

# Projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés

-----

## EXPOSE DES MOTIFS

La crise financière née l'an dernier aux Etats-Unis s'est propagée au monde entier et débouche sur une crise économique. Cette crise soumet nos économies à rude épreuve mais elle constitue aussi une opportunité pour accélérer le rythme des réformes engagées depuis dix-huit mois et rattraper le retard pris par la France.

Le Président de la République a présenté le 4 décembre à Douai un plan de relance de 26 milliards d'euros, résolument orienté vers l'investissement public et privé. Il doit produire les trois-quarts de ses résultats en 2009.

Au-delà des crédits relatifs au plan de relance, qui sont inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2009 portant relance de l'économie, des mesures législatives et réglementaires sont nécessaires pour assurer le succès de la relance de l'économie.

En particulier, il est nécessaire d'accélérer les conditions dans lesquelles peuvent être réalisées les investissements publics et privés. Les règles d'urbanisme doivent être assouplies pour accélérer les constructions de logements, sans mettre en cause les principes du développement durable. Des dispositions sur les contrats de partenariat doivent être précisées pour faciliter la réalisation de ces opérations qui sont un outil efficace de la commande publique. Enfin, pour faciliter l'implantation de sites industriels, il faut simplifier les règles portant sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en créant un troisième régime, intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation.

Tel est l'objet du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, qui représente le volet législatif d'accompagnement du plan de relance budgétaire.

### TITRE I<sup>ER</sup> : FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Afin d'accélérer la construction de logement tout en luttant contre le mitage et l'étalement urbain, l'**article 1<sup>er</sup>** permet, jusqu'à fin 2010, au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, de simplifier les règles de mitoyenneté par simple délibération en dérogeant aux règles de procédure des enquêtes publiques. Il s'agit d'exploiter un potentiel significatif de construction ou d'agrandissement de logements.

L'**article 2** vise un meilleur encadrement du droit de priorité (faculté par lesquelles les communes peuvent prioritairement se porter acquéreuses des biens cédés par l'Etat ou ses établissements publics). Le droit de priorité ne sera plus en vigueur sur les "grandes" opérations d'intérêt national, au sens de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme (opérations d'aménagement particulièrement importantes : implantation de villes nouvelles, d'installations portuaires lourdes, aménagement et développement de zones aéroportuaires...). Enfin, l'article étend l'exception au droit de préemption urbain à ce dernier type d'opérations d'intérêt national.

### TITRE II : FACILITER LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

La loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008, modifiant l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat a prévu que seule une fraction, n'excédant pas 80 % de la rémunération due par la personne publique, peut être cédée. La rédaction de ces dispositions qui résulte de plusieurs amendements

successifs ne répond pas exactement au souhait du législateur. Telles qu'elles sont rédigées en effet, elles constituent un frein au développement des contrats de partenariat et notamment des contrats d'un montant moyen ou faible. L'**article 3** modifie donc la rédaction pour ouvrir la possibilité de céder entièrement la créance mais de limiter à 80 % la garantie que constitue l'acceptation de la cession par la personne publique.

L'**article 4** corrige une erreur matérielle contenue dans la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 et censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 24 juillet 2008, en raison de l'atteinte portée à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Il s'agit d'assouplir les procédures applicables aux opérateurs de réseaux (énergie, eau, transports...) qui pourront librement recourir à la procédure négociée pour les contrats de partenariat, comme le permet la directive 2004/17 relative aux marchés passés par les entités adjudicatrices (opérateurs de réseaux). L'article proposé rétablit la loi dans la rédaction qui avait été souhaitée par le législateur mais qu'une coquille avait malencontreusement rendue incompréhensible.

L'**article 5** étend aux établissements publics de santé les dispositions de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Ces dispositions prévoient la possibilité de reporter le déclassement d'une installation relevant du domaine public dans un délai de trois ans maximum après sa vente, délai fixé par décret. Elles permettront aux établissements publics de santé de commencer à percevoir le produit de la vente dès sa conclusion afin d'améliorer les conditions d'autofinancement, tout en poursuivant l'utilisation d'un bâtiment hospitalier jusqu'à la mise à disposition des nouveaux locaux, cette activité assurant également des ressources aux établissements.

### **TITRE III : HABILITATIONS**

Les installations classées industrielles et agricoles susceptibles de générer des nuisances relèvent actuellement de deux régimes en fonction de leurs impacts réels (pollution) ou potentiels (risques). Le régime le plus contraignant prévoit une autorisation préalable au fonctionnement (régime d'autorisation) et concerne 54 000 établissements. 450 000 établissements sont soumis au deuxième régime qui repose sur une simple déclaration d'activité (régime de déclaration). Or, en application du droit européen (principalement les directives 96/82/CE Seveso (risque majeur), 96/61/CE IPPC (réduction intégrée des pollutions) et 85/337/CEE Etudes d'impact), 15 000 établissements au plus doivent aujourd'hui faire l'objet d'une autorisation préalable au fonctionnement.

L'**article 6** habilite le Gouvernement pour créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (IPCE), intermédiaire entre les régimes de déclaration et d'autorisation. Ce nouveau régime est issu des travaux menés par l'inspection générale de l'environnement et présenté notamment au Conseil supérieur des installations classées.

En termes de procédure, la différence entre régime déclaratif et régime d'autorisation est très importante. Le régime déclaratif s'appuie sur un dossier présenté au préfet qui ne peut, sauf si ce dossier est incomplet, s'opposer au projet. L'autorisation repose sur une procédure très complète qui nécessite la production d'un dossier conséquent soumis à une enquête publique, aux avis des services de l'Etat et à un passage devant une commission départementale (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques - CODERST). Il existe ainsi un effet de seuil particulièrement important quand un établissement passe d'un régime à l'autre. Or, nombre d'établissements proches du bas de la fourchette d'autorisation présentent des risques limités et connus. Ils peuvent être autorisés à entrer en fonctionnement plus rapidement qu'aujourd'hui et être réglementés par des prescriptions générales types par catégorie d'établissements.

Cet article vise donc à créer un régime d'autorisation simplifiée ou « d'enregistrement » qui respecte les quatre principes suivants :

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

- permettre de réduire les délais d'instruction, et de dégager des moyens humains pour les consacrer à la réalisation de davantage de contrôles et d'information des différentes parties prenantes. La procédure administrative durera quatre mois maximum contre environ un an, sans délai maximum aujourd'hui ;

- limiter les distorsions de concurrence.

Cette nouvelle procédure concernera 20% des installations soumises aujourd'hui à autorisation. Elle constitue une réelle simplification pour les entreprises, qui demandent depuis longtemps une approche de leur dossier proportionnée aux enjeux et des délais sécurisés, et renforce l'attractivité de la France.

Ce nouveau régime reposant sur les conclusions de travaux déjà menés par l'inspection générale de l'environnement et présentés au Conseil supérieur des installations classées, il est proposé de retenir une habilitation de trois mois.

L'**article 7** permet au Gouvernement de réformer, dans les termes approuvés par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le bénéfice de l'indemnité temporaire, octroyé aux fonctionnaires et militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite par le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 ainsi qu'aux militaires invalides par le décret n° 54-1293 du 24 décembre 1954 lorsqu'ils établissent leur résidence à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française.

Environ 33 000 personnes perçoivent cette indemnité temporaire, pour un montant total estimé en 2008 à 315 millions d'euros. Il progresse de 9,5 % par an. La moitié des bénéficiaires résident à La Réunion, et la moitié du coût est généré par les indemnités servies dans le Pacifique. Selon le territoire concerné, la majoration est de 35 % à 75 % du principal de la pension.

Dans le système actuellement en vigueur, son versement n'est pas lié au fait d'avoir exercé outre-mer pendant tout ou partie de sa carrière.

Ce dispositif a été vivement critiqué dans de nombreux rapports (Cour des comptes -2003, Rapport d'audit de modernisation - septembre 2006) en raison de son caractère coûteux et inéquitable, dans le contexte des efforts demandés à l'ensemble des cotisants pour préserver les régimes de retraites. Il a notamment donné lieu à des débats en séance publique au Parlement lors de l'examen des projets de loi de finances de 2005 à 2008.

Le Parlement a décidé de réformer l'indemnité temporaire de retraite en adoptant l'article 96 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé, par sa décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, que cet article ne relevait pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale. Il a, pour ce motif de procédure et sans remettre en cause son bien-fondé, censuré cet article 96.

La réforme votée par le Parlement est progressive et équilibrée, dans des conditions permettant de tenir compte des engagements qu'ont pu prendre les pensionnés actuels ou les agents qui s'approprient à liquider leurs pensions. Elle consiste :

- à réserver, au jour de l'entrée en vigueur de la réforme, l'octroi de l'indemnité aux pensionnés ayant noué un lien avec la collectivité d'outre-mer dans le cadre de leur vie professionnelle : l'éligibilité au dispositif sera ainsi conditionnée à quinze ans de services effectifs dans les territoires concernés ou parce que le pensionné y trouve ses centres d'intérêt matériels et moraux ;

- à plafonner l'indemnité servie aux nouveaux bénéficiaires, dès 2009, à 8 000 € par an, ce plafond étant progressivement diminué pour les entrées s'effectuant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ; un plafond transitoire sera établi pour les futurs pensionnés résidant dans les collectivités du Pacifique ;

- à mettre fin aux entrées nouvelles dans le dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2028.

Les pensionnés entrés dans le dispositif avant l'entrée en vigueur de la réforme continueront de percevoir l'indemnité temporaire dans la limite d'un plafond qui sera porté progressivement jusqu'en 2018 à 10 000 € par an à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon et à 18 000 € en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna au terme des dix prochaines années.

L'habilitation assurera une entrée en vigueur rapide du dispositif.

La progressivité de la réforme permettra d'engager la réflexion sur la création éventuelle d'un dispositif de retraite complémentaire, qui fera l'objet d'une expertise approfondie, avant d'être le cas échéant soumis à concertation.

Cette réforme progressive de l'indemnité temporaire ne doit pas avoir d'impact sur les économies ultramarines. Un soutien à des opérations structurantes pour l'aménagement du territoire et le développement économique de l'outre-mer sera engagé dans le même temps.

# **Projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés**

-----

## **TITRE I<sup>ER</sup>**

### **FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

Jusqu'au 31 décembre 2010, et par dérogation au premier alinéa de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, les modifications d'un plan local d'urbanisme ayant pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ne donnent pas lieu à enquête publique. Le projet de modification, et l'exposé de ses motifs, sont portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois, préalablement à la convocation du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

#### **Article 2**

I. - L'article L. 240-2 du code de l'urbanisme est complété comme suit :

Au troisième alinéa, les mots : « deuxième alinéa du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement » sont remplacés par les mots : « premier alinéa de l'article L. 121-2, y compris les opérations ayant ces effets en vertu du deuxième alinéa du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ».

II. - L'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est complété comme suit :

Au g sont ajoutés les mots : « ou en vue de la réalisation des opérations d'intérêt national mentionnées au premier alinéa de l'article L. 121-2. »

## **TITRE II**

### **FACILITER LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT**

#### **Article 3**

Le premier alinéa de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsque tout ou partie de la rémunération due en vertu d'un contrat de partenariat contrat de partenariat ou d'un contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du code de la santé publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction, les

frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, a été cédée en application des articles L. 313-23 à L. 313-29 du présent code, le contrat peut prévoir que cette cession peut faire, dans la limite de 80 % de ladite rémunération, l'objet de l'acceptation prévue à l'article L. 313-29. »

#### **Article 4**

A l'article 25 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, sont ajoutés les deux alinéas suivants :

« Pour les contrats d'un montant égal ou supérieur à un seuil défini par décret, les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance du 6 juin 2005 précitée peuvent également recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence préalable précédée d'un appel public à la concurrence, dans les conditions définies par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article 12 de ladite ordonnance pour les entités adjudicatrices.

« Lorsque le montant du contrat est inférieur au seuil mentionné à l'alinéa précédent, ces entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée prévue au III de l'article 7 de la présente ordonnance. »

#### **Article 5**

L'article L. 6148-6 du code de la santé publique est ainsi rétabli :

« *Art. L. 6148-6.* - Les dispositions de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques s'appliquent au domaine des établissements publics de santé. »

### TITRE III

#### **HABILITATIONS**

#### **Article 6**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ces mesures définissent les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant. Elles assurent la coordination des dispositions existantes avec le nouveau régime d'autorisation simplifiée.

Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement, au plus tard le dernier jour du quatrième mois suivant celui de sa publication.

## **Article 7**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à réformer par ordonnance le dispositif attribuant une indemnité temporaire outre-mer aux retraités relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite et aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, afin d'en réserver pour l'avenir le bénéfice aux pensionnés justifiant d'une durée d'assurance déterminée, et ayant noué dans le cadre de leur vie professionnelle un lien suffisant avec les collectivités ou départements d'outre-mer concernés ou y ayant maintenu le centre de leurs intérêts matériels et moraux, ainsi que d'en assurer l'extinction progressive.

Les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire à de nouveaux bénéficiaires peuvent être rendues applicables aux retraités et pensionnés dont la date d'effectivité de la résidence est postérieure au 13 octobre 2008.

L'ordonnance doit être prise dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé au Parlement dans un délai de deux mois à compter de sa publication.