

N° 758

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2012

AVIS

FAIT

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),

Par M. Philippe ESNOL,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Michel Doublet, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Houpert, Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 750 et 757 (2011-2012)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. RETOUR SUR LA LOI RELATIVE AU GRAND PARIS	7
A. LA PHILOSOPHIE DU PROJET DE GRAND PARIS	7
1. <i>La confortation de Paris comme « ville-monde »</i>	7
2. <i>Une priorité aux infrastructures de transport</i>	7
3. <i>Le développement de l'offre de logements</i>	8
4. <i>Le soutien à la recherche et à l'innovation</i>	8
B. UNE LOI ORGANISÉE EN SIX VOLETS	9
1. <i>Elaboration et outils de mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris</i>	9
2. <i>Etablissement public « Société du Grand Paris »</i>	9
3. <i>Réalisation et gestion du réseau de transport public du Grand Paris</i>	9
4. <i>Développement territorial et projets d'aménagement</i>	10
5. <i>Dispositions relatives au logement</i>	10
6. <i>Création d'un pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay</i>	10
II. UNE NOUVELLE FORME DE PARTENARIAT : LES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	11
A. LE PRINCIPE DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	11
1. <i>Des objectifs ambitieux</i>	11
2. <i>Des partenaires limitativement énumérés</i>	11
3. <i>Une procédure encadrée</i>	11
4. <i>Un contenu à géométrie variable</i>	12
B. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	13
1. <i>Un décret d'application tardif</i>	13
2. <i>De nombreux projets engagés</i>	13
III. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À DES AJUSTEMENTS DU CONTRAT DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	15
A. ASSOUBLIR UN DELAI TROP CONTRAINT	15
B. ASSOCIER PLEINEMENT L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS CONCERNEES	16
C. INSTITUER UNE OBLIGATION DE COMPATIBILITE AVEC LE SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION ÎLE-DE-FRANCE	16
EXAMEN DE L'ARTICLE	19
<i>Article 15 Modification de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris</i>	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21

Mesdames, Messieurs,

La réflexion sur l'avenir et le développement de la région capitale, en particulier sur les conditions de vie de ses habitants, constitue un volet important de la politique d'aménagement du territoire.

Le projet de Grand Paris s'inscrit dans cette réflexion. En touchant à la fois à l'aménagement urbain et au domaine des transports, il entre pleinement dans le champ des compétences de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

Votre commission a donc décidé de se saisir pour avis du présent projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, qui, dans son titre III, prévoit un certain nombre d'ajustements du régime des contrats de développement territorial créés par la loi sur le Grand Paris.

Les modifications proposées par le Gouvernement interviennent en écho aux incohérences soulevées à plusieurs reprises par nombre de sénateurs et d'acteurs de terrain, aussi bien à l'occasion de la discussion du projet de loi sur le Grand Paris que depuis, ce dont on ne peut que se féliciter.

Votre commission souhaite que ces évolutions permettent, dès à présent, l'avancée décisive de l'élaboration des contrats de développement territorial et des chantiers transversaux qu'ils sous-tendent et, à plus long terme, qu'elles favorisent la réussite du projet du Grand Paris, en lien étroit et harmonieux avec l'ensemble des collectivités concernées.

I. RETOUR SUR LA LOI RELATIVE AU GRAND PARIS

A. LA PHILOSOPHIE DU PROJET DE GRAND PARIS

1. La confortation de Paris comme « ville-monde »

Engagé en 2007, le projet de Grand Paris visait à conforter le rang de la région capitale comme « ville-monde », c'est-à-dire comme agglomération rayonnant dans le monde entier en tant que centre politique, économique, culturel, scientifique et éducatif. Les villes pouvant prétendre à ce qualificatif sont aujourd'hui peu nombreuses : outre Paris, on recense New York, Londres, Tokyo. Mais celles-ci sont soumises à une intense compétition économique internationale. Alors que d'autres « villes-monde » pourraient émerger dans les grands pays d'Asie et d'Amérique du Sud, la place de Paris ne peut être considérée comme acquise.

Or, ce statut de « ville-monde » confère à Paris un pouvoir d'attraction bénéficiant au pays tout entier, qui se trouve irrigué par les ressources économiques, humaines et culturelles drainées par sa capitale. C'est pourquoi le projet de Grand Paris constitue un objectif d'intérêt national, justifiant l'engagement financier de l'Etat.

Le projet de Grand Paris a marqué un infléchissement de la politique d'aménagement du territoire par rapport aux orientations des années 1970, qui donnaient la priorité au développement de « métropoles d'équilibre ». Ces orientations ont été couronnées de succès, aboutissant à la constitution d'un réseau de grandes agglomérations françaises de rang européen. Sans être remis en cause, ce réseau n'apparaît toutefois pas suffisant face aux défis de la compétition mondiale, et l'accent doit donc être mis à nouveau, en ce début de XXI^{ème} siècle comme ce fut le cas au XIX^{ème} siècle, sur le développement de la région capitale.

2. Une priorité aux infrastructures de transport

L'aspect le plus marquant du projet de Grand Paris, dans la mesure où il conditionne tous les autres et concentre l'essentiel des financements publics, est relatif au développement des infrastructures de transport.

Le réseau de transports publics en Île-de-France est l'un des plus denses au monde, mais il parvient à saturation. Par ailleurs, sa conception en radiales à partir du centre de Paris n'apparaît plus adaptée, alors que 70 % des déplacements en Île-de-France s'effectuent de banlieue à banlieue et que 80 % de ces déplacements inter-banlieues se font en voiture, faute d'une alternative performante en transport public.

Le cœur du projet de Grand Paris est donc constitué par un nouveau réseau de métro automatique d'une longueur de 175 kilomètres, organisé en rocades. Ce métro recourant à une technologie de pointe devrait assurer un service cadencé de grande capacité, à une vitesse commerciale de 60 km/h, avec un risque réduit de perturbations.

La réalisation de ce nouveau réseau de métro automatique desservant les deux couronnes franciliennes n'est pas exclusive de la modernisation et de la prolongation des réseaux existants de métro et de RER, dont la fréquentation se trouvera par ailleurs allégée. Le coût total de ces évolutions du réseau est estimé à 32 milliards d'euros entre 2010 et 2025.

3. Le développement de l'offre de logements

Alors qu'au cours des quinze dernières années la production de logements en Île-de-France a varié entre 35 000 et 45 000 par an, les besoins sont estimés à 70 000 par an pour les 25 prochaines années. C'est pourquoi un volet logement a été inclus dans le projet du Grand Paris.

A cet égard, les périmètres situés autour des gares du futur métro automatique sont apparus prioritaires pour la construction de logements neufs, sans que cela implique un ralentissement de la politique de rénovation urbaine de l'existant.

4. Le soutien à la recherche et à l'innovation

L'Île-de-France concentre 42,5 % des dépenses nationales en recherche et développement. Environ 78 000 chercheurs et 600 000 étudiants travaillent sur son territoire. La région compte neuf pôles de développement économique fondés sur la connaissance et l'innovation, dont deux possèdent déjà une dimension internationale affirmée : La Défense et le plateau de Saclay.

L'ensemble de ces pôles de compétitivité doit bénéficier de l'amélioration de sa desserte par le futur métro automatique. En outre, la loi de 2010 qui concrétise législativement le projet de Grand Paris comporte des dispositions plus spécifiques au plateau de Saclay.

B. UNE LOI ORGANISÉE EN SIX VOLETS

Introduite par un article 1er en définissant les objectifs, la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est organisée en six titres distincts.

1. Elaboration et outils de mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris

Le titre Ier définit le réseau de transport public du Grand Paris, ainsi que le schéma de transport public du Grand Paris, élaboré par l'établissement public « Société du Grand Paris ». Il prévoit une procédure de consultation simplifiée pour le débat public qui doit accompagner l'élaboration de ce schéma.

Ce même titre vise à faciliter les opérations d'expropriation conduites par l'Etat pour la réalisation du futur métro automatique, et comporte un mécanisme destiné à lutter contre la spéculation foncière.

2. Etablissement public « Société du Grand Paris »

Le titre II crée la Société du Grand Paris, établissement public à caractère industriel et commercial, doté comme tel de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'établissement public est dirigé par un directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance dans lequel l'état est majoritaire.

La Société du Grand Paris a une compétence d'aménagement et de construction. En matière de transports, elle est maître d'ouvrage, sans être autorité organisatrice.

3. Réalisation et gestion du réseau de transport public du Grand Paris

Le titre III pose comme principe général que la Société du Grand Paris exerce la maîtrise d'ouvrage dans le cadre des travaux du volet « transports » du Grand Paris, sous réserve de certaines dérogations.

Après leur réception par le maître d'ouvrage, les lignes sont confiées à la RATP, qui en assure la gestion technique.

4. Développement territorial et projets d'aménagement

Le titre IV permet aux communes et à leurs groupements de conclure avec l'état des « contrats de développement territorial » pour la mise en œuvre des objectifs fixés par l'article 1^{er}. Ces contrats pourront prévoir la création de zones d'aménagement différé et devront préciser les opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures nécessaires à la réalisation des objectifs.

Dans les zones d'aménagement différé créées en application de ces contrats de développement territorial, la commune, si elle n'est pas titulaire du droit de préemption à titre principal, bénéficiera d'un droit de préemption subsidiaire.

5. Dispositions relatives au logement

Le titre V permet au préfet de région de territorialiser l'objectif de production de 70 000 logements fixé par l'article 1^{er} pour l'ensemble de l'Île-de-France.

6. Création d'un pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay

Le titre VI crée l'établissement public de Paris-Saclay, établissement public industriel et commercial de l'état, ayant pour objet l'impulsion et la coordination du développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay.

L'établissement de Paris-Saclay est chargé de conduire toute action susceptible de favoriser les actions d'enseignement, de recherche et d'innovation et leur valorisation industrielle, et de réaliser des opérations d'aménagement du pôle scientifique et technique.

Le conseil d'administration de l'établissement public est composé de quatre collèges représentant respectivement l'état, les collectivités territoriales, le monde universitaire et scientifique, et celui de l'entreprise.

II. UNE NOUVELLE FORME DE PARTENARIAT : LES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

A. LE PRINCIPE DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Les contrats de développement territorial (CDT) ont été institués par l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Ils sont la traduction concrète et territoriale des objectifs assignés au projet de Grand Paris.

1. Des objectifs ambitieux

Les contrats de développement territorial ont pour objet de permettre la réalisation des objectifs définis pour le Grand Paris, définis à l'article premier de la loi, c'est-à-dire le développement économique de la région capitale, la réduction des déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux, la fourniture d'une offre de logements adaptée, la maîtrise de l'étalement urbain, la création d'un réseau de transport public de voyageurs.

Ils doivent donc définir, pour la zone concernée, les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et des ressources naturelles.

2. Des partenaires limitativement énumérés

Les contrats de développement territorial sont conclus entre l'Etat, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. La région, le département concerné, l'association des maires d'Île-de-France, le syndicat mixte Paris-Métropole, et l'Atelier international du Grand Paris sont consultés préalablement à la signature des contrats mais ils ne sont pas associés à leur conclusion.

3. Une procédure encadrée

Ces contrats font l'objet, préalablement à leur signature, d'une **enquête publique** réalisée conformément aux règles du code de l'environnement. La décision d'ouverture de cette enquête intervient au plus tard :

- pour les communes situées dans le périmètre de l'établissement public Paris-Saclay, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi ;
- pour les autres communes, dans un délai de dix-huit mois à compter de l'approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

4. Un contenu à géométrie variable

Chaque contrat porte sur le développement d'un territoire inclus dans un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave. Il fixe la liste des communes concernées. Toute commune ou établissement public de coopération intercommunale, attendant à un tel territoire peut adhérer à un contrat de développement territorial existant, à condition d'avoir obtenu l'accord des cocontractants.

Le contrat de développement territorial définit les modalités de mise en œuvre des objectifs qu'il a définis.

Il est procédé à l'établissement d'un **diagnostic spécifique tenant compte de la situation locale en matière de logement et de logement social** sur les territoires inclus dans le périmètre du contrat. Au vu de ce diagnostic, le contrat précise le nombre de logements et le pourcentage de logements sociaux à réaliser. Ces objectifs quantitatifs ne peuvent être inférieurs à ceux prévus dans le cadre du programme local de l'habitat.

Le contrat de développement territorial comporte également **des engagements** permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable et notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes et des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Il peut prévoir la création de **zones d'aménagement différé** dont il dresse la liste, fixe le périmètre, et définit les bénéficiaires des droits de préemption institués dans ces zones.

Il précise surtout les **actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures** nécessaires à la mise en œuvre des objectifs qu'il a définis, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre et l'échéancier prévisionnel de leur réalisation. Il définit, après consultation de l'Atelier international du Grand Paris, les conditions de leur insertion dans le tissu urbain existant. Il présente les conditions générales de leur financement.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

1. Un décret d'application tardif

Le décret n° 2011-724 du 24 juin 2011 a précisé, un an après la promulgation de la loi, le régime des contrats de développement territorial. Il a en particulier défini les modalités d'élaboration et la structuration d'un contrat de développement territorial, a prévu l'organisation de la consultation du public sur les projets de développement économique durable, d'aménagement, de construction de logements, de transport qui composent le projet stratégique et a défini les modalités d'organisation des enquêtes publiques afférentes. Il a enfin établi les modalités de prise en compte de ces projets dans les documents d'urbanisme.

L'article 2 du décret dispose que le contrat de développement territorial comporte notamment les quatre titres suivants :

1°– Un premier titre qui précise le territoire sur lequel porte le contrat et présente le projet stratégique de développement durable élaboré par les parties ;

2°– Un deuxième titre qui définit, pour ce territoire, les objectifs et priorités dans les domaines mentionnés par l'article 21 de la loi sur le Grand Paris ;

3°– Un troisième titre qui expose le programme des actions, opérations d'aménagement, projets d'infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des objectifs ;

4°– Un quatrième titre qui indique les conditions de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de modification du contrat.

Celui-ci peut également comprendre des annexes.

Pour l'élaboration du projet de contrat, le préfet de la région Île-de-France constitue un comité de pilotage qui doit ensuite valider le projet, préalable indispensable aux procédures de consultation et d'enquête publique. Celles-ci terminées, le projet est adopté par le comité de pilotage et le contrat signé par le préfet de la région Île-de-France et les maires ou présidents d'EPCI qui y ont été autorisés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant.

2. De nombreux projets engagés

Depuis 2011, l'élaboration de vingt contrats de développement territorial a été engagée avec plus de 130 collectivités impliquées.

Parmi eux, douze projets de contrats ont d'ores et déjà fait l'objet d'un accord cadre de préfiguration. D'autres sont, en revanche, à des niveaux d'avancement très différents. En effet, outre la difficulté de déterminer des périmètres sur un certain nombre de territoires, il est arrivé qu'aucune étude n'y était disponible pour élaborer les projets de contrats et il a fallu réaliser ces études préalables, ce qui a nécessité du temps et des financements supplémentaires.

LISTE DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (CDT)

(au 7 septembre 2012)

– CDT la Défense Ouest – SIEP / CDT Seine-Défense : 2 CDT, 2 accords cadres : SIEP : signé le 25/04/2012. Seine-Défense : signé le 14/05/2012. Périmètres géographiques : Défense Ouest – SIEP : Nanterre, Rueil-Malmaison, Suresnes (également constituées en communauté d'agglomération) + La Garenne Colombes, Seine-Défense : Courbevoie + Puteaux, dans le cadre de la communauté d'agglomération de Seine-Défense.

– Boucle Nord : 1 CDT : pas d'accord cadre. Périmètres géographiques : 5 communes : Asnières, Gennevilliers, Colombes, Bois-Colombes, Villeneuve-la-Garenne.

– Grand Paris Seine Ouest : 1 CDT – Cluster de l'innovation technologique. Accord cadre signé le 22/03/2012. Périmètres géographiques : 1 EPCI : Grand Paris Seine Ouest. 7 communes : Issy-les-Moulineaux, Meudon, Chaville, Sèvres, Ville-d'Avray, Boulogne-Billancourt, Vanves.

– Paris Saclay : 2 CDT. Périmètres géographiques : 49 communes : (CA Saint-Quentin, Versailles Grand Parc, CAPS, Europ Essonne, Chateaufort, Vélizy, Les Ulis). CDT Paris Saclay : Territoire Sud, Versailles GP/Saint-Quentin/Vélizy.

– Est Seine-Saint-Denis : 1 CDT. Accord cadre signé le 14/03/2012. Périmètres géographiques : Aulnay, Sevrans, Livry, Clichy, Montfermeil.

– Cœur économique Roissy Terres de France : 1 CDT. Accord cadre signé le 14/02/2012. Périmètres géographiques : dans le Val d'Oise : Roissy en France (Roissy Porte de France), Le Thillay (Roissy Porte de France), Goussainville, Vaudherland. Dans la Seine-Saint-Denis : Tremblay (Terres de France), Villepinte (Terres de France). Éventuellement Mitry Mory et Compans. L'agglomération de Louvres.

– Val de France Gonesse : 1 CDT. Accord cadre signé le 26/01/2012. Périmètres géographiques : Val de France : 4 communes : Sarcelles, Villiers-le-Bel, Garges-lès-Gonesse, Arnouville, commune de Gonesse, Bonneuil-en-France.

– Orly Rungis Cône de l'innovation : 3 CDT. Accords cadres signés le : Les Grandes Ardoines, 31/01/2012. Campus Sciences et Santé, 09/02/2012. Périmètres géographiques : Les Grandes Ardoines : 1CDT ; Vallée de la Bièvre : 1 schéma de développement et 1 CDT « campus sciences et santé » ; territoires d'Orly : 1 CDT.

– Est parisien Ville durable : 4 CDT. Accord cadre signé le : Boucles de la Marne, Bru Villiers, Champigny, Chennevières : 21/03/2012. Périmètres géographiques : 1 schéma de développement et 4 contrats : Noisy-le-Grand et Champs-sur-Marne ; Bry-sur-Marne, Villiers-sur-Marne, Champigny-sur-Marne et possiblement Chennevières-sur-Marne ; Chelles et Vaires-sur-Marne ; Fontenay-sous-Bois, Rosny-sous-Bois, Nogent-sur-Marne, Le Perreux-sur-Marne, Neuilly-sur-Marne, Neuilly Plaisance.

– Plaine commune Saint-Ouen : 1 CDT. Accord cadre signé le 16/01/2012. Périmètres géographiques : un seul contrat sur l'agglomération de Plaine commune + Saint-Ouen.

– Le Bourget : 1 CDT. Accord cadre signé le 20/03/2012. Périmètres géographiques : objectif de contrat avec 6 communes + CAAB et CAPC. Eventuellement la Courneuve et CAPC (non signataires de l'accord cadre).

– Le Mesnil-Amelot : 1 CDT. Périmètres géographiques : détermination en cours.

– Sénart : accord cadre signé le 23/03/2012. Périmètres géographiques : SAN de Sénart en Essonne (91) et SAN de Sénart Ville Nouvelle (77), soit 12 communes.

III. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À DES AJUSTEMENTS DU CONTRAT DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le constat effectué ces derniers mois sur la mise en œuvre des contrats de développement territorial fait clairement apparaître le caractère irréaliste du délai fixé par la loi sur le Grand Paris. Il montre également la nécessité de promouvoir une approche partenariale concernant l'ensemble des collectivités potentiellement concernées par ces contrats.

A. ASSOULPIR UN DELAI TROP CONTRAINT

Le délai fixé par la loi de 2010 pour la mise en enquête publique des projets de contrat de développement territorial est de dix-huit mois suivant la publication du décret fixant le réseau de transport Grand Paris Express, soit le 26 février 2013.

Or ce délai semble aujourd'hui incompatible avec les contraintes de temps encore nécessaires pour les échanges à mener entre collectivités locales sur le financement des opérations, sur les consultations à opérer avant les enquêtes - aussi bien avec la population qu'avec les élus - et sur la réalisation de l'évaluation environnementale.

Les CDT sont de fait des documents très innovants qui associent projet territorial et mise en œuvre opérationnelle, pour lesquels il n'était possible de s'appuyer sur aucune méthodologie d'élaboration.

Aussi, le ministère de l'égalité des territoires et du logement estime nécessaire de reporter de quelques mois la date limite pour la mise en enquête

des projets de contrats afin d'éviter que tant le nombre que la qualité des documents approuvés ne soient pénalisés.

Il considère que fixer cette date au 31 décembre 2013 devrait permettre de finaliser la quasi-totalité des dossiers en cours d'étude. C'est donc ce qui est proposé à l'article 15.

B. ASSOCIER PLEINEMENT L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS CONCERNEES

L'article 21 de la loi de 2010 prévoit une simple consultation de la région Île-de-France et des départements concernés, avant la conclusion des contrats de développement territorial, au même titre que l'association des maires d'Île-de-France, le syndicat mixte Paris Métropole ou l'Atelier international du Grand Paris.

Or, la région est directement compétente pour les questions d'aménagement du territoire. Elle est donc directement concernée par les CDT pour certaines de ses compétences. Sur les projets impliquant des compétences qui ne sont pas directement les siennes, elle a également la possibilité si elle le souhaite de s'y associer de manière volontariste. Enfin, il arrive qu'elle soit, avec les départements concernés, financeur et gestionnaire d'un certain nombre d'équipements.

Il est donc paradoxal que la région comme les départements ne puissent être signataires des CDT. En proposant de permettre cette co-signature, non pas systématique mais à leur demande, de la région ou du département, le Gouvernement fait certes droit à une revendication de ces collectivités, mais il favorise aussi plus de cohérence et sans doute plus d'implication dans la mise en œuvre concrète des ambitions du Grand Paris.

C. INSTITUER UNE OBLIGATION DE COMPATIBILITE AVEC LE SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION ÎLE-DE-FRANCE

L'article 21 de la loi de 2010 prévoit une priorité du contrat de développement territorial sur les autres documents. Ainsi, en cas d'incompatibilité, le contrat de développement territorial entraîne l'obligation de mise en compatibilité des autres documents d'urbanisme, dont le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

Cette disposition était justifiée notamment par un problème de calendrier et de retard pris dans l'élaboration du SDRIF qui aurait pu entraver le développement du projet du Grand Paris.

En réalité, plus rien ne semble devoir justifier une telle disposition. Au contraire, le principe de cohérence entre ces documents est une nécessité.

Il importe de considérer le SDRIF comme un schéma de référence, définissant les grands principes directeurs et les grandes orientations d'aménagement au niveau de l'Île-de-France, dans le respect des compétences de la région. Les CDT permettent, pour leur part, de nourrir ce document de référence, de le faire vivre et de l'enrichir par une grande proximité territoriale avec les projets portés à un niveau plus local. L'article 15 du présent projet de loi va donc dans ce sens.

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article 15

Modification de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

Objet : *Cet article a pour objet de modifier, sur trois points, le régime des contrats de développement territorial institués par l'article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.*

I - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** modifie le I de l'article 21 de la loi sur le Grand Paris qui a créé le contrat de développement territorial :

- aux 1° et 2°, il prévoit que « la région et les départements territorialement concernés peuvent également, à leur demande, être signataires des contrats » : cela signifie qu'outre, d'un côté, l'Etat et, de l'autre, les communes ou les EPCI concernés, les contrats de développement territorial pourront désormais être cosignés par les régions et départements, collectivités à l'évidence également parties prenantes à ces projets d'aménagement territorial ;
- aux 3° et 4°, il fixe la date limite d'ouverture de l'enquête publique préalable à la signature du contrat au 31 décembre 2013, que ce soit pour les communes situées sur le territoire de l'établissement public Paris-Saclay que pour les autres.

Le **paragraphe II** modifie le IV du même article 21 de la loi de 2010 :

- au 1°, il insère un nouvel alinéa afin de prévoir que les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures inscrits dans le contrat de développement territorial « sont compatibles avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France » ;
- au 2°, il supprime la procédure de mise en compatibilité du SDRIF au cas où celui-ci aurait été incompatible avec le contrat de développement territorial mais maintient celle applicable pour les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures qui ne sont pas compatibles avec les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs et les plans locaux d'urbanisme ; dans ce cas, l'autorité administrative doit engager les procédures de mise en compatibilité prévues par le code de l'urbanisme.

II - La position de la commission

Votre commission constate que ces ajustements visent essentiellement à corriger trois critiques opposées, à juste titre, dès l'origine, par un certain nombre d'élus et d'acteurs de terrain aux règles fixées pour l'élaboration des contrats de développement territorial.

Ainsi, grâce à cet article :

- les délais d'élaboration des CDT, allongés de quelques mois, seront à la fois plus réalistes et facteurs d'une meilleure qualité et d'une plus grande efficacité ;
- toutes les collectivités concernées par les opérations inscrites dans les CDT pourront y être pleinement parties prenantes ;
- la compatibilité des chantiers portés par les CDT avec le document socle de l'aménagement de la région Île-de-France sera désormais mieux assurée.

En définitive, l'outil opérationnel pour la mise en œuvre du projet du Grand Paris que représente le contrat de développement territorial est amélioré.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mardi 11 septembre 2012**, sous la présidence de **Raymond Vall, président**, la commission **examine le rapport pour avis de Philippe Esnol** sur le **projet de loi n° 750 (2011-2012)** relatif à la **mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**.

M. Raymond Vall, président. – La commission des affaires économiques, saisie au fond, nous a délégué le rapport sur le titre III du projet de loi, relatif au Grand Paris. Il nous faut donc nommer un rapporteur pour avis. Je vous propose de désigner M. Philippe Esnol, élu d'Île-de-France, qui connaît bien le sujet.

M. Hervé Maurey. – Au nom du groupe de l'Union centriste, je tiens à dire combien nous sommes contrariés par les conditions d'examen de ce texte. On nous demande de nommer un rapporteur sur un texte qui sera examiné en séance publique cet après-midi même ! Ces conditions de travail ne sont pas satisfaisantes : on est très loin de la volonté affichée par le gouvernement de renforcer le rôle du parlement, très loin de l'esprit et de la lettre de la réforme de 2008 ! Nous ne prendrons pas part au vote sur la désignation du rapporteur pour avis.

M. Charles Revet. – Même position pour le groupe UMP. Ce n'est pas sérieux ! Le Sénat se veut pourtant une assemblée réfléchie ! La personne du rapporteur n'est pas en cause, ni vous-même, président, mais sur un texte aussi important que celui-ci, qui pourrait être porteur, de telles manières ne sont pas sérieuses. Pourquoi procéder à la va-vite ? Nous n'étions pas à un jour près ! Ou bien faut-il montrer que nous travaillons ? Le groupe UMP ne prendra pas part au vote.

M. Michel Teston. – Il faut impérativement développer l'offre de logements accessibles et de qualité. Indépendamment des circonstances dans lesquelles nous examinons ce texte, il est indispensable de mobiliser rapidement le foncier public pour augmenter la production de logements sociaux. Il est impératif de voter rapidement ce texte, car il y a urgence. Le groupe socialiste l'examinera attentivement et le soutiendra.

Mme Laurence Rossignol. – Les remarques de nos collègues de l'opposition étaient prévisibles. Comme l'auraient été leurs critiques si nous n'avions pas siégé en septembre ! Nous avons choisi d'agir dans l'urgence sur un sujet sur lequel il y a beaucoup à faire. Vous ne participerez pas au vote sur la nomination du rapporteur, dites-vous ; en sera-t-il de même lors du vote sur le rapport ? Est-ce une position de principe ?

M. Hervé Maurey. – Nous le dirons le moment venu.

M. Charles Revet. – Il ne faut pas se méprendre sur notre attitude. Nous savons que le sujet est important, il n'est d'ailleurs pas nouveau. Il est d'autant plus nécessaire de pouvoir y consacrer un peu de temps ! Mettre des terrains à disposition pour du logement social, nous sommes pour, nous n'avons pas d'opposition de principe ! Mais il faut que le rapporteur puisse travailler. Comment fera-t-il pour conduire des auditions, par exemple ? Ce n'est décidément pas sérieux.

M. Hervé Maurey. – Permettez-moi de répondre à l'interpellation de Mme Rossignol ainsi qu'aux propos de M. Teston. Je suis assez surpris d'entendre la nouvelle majorité justifier ce procédé : par le passé, vous étiez les premiers à déplorer le recours à la procédure accélérée et les mauvaises conditions de travail ! Il faut savoir défendre les prérogatives du parlement aussi, et surtout, quand on est dans la majorité ! Je suis attristé de voir que certains trouvent normal de piétiner le parlement en invoquant l'urgence. Si ce texte est si urgent, que ne l'avons-nous examiné au cours de la session extraordinaire de juillet – qui fut surtout extraordinaire par sa légèreté ? Elle n'a finalement servi qu'à détricoter le travail de vos prédécesseurs...

Ce texte devait être examiné le 25 septembre. Nous avons appris il y a cinq jours seulement qu'il le serait dès aujourd'hui. Il a été adopté en conseil des ministres il y a moins d'une semaine – normalement, il faut six semaines entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique ! On ne nomme pas un rapporteur qui va présenter son rapport au cours de la même séance et le défendre en séance publique le jour même ! Je ne comprends pas la position de la majorité et je regrette de la voir rentrer si vite dans le rang, sans égards pour le parlement.

M. Raymond Vall, président. – Votre position est légitime. Avons-nous fait le tour de la question ?

M. Jean-Luc Fichet. – Le précédent gouvernement n'a cessé d'utiliser la procédure accélérée au cours des cinq dernières années.

M. Charles Revet. – Pas comme cela.

M. Jean-Luc Fichet. – Faut-il en déduire que le travail n'était pas sérieux ? Il nous faut agir rapidement, en espérant que le recours à la procédure accélérée restera exceptionnel.

M. Ronan Dantec. – Je partage cette position. Ce projet de loi est compliqué, technique. Travaillons sur le fond, même si nous sommes un peu bousculés, car il est dans l'intérêt général. L'opposition est nostalgique de l'hyper-présidence ? Le message a été bien reçu, on accélère !

M. Raymond Vall, président. – Chacun ayant pu s'exprimer au cours de cette passe d'armes, écoutons à présent notre rapporteur.

M. Philippe Esnol, rapporteur. – Notre commission est saisie pour avis du titre III du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, au renforcement des obligations de production de

logement social et modifiant la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Nous examinerons ce texte à partir de cet après-midi en séance publique.

Le titre III comporte un seul article, l'article 15 relatif aux contrats de développement territorial (CDT) institués par la loi sur le Grand Paris. La question entre dans les compétences de notre commission tant au titre de l'aménagement du territoire que des transports. Adopté en conseil des ministres mercredi dernier, le projet de loi est soumis en premier lieu à notre assemblée. La commission des affaires économiques en est saisie au fond, notre collègue Claude Bérit-Débat étant rapporteur.

Le projet comporte trois volets distincts. Le titre Ier autorise la cession à titre gratuit des terrains de l'Etat et de ses établissements publics pour construire des logements sociaux ; le titre II vise à renforcer les dispositions de l'article 55 de la loi SRU concernant les règles relatives au taux obligatoire de logements locatifs sociaux ; le titre III ajuste certaines règles applicables aux CDT. C'est sur ce dernier aspect que nous devons nous prononcer.

La loi sur le Grand Paris reposait principalement sur trois piliers : la création de deux établissements publics nouveaux, la Société du Grand Paris et l'établissement public Paris-Saclay, et la mise en place du contrat de développement territorial, nouvel instrument de partenariat entre l'Etat et les communes et leurs groupements, afin d'organiser l'urbanisation autour des gares, réaliser l'objectif de logement de 70.000 logements par an en Île-de-France et veiller à l'articulation du réseau nouveau et des réseaux anciens de transports publics.

L'article 15 modifie l'article de la loi Grand Paris en revenant sur trois points précis qui avaient suscité débat à l'époque, tant ils nous apparaissaient irréalistes : délai extrêmement court imparti pour la conclusion des contrats ; association de la région et des départements limitée à une simple consultation, qui ne peut déboucher sur la signature des contrats ; et absence d'articulation, pourtant indispensable, avec le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif).

Le Sénat a déjà tenté, par un amendement de notre collègue M.Vincent Eblé, déposé en juillet dernier sur la proposition de loi relative à l'abrogation de la majoration des droits à construire, de revenir sur ces dispositions. La ministre Mme Cécile Duflot s'était engagée à y revenir rapidement dans le cadre d'un autre projet de loi. C'est aujourd'hui chose faite.

L'article 15 vise donc à reporter au 31 décembre 2013, soit de quelques mois, la date butoir d'élaboration des CDT. Ainsi certains territoires, encore peu avancés dans le processus, pourront conclure de tels contrats. La région et les départements concernés pourront devenir cosignataires des contrats, ce que la loi de 2010 n'autorise pas, alors que les collectivités sont directement parties prenantes. Enfin, désormais, les CDT seront compatibles avec le Sdrif afin de mieux articuler les principes directeurs du schéma, avec

la possibilité de les décliner et les compléter localement. Je suis donc favorable à cet article qui va dans le sens d'un meilleur partenariat, d'une approche plus équilibrée du développement local, à condition de respecter la voix prépondérante des acteurs locaux. Et qui mieux que le Sénat peut veiller à cette prise en compte ?

Le report des délais de conclusion des CDT est bienvenu. Sur la vingtaine de contrats aujourd'hui engagés, douze ont fait l'objet d'un accord cadre de préfiguration, les autres étant à des stades d'avancement très différents.

Pour assurer leur qualité ainsi que celle des études, notamment environnementales, qui les accompagnent, de même que la consultation des départements et des régions, ce délai supplémentaire est une mesure positive, raisonnable, qui n'entravera pas la réalisation du projet lui-même.

Quant à la signature des contrats par la région Île-de-France ou les départements concernés, cette mesure - optionnelle, non contraignante - doit être ouverte. La région n'est-elle pas en effet légalement compétente en matière d'organisation des transports collectifs et d'aménagement du territoire ? Par ailleurs, les capacités financières de la région et des départements en font à l'évidence des partenaires privilégiés des communes et des EPCI pour leurs projets d'aménagement et d'équipements. Il paraît donc assez naturel que les financeurs participent, le cas échéant, à l'élaboration du contrat et le signent. C'est ce que prévoit le projet de loi.

L'article 15 ne crée pas d'obligation pour la région et les départements d'être parties prenantes, mais une simple possibilité de participer lorsque ces collectivités seront concernées. C'est le gage d'une conduite efficace des opérations.

Sur la compatibilité des contrats de développement territorial avec le schéma directeur de la région Île-de-France, je ne reviendrai pas sur les débats de 2010. Il est aujourd'hui nécessaire de concilier les deux faces de la médaille : le rôle éminent de la région au travers du SDRIF et la capacité des territoires à programmer les projets locaux, en associant l'ensemble des acteurs locaux - c'est le rôle des CDT.

L'ensemble de ces mesures allant dans le bon sens, je vous propose que la commission donne un avis favorable au titre III.

M. Charles Revet. – Nous maintenons notre position.

La commission émet un avis favorable et approuve le rapport.