut de couverture matérielle de certains déchets

Les autorités françaises ont fait valoir que ce grief se trouvait levé dans la mesure où le plan national des déchets contenant des PCB et PCT, approuvé par arrêté ministériel du 26 février 2003, avait été transmis à la commission et que les déchets d'activité de soins étaient traités dans un document de planification sur l'ensemble des régions. A la suite des révisions nouvelles adoptées, le cas des déchets ménagers spéciaux est aussi traité sur l'ensemble des départements.

3) Troisième manquement : l'absence de chapitre relatif aux emballages

Quand au grief relatif à l'absence de chapitre relatif aux déchets d'emballage, il a été répondu à la commission que compte tenu de la transcription des obligations issues de l'article 14 de la directive 94/62, les objectifs de valorisation des emballages inscrits dans ladite directive sont systématiquement intégrés dans les plans départementaux en application de l'article 2 d) du décret du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Les dispositions concernant les déchets d'emballages se trouvent bien dans les plans, notamment dans les chapitres diagnostic, contraintes et opportunités, objectifs, organisation.

Il a été en outre demandé aux départements d'établir la synthèse des dispositions relatives aux emballages, contenues dans leur plan, afin de les transmettre spécifiquement à la Commission européenne.

Propositions de votre commission :

Votre commission vous propose de prévoir également que le préfet puisse demander à une région une nouvelle délibération ou la mise en révision de son projet de plan d'élimination des déchets industriels spéciaux. Cette faculté n'est, à ce jour, pas formellement prévue, ce qui laisse penser que le préfet, s'agissant du PREDIS, ne peut que se substituer au président du conseil régional pour réviser ce plan, ce qui nuit à la souplesse du dispositif.

En outre, il convient d'autoriser le préfet à élaborer un nouveau projet de plan (PREDIS ou PDEDMA), si, en cas d'annulation, l'autorité compétente sollicitée s'avère défailante.

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

Article additionnel après l'article 37
(Article L. 541-13 du code de l'environnement)

**Demande de nouvelle délibération ou de mise en révision
d'un PREDIS par le préfet**

Cet article additionnel que votre commission vous propose d'adopter opère une mise en cohérence technique à l'article L. 541-13 du code de l'environnement relatif au contenu et aux modalités d'élaboration du plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux.

Par coordination avec la modification proposée à l'article 37 du projet de loi, il autorise le préfet à demander au président du conseil régional une nouvelle délibération sur le projet de plan ou sa mise en révision.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article additionnel.</p>
--

Article 38

Dispositions transitoires

Cet article prévoit que les plans d'élimination des déchets ménagers ou assimilés en cours d'élaboration ou en révision à la date de publication de la présente loi restent soumis aux dispositions en vigueur à cette date.

De plus, il précise que ces plans et ceux déjà approuvés restent applicables jusqu'à leur révision, qui s'effectuera alors selon les dispositions des articles L. 541-14 et L. 541-15 du code de l'environnement, telles que modifiées par la présente loi.

En conséquence, les obligations des conseils généraux seront alors :

– la révision des plans approuvés, au plus tard dix ans après leur approbation, en application de l'article 10 du décret 96-1008 du 18 novembre 1996 ;

– le cas échéant, la relance du processus, en cas d'annulation d'un plan ou d'une révision par le juge ;

– la présentation au moins une fois par an devant la commission consultative du plan d'un rapport sur la mise en œuvre du plan.

Actuellement, le total des plans révisés et en cours de révision s'élève à 81 plans pour 83 départements (deux plans interdépartementaux) et huit départements disposent d'un plan approuvé pour la première fois depuis l'année 2000.

Seuls six départements ont approuvé leur plan avant 2000 et ne l'ont pas encore révisé. Il s'agit du Cher, des Côtes-d'Armor, de l'Indre, de la Seine-Maritime, du Tarn et de la Haute-Vienne.

A l'exception de ces six départements, les plans d'élimination des déchets ménagers n'auront pas à être révisés à court terme et la charge transférée aux départements ne devrait pas être trop importante.

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

TITRE III
LA SOLIDARITÉ ET LA SANTÉ

CHAPITRE III

Le logement social et la construction

Article 49

(Articles L. 301-3, L. 301-5-1 à 301-5-3 (*nouveaux*), L. 302-1, L. 303-1, L. 312-2-1 (*nouveau*), L. 321-1-1 (*nouveau*) et L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation)

Délégation des aides à la pierre aux départements et aux EPCI

Cet article organise les conditions dans lesquelles l'Etat pourra déléguer à certaines collectivités territoriales la gestion des aides à la pierre en faveur du logement locatif social et privé.

● **Le paragraphe I** inscrit le principe de cette délégation à l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation et énumère les aides publiques dont la gestion pourra être confiée aux collectivités territoriales.

Les collectivités susceptibles d'être délégataires de ces aides seront les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de communes de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et, pour le reste du territoire, les départements.

En premier lieu, les aides à la construction en faveur des logements sociaux sont concernées par la délégation de compétence. Il s'agit, en pratique, des prêts aidés de l'Etat comme les prêts locatifs à usage social (PLUS), les prêts locatifs aidés (PLA) ou les prêts locatifs sociaux (PLS). Par ailleurs, les primes à l'amélioration de l'habitat à usage locatif social (PALULOS) seront comprises dans cette enveloppe, tout comme les aides pour la destruction des logements sociaux, à l'exception des crédits distribués par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine instituée par la loi du 1^{er} août 2003.

Les aides à la rénovation de l'habitat privé, transitant aujourd'hui par la voie de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), seront également confiées aux collectivités locales tout comme les crédits destinés à la création de places d'hébergement.

Dans les départements et territoires d'outre-mer **uniquement**, les aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété seront déléguées. En effet, dans les DOM-TOM, la ligne budgétaire unique (LBU) finance les aides pour le logement locatif social et les aides directes à l'accession (les « logements évolutifs sociaux »). Il est donc normal que dans ces collectivités la délégation de compétence englobe le financement de l'accession sociale.

En revanche, en métropole, les aides à l'accession sont constituées du prêt à taux zéro (PTZ) et des garanties accordées pour le prêt à l'accession sociale (PAS). Or, la distribution de ces aides est réalisée par le circuit bancaire car les aides de l'Etat sont distribuées aux banques, qui les attribuent ensuite aux ménages y ayant droit.

L'octroi aux collectivités territoriales de la faculté de gérer ces aides nécessiterait donc une remise à plat complète du système du PTZ et des PAS.

Au total, à titre d'illustration, dans le projet de loi de finances pour 2004, l'ensemble des crédits du ministère du logement susceptibles d'être délégués aux collectivités atteint un montant de 774 millions d'euros.

Crédits « délégués » dans le PLF 2004

Insalubrité et saturnisme (moyens de fonctionnement)	qualité de service	PLAI-PLUS-PALULOS-logement d'urgence	surcharge foncière	études, suivi- animation et MOUS	démolition	RHI	ANAH	Total aides à la pierre	Total crédits « délégués »
34-40/10	ex 65-48/02	65-48/10	ex 65-48/20	ex 65-48/50	ex 65-48/60	65-48/70	65-48/90	65-48	(65-48 + 34-40/10)
13	362					7	392	761	774

Source : Ministère du logement

(en millions d'euros)

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2004 arrête à 287,5 millions d'euros le montant des autorisations de programme et à 173 millions d'euros le montant de crédits de paiement inscrits au budget du ministère de l'outre-mer pour le logement social.

La faculté de déléguer la gestion des crédits aux collectivités locales est accompagnée d'une déconcentration aux préfets de région du pouvoir de répartition des crédits.

Le montant total des aides susceptibles d'être déléguées, est fixé en lois de finances dans les crédits du ministère de logement. Dans le cadre de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est envisagé de créer une « action » spécifique pour ces crédits déléguables.

Le montant des crédits des aides à la pierre est ensuite réparti entre les régions en fonction de données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements et de la situation du marché locatif. Le montant de la dotation régionale ainsi déterminé est notifié au préfet de région.

Dans un deuxième temps, le préfet de région, assisté du comité régional de l'habitat (instance nouvelle créée par le paragraphe IX du présent article), répartit les crédits entre les EPCI et, pour le reste du territoire, les départements qui ont conclu une convention de délégation avec l'Etat.

Si le département n'a pas conclu de convention de délégation avec l'Etat, le préfet de région détermine le montant des crédits directement affectés par le préfet de département ou par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) à des opérations situées hors du territoire des EPCI ayant conclu une convention. Le préfet de département doit alors tenir compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDAPLPD) et des programmes locaux de l'habitat (PLH).

● **Le paragraphe II** précise les conditions dans lesquelles il pourra être procédé à la délégation de compétences.

L'article L. 301-5-1 (*nouveau*) du code de la construction et de l'habitation **est relatif aux modalités de délégation pour les EPCI**. La délégation est mise en oeuvre au moyen d'une convention passée entre un EPCI disposant d'un programme local de l'habitat (PLH), à sa demande, et l'Etat. Cette délégation attribue à ces établissements le pouvoir de décider de l'attribution des aides à la pierre citées au premier paragraphe et de procéder à leur notification aux bénéficiaires.

L'élaboration d'un PLH constitue donc une condition *sine qua non* pour les EPCI pour pouvoir être délégataires de cette compétence dans la mesure où c'est le PLH qui fixera les objectifs de la politique de l'habitat sur son territoire. La délégation de compétences est attribuée pour mettre en oeuvre ces objectifs.

La convention est conclue pour une durée de six ans renouvelable. Elle fixe **le montant prévisionnel** des droits à engagement alloués par l'Etat à l'EPCI et les crédits que ce dernier attribuera aux actions de politique du logement.

Au sein de ces droits à engagement, la convention devra distinguer les crédits en faveur de l'habitat privé qui sont versés directement par l'ANAH en application des décisions prises par l'EPCI, des crédits dont la gestion directe est assurée directement par l'EPCI.

La convention devra également définir, en fonction de la nature et de la durée prévisionnelle de réalisation des opérations, les modalités de versement des crédits de paiement. Elle précisera également les modalités du retrait éventuel des droits à engagement, ainsi que les conditions de reversement des crédits de paiement non consommés.

Le troisième alinéa est relatif au montant des crédits délégués et aux obligations de l'Etat. Le texte précise que le montant des crédits de paiement est fixé chaque année en fonction des engagements constatés les années précédentes et des engagements prévisionnels de l'année considérée.

Votre commission souligne la grande imprécision de cette formulation et la faiblesse des contraintes qui en résulteront en termes d'engagements financiers pour l'Etat. Dans la mesure où les crédits en faveur de l'habitat ne seront pas transférés mais délégués, ils ne seront pas concernés par les nouvelles dispositions constitutionnelles de l'article 72-2 de la Constitution qui disposent que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* » et que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* »²⁰.

Le système apparaît donc déséquilibré dans la mesure où ces conventions devront organiser le financement d'actions dont le cadre de réalisation est généralement pluriannuel. En effet, la construction de logements locatifs sociaux prend généralement entre quatre et cinq ans. Or, le montant des droits à engagement affectés à l'EPCI est qualifié de prévisionnel. Rien ne garantit donc le maintien d'un niveau de crédits de paiement suffisant pour honorer les engagements pris les années précédentes.

En effet, le texte se contente d'imposer une clause de rendez-vous annuel entre le préfet de région et le président de l'EPCI pour déterminer le montant des crédits de paiement pour l'année à venir qui sera fixé en fonction des engagements constatés les années précédentes et des engagements prévisionnels de l'année considérée.

²⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Ce déséquilibre provient du type de « décentralisation » choisie pour la politique du logement car la délégation de compétences implique que les crédits restent des crédits d'Etat.

Il n'en reste pas moins que cette convention offrira une faculté non négligeable aux collectivités délégataires car les crédits délégués **seront complètement fongibles**, ce qui donne une certaine souplesse et permettra de réaffecter les crédits en fonction du rythme des réalisations et des ajustements des objectifs de la politique de l'habitat.

La convention devra également définir, en accord avec la Caisse des dépôts et consignations, l'enveloppe de prêts sur fonds d'épargne que celle-ci pourra affecter aux opérations prévues dans la convention.

Dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, la convention pourra adapter les conditions d'octroi des aides de l'Etat selon les secteurs géographiques et en raison de particularités locales et démographiques et de la situation du marché du logement. En effet, toutes les aides à la pierre font l'objet de règles fixées au niveau national. Le texte prévoit donc d'ouvrir une marge de manœuvre aux collectivités locales afin qu'elles puissent s'adapter aux conditions locales. A titre d'exemple, sur les règles liées au prêt locatif à usage social (PLUS), une collectivité peut souhaiter baisser les plafonds de loyer afin de s'ajuster aux profils des demandeurs sur une opération donnée et, au contraire, relever les plafonds sur une autre opération compte tenu de la situation du marché local.

Cette adaptation peut porter soit sur des conditions géographiques particulières, un marché locatif très tendu par exemple, soit sur les caractéristiques des ménages à accueillir, liées par exemple à l'implantation d'une activité nécessitant un profil de personnel particulier.

La convention devra prévoir les conditions dans lesquelles l'organe exécutif de l'EPCI peut signer au nom de l'Etat les conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL). La signature de ces conventions, où sont notamment fixés les loyers-plafonds des logements concernés et leurs conditions d'occupation sociale, est indispensable pour qu'un logement soit reconnu comme un logement social et puisse bénéficier de l'aide à la pierre et de la TVA à taux réduit.

La convention de délégation devra ainsi fixer, compte tenu du contexte local, les règles que la collectivité devra respecter dans les conventions APL, notamment les loyers-plafonds à y inscrire et que l'organisme signataire n'aura pas le droit de dépasser. En outre, cette compétence permettra à un EPCI de prévoir dans la convention APL d'une opération particulière un loyer-plafond inférieur, par exemple si l'établissement public apporte, dans ce but précis, un montant supérieur d'aides à la pierre pour la réalisation de cette opération.

Votre commission note néanmoins que cette disposition pourra poser des problèmes d'articulation avec le futur dispositif de conventionnement global qui devrait être proposé avec le projet de loi « *un logement pour tous* ». Ce conventionnement global, qui lierait l'Etat et les bailleurs sociaux qui le demanderont, et qui pourrait englober tout le patrimoine d'un bailleur (ce qui peut concerner plusieurs régions), permettrait la remise en ordre périodique des loyers. Dans ce cadre, il convient de garantir aux collectivités, qui auront convenu d'un loyer maximum avec un bailleur social pour une opération donnée, que l'Etat ne va pas modifier le loyer dans le cadre d'un conventionnement global ultérieur avec le bailleur. Par ailleurs, il sera de la responsabilité de l'Etat de veiller à la cohérence entre le conventionnement global et les règles, convenues avec les collectivités dans la convention de délégation, qui tiendront compte du marché local.

La convention fixera également les conditions de délégation de tout ou partie du contingent de réservation de logements locatifs sociaux dont dispose le préfet de département sur le territoire de l'établissement public. L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'un décret détermine, entre autres, les limites et les conditions de réservation des logements locatifs sociaux par le préfet de département au profit des personnes prioritaires, notamment mal-logées ou défavorisées. A ce titre, l'article R. 441-5 du même code précise que le quota préfectoral ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat. Il convient de noter que ce quota est un maximum et qu'il appartient au préfet de fixer conventionnellement avec chaque organisme le pourcentage de logements réservés au titre de ce contingent.

Votre commission approuve cette disposition qui donne des marges de manœuvre supplémentaires aux élus locaux pour mener leur politique de l'habitat. Dans la mesure où les EPCI et les départements auront la responsabilité de mener les politiques du logement social, il apparaît logique de leur confier plus de pouvoirs dans le domaine de l'attribution des logements locatifs sociaux.

Toutefois, votre commission note que cette faculté de délégation appelle d'autres modifications législatives. En effet, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a modifié assez profondément les conditions d'attribution des logements sociaux et mis en place des conférences intercommunales du logement en fonction des bassins d'habitat. Par ailleurs, des accords départementaux doivent être, aux termes de cette loi, signés entre le préfet et les bailleurs sociaux afin de prévoir, pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution des logements sociaux aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. Le préfet se situe au centre de ce dispositif dans la mesure où il a le pouvoir d'imposer aux organismes HLM un délai dans lequel des familles prioritaires, qui n'ont pas obtenu un logement, doivent être logés.

Ainsi, une délégation de pouvoir aux élus doit être accompagnée d'une remise à plat complète du système afin de garantir que la question du logement des personnes les plus défavorisées soit prise en compte dans les attributions de logement sociaux.

Enfin, la convention de délégation pourra également fixer les conditions de mise en oeuvre de l'article 55 de la loi SRU, qui fixe des obligations de construction de logements sociaux à certaines communes qui ne disposent pas d'un minimum de 20 % de logements sociaux.

L'article L. 301-5-2 (*nouveau*) du code de la construction et de l'habitation **est relatif aux modalités de délégation pour les départements.**

Le dispositif retenu est sensiblement le même que pour les EPCI, à quelques nuances près. La convention devra en premier lieu fixer les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et devra préciser, en tenant compte du PDAPLPD et des programmes locaux de l'habitat, les objectifs de la politique de l'habitat dans le département, sur le modèle de ce que font les EPCI avec le programme local de l'habitat. Ces objectifs préciseront les actions de réalisation, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux et de création de places d'hébergement et les actions en faveur de l'habitat privé, notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) dont la liste sera précisée dans la convention.

Par ailleurs, la convention définira les actions en matière de lutte contre l'habitat indigne et arrêtera la liste des opérations de résorption de l'habitat insalubre à réaliser. Ces objectifs et actions devront être détaillés par zones géographiques.

Les autres prescriptions de la convention liant l'Etat et les départements seront similaires à celles qui seront passées entre l'Etat et les EPCI, à l'exception de la mise en oeuvre des dispositions de l'article 55 de la loi SRU, qui ne concerne pas les départements.

Enfin, l'article précise que, si un EPCI signe une convention de délégation avec l'Etat alors qu'une convention conclue par un département est en cours d'exécution, un avenant est signé avec le département pour retrancher, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante, les dispositions concernant ledit EPCI.

Cette disposition donne donc une primauté aux EPCI en matière de délégation de compétences pour la mise en oeuvre de la politique de l'habitat.

L'article L. 301-5-3 précise que l'ensemble des dispositions des articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 sont applicables dans les départements et régions d'outre-mer, à l'exception des dispositions donnant compétence aux collectivités locales pour signer au nom de l'Etat les conventions régissant les logements ouvrant droit à l'APL, dans la mesure où cette aide n'existe pas dans les DOM-TOM.

● **Le paragraphe III** modifie l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation en adaptant les dispositions relatives aux programmes locaux de l'habitat.

En premier lieu, le PLH devrait désormais concerner systématiquement l'ensemble du territoire couvert par les communes membres de l'EPCL, alors qu'auparavant il pouvait seulement en couvrir une partie. Par ailleurs, pour faire coïncider la durée du PLH avec celle de la convention, il est prévu que **le programme local de l'habitat est désormais établi pour une durée de six ans.** Cet article ajoute également que le PLH fixe les objectifs pour répondre à la demande en matière de places d'hébergement et pour favoriser le renouvellement urbain.

Enfin, l'article du code est complété par sept nouveaux alinéas, qui, en fait, existaient déjà auparavant mais qui n'avaient qu'une valeur réglementaire.

Le programme local de l'habitat devra ainsi comporter un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement, analysant l'offre de logements et l'offre foncière. Il devra indiquer les moyens à mettre en oeuvre pour répondre à la demande, dans le respect de la mixité sociale, et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :

- les objectifs d'offre nouvelle ;
- les actions à mener en matière d'amélioration et de réhabilitation du parc existant, les opérations programmées de l'habitat et les opérations de résorption de l'habitat insalubre ;
- les opérations de renouvellement urbain impliquant la destruction et la reconstruction de logements sociaux et la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées ;
- les réponses apportées pour les personnes défavorisées ou mal-logées ;

Au total, le programme local de l'habitat devra faire l'objet d'un programme d'actions décliné par secteurs géographiques.

● **Le paragraphe IV** abroge deux articles du code devenus sans objet. Il abroge tout d'abord l'article L. 302-4 qui prévoyait les conditions dans lesquelles l'Etat pouvait apporter une aide aux EPCI pour les aider à remplir les objectifs du PLH, notamment pour permettre aux communes de respecter le quota de 20 % de logements locatifs sociaux. Cet aspect sera désormais traité dans le cadre de la convention de délégation.

L'article L. 302-4-1, prévoyant la possibilité pour une commune seule de réaliser un PLH en cas de carence de l'EPCI, est abrogé car ses dispositions sont désormais contraires avec celles contenues dans le projet de loi qui précise que le PLH couvre l'ensemble du territoire des communes membres de l'EPCI.

● **Le paragraphe V** supprime l'article L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation, dont la rédaction est issue de la loi relative au pacte de relance pour la ville, qui fait obligation aux communes comprenant sur leur territoire une zone urbaine sensible d'élaborer un PLH dans les deux ans suivant le classement du quartier en zone urbaine sensible. Cette suppression est de conséquence avec celle de l'article L. 302-4-1 puisque désormais seuls les EPCI peuvent élaborer un PLH.

● **Le paragraphe VI** complète l'article L. 303-1 relatif à la mise en oeuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Il insère ainsi un nouvel alinéa qui prévoit que lorsqu'un EPCI ou un département a conclu une convention de délégation de compétences avec l'Etat, il signe, en lieu et place du représentant de l'Etat, les conventions de mise en oeuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

● **Le paragraphe VII** procède à la modification d'un intitulé et d'un titre de section du code de la construction et de l'habitation pour tenir compte des modifications introduites par le projet de loi. Il insère également un nouvel article L. 312-2-1 dans le même code qui pose le principe général selon lequel les collectivités territoriales et les EPCI peuvent, en complément ou indépendamment des aides de l'Etat, apporter des aides financières pour la politique du logement. Il s'agirait des aides pour la réalisation, la réhabilitation ou la démolition de logements locatifs, pour la création de places d'hébergement ainsi que pour des opérations de rénovation urbaine incluant notamment la gestion urbaine et les interventions sur les copropriétés dégradées.

Par ailleurs, ces mêmes collectivités peuvent apporter des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et, sous conditions de ressources, aux accédants à la propriété. Ces aides peuvent enfin venir en complément des aides personnelles au logement.

Pour les aides à l'amélioration de l'habitat, les collectivités locales pourront conclure une convention avec l'ANAH pour la gestion des aides aux propriétaires bailleurs et occupants.

● **Le paragraphe VIII** a trait au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et insère un nouvel article (L. 321-1-1) dans le chapitre relatif à son fonctionnement. Afin de tirer les conséquences de la délégation de compétences au profit des collectivités locales, il est prévu que sur le territoire des EPCI et des départements ayant conclu une convention de délégation, il pourra être créé une ou plusieurs commissions d'amélioration de l'habitat. Ces commissions, présidées par un représentant des collectivités délégataires, devront décider de l'attribution des aides en faveur de l'amélioration de l'habitat.

Par ailleurs, une convention conclue entre la collectivité territoriale et l'ANAH fixera les conditions de gestion par l'Agence des aides aux propriétaires privées. Cette convention pourra, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, arrêter les règles particulières d'octroi des aides gérées par l'ANAH en fonction de critères sociaux, économiques ou géographiques.

Le projet de loi va donc réformer en profondeur les conditions dans lesquelles l'Agence mène son action, les collectivités étant appelées à prendre une place plus importante dans la gestion et les décisions d'octroi des aides en faveur de l'habitat privé.

Le pouvoir décisionnel est donc transféré à la collectivité qui peut s'appuyer sur une commission locale pour attribuer ces aides, mais peut aussi le faire directement. L'ANAH conservera par contre la fonction d'expert sur l'ensemble des problématiques de rénovation du parc privé.

● **Le paragraphe IX** modifie le chapitre IV du titre VI du livre III du code de la construction et de l'habitation relatif au conseil départemental de l'habitat. Il substitue, logiquement, à ce comité un comité régional de l'habitat, qui disposera des mêmes attributions.

Le comité régional sera chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales. Il aura en charge le soin d'assister le préfet

de région dans sa mission de répartition des crédits entre les différentes collectivités délégataires et entre les départements.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités de fonctionnement et la composition de ce comité.

Dans les départements et régions d'outre-mer, ce comité conservera un caractère départemental.

● **Le paragraphe X** est une « disposition balai » qui vise à remplacer dans tous les textes législatifs le comité départemental de l'habitat par le comité régional de l'habitat.

● **Le paragraphe XI** abroge l'article 79 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relatif à la création des comités départementaux de l'habitat.

● **Le paragraphe XII** contient des dispositions transitoires et prévoit que jusqu'au 31 décembre 2006, les EPCI ne disposant pas d'un PLH ou ceux disposant d'un PLH dont les dispositions ne sont pas conformes avec les règles prévues par le présent projet de loi peuvent demander à conclure une convention de délégation pour une durée de trois ans. Cette convention ne pourra être, en conséquence, renouvelée que si l'EPCI s'est doté, entre temps, d'un PLH ou s'il l'a rendu conforme à ces nouvelles dispositions législatives.

Si un EPCI conclut une telle convention pour une durée de trois ans, cette dernière devra préciser les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et préciser les objectifs et moyens de la politique prévu sur son territoire.

Propositions de votre commission :

A cet article, votre commission a adopté douze amendements.

En premier lieu, outre deux amendements rédactionnels, votre commission vous propose d'étendre à tous les établissements publics de coopération intercommunale, sans condition de seuil de population, la possibilité de demander à conclure une convention de délégation pour la gestion des aides à la pierre. En effet, le projet de loi ouvre un droit pour certains établissements publics de coopération intercommunale de demander à

se voir confier la gestion des aides à la pierre, à condition de disposer des outils adéquats pour mener une politique du logement.

Ainsi, les EPCI devront disposer d'un programme local de l'habitat pour demander à conclure une convention de délégation. Ce programme devra définir les objectifs et les actions envisagées en matière de politique de l'habitat.

A partir du moment où un établissement public de coopération intercommunale dispose des outils pertinents pour mener une politique de l'habitat, il est tout à fait à même d'être destinataire de cette compétence. Il n'y a donc pas lieu de conditionner la faculté de délégation au respect d'un seuil démographique. Au surplus, le préfet de région, qui sera chargé de négocier et de signer pour l'Etat les conventions de délégation, garde une marge d'appréciation pour juger si un EPCI peut ou non être délégataire de la compétence.

Aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, votre commission a adopté deux amendements prévoyant que les montants des droits à engagement sur lesquels l'Etat s'engage dans le cadre de la convention de délégation ne sont pas prévisionnels mais fermes, sous réserve des dotations ouvertes par les lois de finances.

Votre commission vous propose par ailleurs, avec quatre amendements, de prévoir que les conventions de délégation, pour les EPCI et les départements, fixent l'échéancier de versement des crédits de paiement et que cet échéancier contribue également à la détermination du montant des crédits de paiement versé chaque année aux collectivités délégataires.

Il est prévu, pour les EPCI à titre transitoire et pour les départements, que la convention fixe les modalités de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat. En revanche, les établissements publics de coopération intercommunale qui disposent d'un programme local de l'habitat et qui ont signé une convention de la délégation ne sont pas tenus, en l'état actuel du projet de loi, de mettre en place un tel dispositif. En conséquence, la commission a souhaité harmoniser ce dispositif et préciser que c'est le programme local de l'habitat qui fixe les conditions de mise en place d'un système d'observation de l'habitat.

Votre commission vous propose également de préciser la faculté qu'auront les collectivités locales à donner des aides pour l'amélioration de l'habitat privé, en complément ou indépendamment des aides de l'Etat. Comme pour les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, la commission a adopté un amendement prévoyant que les aides au bénéfice des propriétaires occupants s'adressent aux personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond.

Enfin, votre commission note qu'il existe des risques d'incohérence entre les dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et celles contenues dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

En effet, l'article 49 prévoit, une procédure de délégation de compétences de l'Etat en faveur des EPCI et des départements pour la gestion des « aides à la pierre », **notamment des crédits liés à la destruction de logements.**

Or, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, établissement public national institué par la loi du 1^{er} août 2003, a également vocation à apporter des concours financiers conséquents (près de 1,2 milliard d'euros par an) au bénéfice des collectivités locales pour financer leurs opérations de requalification des quartiers en difficulté, notamment de démolitions/reconstructions de logements sociaux.

Or, les crédits de l'Agence ne sont pas « déléguables » aux collectivités locales, alors que ces dernières doivent fixer leurs objectifs en matière de renouvellement urbain, plus particulièrement dans le cadre du programme local de l'habitat ou des conventions de délégation.

La commission propose donc de permettre, en complément des conventions de délégation, un conventionnement ad hoc entre l'Agence et les collectivités susceptibles d'être délégataires.

L'amendement prévoit que cette convention délègue à ces collectivités la gestion des concours financiers attribués au titre des conventions pluriannuelles prévues à l'article 10 de la loi du 1^{er} août 2003.

Il prévoit enfin que le préfet de département, délégué territorial de l'Agence, signe ces conventions au nom de l'Agence et assure l'exécution et le suivi local des conventions de gestion et des conventions pluriannuelles.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 50

(Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, articles L. 115-3 et L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles, loi n° 2000-108 du 10 février 2000)

Décentralisation des fonds de solidarité pour le logement et élargissement de leurs missions

Cet article décentralise la gestion et le financement des fonds de solidarité pour le logement, institués en application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Il élargit par ailleurs la mission de ces fonds aux dettes relatives aux impayés de fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

● A cet effet, le **paragraphe I** modifie assez profondément la loi du 31 mai 1990.

Le 1° complète l'article 1^{er} de la loi précitée qui précise que toute famille qui éprouve des difficultés particulières en raison notamment de ressources trop faibles a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. Cette aide de la collectivité viserait désormais également à aider les familles à disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans ce logement.

Le 2° modifie en conséquence l'article 2, relatif au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDAPLPD), afin de tenir compte de l'élargissement des missions des fonds de solidarité pour le logement.

Le 3° adapte les dispositions relatives à l'élaboration du PDAPLPD. En premier lieu, l'élaboration et la mise en oeuvre du plan sont toujours confiées à l'Etat et au département. Toutefois, seraient associées désormais à l'élaboration du plan les autres personnes morales y ayant vocation (tels que les groupements de collectivités locales qui sont compétents en matière d'eau, d'électricité ou de gaz ainsi que les distributeurs d'eau et d'énergie et les opérateurs de services téléphoniques, les caisses de mutualité sociale agricole ou les caisses d'allocations familiales). Ces dispositions ont également pour conséquence d'exclure la participation des régions à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan.

La durée de validité du plan, trois ans, est maintenue.

Enfin, cet article supprime les dispositions qui prévoyaient qu'en l'absence d'accord entre le préfet et le président du conseil général pour renouveler le plan dans un délai de six mois suivant l'expiration du plan, le

plan était arrêté par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales. En effet, cette disposition n'avait jamais été appliquée.

Le 4° précise que le Président du Conseil général rend compte annuellement du bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement au comité responsable du PDAPLPD (généralement les conférences intercommunales).

Le 5° et le 6° modifient assez substantiellement le fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Le 5° pose le principe de création d'un fonds de solidarité pour le logement dans chaque département, alors qu'auparavant c'était le plan d'action qui l'instituait.

Par ailleurs, alors que c'était le plan d'action qui fixait les critères d'attribution des aides des fonds et leurs conditions d'intervention, ce sera désormais le règlement intérieur du fonds qui traitera de cette question. Ces aides sont réservées aux personnes en difficulté qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance, et désormais celles qui ne peuvent payer leurs factures d'eau, d'énergie ou de services téléphoniques.

Le nouveau dispositif précise que les FSL peuvent prendre en charge les dettes au titre des impayés de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone si leur apurement conditionne l'accès à un nouveau logement.

Enfin, l'article 6 de la loi de 1990 est complété par un nouvel alinéa qui dispose que le fonds peut également accorder une aide destinée à financer les surcoûts de gestion aux associations, aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, aux autres organismes à but non lucratif et aux unions d'économie sociale qui sous-louent des logements à des personnes en difficulté ou qui en assurent la gestion pour le compte des propriétaires. Cette aide pourra être également accordée, selon des critères financiers et sociaux déterminés dans le règlement intérieur du fonds à ces mêmes organismes et aux bailleurs sociaux qui louent directement des logements à des personnes en difficulté. Pour bénéficier de cette aide, ces organismes devront passer une convention avec le département. Cette aide ne pourra concerner les logements bénéficiant de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

Le 6° insère six nouveaux articles dans la loi du 31 mai 1990.

L'article 6-1 (*nouveau*) précise le contenu du règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement. Dans des conditions prévues par décret, ce règlement définira les conditions d'octroi des aides et les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds. Le règlement intérieur sera élaboré et adopté par le conseil général.

Par ailleurs, cet article reprend les dispositions, supprimées précédemment, contenues dans la dernière phrase du premier alinéa de l'article 6 (les conditions d'octroi des aides ne peuvent reposer que sur le niveau de ressources, la nature de ces ressources prises en compte sera déterminé par un décret en Conseil d'Etat) et au deuxième alinéa de ce même article (pas de condition de résidence préalable dans le département).

Il est précisé que l'octroi d'une aide du fonds de solidarité ne peut être subordonné à une contribution financière ou à une participation aux frais de dossier des bénéficiaires ou à une participation ou un abandon de créance du distributeur d'eau ou d'énergie ou de l'opérateur de services téléphoniques. De la même manière, aucune participation aux frais de dossier ou d'instruction ne pourra être exigée aux demandeurs d'une aide.

Enfin, le règlement intérieur devra prévoir des modalités d'urgence pour l'octroi des aides, dès lors que ces dernières conditionnent la signature d'un bail, qu'elles sont de nature à éviter des coupures d'eau, d'énergie ou de téléphone ou qu'elles concernent des demandeurs assignés à des fins de résiliation de bail.

L'article 6-2 (*nouveau*) est relatif aux modalités de saisine du fonds, qui étaient auparavant définies par le plan d'action. L'article précise que le fonds peut être saisi directement par toute personne ou famille en difficulté et, avec son accord, par toute personne ou organisme y ayant intérêt ou vocation (notamment les bailleurs), ainsi que par la section des aides publiques au logement, l'organisme payeur de l'aide au logement ou le préfet du département.

L'article 6-2 précise que toute décision de refus d'octroi d'une aide doit être motivée.

L'article 6-3 (*nouveau*) définit les conditions de financement du fonds de solidarité pour le logement. Ce financement est assuré par le département. Toutefois, sur la base du volontariat, les personnes morales, publiques ou privées, (comme les distributeurs d'eau ou d'énergie ou les opérateurs de téléphonie) peuvent également participer à ce financement.

L'article 6-4 (*nouveau*) précise que le conseil général peut, par convention, confier la gestion du FSL à une caisse d'allocations familiales, à une caisse de mutualité sociale ou à une association agréée à cet effet.

L'article 7 (*nouveau*) prévoit la possibilité pour le conseil général de créer, par convention avec une ou des collectivités ou groupements de communes, des fonds locaux habilités à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité.

Par ailleurs, la création d'un fonds intercommunal sera de droit si la demande émane d'un EPCI qui aura conclu une convention de délégation avec l'Etat dans les conditions prévues à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation. Dans ce cas, la convention de création du fonds local devra préciser les conditions dans lesquelles les crédits sont délégués à ce fonds.

L'article 8 (*nouveau*) dispose que les modalités d'application des dispositions relatives aux fonds de solidarité pour le logement seront définies par décret pris en Conseil d'Etat, après avis du Conseil national de l'habitat.

● Le **paragraphe II** contient des dispositions de coordination avec celles prévues au paragraphe précédent et modifie les dispositions du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que la collectivité fournit une aide aux familles en difficulté pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

● Le **paragraphe III** de cet article modifie le 1° du III de l'article 2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité qui se compose de **trois alinéas**.

Dans sa rédaction en vigueur, le 1° du III de l'article 2 de la loi précitée détermine l'étendue de la mission de fourniture d'électricité aux clients qui ne sont pas éligibles. Il prévoit également que pour garantir le « droit à l'électricité », les personnes en situation de précarité bénéficient, en fonction de leur situation particulière et pour une durée adaptée, des aides instituées par les articles 43-5 et 43-6 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 devenus l'article L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles, selon des modalités définies par décret (critères nationaux d'attribution à respecter par les conventions départementales en fonction des revenus et des besoins des familles et des personnes concernées).

La nouvelle rédaction proposée par le III n'opère que des modifications de coordination **au 1^{er} alinéa du I**.

Elle remplace au **2^{ème} alinéa** la référence à la garantie du « *droit à l'électricité* » par la référence à la mise en œuvre du « *droit au logement* » et celle aux personnes « *en situation de précarité* » par celle à « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* ». Elle fait désormais référence à l'intervention d'une « *aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'électricité dans [un] logement* » au lieu de viser le bénéfice des aides attribuées dans le cadre du dispositif national d'aide et de prévention et de conventions départementales, visées par l'article L 261-4 précité.

Elle supprime purement et simplement la référence à un décret définissant les modalités de l'aide qui figuraient dans le **3^{ème} alinéa** du 1^o du III qui est abrogé.

● **Le paragraphe IV** prévoit que les droits et obligations des fonds de solidarité pour le logement et des dispositifs d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont transférés aux départements.

Propositions de votre commission :

A cet article, votre commission a adopté quatre amendements.

Le premier amendement vise à remplacer à l'article 3 de la loi de 1990, pour les personnes morales associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, l'expression « *personne morales y ayant vocation* », que votre commission juge trop imprécise, par une énumération plus précise. Ainsi, seraient visées notamment les associations, les organismes de sécurité sociale et, pour tenir compte de l'élargissement des missions des fonds, les distributeurs d'eau et d'énergie et les opérateurs de téléphonie.

Votre commission a également adopté un amendement de coordination avec le précédent à l'article 6-3 de la loi de 1990, qui est relatif au financement des fonds de solidarité pour le logement.

Votre commission vous propose également de prévoir, dans un troisième amendement, qu'outre les organismes de sécurité sociale et les associations agréées à cet effet, le département peut confier la gestion financière et comptable du FSL à un groupement d'intérêt public.

Enfin, votre commission vous présente un amendement de clarification à l'article 7, précisant que le conseil général peut créer des fonds de solidarité pour le logement à une échelle infra-départementale et en confier la gestion aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale.

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

Article 51

(articles L. 822-1 et L. 822-2 du code de l'éducation)

Transfert aux communes et aux EPCI des opérations de construction, de reconstruction et d'équipement des locaux destinés au logement des étudiants

Cet article est relatif au transfert du patrimoine de logements étudiants de l'Etat à la commune et aux établissements publics de coopération intercommunale et à l'organisation du réseau des oeuvres universitaires. Il modifie, pour ce faire, les articles L. 822-1 et L. 822-2 du code de l'éducation.

● **Le paragraphe I** précise que le réseau des oeuvres universitaires assure une mission d'aide sociale envers les étudiants et répond aux besoins de leurs études, en favorisant leur mobilité.

Par ailleurs, il dispose que les décisions d'admission des étudiants bénéficiaires de ces oeuvres sont prises par les centres régionaux des oeuvres universitaires (CROUS).

Surtout, l'article prévoit que, désormais, les communes et leurs groupements **auront la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants.**

Dans le prolongement de cette nouvelle compétence, la loi procède au transfert à la commune ou, le cas échéant, au groupement de communes, par arrêté préfectoral, des biens meubles et immeubles affectés aux logements sociaux étudiants précédemment propriété de l'Etat.

La gestion de ces logements resterait néanmoins assurée par le centre régional des oeuvres universitaires et scolaires dans le cadre d'une convention passée avec la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert. Cette convention devrait déterminer les obligations respectives des signataires ainsi que les objectifs de gestion assignés au CROUS.

Dans la mesure où des conventions ont déjà été conclues entre des organismes HLM ou des sociétés d'économie mixte et l'Etat ou des CROUS pour la construction et la réhabilitation des logements étudiants, le projet de loi prévoit que l'exécution de ces conventions se poursuit jusqu'à leur terme. Lors de leur arrivée à échéance, les communes et EPCI seront substitués à l'Etat dans les droits et obligations résultant de ces obligations. Les collectivités pourront mettre fin à ces conventions à condition d'en supporter la charge financière.

Enfin, l'article L. 822-1 prévoit que pour la région Île-de-France, la politique de logement des étudiants fait l'objet d'un schéma élaboré par le conseil régional. Dans les autres régions, des conventions pourront être passées entre les communes et les EPCI.

● **Le paragraphe II** reprend les dispositions de l'article L. 822-1 avant les modifications proposées par le présent projet de loi, qui précisent que le Centre national des oeuvres universitaires est un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Enfin, pour tenir compte du futur rôle des collectivités locales dans le domaine de la politique du logement des étudiants, il est prévu que les représentants des collectivités territoriales participent au conseil d'administration du Centre national des oeuvres universitaires et scolaires, qui a en charge la définition de la politique général du Centre national et des centres régionaux.

Propositions de votre commission :

A cet article votre commission a adopté trois amendements.

Le premier amendement vise, en premier lieu, à réserver le transfert de compétences en matière de politique du logement des étudiants aux

communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande.

En effet, le transfert de la propriété des logements étudiants, ainsi que le transfert de la compétence en matière de construction et réhabilitation du patrimoine existant risquent de se traduire par des surcoûts importants pour les collectivités locales, eu égard au très mauvais état du patrimoine immobilier universitaire.

Comme le soulignaient nos collègues Jacques Valade et Jean-Léonce Dupont, dans le cadre de la mission d'information de la commission des Affaires culturelles du Sénat chargée d'étudier le patrimoine immobilier universitaire²¹, « le tiers des cités universitaires peuvent être considérées comme des « taudis dangereux » et mal entretenus, du fait notamment de l'insuffisance des crédits de gros entretien ».

Ainsi, un plan de réhabilitation des logements étudiants a été lancé en 2000 pour un montant de 1,4 milliard d'euros. Sur les 100 000 logements les plus anciens, et nécessitant prioritairement une rénovation, seuls 20 000 ont été réhabilités.

Les coûts que devront supporter les collectivités locales apparaissent donc potentiellement très importants, d'autant que l'estimation est vraisemblablement sous-évaluée.

Votre commission vous propose en conséquence de rendre facultatif ce transfert de compétence et de le réserver aux collectivités qui en font explicitement la demande.

Le second amendement présenté par votre commission tend à prévoir que, dans les cas où les collectivités locales demandent cette compétence, le transfert des biens meubles et immeubles appartenant à l'Etat et affectés au logement des étudiants est effectué à titre gratuit.

Enfin, votre commission vous propose, dans un troisième amendement, de préciser que la convention de gestion passée entre la collectivité bénéficiaire du transfert et le centre régional des oeuvres universitaires dresse un diagnostic de l'état des logements et prévoit un programme de travaux.

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

²¹ *Voyage au bout... de l'immobilier universitaire : rapport d'information n° 213 (2002-2003) fait, au nom de la commission des Affaires culturelles du Sénat, par la mission d'information chargée d'étudier le patrimoine immobilier universitaire.*

Article 52
(Article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme)

**Limitation de l'aide gratuite de l'Etat au titre de l'étude technique
des demandes de permis de construire**

Cet article limite aux communes de moins de 10.000 habitants la faculté de bénéficier d'aides gratuites de l'Etat pour l'examen de demandes de permis de construire.

La rédaction en vigueur de l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme dispose que le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme peut disposer gratuitement des services extérieurs de l'Etat pour effectuer l'étude technique de celle-ci.

Le premier paragraphe de l'article 52 prévoit que, désormais, cette faculté sera réservée aux communes et aux EPCI compétents de moins de 10.000 habitants. Il précise toutefois que lorsque les demandes de permis de construire sont instruites par une commune ou par un établissement public, les services déconcentrés de l'Etat restent cependant à leur disposition pour « leur apporter gratuitement une assistance juridique et technique ponctuelle ».

Le second paragraphe dispose, quant à lui, que ces dispositions entreront en vigueur le 1er janvier 2006.

<p>Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.</p>
--

CONCLUSION

Sous le bénéfice de ces observations et compte tenu des amendements qu'elle propose, votre commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES

– **M. Daniel Hoeffel**, sénateur du Bas-Rhin, président de l'Association des maires de France (AMF) ;

– **M. Josselin de Rohan**, sénateur du Morbihan, président du Conseil régional de Bretagne ;

– **M. Gérard Longuet**, sénateur de la Meuse, président de l'Association des régions de France (ARF) ;

– **M. Philippe Leroy**, sénateur de la Moselle, vice-président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;

– **M. Dominique Braye**, sénateur des Yvelines, vice-président de l'Assemblée des communautés de France ;

– **M. Jacques Oudin**, sénateur de Vendée ;

– **M. François Fortassin**, sénateur des Hautes-Pyrénées, président de la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne ;

– **M. Jean-Yves Mano**, sénateur de Paris, adjoint au maire de Paris chargé du logement ;

– **M. Jacques Pélissard**, député-maire, vice-président de l'Association des maires de France, président du Conseil national des déchets ;

– **M. René Beaumont**, vice-président de l'Assemblée des départements de France ;

– **M. Guillaume Texier**, conseiller technique au cabinet du ministre de l'écologie et du développement durable et **M. Hervé Vanlaer**, chef du bureau de la planification et de la gestion des déchets à la Direction de la prévention des pollutions et des risques, ministère de l'écologie et du développement durable ;

– **M. Philippe Galli**, sous-directeur des finances locales et de l'action économique, **M. Claude Girault**, sous-directeur des compétences et des

institutions locales, **Mme Myriam Mahé-Lorent**, chef du bureau du financement et des transferts de compétences, **M. Marc Drouet**, chef du bureau des services publics locaux à la Direction générale au ministère de l'Intérieur de la Sécurité intérieure et des Libertés locales ;

– **M. Eric Tschitschmann**, conseiller technique au cabinet du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ; **M. Roger Mézin**, chargé de mission sur les affaires régionales et la décentralisation au cabinet du ministre ; **M. Philippe Redoulez**, directeur adjoint des routes au ministère de l'équipement ; **Mme Régine Bréhier**, sous-directrice RGR au ministère de l'équipement ;

– **M. François Marendet**, conseiller technique chargé des ports et de l'intermodalité au cabinet du ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer et **M. Didier Simonnet**, directeur des transports maritimes, des ports et du littoral au ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer ;

– **Mme Caroline Jaffuel**, conseiller technique, chargée des affaires juridiques au cabinet du secrétaire d'État au tourisme ;

– **M. Paul-Louis Marty**, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat et **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat ;

– **M. Michel Wachenheim**, directeur général de l'aviation civile ;

– **M. François Bordry**, président de Voies navigables de France, accompagné par **M. Olivier Deleu**, directeur de cabinet ;

– **M. Jean Mesqui**, délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes et d'ouvrages à péage (ASF), accompagné de **M. François Péres**, consultant ;

– **M. Jean-Michel Geneteau**, responsable du département des SEM de service, Fédération nationale des Sociétés d'économies mixtes (FNSEM) ;

– **M. Jean-Louis Rohou**, directeur des relations institutionnelles et territoriales au Réseau ferré de France ;

– **M. Emmanuel Duret**, directeur général du Syndicat des transports d'Île-de-France ;

– **M. Jacques Sabourin**, délégué général de l'Union des chambres de commerce établissements gestionnaires des aéroports (UCCEGA), **Mme Isabelle Lelieur**, juriste, **M. Michel Brau**, président de la chambre de commerce et d'industrie Pau Béarn et **M. Bertrand Eberhard**.