

N° 337

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 2001

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant **mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier,***

Par M. Gérard LARCHER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Aymeri de Montesquiou, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Michel Suplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 2990, 3028 et T.A. 665

Sénat : 301, 336 et 338 (2000-2001)

---

Politique économique.

## SOMMAIRE

Pages

<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	4
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	7
• <i>Article 11</i> - <b>Transformation de la compagnie nationale du Rhône en société anonyme</b> .....	7
• <i>Article 12</i> - <b>Déclassement des biens immobiliers du domaine public de La Poste</b> .....	21
• <i>Article 13</i> - <b>Sanctions en cas de non-respect de l'obligation de construction de logements sociaux</b> .....	33
 <b>ANNEXE - AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES</b> .....	 42

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis, après son adoption par l'Assemblée nationale, porte mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. Votre Commission des Affaires économiques est saisie pour avis des articles 11 à 13 de ce texte qui traitent respectivement du statut de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), du domaine immobilier de La Poste et des sanctions applicables aux communes pour insuffisance de construction de logements sociaux.

On laissera à la Commission des Finances, saisie au fond, le soin d'apprécier la cohérence d'ensemble et l'unité du dispositif proposé. On observera cependant que l'intitulé du projet de loi ne nous éclaire guère là-dessus.

Certes, les dix-neuf articles du texte ont bien tous, peu ou prou, un caractère économique et financier.

Pour le reste, ces mesures seraient des « réformes ». Mais ce terme n'est-il pas applicable à tout changement législatif ?

Enfin, ces mesures seraient marquées du sceau de l'« urgence », justifiant ainsi opportunément le recours à la procédure du même nom.

Le Sénat s'est trop souvent élevé contre l'abus de la procédure d'urgence pour qu'il soit utile d'insister sur ce point. D'exception, cette procédure est devenue règle, depuis le début de la législature, pour la quasi-totalité des grands textes intéressant la Commission des Affaires économiques. Le projet de loi sur la modernisation et le développement du service public de l'électricité, pour lequel le Gouvernement a déclaré l'urgence... mais laissé s'écouler près de sept mois entre le débat à l'Assemblée nationale et la discussion au Sénat, est emblématique de cette dérive.

Les trois articles du présent texte qui intéressent la Commission des Affaires économiques n'ont, quant au fond, aucun lien entre eux. Ils ne sont pas sans parenté, en revanche, si l'on considère les circonstances de leur inclusion dans le projet de loi : c'est en effet, pour chacun d'entre eux, une erreur de jugement ou une défaillance du Gouvernement qui a obligé celui-ci soit à « revoir sa copie » (article 13), soit (articles 11 et 12) à traiter -de façon

au demeurant très partielle et bien tardive - des questions qu'il aurait été plus pertinent d'aborder dans un autre cadre.

La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, arc-boutée sur son choix d'une transposition a minima de la directive européenne, a fait l'impasse sur la question du statut de la CNR, dont il était clair qu'il ne pouvait rester en l'état. C'est donc aujourd'hui, par un article 11 perdu au milieu d'un texte « fourre-tout », qu'on apporte un début de réponse à cette question.

Pour la Poste, il s'agit moins d'« impasse » que d'une manière d'obstruction. Le Sénat, par la voix de parlementaires de toutes sensibilités, demande depuis des années un débat législatif d'ensemble sur le secteur postal et sur son opérateur. Ce débat, le Gouvernement a semblé l'accepter, et l'a même promis, à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Mais le Parlement l'attend toujours, et risque de l'attendre en vain. Le Gouvernement, en effet, préférant jouer la discrétion sur un débat jugé « sensible », réforme La Poste en catimini et par tronçons, utilisant pour cela tous les « véhicules législatifs » possibles. C'est ainsi qu'une transposition partielle de la directive postale du 15 décembre 1997 a été opérée dans la loi d'aménagement du territoire du 25 juin 1999, par un amendement gouvernemental de dernière minute, -autant dire sans débat- et que l'hiver dernier, seule la mobilisation du Sénat a permis de contrer la tentative gouvernementale d'achever, par ordonnance, cette transposition.

**L'article 12 du présent projet, qui traite cette fois du régime domanial de la Poste, donne une nouvelle illustration de ce refus d'un débat d'ensemble.**

L'article 13, quant à lui, tire les conséquences d'une inconstitutionnalité.

Il revoit, en effet, le mécanisme de sanctions applicable aux communes ne respectant pas leurs obligations en matière de logement social, prévu à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le Sénat s'était opposé avec raison à cet article, identifiant notamment dans le mécanisme proposé une méconnaissance du principe de libre administration des collectivités locales. Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 7 décembre 2000, a, sur ce point, fait sienne l'analyse de la Haute Assemblée et déclaré le texte en cause non conforme à la Constitution. Le Gouvernement se trouve ainsi contraint de remettre son ouvrage sur le métier.

Si votre Commission des affaires économiques trouve beaucoup à redire à la méthode du Gouvernement à propos de ces trois dispositifs, leur contenu appelle de sa part un jugement nuancé.

S'agissant de la CNR, la transformation de cette « société anonyme d'intérêt général » en société anonyme est souhaitable. Votre commission vous proposera, cependant, de redéfinir la place de l'Etat au sein de son conseil de surveillance, et de prévoir divers mécanismes destinés à éviter que l'entrée en vigueur de ces dispositions ne soit retardée. Au-delà du texte soumis aujourd'hui à son examen, elle insiste pour que le financement des missions d'intérêt général de cette société soit pérennisé et souhaite obtenir du Gouvernement l'assurance que la CNR sera bien, sur le marché électrique, un acteur de plein exercice, pour la production comme pour la vente d'énergie.

Pour la Poste, l'article 12 propose de faire sortir les biens immobiliers de La Poste du régime juridique de la domanialité publique, afin d'accroître la liberté de gestion de l'établissement. Un mécanisme d'opposition de l'Etat est instauré, pour le cas où une cession ou apport contredirait les obligations d'aménagement du territoire et de service public fixées par le cahier des charges et le contrat de plan de La Poste. Ce droit d'opposition est calqué sur celui que l'Etat détient sur France Télécom. Votre commission estime que cet article est un premier pas, même insuffisant, dans la bonne direction.

S'agissant des sanctions à l'encontre des communes ne remplissant pas leurs obligations en matière de construction de logements sociaux, l'article 13 propose un dispositif sinon facultatif, du moins non automatique, où le représentant de l'Etat doit tenir compte des circonstances locales avant de prononcer la carence. En outre, la sanction financière appliquée est proportionnelle au nombre de logements manquants par rapport à l'objectif imposé et la charge financière supportée par la commune, en cas de subvention foncière versée par l'Etat, est plafonnée par la loi.

Votre commission constate certes que le nouveau texte reste éloigné du mécanisme incitatif et contractuel qu'elle avait défendu au printemps dernier, prenant en compte la réalité intercommunale. **Elle demeure plus que jamais convaincue que la vraie solution réside dans une relance de la production de logements sociaux alors que depuis plusieurs années, les mises en chantier ne correspondent qu'à la moitié des programmations physiques affichées par le Gouvernement en loi de finances.**

Fallait-il pour autant supprimer l'article 13 et rouvrir un débat vieux de moins d'un an ? Votre rapporteur pour avis n'a pas manqué de se poser la question. La Commission a finalement choisi, pour cet article, une rédaction tendant à mieux encadrer le dispositif, et à le rendre plus proche des conceptions défendues par le Sénat.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 11*

#### **Transformation de la compagnie nationale du Rhône en société anonyme**

**Cet article tend à transformer en société anonyme la Compagnie nationale du Rhône.**

L'article 2 de la loi du 17 mai 1921 approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône de la frontière suisse à la mer a confié la concession de l'aménagement de ce fleuve aux collectivités publiques, et prévu qu'une société serait substituée ultérieurement à ces concessionnaires.

Telle est l'origine de la Compagnie nationale du Rhône, dont les statuts ont été établis le 11 octobre 1932, approuvés par l'Assemblée générale constitutive du 27 mai 1933, et annexés au décret de concession du 5 juin 1934. Ces statuts, qui ont subi depuis lors diverses modifications, résultent actuellement d'une décision de l'Assemblée générale extraordinaire du 27 juin 1991, approuvée par décret du 11 juin 1993.

Avant d'examiner le contenu de l'article 11 du projet de loi, votre rapporteur pour avis présentera des principales données relatives à la situation actuelle de la Compagnie nationale du Rhône.

#### **A. LA CNR : ACTEUR MAJEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU RHÔNE ET PREMIER PRODUCTEUR FRANÇAIS D'ÉLECTRICITÉ HYDRAULIQUE**

Avec plus de 650 agents et près de 2,5 milliards de francs de chiffre d'affaires, la CNR joue un rôle central dans l'aménagement et la gestion du Rhône et la production d'électricité, activités pour lesquelles la Compagnie a reçu une concession de l'Etat. On pourrait s'étonner que cette entité, dont l'objet relève de l'intérêt général, ait été constituée sous la forme d'une société commerciale. Ce choix s'explique pour des raisons historiques qui remontent à l'entre-deux-guerres, à des données géographiques, et à des considérations

d'aménagement du territoire : les collectivités locales sont très impliquées dans la production et la distribution d'électricité.

## **1. Un acteur majeur de l'aménagement du Rhône**

*a) La CNR a été créée pour que l'aménagement du Rhône soit maîtrisé par la collectivité nationale*

L'article premier de la **loi du 27 mai 1921** modifiée approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône a prévu que **l'aménagement de ce fleuve entre la frontière suisse et la mer serait réalisé au triple point de vue de l'utilisation de la puissance hydraulique, de la navigation de l'irrigation, de l'assainissement et des autres emplois agricoles.**

Cet aménagement a été confié, par voie de **concession**, à la Compagnie nationale du Rhône, qui a aménagé le fleuve entre 1950 et 1980, ce qui a rendu possible la **circulation fluviale à grand gabarit entre Lyon et la mer, sur plus de trois cent kilomètres. 19 barrages, 19 centrales hydroélectriques** et 14 écluses à grand gabarit, ainsi que 30 sites industriels et portuaires, ont été construits à cet effet. Les grands aménagements du XXe siècle étant réalisés, la CNR intervient également, désormais, dans le cadre d'un **plan décennal de restauration hydraulique et écologique du Rhône** auquel elle consacre 35 millions de francs par an.

La CNR est également chargée de **réguler l'écoulement des eaux en cas de crues du Rhône** en déversant les flux qui dépassent la capacité de rétention dont sont dotées les retenues qu'elle gère, en direction du lit du Rhône naturel. Cette mission prime, au demeurant, sur toutes les autres activités de la CNR (production électrique et navigation).

**Les compétences acquises en matière d'aménagement fluvial** ont conduit la Compagnie à se doter d'une direction de l'Ingénierie, qui exerce une **activité de maîtrise d'œuvre** tant sur le Rhône que pour le compte de tiers, en France et à l'étranger. A ce titre, la CNR intervient notamment en Amérique Latine, en Asie, en Afrique et en Europe de l'Est.

b) La CNR a également été chargée de la construction du « canal Saône-Rhin » dont le Premier ministre a décidé l'abandon en 1997

En vertu de l'article premier de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980, la CNR a été chargée de la construction du canal à grand gabarit allant de Laperrière, sur la Saône, à Niffer, sur le grand canal d'Alsace, ainsi que de l'exploitation et de l'entretien de l'ensemble de la liaison fluviale du Rhône au Rhin. Conformément aux engagements qu'il avait pris lors de la campagne électorale, dans le cadre d'un accord avec les Verts, le Premier ministre a abrogé, le 30 octobre 1997, la déclaration d'utilité publique de la liaison fluviale « Saône-Rhin », qui, signée en 1978, venait à échéance le 30 juin 1998.

Votre rapporteur pour avis ne reviendra pas sur les critiques que lui a inspirées cette décision, puisqu'il les a développées dans le rapport de la Commission d'enquête sénatoriale intitulé *Fleuve, rail, route : Pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe*<sup>1</sup>. Il note cependant que pour la septième année consécutive, le trafic fluvial sur le Rhône enregistre une forte progression, soit + 9 % en tonnes et +11 % en tonnes-kilomètre, ce qui illustre l'intérêt de favoriser le transport fluvial dans notre pays.

A la suite de la décision du Premier ministre, la **CNR a présenté à l'Etat**, le 7 juillet 1999, **une demande d'indemnisation du préjudice que lui a occasionné l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône**, eu égard aux dépenses qu'elle avait engagées (notamment pour l'acquisition de terrains et pour la réalisation d'aménagements fluviaux nécessaires à la mise à grand gabarit du fleuve). Le conseil d'administration de la CNR a demandé à ce qu'un accord amiable soit conclu avec l'Etat pour obtenir réparation de ce préjudice, évalué à plus de 608 millions de francs.

## **2. Un contrôle étroit de l'Etat**

**L'Etat exerce, a priori, un contrôle étroit sur les activités de la CNR.** Il désigne en effet, des **membres du conseil d'administration** chargés de le représenter, des **commissaires du gouvernement** qui peuvent s'opposer aux décisions de ce conseil où siège, en outre, **un contrôleur d'Etat**.

Enfin, **plusieurs législations spécifiques lui sont applicables :**

– la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 qui la **soumet au contrôle de la Cour des comptes ;**

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne, Jean François-Poncet, Président, Gérard Larcher, rapporteur, Sénat, n°479, session 1997-1998.*



– le décret n° 78-173 du 16 février 1978 relatif au **contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales** (qui prévoit que pour être définitives **les décisions relatives au budget, au bilan et au compte de résultat, aux cessions et prises de participation doivent être approuvées conjointement par le ministre de l'économie et des finances et le ministre intéressé**).

### **3. Le premier producteur français d'électricité hydraulique**

La CNR est également le deuxième producteur français d'énergie, après EDF.

#### *a) Trois pour cent de la production électrique française*

**Les 19 centrales hydroélectriques que possède la CNR produisent, en moyenne, 16 térawatts-heure (milliards de kilowatts-heure) par an, ce qui correspond à environ 3 % de la production d'électricité d'origine hydraulique de notre pays.**

Les ressources de la CNR résultent essentiellement de la **production de courant électrique** qui représentait, en 1999, **2.339 milliards de francs sur un chiffre d'affaires total de 2.477 milliards de francs**. Ce chiffre doit être interprété avec précautions. En effet, la CNR ayant une mission d'intérêt général, le chiffre d'affaires correspond au remboursement par EDF des dépenses engagées par la CNR, y compris le versement de la taxe sur la production hydroélectrique.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité, le chiffre d'affaires de la CNR était issu d'une « redevance » versée au titre de la mise à disposition de l'électricité du Rhône dans le cadre du système dit de « production associée de l'électricité » par EDF.

La CNR dispose de **650 collaborateurs**, dont 330 à son siège et 320 dans ses unités de production. Ils relèvent du **statut national des industries électriques et gazières** prévu par l'article 47 de la loi n° 48-626 du 8 avril 1948 portant nationalisation de l'électricité et du gaz, que la loi du 10 février 2000 n'a pas modifié.

*b) Une entrée progressive sur le marché de l'électricité*

L'ouverture du marché de l'électricité aux consommateurs éligibles ouvre à la CNR des perspectives de développement qui lui étaient fermées dans le cadre du système monopolistique antérieur. Il s'ensuit que la CNR et EDF ont dû réviser les conventions de ventes d'électricité qui les lient, et que la CNR est devenue un producteur indépendant d'électricité.

● **La révision des contrats EDF-CNR**

En application de l'article 50 de la loi du 10 février 2000 précitée, la CNR et EDF ont procédé à la **révision des contrats qui liaient les deux entités** et astreignaient la compagnie à mettre l'électricité produite par ses barrages à disposition d'EDF, moyennant le versement de la redevance forfaitaire évoquée ci-dessus. **La révision de ces contrats constituait, en effet, le préalable à ce que la CNR devienne un opérateur réellement indépendant, susceptible d'intervenir librement pour commercialiser sa production sur le marché des clients « éligibles », c'est-à-dire sur le marché libéralisé de l'électricité.**

En vertu d'un accord-cadre conclu entre EDF et la CNR, EDF ne formule plus, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, aucune revendication sur la production des usines du Rhône, mais accepte cependant d'acheter une partie de cette production pendant les cinq années à venir, afin de permettre à la CNR d'entrer progressivement sur le marché libéralisé.

On notera, en outre, que **désormais l'exploitation des installations appartenant à la CNR relèvera de sa seule responsabilité.**

● **La conclusion d'un partenariat stratégique avec Electrabel**

Afin **d'acquérir les compétences techniques nécessaires à un producteur autonome d'électricité**, la CNR a conclu un **partenariat stratégique** avec Electrabel, filiale du groupe Suez. Cet accord tend à **permettre la commercialisation en commun d'électricité sur le marché français**. Il optimise la structure des outils de production de chacune des deux entités, puisqu'Electrabel dispose d'un parc de centrales thermiques, complémentaire de celui de la CNR et d'une filiale de commercialisation du nom de Tractebel Rhône.

**De cette alliance va naître une nouvelle société « Energie du Rhône » dont le capital de 6 millions d'euros est réparti entre la CNR (51 %) et Tractebel (49 %).** Plusieurs contrats ont été passés entre les deux partenaires, notamment afin de prévoir les conditions d'achat de l'électricité

produite au-delà de la part mise à disposition d'EDF dans les conditions évoquées ci-dessus.

De son côté, **la Commission de régulation de l'électricité (CRE) a demandé à la CNR de procéder à l'individualisation comptable de ses activités de production d'électricité** conformément aux dispositions de la loi relative à la modernisation du service public de l'électricité du 10 février 2000 précitée.

## **B. UNE TRANSFORMATION STATUTAIRE QUI SEMBLE INÉLUCTABLE**

La Compagnie nationale du Rhône est actuellement soumise au statut de « société anonyme d'intérêt général », lequel ne répond plus aux nécessités de la gestion d'une véritable entreprise. Elle est titulaire d'une concession qui, eu égard à l'importance du Rhône pour la nation, ne saurait, en revanche, être remise en cause.

### **1. Un statut dont certains éléments doivent être modernisés pour répondre aux nouveaux objectifs industriels que vise la CNR**

Aux termes des articles 6 à 8 de la loi n° 80-3 précitée et des articles 8 à 15 du décret n° 59-771 du 26 juin 1959 modifié, relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CNR et des statuts de la CNR, cette Compagnie déroge au droit commun des sociétés et constitue une « *société anonyme d'intérêt général soumise à un régime particulier* »<sup>1</sup>. Sa durée est fixée à 99 ans, son siège social est à Lyon.

Le statut de la CNR se distingue du droit commun des sociétés, tant en ce qui concerne son économie générale, que s'agissant des organes qui la représentent et l'administrent, et de la répartition de son capital social.

---

<sup>1</sup> Statuts de la CNR, article 1<sup>er</sup>.

a) Un statut dérogatoire

La loi n° 80-3 précitée prévoit que **les statuts de la Compagnie Nationale du Rhône** –qui relèvent de la compétence de l'Assemblée générale mais sont approuvés par décret en Conseil d'Etat– **sont susceptibles de déroger aux dispositions législatives applicables aux sociétés commerciales en ce qui concerne :**

– les **conditions de la représentation des actionnaires aux assemblées générales et au conseil d'administration ;**

– les **conditions de désignation et la durée du mandat du président du conseil d'administration ;**

– les **conditions de désignation du directeur général ;**

– la **constitution des fonds de réserve ;**

– les **assemblées générales ;**

– les **conditions de liquidation, en cas de dissolution anticipée de la société ou lors de l'expiration de sa concession.**

b) Les organes de la CNR

En l'état actuel du droit, **la CNR est dirigée par un conseil d'administration dont le Président joue un rôle essentiel.**

● **Le conseil d'administration**

La loi n° 80-3 précitée prévoit que **la Compagnie Nationale du Rhône est administrée par un conseil** composé au plus de 30 membres **qui comprend :**

– des représentants de **l'Etat** nommés par décret ;

– des représentants des **régions**, nommés par décret sur désignation des conseils régionaux ;

– des représentants des **actionnaires ;**

– des représentants des **intérêts généraux, concernés par l'aménagement du Rhône et la liaison Rhin-Rhône**, nommés par décret après consultation des organismes ou assemblées habilités à représenter lesdits intérêts ;

– des **représentants du personnel de la société** nommés par décret sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives.

Comme on le constate, la composition du conseil d'administration traduit davantage le souci de mettre en œuvre une politique d'intérêt général qu'une véritable *affectio societatis* au sens du droit des sociétés.

Le décret précité prévoit que le conseil d'administration est composé de :

– **sept représentants de l'Etat** nommés respectivement sur proposition du Ministre de l'Intérieur, du Ministre de l'Economie, du Ministre du Budget, du Ministre de l'Agriculture, du Ministre chargé de l'électricité, du Ministre chargé des voies navigables et du Ministre chargé de l'aménagement du territoire et de l'action régionale ;

– **six représentants des établissements publics régionaux d'Alsace, de Bourgogne, de Franche-Comté, du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes ;**

– **sept représentants des actionnaires autres que les établissements publics régionaux ;**

– **cinq représentants des intérêts généraux concernés par l'aménagement du Rhône et la liaison Rhin-Rhône**, nommés après consultation des organismes et assemblées habilités à représenter ces intérêts ;

– **cinq représentants du personnel de la Compagnie Nationale du Rhône**, nommés sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives de ce personnel.

**Les administrateurs représentant l'Etat, les établissements publics régionaux, les intérêts généraux et le personnel de la Compagnie sont nommés par décret** sur le rapport du Ministre chargé de l'électricité et du Ministre chargé des voies navigables. Au total, si l'on excepte les représentants des régions, **le Gouvernement nomme donc dix-sept des trente membres du conseil d'administration.**

Quant aux administrateurs représentant les actionnaires autres que les établissements publics régionaux, ils sont désignés par l'Assemblée Générale selon une procédure compliquée, dans laquelle interviennent **deux assemblées spéciales** convoquées séparément par le conseil d'administration. **La première** est composée des actionnaires titulaires d'actions de la catégorie « A » (cf. infra), qui **désignent un représentant des collectivités et établissements publics actionnaires de la région Ile de France. La seconde**, composée des actionnaires titulaires d'actions des catégories « B » et « E », **désigne deux**

**représentants des intérêts de la zone rhodanienne et deux représentants des intérêts de la zone Saône-Rhin**

**Deux administrateurs sont nommés respectivement sur proposition de la Société nationale des chemins de fer français et d'Electricité de France.**

**• Le Président du conseil d'administration**

Choisi parmi les membres du conseil, **le président du conseil d'administration est nommé pour trois ans par décret en Conseil des ministres** pris sur le rapport du Premier ministre et des ministres chargés de l'intérieur, de l'économie, du budget, de l'agriculture, de l'électricité et des voies navigables.

**• Le contrôle de l'Etat sur les décisions du conseil d'administration**

Compte tenu de l'importance des missions d'intérêt général dont elle est investie, **la Compagnie est soumise au contrôle de l'Etat dans les mêmes conditions que les entreprises publiques nationales.** Outre les membres du conseil d'administration nommés par l'Etat, des **commissaires du Gouvernement** assistent aux séances de ce conseil. **Ils peuvent s'opposer à l'exécution de décisions prises par les organes sociaux.** Ils sont nommés l'un par arrêté du Ministre chargé de l'électricité, l'autre par arrêté du Ministre chargé des voies navigables. Ils assistent à toutes les séances du conseil d'administration et à celles de l'assemblée générale avec voix consultative, **reçoivent copie du procès-verbal de séance et des délibérations du conseil d'administration et de l'assemblée générale.**

**Chacun d'entre eux peut,** dans les huit jours qui suivent une délibération du conseil d'administration, **demandeur une nouvelle délibération.** Dans les 15 jours qui suivent la nouvelle délibération l'un ou l'autre des deux commissaires peut **demandeur qu'il soit sursis à l'exécution des décisions du conseil.** Il rend compte immédiatement au Ministre qui l'a désigné, lequel dispose d'un délai d'un mois pour confirmer l'opposition du commissaire du Gouvernement ; à défaut, cette opposition est levée de plein droit.

Enfin, un **contrôleur d'Etat assiste également aux séances du conseil d'administration et de l'assemblée générale,** dans les conditions prévues par le décret du 26 mai 1955.

*b) Le capital social*

En vertu du décret n° 59-771 du 26 Juin 1959 modifié relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Compagnie Nationale du Rhône et de l'article 5 des statuts, **le capital social de la Compagnie, fixé à 36 millions de francs, est divisé en 3.600.000 actions de 10 F.** Celles-ci se répartissent, d'une part entre **2.400.000 actions souscrites avant l'entrée en vigueur de la loi n° 80-3 du 4 Janvier 1980**, à raison de :

– 600.000 actions, constituant la **catégorie « A », souscrites par des collectivités de la région Ile-de-France ;**

– 600.000 actions, constituant la **catégorie « B », souscrites par des collectivités et établissements publics de la zone rhodanienne ;**

– 600.000 actions, constituant la **catégorie « C », souscrites par la Société Nationale des Chemins de Fer français ;**

– 600.000 actions, constituant la **catégorie « D », souscrites par Electricité de France , Service National, et la Société Anonyme de Gestion et de Contrôle de Participations (SAPAR).**

A ces actions s'ajoutent, d'autre part, **1.200.000 actions souscrites après l'entrée en vigueur de la loi n° 80-3 du 4 Janvier 1980**, à raison de :

- 600.000 actions, constituant la **catégorie « E », souscrites par des collectivités et établissements publics de l'axe Rhône-Rhin ;**

- 600.000 actions, constituant la **catégorie « F », souscrites par les six Etablissements Publics Régionaux.**

On notera qu'un décret n° 99-1214 du 30 décembre 1999 a autorisé la **Caisse des dépôts et consignations à participer au capital de la CNR**, dans les conditions prévues par les statuts. Désormais, **la Caisse détient 9,42 % du capital de la Compagnie.**

**2. Un système qui mérite d'être conservé : la concession**

Le deuxième article de la loi du 27 mai 1921 précitée a prévu que l'ensemble des travaux à effectuer pour l'aménagement du Rhône ferait l'objet d'une **concession unique** accordée par un décret délibéré en Conseil d'Etat. Tel est l'objet d'une convention du 20 décembre 1933, conclue entre l'Etat et la CNR, approuvée par décret du 5 juin 1934. Elle expirera en 2023.

### **C. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ARTICLE 11 DU PROJET DE LOI MURCEF AU STATUT DE LA CNR**

Composé de trois paragraphes, cet article tend à :

- déterminer l'objet, les missions et le statut de la CNR (I) ;
- fixer la procédure selon laquelle ses statuts seront établis (II) ;
- prévoir diverses mesures de coordination (III).

#### **● Objet, missions et statut de la CNR (I)**

Le premier paragraphe rétablit, dans une nouvelle rédaction, le premier article de la loi n° 80-30 du 4 janvier 1980 relative à la Compagnie nationale du Rhône qui, consacré à la création du canal « Saône-Rhin », a été supprimé par l'article 51 de la loi n° 99-533 du 25 juillet 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

⇒ La principale innovation de cet article tient à ce que, comme l'indique le quatrième alinéa du I, la CNR est transformée en une **société anonyme dont la majorité du capital est détenue par des personnes morales de droit public, des collectivités locales et des entreprises du secteur public.**

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale a inséré deux alinéas au début de l'article 1<sup>er</sup>, à rétablir dans la loi n° 80-3 précitée. Ils reprennent des dispositions qui figurent, d'ores et déjà, en tout ou partie dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 1921 et dans les statuts de la CNR. Ils rappellent :

– que la CNR a notamment pour objet, dans le cadre de la concession accordée par l'Etat, de produire de l'électricité, de favoriser l'utilisation du Rhône comme voie navigable et de contribuer à la protection de l'environnement par la gestion de la ressource en eau, l'irrigation et la préservation de certains espaces naturels ;

– qu'un cahier des charges, approuvé par décret après avis des conseils régionaux et régionaux concernés, définit et précise les missions d'intérêt général qui lui sont confiées.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait, d'une part, obtenir du Gouvernement des assurances sur le fait que l'expression selon laquelle la CNR a notamment pour objet « de produire » de l'électricité ne saurait être



interprétée de façon restrictive comme lui interdisant de **commercialiser** de façon indépendante cette électricité dans les conditions prévues par la loi du 10 février 2001, pas plus qu'elle n'interdit à la Compagnie d'utiliser, à l'avenir, d'autres sources d'énergie que l'hydraulique (cogénération, production en partenariat avec des collectivités locales, éoliennes etc...) pour produire de l'électricité.

Il estime, en outre, souhaitable **pour garantir la cohérence du cahier des charges, que celui-ci soit approuvé par décret en Conseil d'Etat**, dans un délai qui ne saurait excéder quelques mois après la publication de la loi. Tel sera l'objet d'un **amendement** qu'il vous présentera.

Il lui apparaît enfin qu'en s'inspirant d'une disposition applicable aux schémas de cohérence territoriale, il serait utile que **si un conseil général ou un conseil régional ne rend pas son avis dans un délai raisonnable après avoir été saisi, cet avis soit réputé favorable**. On sait, en effet, que non moins de treize conseils généraux et deux conseils régionaux seront consultés par le biais de cette procédure. Aussi est-il nécessaire de **réduire tous les mécanismes susceptibles d'aboutir à un blocage de ces consultations, ce qui porterait préjudice à l'élaboration du cahier des charges**.

⇒ La **seconde précision d'importance** qui résulte du texte initial tient à ce que **la CNR, qui n'avait jusqu'à présent qu'un conseil d'administration, sera désormais dotée d'une organisation bicéphale** puisqu'elle disposera d'un **conseil de surveillance** et d'un **directoire**, conformément au droit commun des sociétés qui résulte des articles L.225-57 à L.225-93 du code du commerce. Elle sera **soumise à l'ensemble des dispositions applicables aux sociétés anonymes, sous réserve des trois dérogations suivantes** :

– **le président du directoire sera nommé par décret** sur proposition du conseil de surveillance (tout comme l'est l'actuel président du conseil d'administration) ;

– **le conseil de surveillance comprendra** notamment des **membres élus par le personnel salarié** ainsi que **des représentants de l'Etat** nommés par décret, qui ne seront pas tenus d'être personnellement propriétaires d'actions ;

– **les modifications des statuts seront adoptées par l'assemblée générale extraordinaire**, convoquée à cet effet par le conseil de surveillance.

**Votre rapporteur pour avis approuve la constitution du directoire et du conseil de surveillance**. Cette formule permet, en effet, que **le directoire administre la CNR comme une société commerciale** tandis qu'il

revient au conseil de surveillance, élu par l'Assemblée générale dans les conditions du droit commun, ce qui reflète la composition de l'actionnariat de la CNR, de superviser l'accomplissement de ses missions d'intérêt général.

**Il s'étonne**, en revanche, **que le conseil de surveillance comprenne des membres nommés par décret pour représenter l'Etat** et juge cette disposition à la fois **dangereuse et inutile**.

En effet, **le troisième alinéa prévoit que la majorité du capital de la CNR sera détenue par des personnes publiques**, garantes du respect des missions d'intérêt général de la CNR. A ce titre, les collectivités locales joueront un rôle déterminant. Dans ces conditions, **rien n'explique pourquoi l'Etat nommerait des membres du conseil de surveillance, alors même qu'il ne détient aucune part du capital social de la CNR**, sauf à penser que lui seul est fondé à garantir le respect des missions d'intérêt général de la Compagnie. Rien n'interdit d'ailleurs qu'un **commissaire du Gouvernement désigné par l'Etat**, dans des conditions analogues à celles qui prévalent actuellement, **soit investi d'un pouvoir de contrôle analogue à celui qui s'exerce sur des entreprises publiques**. Ce commissaire du Gouvernement s'assurerait du respect des principes relatifs à la gestion des eaux et à la navigation du Rhône. Ce commissaire du Gouvernement ne saurait, pour d'évidentes raisons, exercer la même fonction, ni auprès d'EDF, ni auprès de la CRE.

Au surplus, votre rapporteur pour avis considère comme quelque peu **paradoxal que l'Etat, qui est juridiquement propriétaire d'EDF, le premier producteur d'électricité français, puisse désigner un représentant au conseil de surveillance du deuxième électricien français... dont il n'est pas actionnaire !**

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous proposera deux amendements tendant respectivement : **à supprimer toute nomination de membres par l'Etat** et **à permettre à un commissaire du Gouvernement de s'assurer que les décisions du conseil de surveillance n'aient pas pour effet d'empêcher l'accomplissement des missions d'intérêt général qui incombent à la CNR**. Ce commissaire du Gouvernement serait désigné par le Premier ministre, car la CNR exerce des missions d'intérêt général qui intéressent plusieurs ministères (transports, intérieur et environnement). Il ne pourrait être désigné comme commissaire du Gouvernement ni auprès de la CRE ni auprès d'EDF.

- **Fixation de la procédure initiale d'élaboration des statuts (II)**

Le deuxième paragraphe du projet de loi prévoit que les nouveaux statuts de la CNR seront, à titre exceptionnel, déterminés par un décret en Conseil d'Etat, alors qu'ils sont, selon la procédure de droit commun fixée par le dernier alinéa du I du même article, adoptés par une assemblée générale extraordinaire.

Votre rapporteur pour avis juge souhaitable de préciser, par un amendement, **que le décret sur les statuts de la CNR ne saurait être publié après le 1<sup>er</sup> janvier 2002**, afin d'inviter le Gouvernement à procéder à son élaboration avec diligence.

- **Coordination**

Par coordination, le dernier paragraphe de l'article prévoit :

– d'abroger les dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 27 mai 1921 approuvant le programme d'aménagement du Rhône de la frontière suisse à la mer ;

– de substituer les termes « conseil de surveillance » à ceux du conseil d'administration aux articles 6 et 8 de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 précitée.

<p><b>Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.</b></p>
---

*Article 12***Déclassement des biens immobiliers du domaine public de La Poste**

**Cet article propose une nouvelle rédaction de l'article 23 de la loi du 2 juillet 1990<sup>1</sup>, qui vise à faire sortir les biens immobiliers de La Poste du régime juridique de la domanialité publique, afin d'accroître la liberté de gestion de l'établissement.**

**A. UNE GESTION IMMOBILIÈRE CONTRAINTE PAR LES RÈGLES DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE****1. Le patrimoine immobilier de La Poste***a) Un parc immobilier considérable*

Le patrimoine immobilier de La Poste est particulièrement important, puisqu'il comprend<sup>2</sup> environ 17.300 immeubles, représentant près de 8,2 millions de m<sup>2</sup>, **soit la surface construite d'une ville telle que Grenoble.**

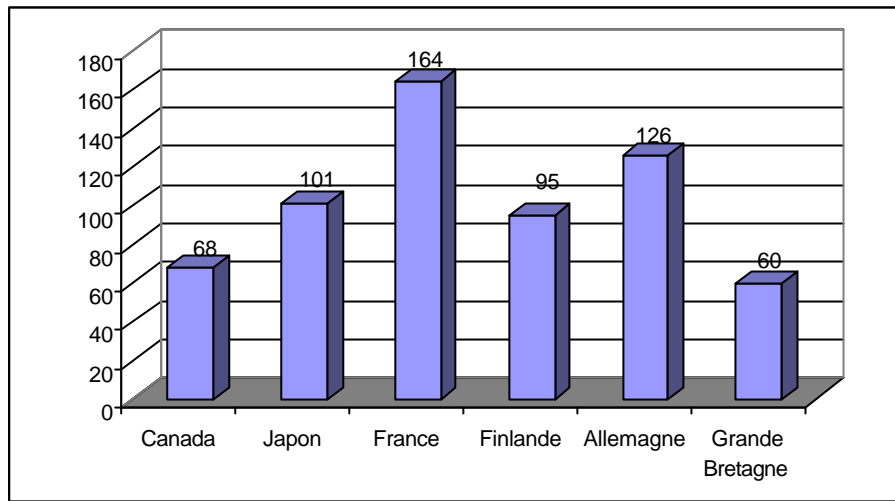
La densité française en immeubles postaux est ainsi supérieure à celle des autres pays industrialisés, même lorsqu'ils présentent (c'est le cas du Canada) une faible densité du peuplement.

---

<sup>1</sup> Relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

<sup>2</sup> Informations communiquées par La Poste.

**SURFACE DU PARC IMMOBILIER POSTAL PAR RAPPORT À LA POPULATION  
(EN M<sup>2</sup> POUR 1.000 HABITANTS)**

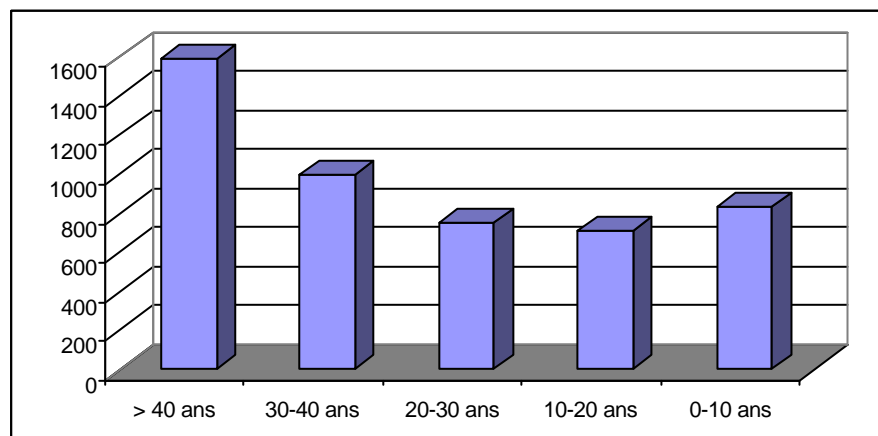


*Source : La Poste*

*b) Un parc souvent ancien, générant des charges importantes*

Le parc immobilier que La Poste possède en propre est composé de 4.774 immeubles. L'âge moyen de ces immeubles est élevé, 40 % d'entre eux ayant plus de 30 ans :

**AGE DES IMMEUBLES DÉTENUS PAR LA POSTE**



*Source : La Poste-*

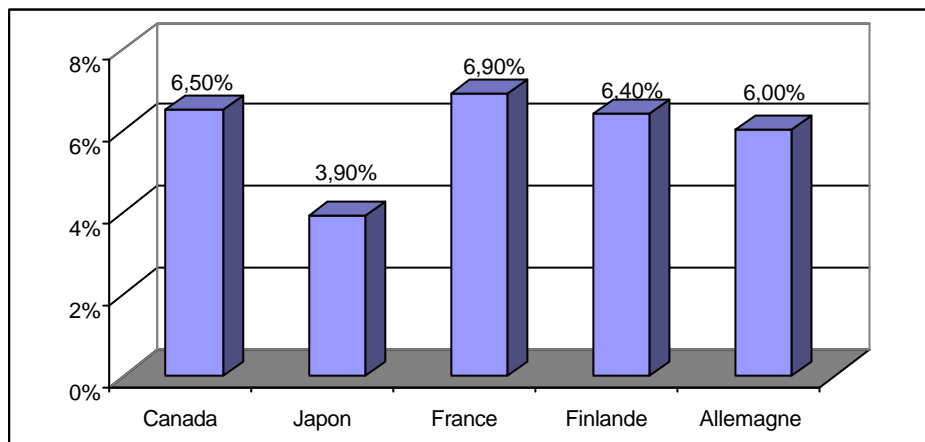
Cette ancienneté génère de lourds travaux d'entretien et de mise aux normes réglementaires (sécurité, hygiène). Ainsi, en 6 ans, quelque **2 milliards de francs** auraient été déboursés par La Poste, pour cette mise aux normes, faisant des charges immobilières, qui représentent **7 % du chiffre**

**d'affaires**, le troisième poste de charges du compte de résultat. Hors charges de personnel, les comptes 1999 font en effet apparaître des coûts immobiliers pour 6,4 milliards de francs dont :

- 5,2 milliards de charges locatives ou patrimoniales ;
- 1,2 milliard de consommations et fournitures.

Cette dépense est supérieure à celle constatée dans d'autres organismes postaux :

#### COÛT DE L'IMMOBILIER/CHIFFRE D'AFFAIRES

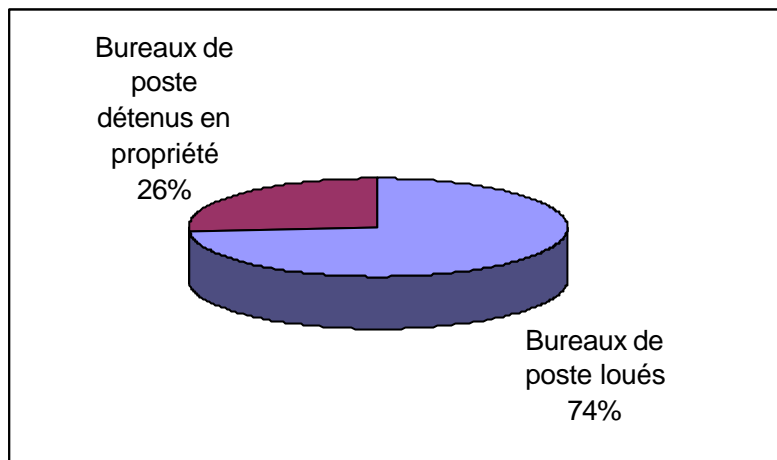


*Source : La Poste*

#### *c) Un parc inadapté aux besoins de l'entreprise*

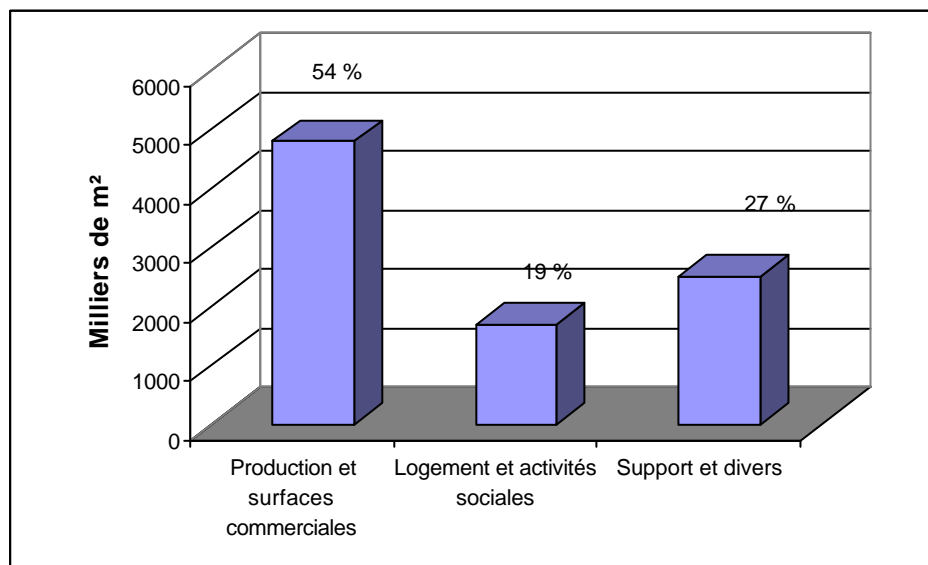
Contrairement à une idée répandue, le parc immobilier postal est **essentiellement composé de locations**. Sur 17.300 immeubles, seuls 4.774 immeubles appartiennent à La Poste ; les locations recouvrant 12.526 immeubles, **soit 72 % du parc immobilier total**. S'agissant du cas particulier des **bureaux de poste**, seuls 3.770 bureaux sont détenus en pleine propriété, alors que **10.780 bureaux de poste correspondent en fait à des locations, soit les trois quarts du réseau de points de contact**.

### RÉGIME DE PROPRIÉTÉ DU RÉSEAU DES BUREAUX DE POSTE



Seule la moitié des surfaces possédées en propre est ainsi affectée à des activités commerciales ou de production, le reste étant affecté à des activités sociales ou « de support » (directions régionales, services informatiques...) :

### UTILISATION DES SURFACES POSSÉDÉES EN PROPRE



*Source : La Poste*

La raison du recours important à la location réside dans la nature des immeubles possédés en propre : 85 % d'entre eux connaissent une coexistence de points de contact avec le public, de logements de fonction et d'espaces techniques, ce qui rend plus difficile l'adaptation des locaux et ce qui augmente les coûts d'entretien.

## **2. Un régime juridique contraignant**

### *a) L'article 23 de la loi du 2 juillet 1990 et la procédure de déclassement des biens immobiliers*

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, qui avait créée les établissements « La Poste » et « France Télécom » à partir de l'administration des PTT, a transféré à La Poste la pleine propriété des immeubles qui appartenaient auparavant au domaine public ou privé de l'Etat (article 22 de la loi ). Les immeubles en question ont donc été portés à son bilan.

Ces biens sont soumis au régime de la domanialité publique, conformément à l'article 23 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, qui dispose que « chaque exploitant dispose d'un domaine public dont le régime est fixé par son cahier des charges, dans le respect des principes généraux de la domanialité publique [...] ». Cette disposition est complétée par l'article 35 du cahier des charges de La Poste, qui indique que l'établissement doit suivre, pour céder les biens relevant du domaine public **et qui ne sont plus affectés au service public**, une procédure qui consiste à obtenir, avant toute cession, un **déclassement prononcé par le Président du conseil d'administration**, décision ne pouvant intervenir qu'après **accord préalable du ministre** chargé des postes et télécommunications pour les opérations dépassant un seuil de 25 millions de francs (Ile-de-France) et 12 millions de francs (province).

### *b) L'application de cette disposition*

Ce régime domanial n'empêche pas totalement la modernisation du parc immobilier<sup>1</sup>, mais la rend plus difficile.

Pour les immeubles dont La Poste souhaiterait se séparer définitivement, ce régime n'empêche pas leur cession à des tiers, mais soumet cette opération à un déclassement, soumis à autorisation du ministre. Or, ce déclassement ne peut être pratiqué que si l'immeuble concerné n'est plus affecté à une mission de service public. Par ailleurs, La Poste ne peut déclasser pour les vendre des immeubles qu'elle détient en pleine propriété -donc inaliénables- si elle reste locataire de tout ou partie des surfaces en cause pour

---

<sup>1</sup> D'ailleurs, 441 déclassements sont intervenus depuis 1993, concernant 437.039 m<sup>2</sup>.



y poursuivre ses missions. Par exemple, elle ne peut céder les étages d'un immeuble en ne conservant que le bureau de poste du rez-de-chaussée, ni recourir à des techniques de crédit-bail pour des opérations lourdes de restructuration, portant par exemple sur de grands centres de traitement du courrier ou sur des immeubles de grande superficie en centre-ville.

## **B. UNE RÉFORME UTILE, ENCADRÉE, MAIS INCOMPLÈTE**

L'article 12 du projet de loi propose de remplacer la rédaction en vigueur de l'article 23 de la loi précitée du 2 juillet 1990 par un dispositif :

- prévoyant le **déclassement** des biens immobiliers de La Poste qui relèvent de son domaine public ;
- affirmant le principe d'une **liberté de gestion et d'aliénation** « dans les conditions du droit commun » de ce patrimoine.

Un **mécanisme d'opposition** est prévu à l'usage de l'Etat, pour le cas où une cession ou apport contredirait les obligations d'aménagement du territoire et de service public fixées par le cahier des charges et le contrat de plan.

### **1. Une réforme utile**

#### *a) Optimiser la gestion au service des clients de La Poste*

Cette liberté de gestion accrue permettra à La Poste de rajeunir son parc immobilier et de réduire le coût de son entretien, par le recours à diverses méthodes :

- soit la cession pure et simple ;
- soit une cession suivie d'un crédit-bail (solution souple, car les taux de loyers peuvent être modulés, ainsi que la durée du contrat, pouvant varier de 7 à 25 ans) ;
- soit une titrisation de cet actif, avec un portage par des organismes de financement spécialisés, assorti ou non d'option de rachat.

**Tant le Gouvernement que la présidence de La Poste ont toutefois indiqué à votre rapporteur que l'utilisation de ces techniques ne serait pas systématique, mais étudiée au cas par cas, pour chaque opération immobilière. L'objectif recherché ne serait pas une cession massive du parc immobilier, mais une optimisation de sa gestion par la possibilité d'un recours à l'ensemble des techniques actuellement disponibles.**

La gestion du parc de véhicules de La Poste a par exemple été récemment externalisée -sans qu'il soit besoin d'un déclassement préalable, les biens immobiliers ne faisant pas partie du domaine public-, dans des conditions rappelées par l'encadré ci-dessous :

**SOLUTION RETENUE EN MATIÈRE DE GESTION  
DU PARC DE VÉHICULES DE LA POSTE**

Le groupe La Poste a renouvelé son parc automobile en externalisant, à compter du 1er janvier 2001, le financement et la gestion de ses 48.000 véhicules (voitures, deux roues et poids lourds).

Avec la mise en œuvre de cette décision, le parc automobile du groupe, qui occupe une place de premier ordre pour l'exercice de ses trois activités -courrier, colis, services financiers- sera renouvelé à **hauteur de 55 % en 2 ans** et **la durée moyenne d'exploitation sera ramenée de 8,3 ans à 6 ans**. Plus de 13.000 véhicules seront ainsi remplacés dès l'année 2001.

Dans le cadre de ce renouvellement de flotte, La Poste a confié simultanément la gestion de ses 48.000 véhicules à quatre opérateurs spécialisés dans la gestion de flotte : Temsys, Overlease, Hertz Lease et Fraikin. Cette opération a permis une **optimisation des coûts de gestion (gains estimés à 35 % par an)**. L'externalisation du financement de cette opération a été confiée à un groupe financier (BNP-Paribas).

*Source : Gouvernement*

On peut, de même, attendre de la mise en œuvre de la réforme proposée une **baisse des frais de gestion** du parc immobilier.

*b) Disposer d'une marge de manœuvre financière*

Les conséquences financières potentielles de la réforme seront de plusieurs ordres :

– diminution potentielle des **charges du compte de résultat** (dans la mesure où les coûts des loyers dans les formules de cession-bails leur sont inférieurs) ;

– encaissement éventuel du **produit des cessions immobilières** ;

– **restructuration de l'actif et du haut de bilan**, où les biens immobiliers sont estimés, en valeur nette, à presque 23 milliards de francs, dont 14 milliards de francs de constructions stricto sensu.

Ces chiffres sont toutefois à manier avec prudence car l'évaluation initiale de ce patrimoine, par le bilan d'ouverture de La Poste, défini par

arrêté<sup>1</sup> en 1992 était, sans doute, exagérément optimiste -le contexte de « bulle immobilière » de l'époque a sûrement une part de responsabilité dans cet état de fait mais n'explique pas tout-. Votre rapporteur pour avis estime d'ailleurs que l'Etat s'honorerait à aborder cette question et à en solder les conséquences financières pour l'opérateur.

**Cette souplesse financière sera certainement utile pour limiter la « plongée » dans le rouge des résultats de La Poste, prévisible avec la montée en charge du coût du passage aux 35 heures -soit un coût annuel, à terme, compris entre 2 et 4 milliards de francs-.**

## **2. Une réforme encadrée**

Pour bénéfique qu'elle puisse être en gestion, il ne faudrait pas qu'une telle réforme porte atteinte à la qualité ni à la densité du service public postal.

### *a) Une limite de fait : la forte proportion d'immeubles loués*

Cela a déjà été dit, des 17.000 bureaux de poste, les trois quart sont situés dans des immeubles loués et non possédés en propre par La Poste, ce qui les exclut de facto du champ d'application du projet de loi.

### *b) Une limite de droit : la procédure d'opposition*

Le texte de l'article 12 du projet de loi met, en outre, à la disposition de l'Etat, **une procédure d'opposition à une opération de cession ou d'apport**. Ce dispositif est **directement inspiré de la rédaction** de l'article 4 de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à **l'entreprise nationale France Télécom**, qui met à la disposition de l'Etat un droit d'opposition à une cession ou un apport d'un élément d'infrastructure du réseau de France Télécom nécessaire à la continuité du service public des télécommunications.

L'article 12 du projet de loi introduit une disposition similaire, qui confère à l'Etat un droit d'opposition à toute opération de cession ou d'apport d'un bien **remettant en cause les obligations -notamment d'aménagement du territoire et de service public- prescrites par le cahier des charges et le contrat de plan de La Poste**.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 12 novembre 1992.

● **Pour l'aménagement du territoire**, le cahier des charges, ayant valeur réglementaire, fixe les obligations de La Poste (articles 21 à 25 relatifs à la présence postale et au réseau), en application de la loi du 2 juillet 1990 qui prévoit en son article 8 que ce dernier « précise notamment les conditions dans lesquelles sont assurées [...] la participation de l'exploitant à l'aménagement du territoire ». Le Contrat de Plan entre l'Etat et La Poste (chapitre relatif au « réseau des points de contact et à la participation à l'aménagement du territoire ») est conclu conformément aux dispositions de l'article 9 de cette même loi.

● **La continuité du service public** figure à l'article L.1 et à l'article L.2 du code des postes et télécommunications, mais aussi aux articles 3-1, 21 à 25 et 33 du cahier des charges.

### **3. Une réforme incomplète**

#### *a) Sur la forme : l'introuvable débat postal*

Confrontés aux mutations technologiques et réglementaires et à l'irruption de la concurrence, nos grands services publics de réseau doivent s'adapter. L'ouverture à la concurrence, planifiée par le Gouvernement au niveau communautaire, donne au Parlement l'occasion d'une réflexion collective sur leur avenir, lors du vote des lois de transposition des directives d'ouverture du marché.

Ainsi en a-t-il été pour les **télécommunications**, avec la loi de réglementation du 26 juillet 1996. Le Parlement eut toute sa place dans ce débat, qui a permis, en même temps que d'ouvrir le marché, de **conforter le service public** des télécommunications, à travers une prise en charge mutualisée de son financement par l'ensemble des opérateurs et d'imposer **l'aménagement du territoire** comme une exigence centrale du nouveau cadre réglementaire. Parallèlement, le **statut des personnels** était préservé et les **droits des consommateurs** renforcés.

La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du **service public de l'électricité** a, quant à elle, procédé d'une démarche similaire, même si moins ambitieuse. Ce texte a toutefois marqué une **étape importante**.

Dans le **secteur gazier**, malgré l'enlisement consécutif à l'approche d'échéances électorales, le Gouvernement a déposé un projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel et au développement des entreprises gazières, adopté en Conseil des ministres en mai dernier. Le principe d'un débat d'ensemble semble donc acquis, même son échéance

s'éloigne dangereusement de la date limite de transposition de la directive, fixée au 10 août 2000.

Pour La Poste, le Gouvernement ne s'embarrasse guère : **il légifère -toujours en déclarant l'urgence- par « appartements »**, en insérant de-ci de-là, dans divers projets de loi, en fonction de l'ordre du jour des assemblées, des dispositions touchant à la réglementation postale. C'est ainsi **qu'en dépit des évolutions très rapides du secteur, il n'y a pas eu de débat législatif d'ensemble depuis 1990**. Le Gouvernement n'a même pas craint de proposer -mais l'intervention du Sénat, suivi par l'Assemblée nationale lors de la Commission mixte paritaire l'en a empêché- au Parlement de l'habiliter à transposer par décret (avec la procédure des ordonnances) la directive postale du 15 décembre 1997 !

La question postale surgit ainsi, par accident pourrait-on dire, au détour d'articles isolés, voire de cavaliers législatifs :

– dans la loi **d'aménagement du territoire** du 25 juin 1999, où un amendement du Gouvernement -déposé tardivement- a transposé certaines dispositions de la directive postale du 15 décembre 1997 ;

– dans la loi du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement **à transposer des directives par ordonnances** ;

– dans le **présent projet de loi**, sachant que le Gouvernement envisageait initialement d'introduire les dispositions de cet article 12 à l'article 6 d'un **projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**.

La nécessité d'un débat d'ensemble est évidente, compte-tenu des évolutions rapides du cadre concurrentiel et technologique. En application de l'article 88-4 de la Constitution, le Sénat -seule chambre du Parlement à l'avoir fait- a pu se prononcer<sup>1</sup>, sur le rapport de M. Pierre Hérisson, au nom de la Commission des affaires économiques, sur la proposition de directive postale actuellement débattue à Bruxelles. Mais les occasions sont rares d'aborder le sujet postal dans sa globalité. L'heure des choix a pourtant sonné.

Le Gouvernement l'a lui-même reconnu, pendant un temps. Ainsi, au compte-rendu **des débats du 2 février 1999**<sup>2</sup>, M. le ministre chargé de La Poste déclarait-il : *« nous comprenons [la] préoccupation, (...) que je sais partagée sur tous ces bancs, que puisse être examinée par le Parlement un projet d'ensemble se rapportant à ces questions du service public de La Poste.*

*« C'est pourquoi (...), j'ai proposé au premier ministre que le Gouvernement dépose, dans les prochains mois, un projet de loi qui donnera*

<sup>1</sup> Le 14 décembre dernier.

<sup>2</sup> Page 715, Journal officiel des débats, 2<sup>ème</sup> séance du 2 février 1999.

*aux activités postales un cadre juridique complet et qui confortera ainsi la lisibilité d'ensemble de notre réglementation relative au service public. Il permettra, par ailleurs, de débattre largement –je pense que nous en avons besoin- du service public, de sa modernisation, de son encouragement par les pouvoirs publics et par le Gouvernement ».*

**Le ministre, tout en escamotant le débat, ne manquait pas d'en souligner la nécessité !**

**Aucune suite n'a, pour l'instant, été donnée à ces propos.**

*b) Sur le fond : la question de la sociétéisation de La Poste se pose et se posera*

Pour France Télécom, le déclassement de son domaine public par la loi précitée du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Telecom était le **corollaire de la transformation de l'opérateur en société anonyme détenue directement et majoritairement par l'Etat.**

Cette démarche était juridiquement logique. En effet, le juge administratif considère, en l'absence de disposition législative contraire, que les biens d'un établissement public relèvent du domaine public dès lors qu'ils sont affectés au service public et spécialement aménagés à cet effet<sup>1</sup>. Il y a donc un lien logique, en droit, entre le statut d'établissement public et la domanialité publique des biens de cet établissement.

Pour La Poste, le texte proposé aujourd'hui s'arrête au milieu du gué. Votre rapporteur pour avis en est persuadé, la question de la sociétéisation de La Poste se pose et se posera. La formule de l'établissement public correspond, en effet, aux nécessités de gestion d'un monopole, mais tend à devenir un handicap dans un environnement concurrentiel en voie d'internationalisation. En effet, comme elle exclut toute constitution d'un capital social et qu'elle contraint la gestion de l'entreprise à passer par un dialogue avec la tutelle :

– elle interdit l'édification d'alliances solides reposant sur des participations croisées ;

– elle ne permet pas l'accompagnement du développement de l'entreprise par un recours aux marchés financiers ;

– elle ne favorise pas la transparence de la structure des comptes ;

---

<sup>1</sup> Voir notamment la décision de l'Assemblée du Conseil d'Etat du 23 octobre 1998, *Electricité de France*.

– elle subordonne les décisions stratégiques internes aux préoccupations de la tutelle ministérielle, parfois éloignées de la logique d'entreprise.

C'est pour toutes ces raisons que votre rapporteur pour avis a déposé, avec plusieurs de ses collègues, une proposition de loi<sup>1</sup> préconisant que La Poste devienne une société anonyme publique détenue majoritairement par l'Etat. Comme le montre l'exemple de France Télécom, la transformation en société anonyme ne mettrait en cause ni le maintien du caractère public de l'opérateur, ni l'accomplissement des missions de service public, ni sa présence territoriale, ni les droits acquis de ses personnels.

Votre rapporteur pour avis considère donc cet article comme un premier pas utile, mais bien insuffisant, pour doter La Poste des moyens de son développement et accroître sa liberté de gestion. **Il souhaite que la question de l'avenir de La Poste soit enfin évoquée dans sa globalité au cours d'un débat législatif d'ensemble.**

**Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Sénat 2000-2001, proposition de loi n° 104 de MM. Gérard Larcher, Pierre Hérisson, Philippe Adnot, Paul Girod, François Trucy et Louis Althapé.

*Article 13***Sanctions en cas de non-respect de l'obligation  
de construction de logements sociaux**

**Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sous réserve d'une modification rédactionnelle, définit un mécanisme de sanctions pour les communes ne respectant pas l'engagement de construction de logement arrêté par les articles L.302-5 à L.302-9-2 du code de la construction et de l'habitation.**

Il remplace les dispositions de l'article 55 de la loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relatives à la solidarité et au renouvellement urbains, auxquelles le Sénat s'était opposé et que, dans sa décision n° 2000-436 du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel avait déclaré non conformes à la Constitution.

**A. RAPPEL DES NOUVELLES OBLIGATIONS S'IMPOSANT  
EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX**

● Le titre II de la loi «SRU » modifie en profondeur le dispositif instauré par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, qui créait un mécanisme obligatoire -mais alternatif- imposant à certaines communes un objectif de réalisation de logements sociaux ou le versement d'une contribution financière à un organisme chargé de réaliser les logements manquants. Les modifications adoptées portent sur les articles L.302-5 à L.302-9-2 du code de la construction et de l'habitation et fixent, **pour les communes n'atteignant pas le seuil de 20 % de logements sociaux, une obligation de construction assortie d'un prélèvement sur leurs ressources fiscales.**

La liste des communes concernées selon l'article L.302-5 s'établit à partir de deux critères.



→ Premièrement, sont prises en compte, les communes dans lesquelles la population est supérieure à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions et qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant une commune d'au moins 15.000 habitants.

Ne sont pas prises en compte les communes ayant perdu de la population entre deux recensements ou soumises à des nuisances particulièrement élevées.

Pour la définition du champ d'application de la loi, le Sénat avait privilégié, sans être entendu, le périmètre des structures intercommunales, qu'il s'agisse d'une communauté urbaine, ou d'une communauté d'agglomérations ou de communes, le critère de l'agglomération au sens du recensement ne s'appliquant que par défaut. En outre, le Sénat avait proposé un seuil minimal de 3.500 habitants pour tout le territoire.

→ Deuxièmement, parmi ces communes, l'obligation de construction pèse sur celles dont le nombre total de logements locatifs sociaux représente moins de 20 % du total des résidences principales.

Les logements pris en compte pour apprécier le décompte du parc locatif social existant sont :

- l'ensemble des logements locatifs appartenant aux organismes d'HLM, hormis ceux acquis ou construits, en métropole, depuis 1977 et ne faisant pas l'objet d'un conventionnement avec l'Etat ;

- les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte situées dans les départements d'Outre-Mer, à l'Entreprise minière et chimique, aux Houillères de Bassin, aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France, ainsi qu'à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais ;

- les logements ou les lits des logements-foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants, des logements foyers appelés résidences sociales ainsi que des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ces trois dernières catégories résultant d'un ajout du Sénat.

**Jugeant cette définition du logement social trop restrictive et simplificatrice, le Sénat avait également proposé -sans être entendu- de retenir le logement social de fait à travers la prise en compte des logements soumis aux dispositions de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948, occupés par des locataires disposant de faibles ressources. **Sous certaines conditions,****

il avait également proposé de retenir **les logements financés par un prêt locatif intermédiaire**.

Enfin, et surtout, **il avait plaidé pour que soient pris en compte les logements en accession sociale à la propriété, gage d'un parcours résidentiel différencié, offert à tous**. Mais, l'Assemblée nationale n'avait pas voulu retenir, dans le décompte de logements sociaux, les logements ayant bénéficié d'un prêt à l'accession à la propriété ou, dans le cadre d'un prêt à 0 %, d'un différé de remboursement de 100 % ou de 75 %.

En revanche, l'Assemblée nationale avait accepté les propositions du Sénat s'agissant des modalités d'élaboration et des délais à respecter pour l'établissement de l'inventaire contradictoire des logements sociaux existant dans les communes concernées, afin que celles-ci soient effectivement en mesure de vérifier l'exactitude des informations transmises.

- A l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation, la loi instaure à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 **un prélèvement annuel sur les ressources des communes n'atteignant pas le seuil de 20 % de logements sociaux**, à l'exclusion de celles bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et dont le parc locatif social représente plus de 15% du total des résidences principales.

**Ce prélèvement est égal à 1.000 francs par logement social manquant ou à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements sociaux manquants, lorsque le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 5.000 francs en 2000.** En tout état de cause, le prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constaté dans le compte administratif de la pénultième année. Sont soustraites de ce prélèvement les dépenses de viabilisation, les moins-values de cession de terrains ou de biens immobiliers liés à la réalisation de logements sociaux, avec possibilité de report du montant de ces réductions l'année suivante.

Ce prélèvement est affecté, lorsqu'il existe, à l'établissement public de coopération intercommunale, s'il est doté d'un programme local de l'habitat (PLH), ou à défaut à l'établissement public foncier auquel appartient la commune ou encore à un fonds d'aménagement urbain, en vue de la réalisation de logements sociaux.

- **Parallèlement, les communes n'atteignant pas le seuil de 20 % de logements sociaux et qui sont soumises au prélèvement doivent s'engager dans un plan de rattrapage.** L'objectif de réalisation est arrêté par période triennale par la commune ou la structure intercommunale compétente en

matière de programme local de l'habitat afin d'atteindre le seuil de 20 % exigé. A défaut d'élaboration d'un PLH avant le 31 décembre 2001, chaque commune doit arrêter les dispositions nécessaires pour satisfaire à cette obligation légale.

Au cours de chaque période triennale, l'accroissement net ne peut être inférieur à 15 % du déficit constaté en logements sociaux, et l'objectif est réévalué tous les trois ans.

**Hostile à ce dispositif placé sous le signe de la contrainte et de l'automatisme, le Sénat avait adopté le principe d'un contrat d'objectifs signé entre l'Etat et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale concerné**, qui définissait les objectifs à atteindre, les modalités pour y parvenir à travers, notamment, le versement d'une contribution par la commune à l'EPCI, ainsi que les engagements de l'Etat.

Le contenu de ce contrat s'inscrivait dans les orientations du schéma de cohérence territoriale et du PLH pour permettre d'atteindre le seuil de 20 % fixé par la loi. S'agissant du rythme de réalisation, **le Sénat avait également proposé que l'accroissement net de logements sociaux résultant de l'objectif fixé puisse être plafonné à 25 % du flux de constructions neuves de logements prévues au cours de la période de référence.**

Enfin, comme pour tout document contractuel, le document d'objectifs proposé par le Sénat prévoyait des pénalités de retard progressives si la commune ou l'EPCI ne respectait pas les engagements souscrits.

## **B. LES DISPOSITIONS ANNULÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

● Récusant le mécanisme contractuel proposé par la Haute Assemblée, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoyait, aux articles L.302-9 et L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, qu'à l'issue de chaque période triennale, si les engagements en matière de construction de logements sociaux n'avaient pas été tenus, le représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil départemental de l'habitat, prenait un arrêté de carence, emportant les conséquences suivantes :

– doublement du prélèvement dû par la collectivité territoriale, sans pouvoir excéder 10 % du montant de ses dépenses réelles de fonctionnement ;

– suppression de tout agrément de bureau prévu par l'article L.510-1 du code de l'urbanisme, sur le territoire de la collectivité territoriale ;

– faculté pour le représentant de l'Etat dans le département de passer convention avec un organisme d'HLM pour réaliser des logements sociaux.

En conséquence :

– les collectivités territoriales faisant l’objet d’un arrêté de carence préfectoral ne pouvaient faire usage de leur droit de préemption pour s’opposer à l’aliénation d’un immeuble entrant dans le cadre d’une convention de réalisation de logements sociaux passée entre le représentant de l’Etat et un organisme d’HLM ;

– les permis de construire délivrés en exécution de cette convention étaient délivrés par l’Etat en application de l’article L.421-2-1 du code de l’urbanisme ;

– lorsque l’Etat versait à ces opérations une subvention foncière, une dépense égale est mise à la charge des communes.

● Le Sénat avait, tout au long des débats, dénoncé le caractère automatique de la sanction et l’atteinte ainsi portée au principe de libre administration des communes, relevant notamment l’absence d’encadrement législatif de la dépense mise à la charge des communes.

Dans sa décision du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel, examinant le régime des sanctions infligées aux communes, a considéré « *qu’en attachant de telles conséquences à tout retard mis par une commune pour atteindre l’objectif triennal, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons à l’origine de ce retard, le législateur a institué une sanction incompatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, tel que prévu par l’article 72 de la Constitution.* »

En conséquence, il a censuré l’article L.302-9-1 du code de la construction et de l’habitation ainsi que par voie de conséquence les dispositions modifiant le f) de l’article L.213-1 du code de l’urbanisme et complétant l’article L.421-2-1 du même code.

### **C. UN NOUVEAU DISPOSITIF QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AUX OBJECTIONS DU SÉNAT**

● Dans sa structure, cet article est identique aux dispositions annulées par le Conseil constitutionnel. Le dispositif principal tend à insérer un article L.302-9-1 dans le code de la construction et de l’habitation et deux mesures de conséquences impliquant des modifications dans le code de l’urbanisme.

– **Le paragraphe I** de cet article propose de codifier **le nouveau dispositif de sanctions** à l'article L.302-9-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation, **en lui ôtant tout caractère automatique.**

Lorsqu'une commune soumise au prélèvement et à l'obligation de construction de logements sociaux n'a pas rempli, à l'issue de la période triennale, ses engagements, le représentant de l'Etat dans le département informe ladite commune de son intention d'engager une procédure de constat de carence.

Cette démarche ouvre une période de deux mois au cours de laquelle la commune et le représentant de l'Etat échangent des informations et des observations sur les difficultés rencontrées et les raisons invoquées pour justifier de ce retard.

A l'issue de cette période, le représentant de l'Etat peut décider de poursuivre la procédure et prononcer la carence par un arrêté motivé, après avis du conseil départemental de l'habitat.

Cet arrêté fixe, pour une durée maximale de trois ans, le montant de la majoration opérée sur le prélèvement.

Le taux de cette majoration, fixé librement par le représentant de l'Etat, est au plus égal au rapport entre le nombre de logements manquants et l'objectif de réalisation fixé à la commune. Il est donc d'autant plus faible que la commune a rempli une part importante de ses objectifs.

En tout état de cause, le montant du prélèvement ainsi majoré ne peut excéder 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

*Dans l'hypothèse d'une commune de 8.000 habitants dans une grande agglomération qui compte 3.000 résidences principales dont seulement 10 % de logements sociaux, le programme triennal de construction de logements sociaux qui lui est imposé est de 45 logements, soit 15 % des 300 logements manquants pour atteindre l'objectif de 20 %.*

*Par ailleurs, le prélèvement annuel –si le potentiel fiscal de cette commune est inférieur à 5.000 francs par habitant- s'élèvera à 300.000 francs [1.000 francs X 300].*

*Si à l'issue des trois ans, la commune n'a réalisé que 20 logements et qu'elle ne justifie pas de raisons sérieuses, le préfet peut prendre un arrêté constatant la carence de la commune prévoyant la majoration du prélèvement de 55 % [25/45, soit le nombre de logements non réalisés par rapport à l'objectif fixé], ce qui pour les trois années suivantes, toutes choses égales par ailleurs, peut porter le prélèvement annuel acquitté à 434.000 francs [(300 - 20) X (1.000F + 55 % X 1.000)]*

Comme en matière de contentieux fiscal, l'arrêté du préfet fixant le montant de la majoration peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Outre la faculté de majorer le prélèvement opéré sur la commune, le représentant de l'Etat peut passer convention avec un organisme d'HLM pour acquérir ou construire les logements sociaux manquants. Si l'Etat verse une subvention foncière dans le cadre de cette convention, la commune devra contribuer également au financement de l'opération, dans la limite d'un plafond fixé à 13.000 € par logement réalisé ou acquis en Ile-de-France et 5.000 € par logement sur le reste du territoire.

– **Le paragraphe II** reprend, **sans les modifier**, les dispositions modifiant le code de l'urbanisme et annulées, par voie de conséquence, par le Conseil constitutionnel.

L'article L.213-1 du code de l'urbanisme est modifié pour préciser que les communes ne peuvent faire usage de leur droit de préemption lors de l'aliénation d'un immeuble ou d'un terrain inclus dans une opération de logements sociaux faisant l'objet d'une convention passée entre le représentant de l'Etat et un organisme d'HLM.

De plus, l'article L.421-2-1 du code de l'urbanisme est complété, s'agissant de la liste des opérations pour lesquelles le permis de construire est délivré par l'Etat, afin d'y mentionner les opérations réalisées dans le cadre de la convention signée par le représentant de l'Etat dans le département.

Il est simplement précisé que ces dispositions -dérogatoires au droit commun- ne s'appliquent que pendant la durée de l'arrêté de carence, c'est-à-dire au maximum trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle où a été pris cet arrêté.

● Ce dispositif tel qu'il est présenté répond pour partie aux objections du Sénat.

– **L'échange d'informations** entre la commune et le représentant de l'Etat dans le département sur les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs fixés en matière de logements sociaux est **un élément important, car il met fin au caractère automatique de la sanction.**

Le montant de la pénalité financière est plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement au lieu de 10 % comme prévu dans le dispositif annulé par le Conseil constitutionnel et le calcul de cette pénalité varie selon le nombre de logements déjà réalisés.

De plus, -et ceci est très important- dans le cadre d'une opération de logements sociaux décidée par le représentant de l'Etat, et donnant lieu au

versement d'une subvention foncière par l'Etat, la **contribution versée par la commune** est égale au montant de cette subvention, mais **dans la limite d'un plafond, fixé par la loi.**

Ceci répond aux critiques du Sénat dénonçant l'encadrement législatif insuffisant de cette dépense ainsi mise à la charge des communes.

– Votre Commission des Affaires économiques prend acte de ces modifications, qui semblent répondre aux objections soulevées par le Conseil constitutionnel. Elle relève avec satisfaction que le représentant de l'Etat dans le département devra, pour prendre sa décision, tenir compte des contraintes qui s'imposent aux communes pour la réalisation de leur programme de logements sociaux, notamment en ce qui concerne les disponibilités foncières, les règles d'urbanisme, ou encore les prescriptions environnementales.

S'agissant du contrôle du juge administratif, la qualification retenue, à savoir le recours de pleine juridiction, autorise celui-ci à réformer la décision administrative, au vu de l'analyse des circonstances à laquelle il aura lui-même procédé. Théoriquement, il pourrait être alors envisageable que la collectivité locale demande des dommages et intérêts, si elle estime avoir subi un préjudice.

Le dispositif proposé permet sans doute au Gouvernement d'échapper à une nouvelle censure du Conseil constitutionnel, mais il ne constitue pas une réponse satisfaisante et adaptée pour relancer effectivement une production de logements sociaux diversifiée.

Rouvrir aujourd'hui le grand débat sur le logement social qui a opposé, au printemps dernier, le Sénat au Gouvernement et à sa majorité à l'Assemblée nationale n'aurait, chacun en conviendra, guère de sens.

**Votre Commission des Affaires économiques reste au demeurant convaincue que le dispositif qu'elle avait alors ardemment défendu, -alliant une conception diversifiée du logement social, le parti pris d'une démarche contractuelle et un appui sur l'intercommunalité-, aurait été à la fois plus efficace et mieux accepté.**

En conséquence, outre un amendement rédactionnel, elle vous propose, d'une part, de prévoir que le conseil départemental de l'habitat ait communication des observations de la commune, afin de rendre son avis en connaissance de cause. D'autre part, elle souhaite **préciser les éléments dont devra tenir compte le préfet pour apprécier la carence de la commune :**

– il convient **de faire référence au schéma de cohérence territoriale, au plan local de l'urbanisme et au programme local de**

**l'habitat**, qui fixent les règles et les contraintes pour la commune en matière d'urbanisme et d'environnement ;

– s'agissant des difficultés rencontrées, **il faut également mentionner les aides publiques à l'investissement versées par l'Etat**, puisque la politique du logement relève de sa responsabilité. Au niveau local, il s'agit bien d'une politique mise en œuvre par plusieurs intervenants, à savoir l'organisme d'HLM et la commune, mais également le représentant de l'Etat dans le département qui répartit les crédits budgétaires déconcentrés pour la construction et l'acquisition de logements sociaux. Faute d'obtenir la signature d'un véritable contrat d'objectifs, **il est indispensable, à tout le moins, de vérifier que les moyens budgétaires étaient disponibles avant de sanctionner la commune.**

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

\*

\*

\*

**Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des articles 11, 12 et 13 du présent projet de loi, ainsi amendés.**



**ANNEXE**

**AMENDEMENTS ADOPTÉS**  
**PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

ARTICLE 11

Dans la seconde phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 1er de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980, après les mots :

par décret

insérer les mots :

en Conseil d'Etat, publié dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi,

ARTICLE 11

Compléter in fine le deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 1er de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 par une phrase ainsi rédigée :

Ces avis sont réputés favorables, à l'issue d'un délai de quatre mois à compter de la transmission du projet de cahier des charges aux conseils généraux et aux conseils régionaux intéressés.

## ARTICLE 11

A la fin de la première phrase du septième alinéa (2°) du texte proposé par le I de cet article pour l'article 1er de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980, supprimer les mots :

ainsi que des représentants de l'Etat nommés par décret.

## ARTICLE 11

Dans le II de cet article, après les mots :

en Conseil d'Etat

insérer les mots :

, publié au plus tard le 1er janvier 2002,

## ARTICLE 11

I. Compléter, in fine, le III de cet article, par trois alinéas ainsi rédigés :

– l'article 7 de la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 précitée est ainsi rédigé :

« Un commissaire du Gouvernement, désigné par le Premier ministre, assiste aux séances du conseil de surveillance de la Compagnie nationale du Rhône. Un décret en Conseil d'Etat fixe les cas et conditions dans lesquels il peut s'opposer à l'exécution de décisions prises par les organes sociaux, lorsque celles-ci sont susceptibles d'empêcher l'accomplissement des missions d'intérêt général de la Compagnie nationale du Rhône. Il ne peut exercer les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès d'Electricité de France, ni celles de commissaire du Gouvernement auprès de la Commission de régulation de l'électricité.

« La compagnie est soumise au contrôle de l'Etat dans les mêmes conditions que les entreprises publiques nationales. »

II. En conséquence, dans le dernier alinéa du III de cet article, supprimer les mots :

; au premier alinéa de l'article 7 de la même loi, les mots : « conseil d'administration » sont remplacés par les mots : « conseil de surveillance »

### ARTICLE 13

Dans la première phrase du premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L.302-9-1 à insérer dans le code de la construction et de l'habitation, remplacer les mots :

ou, à défaut

par les mots :

, ou qu'à défaut

### ARTICLE 13

Compléter in fine le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L.302-9-1 à insérer dans le code de la construction et de l'habitation, par une phrase ainsi rédigée :

Ces observations sont communiquées dans le même délai au conseil départemental de l'habitat.

## ARTICLE 13

Remplacer la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L.302-9-1 à insérer dans le code de la construction et de l'habitation, par deux phrases ainsi rédigées :

« Le préfet prend en compte, outre les orientations arrêtées par le schéma de cohérence territoriale, le plan local de l'urbanisme et le programme local de l'habitat, les réalisations constatées au cours de la période triennale échue rapportées aux objectifs fixés ainsi que les difficultés rencontrées, le cas échéant, par la commune, notamment en ce qui concerne les montants des aides publiques à l'investissement définies à l'article L.301-2. Au vu de ces éléments, il peut, par un arrêté motivé pris après avis du conseil départemental de l'habitat, prononcer la carence de la commune.