

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

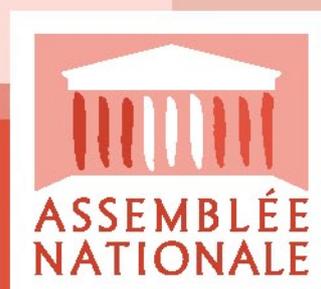
- Examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour accélérer les projets de construction (n° 1017) (*Mme Annick Lepetit, rapporteur*)..... 2
- Amendements examinés par la commission..... 32

Mercredi
15 mai 2013
Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 77

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Présidence
de M. François Brottes
Président



La commission a examiné le **projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour accélérer les projets de construction (n° 1017) sur le rapport de Mme Annick Lepetit.**

M. le président François Brottes. Nous sommes réunis pour examiner un projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances mais, en l'espèce, compte tenu de l'urgente nécessité d'améliorer la situation dans le secteur du logement, je pense que le Parlement peut surmonter sa traditionnelle répugnance à l'égard de cette procédure, dès lors que le Gouvernement s'engagera à nous informer par avance du contenu de ces ordonnances. Au reste, c'est une technique à laquelle tous les gouvernements, de droite comme de gauche, ont recouru par le passé. De plus, Mme la ministre ne s'en tiendra pas à cette loi d'habilitation puisque, comme elle vient de me le confirmer, elle nous soumettra à la fin de juillet, un projet de loi comportant entre cent et cent cinquante articles : préparez-vous, chers collègues, à l'examiner, sachant qu'il sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée à partir du 3 septembre !

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Il est vrai que la présentation d'un projet de loi d'habilitation est un exercice particulier pour un ministre. Cependant, nous avons déjà travaillé ensemble sur d'autres textes et le projet de loi à venir sera à nouveau l'occasion d'un travail en commun, long et approfondi. Dans l'intervalle, il était nécessaire que certaines mesures soient prises rapidement. C'est là la principale raison du recours aux ordonnances. Mais il ne s'agit en aucun cas d'esquiver la discussion et je me tiens à la disposition de la Commission, de son président et de sa rapporteure autant que de besoin pour détailler les dispositions en cause, en soulignant que le fait de procéder par ordonnances plutôt que de les inclure dans le texte à venir nous fera gagner près d'un an

Il est en effet urgent et nécessaire de répondre à la crise du logement et aux difficultés que connaît le secteur de la construction. Je veux néanmoins vous faire part de la première bonne nouvelle sur ce front depuis de nombreux mois : le nombre de permis de construire délivrés au premier trimestre de 2013 a augmenté de 5 % par rapport à la même période de 2012. Il importe de continuer à donner les moyens à tous les acteurs de travailler de manière plus efficace.

J'en viens à une présentation rapide des différents points sur lesquels porteront les ordonnances prévues, quitte à la préciser en réponse à vos questions.

Il s'agit tout d'abord d'améliorer les procédures, en remédiant à leur empilement : à cet effet, nous proposons pour le logement une procédure intégrée, grâce à la fusion des délais et des dispositions applicables. Le sourire discret de M. Apparou m'incite à le répéter : si être en charge de la construction et du logement ne peut qu'inciter à la modestie, ce domaine se prête aussi au consensus. En l'occurrence, plusieurs dispositions de ce projet de loi répondent à des préoccupations exprimées tant par les professionnels que par les élus, au premier rang desquels des parlementaires de tous bords, chaque fois que nous avons débattu de ces sujets – je mentionnerai notamment la question des délais de recours contre les permis de construire.

Les ordonnances viseront, en second lieu, à améliorer l'accès aux documents d'urbanisme grâce à la création d'un portail national de l'urbanisme qui permettra aux particuliers comme aux professionnels de trouver tous les renseignements utiles, notamment pour déterminer la constructibilité d'un terrain, sans plus avoir à se déplacer pour photocopier

de nombreux documents. Cette mesure n'est certes pas révolutionnaire mais le recours aux ordonnances permettra d'en accélérer la mise en œuvre.

Troisièmement, il s'agira de faciliter le financement de projets d'aménagement en permettant aux collectivités locales d'augmenter le taux maximal de garantie d'emprunt qu'elles peuvent consentir. Cette question avait fait l'objet de plusieurs amendements d'appel lors de précédents débats.

Enfin, chacun s'accorde sur l'urgence de réduire les délais de traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme et de lutter contre les recours de nature mafieuse. À cet égard, la situation dans certaines régions est actuellement intenable pour les élus et pour les opérateurs. La quatrième ordonnance prévue par le projet de loi répond à cet objectif.

Les mesures, présentées au Président de la République lors de la réunion ministérielle sur la simplification des normes et procédures administratives le 14 mai, permettront d'avancer de manière résolue sur ce dossier qui tient à cœur à beaucoup d'entre vous. Elles s'appuient sur les conclusions du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle. Ce rapport, qui peut être consulté sur le site Internet du ministère, ne se borne pas, pour empêcher la multiplication des pratiques dilatoires et malveillantes, à prôner des modifications de délais procéduraux, si utiles qu'elles soient. Il avance plusieurs propositions très novatrices : ainsi l'obligation de déclarer aux services fiscaux, sous peine de nullité de la transaction, les indemnités perçues par le requérant en contrepartie de son désistement du recours engagé contre un permis de construire. Le pouvoir de dissuasion de l'administration fiscale n'est pas négligeable, de fait, pour combattre des recours intentés uniquement dans l'intention de monnayer leur retrait !

Le rapport suggère également d'ouvrir au bénéficiaire du permis de construire la possibilité d'intenter une action en dommages et intérêts contre l'auteur d'un recours abusif, en cas de préjudice anormal. C'est là, selon moi, un moyen de dissuasion très fort, étant précisé que la mesure ne doit viser que les recours malveillants ou dont la seule motivation est financière, et ne faire en aucun cas obstacle à l'action des associations agréées de protection de l'environnement.

Le groupe de travail recommande aussi de donner au juge la faculté de fixer une date au-delà de laquelle de nouveaux moyens ne pourront plus être invoqués à l'appui de la demande d'annulation du permis de construire – ce que le rapport qualifie de « procédure de cristallisation des moyens ». Il est possible aujourd'hui de prolonger indéfiniment et artificiellement la procédure en soulevant régulièrement de nouveaux moyens de nullité. En limitant cette possibilité dans le temps, le juge pourrait mettre un terme à des manœuvres dont le seul but est de ralentir la procédure.

Enfin, le rapport préconise de confier aux cours administratives d'appel la compétence de premier et dernier ressort pour les opérations immobilières importantes – par exemple d'une surface supérieure à 1 500 mètres carrés – engagées dans les communes où le déséquilibre entre l'offre et la demande est marqué – ce qui pourrait correspondre aux agglomérations de plus de 50 000 habitants soumises à la taxe sur les logements vacants. Cela permettrait de diviser par trois les délais de traitement des contentieux qui, pour les opérations de cette ampleur, sont très lourds.

Fruit d'un travail approfondi de la commission Labetoulle, ces mesures devraient recueillir une large adhésion. Les recours malveillants sont en effet un obstacle sur lequel

butent, parfois désespérément, élus et porteurs de projets. Sans aller contre le droit constitutionnel d'ester en justice, nous avons là les moyens d'empêcher que celui-ci ne soit utilisé à des fins de racket ou pour retarder indéfiniment certaines opérations.

Le cinquième objectif des ordonnances est de faciliter les opérations de densification urbaine. Pour répondre à de nombreuses sollicitations, nous nous proposons de revenir sur l'obligation de prévoir un certain nombre de places de stationnement pour obtenir un permis de construire. Cette contrainte est aujourd'hui le principal obstacle à la transformation de bureaux vacants en logements : en zone dense, où l'on manque d'espaces, le coût de réalisation de parkings en sous-sol est prohibitif. Mais il convient également de combler les « dents creuses » en permettant un alignement au faîtage entre deux immeubles pour la création de logements.

Sixièmement, il est proposé d'instaurer un statut du logement intermédiaire. Les précédents débats sur le logement locatif social ont été l'occasion pour certains d'entre vous de rappeler que cette catégorie de logements représentait un complément précieux. Ce statut permettra de fixer des objectifs en la matière, dans le cadre des programmes locaux d'habitat.

Enfin, nous souhaitons supprimer la garantie intrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement. Ce sujet, apparemment très technique, renvoie en fait à des situations humaines et familiales très douloureuses : lesquels d'entre vous n'ont pas été confrontés à ces cas dramatiques de familles qui se sont endettées pour un logement qui ne sera jamais livré et dont la banque continue de réclamer le paiement ?

Je n'ignore pas que cette suppression remet en cause les modèles économiques de promoteurs qui font pour la plupart un travail honnête et remarquable. Nous travaillons donc en lien avec les assureurs et avec les professionnels à une élimination progressive de ce « trou noir » et à la mise en place d'une garantie extrinsèque accessible au plus grand nombre de constructeurs.

Il est certain que toutes ces dispositions assez techniques n'épuisent pas le sujet mais, comme cela a été dit, nous aurons l'occasion de revenir plus longuement sur celui-ci au cours des prochains mois. En tout état de cause, ces mesures, qui peuvent faire l'objet d'un large accord, sont fidèles aussi à l'esprit du plan d'investissement pour le logement présenté par le Président de la République le 21 mars dernier : il s'agit de résoudre les difficultés du secteur de la construction et de combattre la crise du logement qui frappe durement plus de 3,5 millions de nos compatriotes.

M. le président François Brottes. À entendre les mesures que vous proposez, je serais tenté d'habiliter plus souvent le Gouvernement à prendre des ordonnances ! Plaisanterie mise à part, nous attendons en contrepartie, des garanties du Gouvernement. Je souhaite en particulier que les textes des ordonnances nous soient transmis bien avant l'examen du projet de loi de ratification. Chacun sait que le diable se niche dans les détails...

Mme Annick Lepetit, rapporteure. Comme la ministre l'a rappelé, le texte que nous examinons aujourd'hui est motivé par la situation du secteur de la construction, dont l'activité enregistre un très net ralentissement, et par la crise persistante du logement auxquels nos concitoyens sont confrontés depuis plusieurs années.

En qualité de rapporteure, il me revient de vous présenter le cadre juridique de l'habilitation qui nous est demandée par le Gouvernement pour recourir à des ordonnances

afin de relancer la construction. Un projet de loi d'habilitation doit préciser trois points : les matières législatives concernées, ce qui est fait ici à l'article 1^{er} ; les délais dans lesquels le Gouvernement doit prendre les ordonnances – ils seront, en vertu de l'article 2, de quatre, six et huit mois ; le délai imparti pour déposer devant le Parlement un projet de loi de ratification – l'article 3 précise qu'il sera de cinq mois.

En outre, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement est tenu d'indiquer avec précision la finalité des mesures qu'il se propose de prendre. Dans le cas du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, huit mesures sont proposées qui avaient été préalablement annoncées par le Président de la République, le 21 mars dernier, à Alfortville, dans le cadre du plan d'investissement pour le logement. Ces huit mesures ont une finalité commune : lever un certain nombre de freins réglementaires à la construction. Au cours de la vingtaine d'auditions que j'ai conduites, j'ai pu constater combien ces mesures faisaient écho à des préoccupations partagées. Une majorité d'entre elles, la lutte contre les recours abusifs en particulier, devraient donc recueillir un assez large accord.

Ces huit mesures s'inscrivent dans la continuité des actions engagées depuis un an par le Gouvernement pour favoriser la production de logements abordables là où ils font le plus besoin. Je citerai la mobilisation du foncier public en faveur du logement et le renforcement des obligations de production du logement social, grâce à la loi du 18 janvier 2013 ; l'encadrement des loyers, par le décret du 20 juillet 2012, et la création des observatoires des loyers ; la mobilisation des acteurs et des financements avec le relèvement des plafonds du livret A et du livret de développement durable et l'accord conclu avec Action Logement. À cela s'ajoute l'ouverture de nombreux chantiers : rénovation énergétique des bâtiments ; instauration d'un taux réduit de TVA à 5 % pour la construction et la rénovation de logements sociaux, qui devrait se concrétiser dans la prochaine loi de finances ; instauration d'un moratoire de deux ans sur les nouvelles normes techniques...

En parfaite cohérence avec les jalons essentiels ainsi posés, le présent projet de loi vise à autoriser le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, des mesures législatives permettant de réduire les délais de réalisation des projets de construction, d'aménager les règles de constructibilité en zone tendue, de développer une offre nouvelle de logements intermédiaires et de fluidifier le traitement du contentieux de l'urbanisme.

Je précise – et ce sera l'objet d'un de mes amendements – que nous autorisons ici le Gouvernement à prendre ces mesures et non à légiférer, comme une rédaction rapide du titre du projet de loi pourrait le laisser croire.

Outre l'urgence que commande la situation du secteur de la construction, le recours aux ordonnances est également motivé par la complexité des mesures proposées. L'aménagement des règles de constructibilité pour faciliter la construction de logements en zone tendue ou la création d'un portail Internet de l'urbanisme sont des mesures de nature très technique. Il en va de même de la suppression de la garantie d'achèvement intrinsèque pour les opérations de vente en l'état futur d'achèvement ou de l'adaptation des délais de paiement pour les entreprises du bâtiment.

Pour terminer cette présentation du cadre juridique dans lequel doit s'inscrire le présent projet de loi, je tiens à préciser qu'il nous appartient, en qualité de députés, soit d'accepter ou de rejeter l'habilitation demandée, soit de tenter d'en préciser les contours et la portée.

À cet égard, j'ai jugé utile d'apporter quelques précisions, sur le titre même du projet de loi comme je vous l'ai déjà indiqué, mais également sur les dispositions qui me paraissent les plus importantes.

En premier lieu, si l'idée de fusionner différentes étapes imposées par les procédures classiques afin d'accélérer la réalisation de projets d'aménagement ou de construction me paraît bonne, il conviendrait de préciser que cette procédure intégrée ne peut être utilisée que pour des projets d'intérêt général justifiant cette accélération.

En second lieu, une des mesures les plus intéressantes du projet de loi réside, à mon sens, dans l'accélération des délais de traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme. Sur ce sujet, il est nécessaire de déployer des moyens réellement dissuasifs afin d'enrayer le développement de pratiques mafieuses consistant, dans certaines régions, à déposer un recours à des fins lucratives. De nombreuses propositions intéressantes ont été formulées par le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle et la ministre vient de nous indiquer celles qu'elle entendait reprendre. Il me semble que la possibilité ouverte aux juridictions administratives de condamner l'auteur d'un recours abusif à des dommages et intérêts est essentielle. C'est la raison pour laquelle je propose d'inclure cette disposition dans le périmètre de l'habilitation demandée par le Gouvernement.

En troisième lieu, je vous propose d'actualiser et d'harmoniser la référence aux zones tendues. Comme vous vous en souvenez, la dernière loi de finances a permis de renforcer la taxe sur les logements vacants en étendant notamment la liste des communes dans lesquelles elle est applicable. Le décret d'application de cette disposition venant de paraître, il me paraît judicieux d'y faire référence pour les mesures destinées à s'appliquer en zone tendue.

Enfin, entre la loi sur la mobilisation du foncier public, que nous venons d'adopter et qui traite en priorité du logement social, et le futur projet de loi sur l'urbanisme et le logement qui s'intéressera notamment aux rapports locatifs dans le secteur privé, le présent projet propose, comme une étape de transition, de développer le logement intermédiaire en zone tendue, ce qui est aujourd'hui indispensable. Le régime qui est proposé repose notamment sur la possibilité ouverte aux collectivités d'en prévoir la production dans leurs documents de planification et de programmation. Dans le prolongement de nos précédents travaux sur le renforcement des obligations de production du logement social, je vous propose de réserver cette possibilité aux communes qui respectent leurs obligations et qui ne font pas l'objet d'un constat de carence, au titre de la loi SRU.

Telles sont les principales précisions que je vous suggère d'apporter à l'habilitation qui est aujourd'hui demandée par le Gouvernement et que je vous recommande d'autoriser afin de relancer la construction dans notre pays et de conforter la cohérence de l'action engagée en faveur du logement depuis le début de la législature, il y a tout juste un an.

M. Henri Jibrayel. Je remercie la rapporteure pour ce travail très approfondi, mené dans des délais très courts.

Le 21 mars dernier, le Président de la République a présenté à Alfortville le plan d'investissement pour le logement, riche de vingt mesures. Le Gouvernement nous propose aujourd'hui de l'habiliter à recourir à des ordonnances pour mettre en œuvre huit d'entre elles. Le groupe socialiste se félicite du dépôt de ce projet de loi qui s'inscrit dans la continuité des actions conduites par le Gouvernement et par le Président de la République pour faire de nouveau du logement une priorité.

L'objectif du quinquennat demeure la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux.

Une grande partie des engagements présidentiels ont déjà été tenus, comme le renforcement des obligations de construction de logements sociaux, la cession de terrains de l'État, le relèvement du plafond du livret A, la mise en place d'un dispositif d'incitation à l'investissement locatif, l'encadrement des loyers à la première location ou à la relocation en zone tendue ou encore le plan de rénovation énergétique des logements.

Les mesures examinées aujourd'hui sont aussi le préalable à la grande réforme que portera le projet de loi relatif à l'urbanisme et au logement qui nous sera présenté dans les prochaines semaines.

Cette loi d'habilitation contribuera à éliminer les freins aux projets de construction de logements, identifiés par le Gouvernement ces derniers mois et par les parlementaires de l'opposition que nous étions sous la précédente législature. En nous la soumettant, le Gouvernement souhaite aujourd'hui répondre à une triple urgence : urgence économique bien sûr, la crise ralentissant aussi bien la demande que l'offre et par conséquent la construction de nouveaux logements ; urgence sociale ensuite : depuis 2006, la baisse de la construction de logements aurait entraîné la suppression de 60 000 emplois tandis que 3,6 millions de Français sont aujourd'hui mal logés ; urgence environnementale enfin : sachant que 3,8 millions de ménages vivent en situation de précarité énergétique, la France doit être au rendez-vous de la transition énergétique, qui vous tient à cœur, madame la ministre.

Pour permettre l'application des mesures les plus urgentes, habiliter le gouvernement à légiférer par ordonnances, conformément à l'article 38 de la Constitution, est, selon nous, la meilleure chose à faire. J'insiste, l'urgence l'impose. Il s'agit de créer un choc de confiance en augmentant le nombre de constructions, en répondant aux besoins, en créant de l'emploi et en soutenant un secteur stratégique.

En permettant la transformation de bureaux vides en logements tout en préservant davantage les espaces naturels, les mesures proposées apportent un soutien aux plus défavorisés, relancent un secteur économique essentiel et contribuent à la transition écologique des territoires. C'est pourquoi le groupe socialiste y est totalement favorable.

M. Jean-Marie Tetart. Il nous faut une nouvelle fois regretter les conditions qui nous sont imposées pour l'examen des textes. La rapporteure a dû travailler dans des délais très brefs, qui l'ont été plus encore pour les autres membres de la Commission. Le Président de la République a annoncé le 21 mars qu'un texte d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances serait présenté. Nous avons attendu ce texte pendant près de deux mois. Et en moins d'une semaine, nous devons l'examiner en commission, puis en séance.

Mais il est vrai que l'urgence est réelle, qu'il s'agisse de l'offre de logements ou de la situation des professionnels de la construction et du bâtiment. François Hollande avait promis la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Cette promesse est loin d'être tenue. En 2012, 304 000 logements neufs seulement ont été mis en chantier, soit 100 000 de moins qu'en 2011, et ne vous abritez pas encore derrière l'héritage du gouvernement précédent : en cinq ans, nous avons construit deux millions de logements dont 600 000 logements sociaux !

Cette chute ne va-t-elle pas se poursuivre en 2013, malgré les chiffres encourageants donnés à l'instant par la ministre ?

M. le président François Brottes. Le Gouvernement a été nommé il y a aujourd'hui un an : nous ne disposons tout de même pas de beaucoup de recul pour analyser les statistiques !

M. Jean-Marie Tetart. Confrontés à des urgences que vous aviez pu mesurer, vous avez pourtant commencé par supprimer, dès juillet dernier, la faculté qui avait été donnée aux communes, quelques mois auparavant, de densifier sans modifier les PLU. Plutôt que de faire évoluer cette mesure, vous l'avez écartée parce qu'elle avait été adoptée par la majorité précédente, et vous venez aujourd'hui nous en présenter une nouvelle version. Que de temps perdu !

Vous avez aussi augmenté le pourcentage de logements sociaux opposable aux communes, comme s'il suffisait d'incantations, d'obligations et d'amendes pour atteindre ces objectifs ! Pourquoi ne pas avoir d'abord proposé, comme vous le faites enfin, de simplifier les procédures et les normes, de réduire les délais des procédures, de limiter les contentieux de pure aubaine économique, et de faciliter le financement des opérations ?

Certes, vous aviez identifié le problème du foncier mais, dans le même temps, vous augmentiez le taux de la TVA applicable à la construction de logements sociaux, qui passait de 7 à 10 %. Le Président de la République vient d'envisager de le ramener à 5 %. Au final, que d'incohérence et de signaux contradictoires donnés aux collectivités, aux opérateurs et aux Français !

Nous comprenons qu'il y ait urgence, mais nous ne comprenons pas qu'il faille légiférer par ordonnances à quelques semaines de la discussion de la grande loi que Mme la ministre nous promet déjà depuis un certain temps, et qu'elle nous annonce comme la nouvelle « boîte à outils » universelle permettant de résoudre les problèmes du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement.

Mme la ministre. Nous respectons le calendrier !

M. Jean-Marie Tetart. Légiférer par ordonnances quand il s'agit de mettre en place une procédure d'instruction intégrée des permis de construire et un portail national de l'urbanisme, pourquoi pas ? Le faire pour permettre – je dis bien : permettre – aux collectivités qui le souhaitent de densifier plus facilement en reprenant l'esprit des dispositions abrogées en juillet 2012, pourquoi pas ? En revanche, nous voyons mal comment vous pouvez envisager de réduire par ordonnance les motifs de recours contentieux maffieux. Ce sujet ne réclamerait-il pas un autre cadre ? En la matière cependant, après vous avoir entendue, madame la ministre, je constate avec satisfaction que le Gouvernement ne restreindra pas les droits des associations telles que celles qui défendent l'environnement ; je n'en attendais pas moins de vous.

Nous sommes également satisfaits par les dispositions en faveur de la trésorerie des entreprises ; il faudra toutefois veiller à ce qu'elles n'affectent pas par ricochet celle des collectivités locales, particulièrement tendue lorsqu'elles sont maîtres d'ouvrage.

Nous sommes conscients de l'urgence dans laquelle la gestion gouvernementale a enfermé la question du logement et du secteur du bâtiment. Cette urgence est telle que l'on

peut d'ailleurs se demander si les délais d'habilitation et de ratification prévus ne sont pas trop généreux. En effet, il faut tenir compte de la bonne volonté que les administrations déconcentrées montreront pour les respecter. Alors que ces administrations doivent d'abord faciliter l'application des procédures et soutenir les projets des collectivités tout en veillant à l'application de la loi, on constate sur le terrain qu'elles font souvent le contraire.

En conclusion, nous soutiendrons tout ce qui pourrait améliorer efficacement et rapidement l'offre de logements et la situation des entreprises du secteur, même si cela ne doit pas entraîner automatiquement l'amélioration de l'emploi. En effet, le recours à des entreprises et à de la main-d'œuvre européennes paraît se généraliser et il conviendrait de s'en préoccuper d'une manière efficace : intéressons-nous au taux de chômage en France plutôt qu'à celui de l'Europe !

L'urgence nous conduit donc à une attitude bienveillante. Nous verrons au cours des débats si celle-ci peut se confirmer et aboutir à une abstention de solidarité avec les Français qui attendent des logements et avec les entreprises du secteur. En tout état de cause, nous souhaitons être associés le plus en amont possible à l'examen des ordonnances.

M. le président François Brottes. Je partage votre point de vue sur les délais accordés au Gouvernement pour la ratification.

Mme Michèle Bonneton. La volonté exprimée très régulièrement par le Gouvernement de produire plus de logements dans notre pays ne peut que rencontrer le soutien du groupe écologiste.

Créer chaque année 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux, est un objectif que nous partageons. Ce n'est pas de trop si l'on veut vraiment faire reculer le mal-logement, mais cela reste un défi. Plus d'un million de personnes sont en attente d'un logement social, et plus de trois millions sont considérées comme mal logées. L'attente à l'égard de l'État et des organismes de logements sociaux est donc considérable.

De plus, la situation générale du secteur du bâtiment n'est pas bonne, ce qui a un impact important sur l'emploi. Or certains obstacles à la construction ou à la rénovation des logements proviennent de l'empilement, au fil du temps, de procédures. Elles ne sont pas inutiles, nous y sommes même très attachés, mais certaines d'entre elles pourraient s'appliquer de façon coordonnée et simultanée plutôt que de façon successive. Tel est le sens de ce que nous propose le Gouvernement dans un texte clair et précis qui devrait permettre de gagner beaucoup de temps.

Huit autres dispositions nous sont proposées parmi lesquelles la transformation de bureaux en logements, la densification en zone tendue, la lutte contre les recours malveillants et la création d'une nouvelle catégorie de logements dits « intermédiaires ». Ces mesures nous paraissent tout à fait positives ; nous attendons du débat que vous en précisiez le contenu afin de lever toute ambiguïté et de rassurer ceux qui ont exprimé des craintes à l'égard, par exemple, de la densification ou du raccourcissement des délais de procédure.

Nous avons déposé deux amendements. Le premier concerne le relèvement du taux de la garantie que peuvent accorder les collectivités territoriales. Cette mesure n'entraînera-t-elle pas une dégradation de leurs capacités d'emprunt, du fait de l'augmentation des taux d'intérêt qui leur seraient imposés ? Nous vous demandons de nous apporter des précisions et des assurances en la matière. Notre second amendement concerne la possibilité ouverte aux

opérateurs de logements sociaux de créer des filiales pour investir dans le logement intermédiaire. Nous pensons que l'argent collecté pour le logement social doit être exclusivement consacré au service public du logement. Je ne suis pas certaine que, même en l'encadrant strictement, cette filialisation n'ouvre pas la porte à un détournement des fonds et à une « préemption » des terrains affectés, qui ne seraient plus disponibles pour les logements sociaux. Si l'on veut atteindre l'objectif des 150 000 logements sociaux par an, l'ensemble des moyens des opérateurs ne sera pas de trop.

Nous souhaitons que le recours aux ordonnances permette réellement de gagner du temps pour la construction de logements, et que le caractère démocratique de la procédure soit garanti – mais l'examen en détail du projet de loi d'habilitation va en ce sens, en attendant l'examen tout aussi détaillé du texte des ordonnances.

M. Michel Piron. Madame la ministre, si les vents sont favorables, l'année se terminera avec environ 320 000 logements construits, bien loin des 500 000 annoncés. Il est donc urgent de faciliter la construction et de simplifier les procédures. La procédure d'exception choisie me choque d'autant moins que j'y étais favorable sous la précédente législature. Je ne vois pas pourquoi je désapprouverais dans la minorité ce que je soutenais dans la majorité.

M. le président François Brottes. Cette cohérence vous honore ! Vous êtes toujours le bienvenu dans notre Commission ! (*Sourires.*)

M. Michel Piron. Cela me permet d'apprécier votre conversion aux ordonnances, monsieur le président ! (*Sourires.*)

M. Benoist Apparu. Nous reviendrons sur l'évolution des appréciations du président Brottes !

M. Michel Piron. Dans un pays centralisé comme le nôtre, il est extraordinairement difficile de simplifier ; on peut même se demander s'il est possible de simplifier sans compliquer ! (*Sourires.*) Dans le secteur qui nous intéresse, les difficultés viennent de l'empiétement continu du législateur sur le domaine réglementaire, ce qui oblige à passer aujourd'hui par la loi pour faire évoluer la moindre règle. Un nombre considérable de détails figurera dans les ordonnances, abordant des sujets qui auraient dû relever du décret ou de la circulaire. Ne cédon pas au piège qui nous amènerait à en rajouter encore et à étendre toujours plus le domaine de la loi ! Cela nous obligerait à repasser devant le Parlement pour toute modification ultérieure, même minime.

J'approuve tout ce qui pourrait permettre de limiter les recours abusifs, tout en relevant qu'il est bien difficile de les caractériser juridiquement. Je soutiens également l'idée de confier aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort et j'irais même plus loin que ce que vous proposez dans la mesure où il ne me paraît pas utile de restreindre cette compétence à certaines zones. Quant à la disposition relative aux places de stationnement, elle s'imposait.

L'utilité du logement intermédiaire est indiscutable. Je m'interroge toutefois sur la nécessité de lui accorder un statut dans la loi. Au-delà de l'approche opérationnelle actuelle, est-il nécessaire de faire le choix d'une définition législative qui risque de créer des rigidités ?

Madame la ministre, vous nous promettez un texte comportant cent à cent cinquante articles : espérons que le travail de simplification que nous engageons permettra d'en limiter le nombre ! Mais je reconnais volontiers que le Parlement sait parfaitement, sans l'aide de l'exécutif, faire preuve d'une créativité toujours renouvelée en matière juridique.

Pour ma part, je me permettrai de déposer deux amendements afin de supprimer des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques devenues obsolètes. En 2006, la codification de dispositions antérieures à droit constant a entraîné le maintien de dispositions datant du 23 juillet 1783 qui interdisent par exemple de « creuser des puits, caves, fosses ou faire toutes autres excavations de terrain à moins de 19,5 mètres du pied des levées ». Ces règles n'ont évidemment rien à voir avec l'état actuel des techniques mais elles empêchent aujourd'hui la construction de parkings souterrains au bord de la Loire dans la ville de Saumur – et tous les préfets qui se sont essayés à les contourner ont échoué.

Mme la ministre. Les ordonnances sont prises sous le contrôle du Parlement, qui conserve la possibilité d'en supprimer des dispositions. Le délai imparti au Gouvernement pour déposer un projet de loi de ratification a été porté à cinq mois pour suivre l'avis du Conseil d'État ; sous réserve d'une validation juridique, je ne vois pour ma part aucun inconvénient à ce qu'il soit ramené à trois mois, conformément au souhait de M. le président. La représentation nationale aura évidemment connaissance des ordonnances avant qu'elles ne soient prises. Elles traiteront de points techniques et parfaitement identifiés et s'appuieront sur le travail des parlementaires, sur des rapports divers et sur des propositions mûries par les différents acteurs du secteur. Il n'est pas question que le diable se cache dans les détails !

Monsieur Piron, en donnant un cadre juridique au logement intermédiaire, il sera possible de le faire figurer dans les programmes locaux de l'habitat (PLH), et d'y associer un certain nombre d'avantages sans devoir au cas par cas construire des dispositifs d'éligibilité complexes.

Madame Bonneton, l'augmentation du taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités locales pourront consentir leur permettra de soutenir des opérations complexes et novatrices.

M. Jibrayel et d'autres ont rappelé l'objectif de construire 150 000 logements sociaux. J'ai toujours dit qu'il était extrêmement ambitieux, mais il correspond au nombre de logements nécessaires pour répondre aux besoins. Je me refuse en conséquence à y renoncer pour en fixer un autre mieux à notre portée. Nous le conservons même si nous savons que, dans la situation actuelle, il sera très difficile de l'atteindre.

Monsieur Tetart, en matière de densification, nous avons transformé en faculté l'obligation faite aux collectivités locales de délibérer en cas d'opposition, qui pesait sur les plus petites d'entre elles. Combler les « dents creuses » n'est d'ailleurs pas la même chose que d'augmenter de 30 % la surface constructible des terrains ! Une disposition de cette dernière sorte a été appliquée en Espagne et y a eu des conséquences extrêmement préjudiciables. L'approche du Gouvernement sera plus subtile, même si nous nous montrerons très offensifs dans la lutte contre l'artificialisation des sols, et volontaires pour une densification utile et intelligente des villes mais aussi des centres-bourgs. Les cœurs de certaines villes moyennes ou petites sont en effet en voie de nécrose : des bâtiments restent vacants alors que des lotissements se construisent en périphérie sur des terres agricoles. À l'échelle de ces petites communes, le phénomène sera tout aussi douloureux pour les habitants et pour les élus que celui qui a touché les grands quartiers dégradés.

Les préconisations du rapport Labetoulle concernant les recours abusifs constituent une réponse à un problème très sérieux. La publicité faite à ce problème l'a encore aggravé. Un élu d'Île-de-France me confiait il y a deux jours que plus de 60 % des permis délivrés sur sa commune étaient aujourd'hui attaqués ; il nous faut intervenir très vite.

Mme la rapporteure. Monsieur Tetart, ce ne sont pas 304 000 logements neufs qui ont été mis en chantier en 2012, mais 340 000. Quoi qu'il en soit, les effets de la crise sont là : l'étude d'impact montre bien que le nombre de logements construits a baissé à partir de 2008.

Nous sommes très attendus aussi sur la question des recours abusifs. Aujourd'hui, les acteurs du secteur considèrent qu'ils bloquent la construction de 30 000 logements.

Contrairement à vos propos, la politique menée actuellement en faveur de tous les logements me semble particulièrement cohérente. J'en ai décrit certains outils.

En se demandant s'il est possible de simplifier sans compliquer, M. Piron apporte de l'eau au moulin des ordonnances du Gouvernement. Et, s'agissant du logement intermédiaire, la question qui se pose est d'abord celle de sa disparition...

M. Michel Piron. C'est vrai en Île-de-France, moins ailleurs !

Mme la rapporteure. Ces logements étaient détenus par des institutionnels qui ont choisi d'autres investissements. Le Gouvernement cherche à les faire revenir afin de garantir une offre de logements dont la pénurie se fait sentir car, aujourd'hui, certaines personnes ne quittent pas leur logement social faute de pouvoir payer les loyers demandés dans le secteur privé.

M. Lionel Tardy. Comme un grand nombre de mes collègues, je suis d'accord avec l'objectif de simplification du droit. Il s'agit en fait de la poursuite de l'action menée depuis 2002 – avec les premières ordonnances de simplification du droit dès 2003, et les propositions de loi Warsmann entre 2007 et 2012. Nous pouvons critiquer la manière dont les choses ont été menées mais, au fond, nous nous y retrouvons tous.

Je suis également d'accord avec le choix de procéder par ordonnances à condition que cela soit bien fait : l'habilitation doit être détaillée et précise, ce qui me paraît être le cas dans le texte qui nous est soumis – nous savons ce que nous trouverons dans les ordonnances. Il faut aussi que se tienne un véritable débat de ratification plutôt que de débattre d'un amendement déposé à la veille de la discussion d'un texte un peu fourre-tout. J'aimerais que le Gouvernement s'engage à nouveau en ce sens, en séance publique.

Il serait bon enfin que la Commission assure un travail de suivi des ordonnances afin qu'à défaut d'un débat de ratification en séance publique, nous puissions au moins débattre en commission si certaines ordonnances posaient problème. Monsieur le président, pourquoi ne pas confier à des membres de la Commission le soin de suivre une ordonnance et d'en rendre compte, éventuellement dans un rapport groupant toutes les contributions, avant la ratification ? À titre personnel, je suis tout particulièrement intéressé par celle qui a trait au portail national de l'urbanisme. Avis aux volontaires !

M. le président François Brottes. J'ai demandé à Mme la rapporteure, qui a accepté de le faire, de bien vouloir piloter le contrôle de l'application de la loi avec les députés qui voudraient travailler sur le sujet. Le travail du rapporteur ne s'arrête pas au vote de la loi mais porte également sur son exécution.

L'usage en matière de contrôle consiste à travailler en binôme. Je laisse donc le soin au groupe le plus nombreux de l'opposition de désigner un député qui travaillera sur la mise en œuvre du projet de loi d'habilitation – il ne me semble pas judicieux, en effet, de demander à des parlementaires différents de traiter chacun d'une ordonnance.

Mme Frédérique Massat. Je me réjouis que le Gouvernement ait su réagir à l'urgence, mais je me demande comment apprécier de façon « subtile » les dérogations à apporter aux PLU : ceux-ci sont le fruit de longues concertations et d'enquêtes publiques, et peuvent faire l'objet de recours. Comment éviter les abus et encadrer une mesure dont l'étude d'impact indique que les associations d'élus, sans y être opposées, souhaitent qu'elle ne compromette pas la qualité des projets ?

Je comprends aussi la nécessité de mesures dérogatoires en matière de stationnement, mais il ne faudrait pas que la collectivité ait à créer de nouvelles places pour compenser celles qui manqueront. On ne peut obliger les populations à utiliser les transports publics, même dans les zones bien desservies.

M. Benoist Apparu. Je me réjouis de la conversion du groupe SRC et de notre président au principe des ordonnances : sur le même sujet, lors du débat sur le Grenelle de l'environnement, leur position n'était peut-être pas aussi ouverte que celle de l'opposition aujourd'hui. Je suis pour ma part favorable à cette procédure, sur le fond comme sur la forme, car elle permettra sans doute d'accélérer les projets. La déclaration de projet, la surélévation, la transformation des bureaux en logements ou les normes de stationnement sont autant d'outils qui, sans révolutionner la construction, la faciliteront en zone tendue, notamment à Paris et en Île-de-France.

Je regrette cependant que le champ du projet de loi ne s'étende pas aux secteurs de projets ou, sans aller jusqu'aux PLU intercommunaux (PLUI) – certes ! –, à l'architecture des PLU.

Quant à la transformation de bureaux en logements, elle permettra seulement de maintenir le coefficient d'occupation des sols (COS) de fait, mais, en l'absence de nouveaux droits à construire, la disposition n'aura qu'un faible impact économique ; d'ailleurs, le COS de fait est déjà appliqué à Paris pour ce genre de transformations.

De même, dans la mesure où les dispositions dérogatoires en matière de stationnement et de construction seront limitées aux opérations de surélévation, elles seront sans effet sur les dents creuses dont traite le *b*) du 5^o de l'article 1^{er} : le *c*) ouvre la possibilité de surélever un immeuble à PLU constant, et ne prévoit d'autres exceptions que celles portant sur les places de parking et sur les règles de densité ; le *a*), lui, ne vise que les projets nouveaux, auxquels on ne peut, en droit, assimiler les surélévations.

M. Daniel Goldberg. Les questions qui viennent d'être soulevées suffiraient à justifier les ordonnances, sur lesquelles, ne m'en étant jamais fait le thuriféraire, je n'ai pas changé d'avis : elles constituent un outil dont l'usage doit rester exceptionnel et, comme c'est le cas, limité à des dispositions à la frontière du réglementaire et du législatif. Elles supposent aussi, comme Mme la ministre s'y est engagée, une mise en œuvre rapide. Mais Mme la rapporteure y veillera.

La procédure intégrée pour le logement ne se confond pas avec l'urbanisme de projet mais s'en rapproche un peu : elle permettra d'appréhender globalement et de façon cohérente le renouvellement d'un quartier.

L'intensification urbaine – expression que je préfère à celle de densification – conduisant souvent à des recours abusifs, un travail pédagogique me semble nécessaire auprès de nos concitoyens : la construction, dans certains endroits, peut améliorer la qualité de vie – ainsi dans les centres-bourgs qu'évoquait Mme la ministre. Cette pédagogie, d'ailleurs, me semble incomber aux parlementaires plutôt qu'aux élus locaux et aux maires, que de tels projets mettent parfois en difficulté devant leurs administrés.

Je regrette que les normes, sujet sensible s'il en est, ne fassent pas l'objet d'une réflexion plus approfondie, dans une concertation transparente avec les acteurs sociaux.

Enfin, je crains que le c) du 6° de l'article 1^{er}, en donnant aux organismes HLM la faculté de créer des filiales afin d'attirer les investisseurs institutionnels, ne reflète une vision très restrictive de l'objet social de ces organismes, vision qui avait d'ailleurs motivé la saisine de la Commission européenne par un acteur du logement il y a quelques mois. C'est pourquoi je ne partage pas l'idée, telle qu'elle est présentée dans l'étude d'impact, de limiter à 10 % la part de logements intermédiaires dans le parc de logements sociaux détenus par l'organisme. En ce domaine, il me semble que les organismes peuvent aller plus loin.

M. Antoine Herth. Au-delà de ses aspects techniques, ce texte soulève des questions politiques.

Sur le stationnement, je rejoins les préoccupations formulées par nos collègues, en particulier par Mme Massat. Le 5° de l'article 1^{er} est en quelque sorte « sauvé » par son e), aux termes duquel « l'autorité administrative peut » prévoir des « mesures compensatoires ». Certains habitants des éco-quartiers regardent la voiture comme un objet du passé et peuvent accepter l'idée que chaque logement ne dispose, en moyenne, que d'une demi-place de parking ; mais, pour des habitants de logements sociaux construits avec toutes les dérogations prévues, le stationnement pourrait devenir un vrai problème. La mention de mesures compensatoires est essentielle, car il ne faudrait pas que ces personnes soient engagées de force dans la transition énergétique.

Les ordonnances sont légitimes lorsqu'elles portent sur des sujets techniques, expliquait Mme la rapporteure ; or le 4°, qui tend à aménager « les compétences et les pouvoirs des juridictions », a une évidente portée politique. L'idée d'une commission qui évalue la recevabilité des plaintes serait acceptable, mais le fait de modifier le fonctionnement de la justice par voie d'ordonnance me semble excessif. Le Président de la République n'a pas de mots assez forts pour exprimer son attachement à l'indépendance de la justice et des dispositions législatives seront bientôt proposées sur ce thème : pourquoi ne pas débattre d'une telle mesure à cette occasion ?

M. le président François Brottes. Vous n'aviez pas la même position lors du débat sur les propositions de loi Warsmann...

M. François Pupponi. Dans certains quartiers populaires, il n'est pas rare qu'il y ait deux, voire trois voitures pour un logement, où plusieurs générations peuvent cohabiter. Pourtant, beaucoup de places de parkings souterrains restent vides car les habitants n'ont pas les moyens de les acheter ou de les louer. La situation est donc un peu ubuesque. Quoi qu'il

en soit, les dérogations prévues en ce domaine doivent rester exceptionnelles si l'on veut éviter que l'espace public – pelouses ou terrains divers – ne serve de parking.

Je suis favorable à la densification, pourvu qu'elle n'aggrave pas la ghettoïsation dans les zones urbaines sensibles (ZUS), qui sont déjà celles où l'on trouve le plus grand nombre de logements sociaux. Nous défendrons un amendement à ce sujet.

M. Sylvain Berrios. Je désapprouve la politique qui consiste à imposer un taux de logements sociaux uniforme pour toutes les communes, et je regrette qu'elle ne s'accompagne pas de certaines facilités, notamment en termes de financement. En revanche, je suis favorable à beaucoup des dispositions dont nous débattons aujourd'hui.

Je ne reviendrai pas sur le stationnement, qui est effectivement un vrai sujet. S'agissant de la contraction des délais, le rapprochement entre les autorités compétentes et les territoires, notamment pour les études d'impact, serait particulièrement bénéfique.

Dans la commune où je suis élu, ce sont 80 %, et non 60 %, des projets de construction de logements qui font l'objet de recours, si bien que la réalisation des programmes locaux de l'habitat (PLH) devient quasiment impossible.

D'autre part, pour la bonne compréhension des politiques d'urbanisme, nul ne saurait se substituer aux maires.

Les dispositions en faveur du logement intermédiaire me paraissent opportunes, car de nature à favoriser un véritable parcours résidentiel.

Même si je ne sous-estime pas la difficulté de la tâche, il me semblerait utile que les données reprises dans le géoportail puissent être mises en relation avec les données cadastrales.

Enfin, je m'inquiète des propos de Mme la rapporteure sur la « critérisation », au nom de laquelle certaines dispositions seraient réservées aux villes ne faisant pas l'objet d'un constat de carence. Il me semblerait au contraire intelligent d'appliquer l'ensemble des dispositifs prévus à ces villes, plutôt que de les en exclure.

M. Jean-Luc Laurent. Je ne comprends pas l'utilité de recourir aux ordonnances pour favoriser, *via* la création de filiales par les organismes HLM, le retour des investisseurs institutionnels dans la construction de logements. Pourquoi de nouvelles structures ? Ni la lecture du projet de loi, ni celle de l'étude d'impact ne m'apportent la réponse. Ne serait-il pas plus simple que l'État organise le retour de ces investisseurs, comme il l'a fait dans les zones tendues pour la construction de logements intermédiaires et à loyer maîtrisé ?

Les dispositions relatives au stationnement concernent particulièrement les zones tendues, où l'on voit des « marchands de sommeil » acheter des pavillons qu'ils divisent ensuite en petits lots pour les louer à des prix très élevés, lesquels accroissent la demande de logements locatifs sociaux ; de plus, les conditions de logement étant souvent insalubres, les services municipaux et de l'État sont saisis pour procéder à des inspections. Il faut en tenir compte dans la rédaction des ordonnances car, pour enrayer ces pratiques, les élus locaux n'ont d'autre moyen, dans le cadre des PLU et des PLH, que d'être très vigilants sur les possibilités de densification. La presse a alerté sur le phénomène, et pas seulement en Île-de-France : partout où il y a métropolisation, la reconversion de pavillons et de maisons de ville témoigne aussi de ces effets pervers.

M. Benoist Apparu. La réduction des délais de paiement prévue au 8° de l'article 1^{er} me semble en contradiction avec l'article 61 du projet de loi relatif à la consommation présenté par M. Hamon.

M. le président François Brottes. ... qui n'est encore qu'un projet !

Mme la ministre. Les ordonnances feront effectivement l'objet d'un suivi, monsieur le président ; en tout état de cause, Mme la rapporteure et moi avons travaillé en amont de la manière la plus fluide, à partir de formulations dont elle a bien voulu saluer la clarté.

Les projets, madame Massat, devront en tout état de cause faire l'objet d'un permis de construire : il reviendra donc aux maires d'évaluer leur qualité. Il ne s'agit que de lever les contraintes qui pèsent sur les dents creuses.

L'augmentation des places de stationnement a effectivement pu être, monsieur Laurent, un moyen d'empêcher la délivrance de permis de construire et de faire disparaître, autant que faire se peut, les véhicules de l'espace public. Cependant, comme l'a rappelé M. Pupponi, dans les résidences sociales, et pas seulement en Île-de-France, de nombreux parkings souterrains demeurent inemployés, quand ils ne sont pas occupés illégalement ou transformés en lieux de trafics. C'est là, bien entendu, un problème plus grave que l'augmentation du nombre de véhicules. À Paris même, certains bailleurs sociaux tentent vainement de louer leurs parkings vides. En tout état de cause, la levée des contraintes doit dépendre de la desserte des transports en commun. L'objectif, je le rappelle, est de permettre la transformation de bâtiments où toute demande de création de parking rend les opérations impossibles : je pense en particulier aux immeubles de bureaux des années soixante-dix et quatre-vingt qui, devenus obsolètes pour leurs fonctions initiales, peuvent être transformés en logements, notamment grâce à la présence de la lumière naturelle dans la plupart des pièces. Ces immeubles étant généralement enchâssés dans le bâti classique, sans espaces extérieurs, il est en revanche impossible de les doter de places de stationnement.

Vous avez raison, monsieur Apparu, la question des parkings pose problème pour la construction dans les dents creuses. La proposition du Gouvernement sur ce point n'a pas été jugée opportune par le Conseil d'État, mais une autre rédaction pourrait y remédier : de fait, que l'on reconstruise ou que l'on rehausse un bâtiment, le problème reste le même.

Le Gouvernement n'a jamais eu l'intention d'intégrer les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) dans le champ des ordonnances, mais nous considérons qu'ils constituent un sujet prioritaire, sur lequel nous reviendrons.

Les organismes HLM peuvent d'ores et déjà construire des logements intermédiaires, monsieur Goldberg : cette faculté est encadrée par l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation, aux termes duquel ces logements ne doivent pas dépasser 10 % du parc de logements locatifs sociaux, et ce dans le cadre du prêt locatif intermédiaire (PLI) ; en d'autres termes, le critère retenu est le financement, non la définition du logement lui-même. Rappelons que, dans certains cas, la mixité au sein d'un même immeuble est un facteur de viabilité des opérations.

Le 4° de l'article 1^{er}, monsieur Herth, ne vise qu'à accélérer les procédures par la saisie directe des cours administratives d'appel ; le sujet n'a donc rien à voir avec l'indépendance de la justice. Nous aurions effectivement pu inscrire une telle disposition dans

un autre texte, mais nous avons souhaité aller vite, et pour tout dire enrayer l'inflation des recours dont a fait état M. Berrios.

S'agissant du géoportail, monsieur Berrios, la question a été tranchée : c'est le référentiel de l'Institut géographique national (IGN) qui a été retenu. Cette mesure permettra une grande simplification : le cadastre est d'ores et déjà accessible en ligne ; tous les documents d'urbanisme – y compris, plus tard, le PLUI – le seront aussi, sur l'ensemble du territoire, et pourront facilement être comparés.

M. Laurent évoquait les investisseurs institutionnels (« zinzins »). On dit – je ne sais si c'est vrai – qu'ils devaient autrefois détenir une part de leurs actifs dans le secteur du logement résidentiel. Aujourd'hui, il s'agit d'un débat de droit européen extrêmement complexe. Il nous a semblé que la meilleure méthode était de créer le dispositif, et de faire en sorte qu'il soit suffisamment incitatif pour que des intervenants choisissent de se lancer dans ces opérations ; c'est pourquoi nous avons choisi les organismes HLM comme instruments de la mutualisation, afin d'avancer plus rapidement.

J'ai bien entendu l'alerte sur les pavillons divisés par des marchands de sommeil. L'utilisation des places de stationnement ne me paraît pas constituer le meilleur moyen de s'attaquer à cette question. Il faut bien sûr la traiter, mais les dispositifs destinés à résorber l'habitat indigne et à soutenir les copropriétés dégradées devraient permettre à la puissance publique d'intervenir de façon préventive.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Champ de l'habilitation*

*La Commission **adopte** d'abord l'amendement rédactionnel CE 7 de la rapporteure.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 5, également de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La nouvelle « procédure intégrée pour le logement » s'inspire de la déclaration de projet, qui est peu appliquée car complexe : il s'agit de fusionner les différentes étapes imposées par les procédures classiques. Je propose de préciser qu'elle ne concerne que des projets d'aménagement et de construction qui sont d'intérêt général, c'est-à-dire, dans mon esprit, des constructions de logements.

M. le président François Brottes. Il me paraît nécessaire de bien définir la notion d'intérêt général : il faut éviter que cette tâche ne revienne aux seuls juges, car les résultats risqueraient alors d'être très variables.

Mme la ministre. Cet amendement me paraît tout à fait pertinent, puisque le projet de loi définit le cadre dans lequel devront s'inscrire les ordonnances : celles-ci se chargeront de définir précisément cette notion.

M. Michel Piron. Autant je crois qu'une grande loi de déclassement se justifierait pour nombre de dispositions techniques, autant renvoyer la définition de la notion d'intérêt général au Gouvernement me paraît aller bien loin ! J'aurais aimé en savoir plus.

Mme la ministre. Il ne s'agit pas ici de renvoyer cette définition au Gouvernement, mais à une ordonnance qui sera ratifiée par le Parlement. Avec cet amendement, les parlementaires expriment simplement la volonté que cette disposition, puisqu'elle est particulière et dérogoire, réponde à un objectif d'intérêt général.

M. le président François Brottes. J'aurais aimé une définition du périmètre de l'intérêt général, mais il était difficile d'arriver, dans les délais imposés, à une version satisfaisante.

Mme la rapporteure. Il s'agit ici de préciser le cadre que nous imposons au Gouvernement. Une définition sera proposée par le Gouvernement.

M. le président François Brottes. Elle est tout à fait nécessaire. Il ne faudrait pas, par exemple, que l'introduction d'une part de logements en accession à la propriété, pour favoriser la mixité sociale, conduise à bloquer des projets parce que ceux-ci ne seraient plus alors « d'intérêt général » alors même que la présence de ces logements serait nécessaire à la réalisation de l'opération.

Mme la rapporteure. Que les choses soient très claires : il s'agit bien de dédier cette procédure nouvelle à la construction de logements.

La Commission adopte l'amendement CE 5.

Elle est saisie de l'amendement CE 1 de M. Henri Jibrayel.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement vise à assurer que la procédure intégrée pour le logement soit utilisée « avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle ».

À ce propos, madame la ministre, qui prendra l'initiative de cette procédure : les villes et les intercommunalités, ou l'État ?

Mme la ministre. Je suis favorable à l'amendement, parce qu'il s'agit de projets nouveaux qui utilisent une procédure nouvelle.

L'initiative de celle-ci reviendra aux collectivités locales, conjointement avec l'État quand il sera nécessaire de modifier des documents de rang supérieur.

M. Michel Piron. Il va de soi que « conjointement » ne veut pas dire « simultanément »...

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement CE 1.

Elle examine ensuite l'amendement CE 13 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Nous proposons de supprimer l'alinéa 11, qui vise à augmenter le taux maximal de garantie que peuvent apporter les collectivités locales, et ce, si je ne me trompe, quel que soit le type de logements construits. En effet, comme le rappelle l'étude d'impact, si ces garanties sont très encadrées, c'est en raison des risques qu'elles peuvent faire courir à l'équilibre du budget des collectivités locales. Si elles viennent à être augmentées dans une trop large proportion, les collectivités concernées pourraient voir leur note dégradée, ce qui les conduirait à emprunter à des taux plus élevés : leurs finances seraient alors effectivement en péril.

M. le président François Brottes. Il me semble que les garanties d'emprunt accordées pour des constructions de logements n'entrent pas dans le calcul de l'endettement des collectivités locales.

Mme Michèle Bonneton. Oui, quand il s'agit de logement social. Mais il y a là un élargissement des possibilités.

Mme la ministre. Si nous proposons de supprimer le plafond actuel de 80 %, c'est parce que certains projets – souvent les plus complexes, les plus inventifs – sont aujourd'hui bloqués en raison de la restriction du crédit consécutive au durcissement de la législation bancaire intervenu en application des normes Bâle II et Bâle III. L'objectif de construire 500 000 logements est ambitieux : il faut donc favoriser des opérations d'aménagement importantes, qui sont celles qui comprennent une part de logement social ou abordable ; or celles-ci sont aujourd'hui fragilisées par la frilosité des banques.

En supprimant ce plafond de 80 % de garantie, nous donnerons aux collectivités locales la possibilité d'aider ces projets – la possibilité, et non l'obligation. Et, bien sûr, ces garanties peuvent avoir des contreparties, architecturales, environnementales, sociales...

Je vous demanderai donc de bien vouloir retirer votre amendement : vous craignez un effet pervers de la suppression du plafond, mais ce que l'on constate aujourd'hui, c'est bien plutôt le blocage de tout projet.

Mme la rapporteure. Pour les projets de logements sociaux, la garantie des collectivités locales n'est pas plafonnée : elle peut aller jusqu'à 100 %. Étendre cette possibilité ne posera pas de problème nouveau pour l'équilibre financier des collectivités locales.

Merci, madame la ministre, d'avoir souligné qu'il y pouvait y avoir des contreparties : j'allais vous demander de le préciser. Cela existe d'ailleurs déjà : les collectivités locales obtiennent souvent des réservations de logements sociaux, par exemple.

Je souhaite donc également que cet amendement soit retiré.

Mme Michèle Bonneton. Serait-il possible que la rédaction finale soit précisée, par exemple pour inscrire cette possibilité de contreparties dans le texte ?

Mme la ministre. Non, car cela va de soi : les collectivités locales peuvent offrir leur garantie, mais ce n'est absolument pas une obligation. À elles d'obtenir ces contreparties.

L'amendement CE 13 est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CE 6 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je propose d'inclure dans le projet la possibilité, pour le bénéficiaire d'un permis de construire contesté en justice, de demander des dommages et intérêts à l'auteur du recours, en cas de préjudice anormal. Il s'agit de mettre un frein aux recours abusifs.

Mme la ministre. Que nul ne s'inquiète : il est prévu que cette mesure figure dans l'ordonnance ; je ne suis donc pas hostile à cet amendement.

La Commission adopte l'amendement CE 6.

Elle examine ensuite l'amendement CE 15 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il faut définir de façon précise quelles sont les zones tendues, et il serait judicieux de s'appuyer pour cela sur une référence commune, et plus récente que celle de la loi Boutin, dite loi MOLLE (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) qui est retenue ici. Je propose donc de privilégier la définition utilisée pour soumettre certaines communes à la taxe sur les logements vacants, taxe renforcée par la loi de finances pour 2013.

M. François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville. Avis favorable.

Mme Audrey Linkenheld. Plus récemment encore, nous avons voté la loi du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public, qui élargit, je crois, la définition des zones tendues. Pourquoi ne pas utiliser cette définition ?

M. le ministre délégué. Le décret n'est pas encore sorti...

Mme Audrey Linkenheld. Cela ne m'avait pas échappé, monsieur le ministre !

M. le président François Brottes. Je souhaiterais pour ma part que l'on s'interroge sur le bien-fondé de la limite minimale de 50 000 habitants retenue pour définir les zones tendues. Il existe dans de nombreux départements des zones bien moins peuplées, mais qui en raison de contraintes particulières n'en sont pas moins des zones très tendues.

Mme la rapporteure. Je suis bien sûr favorable à l'idée d'adopter la définition la plus récente possible ; à vrai dire, il faut surtout s'assurer d'une définition unique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Sous la précédente législature, nos discussions ont souvent été obscurcies par cette absence de référence commune.

Vous avez raison, monsieur le président : les zones tendues ne sont pas forcément uniquement des zones urbaines denses ; certaines zones littorales ou de montagne, par exemple, le sont également. Bien sûr, ces définitions ne doivent pas non plus être immuables : la situation du logement peut changer.

M. le président François Brottes. Pour toutes ces raisons, ne serait-il pas opportun de retirer cet amendement et de reposer ces problèmes lors de la discussion en séance publique ?

Mme la rapporteure. Cela paraît difficile, même si je comprends le problème que vous posez : je ne suis pas certaine que nous disposions, d'ici à mardi, du temps nécessaire à la rédaction d'un nouvel amendement. Or il est essentiel que nous nous mettions d'accord sur une définition unique – il n'est d'ailleurs pas inimaginable, après tout, de revenir à la loi Boutin.

M. le président François Brottes. L'article 232 du code général des impôts, mentionné par l'amendement, contient-il cette référence à la limite de 50 000 habitants ?

Mme la rapporteure. Oui.

M. le président François Brottes. Nous réfléchissons donc.

La Commission adopte l'amendement CE 15.

Elle examine ensuite l'amendement CE 2 de M. Henri Jibrayel.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement vise, comme celui que j'ai déjà présenté, à s'assurer que les constructions de logements en zones tendues, que le projet de loi veut favoriser, se feront « avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle ». Je ne doute pas que le Gouvernement renouvellera son avis favorable...

M. le ministre délégué. Le Gouvernement est favorable à l'esprit de l'amendement car il faut éviter que les possibilités de densification n'aggravent la situation dans les quartiers populaires. Toutefois, tel qu'il est rédigé, cet amendement pourrait rendre impossibles des opérations de surélévation de copropriétés. J'en proposerai donc une nouvelle rédaction : « en tenant compte de la nature du projet et de la zone concernée ».

Mme la rapporteure. Je partage l'avis du Gouvernement : le terme de mixité « fonctionnelle » ne convient pas, car il pourrait renvoyer à la construction de bureaux, de boutiques ou d'équipements ; or notre priorité, c'est bien le logement. Au surplus, la formulation n'est pas adéquate s'agissant de projets couvrant de petites superficies.

L'amendement CE 2 est retiré.

La Commission aborde ensuite l'examen de l'amendement CE 3 de M. Henri Jibrayel.

Mme Frédérique Massat. Nous avons déjà longuement évoqué, dans la discussion générale, la question des places de stationnement. Cet amendement insiste sur la nécessité de ne déroger à l'obligation d'aménager des parkings qu'au cas par cas, après examen de la situation et des besoins.

M. le ministre délégué. Avis favorable. Il faut en effet tenir compte de la desserte de la zone concernée par les transports en commun, ainsi que des possibilités de stationnement qui y sont offertes.

Mme la rapporteure. Je crains que l'amendement, dont j'approuve l'esprit, n'aboutisse dans certains cas à bloquer la délivrance de permis de construire dès lors qu'on constatera une insuffisance du nombre de places de stationnement. Est-ce bien en ce sens qu'on veut aller ? D'autre part, le critère déterminant pour apprécier ces besoins de stationnement résulte du PLU. Prenons peut-être le temps de réfléchir encore à la question et débattons-en en séance publique.

M. Michel Piron. L'intention des auteurs de l'amendement est sans conteste excellente, mais la rédaction de l'alinéa 14 de l'article 1^{er} rend probablement cette précision superfétatoire : si l'on entend faciliter les projets de construction « en définissant les conditions dans lesquelles les projets sont exonérés (...) de l'obligation de création d'aires de stationnement », comment pourrait-on ne pas tenir compte « des besoins et de la situation des zones concernées » ?

Une fois de plus, nous constatons que le législateur empiète ici sur le champ réglementaire : nous sommes bien mal partis si l'objectif est d'arriver à une loi de simplification !

M. le président François Brottes. Je crains que vous n'ayez raison sur ce point.

M. Benoist Apparu. Ne nous y trompons pas : il ne s'agit pas d'écrire une loi ordinaire mais une loi habilitant le gouvernement à procéder par ordonnances. On ne saurait donc descendre à ce niveau de détail et, sans qu'il soit besoin de tout préciser, les préoccupations qu'auront exprimées les parlementaires au fil de cette discussion devraient être prises en compte dans le texte de l'ordonnance. Au surplus, je ne suis pas sûr que le Gouvernement tienne à ce que nous lui imposions de telles contraintes...

M. le président François Brottes. Mais nous ne parlons que de possibilités, et non d'obligations.

Mme Michèle Bonneton. Pourquoi n'a-t-on pas pensé à des incitations à créer des garages à vélos et à poussettes ? Peut-être n'est-il pas trop tard...

Mme Frédérique Massat. L'amendement CE 5 de la rapporteure, assez similaire dans son inspiration, ne visait pas à contraindre la rédaction de l'ordonnance, mais à indiquer dans quel esprit nous souhaitons que le Gouvernement travaille – ce que Mme la ministre a parfaitement compris. Nous sommes ici dans le même cas de figure.

M. le président François Brottes. L'amendement pourrait avoir un effet inverse de celui que vous recherchez. Il devrait être retiré de manière à nous ménager un temps supplémentaire de réflexion.

M. Henri Jibrayel. Je vous suis.

L'amendement est retiré.

M. Daniel Fasquelle. Cet amendement soulevait tout de même un problème réel : il est en effet question à l'alinéa 14 de définir « les conditions dans lesquelles les projets sont exonérés (...) de l'obligation de création d'aires de stationnement ». Cela ne risque-t-il pas d'aboutir à contraindre les communes ?

M. le président François Brottes. Non. On leur ouvre simplement un champ de possibilités. Les décisions ne sont pas prises ailleurs que dans les communes !

Mme la rapporteure. Un maire souhaitant densifier certains quartiers ou tout simplement construire doit être aidé à le faire, et non se voir opposer un nouvel obstacle avec cette exigence d'une étude préalable sur les besoins de stationnement. Il faut aussi savoir faire confiance au discernement des élus locaux : ils ne vont pas se lancer dans de tels projets si la zone concernée est totalement dépourvue de possibilités de parking ! La rédaction de l'ordonnance devrait permettre de trouver un équilibre réaliste.

M. Michel Piron. L'objectif posé dans le texte est de « faciliter les projets de construction » en définissant les conditions où ils pourront être exonérés de certaines obligations. Cette rédaction me semble parfaitement claire et tout ajout aurait pour effet de compliquer la simplification.

M. Jean-Marie Tetart. On offre ici au maire désirant construire la possibilité de déroger aux règles qu'il a lui-même fixées dans son PLU. Je pense que nous en sommes tous d'accord !

En pratique, tout maire accepte déjà parfois que l'on construise des logements sans parkings, en contrepartie d'une contribution financière de l'opérateur à la réalisation

d'espaces de stationnement dans une aire plus vaste. Il ne faut pas se priver de cet instrument pour l'avenir.

M. Daniel Fasquelle. Je crains que la rédaction actuelle de l'article n'oblige le maire à délivrer un permis de construire à un promoteur pour un bâtiment dépourvu de parkings dès lors que les conditions d'exonération se trouveront remplies, et quoi que prévoient les documents d'urbanisme. Cela me semble très dangereux. Le maire perdrait alors le pouvoir d'imposer, ou non, des places de stationnement.

M. Daniel Goldberg. Peut-on arrêter de discuter d'un amendement déjà retiré ?

Nous ne rédigeons pas la loi mais l'autorisation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnance. Il nous appartiendra, le moment venu, de vérifier si le texte de cette ordonnance répond bien à nos préoccupations.

M. le président François Brottes. L'amendement retiré pourra être redéposé sous une autre forme et les questions soulevées ici, notamment sur la contribution financière, pourront recevoir une réponse du Gouvernement en séance. Mais je ne comprends pas le présent texte comme permettant à un opérateur d'imposer un projet dérogeant aux obligations existantes en matière de places de stationnement.

M. le ministre délégué. D'expérience, je ne connais aucun promoteur capable d'imposer un projet à un maire !

M. Daniel Fasquelle. Je persiste à considérer que, littéralement et au regard de la légalité, le texte qui nous est soumis obligera le maire à délivrer le permis de construire dès lors que la demande se conformera aux conditions posées pour l'octroi de la dérogation.

M. le président François Brottes. Vous avez bien fait de poser la question et vous pourriez déposer un amendement apportant la précision que vous souhaitez, ne serait-ce que pour obtenir une réponse explicite du Gouvernement.

La Commission examine l'amendement CE 4 de Mme Audrey Linkenheld.

Mme Audrey Linkenheld. Cet amendement vise à demander au Gouvernement, dans un délai raisonnable suivant la ratification de l'ordonnance, un rapport sur la mise en oeuvre de ces dispositions et, en particulier, sur leur incidence sur le coût du foncier. Les possibilités de surélévation d'immeubles ou de comblement de « dents creuses » pourraient en effet, dans certaines situations, et tout comme l'augmentation générale de 30 % des droits à construire bien que dans une moindre mesure, provoquer une augmentation des prix du foncier. Un bilan serait donc utile pour, si nécessaire, reconsidérer ces dispositions dans l'hypothèse où elles nuiraient à notre objectif de régulation des prix immobiliers et fonciers.

Mme la rapporteure. Le problème est, en effet, réel et pas seulement en relation avec la densité des constructions. Il se pose à propos de la plupart des opérations d'aménagement urbain – constitution d'espace verts, réhabilitation de logements ou de quartiers anciens, etc. Cependant, il me semble que le délai d'un an, prévu pour la remise de ce rapport, soit un peu trop court.

Quoi qu'il en soit, le sujet devra être approfondi lors de la discussion du projet de loi à venir, car nous serons alors confrontés à la même question.

M. le président François Brottes. C'est à nous, parlementaires, qu'il revient, conformément à notre mission générale de contrôle, d'évaluer les effets de toute nouvelle loi, dans un délai d'au moins six mois après sa promulgation. La préoccupation exprimée ici sera nécessairement traitée dans ce cadre. Il n'est donc peut-être pas nécessaire d'y ajouter un rapport du Gouvernement qui pourrait se révéler redondant.

En outre, en ayant déjà discuté avec Bercy, je vous proposerais volontiers de constituer une mission « flash », c'est-à-dire de courte durée, sur la chaîne de valeur du logement, mission pour laquelle nous pourrions recourir aux ressources du ministère des finances. La question du prix du foncier s'y intégrerait tout naturellement. Dès lors, le présent amendement ne s'imposerait plus.

Mme Audrey Linkenheld. Je ne suis pas spécialement attachée au délai d'un an proposé dans l'amendement, mais celui de six mois me semble bien court...

M. le président François Brottes. Ce n'est qu'un délai minimum.

Mme Audrey Linkenheld. Nous évaluerons certes, le moment venu, l'application de la loi mais je voudrais être certaine que cette évaluation ne se limite pas, par exemple, à mesurer le nombre de logements produits grâce aux nouvelles dispositions : il faudrait que le coût du foncier figure également au nombre des indicateurs pris en compte. L'aurait-on envisagé sans la discussion de cet amendement ?

J'ai proposé la formule d'un rapport du Gouvernement faute d'une solution techniquement plus adéquate, l'essentiel étant que le problème ne soit pas perdu de vue parce qu'on se focaliserait sur l'augmentation des capacités de construction. Certes, un dispositif visant à maîtriser le coût du foncier est autrement plus complexe à concevoir que des mesures d'encadrement des loyers, mais c'est une question qui mérite qu'on s'y intéresse de près, de façon globale à travers la chaîne de valeur, mais aussi de façon particulière au regard des mécanismes dérogatoires que nous allons mettre en place.

M. le président François Brottes. Vous avez toutes les cartes en main grâce aux rapports de notre Commission sur tous les textes relatifs au logement, notamment grâce à celui que vous-même allez pouvoir bientôt commencer à élaborer sur l'application de la loi dite « Duflot 1 », entrée en vigueur le 18 janvier 2013. Il n'est donc peut-être pas nécessaire de multiplier les rapports ...

M. le ministre délégué. Je comprends le souci que traduit l'amendement mais, en tout état de cause, le délai prévu me semble trop court.

M. Michel Piron. La question de la captation de la plus-value foncière résultant de la densification des constructions s'est déjà posée, sans que l'on puisse toutefois procéder à une évaluation précise, après l'adoption d'une des dernières lois de la précédente législature, prévoyant une densification obligatoire des constructions de logements – loi que je n'avais pas votée. Une augmentation du prix du foncier s'en est immédiatement ensuivie, comme a pu l'observer le Conseil national de l'habitat.

La chaîne de valeur du logement a fait récemment l'objet, de la part de la Caisse des dépôts et consignations, d'un excellent rapport, quoique ne portant que sur le logement social. On y lit que le coût du foncier s'établit en moyenne nationale à 20 % du coût global de la

construction, mais avec de grandes disparités puisque la proportion varie de 3 à 50 % selon les zones géographiques.

Il se trouve en outre que notre collègue Christophe Caresche et moi-même préparons actuellement, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) rattachée à la commission des finances, une étude sur les composantes du coût du logement social.

Nous ne manquons donc pas d'éléments. D'une manière générale, nous savons que toute densification de la construction génère des plus-values foncières. Mais la réponse au problème est simple : c'est la fiscalité foncière. Celle-ci pourrait être revue en nous appuyant sur de nombreuses propositions de réforme, dont celles que j'ai moi-même formulées.

Mme Audrey Linkenheld. On renvoie la balle au Parlement alors que ses moyens d'investigations sont limités ! J'aurais donc aimé entendre le Gouvernement sur les questions que j'ai posées et je resterai vigilante sur le sujet lors de la préparation des rapports d'évaluation de la loi.

L'amendement est retiré.

M. le président François Brottes. Je rappelle qu'un rapporteur assurant le contrôle de l'application d'une loi dispose de moyens pour obtenir des ministères les informations dont il a besoin. Il n'est pas dans la même situation que le rapporteur d'une mission d'information, dont le travail est moins formel.

La Commission en vient à l'amendement CE 16 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement tend à préciser les zones dans lesquelles le nouveau régime du logement intermédiaire est appelé à se développer. Il propose de prendre comme référence la liste des communes où la taxe sur les logements vacants est applicable.

M. le ministre délégué. Le Gouvernement y est favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 17 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. En ne mentionnant que les « logements caractérisés par un niveau de loyers intermédiaire », on exclut *de facto* du nouveau régime le parc des logements en accession à la propriété. L'alinéa 21 y fait pourtant référence, et il me semble que nous sommes tous d'accord sur ce point. Le présent amendement vise à modifier en conséquence la rédaction de l'alinéa 19.

M. le ministre délégué. Avis favorable, dans un souci de mixité.

M. François Pupponi. Soyons attentifs à ce que le régime du logement intermédiaire s'applique surtout dans les quartiers d'habitat social : il ne faudrait pas que certains élus bénéficient des dispositions de ce texte tout en s'exemptant de construire des logements sociaux !

M. le ministre délégué. Les dispositions de la loi SRU, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, continueront à s'appliquer.

M. François Pupponi. Certes, mais il faudrait trouver un moyen d'éviter l'effet d'aubaine en limitant la construction de logements intermédiaires dans les zones où le besoin en logements sociaux est important.

Mme la rapporteure. En effet, et c'est pourquoi j'ai déposé un amendement relatif aux communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU.

La Commission adopte l'amendement CE 17.

Elle en vient à l'amendement CE 10, également de la rapporteure.

Mme la rapporteure. C'est l'amendement auquel je faisais allusion à l'instant : il précise que seules les communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence pourront prévoir la production de logements intermédiaires dans leurs documents de planification et de programmation.

M. le ministre délégué. Si le Gouvernement comprend l'intention de la rapporteure et partage l'objectif de son amendement, il souhaite rappeler que l'on peut parfois avoir besoin de construire du logement intermédiaire dans une commune « carencée »... Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

M. le président François Brottes. Cela signifie-t-il, monsieur le ministre, que même dans une commune « carencée », on pourrait recourir à la construction de logements intermédiaires au motif d'améliorer la mixité sociale ?

Mme la rapporteure. Pour ma part, j'assume la responsabilité d'exclure du champ du nouveau régime les communes en carence – d'autant qu'elles ne sont pas si nombreuses...

M. Michel Piron. Ah bon ? Vous n'avez pas toujours dit cela ! Le fait que le Gouvernement s'en remette à la sagesse de la Commission donne à penser qu'il a changé radicalement de position sur les communes en carence. C'est stupéfiant !

Mme Audrey Linkenheld. Tout le problème est de savoir si des avantages seront associés au régime du logement intermédiaire ; si tel était le cas, il serait incompréhensible que puissent en bénéficier des communes faisant l'objet d'un constat de carence et préférant payer des pénalités plutôt que de construire du logement social ! Mais, au stade où nous en sommes – le projet de loi ne visant qu'à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnances –, nous ne disposons d'aucune précision sur ce point.

M. François Pupponi. Je soutiens pour ma part cet amendement : si des communes font l'objet d'un constat de carence parce qu'elles s'exonèrent de construire du logement social, on ne va quand même pas les aider à construire du logement intermédiaire ! Il ne faut pas « charger la mule » !

M. Michel Piron. Je n'osais pas le dire...

M. Daniel Goldberg. Monsieur Piron, à mon avis, il n'y a pas assez de constats de carence dressés par l'État à l'encontre des communes qui ne respectent pas les obligations légales. En effet, toutes les communes qui n'atteignent pas la proportion minimale de logements sociaux – que nous avons relevée, je le rappelle, de 20 à 25 % – ne font pas l'objet d'un tel constat. Il est vrai que certaines font des efforts pour se soumettre à cet impératif,

mais ce n'est pas le cas de toutes, et j'estime qu'il faudrait exercer davantage de coercition si nous voulons nous attaquer à cette crise du logement qui dure depuis tant d'années.

Le projet de loi laisse subsister des incertitudes concernant le nouveau régime du logement intermédiaire, mais c'est normal puisque son objet est précisément d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour le définir. Les ambiguïtés devraient être levées au moment de la rédaction de l'ordonnance – la rapporteure y veillera. Néanmoins, je rappelle qu'il existe actuellement un dispositif, le prêt locatif intermédiaire – PLI –, qui n'est plus guère utilisé dans les zones les plus denses mais qui, sans relever du secteur du logement social, apporte déjà, sous certaines conditions, un avantage aux organismes qui souhaitent construire un logement. Si le nouveau régime du logement intermédiaire devait aboutir à de nouveaux avantages, par exemple sous la forme de prêts consentis par la Caisse des dépôts et des consignations, le fait de permettre aux communes faisant l'objet d'un constat de carence d'y accéder entrerait quelque peu en contradiction avec la volonté de leur imposer des pénalités !

Mme la rapporteure. Je précise à l'attention de M. Piron que 200 communes font l'objet d'un constat de carence.

M. le ministre délégué. À la suite de ce débat, et afin de lever toute ambiguïté, le Gouvernement se déclare favorable à l'amendement.

La Commission adopte l'amendement CE 10.

Elle est ensuite saisie de deux amendements pouvant être soumis à discussion commune : l'amendement CE 14 de Mme Michèle Bonneton et l'amendement CE 12 de la rapporteure, ce dernier faisant l'objet d'un sous-amendement CE 18 du Gouvernement.

Mme Michèle Bonneton. Mon amendement tend à supprimer l'alinéa 22, qui prévoit de donner aux organismes de logement social la faculté de créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires. Cette mesure risque en effet de remettre en cause les moyens et le rôle de ces organismes, dont la mission est de construire du logement social, et non du logement intermédiaire. De surcroît, l'argent collecté par les organismes est fléché pour cette utilisation, et la très grande majorité des demandes non satisfaites concerne le logement social – rappelons que de 70 à 80 % des ménages français y sont éligibles.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Néanmoins, je comprends vos craintes, madame Bonneton, et c'est pourquoi je propose un amendement visant à assurer l'« étanchéité » des fonds relevant du logement social.

Je souhaiterais que le Gouvernement nous apporte quelques précisions sur l'idée qui sous-tend la constitution de telles filiales. L'objectif du projet de loi est d'inciter les acteurs institutionnels à réinvestir dans la construction de logements ; or, là, on va plus loin en prévoyant que les offices HLM pourront construire ou gérer des logements intermédiaires. Il est pourtant impératif d'éviter toute confusion entre le financement dédié à leurs missions premières et celui qu'ils pourraient consacrer à la construction de ces logements intermédiaires.

Je souligne à ce propos que les offices HLM ont d'ores et déjà la possibilité d'en construire, à hauteur de 10 % de leur parc locatif social, mais que, dans les faits, ils ne

l'utilisent pas, notamment parce que de telles opérations sont financièrement délicates à monter.

M. le ministre délégué. Le Gouvernement partage le même souci que vous : il convient d'encadrer la possibilité donnée aux organismes de logement social de constituer des filiales dédiées au logement intermédiaire. Il importe en particulier d'éviter toute distorsion de concurrence ; en outre, cette activité doit rester subsidiaire par rapport à la construction de logements locatifs sociaux.

L'ordonnance détaillera l'ensemble des mécanismes utilisés à ces fins. On peut toutefois d'ores et déjà indiquer que l'activité des filiales sera fiscalisée et que celles-ci ne bénéficieront d'aucun avantage indu. D'autre part, cette disposition répond à une mission d'intérêt général : à savoir, apporter une solution à la fraction de la population qui, tout en étant au-dessus des plafonds de ressources permettant d'accéder au logement social, ne parvient pas, dans certaines zones tendues, à se loger dans les conditions du marché.

En revanche, le Gouvernement est défavorable à la proposition de conditionner l'intervention des organismes HLM à une stricte étanchéité des fonds du logement social, dans la mesure où la finalité du dispositif est précisément d'inciter les acteurs privés à s'impliquer dans le financement du logement intermédiaire, en les associant à des organismes de logement social à travers la constitution de filiales fiscalisées.

Je rappelle qu'aux termes de l'article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation, les organismes HLM peuvent déjà produire du logement intermédiaire dès lors que ces logements représentent moins de 10 % des logements locatifs sociaux qu'ils détiennent. La mesure proposée n'a pour objectif que de renforcer l'efficacité de cette disposition en créant un cadre propice à associer des investisseurs extérieurs. Il est donc important de permettre à ceux-ci d'apporter une partie du capital nécessaire à la constitution des filiales, ce qui serait exclu si le principe « d'étanchéité » était expressément mentionné dans la loi.

Il est toutefois nécessaire de s'assurer que le dispositif mis en œuvre ne détournera pas les organismes HLM de leurs missions au profit du développement du logement intermédiaire. C'est pourquoi le Gouvernement propose que l'alinéa 22 soit complété ainsi : « , sous réserve du strict respect du caractère subsidiaire de l'activité exercée au titre des filiales ainsi instituées et à condition que ces dernières ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales ; ».

Tel est l'objet du sous-amendement CE 18 à l'amendement de la rapporteure – ce qui implique bien sûr le souhait de voir Mme Bonneton retirer le sien.

Mme la rapporteure. *A priori*, je suis d'accord avec le sous-amendement du Gouvernement.

M. François Pupponi. De fait, aujourd'hui, on construit partout du logement intermédiaire, y compris dans les quartiers d'habitat social – c'était d'ailleurs l'un des objectifs de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Il reste que je partage la volonté de la rapporteure de rendre les opérations étanches financièrement, car il serait paradoxal que l'argent du logement social serve à financer du logement intermédiaire au détriment du premier ; en revanche, je ne suis pas sûr que, tel qu'il est rédigé, son amendement soit juridiquement valide.

En outre, même si la filiale n'a pas été financée par des fonds destinés au logement social, si un jour elle devenait déficitaire, elle appellerait la société mère à son secours. Le principe d'étanchéité des fonds continuerait-il alors à s'appliquer ?

M. le président François Brottes. Il me semble que c'est ce qui a été prévu dans le cadre de la réforme bancaire...

M. François Pupponi. Justement : il ne faudrait pas que les bailleurs sociaux soient autorisés à faire ce qui est interdit aux banques ! L'étanchéité doit être totale ; à défaut, le bailleur social risque d'être amené à combler des passifs et de ne plus avoir les moyens de construire des logements sociaux...

M. Daniel Goldberg. L'étude d'impact souligne, page 53, qu'« il convient de veiller au respect du principe “d'étanchéité” des fonds relevant du secteur du logement social » : l'amendement de la rapporteure – quelles que soient ses imperfections – respecte donc parfaitement les intentions du Gouvernement. En revanche, le sous-amendement n'a pas la même signification : le caractère subsidiaire de l'activité exercée n'a rien à voir avec le principe d'étanchéité des financements.

En outre, il est faux de dire que les organismes de logement social ne peuvent pas construire plus de 10 % de logements intermédiaires : ils en ont le droit mais, dans ce cas, ils sont soumis à l'impôt sur les sociétés.

La création d'une filiale ayant des activités séparées pose deux questions. D'une part, le financement et l'ingénierie de l'organisme de logement social doivent-ils servir des activités plus lucratives, dans lesquelles d'autres opérateurs viendraient piocher ? Inversement, des activités plus lucratives permettraient-elles de rendre solvables les actions de soutien et d'accompagnement social qui sont le propre du logement social et de donner un peu d'oxygène à des organismes en difficulté ?

Enfin, une plainte a été déposée par l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) auprès de la Commission européenne, afin de restreindre l'activité des organismes de logement social au logement des plus démunis. Prenons garde à ce que cet alinéa n'ait pour effet de leur donner raison...

M. le président François Brottes. Le débat a-t-il modifié votre avis, madame la rapporteure ?

Mme la rapporteure. Je suis bien ennuyée, monsieur le président, car il est vrai que le sous-amendement du Gouvernement va moins loin que l'étude d'impact. Du coup, ma rédaction semble préférable.

M. Henri Jibrayel. Monsieur le président, nous demandons une suspension de séance.

La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à dix-neuf heures quarante.

M. le président François Brottes. Récapitulons : l'objectif du Gouvernement est de faire revenir dans le secteur du logement les investisseurs institutionnels, qui s'en étaient éloignés ; la préoccupation de notre rapporteure, très largement partagée par la Commission, est d'éviter que cela n'aboutisse à leur accorder une position privilégiée – la « carotte » doit rester acceptable d'un point de vue éthique. Tel est l'objectif de l'amendement CE 12.

Le Gouvernement ayant considéré que cet amendement, par trop explicite, posait des problèmes rédactionnels, a suggéré de le modifier et a déposé à cette fin un sous-amendement ; mais la rapporteure juge que l'adoption de ce dernier conduirait à dénaturer sa proposition.

Ce qu'on pourrait proposer, c'est que la Commission ne suive pas la proposition du Gouvernement, mais que le groupe majoritaire s'engage, d'ici à l'examen du texte en séance plénière, à revoir la rédaction de l'amendement de la rapporteure, en liaison avec le Gouvernement.

Mme la rapporteure. Cela me paraît en effet la solution la plus sage.

M. le président François Brottes. Madame Bonneton, acceptez-vous de retirer votre amendement ?

Mme Michèle Bonneton. Dans ces conditions, oui.

M. le président François Brottes. Monsieur le ministre, acceptez-vous de retirer votre sous-amendement ?

M. le ministre délégué. Je me range à votre solution de compromis.

Le sous-amendement CE 18 est retiré, de même que l'amendement CE 14.

La Commission adopte l'amendement CE 12.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2 : Délais d'habilitation

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 : Délai de ratification

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 : Sécuriser l'expropriation

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Titre

La Commission est saisie de l'amendement CE 8 de la rapporteure, visant à modifier le titre du projet de loi.

Mme la rapporteure. Il convient de rappeler que seul le Parlement légifère, bien qu'il puisse être amené à habiliter le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative.

M. le ministre délégué. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 1 présenté par MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Mme Audrey Linkenheld, MM. Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « , avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle »

Amendement CE 2 présenté par MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Mme Audrey Linkenheld, MM. Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 13 par les mots : « , avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle : »

Amendement CE 3 présenté par MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Mme Audrey Linkenheld, MM. Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 14 par les mots : « , mais tenant compte des besoins et de la situation de la zone concernée ; »

Amendement CE 4 présenté par Mme Audrey Linkenheld, MM. Henri Jibrayel, François Pupponi, Daniel Goldberg, Hervé Pellois, Mathieu Hanotin et les membres du groupe SRC

Article 1^{er}

Après l'alinéa 18, insérer l'alinéa suivant :

« Dans un délai d'un an après la ratification de la présente ordonnance, un rapport sera remis au Parlement dressant un bilan de la mise en œuvre de ces dispositions ainsi que de leur incidence sur le coût du foncier dans les zones concernées. ».

Amendement CE 5 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, après les mots : « projets d'aménagement ou de construction », insérer les mots : « d'intérêt général »

Amendement CE 6 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

À l'alinéa 12, après le mot : « juridictions », insérer les mots : « , en vue notamment de leur permettre de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif, ».

Amendement CE 7 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, substituer au mot : « ordonnance », les mots : « voie d'ordonnances ».

Amendement CE 8 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Titre

Dans le titre du présent projet de loi, substituer au mot : « légiférer » les mots : « adopter des mesures de nature législative »

Amendement CE 10 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

À l'alinéa 20, après le mot : « groupements », insérer les mots : « , qui ne font pas l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, ».

Amendement CE 12 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 22 par les mots :

« , sous réserve du strict respect du principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ne puissent elles-mêmes créer d'autres filiales ; ».

Amendement CE 13 présenté par Mme Michèle Bonneton et Mme Brigitte Allain

Article 1^{er}

Supprimer l'alinéa 11

Amendement CE 14 présenté par Mme Michèle Bonneton et Mme Brigitte Allain

Article 1^{er}

Supprimer l'alinéa 22

Amendement CE 15 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

À l'alinéa 13, substituer aux mots : « dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements définies par décret en Conseil d'Etat pris en application du I de l'article L. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation », les mots : « dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts ; ».

Amendement CE 16 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

À l'alinéa 19, après le mot : « Favoriser », insérer les mots : « , dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, »

Amendement CE 17 présenté par Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1^{er}

Après le mot : « logements », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 19 : « à prix maîtrisé caractérisés, soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché : ».

Sous-Amendement CE 18 présenté par le Gouvernement à l'amendement CE 12 de Mme Annick Lepetit, rapporteure

Article 1er

À l'alinéa 2 de l'amendement, substituer aux mots : « , principe « d'étanchéité » des fonds relevant du logement social et à condition que les filiales ainsi instituées ; » les mots : « , caractère subsidiaire de l'activité exercée au titre des filiales ainsi instituées et à condition que ces dernières ; ».

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 15 mai 2013 à 16 h 30

Présents. - Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Yves Blein, Mme Michèle Bonneton, M. François Brottes, Mme Marie-Hélène Fabre, M. Daniel Fasquelle, M. Christian Franqueville, M. Daniel Goldberg, M. Jean Grellier, M. Antoine Herth, M. Henri Jibrayel, M. Jean-Luc Laurent, Mme Annick Lepetit, Mme Audrey Linkenheld, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Claude Mathis, M. Yannick Moreau, M. Hervé Pellois, M. Michel Piron, M. François Pupponi, Mme Béatrice Santais, M. Lionel Tardy, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Troallic, Mme Clotilde Valter

Excusés. - M. Damien Abad, Mme Ericka Bareigts, M. Christophe Borgel, M. Dino Ciniéri, Mme Jeanine Dubié, M. Franck Gilard, M. Joël Giraud, Mme Pascale Got, M. Razy Hammadi, Mme Annick Le Loch, M. Bernard Reynès, M. Jean-Charles Taugourdeau

Assistaient également à la réunion. - M. Benoist Apparu, M. Sylvain Berrios, M. Philippe Bies, M. Jean-Jacques Cottel