

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

– Présentation du rapport d'information de la mission de contrôle sur la mise en application des titres III et IV de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) (*Mme Audrey Linkenheld et M. Éric Straumann, rapporteurs*)..... 2

Mardi

25 octobre 2016

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de Mme Frédérique
Massat,
*Présidente***



La commission des affaires économiques a examiné le rapport d'information de Mme Audrey Linkenheld et M. Éric Straumann, sur la mise en application des titres III et IV de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Mme la présidente Frédérique Massat. Mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour examiner le rapport d'application des titres III et IV de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ». Je remercie les deux rapporteurs, Mme Audrey Linkenheld et M. Éric Straumann, pour leur travail et leur importante contribution sur la mise en application de ce texte, qui s'est parfois heurtée à des difficultés et même à des tentatives de revenir, au moyen d'autres textes, sur certains des dispositifs qu'il prévoit.

Pour le contrôle de l'application de la loi ALUR, notre commission a désigné, le 20 octobre 2015, deux binômes de deux corapporteurs. M. Daniel Goldberg et M. Jean-Marie Tétart, rapporteurs pour les titres I^{er} et II, devraient présenter leur rapport pour la fin de l'année 2016. Nous examinons aujourd'hui le rapport d'application de Mme Audrey Linkenheld et M. Éric Straumann pour les titres III et IV.

Le logement est un domaine dans lequel le Parlement, et notamment notre commission et les députés qui la composent, se sont particulièrement investis. La loi ALUR constitue une étape importante du processus de réforme profonde de la gestion de la demande de logement social et de la modernisation des documents d'urbanisme.

Certaines dispositions du titre III de la loi ALUR sont renforcées dans le projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté, dont la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale doit intervenir en commission spéciale dès le 7 novembre prochain. Il est donc particulièrement intéressant d'entendre dès aujourd'hui vos conclusions sur ces sujets, étant précisé que la commission mixte paritaire sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté » a échoué aujourd'hui même.

Il y a quelques semaines, lors de l'examen de la loi « Montagne » par l'Assemblée, les conséquences de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) ont largement été évoquées. Aujourd'hui, cela pose problème en matière de dépôt de permis de construire dans certaines régions, et il faudrait sans doute mettre en place un autre outil afin de répondre aux préoccupations des élus concernés, qui doivent faire face à une explosion du nombre de mètres carrés bâtis, incompatible avec la préservation des territoires touchés.

Je sais que vous êtes conscients de cette problématique, de même que le Gouvernement qui, à nos côtés, s'est opposé avec véhémence à la déconstruction de ce que nous avons voté précédemment – je pense surtout au COS. Pour notre part, nous nous sommes engagés à mener une réflexion afin d'apporter des solutions aux élus des territoires concernés.

Je laisse maintenant la parole à nos deux rapporteurs, à commencer par Mme Audrey Linkenheld.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Madame la présidente, mes chers collègues, nous effectuerons une présentation à deux voix de ce rapport d'application des titres III et IV de la loi ALUR, réalisé dans le cadre défini par l'article 145-7 de notre Règlement. Comme vous pouvez le constater, ce rapport intervient un peu plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi – peut-être nos collègues Daniel Goldberg et M. Jean-Marie Tétart présenteront-ils le leur, portant sur l'application des titres I^{er} et II, avant son troisième anniversaire. En ce qui nous concerne, nous avons mis les bouchées doubles pour que notre rapport soit terminé fin octobre, car certaines dispositions du projet de loi

« Égalité et citoyenneté » – qui doit être examiné en commission spéciale début novembre – sont dans l'esprit du titre III de la loi ALUR : il était donc intéressant de disposer d'un premier bilan de l'application de ce titre III avant d'entamer l'examen du nouveau projet de loi.

Le délai de deux ans et demi peut paraître relativement long dans la mesure où le Règlement nous autorise à procéder à ce type de travaux six mois seulement après la promulgation d'une loi. Toutefois, il nous permet d'avoir un peu de recul sur l'application de dispositions ayant entraîné des réformes structurelles et nécessité l'implication de très nombreux acteurs nationaux et locaux.

Après une vingtaine d'auditions réalisées entre les mois d'avril et d'octobre 2016, nous pouvons affirmer que l'application de cette partie de la loi est en bonne voie. À ce jour, 23 décrets d'application, soit 82 % des décrets prévus par les titres III et IV de la loi, ont été publiés – je précise que ce sont les décrets les plus importants. La mise en œuvre des réformes n'est pas terminée, car le changement des pratiques nationales et locales prend du temps, mais les progrès sont indéniables.

Le titre III de la loi, consacré aux politiques publiques du logement, a entraîné une réforme profonde de la gestion de la demande de logement social, selon deux axes : d'une part, une simplification des démarches et une meilleure information des demandeurs ; d'autre part, une meilleure coordination entre tous les acteurs locaux intervenant dans le traitement des dossiers et l'attribution des logements sociaux. Les trois décrets d'application, prévus à l'article 97 de la loi, ont été publiés le 12 mai 2015, soit un peu moins de 14 mois après la promulgation de la loi.

Depuis le mois d'avril 2015, les particuliers peuvent désormais déposer directement en ligne, sur le site internet du Système national d'enregistrement (SNE), leur demande de logement social, qui conduit à attribuer à chacun d'eux un numéro unique leur permettant de suivre la progression du traitement de leur demande. Cette fonctionnalité est plébiscitée par les demandeurs puisque, en un an, plus de 120 000 demandes ont été déposées en ligne, soit 20 % des demandes au niveau national – sans doute cette proportion a-t-elle encore augmenté au cours des dernières semaines. Les associations de locataires reconnaissent également que ce site internet a, non seulement facilité les démarches des demandeurs, mais également d'ores et déjà permis d'améliorer leur information – chacun peut ainsi avoir une idée du nombre de bailleurs se trouvant dans sa zone de recherche, ainsi que du nombre de demandes et d'attributions, et du temps d'attente prévisible.

La seconde étape de la simplification des démarches, prévue par la loi, est la mise en place du dépôt unique des pièces justificatives du dossier d'un demandeur, une fonctionnalité mise en service dans le SNE en octobre 2015. Avant cette seconde étape, les demandeurs devaient faire de multiples photocopies de leurs documents afin de déposer un dossier auprès de chaque bailleur, et le moindre élément manquant pour une raison ou une autre les obligeait à faire de nouvelles démarches. Tous les demandeurs et les bailleurs ne disposent pas forcément des équipements nécessaires à la numérisation, c'est pourquoi le groupement d'intérêt public (GIP) du SNE a contracté en août dernier avec un prestataire national, à qui les bailleurs peuvent désormais envoyer les documents à scanner.

Ces avancées sont positives. Toutefois, les acteurs du secteur n'ont pas été associés à l'évolution du SNE autant qu'on aurait pu le souhaiter. L'article 97 de la loi ALUR avait prévu la création d'un comité d'orientation du SNE, ayant pour mission de se prononcer pour avis sur « toute évolution du SNE ayant une incidence sur la relation aux demandeurs de logement social ou sur l'activité des organismes HLM ». Or, si ce comité d'orientation a bien été créé par le décret du 29 décembre 2014, il n'a jamais été réuni depuis ! Nous appelons

donc le Gouvernement à respecter l'esprit et la lettre de la loi en convoquant régulièrement ce comité.

Le second volet de la loi était territorial. Il a confié aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat un rôle central dans l'organisation de la gestion de la demande de logement social. Cette mission se concrétise dans la création d'une conférence intercommunale du logement (CIL) et dans l'élaboration d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPG), dont le contenu a été précisé par un décret du 12 mai 2015. Afin d'accompagner les EPCI concernés – ceux dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) approuvé – dans l'élaboration de ce plan, le ministère du logement et de l'habitat durable a créé très rapidement un « club des acteurs de la réforme » et un « club des EPCI volontaires » composé d'une dizaine d'EPCI de toutes tailles et de divers horizons géographiques et destiné à accompagner la réforme dans ses aspects obligatoires et facultatifs. Le club des EPCI a organisé des réunions thématiques et produit, en coopération avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), des fiches détaillées sur les différents volets de la réforme. Ces fiches ont été jugées très utiles par les acteurs de terrain qui avaient besoin de préconisations opérationnelles et d'exemples de bonnes pratiques. J'insiste sur le fait que ce type de démarches, fondé sur la diffusion de fiches thématiques coproduites avec des acteurs locaux, est la méthode la plus pertinente pour mettre en œuvre une réforme de politique publique. Cela est souvent beaucoup plus efficace que la publication de circulaires ministérielles classiques, bien faites mais peut-être trop touffues, ce qui fait que personne ne les lit jamais jusqu'au bout.

À ce jour, d'après le ministère du logement, sur les 383 EPCI dotés d'un PLH approuvé et devant donc obligatoirement appliquer l'article 97 de la loi ALUR, 276, soit 72 % d'entre eux, ont engagé l'élaboration d'un plan partenarial avec les communes, les bailleurs et les réservataires. Quelques EPCI, dont la métropole européenne de Lille – depuis le 14 octobre dernier – ou la communauté d'agglomération du Grand Poitiers, ont adopté leur plan. Par ailleurs, 8 EPCI ont déjà signé une convention relative au dispositif de gestion partagée de la demande.

La création de la conférence intercommunale du logement et le lancement du plan partenarial sont parfois concomitants. Mais, dans la majorité des cas, l'élaboration du plan partenarial est engagée préalablement à la création de la conférence intercommunale. Seules 126 conférences intercommunales du logement ont, en effet, été créées, parmi lesquelles 85 ont tenu leur première réunion. Ces chiffres ont toutefois subi une nette accélération depuis le début de l'année 2016 : une vraie dynamique a été constatée au premier semestre, ce qui est de bon augure.

Tous les acteurs auditionnés ont estimé que l'application de cette réforme allait prendre beaucoup de temps, car il s'agit d'une réforme structurelle qui bouscule les habitudes – bonnes et mauvaises – dans un environnement complexe. Par ailleurs, le nombre d'acteurs intervenant dans le logement social étant très élevé, la réforme de la gestion de la demande nécessite qu'une démarche collective soit lancée, ce qui peut prendre du temps. En tant que rapporteure du projet de loi, j'étais toutefois consciente de ce contexte au moment de l'élaboration de la loi, et ces délais de mise en œuvre ne me surprennent donc pas – les choses me paraissent plutôt avancer à un rythme satisfaisant. Cette situation explique aussi mes préventions quant à de nouvelles modifications législatives dans ce domaine : j'estime en effet que nous avons besoin d'un peu de stabilité pour disposer d'une lisibilité suffisante. Peut-être est-il encore un peu tôt pour le voir clairement, mais sans doute mesurerons-nous prochainement à quel point l'architecture du logement social a été améliorée, pour ne pas dire révolutionnée, sous l'effet de la loi ALUR.

Enfin, deux éléments extérieurs à la loi sont venus perturber son application sereine : les EPCI se sont vus confier de très nombreuses nouvelles missions par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite « MAPTAM »), ce qui a occasionné chez eux un certain engorgement, tandis que le périmètre de certains EPCI a été remis en cause par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »), ce qui a créé une forme d'attentisme chez certains tout au long de l'année 2016.

M. Éric Straumann, rapporteur. Le titre III de la loi ALUR contenait également une série de dispositifs visant à moderniser le secteur du logement social. Cette modernisation avance, malgré quelques retards et certaines pratiques de contournement de la loi. La création de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) par le décret du 23 décembre 2014 a été réalisée dans de bonnes conditions. D'après les dirigeants de l'agence, que nous avons auditionnés, la fusion de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) s'est globalement bien passée et le climat social au sein de cette nouvelle agence est aujourd'hui apaisé.

Le décret du 13 mai 2015 a, par ailleurs, permis d'améliorer les procédures de contrôle des bailleurs sociaux en instaurant un principe de collégialité et un droit de réponse des organismes contrôlés. En 22 mois, de janvier 2015 à octobre 2016, l'ANCOLS a contrôlé 82 organismes de logement social et fut à l'origine d'une sanction record d'un montant d'un million d'euros contre l'office public de l'habitat (OPH) de Puteaux, en raison d'attributions irrégulières. Toutefois, le travail d'études de l'ANCOLS est contesté par une partie du monde HLM qui considère que d'autres institutions, comme la Cour des comptes, assurent déjà cette mission.

Le transfert de la tutelle des OPH communaux aux EPCI compétents en matière d'habitat, prévu à l'article 114 de la loi ALUR, se passe, lui aussi, globalement de manière satisfaisante. Ce processus risque cependant d'être perturbé par le mouvement de fusion-recomposition d'un nombre significatif d'intercommunalités qui doit intervenir, en application de la loi NOTRe, à la même date que le changement de rattachement des OPH, à savoir le 1^{er} janvier 2017. Malheureusement, le décret du 23 août 2016 n'a apporté aucune réponse à cette situation particulière. Nous espérons donc que les préfets agiront avec pragmatisme pour accorder un délai supplémentaire de quelques semaines aux EPCI concernés par une fusion. Par ailleurs, certaines communes, principalement dans la région Île-de-France, cherchent à contourner la loi en transférant le patrimoine de leur office HLM à une société d'économie mixte (SEM) dont l'actionnariat est majoritairement communal. Environ une vingtaine de cas auraient été recensés. En réponse, les préfets ont mis en place un contrôle étroit sur ces transferts et une disposition du projet de loi « Égalité et citoyenneté » a renforcé leurs pouvoirs sur ce point.

Enfin, la loi ALUR a modernisé la réglementation relative aux organismes HLM, afin de leur permettre de répondre à de nouveaux besoins et à de nouveaux enjeux. Toutefois, plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi, force est de constater que ces nouvelles compétences, pourtant réclamées par les organismes eux-mêmes, ont été peu utilisées pour l'instant. Ainsi, la possibilité de vendre des logements non sociaux à une personne privée – pratique appelée « VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) inversée » – n'a jusqu'à présent été utilisée qu'une seule fois, à Paris, malgré l'assouplissement apporté par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi « Macron »). L'Union sociale pour l'habitat (USH) nous a indiqué vouloir faire connaître à ses adhérents cette nouvelle possibilité et la faire entrer dans la culture des maîtres d'ouvrage sociaux. En ce qui concerne les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction

et de gestion de logements sociaux, la publication très tardive, le 6 juin 2016, du décret sur la procédure d'agrément, a pu bloquer certains projets de développement de SEM. Par ailleurs, selon la fédération des entreprises publiques locales et les associations de locataires, un décret est toujours en attente au sujet de la participation, avec voix délibérative, des représentants des locataires aux conseils d'administration des SEM. Nous appelons donc le Gouvernement à le publier au plus vite.

J'en viens maintenant à la seconde partie de notre rapport relative à l'urbanisme. Le titre IV de la loi ALUR contient une série de mesures visant à la fois à moderniser le contenu des documents d'urbanisme et à encourager la montée en puissance des intercommunalités dans leur pilotage, afin que la planification stratégique soit réalisée à l'échelle géographique la plus pertinente. Ces deux objectifs semblent aujourd'hui être en passe d'être atteints même si la réforme territoriale issue de la loi NOTRe, intervenue postérieurement à la loi ALUR, perturbe cette dynamique dans certains territoires.

Tous les acteurs auditionnés par vos rapporteurs ont indiqué qu'ils observaient un fort mouvement en faveur du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) depuis la promulgation de la loi ALUR, ce qui est confirmé par les chiffres. D'après le ministère du logement, le nombre de PLUi engagés est ainsi passé de 100 en 2013 à plus de 300 en 2015. La part de la population française appartenant aux communes couvertes par un PLUi approuvé ou pour lequel un PLUi est en cours d'élaboration a doublé en un an en passant de 13,5 % en 2014 à 29,7 % en 2015.

L'article 136 de la loi ALUR, qui prévoit un transfert obligatoire au 24 mars 2017, sauf minorité de blocage, de la compétence en matière de plan local d'urbanisme à toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés de communes, n'est pas encore entré en application. La multiplication du nombre de PLUi depuis deux ans s'explique donc principalement par d'autres mesures incitatives inscrites dans la loi. La première incitation fut la caducité des plans d'occupation des sols (POS) au 31 décembre 2015. De nombreuses communes se sont lancées dans une démarche intercommunale à cette occasion, car la loi a prévu un report de la caducité des POS jusqu'au 31 décembre 2019 si une procédure d'élaboration d'un PLUi a été engagée avant le 31 décembre 2015. La seconde incitation, créée par la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, fut le report des délais de « grenellisation » des documents d'urbanisme si l'élaboration d'un PLUi a été engagée avant le 31 décembre 2015.

Enfin, depuis 2012, le ministère du logement et de l'habitat durable anime un « club PLUi » en partenariat avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et les associations d'élus locaux. D'après tous les acteurs auditionnés, ce club fonctionne bien. Il promeut et encourage l'élaboration des PLUi sur le territoire et apporte un appui méthodologique, juridique et financier aux EPCI qui s'engagent dans cette démarche. Le club a produit une « boîte à outils » comprenant notamment des fiches méthodologiques à destination des élus locaux et des services des collectivités locales.

Ce genre de démarche partenariale est très positif. C'est le meilleur moyen d'accompagner la mise en application d'une loi, même si des disparités territoriales demeurent encore dans la qualité du soutien des services déconcentrés de l'État.

Toutefois, la bonne dynamique en faveur du PLUi a été perturbée dans certains territoires par l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : en application de la loi NOTRe, de nombreux EPCI vont en effet fusionner au 1^{er} janvier 2017 afin de respecter le nouveau seuil démographique de 15 000 habitants

minimum par EPCI. Selon des estimations, ce mouvement de fusion concernera environ deux EPCI sur trois.

L'année 2016 a donc été une année d'incertitude sur l'architecture institutionnelle des intercommunalités. Cette incertitude a freiné les initiatives, les élus communaux attendant de connaître le périmètre définitif des nouveaux EPCI avant de s'engager dans l'élaboration d'un PLUi. Par ailleurs, de nombreuses interrogations sont apparues sur les conditions de mise en œuvre de la minorité de blocage prévue à l'article 136 de la loi ALUR et sur la capacité des EPCI absorbés à s'opposer au transfert de compétence. Enfin, certains territoires, notamment dans le Pays basque et en Normandie, ont fait le choix de créer des EPCI de très grande taille pour lesquels un seul PLUi semble difficile à élaborer. Afin de répondre à ces problématiques particulières, le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, en cours de discussion, a donc prévu des mesures dérogatoires dont le contenu exact doit encore être précisé.

Un même mouvement est observé en ce qui concerne les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Le durcissement de la règle de constructibilité limitée en l'absence d'un SCoT, à partir du 1^{er} janvier 2017, a incité de nombreuses communes à se lancer dans l'élaboration de ce document. Depuis la promulgation de la loi ALUR, environ 100 nouveaux projets de SCoT ont été engagés et une nette accélération se fait sentir. Cependant, l'article 36 de la loi NOTRe a abrogé l'interdiction, pour tout nouveau SCoT, de n'être élaboré qu'à l'échelle d'un seul EPCI, par crainte que les nouveaux périmètres des EPCI soient trop grands. Cette abrogation risque de créer une confusion entre le SCoT et le PLUi si ces deux documents sont élaborés à la même échelle. Certaines des personnes que nous avons auditionnées ont, en outre, rapporté des cas d'annulation de projets de périmètre de SCoT par les préfets car le périmètre était jugé trop étendu.

Cela nous paraît d'autant plus étonnant que la création des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) par la loi NOTRe plaide pour que le SCoT soit un intermédiaire entre ce document et le PLUi et qu'il se situe donc entre l'échelle intercommunale et l'échelle régionale.

Enfin, d'après un certain nombre de personnes auditionnées, le portage politique des nouveaux SCoT a tendance à s'affaiblir. Les élus locaux s'effaceraient au profit des techniciens spécialisés, notamment parce que le SCoT serait devenu trop prescriptif et moins programmatique depuis la loi dite « Grenelle II ».

Nous estimons donc qu'il serait nécessaire, sur le modèle de ce qui est fait pour le PLUi avec le « club PLUi », de sensibiliser davantage les élus locaux aux enjeux politiques du SCoT.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Le titre IV de la loi ALUR a également créé de nombreux outils pour développer l'offre de construction, favoriser la densification des zones urbaines et lutter contre l'étalement urbain. La plupart de ces outils sont aujourd'hui opérationnels, grâce notamment à une refonte du règlement du plan local d'urbanisme par le décret du 28 décembre 2015.

La loi ALUR a tout d'abord supprimé, avec application immédiate dès le 27 mars 2014, les dispositions des règlements des PLU fixant un coefficient d'occupation des sols et une taille minimale de terrain constructible. D'après les aménageurs que nous avons auditionnés – qui ont généralement intérêt à ce que l'on construise des logements en nombre –, ces suppressions ont eu des effets positifs sur le développement de la construction et sur la densification. Le COS, règle quantitative, a été généralement remplacé par des règles beaucoup plus qualitatives, en matière de hauteur, de gabarit ou d'emprise au sol.

L'application immédiate de la suppression du COS a, certes, pu mettre certains services instructeurs des demandes de permis de construire en difficulté, au moins dans les premiers mois qui ont suivi l'application de la loi ALUR. Les agents des services instructeurs n'étaient pas nécessairement informés de la réforme et ont dû apprendre à apprécier les nouvelles règles de substitution au COS. Deux ans après la promulgation de la loi, la plupart des élus locaux et des professionnels de l'instruction estiment toutefois que cette période transitoire est terminée et que les règlements des PLU ont peu à peu intégré les règles plus qualitatives venues remplacer le COS.

Par ailleurs, le nouveau règlement du PLU, issu du décret du 28 décembre 2015, offre de nouvelles possibilités aux élus locaux. La publication de ce décret a été précédée d'une période de concertation nationale qui s'est déroulée d'octobre 2014 à juin 2015 – un délai qui a permis à tous les acteurs concernés de dire comment ils voyaient les choses et de préciser ce qu'ils souhaitaient. Aujourd'hui, conformément aux attentes des aménageurs et des élus, le nouveau règlement du PLU offre une plus grande souplesse et de nouveaux outils à ceux qui veulent privilégier un urbanisme de projet plutôt qu'un urbanisme réglementaire. Le PLU pourra ainsi instituer des secteurs de projet dans lesquels seules des orientations d'aménagement et de programmation renforcées (OAP) s'appliqueront, sans dispositions réglementaires, afin que le projet d'aménagement prime sur la règle d'urbanisme. Les modalités d'écriture des règles ont été assouplies afin de favoriser la mise en place de règles qualitatives qui définissent uniquement une obligation de résultat sans nécessairement imposer le moyen d'y parvenir. Des règles alternatives aux règles générales pourront, en outre, être édictées afin de mieux s'adapter aux spécificités de chaque parcelle.

Cette nouvelle philosophie du règlement du PLU, qui valorise la planification par le projet, davantage que par la règle, oblige tant les pouvoirs publics que les opérateurs à mener une réelle démarche de formation et de pédagogie à destination des élus locaux et des techniciens. La plupart d'entre eux n'ont, en effet, pas connaissance de ces nouveaux outils relativement complexes par rapport à la règle quantitative unique qui prévalait jusqu'alors. Les difficultés résultant de la suppression du COS dans certains territoires, notamment en montagne, montrent bien que cette mesure avait vocation à être accompagnée d'explications afin de rassurer les maires ou les intercommunalités qui se demandaient s'ils n'allaient pas perdre la maîtrise du développement de leur territoire – des explications qui n'ont malheureusement pas toujours été données. L'appropriation des nouvelles règles relatives au PLU se fait au fur et à mesure mais, en tout état de cause, ce changement attendu depuis longtemps constitue une très belle opportunité dont nous devons nous saisir, en prenant le temps de laisser les choses se mettre en place.

Le ministère du logement a commandé à la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) la réalisation d'un guide méthodologique sur le nouveau règlement du PLU, qui devrait être publié avant la fin de l'année 2016. Nous saluons cette démarche, même si nous regrettons que la publication du décret et celle du guide méthodologique soient un peu tardives. En outre, nous considérons que cet effort de communication doit nécessairement être accompagné d'un effort de formation important auprès des agents des différents services instructeurs afin que ceux-ci s'approprient vraiment la réforme.

Par ailleurs, des questions demeurent sur les conditions de mise en œuvre de certains dispositifs visant à lutter contre l'étalement urbain. Afin de limiter la pratique du « pastillage », qui conduisait dans certains territoires à un mitage excessif des terres agricoles, la loi ALUR a rendu « exceptionnelle » la délimitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) qui permettent d'autoriser des constructions au sein des zones agricoles, naturelles ou forestières. L'intention du législateur paraît bonne et l'application de cette disposition ne semble pas poser de problèmes particuliers, sauf en Bretagne et en

Normandie, des régions où l'habitat est traditionnellement dispersé et qui sont également concernées par la loi « Littoral ».

D'après des collectifs de citoyens qui se sont surnommés les « PLUmés » et que nous avons auditionnés, les PLU qui sont en cours de révision dans ces territoires réduisent considérablement le nombre de STECAL, donc le nombre de terrains constructibles dans les zones agricoles, naturelles et forestières – même par exception –, afin de se conformer à la loi ALUR et à la loi « Littoral ». D'après eux, les services déconcentrés de l'État auraient indiqué aux collectivités territoriales que le caractère désormais « exceptionnel » des STECAL signifiait que leur nombre devait tendre vers zéro, et en tout cas être limité à un ou deux par PLU. Nous considérons qu'une telle interprétation uniforme est problématique et ne correspond pas à l'intention du législateur. Le caractère exceptionnel des STECAL ne signifie pas que leur nombre doit être inférieur ou égal à deux, mais il doit, comme c'est le cas pour n'importe quel plan local d'urbanisme, s'apprécier en fonction des circonstances locales : on ne fait pas le même plan local d'urbanisme, donc pas le même STECAL à Paris qu'à Lille, en Bretagne ou en Normandie. Ayant été rapporteure lors de l'élaboration du projet de loi ALUR, je persiste à affirmer que les STECAL doivent rester exceptionnels, mais que le caractère d'exception doit se mesurer à l'aune des circonstances locales, c'est-à-dire en fonction des pratiques antérieures. Si certains territoires ont pratiqué le pastillage à juste titre, d'autres l'ont fait de manière déraisonnable ; les territoires diffèrent également en termes d'habitat, qui peut être traditionnellement dispersé ou regroupé. Plus qu'une règle uniforme, c'est la logique et le bon sens qui doivent prévaloir.

Compte tenu des cas concrets qui nous sont rapportés depuis plusieurs mois de différents territoires, il paraît nécessaire que le Gouvernement clarifie auprès de ses services déconcentrés l'interprétation qu'il convient de faire du caractère exceptionnel des STECAL, en adressant une instruction claire, plutôt qu'une circulaire complexe et touffue, à tous ceux qui examinent les plans locaux d'urbanisme – certaines fiches pratiques peuvent être utiles à cet égard. Je dois à la vérité de dire que la ministre chargée du logement, Mme Emmanuelle Cosse, est avertie et qu'elle a entamé ce travail. C'est un point important, car si l'intention du législateur est déformée par une application stricte et uniforme du texte, il est inutile que nous prenions la peine de tenir compte de la diversité des territoires et de rechercher un équilibre.

Il en va de même pour le déclassement des zones à urbaniser en zones naturelles. Je rappelle que ce déclassement est prévu par la loi si, au bout de neuf ans, aucune acquisition foncière significative n'a été réalisée par une commune, un EPCI ou un de leurs opérateurs. Il s'agit, je persiste et je signe, d'une bonne disposition, qui vise à obliger les territoires à réfléchir à nouveau à leurs projets. De fait, si une zone a été déclarée constructible et que, neuf ans après, il ne s'est toujours rien passé, il y a une raison. La « menace » de reclassement automatique doit les inciter à repenser les choses et, si un projet existe véritablement, ils doivent en faire la démonstration ; d'où la notion d'acquisitions foncières significatives. Néanmoins, il faut examiner la situation avec bon sens et pragmatisme ; or, il semble que, dans certains territoires, il est fait une interprétation très stricte de cette disposition. Là encore, il faut donc clarifier les choses en précisant non seulement ce qu'est une « acquisition significative » mais aussi quelles sont les structures concernées. J'ai en effet connaissance d'un cas où des acquisitions réalisées par un office communautaire de logements HLM n'ont pas été considérées comme effectuées par un opérateur d'EPCI alors que ces offices sont le bras armé des EPCI en matière de logement social.

Enfin, l'article 159 de la loi ALUR avait pour objet de permettre, là où elle est souhaitable, la densification d'un certain nombre de lotissements, même lorsque le cahier des charges de ce dernier vient contredire les documents d'urbanisme. Toutefois, la Cour de cassation a jugé, dans un arrêt du 21 janvier 2016, que le principe constitutionnel de liberté

contractuelle prévalait et que, loi ALUR ou pas, le cahier des charges conservait une valeur plus élevée que les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux. Loin de nous l'idée de vouloir fragiliser le contrat dans notre pays, mais on peut considérer qu'un document d'urbanisme obéit à des motifs d'intérêt général, surtout lorsqu'il s'agit de construire des logements dans une zone tendue. Dès lors, peut-être devons-nous trouver une solution législative différente, ce qui me paraît difficile, ou adopter une solution constitutionnelle – M. Daniel Goldberg nous a fait des propositions en ce sens.

En conclusion, l'application des titres III et IV de la loi ALUR est en bonne voie. Il est vrai que l'on parle depuis longtemps du PLUi et d'un renforcement de la transparence et de l'équité dans le traitement des demandes de logement HLM, de sorte que certains peuvent ressentir une certaine impatience. Mais la mise en œuvre de telles réformes structurelles, qui reposent sur de multiples acteurs nationaux et locaux, prend nécessairement du temps. Dans ce domaine, nous devons faire preuve d'humilité, de constance et, surtout, de pédagogie pour que l'objectif d'un développement social et durable puisse être atteint et pour que nos concitoyens ressentent les effets concrets de ces réformes qui visent à mieux réguler à la fois le marché du logement et nos territoires.

M. Philippe Bies. Pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain, la loi ALUR est assurément un texte ambitieux et ce rapport, dont je félicite les auteurs, le prouve s'il en est besoin. Elle traduit en effet la volonté de mener, depuis quelques années, une politique volontariste en matière de logement. Ainsi, nous avons agi non seulement, grâce à cette loi, sur la production et sur la gestion de la demande de logements, mais aussi, grâce à la loi « Égalité et citoyenneté », sur leur attribution, si bien que nous couvrons presque l'ensemble du champ de cette politique qui, nous le constatons dans certains domaines, commence à porter ses fruits.

Le titre III a pour objet d'améliorer l'équité, la transparence et l'efficacité des procédures de gestion de la demande de logement social en responsabilisant les intercommunalités. Il s'agit – et c'est un trait important des politiques mises en œuvre – de faire du périmètre intercommunal le territoire pertinent de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de logement ou d'urbanisme. Quant au titre IV, il vise précisément à encourager l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux et la densification des zones urbaines en luttant contre l'étalement urbain.

L'évaluation de cette partie de la loi est à la fois plus aisée, dans la mesure où elle nécessite moins de décrets d'application que d'autres, et plus complexe, car la mise en œuvre de ses dispositions dépend pour beaucoup de l'adhésion des acteurs locaux. De ce point de vue, il s'agit également plutôt d'une réussite, même si des ajustements – et nous nous efforcerons d'y procéder dans le cadre du projet de loi « Égalité et citoyenneté » –, une appropriation et une pédagogie demeurent nécessaires.

Je m'arrêterai sur la question particulière du logement locatif social, pour me féliciter de la création, avec l'ANCOLS, d'un outil performant, plus transparent dans son rapport avec les organismes qu'il contrôle et doté du pouvoir de proposer des sanctions au ministre du logement, pouvoir dont il a déjà usé à propos de l'office de Puteaux.

Enfin, la suppression du COS et de la possibilité de fixer une taille minimale pour les terrains constructibles a eu des effets positifs sur le développement de l'offre de construction. Les règles sont, c'est évident, beaucoup plus qualitatives, qu'il s'agisse des hauteurs, des gabarits ou des emprises au sol. Ainsi, nous travaillons sur les formes urbaines et pas uniquement sur la quantité de logements à construire.

M. Philippe Le Ray. Je voudrais tout d'abord saluer la qualité du travail de nos rapporteurs. Le groupe Les Républicains a souvent contesté les objectifs de la loi ALUR, mais nous partageons certains d'entre eux, qu'il s'agisse du logement social, des règles d'urbanisme, qui ont été tantôt assouplies tantôt durcies, ou de la lutte contre l'étalement urbain.

Force est cependant de constater, deux ans après, que la construction a fortement diminué dans notre pays, du moins dans certains secteurs. Les élus locaux, peut-être davantage préoccupés par les fusions et les regroupements de communes ou de communautés de communes, ne se sont peut-être pas approprié le sujet du logement. Par ailleurs, dans certains territoires, le pourcentage de logements sociaux ne correspond absolument pas à la demande : à l'échelle des EPCI, certaines communes n'atteindront jamais, faute d'une demande suffisante, l'objectif de 25 % de logements sociaux tandis que, dans d'autres communes, cet objectif devrait plutôt être de 35 %.

J'en viens aux questions importantes. Les intercommunalités s'approprient progressivement la politique des programmes locaux de l'habitat ; il va donc falloir se poser la question de leurs moyens, et je n'hésite pas à « mettre les pieds dans le plat » : pourquoi les droits de mutation, qui bénéficient actuellement aux départements, ne seraient-ils pas en partie transférés aux intercommunalités, dont je rappelle qu'elles doivent s'occuper du foncier, de l'urbanisme et de l'aménagement ? En ce qui concerne la situation financière des bailleurs sociaux, je ne crois pas que les communautés de communes auront les moyens de participer à l'autofinancement ou d'apporter des fonds propres pour investir dans la construction de logements sociaux.

Pour conclure, j'évoquerai rapidement trois points. S'agissant des PLUi, nous sommes actuellement dans une phase de transition. Des PLU seront arrêtés en 2017 ; il faudra absolument, dans un second temps, imposer aux communautés de communes – qui gèrent déjà les systèmes d'information géographique (SIG), définissent les SCoT et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) – d'adopter un PLUi, qui est l'étape suivante. Par ailleurs, la loi a supprimé les SCoT pluri-EPCI, mais on nous dit aujourd'hui que ces schémas doivent être élaborés à l'échelle de plusieurs communautés de communes, même au-delà de 50 000 habitants. Est-ce exact ? Enfin, je vous remercie d'avoir entendu les « PLUmés » à propos des STECAL, car il s'agit d'un véritable problème. Dans certaines communes de Normandie et de Bretagne, l'essentiel de la population ne se trouve pas dans les bourgs, mais en zone urbanisée, dans des villages ou hameaux. Si du foncier est encore disponible dans ces villages et hameaux, les préfets devraient autoriser plusieurs STECAL : non pas deux ou trois, mais une dizaine dans certaines communes.

M. André Chassaigne. Je veux tout d'abord féliciter nos deux rapporteurs pour la qualité de leur travail, car ils ont su souligner nombre de points délicats dans leur rapport et la présentation qu'ils en ont faite.

Peut-être vais-je manquer de délicatesse, mais je veux dire que l'application de la loi ALUR est un coup de poignard porté à la ruralité. Il faut en effet mesurer, dans certaines régions, le mécontentement des élus locaux et des populations face à l'impossibilité, pour certaines communes, d'accueillir de nouvelles constructions ; on a le sentiment que ces communes n'ont le droit que de mourir. Dans les zones d'habitat dispersé, alors qu'il serait possible, dans certains hameaux où ne vivent plus que des personnes âgées isolées, d'installer des familles, on leur oppose un refus systématique ! Les services de l'État appliquent de manière excessivement stricte les dispositions de la loi dans des territoires où il n'existe pourtant aucune pression foncière agricole et où une maîtrise rigoureuse des espaces constructibles n'est pas nécessaire. L'application rigide de la loi, que je condamne avec la

plus grande fermeté, n'est absolument pas comprise et suscite un mécontentement que l'on aura sans doute l'occasion de mesurer dans les mois qui viennent... Cela ne peut pas durer ainsi !

Auparavant, les communes pouvaient, dans le cadre du règlement national d'urbanisme, voter des délibérations motivées, et celles-ci n'étaient pas prises à la légère car on en connaissait les conséquences. Aujourd'hui, ce n'est plus possible : un conseil municipal peut soutenir, justifier, une demande de permis de construire, elle lui sera systématiquement refusée. On ne tient plus compte des avis des conseils municipaux.

Par ailleurs, on constate des « trous dans la raquette » liés à la caducité des plans d'occupation des sols au 31 décembre 2015. Il faut bien comprendre que, dans l'attente des nouvelles intercommunalités, certaines communes n'ont pas engagé de PLUi. Or, aujourd'hui, alors qu'elles disposaient d'un plan d'occupation des sols définissant notamment des zones à protéger, elles se voient imposer le règlement national d'urbanisme, dont l'application est beaucoup plus stricte qu'auparavant. Vous avez indiqué quelles étaient les dérogations possibles, mais il faut aller plus loin : certains POS devraient pouvoir être prorogés, dans l'attente de la mise en œuvre des PLUi. Il n'est pas normal que des élus locaux qui ont eu l'honnêteté de ne pas se lancer de manière artificielle dans une réflexion sur un nouveau PLUi se retrouvent ainsi « coincés ».

Ce qui est en train de se passer est inacceptable : on condamne à mort le milieu rural – et c'est, j'en suis persuadé, délibéré.

M. Hervé Pellois. S'agissant de la lutte contre l'étalement urbain, vous avez bien saisi, Madame, Monsieur les rapporteurs, la demande des collectivités bretonnes et normandes, injustement pénalisées par le caractère exceptionnel des STECAL. Il ne s'agit nullement d'étendre les pastillages mais de mieux remplir les pastilles, qui existaient bien souvent avant les années 2000 dans de nombreux territoires bretons. Mme Emmanuelle Cosse organise ainsi, la semaine prochaine une réunion des services de l'État et des élus de Bretagne, afin d'assouplir l'application de l'article 157 de la loi.

En ce qui concerne son article 139, vous avez souligné le problème d'interprétation qui se pose à propos du classement des zones 2AU. Pour avoir été maire et avoir tenté de constituer des réserves foncières, j'estime que le délai de neuf ans est extrêmement bref lorsqu'il s'agit d'une commune en plein développement. Bien entendu, on nous incite à faire quelque chose dans ces zones dont l'intérêt urbain est incontestable à moyen et long termes. Mais des problèmes peuvent se poser lorsque l'on veut maintenir sur place un exploitant agricole. Il est important de donner une vocation à moyen terme à ce type de terrains.

M. Guillaume Chevrollier. Je remercie nos rapporteurs pour leur travail. Hélas ! la loi ALUR traite la problématique du logement, importante pour les Français, de manière uniforme alors que la situation varie beaucoup selon, notamment, que l'on se trouve dans une zone tendue ou dans une zone non tendue. Elle est ainsi beaucoup trop rigide et impose des contraintes inutiles dans les zones détendues, qui se trouvent essentiellement dans les secteurs ruraux.

Je voudrais, ici, me faire le porte-parole des élus locaux. PLUi, SCoT : non seulement l'élaboration de ces documents représente des frais d'études d'urbanisme importants, mais elle contribue, comme l'a dit l'un des rapporteurs, à priver ces élus de leurs pouvoirs au profit des techniciens. L'enchevêtrement des dispositions crée une telle complexité que la loi ALUR a abouti à l'arrêt de la production de logements neufs dans notre pays. Même si celle-ci a, depuis, redémarré, elle partait de très bas. Par ailleurs, on peut déplorer l'instabilité législative provoquée par les révisions successives de la loi ALUR par la

loi Macron, la loi NOTRe et le projet de loi « Égalité et citoyenneté ». Cet « environnement complexe », pour citer la rapporteure, nuit au besoin de stabilité, qui n'est pas vraiment la marque de fabrique de cette législature.

Pour conclure, l'urbanisme de projet, avec un assouplissement des règles, une obligation de résultat et une nouvelle philosophie du PLU, peut être une approche intéressante, mais quels sont les risques en termes de recours et sur quels critères ? Enfin, la possibilité pour les aménageurs de déposer des permis de construire groupés avant que les travaux en phase provisoire ne soient réalisés dans les lotissements est une revendication des professionnels. Une telle mesure permettrait d'accélérer les mises en chantier et donc de relancer effectivement la construction de logements, mais la ministre ne m'a pas répondu lorsque je l'ai interrogée sur ce point.

Mme Brigitte Allain. Je remercie nos rapporteurs pour ce travail précis et concis. Alors que nous débattions de la loi ALUR, le Gouvernement s'était engagé, lors de la conférence environnementale, à ce que la France atteigne un niveau de zéro artificialisation des sols à l'horizon 2025. Cette loi pouvait être une première étape vers cet objectif, en encourageant la densification de la ville et la lutte contre l'étalement urbain ; les terres agricoles ne devant pas être considérées comme des variables d'ajustement. Je ne suis qu'à moitié étonnée que les mesures adoptées en ce sens à l'époque soient aujourd'hui celles qui posent des problèmes d'interprétation. La bétonisation anarchique des sols est en effet un mal français dont nous avons du mal à nous guérir, comme en témoignent les interventions précédentes. Les deux outils qui nécessitent une clarification de la part du Gouvernement sont la limitation des pastilles – c'est-à-dire des périmètres dans lesquels la construction dans des zones agricoles, forestières et naturelles, est autorisée – et le reclassement des zones à urbaniser vers leur destination initiale : agricole, forestière ou naturelle.

Madame et Monsieur les rapporteurs, pouvez-vous nous communiquer des chiffres globaux sur l'effet de ce texte dans la lutte contre l'étalement urbain, d'une part, et sur la rénovation et l'occupation des biens dans les centres-villes, d'autre part ? Avez-vous pu étudier l'efficacité des autres mesures de lutte contre l'artificialisation des sols que sont l'élargissement du champ d'intervention des commissions départementales de consommation des espaces agricoles, l'intégration dans le rapport de présentation du PLU de la stratégie foncière de la collectivité, la possibilité de conventionnements entre les établissements publics fonciers et les SAFER, l'instauration d'un coefficient de biotope par surface, le ratio entre la surface favorable à la nature et la surface d'une parcelle construite ou en passe de l'être ?

Enfin, l'application sur le terrain du dispositif limitant les extensions immobilières en milieu rural a connu des dérives difficiles à accepter, car elles peuvent être sclérosantes pour les résidents et elles sont inacceptables s'agissant de grands projets inutiles, dévoreurs de centaines d'hectares de nos terres nourricières.

M. Daniel Goldberg. Je veux à mon tour souligner la qualité du travail effectué par nos rapporteurs, et rassurer mes collègues : M. Jean-Marie Tétart et moi-même rendrons aussi rapidement que le permettra l'agenda parlementaire notre rapport sur l'application des titres I^{er} et II de la loi.

M. André Chassaigne. Avant le mois de février ?

M. Daniel Goldberg. Sans doute, Monsieur André Chassaigne.

Je souhaite concentrer mon intervention sur le PLUi, dont je me souviens qu'il a suscité des échanges plus que vigoureux, non seulement au sein de notre assemblée, en commission et en séance publique, mais aussi avec nos collègues du Sénat, toutes tendances politiques confondues. Ce nouvel outil allait entraîner, disait-on, la disparition des

communes : nous étions les Attila du développement local ! Nous n'en sommes pas là, et nos collègues ont pu montrer qu'il s'agissait d'une démarche vertueuse, pourvu que l'on fasse un effort de pédagogie et d'explication – les fiches PLUi sont, à cet égard, très utiles. Je constate néanmoins que deux régions sont en retard : Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Ile-de-France. Il faudra donc regarder ce qui s'y passe précisément.

Par ailleurs, je veux dire à M. Guillaume Chevrollier qu'il ne s'agit pas d'un PLUn, un « plan local d'urbanisme national », mais d'un PLUi, intercommunal. Ce sont donc les élus des intercommunalités qui ont la main, et ce plan est élaboré à l'échelle pertinente, celle du développement du territoire et des communes qui ont choisi de se rapprocher pour penser global tout en agissant local.

Pour conclure, adopter cette démarche vertueuse permettra, dans le cadre d'une concertation avec les citoyens menée avant l'établissement de ces documents, de définir de manière programmatique une stratégie d'urbanisme et d'habitat, avec un agenda de réalisation, des objectifs opérationnels identifiés et crédibles. Cela passera sans doute par une stratégie foncière établie – prévue à l'article 32 du projet de loi « Égalité et citoyenneté » – et, à l'avenir, par une généralisation des services intercommunaux d'application du droit des sols.

M. Lionel Tardy. Ma première question porte sur les PLU intercommunaux. Vous mentionnez une forte augmentation de leur nombre, mais cette dynamique a été bloquée par la fusion des EPCI en cours. Par ailleurs, la loi prévoyait une minorité de blocage d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population. Le délai de trois ans pour l'entrée en vigueur étant bientôt écoulé, je souhaiterais savoir si les refus de transfert sont nombreux.

Ma seconde question a trait aux gens du voyage. La loi prévoit d'utiliser des pastilles en zone naturelle et agricole pour leur habitat et les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. À l'époque, je m'étais opposé à cette disposition car la question des aires d'accueil en zone urbaine est déjà complexe à régler et source de conflits dans de nombreux départements. A-t-on une idée du degré d'utilisation de ces pastilles dans les documents d'urbanisme ? Cet outil est-il utilisé ou délaissé ?

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Mes chers collègues, je vous remercie de l'intérêt que vous portez à notre travail. Je vais tout d'abord répondre de manière globale aux questions très précises que nous ont posées Mme Brigitte Allain et M. Lionel Tardy, l'une sur l'approche paysagère et le coefficient de biotope par surface, l'autre sur l'utilisation du pastillage pour l'habitat des gens du voyage. Il est impossible d'évaluer l'application de ces mesures, puisque l'élaboration des PLUi ou des PLU ne fait que débiter. Les chiffres que nous avons cités concernent les documents en cours d'engagement, et ceux-ci sont loin d'être achevés : il faudra attendre encore au moins deux ans pour disposer d'un véritable recul sur ces questions.

S'agissant des chiffres de la construction, d'aucuns ont prétendu que la loi ALUR allait bloquer la construction dans notre pays. À cette époque, c'est vrai, les chiffres n'étaient pas au plus haut, et l'on en a tiré la conclusion simple que la responsabilité en incombait forcément à la ministre et à son projet de loi. Or, la loi a été promulguée en mars 2014 et, aujourd'hui, ô, miracle ! les chiffres sont plutôt bons, puisque le nombre des constructions de logements s'élève à 400 000. Certes, l'objectif de 500 000 n'est pas atteint, mais ces chiffres sont tout de même corrects : ils s'inscrivent dans la tendance haute de ces dernières années. Par ailleurs, même si la répartition du logement social n'est pas l'objet de la loi ALUR, on constate que, dans ce domaine, les objectifs sont en passe d'être atteints et que la construction de logements sociaux est aujourd'hui beaucoup mieux répartie et qu'elle répond davantage aux besoins réels des Français. On construit, en effet, moins de prêts locatifs sociaux (PLS)

qu'auparavant, et davantage de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), en particulier dans les zones tendues. Je crois donc non seulement que la loi ALUR n'était pas responsable du ralentissement de la construction, mais qu'elle est à l'origine de l'amélioration de la situation grâce aux outils qu'elle offre aux professionnels et aux aménageurs.

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), Monsieur Philippe Le Ray, on pourrait en effet envisager – mais cela n'engage que moi, car je ne suis pas certaine que M. Éric Straumann partage ce point de vue – que les DMTO, qui vont aujourd'hui aux départements, soient transférés aux intercommunalités ; cette idée me paraît intéressante. Pour ce qui est des demandes de subvention adressées aux communes ou aux intercommunalités et des fonds propres des organismes, j'ai le sentiment que ces derniers se tournent un peu moins qu'auparavant vers les collectivités, sans doute en raison de la faiblesse des taux d'intérêt. En tout état de cause, ils ont des sources de financement, et ce en dépit d'aides à la pierre nationales plus faibles qu'à une certaine époque.

On nous a également interrogés sur la concordance entre SCoT et PLUi. Sur ce point, la loi NOTRe est venue réviser la loi ALUR, laquelle n'a pas, selon moi, été modifiée par « divers textes », comme je l'ai entendu dire. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a modifié certaines de ses dispositions, certes, mais cela avait été prévu puisque j'ai toujours dit, en tant que rapporteure du projet de loi ALUR, qu'il était préférable de renvoyer les questions agricoles à la loi relative à l'agriculture. Quant à la loi NOTRe, excepté sur la question des SCoT et des PLUi, elle n'a pas corrigé le tir de la loi ALUR, non plus que la loi sur la transition énergétique ou le projet de loi « Égalité et citoyenneté », qui s'inscrit au contraire dans sa continuité.

Cependant, je considère que le SCoT n'a de sens que si son périmètre est différent de celui du PLUi. Il est déjà difficile de comprendre la différence entre ces deux documents ; si, en plus, ils doivent être définis à la même échelle, autant élaborer un SCoT valant PLUi, ou l'inverse. Je ne vois pas l'intérêt d'élaborer deux documents qui traitent *grosso modo* des mêmes sujets, l'un au plan stratégique et l'autre au plan opérationnel. Si SCoT il doit y avoir, il n'a de sens, selon moi, que s'il se fait à une échelle plus large que le PLUi. C'est pourquoi nous avons décidé, dans le cadre de la loi ALUR, qu'il devrait, à l'avenir, couvrir plusieurs EPCI. La loi NOTRe est revenue sur cette disposition ; c'est dommage et cela crée une certaine confusion. Cependant, on peut aller au bout du raisonnement et décider finalement de supprimer les SCoT et de ne maintenir que les PLUi. Pourquoi pas ? C'est une manière de voir les choses, mais ce n'est pas celle qui est choisie depuis 2012.

Toutefois, ayant moi-même plaidé pour la stabilité, je ne suis pas certaine qu'il faille revenir sur cette décision. J'ai tendance à croire en une application intelligente, et parfois différenciée selon les territoires, des textes que nous votons. Je ne crois pas que, parce que l'application de la loi ne respecterait pas l'intention du législateur, il faudrait changer la loi. Mieux vaut corriger son application – et c'est l'objet de notre rapport – plutôt que la loi elle-même, car rien ne dit que la suivante sera mieux appliquée. La véritable question qui est soulevée ici est celle de la manière dont sont menées les politiques publiques dans ce pays. Les « clubs PLUi », les « clubs EPCI » et leurs fiches pratiques nous obligent, en tant que députés, à mettre les mains dans le cambouis, mais cela fait partie de notre fonction. Je préfère demander à la ministre de préciser ses consignes et de veiller à ce que celles-ci soient bien appliquées plutôt que de modifier la loi. Je suis donc, moi aussi, plutôt favorable à la stabilité.

J'ajoute que, lorsque j'ai évoqué un « environnement complexe », je ne faisais pas allusion à la complexité des lois mais à la diversité de notre pays, qui compte 36 000 communes, des départements, des régions. Les enjeux territoriaux ne sont pas les mêmes en milieu rural et en milieu urbain et, même dans ce dernier, les situations sont très variées. Il n'y

a pas de solution qui puisse être la même pour tous. Cela signifie, non pas que la loi ne peut pas être de portée générale, mais que, parfois, il faut l'accepter, son application prend du temps. Nous devons le dire, et à nos concitoyens et aux élus qui nous interpellent.

En ce qui concerne les POS, Monsieur André Chassaigne, leur caducité était inscrite dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi « SRU ») de 2000. Certains nous disent que ce n'est pas parce qu'il était déjà prévu à cette date de construire du logement social partout qu'il faut aujourd'hui forcer la main aux territoires qui ne l'ont toujours pas fait – vous n'en faites pas partie. Cela fait maintenant quinze ans que la caducité des POS est prévue. Nous avons inscrit dans la loi ALUR des dérogations jusqu'en 2017 pour les communes qui se lancent dans l'élaboration d'un PLU – pour un PLUi, la dérogation s'étend même jusqu'à 2019. Or, lorsque le POS fonctionne bien, le passage en PLU ne doit pas être difficile. Un nouveau report ne serait pas une solution satisfaisante. Il est dans l'intérêt des territoires de penser global et d'agir local, comme le disait M. Daniel Goldberg ; cela permet de mieux les organiser et de tenir compte des enjeux différents.

M. Éric Straumann, rapporteur. Transférer les droits de mutation des départements vers les structures intercommunales, pourquoi pas, mais il s'agit de la dernière recette fiscale un peu dynamique des départements. En outre, c'est un outil de solidarité territoriale, puisqu'on sait bien que ces droits, perçus en ville, permettent d'investir à la campagne.

Par ailleurs, je partage l'analyse de M. André Chassaigne. Toutefois, la situation varie selon les services instructeurs : certains sont souples, d'autres ont une vision un peu « Khmer vert » des choses. Certaines situations sont, c'est vrai, aberrantes. La philosophie du texte est, certes, d'empêcher l'étalement urbain, mais il est incompréhensible que l'on interdise de construire dans un hameau sur un terrain raccordé aux réseaux d'eau potable et d'assainissement alors que cela ne produirait aucun étalement. J'ajoute que cela crée parfois de graves difficultés dans les familles, car des successions ont été organisées, les partages ont été faits, et, du jour au lendemain, les terrains ne sont plus constructibles.

M. André Chassaigne. Mais ils s'appuient sur la loi !

M. Éric Straumann, rapporteur. Bien sûr, mais les parlementaires doivent interpellier les ministres pour que ceux-ci réagissent rapidement. J'ai rencontré les mêmes difficultés dans le Haut-Rhin. En effet, pour prolonger les POS, il fallait délibérer avant le 31 décembre. Or, dans ce département, le service instructeur estimait qu'une simple délibération ne suffisait pas et qu'il fallait un premier acte de procédure de passage du POS au PLU. J'ai interpellé la ministre à ce sujet, et elle est intervenue. Mais il faudrait que soient publiées des circulaires conformes à l'esprit de la loi.

Mme la présidente Frédérique Massat. Je remercie nos rapporteurs pour cet important travail. Lorsque la loi permet des différenciations selon les territoires, c'est son application par l'administration qui est en question. En montagne, le problème se pose de la même manière, et le maire n'est pas toujours en mesure d'interpeller le ministre.

La Commission autorise la publication du rapport.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 25 octobre 2016 à 17 heures

Présents. – Mme Brigitte Allain, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Philippe Bies, M. André Chassaigne, Mme Karine Daniel, Mme Corinne Erhel, M. Christian Franqueville, M. Daniel Goldberg, M. Jean Grellier, M. Jean-Luc Laurent, Mme Annick Le Loch, M. Philippe Le Ray, Mme Audrey Linkenheld, Mme Frédérique Massat, M. Yannick Moreau, M. Hervé Pellois, M. Éric Straumann, M. Lionel Tardy

Excusés. – M. Denis Baupin, Mme Michèle Bonneton, Mme Jeanine Dubié, M. Daniel Fasquelle, M. Laurent Furst, M. Georges Ginesta, M. Thierry Lazaro, M. Jean-Claude Mathis, M. Bernard Reynès, Mme Béatrice Santais

Assistait également à la réunion. – M. Guillaume Chevrollier