

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

- Examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) (n° 846) (*M. Richard Lioger [titres Ier et IV] et Mme Christelle Dubos [titres II et III], rapporteurs*) 2
- Informations relatives à la commission 46

Mardi 15 mai 2018

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence
de M. Roland Lescure,
Président



La commission a examiné le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) (n° 846), sur le rapport de M. Richard Lioger (titres I^{er} et IV) et de Mme Christelle Dubos (titres II et III).

M. le président Roland Lescure. Monsieur le ministre de la cohésion des territoires, monsieur le secrétaire d'État, madame et monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue pour l'examen de ce projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit ELAN, qui va nous occuper au cours des jours et des nuits à venir.

Après nous être consacrés à l'avenir de l'agriculture française, nous allons nous atteler cette semaine à un aspect important de la vie quotidienne de nos concitoyens : le logement, premier poste de dépense des ménages en France.

Pendant la campagne présidentielle, le projet porté par le Président de la République et la majorité s'était fixé pour premier objectif de lutter contre « l'assignation à résidence ». Au sens figuré, l'assignation à résidence s'apparente à une barrière à l'accès à notre modèle social qui inclut la formation professionnelle, l'éducation ou notre système de santé. Comme son nom l'indique, l'assignation à résidence, c'est aussi l'impossibilité de s'émanciper sur les lieux même où l'on construit sa vie.

Moderniser notre politique du logement et de l'aménagement du territoire pour recréer de la mobilité, tel est l'objectif de ce projet de loi ELAN. Ce texte était annoncé depuis plusieurs mois et notre commission a déjà beaucoup travaillé pour préparer son examen.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, nous vous avons entendu tous les deux dès le 18 octobre 2017. La commission a ensuite procédé à l'audition d'un certain nombre d'acteurs éminents, notamment M. Jacques Chanut et M. Jean-Baptiste Dolci, respectivement président et vice-président d'Action Logement, le 7 février 2018. Puis elle a organisé deux tables rondes, la première sur la revitalisation des centres-villes et ses enjeux en matière de logement et d'urbanisme commercial, la seconde sur le plan national « Logement d'abord » et l'accès au logement des personnes sans abri ou défavorisées.

Je mentionnerais aussi les travaux que nous avons consacrés à l'examen de la proposition de loi de M. Hubert Wulfranc, ici présent, visant à lutter contre les marchands de sommeil, un sujet important qui fait l'objet de plusieurs dispositions de ce projet de loi. Pour la partie du projet de loi portant sur le numérique, nous avons eu de nombreuses auditions des opérateurs. Plusieurs d'entre vous ont également participé aux nombreux débats de la conférence de consensus, et je n'aurais garde d'oublier la cinquantaine d'auditions tenues par nos deux rapporteurs : M. Richard Lioger, chargé des titres I^{er} et IV sur l'urbanisme, et Mme Christelle Dubos, responsable des titres II et III sur le logement.

Ce projet de loi suscite manifestement un très fort intérêt. Trois autres commissions ont ainsi décidé de se saisir pour avis. Je salue, à cette occasion, la présence parmi nous de M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis de la commission des lois, et de Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je rappelle d'ailleurs que cette dernière commission bénéficie d'une délégation au fond sur les articles 21 et 55.

Je note également que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est saisie pour avis et a désigné M. Jean-Paul Mattei comme rapporteur.

Mesdames et messieurs les députés, votre intérêt pour ce texte s'est aussi manifesté à l'occasion du dépôt des amendements. C'est le moins que l'on puisse dire : le très récent record du nombre d'amendements en commission des affaires économiques, enregistré lors de l'examen du projet de loi sur l'agriculture, vient d'être littéralement pulvérisé puisque près de 2 440 amendements sont à examiner sur le présent projet de loi. Tous les groupes sont logés à la même enseigne. J'ai ici le tableau des amendements déposés par groupe ou par député : vous avez tous contribué à cette créativité qui dépasse, de loin, le passé et l'histoire : sur des sujets similaires, le projet de loi ALUR n'avait suscité que – si l'on peut dire – 1 060 amendements. Nous en avons plus du double cette fois-ci.

Je me garderais d'examiner, ici et maintenant, les causes de cette inflation d'amendements. Nul doute que nous aurons l'occasion d'en discuter au cours des semaines à venir, à l'occasion d'un autre projet de loi. En revanche, il m'appartient, en tant que président de la commission, de veiller à l'efficacité du travail parlementaire. En application de l'article 41 de notre Règlement, je me dois d'organiser les travaux de la commission afin que nous puissions étudier au mieux cette masse d'amendements.

Comme c'est l'usage, l'examen du projet de loi commence par une discussion générale. Nous entendrons donc M. Jacques Mézard pendant quinze minutes environ, puis les deux rapporteurs au fond, durant huit minutes chacun, et les trois rapporteurs pour avis pendant quatre minutes chacun. Les orateurs des groupes auront chacun la parole pour quatre minutes et tout député pourra ensuite intervenir avec des questions d'une durée d'une minute.

Nous passerons ensuite à l'examen des articles et des amendements. Dans ce cadre, je vous propose de reconduire les règles que notre commission avait suivies lors de ses réunions sur le projet de loi agriculture.

Premièrement, les séances de vendredi 18 mai, qui figuraient comme éventuelles dans la convocation, ont été ouvertes. Je n'exclus pas de siéger samedi, voire dimanche si cela se révèle nécessaire. Les ministres m'ont fait connaître leur disponibilité pour ces dates et je les en remercie.

Deuxièmement, je commencerai nos réunions à l'heure précise : tant pis pour les amendements qui ne pourraient être défendus.

Troisièmement, je serai très strict sur les durées d'intervention : une minute maximum pour présenter un amendement ou pour le discuter, puis je couperai la parole. Dix secondes, ce n'est pas grand-chose, mais quand on les multiplie par 2440, elles se transforment en sept heures de débat supplémentaires... Je ne laisserai donc pas les dix secondes qu'on me demande parfois avec insistance.

Quatrièmement, pour les amendements identiques, un seul orateur par groupe ayant déposé l'un de ces amendements identiques interviendra ; les autres auteurs d'amendements identiques ne pourront prendre la parole que s'ils ont des arguments supplémentaires à faire valoir par rapport aux précédents orateurs.

Cinquièmement, dans la discussion suivant l'intervention de l'auteur, après l'avis du rapporteur et, s'il le juge nécessaire, du Gouvernement, je n'autoriserai qu'un orateur pour et

un orateur contre. Bien entendu, cette règle sera mise en œuvre en veillant à respecter l'équilibre entre les groupes et, sur les questions de fond, j'accorderai plus de souplesse pour laisser place au débat.

Vous conviendrez avec moi que ces diverses règles nous ont permis d'examiner le texte sur l'agriculture dans des délais convenables et en préservant la qualité des débats. Je souhaite qu'il en soit de même sur le projet de loi ELAN.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Mesdames et messieurs les députés, l'élan que vous avez manifesté pour déposer des amendements me permet de dire, en bon parlementaire que je suis que je resterai, que le Parlement a toute son utilité. Et le ministre que je suis ne peut que saluer le travail parlementaire.

Avec le secrétaire d'État, Julien Denormandie, j'ai déjà eu l'occasion de venir devant votre commission pour vous présenter la stratégie du Gouvernement en matière de logement, dans laquelle s'inscrit ce projet de loi. Nous avons aussi eu l'occasion d'échanger sur ce sujet durant l'examen du projet de loi de finances et à l'occasion de débats dans l'hémicycle, dont certains étaient à votre initiative.

Certains d'entre vous ont participé à la conférence de consensus qui s'est tenue cet hiver au Sénat, à l'initiative du président Larcher et avec mon accord et celui du secrétaire d'État. Pour bon nombre d'entre vous, si ce n'est pour nous sous, bon nombre des dispositions du projet de loi ELAN, si elles ne vous sont pas toujours familières, ne vous sont pas inconnues.

Voici des décennies que nos politiques en matière de logement et d'habitat ne sont plus totalement en phase avec les évolutions de la société française. Il ne s'agit pas pour nous de contester et de remettre en cause le travail qui a pu être fait par les gouvernements successifs : à chaque moment, les gouvernements ont, de manière opportune, voulu faire évoluer la politique en matière de logement. Notre société, dans ce domaine comme dans de nombreux autres, évolue très vite et il est normal de chercher à s'y adapter.

Le quotidien de nos concitoyens a profondément changé et les politiques publiques liées au logement n'ont pas toujours évolué au même rythme : nous sommes plus souvent en réaction qu'en anticipation. Nous voulons tenir compte de ces évolutions de la manière la plus positive possible. Nos concitoyens changent souvent d'emploi, donc de logement : quand on est à la recherche d'un emploi, on a besoin d'être mobile. Le modèle familial s'est profondément modifié au cours des dernières décennies et le nombre de familles monoparentales s'est accru de manière accélérée. Les outils numériques ont changé nos comportements et nos habitudes de vie, que ce soit à l'extérieur ou à l'intérieur de l'habitat. Nous avons désormais besoin de logements davantage connectés, plus écologiques, plus modulables, mieux adaptés à la diversité des parcours. Cela nécessite donc de revoir un certain nombre de nos politiques.

Nous connaissons tous le diagnostic. Nous sommes très largement d'accord sur la nature de certains problèmes même si, en raison de sensibilités différentes, nous pouvons diverger sur la manière d'y répondre. La plupart de ces problèmes ne sont pas nouveaux. La demande de logements est en constante augmentation dans les métropoles et dans les centres-villes des grandes agglomérations. Nous constatons aussi qu'une pénurie de logements freine la mobilité professionnelle, les parcours résidentiels et le développement d'un grand nombre de territoires.

Dans le même temps, nous constatons que l'offre de logements est inadaptée aux besoins des Français dans de nombre de villes moyennes et que de nombreux logements sont vacants, voire dégradés, dans certains territoires ruraux. Le plan que nous avons lancé en faveur des villes moyennes s'intègre totalement dans notre stratégie logement. L'ambition de ce projet de loi est de remédier aux problèmes constatés, à travers un axe fondamental qui guide et inspire ce quinquennat : libérer et protéger.

Le projet de loi que nous vous présentons, Julien Denormandie et moi-même, s'adresse à tous les acteurs du logement et à tous nos concitoyens, qu'ils vivent à la ville ou à la campagne, et particulièrement aux plus modestes, pour lesquels le logement est un sujet de préoccupation quotidien. Avec ce texte, il s'agit de faciliter l'activité dans la construction et la rénovation du parc bâti, de redonner des moyens aux acteurs et d'accompagner les évolutions sociétales. Nous avons aussi la volonté de lutter contre les fractures territoriales, d'adapter des solutions de logement pour les plus démunis et de fluidifier les parcours résidentiels des plus fragiles.

Ce projet de loi est le fruit d'une large concertation engagée il y a plus d'un an, avant l'élection présidentielle. Une importante consultation en ligne a rassemblé plusieurs milliers de contributions. Une vaste concertation a ensuite eu lieu avec les élus locaux, les collectivités locales, les parlementaires et les spécialistes du secteur de l'habitat jusqu'à la conférence de consensus. Je dois remercier les députés pour le travail qu'ils ont accompli dans le cadre de cette conférence ; c'était une innovation, proposée par le Sénat et que j'ai pour ma part jugée très fructueuse et positive. Je ne doute pas, monsieur le président, que vous saurez organiser le même genre de travail partenarial avec le Sénat, à la faveur d'un autre texte. Cette conférence a été un bon moyen de travailler ensemble et de développer une bonne concertation.

Nous allons poursuivre cette concertation à l'occasion de l'examen des quelque 2 400 amendements que vous avez eu la sagesse de préparer. Et même si je ne leur donnerai peut-être pas toujours un avis favorable, je suis de ceux qui considèrent que le droit d'amendement est une bonne chose.

M. Thibault Bazin. Il faudra le dire à vos collègues...

M. le président Roland Lescure. Chacun son rôle !

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Exactement ! Mes positions en la manière sont connues.

Certainement perfectible, ce projet de loi se veut d'ores et déjà un texte équilibré, articulé autour de quatre titres correspondant aux quatre piliers qui fondent notre politique du logement.

Le titre I^{er} s'intitule : « Construire plus, mieux et moins cher ». L'objectif est donc de libérer les initiatives dans les territoires, en laissant le maximum de marge de manœuvre à ceux qui sont sur le terrain. D'une manière générale, nous avons voulu simplifier. Pour avoir suivi beaucoup de débats parlementaires en matière de logement pendant neuf ans au Sénat, je ne peux qu'approuver un tel état d'esprit. Dans ce pays, nous avons une grande capacité à complexifier et à multiplier les normes. La responsabilité n'est pas seulement celle des gouvernements et des parlementaires, elle est collective et les lobbies, voire les corporatismes, y ont leur part.

Nous voulons donc laisser des marges de manœuvre à ceux qui sont sur le terrain, en situation, avec la volonté de promouvoir des opérations d'urbanisme et de revitalisation ambitieuses sur tous les territoires. Aux élus et aux collectivités locales, nous proposons de nouveaux outils de contractualisation pour qu'ils puissent élaborer des projets de territoire équilibrés, des projets urbains mixtes combinant des logements, des commerces et des activités. Les intercommunalités et les communes concernées pourront signer le projet partenarial d'aménagement (PPA) avec l'État, afin de réaliser des opérations d'aménagement complexes ou d'une certaine ampleur. En complément, elles pourront aussi créer une grande opération d'urbanisme (GOU) qui leur permettra de déroger à certaines règles de droit commun de l'urbanisme. Notre souci est l'efficacité.

Dans le cadre de ces opérations, la libération du foncier est facilitée : l'État pourra céder du foncier de son domaine privé aux signataires d'un projet partenarial d'aménagement. Depuis des années, nous constatons qu'il faut un temps considérable – parfois jusqu'à treize ou quatorze ans – pour libérer du foncier de l'État.

Ce titre I^{er} comporte également des mesures de simplification des normes de construction avec, par exemple, le développement de logements évolutifs pour un meilleur équilibre en termes de coût de construction et d'adaptation aux besoins de la société. La simplification vaudra également pour les documents d'urbanisme : les autorisations feront l'objet d'une procédure de dématérialisation et le nombre de pièces à fournir pour les permis de construire sera limité.

S'agissant des recours, un sujet que j'avais assez longuement abordé devant vous au mois d'octobre dernier, des mesures législatives et réglementaires concertées sont prévues pour accélérer les délais de jugement et sanctionner les recours abusifs. Pour chaque niveau de procédure, notre objectif est de passer en moyenne de vingt-quatre à dix mois, en particulier pour les logements collectifs. C'est un enjeu important : on dit que plus de 30 000 logements sont bloqués dans le pays en raison de recours. Il ne s'agit pas de mettre en échec le droit de recours, mais de mettre en place des dispositions permettant d'accélérer les procédures et de sanctionner davantage ceux qui font des recours dans le seul but de nuire ou d'obtenir des transactions financières.

Pour utiliser au mieux les espaces déjà construits, nous proposons des mesures favorisant la transformation de bureaux vacants en logements avec bonus de constructibilité, la création de la catégorie des immeubles de moyenne hauteur, et un élargissement de la procédure de réquisition des locaux vacants depuis plus d'un an à des fins d'hébergement lorsqu'ils appartiennent à des personnes morales.

Le titre II tend à favoriser l'évolution du secteur du logement social. Nouvel acte de la réforme de ce secteur, le projet de loi vise à renforcer la capacité de production et de rénovation de logements sociaux et à rendre plus efficace la gestion de ce secteur administré. Il prévoit notamment la restructuration, étalée sur trois ans, des organismes de logement social. Si un organisme de logement locatif social n'a pas une taille suffisante, il devra rejoindre un groupe, sauf s'il est situé dans les territoires où le parc et les bailleurs sont peu nombreux : je tiens à préserver la proximité et à éviter que certains territoires soient privés de tout organisme de logement social. Nous devons atteindre le bon équilibre entre la proximité et la mutualisation. Le lien avec le territoire reste garanti, ce qui a toujours été pour moi une réelle priorité.

Nous voulons simplifier le cadre juridique applicable aux bailleurs sociaux par des mesures visant à rendre leur maîtrise d'ouvrage plus efficace et compétitive. Les dérogations aux concours d'architecture et à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), prévues pour les bailleurs sociaux, ne déclenchent pas que des réactions positives, mais c'est un choix politique assumé.

La simplification de l'accession à la propriété pour les locataires d'HLM permettra de stabiliser les classes moyennes dans certains quartiers pour plus de mixité sociale, tout en donnant plus de moyens aux bailleurs pour construire de nouveaux logements ou rénover le parc existant.

Le titre III s'intitule : « Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale ». En matière de logement, les attentes des ménages sont fortes, diverses, variables dans le temps. En ce qui concerne le parc social, nous proposons de renforcer la transparence des attributions grâce à la généralisation de la cotation dans les grandes agglomérations, et de renforcer la mobilité des locataires en réexaminant leur situation tous les six ans. Ce dernier point suscite beaucoup de débats mais cela répond à un réel besoin, notamment pour ce qui touche à la mobilité.

Dans le parc privé, le bail mobilité permettra de mobiliser les logements qui ne seraient pas loués sans ce nouvel outil. Les baux adaptés et à durée définie répondront aux besoins de personnes en mobilité, notamment des étudiants ou des salariés en mission professionnelle qui ont besoin d'un logement meublé pour une durée de quelques mois.

Nous avons aussi prévu de développer l'offre de logements intermédiaires. En zone tendue, les programmes locaux de l'habitat (PLH) devront fixer un objectif de production de logements de ce type. D'autres mesures visent à favoriser la mixité intergénérationnelle ou la colocation dans le parc social pour les personnes handicapées, et à améliorer les procédures en coordonnant mieux, par exemple, celles relatives à l'expulsion et au surendettement. Comme nous avons tous pu le constater sur le terrain, il n'est pas très logique que des procédures d'expulsion et des procédures de surendettement vivent leur vie en parallèle sans jamais se rejoindre.

La préoccupation exprimée dans l'intitulé du titre IV : « Améliorer le cadre de vie », est au cœur du projet de territoire. Les mesures de ce projet de loi visent à accélérer la rénovation des centres des villes moyennes, à travers un contrat intégrateur unique : l'opération de revitalisation des territoires (ORT). C'est un des objectifs du plan « Action cœur de ville », lancé il y a quelques semaines après plusieurs mois de réflexion et qui concerne 222 villes dont la liste est maintenant connue.

Pour améliorer le cadre de vie, il faut aussi renforcer la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Je sais que nombre d'entre vous veulent accentuer cette lutte et nous en avons débattu lors de l'examen d'une proposition de loi du groupe communiste sur le sujet. Nous proposons d'instaurer une présomption de revenus qui permettra des poursuites fiscales. Nous proposons aussi d'élargir et de systématiser les astreintes administratives. Nous voulons vraiment lutter contre ce fléau.

Des mesures portent sur la modernisation et la simplification du droit des copropriétés. Il s'agit de les rendre plus réactives tout en apportant des solutions à celles qui sont dégradées. Dans certains territoires, nombre de copropriétés présentent des signes de dégradation très forts, à l'origine de problèmes sociaux considérables. C'est là une

préoccupation que vous êtes nombreux à signaler, et à juste titre. Nous voulons agir de la manière la plus efficace possible car, si l'État et les collectivités ne bougent pas, nous serons confrontés à des situations sociales catastrophiques. Je ne vais pas citer des exemples que nous connaissons tous, et qui démontrent qu'il y a urgence à agir dans ce domaine.

Le projet de loi propose de clarifier les règles concernant les locations touristiques et de sanctionner plus fermement les abus. Il faut éviter que des logements, qui pourraient être occupés de manière durable, ne disparaissent du marché comme c'est le cas dans les zones tendues et particulièrement à Paris.

Enfin, ce dernier titre prévoit des mesures de rénovation énergétique dans le secteur tertiaire afin de conjuguer l'ambition environnementale et la faisabilité technique et économique.

Mesdames et messieurs les députés, voilà un tableau synthétique des quatre actions fondamentales visées dans ce projet de loi. Ce texte s'inscrit dans l'objectif de cohésion des territoires, en complémentarité avec des actions menées à travers d'autres dispositions législatives. Il est au cœur de la mission qui nous a été confiée, à Julien Denormandie et moi-même, par le Président de la République.

Nous sommes partis du constat que de nouvelles disparités se dessinent : le fossé grandit entre les territoires qui concentrent nombre d'atouts liés au dynamisme économique et démographique et les autres. Mais même dans les territoires qui présentent ces caractéristiques de dynamisme économique et géographique, on trouve des quartiers en grande difficulté. Dans les territoires marqués par le retrait économique et la vacance de logements et de commerces, se développe un sentiment d'abandon ou d'assignation à résidence.

Les différentes mesures que je viens de vous présenter montrent notre volonté de simplifier et de donner davantage de souplesse afin d'apporter des réponses concrètes aux besoins de nos concitoyens en matière de logement. C'était notre état d'esprit lorsque nous avons mené cet important travail de concertation. Si nous pouvons avoir des désaccords sur les mesures à adopter, je sais que nous sommes sous déterminés à améliorer l'accès au logement et à lutter contre ces fractures, car nous partageons un attachement fort aux valeurs et aux principes républicains.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, voilà ce que je voulais vous dire pour vous présenter ce texte de la manière la plus synthétique possible. Des sensibilités diverses s'exprimeront naturellement au cours de la discussion de ces mesures : c'est cela le débat démocratique auquel, le secrétaire d'État et moi-même, nous sommes très attachés.

M. Richard Lioger, rapporteur sur les titres I^{er} et IV. Tout au long de l'élaboration de ce projet de loi, nous avons appliqué une méthode que M. le ministre vient de rappeler : la concertation, l'écoute et le dialogue.

Ce projet de loi a été le fruit d'une longue maturation et de nombreux échanges qui ont commencé dès avant votre installation à l'Hôtel de Castries, messieurs les ministres, par une longue série d'entretiens avec tous les acteurs du monde de l'urbanisme, du logement et du numérique. Nous avons essayé de n'oublier personne, nous avons même auditionné

plusieurs fois certains acteurs. Nous avons voulu mettre sur la table tous les sujets qui préoccupent les Français sur cette question centrale du logement.

La concertation est notre marque de fabrique : je pense à votre travail, messieurs les ministres, à celui de notre collègue Stéphanie Do, à la conférence de consensus et à la soixantaine d'auditions menées depuis quelques semaines avec Christelle Dubos et Mickaël Nogal. Je voudrais saluer le dévouement de tous, l'efficacité avec laquelle ces auditions ont été menées et la participation de nombre d'entre vous.

Cette concertation a été jalonnée d'accords essentiels : ainsi ceux que vous avez annoncés avec les opérateurs téléphoniques sur la couverture numérique que nous allons renforcer dans ce projet de loi. Tout cela, encore et toujours, pour venir en aide aux plus fragiles, à ceux qui sont les plus isolés. Tel est bien l'esprit de ce projet de loi : rester fidèle à notre devise républicaine qui nous rappelle que l'égalité doit être un objectif commun de tous les jours pour faire vivre notre pacte national.

Avant même l'adoption de cette loi, vous avez décidé que l'État viendrait en aide à 222 communes dont les centres bourgs sont en difficulté. Un certain nombre de mesures aideront les collectivités locales à travailler sur ce sujet. En septembre dernier, les bailleurs sociaux avaient manifesté leur incompréhension. Cet épisode est aujourd'hui largement dépassé grâce aux propositions de réorganisation et de financement qui étaient indispensables et qui sont maintenant saluées par tous. Au cours des dernières auditions, nous avons même vu les organismes d'HLM s'enthousiasmer de la possibilité d'élargir leurs compétences, notamment en matière de rénovation urbaine.

Ma collègue Christelle Dubos ne m'en voudra pas, j'en suis sûr, de déborder un peu sur les mesures du titre II, afin de montrer l'interdépendance et la complémentarité de tous les titres de ce projet. Les mesures se répondent d'un article à l'autre, d'un titre à l'autre, et tout cela dans un seul et même but : la nécessité de construire plus, mieux et moins cher. Tels sont les trois piliers du développement économique et social de ce texte de loi dont le spectre large permet une intervention à tous les niveaux dans les domaines de l'urbanisme et du logement.

Ce texte instaure d'abord un partenariat intense entre les collectivités et l'État, qui permettra de gérer main dans la main de grandes opérations de développement immobilier. La libération du foncier sera, je l'espère, aussi fluide qu'efficace – en tout cas, c'est notre objectif. Le moins que l'on puisse dire, c'est que cela n'a pas toujours été le cas, comme peuvent en témoigner ceux d'entre nous qui sont des élus locaux. Ce partenariat entre les collectivités et l'État est au cœur de ce projet de loi. Les collectivités ont été pleinement associées à l'élaboration de la loi. Elles seront pleinement associées à la restructuration du monde HLM et elles disposeront de nombreux nouveaux outils en matière d'urbanisme.

Nous avons aussi associé les partenaires privilégiés que sont les professionnels de la construction et de la promotion immobilière et commerciale. Nous attendons d'eux qu'ils participent, avec les collectivités et leurs outils, les sociétés d'économie mixte (SEM), à la revitalisation des centres bourgs. Grâce à l'effet de levier que l'on connaît, il s'agit de ramener des logements et des commerces au centre de ces villes qui perdent chaque jour un peu de leur population. C'est un enjeu fondamental pour l'équilibre de nos territoires et je sais que nous y sommes tous ici très attentifs.

Ce texte affiche par ailleurs clairement l'ambition de lutter contre l'habitat indigne et contre les marchands de sommeil. J'en suis heureux car je me suis engagé fortement dans

cette lutte. Nous avons décidé de renforcer les pouvoirs de police et les sanctions pour la mener à bien.

Toujours pour soutenir les plus fragiles, nous avons aussi voulu prévoir des mesures pour la réhabilitation des copropriétés très dégradées et la codification des règles relatives à la copropriété.

Le volet numérique comporte diverses mesures : les bases d'un futur bail de location numérique ; la simplification des délais administratifs nécessaires au déploiement d'antennes-relais et de réseaux de fibre optique ; l'harmonisation des sanctions applicables aux opérateurs qui prennent des engagements contraignants en matière de déploiement de réseaux mobiles ou fixes ; un article enfin organise la responsabilité de la définition du temps légal en France.

Après ce bref rappel de contenu des articles, j'en viens à quelques observations de fond qui ont motivé le dépôt de plusieurs amendements.

En ce qui concerne les opérations de revitalisation de territoires (ORT) prévues à l'article 54, je proposerai de mieux encadrer le pouvoir qu'ont les préfets de suspendre les autorisations d'exploitation commerciale. Il leur appartiendra de prendre ces décisions au cas par cas plutôt que de mettre en place des moratoires généraux qui constitueraient une atteinte disproportionnée à la libre concurrence.

Dans un souci de souplesse, je propose également que les ORT puissent se mettre en œuvre de façon dérogatoire aux documents d'urbanisme. Les autorités politiques à la manœuvre dans les ORT et dans la définition des documents d'urbanisme étant sensiblement les mêmes, il convenait de prévoir que, le cas échéant, la signature d'une convention d'ORT entraîne la mise en compatibilité accélérée des documents d'urbanisme.

D'autres amendements visent à simplifier et à faciliter certaines procédures d'urbanisme commercial, toujours dans la perspective de redynamiser nos centres-villes.

Sur les sujets numériques enfin, comme beaucoup de collègues issus de tous les bancs, je proposerai de donner davantage d'ambition à la simplification administrative qui permet d'accélérer les redéploiements. Il s'agit de résorber les poches de mauvaise couverture, notamment dans les zones littorales et dans les zones de montagne, de limiter certains contentieux administratifs aux délais inutiles, d'explicitier certaines dispositions sur le sujet certes technique mais essentiel qu'est la prise en charge financière des extensions de réseau électrique pour déployer une nouvelle antenne relais. J'ai évidemment à cœur de préserver les acquis de la « loi Abeille » qui avait fixé des normes élevées de protection de nos concitoyens à l'exposition aux ondes électromagnétiques. L'équilibre trouvé par le Gouvernement semble être le bon.

Pour conclure, je voudrais nous souhaiter de faire un bon travail dans un esprit constructif et au service du développement du logement pour tous et du dynamisme économique et de l'attractivité de notre pays.

Mme Christelle Dubos, rapporteure sur les titres II et III. Monsieur le président, messieurs les ministres, chers collègues, j'ai eu la responsabilité d'examiner les titres II et III de ce projet de loi ELAN. Ces deux titres traitent des questions du logement et de la mixité sociale sur nos territoires. Sur ces deux aspects, ce texte modifiera la vie quotidienne de millions de Français.

Si nos concitoyens aspirent tous à pouvoir se loger dans de bonnes conditions, force est de constater que l'accès au logement est de plus en plus difficile. En début d'année, la Fondation Abbé Pierre ne recensait pas moins de 4 millions de mal logés et de 12 millions de fragilisés. Les classes moyennes ne sont pas épargnées dans les zones tendues où le nombre de logements intermédiaires fait défaut.

Le législateur est régulièrement saisi de ces questions. Au cours des dernières années, des lois ont apporté des avancées certaines : la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de 2000, outil en faveur de la mixité sociale, fonctionne bien au regard des quelque 300 communes carencées ; la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014, qui a instauré la garantie Visale et des mesures de sécurisation des locataires ; la loi égalité et citoyenneté.

Ce projet de loi ELAN s'inscrit dans une stratégie plus large de réformes structurelles de notre politique de l'habitat. Ce n'est pas une énième loi logement : c'est un projet de loi équilibré qui aspire à être utile à l'ensemble de nos compatriotes sans les opposer, qu'ils soient locataires ou propriétaires, mobiles ou sédentaires.

Le texte part des situations de vie de tous les Français et il apporte une réponse aux besoins de chacun. Il permet un meilleur accès au logement, à ceux qui ont peu de moyens et se retrouvent face à un parc social saturé. Pour eux, il développe la construction, revoit les règles d'attribution des logements et y apporte de la transparence. Il n'oublie pas ceux de la classe moyenne qui n'entrent pas dans les critères du parc social mais qui, parfois, n'ont pas les moyens d'accéder au parc privé en zone tendue. Pour eux, il dynamise la production de logements privés abordables et permet d'expérimenter vraiment l'encadrement des loyers.

Il répond à différents modes de vie parce que la société change. Pour ceux qui sont mobiles, étudiants ou professionnels, il crée un bail mobilité avec la dispense d'un dépôt de garantie parfois lourd. Pour ceux qui, au contraire, souhaitent accéder à la propriété, il libère les ventes dans le parc social, engageant un cercle vertueux qui permet aussi de financer la construction. Pour ceux qui sont installés dans le parc social et dont la vie a changé, soit parce que les enfants sont partis ou, au contraire, parce que la famille s'agrandit, il permet de proposer des solutions de relogement.

Ce texte enfin favorise la mixité sociale et la solidarité. Il encourage la colocation intergénérationnelle entre jeunes et seniors, qui a des vertus positives pour chacun. Il sécurise l'intermédiation locative pour les propriétaires qui souhaitent mettre leurs biens à la disposition de familles en situation précaire. Il permet la colocation et l'entraide dans le parc social pour les personnes handicapées. Il développe davantage la mise à disposition de locaux vacants pour l'hébergement d'urgence en faveur des sans-abri, permettant ainsi le développement du plan « Logement d'abord ».

Tout au long de la cinquantaine d'auditions réalisées en tant que rapporteur, j'ai été guidée par la volonté que tous les Français se retrouvent dans ce texte. À ce stade, je crois que c'est le cas. Quasiment toutes les personnes auditionnées ont salué la concertation qui a présidé à l'élaboration de ce projet de loi. Sans grande surprise, les dispositions actant la réforme structurelle du logement social, élaborée en lien avec les organismes de ce secteur, sont peu remises en cause. De nombreuses propositions, souvent attendues, reçoivent un accueil très favorable : la gestion en flux des logements sociaux ; la simplification des procédures d'attribution ; l'obligation de programmer une offre de logements intermédiaires

dans certaines communes situées en zones tendues ; la suppression du caractère manuscrit de l'acte de cautionnement.

Les pratiques abusives constatées dans le domaine des meublés de tourisme, qui s'effectuent souvent via des plateformes numériques, pénalisent l'offre de logements en zone tendue. Pour y faire face, le texte fixe à cent vingt jours maximum la durée de location d'une résidence principale dans certaines communes. Il renforce les sanctions vis-à-vis du loueur et de l'intermédiaire lorsque des manquements sont constatés. Ces mesures ont été largement saluées.

Certaines modifications peuvent néanmoins être apportées à la marge. En ce qui concerne la réforme du logement social tout d'abord, la définition du seuil de regroupement des organismes de logements sociaux pourrait, par exemple, intégrer une meilleure prise en compte du modèle particulier des sociétés d'économie mixte. La représentativité des collectivités et des locataires dans la gouvernance des nouvelles sociétés de coordination pourrait être confortée. Il me semble également essentiel de maintenir la possibilité de vente par le biais de la location-accession, dispositif parfois indispensable aux foyers les plus modestes.

Plusieurs acteurs souhaiteraient être rassurés sur les contours du nouveau bail mobilité. Pour répondre à leur souhait, il convient de proposer des garde-fous complémentaires ne remettant pas en cause le fonctionnement de ce dispositif qui répond à un réel besoin. Je suggère d'instaurer une obligation d'information sur le montant de loyer appliqué au précédent locataire, et une obligation de communication des quittances de loyer sur demande. Les diagnostics techniques du logement, notamment ceux qui sont en lien avec la sécurité, doivent pouvoir être communiqués. Enfin, je propose d'encadrer les possibilités d'avenant afin qu'elles restent strictement contenues dans la limite maximale des dix mois prévus pour ce contrat, et de supprimer toute possibilité de reconduction tacite du bail.

En matière de solidarité en faveur des plus fragiles, le texte propose d'ouvrir le parc social à la colocation pour les personnes handicapées, afin de développer l'entraide et de lutter contre l'isolement. Cette mesure, qui va dans le bon sens, gagnerait à être élargie à toutes les personnes en perte d'autonomie liée à l'âge, ce qui serait un formidable moyen de prévention.

Pour terminer, je souhaite réagir aux velléités de certains collègues d'aller plus vite et plus loin sur quelques sujets comme l'encadrement des loyers. Nous devons tous garder à l'esprit la difficile mise en œuvre de cet encadrement à Paris et à Lille. Pour éviter un tel scénario, le texte propose un dispositif robuste sur le plan juridique. Il permettra d'expérimenter réellement cet encadrement des loyers et de disposer de retours d'expérience solides qui soutiendront potentiellement son extension.

À travers ce texte, nous avons la possibilité de changer les choses pour bon nombre de nos concitoyens. J'espère que nous nous en saisirons.

Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Monsieur le Président, messieurs les ministres, chers collègues, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis des articles 4, 5 et 54 du projet de loi, et elle a bénéficié d'une délégation au fond pour les articles 21 et 55.

Je commencerai par présenter brièvement les objectifs poursuivis par les articles 21 et 55 ainsi que les amendements qui ont été adoptés.

L'article 21 concerne le dispositif d'individualisation des frais de chauffage, profondément remaniée par la loi du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Les concertations menées à l'occasion de la préparation des textes réglementaires avaient mis en lumière certaines difficultés. L'article 21 vise à recentrer le dispositif sur les immeubles collectifs d'habitation et les immeubles mixtes pourvus d'une installation centrale de chauffage, et à assouplir le régime des dérogations pour coût excessif, afin d'éviter que le coût des dispositifs ne soit supérieur aux gains liés aux économies réalisées. Il étend l'obligation de mettre en place le dispositif d'individualisation au réseau de froid. La commission, partageant ces objectifs, n'a adopté que deux amendements rédactionnels à cet article 21.

L'article 55 fait évoluer l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments à usage tertiaire. Introduite dans le code de la construction et de l'habitation par la loi Grenelle 2, cette obligation avait ensuite été renforcée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. L'article 55 du présent projet de loi assouplit le dispositif et fixe des objectifs intermédiaires plus réalistes, tout en conservant le principe d'une réduction de 60 % de la consommation d'énergie des bâtiments à l'horizon 2050.

Outre des amendements rédactionnels, la commission a adopté une série d'amendements de fond. Ils tendent, respectivement, à préciser que c'est sur l'énergie finale que s'appliquent les objectifs de réduction de la consommation d'énergie ; à permettre que la chaleur fatale revendue par les bâtiments soit déduite de la consommation prise en compte pour la définition des objectifs de réduction ; à prévoir que le respect des obligations prévues par l'article fasse l'objet d'un véritable contrôle ; et enfin, à préciser que le décret d'application de l'article doit être pris dans un délai d'un an après la promulgation de la loi, et que la plateforme informatique permettant de recueillir les données et d'assurer le suivi doit être en place au 1^{er} janvier 2020.

Parmi les articles dont la commission s'est saisie pour avis, l'article 5 a fait l'objet de deux amendements rédactionnels et d'un amendement imposant que l'autorité environnementale qui soumettrait un projet, un plan ou un programme à évaluation environnementale après examen au cas par cas précise les objectifs spécifiques de cette évaluation.

Sur l'article 54, qui institue le dispositif des opérations de revitalisation de territoire (ORT), la commission a adopté des amendements qui font évoluer la définition des objectifs des ORT afin qu'ils concernent également les espaces publics, la réhabilitation des friches urbaines, les parcs des locaux artisanaux ainsi que la valorisation du patrimoine.

Ces propositions étendent l'objectif de promotion du développement durable, limité dans le projet de loi aux secteurs du commerce et de l'artisanat. Avant signature, le projet devra faire l'objet d'un débat devant l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné et une concertation publique pourra être engagée. Nous avons également précisé que la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour les commerces qui s'implantent en centre-ville ne pourra être accordée que si la convention le prévoit.

Nous avons en outre souhaité ouvrir à l'EPCI et aux communes signataires d'une convention d'ORT la possibilité de demander au préfet de suspendre par arrêté les demandes d'autorisation relatives à la création de commerces de détail d'une surface supérieure à 1 000 mètres carrés. Enfin, la commission a adopté un article additionnel qui prolonge jusqu'en 2021 l'expérimentation sur la mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau par certaines collectivités territoriales.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Mes chers collègues, la commission des lois s'est réunie ce matin ; je vous fais donc part de travaux tout frais.

Le parcours de ce projet de loi a commencé en septembre par l'affirmation des priorités du Gouvernement en la matière et s'est construit dans un esprit de large concertation – je pense en particulier à la conférence de consensus. Je le dis d'autant plus librement que j'étais parmi ceux qui étaient circonspects à l'égard de cette démarche au départ : au fur et à mesure de son déroulement, elle a vraiment prouvé sa valeur et sa capacité à agréger les acteurs, à leur permettre de se parler, d'échanger, de faire part de leur vérité face à une réalité particulièrement complexe.

Sans doute l'une des qualités principales de ce texte est-elle d'embrasser cette réalité complexe dans son ensemble ; et peut-être que le défaut de ceux qui l'ont précédé est de l'avoir justement traitée par parties. Cette réalité est urbaine, sociale, économique, territoriale. Même si le texte peut paraître extrêmement large et constituer une somme législative tout à fait conséquente, c'est justement en cela qu'il répond à une nécessité.

La commission des lois est aussi la commission de l'administration générale de la République. À ce titre, elle a considéré devoir se saisir d'un certain nombre d'articles : l'article 4 en ce qui concerne l'outre-mer ; les articles 23 et 24 portant sur les recours abusifs et les procédures administratives – chacun a évidemment en tête les éléments de viscosité qui font que le secteur de l'habitat et du logement connaît parfois de grosses difficultés –, l'article 54, qui porte sur l'aménagement du territoire, mais aussi sur les collectivités locales ; les articles 56, 57 et 58 enfin, qui traitent principalement des marchands de sommeil.

Nos travaux se sont principalement concentrés sur l'article 54 et sur la problématique des marchands de sommeil. Sans vouloir empiéter sur le travail de Richard Lioger, je voudrais souligner que les collectivités locales ne sont pas absentes de ce projet. Le titre I^{er} remet les collectivités locales au cœur des grandes opérations d'urbanisme. Mais évidemment, c'est au titre de la revitalisation des centres-villes – donc les opérations de revitalisation du territoire (ORT) – que leur place sera la plus affirmée, et nous y veillerons. Nos travaux en la matière se sont surtout attachés à l'environnement commercial de ces ORT et nous aurons l'occasion d'y revenir en temps et en heure.

Les marchands de sommeil sont évidemment une plaie dont il nous faut nous débarrasser aujourd'hui, et nous souhaitons aller plus loin que le texte. Mais somme toute, compte tenu de la dimension de ce texte, il est assez naturel que le débat parlementaire ne soit pas simplement utile, mais nécessaire. C'est ce que traduisent les 2 500 amendements que nous allons être amenés à examiner. La commission des lois a été d'une grande sobriété en la matière, puisque nous avons examiné une trentaine d'amendements et adopté une vingtaine d'entre eux.

M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation. Messieurs les ministres, mes chers collègues, j'ai le plaisir cet après-midi, en tant que rapporteur pour avis, de porter la voix de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui entend répondre aux aspirations profondes de nos concitoyens en créant un choc de l'offre et en permettant de construire plus vite, mieux et moins cher.

En cette année européenne du patrimoine culturel, j'aimerais rappeler, à titre liminaire, que l'acte de construire ne se résume pas à un acte technique répondant à de strictes contraintes économiques. C'est aussi un acte éminemment culturel qui participe au rayonnement international de notre pays et à la qualité du cadre de vie de ses habitants.

C'est pour cette raison que la commission des affaires culturelles s'est saisie pour avis sur sept articles ou parties d'articles, avec deux axes fondamentaux sur lesquels je vous appelle à la vigilance.

Le premier, ce sont les conditions de préservation de notre patrimoine bâti, qui représente notre bien commun, la trace d'une histoire collective, mais aussi un formidable levier d'attractivité et de développement économique pour les territoires.

C'est pour cette raison qu'il ne faut pas négliger le potentiel de nos monuments historiques dans le processus de revitalisation des territoires que le projet de loi prévoit de contractualiser à l'article 54.

C'est pour cette raison également qu'il convient de ne pas s'écarter des équilibres dessinés à l'article 15 s'agissant des avis des architectes des Bâtiments de France (ABF) en secteur protégé. Un avis simple et non plus conforme serait désormais exigé pour l'installation des antennes de téléphonie mobile et pour les autorisations de démolir portant sur des bâtiments insalubres ou frappés d'un arrêté de péril. Si ces deux concessions répondent aux attentes des Français en matière de couverture extensive des territoires et de valorisation d'espaces publics de qualité, il est pour autant primordial de ne pas chercher à élargir le champ de l'avis simple de l'ABF.

Malgré les critiques parfois légitimes qu'il peut susciter, l'ABF demeure le pilier de nos politiques de préservation du patrimoine, en remplissant une précieuse mission de conseil et d'accompagnement, notamment pour les maires des petites communes afin de garantir la qualité des constructions et leur insertion harmonieuse dans l'espace urbain.

L'enjeu aujourd'hui consiste donc davantage à renouer le dialogue entre les élus locaux et les ABF, en ménageant une voie de concertation en amont de la délivrance des avis conformes de ces derniers. C'est le sens des quatre amendements que je présenterai sur ce sujet, qui ne doivent pas être pris séparément, mais qui s'inscrivent dans une continuité logique pour engager une coconstruction et une coresponsabilité, pour que jamais les avis ne soient vécus comme des sanctions.

Le deuxième enjeu fondamental, c'est de ne pas reproduire les erreurs du passé en négligeant la dimension architecturale de l'acte de construire.

Le Président de la République a eu l'occasion de manifester un attachement fort pour l'excellence architecturale de notre pays pendant la campagne présidentielle. La France, c'est le patrimoine, mais un patrimoine qui ne se résume pas à une contemplation nostalgique du

passé. La création d'aujourd'hui est le patrimoine de demain. Ne l'oublions jamais : les lois de 1977 sur l'architecture et de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique ont été élaborées en réaction aux errements de la reconstruction d'après-guerre, avec la construction rapide et massive des grands ensembles dont nous continuons de payer le coût social et économique.

Nous ne pourrions pas dire que nous n'avions pas conscience de ces enjeux au moment de l'examen du projet de loi ELAN.

L'acte de construire s'inscrit dans le temps court – quelques années tout au plus – avec des enjeux de rentabilité économique qui peuvent entrer en contradiction avec la qualité du bâti et la qualité de vie de ses occupants : on a pu observer ces dernières années, en parallèle d'une amélioration de la qualité technique des logements, une dégradation nette de leur qualité spatiale et d'usage.

C'est pourquoi il est important de prendre également en compte le temps long, en pensant au coût global, en intégrant le coût de la construction, mais aussi les coûts d'entretien et de maintenance et de valeur d'usage des logements. Aussi, si on veut rompre avec la « France moche » tant décriée et concilier toutes ces échelles de temps, nous devons poser un nouveau cadre qui donne à l'architecte la possibilité de jouer son rôle de concepteur, mais aussi de gestionnaire des projets.

C'est pour cette raison que, tout en souscrivant aux principaux objectifs du projet de loi, je proposerai, au nom de la commission des affaires culturelles, plusieurs amendements visant à élaborer par voie de concertation un nouveau modèle d'intervention de l'architecte qui soit garant de la qualité globale des logements.

M. le président Roland Lescure. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Mickaël Nogal. Depuis plusieurs décennies, la société française connaît de profondes mutations : accroissement de la mobilité professionnelle, transitions numérique et écologique, recomposition des familles, hausse des prix des loyers... Les Français ont besoin de logements en phase avec leurs modes de vie : plus connectés, plus écologiques, plus modulables et mieux adaptés à la diversité de leurs parcours.

Mais ils ont aussi besoin de logements moins chers. Premier poste de dépense des ménages, le logement représente aujourd'hui en moyenne 26 % du budget des Français, et bien plus dans les zones les plus tendues ou pour les plus fragiles de nos concitoyens.

Cette loi vise donc à donner à tous les Français un accès à des logements moins coûteux, de qualité, et à résorber la fracture sociale et territoriale que connaît le pays depuis de nombreuses années. Nous avons trop longtemps opposé les locataires aux propriétaires, les zones urbaines aux zones rurales ; aujourd'hui, nous proposons des solutions à chacun, d'où qu'il vienne et où qu'il soit.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui prend toute sa place dans une stratégie logement plus globale, comprenant un ensemble de mesures législatives, réglementaires et de plans d'action. Rappelons par exemple la prolongation des dispositifs Prêt à taux zéro (PTZ) et Pinel dans le projet de loi de finances pour 2018, pour favoriser la construction de logements dans les zones tendues et l'accession à la propriété. Citons également le plan « Action cœur de ville », qui prévoit de réhabiliter les logements et revitaliser nos centres-villes.

Je pense aussi au plan très haut débit, avec l'objectif de connecter tous les Français sans exception d'ici 2022. Ces mesures s'inscrivent pleinement dans notre volonté de renforcer la cohésion de nos territoires.

Cette stratégie logement c'est, au total, près de dix mois de consultation. Une conférence de consensus réunissant tous les acteurs du secteur et les parlementaires s'est tenue au Sénat entre décembre et février. À cette occasion, un avant-projet de loi avait été rendu public, et je veux saluer la transparence et la démarche du Gouvernement.

Entre la consultation menée par le Gouvernement cet été et celle réalisée par La République en Marche, ce sont au total près de 2 600 contributions des professionnels et 20 000 réponses citoyennes qui ont nourri cette stratégie logement dont ELAN est la traduction législative. Parallèlement, notre commission a mené de nombreuses auditions sur le sujet, complétées par celles des corapporteurs, nos collègues Christelle Dubos et Richard Lioger.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui comporte des mesures fortes pour l'ensemble des Français. Alors que près de 2 millions de Français sont en attente d'un logement social, souvent pendant plusieurs années, jusqu'à huit ans en Île-de-France, le texte prévoit de réorganiser le secteur des HLM – dont il serait intéressant de revoir le nom – pour construire et rénover davantage de logements. Pour les plus démunis, nous proposerons un dispositif visant à permettre l'occupation temporaire de bâtiments vacants au profit d'associations ou d'organismes qui font de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement social, ainsi qu'un mécanisme de transformation de bureaux en logements via un bonus de constructibilité de 30 %, pour rendre cette opération plus attractive. La lutte contre les marchands de sommeil sera par ailleurs renforcée par la création d'une présomption de revenu, comme c'est le cas pour les trafiquants de drogue ou de contrefaçons.

Nous défendrons également la création d'un carnet numérique du logement, qui rassemblera toutes les informations utiles à la bonne utilisation, à l'entretien et à l'amélioration progressive de la performance énergétique du logement. Prévu dans la loi de transition énergétique en 2015, ce carnet n'a jamais vu le jour. Nous l'avons retravaillé pour en faire aujourd'hui une réalité.

Autre mesure phare de ce projet de loi, le bail mobilité. Engagement de campagne d'Emmanuel Macron, ce nouveau bail meublé d'un à dix mois s'adressera à des personnes en mobilité professionnelle. Nous le défendrons et proposerons d'aller plus loin en permettant un renouvellement dans ce délai maximum de dix mois, toujours pour s'adapter aux besoins des Français.

Vous le voyez, le texte que nous examinons aujourd'hui comporte des mesures à destination de tous les publics, qui n'opposent pas les uns aux autres et qui permettront de répondre aux besoins de chacun.

M. Thibault Bazin. Ayant été pendant dix ans développeur de projets immobiliers pour un promoteur national, en province, je connais bien la problématique de la construction. Par souci déontologique, je précise devant mes collègues avoir démissionné et quitté toutes mes fonctions.

Cela étant précisé, Messieurs les ministres, votre premier budget a profondément mis à mal la dynamique du logement en France. En effet, la loi de finances pour 2018 a quasiment

supprimé l'APL accession, restreint le dispositif Pinel aux zones tendues, programmé la fin du PTZ d'ici 2020 dans les zones détendues et fragilisé la capacité d'autofinancement des offices HLM, principaux donneurs d'ordres dans les territoires déjà délaissés des investisseurs privés.

Pour désamorcer la gronde légitime face à la brutalité de ces mesures, vous nous avez conviés à la conférence de consensus sur le logement, une bonne initiative. Les attentes étaient fortes, et à la lecture de ce projet de loi, la déception est grande. On ne sent aucun élan pour un aménagement équilibré de notre territoire. Certes, il y a des mesures pour les territoires bien portants. Mais rien, ou si peu, pour 95 % du territoire français.

Il y a beaucoup d'oubliés dans votre projet de loi. Certes, on trouve des dispositifs intéressants pour faciliter des opérations publiques dans quelques territoires, mais aucun moyen financier ou fiscal afin de soutenir les investissements privés tant attendus.

Votre projet de loi n'est pas à la hauteur des enjeux, ni dans son périmètre géographique, ni dans son périmètre financier. Certes, il y a des annonces de simplification, d'allègement de normes, mais certaines posent question : ainsi la limitation de l'obligation de logements accessibles à 10 % seulement des immeubles collectifs, ou comme le concept d'immeuble de moyenne hauteur, faisant craindre une diminution de la sécurité incendie pour ceux qui y habiteront. Il faudra nous rassurer sur les ordonnances, messieurs les ministres.

Certes, il y a la volonté d'une réforme du logement social ; mais elle peut détourner encore davantage les opérateurs de leur mission première de loger ceux en difficulté. Pire, elle risque d'éloigner les acteurs du territoire, avec des seuils déconnectés des réalités locales.

Certes, il y a la volonté d'accompagner la mobilité. Mais ce projet de loi ne porte aucune ambition pour les millions de Français qui habitent déjà un logement et qui souhaiteraient le rénover, le rendre accessible ou l'adapter au vieillissement.

Messieurs les ministres, les premiers effets de vos mesures fiscales se font déjà sentir. Nous nous dirigeons vers un véritable trou d'air de la production de logements à l'horizon 2020. Les indicateurs sont au rouge pour 2018 : baisse des mises en chantier de logements, baisse des transactions dans le parc existant, baisse des crédits immobiliers. Vous voulez construire plus, mais les mesures que vous proposez nous emmènent sur le chemin inverse.

Vous faites le pari de tout miser sur les zones tendues où le foncier est cher et peu mobilisable. Et si votre stratégie n'était pas la bonne ? Et si les fonds publics pouvaient être mieux utilisés ?

Aux propriétaires des métropoles, vous proposez l'encadrement des loyers dont on connaît déjà les effets néfastes et contre-productifs, réduisant le fameux choc d'offre que vous souhaitez.

Aux maires, vous souhaitez enlever la signature des permis de construire sur les grandes opérations d'aménagement et la compétence en matière de lutte contre l'habitat insalubre.

Et si l'évolution annoncée n'était que recul ?

Des propriétaires méprisés, des maires mis hors-jeu, des territoires oubliés. Quel avenir proposez-vous aux villes moyennes non retenues dans le plan cœur de ville ? Quel avenir proposez-vous aux habitants des territoires de la France périphérique ?

Ces millions de Français ont aussi le droit d'accéder à la propriété. Ces millions de Français ont aussi droit de rénover leur logement, de sortir de la précarité énergétique, et donc de la précarité sociale. Quels moyens budgétaires et fiscaux prévoyez-vous pour joindre la parole aux actes ?

Messieurs les ministres, vous avez perdu la bataille budgétaire de 2017. Mais est-ce que l'aménagement du territoire va être indéfiniment le parent pauvre des politiques publiques de votre gouvernement ?

Il faudrait revenir aux attentes des Français. Ils regrettent la concentration de logements, la surdensité au détriment de la qualité de vie. Que veulent les Français ? Devenir propriétaires de leur logement, si possible spacieux, avec des espaces extérieurs pour une vie de qualité en famille ; rénover leur logement pour qu'il soit moins énergivore, pour l'adapter au vieillissement.

Alors qu'allez-vous mettre en œuvre, messieurs les ministres, pour le permettre à chaque Français sur l'ensemble du territoire ? Quels sont les engagements de l'État pour les territoires moins bien portants ? Quels moyens allez-vous déployer ? Nous attendons des actes.

Les députés du groupe Les Républicains espèrent que l'examen de ce texte, tant en commission qu'en séance publique, le fera évoluer favorablement.

M. Jean-Luc Lagleize. Chers collègues, c'est avec beaucoup d'intérêt que le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés accueille ce projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Cet intérêt est d'autant plus fort que ce projet de loi a été construit de manière collective depuis l'été 2017 au travers de nombreuses consultations impliquant à la fois nos concitoyens, les élus locaux et les professionnels du secteur, lors de la conférence de consensus sur le logement.

Jusqu'à présent, la politique du logement a consisté pour l'essentiel à subventionner la demande par des aides au logement qui ont nourri la hausse des loyers et ont été captées par les propriétaires.

Malgré les 42 milliards d'euros de dépenses publiques annuelles alloués à l'actuelle politique du logement, notre pays compte encore quatre millions de mal-logés et plus d'un million de demandeurs attendant l'attribution d'un logement social.

En outre, les ménages français consacrent en moyenne 27 % de leur budget au logement, qui est ainsi devenu leur premier poste de dépenses.

Or il nous paraît essentiel que chacun de nos compatriotes puisse disposer d'un logement décent, de qualité, et adapté à ses besoins. C'est une règle fondamentale de notre vie en société, car tout ou presque se construit à partir du logement : l'épanouissement, la recherche d'emploi, l'intégration sociale et le développement familial.

Notre pays souffre également de déséquilibres territoriaux importants entre centres urbains et zones rurales, d'une crise de l'aménagement du territoire, d'un phénomène de dévitalisation des centres-villes et centres bourgs, et fait face à l'urgence écologique qui affecte le secteur de la construction et de l'aménagement.

Le projet de loi ELAN répond de façon globalement satisfaisante à ces problématiques, notamment grâce aux mesures de libération du foncier, à la réforme du secteur du logement social, à l'amélioration de la transparence dans l'attribution des logements sociaux, à la création du bail mobilité, ou encore à la simplification des normes de construction.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés considère en effet que la politique du logement doit être construite autour des besoins des Français, en lien avec les territoires. Nous devons redonner aux collectivités toute la place qui leur revient dans les différents dispositifs d'aménagement, notamment pour leur fine connaissance des territoires et de leurs besoins.

Malgré les avancées majeures que porte le texte dont nous allons débattre, il nous semble essentiel d'insister davantage sur la justice sociale pour favoriser l'accessibilité de tous et soutenir une économie du logement plus forte et innovante, connectée aux territoires.

Il est aujourd'hui fondamental de mieux adapter les mesures que nous votons à la réalité du terrain et d'encourager un accompagnement personnalisé des communes par les services déconcentrés de l'État, dans le but de faciliter la diversité sociale dans tous les quartiers et d'accompagner l'ensemble des maires, quelle que soit la taille de leur commune, vers la réalisation d'objectifs ambitieux, réalistes et consentis.

Au-delà de la création de nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires, il est nécessaire de mobiliser pleinement les outils déjà existants et d'améliorer l'accompagnement des services de l'État, pour mieux les faire connaître des maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui connaissent bien leurs territoires et qui sont en mesure de décider des régulations idoines là où elles sont nécessaires.

Le projet de loi que vous portez ouvre également d'autres chapitres importants concernant des sujets aussi divers que la lutte contre les marchands de sommeil, la facilitation de la transformation de bureaux en logements, la mise en cohérence normative et la lutte contre les recours abusifs.

Nous en partageons complètement les objectifs et proposerons certains éléments qui nous semblent aller dans le sens de l'amélioration des dispositifs envisagés. Notre fil conducteur sera l'amélioration de la justice sociale et la promotion d'une économie du logement plus forte et innovante, cohérente avec la réalité des territoires et les difficultés qui les traversent.

Nous espérons donc que les débats autour de ce projet loi permettront d'aborder l'ensemble de ces éléments de manière constructive et viendront ainsi enrichir ce texte au profit d'une politique nationale du logement renouvelée et tournée vers l'avenir.

M. Thierry Benoit. Messieurs les ministres, après vous avoir entendu présenter le projet de loi ELAN et attentivement lu son contenu, je ressens de votre part une volonté

d'essayer de répondre à des questions sur le logement qui restent posées depuis de nombreuses années.

Avec mes collègues du groupe UDI, Agir et Indépendants, nous avons toutefois identifié quelques fragilités, pour ne pas dire des lacunes.

Un élément me semble faire défaut à travers l'ensemble de ces articles : le continuum, la liaison entre la question du logement et du territoire, ce triptyque de l'emploi, du logement et du transport. Et cela vaut pour la métropole, mais aussi pour les territoires ultramarins.

La question des moyens se pose également. Ce n'est pas faire injure aux messieurs-dames de Bercy que de leur dire qu'ils arbitrent, aujourd'hui encore, en faveur du court terme et du construire plus, alors que nous nous inscrivons dans la perspective du moyen et du long terme. Il faut bien le leur faire comprendre, car ils ont la tête un peu dure...

Je parlais du lien au territoire, mais la question de l'échelon administratif se pose également. Il est vrai que depuis que le « président normal » a bouleversé la carte des régions, on ne sait plus trop quel est le bon échelon. Mais je considère que les régions restent un niveau intéressant pour les aspects programmatiques, tandis que les intercommunalités le sont pour les aspects opérationnels et interventionnels.

La question fiscale a été relevée par certains députés. Nous regrettons que le Gouvernement ait abordé les fameuses questions fiscales dans le projet de loi de finances pour 2018, et notamment qu'il ait fragilisé le PTZ et compliqué l'accession à la propriété en modifiant l'APL accession. Ce faisant, on a vraiment ébranlé la politique du logement ; et quelques mois plus tard, on y revient avec ce projet de loi ELAN... D'autant que lorsque vous portez le regard sur les zones tendues, vous mettez en place des dispositifs fiscaux très attractifs qui encouragent encore plus à s'y installer : comme le disait l'excellent ancien député du Maine-et-Loire Michel Piron, c'est remettre du bois dans la chaudière !

Pour les bailleurs sociaux, vous prévoyez une réorganisation, ce qui me semble intéressant. Mais j'ai une petite expérience de la vie publique locale grâce au cumul des mandats, et notamment du département d'Ille-et-Vilaine, comme plusieurs autres députés et comme le ministre Mézard : j'y vois des bailleurs sociaux d'envergure régionale et nationale qui font très bien leur travail, mais aussi des opérateurs locaux, et c'est une richesse pour les territoires. Dans la refonte de cette organisation, il faut que le Gouvernement soit attentif à cet aspect majeur.

Un bon point de ce projet de loi, ce sont les logements adaptables. Je pense que vous allez dans la bonne direction.

Sur le numérique enfin, ce ne sont pas les deux ou trois articles prévus dans le projet qui permettront d'atteindre l'objectif de 2020 ou 2022.

Surtout, soyons des acteurs de la simplification : ce texte doit vraiment être à cet égard un acte fondateur. Et pensons aussi à porter le regard sur l'accès au logement pour les jeunes.

M. François Pupponi. Aux yeux du groupe Nouvelle Gauche, ce projet de loi, à bien des égards, est un véritable travail d'orfèvre. Bercy et la direction de l'habitat, de

l'urbanisme et des paysages en ont rêvé, vous l'avez fait ! Tout a été construit, depuis la loi de finances, pour mettre à mal un secteur entier de l'activité économique : le logement.

Commençons par les aspects fiscaux. Tous les acteurs du secteur nous disent qu'en septembre, la production commencera à ralentir de manière forte, et la baisse des constructions s'affirmera en 2019. Vous êtes donc en train de réussir ce que nous avons dénoncé : 2017 était une année excellente en matière de production de logements, 2018 verra cette production commencer à baisser, et cette baisse s'aggravera en 2019. Et vous continuez avec le projet ELAN.

Premier problème : vous parlez de la vente aux Français. Vous avez raison, tout le monde est favorable à ce que les Français deviennent propriétaires. Mais dans ce texte, il est prévu que les logements soient vendus à des sociétés privées. S'ils n'avaient été vendus qu'aux locataires, ou entre bailleurs, cela ne posait pas de difficultés. Mais vous permettez de vendre à des sociétés privées, en fixant le niveau des ventes à 40 000 par an. Des sociétés privées vont acheter, et comme vous n'avez prévu aucun garde-fou, vous préparez les marchands de sommeil et l'habitat indigne de demain. Car ces sociétés privées vont revendre à des particuliers, elles vont faire du business. Elles ne seront pas là pour gérer du logement, mais pour réaliser de bonnes opérations financières. C'est un premier danger.

Vient ensuite le problème de la réorganisation du monde du logement social. Nous pourrions tous être d'accord, il faut restructurer et réorganiser, allons-y ! Mais est-ce le moment, alors que l'on demande aux bailleurs sociaux de s'impliquer dans le programme de rénovation urbaine ? Croyez-vous qu'un bailleur conscient qu'il va disparaître dans six mois ou un an va s'impliquer dans ces projets ? On connaît à peu près ceux qui vont être mangés : ce sont les offices publics. Ces offices publics, qui permettent la proximité, n'entreront pas dans la rénovation et cesseront d'entretenir leur patrimoine. Ils ne se lanceront pas dans le grand programme de rénovation urbaine, et cela mettra à mal un grand projet.

Si je peux me permettre, messieurs les ministres, le drame pour vous est que ce texte arrive la semaine où le Président de la République va parler de la banlieue et du plan Borloo. Le plan Borloo dit sur ce sujet tout le contraire de ce que vous faites. C'est le hasard du calendrier, mais il faudra bien le gérer...

J'ai une question à vous poser. Jusqu'à présent, Bercy a toujours appliqué une règle scandaleuse : quand des bailleurs se vendent entre eux du patrimoine, c'est sur le dos des collectivités locales, puisque l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) repart pour quinze ou vingt-cinq ans. Ce qui fait perdre aux collectivités locales concernées des recettes fiscales, car ces immeubles produisent de la recette fiscale.

Monsieur le ministre, prenez-vous l'engagement que les cessions entre bailleurs dans le cadre de la réorganisation ne se feront pas sous forme d'exonération de la TFPB, et que les collectivités locales ne seront pas affectées budgétairement ? Ce sont les quartiers les plus défavorisés qui sont touchés, et c'est encore en contradiction complète avec le plan Borloo.

Sur la mixité sociale aussi, il y a un vrai problème. Vous voulez accélérer la création de places de résidence pour l'hébergement d'urgence ; on peut le comprendre. Pouvez-vous prendre l'engagement que ces résidences ne seront pas mises en place dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ? Sinon, vous allez aggraver la ghettoïsation et la politique d'apartheid que ce pays a mis en œuvre depuis des années – c'est Manuel Valls qui l'a dit. Créer des résidences sociales d'hébergement d'urgence dans les quartiers prioritaires

de la politique de la ville, c'est officialiser la non-mixité. Pouvez-vous vous engager à ne pas laisser installer ces résidences dans ces quartiers ?

Mme Sabine Rubin. Nous abordons aujourd'hui un problème majeur dans la vie des Français. Commençons par rappeler que le logement n'est pas un bien marchand comme un autre. Se loger est un droit fondamental : il est bafoué pour les dizaines de milliers de sans-domiciles fixes et mis en péril pour les près de 4 millions de mal-logés et les plus de 12 millions de personnes en situation de fragilité vis-à-vis du logement. La priorité doit donc être de garantir un logement décent à ces personnes.

Ensuite, de nombreux Français ont des difficultés à se loger, notamment dans les métropoles, du fait d'un manque de logements à un prix abordable.

À cette grave crise, quelles ont été vos premières réponses ? La baisse des APL ; la demande du président Macron aux propriétaires de baisser leur loyer de cinq euros, restée sans effets ; la purge du mouvement HLM qui va perdre 1,7 milliard d'euros de revenus ; la promesse non tenue du Président qu'il n'y ait « plus d'ici la fin de l'année des femmes et des hommes dans les rues, dans les bois » ; les déclarations choquantes de membres de la majorité sur les SDF à Paris.

Seule initiative positive après cette liste très inquiétante : le lancement du plan « logement d'abord » qui nous semble aller dans le bon sens et dont nous attendons les résultats.

Venons-en au projet de loi ELAN.

Premièrement, vous souhaitez provoquer un choc de l'offre en réduisant les normes, en accélérant les procédures, en prévoyant de nouvelles dérogations. Cela se traduit, par exemple, par un recul très important concernant l'accès pour les personnes à mobilité réduite, qui alerte fortement les associations et constitue un non-sens alors que la population française vieillit. On retrouve la même logique libérale que dans les ordonnances modifiant le code du travail : les rigidités réglementaires empêcheraient la construction de logements, il faut donc déréguler pour augmenter l'offre et faire baisser les prix. Nous ne partageons absolument pas cette idéologie et prôtons une politique ambitieuse de rénovation énergétique et de construction de qualité.

Rappelons que la France est le pays d'Europe où l'on construit le plus : c'est donc que l'entrave réglementaire ne doit pas être un problème majeur. De plus, la production de logements ne pourra représenter qu'une très faible part de l'ensemble des logements, et aura donc un faible effet sur les prix.

Nous pensons qu'il faut construire des logements répondant à la demande sociale, et prendre des mesures sur le logement existant sans laisser la main invisible du marché décider de l'avenir du logement en France. C'est pourquoi nous proposons de construire un million de logements sociaux en cinq ans, et d'encadrer les loyers à la baisse.

Au contraire, vous avez imposé un plan d'austérité sans précédent au mouvement HLM, qui ampute ses capacités de construction et de rénovation du parc social. Vous imposez maintenant des fusions entre organismes ; nous ne pensons pas que ce soit le cœur du problème, d'autant plus que les coûts de gestion des grands organismes sont souvent les plus élevés. Après avoir affaibli les organismes HLM et déséquilibré leur modèle économique,

vous voulez les renflouer en vendant les bijoux de famille : 20 000, voire 40 000 HLM par an. Il est absurde de vendre ce patrimoine alors que près de 2 millions de ménages sont en attente d'un logement social. Vous suivez l'exemple de la politique de Margaret Thatcher, dont on a vu les conséquences désastreuses. À terme, vous voulez marchandiser le logement social alors qu'il est plus que jamais nécessaire de le préserver et le développer au service de l'intérêt général.

Enfin, vous proposez la création d'un « bail mobilité » non reconductible d'une durée d'un à dix mois pour les étudiants, les personnes en formation et les stagiaires. Disons-le clairement, le bail mobilité est un bail précarité. Cela revient à créer un sous-bail pour les précaires. Il ne faut pas réduire les droits de locataires, mais au contraire mettre en place une garantie universelle des loyers par l'État et encadrer les exigences des propriétaires comme nous le proposons dans « l'Avenir en commun ».

Au cours de ce débat, les députés de la France Insoumise opposeront à la logique libérale qui vous anime et à la marchandisation du logement social que vous préparez une vision humaniste qui considère le logement social comme un modèle et le logement comme un droit fondamental.

M. Stéphane Peu. Bien évidemment, tout le monde ici peut souscrire aux deux grands objectifs du projet de loi : construire plus et mieux protéger. Je pense que la crise du logement dans notre pays est d'abord une crise du logement abordable, si l'on regarde qui est victime du mal logement, et combien pèse le logement dans le budget des ménages. Elle est donc liée au manque de logements conventionnés et de logements HLM.

Le problème est que sur ces objectifs louables et un diagnostic sur lequel nous pouvons être d'accord, vous posez, comme trop souvent, un postulat idéologique. Vous considérez que la réponse doit être libérale, et souvent éloignée des traditions de ce pays. Lors de la conférence de consensus, je vous avais suggéré, messieurs les ministres, de faire du *benchmarking*, des comparaisons internationales pour regarder partout où des crises du logement sévissent, notamment dans les grandes métropoles européennes, quelles étaient les difficultés auxquelles nos voisins sont confrontés, et les recettes mises en œuvre. Vous savez sûrement que l'atout de la France pour faire face à la crise du logement, c'est justement l'histoire d'une économie mixte dans le secteur du logement : un secteur public et un secteur privé, une économie de court terme et une économie de long terme. C'est cette mixité de la réponse à la crise du logement qui fait la force de notre pays ; c'est sur cette mixité qu'il faut s'appuyer pour répondre aux défis du logement. Et plutôt que d'affaiblir les HLM, il fallait les conforter pour que la branche de long terme, publique ou d'économie sociale et solidaire, soit renforcée par rapport à un secteur privé terriblement consommateur d'argent public. Dans notre pays, le secteur privé vit depuis plusieurs années sous perfusion d'aides publiques, beaucoup plus que le logement conventionné, au point d'en être totalement drogué.

Malheureusement, le fait d'être prisonnier de ce postulat idéologique vous éloigne des réponses pragmatiques qui s'appuieraient sur l'histoire de notre pays et iraient *a contrario* des crises que connaissent d'autres pays voisins, offrant à notre pays des réponses beaucoup plus efficaces.

Les députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine joueront le jeu parlementaire, déposeront des amendements : nous pensons que nous allons apporter notre pierre à l'édifice pour empêcher les mauvaises dispositions et essayer d'améliorer celles qui peuvent l'être. Mais j'appelle votre attention sur une chose : dans l'exposé des motifs, le

logement est qualifié de diverses manières : bien marchand, bien de consommation, bien d'usage. Mais jamais on ne le voit qualifié comme un droit, alors que c'est un droit à caractère constitutionnel. Il y a là un péché originel qui permet de mieux comprendre la philosophie de ce projet de loi : loin de construire plus et protéger mieux, il va faire chuter la production de logements dans notre pays et fragiliser les plus modestes.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Les interventions des uns et des autres ont été sans surprise pour ce qui est de leur contenu, mais nous respectons bien entendu les diverses sensibilités qui se sont exprimées.

Je remercie M. Nogal de ses propos sur ce projet de loi, ainsi que M. Lagleize. Je reviendrai sur les explications de M. Benoît, que j'ai senties constructives.

Monsieur Bazin, j'ai bien écouté vos observations. Vous êtes déçu, vous considérez qu'il y a beaucoup d'oubliés, et que nous aurions tout consacré aux zones tendues, nous reprochant même de n'avoir retenu que 222 villes moyennes...

M. Thibault Bazin. Sur un total de 600 !

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Je ne veux pas vous renvoyer au passé, ce n'est pas mon habitude. Mais dans cette opération, nous avons réussi à mobiliser des fonds, avec des choix qui ont été considérés pertinents par un certain nombre de vos collègues sur le terrain, y compris de votre sensibilité politique, ce dont je me réjouis. Rien n'avait été fait à ce niveau depuis le septennat du président Giscard d'Estaing. Nous apporterons un plus à beaucoup de collectivités, et de manière tout à fait sereine.

J'entends vos critiques et l'expression de votre déception ; nous n'avons rien prévu sur la rénovation, dites-vous, mais avec ce qui a été annoncé sur la rénovation énergétique avec le ministre de la transition écologique et solidaire, ou les interventions fortifiées de l'Agence nationale de l'habitat, je crois que nous avons apporté des solutions à un certain nombre de problèmes.

Vous dites que la construction va flancher ; mais pour l'instant, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) continuent à progresser. C'est une réalité constatée par un certain nombre de collectivités, et elles n'ont pas envie que l'on apporte beaucoup de modifications sur ce plan – mais c'est un autre débat.

En tout cas, nous tiendrons compte de vos observations et j'essaierai, avec le secrétaire d'État, d'y répondre au cours de la discussion.

Monsieur Benoit, je salue votre esprit d'ouverture. Vous avez souligné quelques fragilités sur les liaisons entre logement, territoire et transport. Mais tout cela s'inscrit dans une vision d'ensemble, qui renvoie à d'autres textes, notamment au projet de loi sur les mobilités, et le Parlement pourra faire valoir utilement ses propositions en amont. En tout état de cause, cette vision d'ensemble ne se résume pas au projet de loi ELAN.

Vous avez rappelé les conséquences de la réforme territoriale – vous savez ce que j'en pense...

M. Thierry Benoit. Tout à fait ! Cinq sur cinq, monsieur le ministre !

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Il ne s'agit pas de créer un nouveau *big bang*. C'est vrai, les régions sont en train de prendre en considération leur rôle d'aménagement du territoire, élaborant des schémas prescriptifs, d'autres moins – trop souvent d'ailleurs. Vous avez parfaitement raison d'insister sur le rôle des intercommunalités dans ce domaine.

Vous avez parlé de simplification. C'est bien là notre volonté, même si j'entends que cela puisse déplaire à certaines sensibilités. Pendant de longues années, les textes n'ont cessé d'instaurer des règles supplémentaires, qui certes pouvaient constituer des améliorations et apporter des garanties, mais qui complexifiaient la loi. Si la question normative ne posait pas problème, nous ne serions pas assaillis de revendications pour opérer cette simplification.

Madame Rubin, je vous remercie d'avoir commencé par saluer la politique du logement menée par le Gouvernement ; nous y sommes attachés et ferons le maximum pour la développer. À vous entendre, nous aurions opéré une purge du mouvement HLM. Je vous rappelle que nous sommes parvenus il y a quelques semaines à signer une convention avec le président Dumont ; il est donc permis de croire que la purge a été considérée comme ingurgitable... Cette convention constitue un progrès partenarial ; nous y tenons, car nous n'avons jamais cessé le dialogue avec le monde HLM, et le remettre en cause n'a jamais été dans nos intentions.

Cela étant, une restructuration doit être entreprise. Sans aller jusqu'à reprendre les constatations de la Cour des comptes, on peut considérer qu'il était opportun de procéder à des évolutions, en laissant le temps nécessaire au monde HLM pour les conduire : cette restructuration en trois ans démarre d'ailleurs très rapidement et je ne doute pas qu'elle se passera bien.

Vous avez exprimé votre opposition au bail mobilité ; j'entends l'argumentation, mais, là encore, je persiste à penser que nous devons nous munir d'instruments nouveaux pour faciliter la vie quotidienne de nos concitoyens.

Si M. Pupponi était encore là, je lui dirais qu'il a la mémoire courte. Je m'efforce de garder des propos mesurés sur ce qui a pu se passer ces cinq dernières années, y compris à l'ANRU. À chacun ses responsabilités...

Monsieur Peu, vous jugez nos objectifs louables, ce qui est déjà beaucoup ! Mais selon vous, nous n'apporterions qu'une réponse libérale...

M. Stéphane Peu. Dogmatique !

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. ... et nous serions prisonniers d'un postulat idéologique. Je me garderai de vous renvoyer le compliment : ce serait trop facile, et qui plus est pas tout à fait justifié...

Nous essaierons de tenir compte d'un certain nombre de vos propositions. Il est des sujets sur lesquels nous avons la même approche et où beaucoup de travail reste à faire, notamment l'habitat indigne et les marchands de sommeil.

Vous nous rappelez que le logement est un droit ; je n'en ai jamais douté. Tout ce que nous faisons, avec une approche certes différente de la vôtre, c'est de permettre à nos concitoyens de l'exercer le mieux possible.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la cohésion des territoires. Monsieur Bazin, je note que vous avez utilisé dans votre critique du projet de loi le terme « certes » à cinq reprises, ce qui revient à souligner en creux les éléments très positifs de ce texte : cela me comble d'enthousiasme pour la suite des débats !

Certains d'entre vous ont soulevé les questions budgétaires ; je me dois d'y répondre avec grande précision.

Il est trop facile de dire que le Gouvernement a réduit significativement les aides à l'achat et d'expliquer ainsi les difficultés dans le domaine de la construction. Rappelons que toutes les aides étaient appelées à s'arrêter au 31 décembre 2017. Et cela ne résulte pas des débats budgétaires : c'est ce que disait la loi. Comme toujours en pareil cas, les professionnels de l'immobilier ont interrompu le lancement de leurs opérations en amont des débats budgétaires, en attendant de savoir si ces aides seraient reconduites.

De quoi parle-t-on lorsque l'on évoque la réduction des aides PTZ et Pinel, qui concernent respectivement 140 000 logements et 60 000 logements environ ? Seul le dispositif Pinel en zones B2 et C, qui concerne 6 000 logements, n'a pas été maintenu par la loi de finances pour 2018. Tous les autres ont été reconduits, et qui plus est sur une durée de quatre ans pour l'immense majorité. En véhiculant, comme certains s'y plaisent, le message selon lequel nous aurions réduit massivement ces aides, on crée la confusion chez les opérateurs alors que nous leur apportons précisément la visibilité dont ils ont besoin. De la même manière, le PTZ en zones B2 et C a été reconduit pour deux ans, ce qui ne veut pas forcément dire qu'il s'arrêtera, comme certains l'ont affirmé, en 2020.

Plus de 5 milliards d'euros ont été mobilisés sur cinq ans pour le plan « Action cœur de ville », dont 1,5 milliard d'euros d'Action Logement. Et l'ANRU sera dotée de 1 milliard d'euros, les premiers crédits ayant été budgétés dans la dernière loi de finances.

S'agissant de la réforme financière du logement social, je rappellerai que lors de nos débats sur la baisse des APL, l'opposition, de droite comme de gauche – notamment en la personne de M. Pupponi –, a défendu des amendements visant à introduire des taux d'effort de 10, 15, voire de 20 %. Leur adoption aurait eu pour conséquence de faire diminuer directement le bénéfice des APL, au détriment soit des locataires, soit des bailleurs sociaux. La réforme ambitieuse que nous avons mise en place permet précisément, grâce à la réduction des loyers dans le parc social, que les allocataires ne soient pas perdants.

M. Peu a raison de souligner l'effet inflationniste des aides. Mais c'est précisément parce que les prix sont si élevés, à plus forte raison dans une période de taux bas, que nous soutenons l'accession ou la construction par ce dispositif d'aides, au point d'en être devenus, nous en avons conscience, totalement dépendants.

Il est strictement faux de dire que les 40 000 logements sociaux annuels seront vendus à des personnes morales de droit privé. Rappelons quelle est la réglementation en la matière : lorsqu'un bailleur social souhaite vendre un logement, il doit le proposer d'abord à l'occupant, puis aux personnes physiques répondant aux critères d'éligibilité au logement social, ensuite à la commune, et en dernier ressort à une personne morale, publique ou privée, quelle qu'elle soit. La seule modification apportée par ce texte consiste à autoriser la vente en bloc de PLS de plus de quinze ans, avec obligation de laisser dans les lieux les occupants, durant tout le temps qu'ils le souhaitent.

Enfin, Mme Rubin a affirmé que nous ne ferions rien dans le domaine de la rénovation énergétique. Je ne crois pas me tromper en affirmant que le plan de rénovation énergétique des bâtiments, que nous avons annoncé avec Nicolas Hulot il y a quelques jours et qui prévoit la rénovation de 100 000 passoires thermiques par an, est plus ambitieux que ce qu'avait promis le candidat de La France insoumise dans son programme aux présidentielles...

M. le président Roland Lescure. Sept orateurs sont inscrits dans la discussion générale.

M. Julien Dive. Je voudrais interroger M. le ministre sur la revitalisation des centres-villes. Le plan « Action cœur de ville » est un beau projet et je me félicite que Saint-Quentin ait été retenue. Est-il néanmoins possible d'accompagner ce type de programme en donnant plus de moyens législatifs aux élus locaux dans le cadre des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) ? Il arrive, et ce fut le cas à Saint-Quentin, que les décisions des CDAC aillent à l'encontre de la volonté des élus locaux. En renforçant le rôle décisionnel du préfet, on touche au spectre des CDAC, mais j'aimerais que l'on puisse aussi renforcer celui du maire en lui octroyant un droit de veto ; cela ne relève pas de la loi, mais du domaine réglementaire. Enfin, êtes-vous toujours opposé, monsieur le ministre, au moratoire sur l'extension des zones commerciales ?

M. Serge Letchimy. Même si nous ne le partageons pas, nous comprenons bien votre objectif : en vendant le patrimoine HLM et en privatisant une grande partie, vous essayez de restituer d'une main ce que vous avez pris de l'autre. Ma question est simple : comment allez-vous gérer les copropriétés ? La pression sera telle lors de la mise en vente que les occupants finiront par refuser l'offre, laissant les personnes privées acheter le bien. Avec ce texte, qui ne prévoit rien pour les copropriétés ainsi constituées, vous vous préparez à une multiplication des copropriétés dégradées.

Par ailleurs, vous avez affirmé que rien n'avait été oublié dans ce texte : je constate pourtant que rigoureusement rien n'est prévu concernant l'outre-mer.

M. Daniel Fasquelle. Je copréside le groupe d'études sur l'autisme avec Carole Grandjean. La Cour des comptes vient de rendre un rapport : seulement deux adultes autistes sur dix ont accès au monde du travail. Une vie indépendante et autonome implique aussi l'accès au logement. Votre texte contient certes des dispositions sur l'accès au logement des personnes handicapées, mais il n'y a pas que le handicap physique. C'est le sens des amendements que nous avons déposés et sur lesquels j'appelle votre attention.

Ancien maire du Touquet – ville qui attire des résidents secondaires prestigieux –, j'ai déposé avec Thibault Bazin des amendements portant sur les meublés de tourisme, préparés avec des acteurs de terrain. En responsabilisant les acteurs, votre texte va dans la bonne direction, mais il est possible d'aller plus loin encore.

Je ferai également des propositions concernant les recours abusifs.

M. Jean-Claude Bouchet. Beaucoup de gouvernements ont décidé en leur temps de faire de la politique du logement leur priorité. Mais au-delà des intentions, le constat a toujours été celui de l'échec. La grande erreur est de croire que la politique du logement dans les grandes villes peut s'adapter aux villes de province. Pouvez-vous assurer la différenciation territoriale ? Ce projet de loi garantira-t-il une valeur ajoutée pour les villes de la ruralité ?

Dans quels délais pensez-vous que ce texte puisse répondre à la pénurie de logements que connaît notre pays ? Avez-vous réalisé des études d'impact ?

Enfin, les pénalités financières appliquées aux villes carencées en logements sociaux sont à l'évidence inopérantes. Ne peut-on travailler avec plus d'efficacité au niveau des intercommunalités ?

M. Éric Pauget. Construire plus, mieux et moins cher : nous partageons vos objectifs. Mais la réalité, c'est que la réduction du champ d'application du PTZ, la limitation de l'APL accession et surtout le relèvement, au 1^{er} janvier 2018, du taux de TVA sur les opérations immobilières dans le secteur du logement social mettent l'ensemble des bailleurs sociaux en très grande difficulté de trésorerie et vont précisément à l'inverse de ces objectifs.

Par ailleurs, ce texte, et c'est une de ses faiblesses, ne prend pas en compte les spécificités des territoires, les maires et les communes. Si les maires partagent l'objectif de produire des logements, ils n'oublient pas qu'il y a, derrière, des services publics à gérer et à administrer. Je proposerai des amendements pour revaloriser la place du maire.

M. Robin Reda. Le lien entre logement et territoires est étroit, nous dit-on, mais alors que nous abordons l'examen de ce texte, nous ne connaissons toujours pas la vision du Gouvernement sur la décentralisation – ou plutôt comprend-on que les communes sont priées de s'estomper...

L'Île-de-France représente 20 % des mises en chantier. Or ce qu'on appelle communément le Grand Paris est plongé, pour ce qui tient à l'organisation des territoires, en particulier dans le périmètre métropolitain, dans un flou artistique qui va sérieusement geler les constructions et la gestion des aménagements urbains dans les années qui viennent. Il est urgent que le Gouvernement donne sa position sur ce que doit être le Grand Paris et sur la réorganisation des compétences aménagement et logement. Faute de quoi, la situation va devenir ingérable et mettra à mal les ambitions que vous défendez.

M. Fabrice Brun. Je voudrais revenir sur la dégradation de la construction des logements individuels en milieu rural. Tous types de logements confondus, les vingt-cinq départements où l'on construit le moins n'ont fourni que 15 000 logements en un an, dont 9 700 logements individuels seulement.

Il convient de mettre en place une nouvelle grande politique publique en faveur de la ruralité, en réintroduisant dans les principes fondamentaux de l'urbanisme la notion de développement rural. Sans pour autant opposer la ville à la campagne, il faut assouplir certaines dispositions du code de l'urbanisme, complexifiées de manière surprenante ces dernières années, afin de les adapter à la situation des communes de montagne ou à faible densité démographique. Ce sera le sens des amendements que je défendrai – des amendements semblables avaient été défendus par le sénateur Jacques Genest sous la précédente législature et avaient fait l'objet d'un examen bienveillant à la Haute assemblée. Je doute qu'ils déplaisent à M. le ministre !

Mme Célia Delavergne. J'entends les interrogations de nos collègues, mais je tiens à souligner le caractère équilibré de ce texte, qui réconcilie les locataires et les propriétaires, les zones urbaines et les zones rurales, et à rappeler la part importante qu'il fait aux territoires. Je voudrais aussi insister sur la méthode, puisqu'il est issu d'une conférence de consensus, à laquelle des parlementaires de tous bords ont participé, et qui a su associer les différents

territoires. Aboutissement d'un travail collectif, ce texte ne doit pas être une excuse pour ressortir les vieux débats, mais l'occasion de parler logement, dans l'esprit d'équilibre qui a marqué sa conception.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. M. Dive a demandé que, dans le cadre des opérations de revitalisation du territoire – ORT –, nous donnions plus de pouvoir aux maires au sein des CDAC. Il me paraît important qu'en matière d'urbanisme commercial, tout soit fait en concertation avec les collectivités, en particulier avec les maires.

La situation des territoires étant très diverse, nous avons estimé qu'un moratoire généralisé sur l'extension des zones commerciales poserait problème dans un certain nombre d'endroits. Précisément, nous avons voulu faciliter la vie des élus locaux en donnant aux préfets la possibilité de bloquer un certain nombre d'aménagements commerciaux dans le cadre des ORT.

Par principe, je ne suis pas opposé au renforcement du rôle des maires. D'ailleurs, nous avons tenu à maintenir leur pouvoir de signer les permis de construire. Leur ôter ce pouvoir serait faire un pas vers la suppression des communes. J'ai toujours tenu bon sur ce point, et je continuerai.

M. Julien Dive. Vous n'êtes pas le seul !

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Oui, mais cela n'a pas toujours été le cas, et dans tous les groupes ; mon expérience sous deux quinquennats me permet de le dire !

Monsieur Fasquelle, j'ai entendu vos observations sur la question du handicap. Je vous remercie d'avoir relevé un certain nombre d'avancées concernant les meublés de tourisme. Enfin, faisant suite au rapport sur les recours abusifs de Christine Maugué, conseillère d'Etat, nous avons progressé, beaucoup plus loin que ce qui a été fait jusqu'ici.

Monsieur Bouchet a évoqué la différenciation territoriale et abordé la question de la loi SRU. Dans le débat, nous pourrions nous poser la question de certaines adaptations, mais nous n'entendons pas détricoter l'architecture générale de la loi SRU.

Monsieur Pauget, nous n'avons pas pour objectif de limiter le pouvoir du maire. Au contraire, nous souhaitons, dans l'intérêt des collectivités locales, accélérer les procédures dans le cadre des grandes opérations partenariales d'aménagement, y compris des opérations d'intérêt national (OIN).

Monsieur Reda, je ne peux vous dire aujourd'hui quelle sera la position du Président de la République et du Gouvernement sur le Grand Paris. Il est certain que la situation actuelle, résultat de l'accumulation d'un certain nombre de textes sur lesquels je ne reviendrai pas, n'est pas simple. J'ai reçu tout le monde et les représentants de chaque strate m'ont tous tenu le même discours, que je résumerai ainsi : « La situation actuelle est trop compliquée et il convient de supprimer telle ou telle strate, mais pas la nôtre, qui fonctionne très bien... » (*Sourires.*) Il nous faudra faire le maximum pour simplifier les choses ; peut-on maintenir une situation aussi complexe, avec des périmètres et des responsabilités enchevêtrées, et des sujets abordés à différentes échelles ?

Au-delà de la situation institutionnelle, nous avons besoin d'une vision d'ensemble et de faire en sorte que les grands projets puissent se réaliser. Le travail de réflexion se poursuit,

le préfet d'Île-de-France a beaucoup travaillé sur le sujet à la demande du Président de la République. Cela fera l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale, mais sachez que nous avons pris le dossier à bras-le-corps.

Monsieur Brun, les logements vacants sont effectivement nombreux en milieu rural. Pour être l'élu d'un département très rural, je sais qu'avec des constructions neuves, on arrive même parfois à créer des logements vacants ! Cela ne signifie pas qu'il faille interdire la construction ni marginaliser encore davantage ces territoires. Il faut construire avec discernement, afin que les territoires ruraux conservent leur population et développent leur activité. Ce qui n'est pas toujours rendu facile par la mise en application des SCOT... Il nous reste beaucoup de travail de simplification à faire, que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain ; je ne doute pas que vous y prêterez votre concours.

Enfin, monsieur Letchimy, je laisserai au secrétaire d'État le soin de vous répondre sur l'outre-mer et les copropriétés : mais le système des ventes en bloc devrait répondre pour partie à votre préoccupation.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Letchimy, vous demandez si l'accession sociale peut conduire à des copropriétés dégradées. Il faut commencer par rapporter le nombre de 40 000 logements mis en accession sociale par an au parc de logements sociaux, qui en compte 4,5 millions environ : le nombre de logements concernés est donc très limité.

Ces logements sont destinés précisément à ceux qui souhaitent accéder à la propriété. Il ne faut pas occulter le fait que beaucoup de nos concitoyens, y compris dans le parc social, souhaitent devenir propriétaires ; il est de notre responsabilité de pouvoir leur donner accès à ce parcours résidentiel.

Nous donnons la possibilité aux bailleurs de vendre les logements, nous ne l'imposons pas : il ne faut surtout pas en faire une obligation. Nous considérons que cette mesure est intéressante, car la vente d'un logement permet, dans certains territoires, de dégager des fonds pour en construire deux ou trois nouveaux.

Le texte prévoit des dispositions garantissant la transparence et l'information des acquéreurs potentiels. Par ailleurs, les bailleurs sociaux, dont le métier n'est pas d'accompagner l'accession sociale et de gérer la copropriété pourront, s'ils le souhaitent, confier cette mission à une filiale de portage. Cette disposition est l'aboutissement d'un travail que nous avons mené avec Action Logement. L'idée est de permettre la vente en bloc d'un immeuble, les bailleurs sociaux continuant de l'utiliser tandis que la filiale de portage gère la copropriété, le temps que tous les logements aient trouvé un nouveau propriétaire.

Les copropriétés dégradées sont une réalité, aussi bien dans les logements sociaux que dans les logements privés. Au-delà de la prévention, il faut lutter sans relâche contre les copropriétés déjà dégradées ou en train de décliner. Si nous favorisons par la loi l'émergence des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national – ORCOD-IN –, cela relève surtout d'une gestion de projets. Nous avons demandé aux préfets et aux équipes locales de faire la liste des copropriétés dégradées et nous nommons actuellement, avec l'ANAH, un chef de projet pour chaque copropriété, qui accompagnera son renouvellement. Il s'agit de prendre le problème à la racine et d'apporter des solutions réellement efficaces.

Tout comme vous, je constate que le projet de loi ne comporte pas assez d'éléments sur l'outre-mer. Nous avons beaucoup travaillé avec nos collègues du ministère des outre-mer ainsi qu'avec les parlementaires pendant la conférence de consensus. Nous n'avons pas encore atteint le niveau d'ambition qui doit être le nôtre vis-à-vis de l'outre-mer. Je ne doute pas que les débats permettront d'enrichir le texte à cet égard, notamment à l'article 14, relatif aux schémas d'aménagement régional (SAR). Enfin, les dispositions de la loi ESOC permettent d'adapter le code de la construction aux spécificités ultramarines, notamment avec le permis de faire.

Enfin, monsieur Pauget, vous avez évoqué l'augmentation du taux de TVA sur les opérations immobilières dans le secteur du logement social. Celle-ci résulte des discussions que nous avons eues avec les bailleurs sociaux, qui nous l'ont eux-mêmes proposé, lors du projet de loi de finances. Adossée à la réduction des loyers, qui représentera 800 millions d'euros les deux premières années puis 1,5 milliard d'euros, l'augmentation du taux de TVA permettra de diffuser l'effort entre les bailleurs et les sous-traitants.

Nous reviendrons sur le sujet des bailleurs sociaux, et sur les efforts que nous avons consentis pour améliorer l'aide à la construction, avec des mesures qui n'ont jamais été prises jusque-là – livret A, prêt de haut de bilan, prêt à taux fixe, loi MOP – et qui montrent que nous ne les avons aucunement ponctionnés. Aider à la construction et à la rénovation plutôt qu'à la subvention à la sortie, telle est la logique qui sous-tend toute l'action que nous menons sans relâche vis-à-vis des bailleurs sociaux depuis des mois. Tout ce travail, qui ne relève pas de la législation, mais de l'accompagnement, avec notamment la Caisse des dépôts, n'a d'autres buts que d'améliorer sans cesse le paquet financier proposé aux bailleurs sociaux ; on ne le dit jamais, mais un des scandales de ces dernières années est que les bailleurs sociaux aient eu à se financer à des taux très élevés, alors que leurs collègues européens profitaient de financements à taux bas.

Encore une fois, nous avons décidé de revenir sur ce qui se faisait depuis quarante ans – un système d'aides massives à la construction –, en agissant à la fois au niveau des aides aux personnes et des aides à la construction. C'est plus compliqué et cela prend plus de temps, mais c'est plus juste.

TITRE I^{ER} **CONSTRUIRE PLUS, MIEUX ET MOINS CHER**

CHAPITRE I^{ER} **Dynamiser les opérations d'aménagement pour produire plus de foncier constructible**

Avant l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CE2781 de M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation. Le projet de loi propose de nombreuses mesures souhaitées et souhaitables, au service de l'ambition forte affichée au titre I^{er}. Le risque cependant est de favoriser le « construire plus et moins cher », au détriment du « construire mieux ».

L'amendement propose de renvoyer aux principes contenus à l'article 1^{er} de la loi sur l'architecture de 1977 afin de les faire figurer dans les principes généraux du code de l'urbanisme, et de préciser les objectifs de qualité, d'innovation technique et architecturale, de maîtrise des coûts et de pérennité des ouvrages.

En faisant symboliquement entrer la loi sur l'architecture de 1977 dans le code de l'urbanisme, cet amendement ferait valoir la volonté du législateur de réconcilier deux mondes. Il vise aussi à lutter contre l'impression, parfois erronée, que donne le projet de loi à certains défenseurs de la qualité architecturale.

M. Richard Lioger, rapporteur. Cet amendement n'est pas normatif. Par ailleurs, nous ne sommes pas favorables à une mention de la loi de 1977 sur l'architecture dans un chapitre préliminaire du code de l'urbanisme, celui-ci ayant une vocation beaucoup plus large.

Pour notre part, nous proposerons de préciser un certain nombre de textes pour garantir la qualité architecturale, quand bien même il est difficile de donner une définition de celle-ci. Avis défavorable.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Avis défavorable, dans la mesure où cet amendement n'est effectivement pas normatif et qu'il est de surcroît redondant, l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme visant déjà la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de villes. Mais je comprends qu'il faille rassurer sur la volonté du législateur de préserver la qualité architecturale : c'est un objectif que nous partageons.

M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis. Cet amendement ayant été adopté après un débat en commission des affaires culturelles, je le maintiens.

M. Stéphane Peu. Le groupe GDR soutiendra cet amendement. On stigmatise souvent les barres et des tours HLM, mais ces logements correspondent en fait à une très brève séquence historique : ces logements ont été construits entre le début des années 1960 et le milieu des années 1970, caractérisées par une production intensive, à l'aide notamment de la technique dite du chemin de grue. La loi de 1977 a justement marqué une rupture et la fin de cet urbanisme des barres et des tours. Sachant que d'autres aspects du projet de loi peuvent faire craindre un retour à un urbanisme simplifié, avec des architectes relégués au second plan, il est important de se référer à ce texte.

M. Serge Letchimy. Nous sommes dans une époque très « constructiviste » en matière de logement et il y a eu peu de réflexions, d'études et de recherches en matière d'urbanisme ces vingt dernières années. Il me semble bon de mettre en avant dans la loi, au-delà des gains en termes de coût ou de quantité, la nécessaire qualité de l'œuvre.

Mme Danielle Brûlebois. La loi de 1977 sur l'architecture a créé les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Financés par la taxe d'aménagement dans chaque département, les CAUE ont conservé un rôle de conseil sur la qualité architecturale.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CE1723 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Cet amendement vise à définir plus précisément le logement dans la loi, en reprenant la définition formulée par le Haut Comité pour le logement des personnes

défavorisées. Un logement est défini par trois conditions cumulatives : il s'agit d'un espace physique, d'un espace social et d'un espace sécurisé par le droit. L'idée, en arrière-fond, est que le logement est un droit, non une marchandise.

M. Richard Lioger, rapporteur. La définition est peu précise juridiquement, à l'image des termes « se détendre, dormir, manger, recevoir » et « espace sécurisé par le droit » utilisés dans l'amendement.

Par ailleurs, le code de la construction et de l'habitation prévoit des critères précis, permettant de définir les conditions que tout logement doit respecter.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Même avis.

M. Stéphane Peu. Je récusé votre premier argument, les juristes du Haut Comité ayant estimé que cette définition était parfaitement fondée en droit. Définir un droit, ce n'est pas la même chose que définir un bien.

M. Mickaël Nogal. J'ai rencontré le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, qui a évoqué cette volonté d'inscrire le droit au logement en amont du texte. Je pense que cet amendement ne tient pas juridiquement ; j'irais même jusqu'à penser qu'il pourrait être censuré par le Conseil constitutionnel. Pour autant, je ne souhaite pas que le rejet de cet amendement par le groupe La République en Marche soit interprété comme un manque de considération à l'endroit des personnes défavorisées et, plus généralement, de ceux qui ont droit à un logement.

M. Stéphane Peu. Ceux qui connaissent la nature des jugements sur la question de l'habitat insalubre savent que l'absence de définition du logement dans le droit français laisse des marges d'interprétation, qui jouent souvent au détriment des mal-logés.

La commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} (articles L. 312-1, L. 312-2, L. 312-3, L. 312-4, L. 312-5, L. 312-6, L. 312-7, L. 312-8 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : *Projet partenarial d'aménagement et grande opération d'urbanisme*

La commission examine les amendements identiques CE334 de M. Thibault Bazin, CE787 de M. Éric Pauget, CE2470 de M. Denis Sommer, ainsi que l'amendement CE1877 de M. Jean-Luc Lagleize, pouvant être soumis à discussion commune.

M. Thibault Bazin. Pour mettre en œuvre durablement des opérations d'aménagement ambitieuses, au service de projets de territoires et des habitants, il ne faut pas écarter les communes de l'accès à un outil contractuel, potentiellement dérogoratoire au droit commun de l'urbanisme, et plus performant en matière de politiques publiques.

Mon amendement CE334 vise donc à réintégrer les communes comme bénéficiaires. D'autre part, il vise à rectifier, dans le texte, le champ d'application de ce nouvel outil d'aménagement dérogoratoire au droit commun de l'urbanisme, au regard de sa définition telle que précisée dans l'exposé des motifs, soit « la réalisation d'opérations d'aménagement complexes ou d'une certaine ampleur » qui « vise à définir un projet de territoire comprenant des objectifs de production de logements ».

M. Éric Pauget. Mon amendement CE787 vise à réintégrer la commune comme acteur de premier rang des contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA), dans le même esprit que l'amendement de M. Bazin. Mes amendements CE788 et CE790, que nous examinerons plus loin, répondent au même objectif.

Mme Danielle Brulebois. L'amendement CD2470, identique, est défendu.

M. Jean-Luc Lagleize. Mon amendement CE1877, tout comme les amendements CE2595 et CE2596 que nous examinerons un peu plus loin, vise à s'assurer que les projets partenariaux d'aménagement (PPA) comprennent bien des logements et à préciser en ce sens le terme « aménagement », et à faire en sorte que la commune soit signataire de tous les PPA.

M. le président Roland Lescure. Restons-en pour l'instant aux amendements identiques CE334, CE787 et CE2470 et à l'amendement CE1877.

M. Richard Lioger, rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements. Le projet partenarial d'aménagement est un nouveau mode de contractualisation entre l'État et les collectivités, dont il n'est pas pertinent de réduire le champ dans la loi. Ce contrat permettra la réalisation d'opérations dont l'ampleur est significative pour le développement des collectivités locales concernées : production de logements, construction d'équipements publics, accueil d'activités et de commerces. Le caractère complexe de l'opération et son ampleur doivent rester à l'appréciation des signataires du contrat.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Quelle est la philosophie de ces projets partenariaux d'aménagement ? Il s'agit de passer en mode projet sur le terrain et de ne pas créer une énième procédure. Le PPA sera un cadre de discussion pour que tous les acteurs puissent débattre localement, s'entendre et porter un nouveau projet. Notre objectif : donner plus de liberté aux acteurs locaux dans la définition de ce qu'est leur projet d'aménagement, son périmètre, et les instruments de sa mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable aux amendements concernant la définition du PPA.

M. Jean-Luc Lagleize. Monsieur Denormandie, vous parlez de « tout projet d'aménagement » mais j'ose espérer que ce projet de loi, intitulé ELAN, parle également de logement, comme le L de cet acronyme l'indique. Je ne vois pas l'intérêt d'insérer dans cette loi des projets complexes ne comprenant pas de logements. C'était l'objectif de mon amendement : réintroduire du logement.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Mais le A de ELAN désigne l'aménagement... Notre approche consiste à laisser les acteurs locaux le choix de définir le périmètre de leur projet d'aménagement, sans le figer dans la loi.

La commission rejette les amendements identiques CE334, CE787 et CE2470, puis elle rejette l'amendement CE1877.

Elle adopte ensuite les amendements rédactionnels CE988 et CE989 de M. Richard Lioger, rapporteur.

Elle en vient à l'examen des amendements identiques CE788 de M. Éric Pauget, CE887 de M. Thibault Bazin, CE1882 de Mme Emmanuelle Ménard, CE2595 de M. Jean-Luc Lagleize et CE2597 de M. Denis Sommer.

M. Thibault Bazin. L'article 1^{er} traduit la place que vous voulez laisser aux communes dans les PPA. C'est un des sujets importants du projet de loi : développer des projets sans l'aval des communes risque rapidement de poser des problèmes en termes de cohérence des politiques publiques sur les territoires. Il serait contre-productif – et inédit en droit de l'aménagement – d'écarter les communes de l'accès à cet outil contractuel.

Si l'on veut que ce dispositif soit une réussite – et je crois que vous le souhaitez sincèrement – il doit être coconstruit entre les communes, les groupements et l'État. Si tout le monde ne tire pas dans le même sens, jamais on ne pourra mettre durablement en œuvre des opérations d'aménagement ambitieuses. L'amendement CE887 vise à réintégrer les communes comme bénéficiaires de premier rang d'un contrat de projet partenarial d'aménagement, au même titre que leurs groupements.

Mme Emmanuelle Ménard. Il convient que les contrats de PPA puissent être conclus entre l'État et une commune. Les communes ne doivent pas seulement être considérées comme des « partenaires institutionnels et financiers de second rang » mais comme des acteurs privilégiés et compétents. Associer les communes dans les PPA, c'est avoir l'assurance que la production des logements sera intégrée de manière cohérente dans l'urbanisme de la ville. C'est l'objet de mon amendement CE1882.

Contrainte de retourner en séance, je ne pourrai pas défendre mes amendements suivants, mais je le ferai lors de la discussion dans l'hémicycle.

M. Jean-Luc Lagleize. Notre amendement CE2595, dans le même esprit, tend à réintroduire la commune dans le dispositif.

Mme Danielle Brulebois. La commune doit être réintroduite dans les PPA, en raison des compétences structurantes dont elle dispose en matière d'aménagement. C'est l'objet de l'amendement CE2597.

M. Richard Lioger, rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements car les intercommunalités gagnent à être à l'origine des PPA. Par ailleurs, le projet de loi comporte déjà des dispositions qui permettent l'étroite association des communes que vous appelez de vos vœux. L'article 1^{er} indique que les communes concernées sont associées. Son alinéa 13 permet aux communes de proposer qu'une société publique locale ou qu'un acteur privé implanté sur le territoire prenne part à la réalisation des opérations favorisées par le contrat.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Les communes ne sont aucunement écartées puisqu'elles sont associées, ce qui est tout à fait logique.

M. Robin Reda. Je trouve parfaitement incohérent d'écarter les communes comme signataire de ces projets partenariaux tout en réduisant les possibilités de recours au motif qu'ils mettent en péril ces grandes opérations. La commune est le lieu de la démocratie de proximité et de la concertation. Que se passera-t-il si, demain, devant des habitants en réunion publique ou devant son conseil municipal, un maire explique qu'il n'est pas partie prenante à un projet et appelle à s'y opposer ? Cas de figure tout à fait fictif, je vous l'accorde, mais qui montre *a contrario* que la commune doit être une partie prenante de premier plan, car c'est l'échelon où les grands projets seront les plus discutés, débattus et parfois critiqués. Les intercommunalités ne jouissent pas de la même légitimité auprès des habitants pour mener ce travail de concertation de proximité propre à éviter les risques de recours gracieux, voire contentieux.

M. Mickaël Nogal. Arrêtons de faire comme si les communes n'étaient pas partie prenante des intercommunalités ! Le sujet va être largement évoqué dans ce projet de loi. Les communes ne sont pas laissées de côté : elles sont associées, au second rang, ce qui est logique puisque l'État contractualisera avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le groupe La République en Marche votera contre ces amendements.

M. Stéphane Peu. Le terme « associé » ne veut juridiquement rien dire. La seule association juridiquement valide, c'est la signature du contrat. Ici, la commune peut – ou non – être associée. Le monde des agglomérations n'est pas celui des bisounours, vous le savez bien... La majorité d'une ville n'est pas toujours celle de l'agglomération. Je regrette cette régression alors que les lois de décentralisation avaient constitué une réelle avancée en la matière et justement permis d'en finir avec les barres et les tours caractéristiques d'une période où justement on n'associait pas les communes – et encore moins les habitants – à l'élaboration des projets urbains. Et la seule façon d'asseoir juridiquement l'association des communes, c'est de les rendre signataires du PPA.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Quel est notre état d'esprit ? Nous souhaitons faire en sorte que les projets puissent émerger. Deux situations se présenteront : si le projet se limite au périmètre de la commune, l'expérience montre que le PPA ne sera pas forcément utile, les maires disposant déjà des outils. Mais si de grands projets d'aménagement impliquent plusieurs communes, et donc une intercommunalité, le PPA peut être utile. Faut-il alors que toutes les communes soient signataires ? Le projet de loi prévoit que les communes peuvent être signataires de second rang du PPA, mais il n'y a pas besoin qu'elles soient toutes signataires : nous savons qu'il est parfois difficile de mettre tout le monde d'accord sur certains projets d'aménagement. L'EPCI doit avoir le dernier mot. C'est lui qui signe avec l'État.

Pour autant, il ne faut pas vous méprendre, nous ne mettons pas de côté les communes, bien au contraire ! Quand le projet est à l'échelle de la commune, elle le pilote toute seule, sans PPA. Quand il est à l'échelle d'une intercommunalité et que certaines communes ne sont pas désireuses d'avancer dans le même sens que l'intercommunalité – et donc que la majorité des communes –, le PPA doit quand même pouvoir être mis en œuvre.

M. Jean-Luc Lagleize. Tel qu'il est rédigé, l'article permet à un EPCI d'imposer un PPA à une commune. Je vous rappelle que certaines communes, comme Bordeaux ou Toulouse, ont mis en œuvre un PPA sur le seul territoire de leur commune. Je vous rappelle également qu'il y a quelques années, la métropole bordelaise et la commune de Bordeaux n'avaient pas la même gouvernance politique...

Nous souhaitons éviter qu'un EPCI n'impose à un maire un projet d'aménagement, afin que ces projets se développent de manière consensuelle.

M. Éric Pauget. Sur le terrain, ce type de projet ne réussit que si les maires concernés sont associés. La meilleure manière de faire aboutir un projet d'aménagement intercommunal consiste à impliquer tous les maires, quels que soient les clivages politiques. 99 % des intercommunalités ne connaissent d'ailleurs pas de tensions politiques, puisque les maires se sont mis d'accord en amont. Ne pas faire signer les maires, c'est ne pas leur faire confiance et c'est le meilleur moyen de faire échouer le projet !

M. Serge Letchimy. Je peux comprendre votre raisonnement : une majorité doit se dégager pour faire aboutir un PPA et un maire ne doit pas pouvoir bloquer le projet. Mais la rédaction de l'article 1^{er} va beaucoup plus loin et donne l'impression que les compétences communales d'urbanisme – droit des permis, modification des règlements des projets locaux d'urbanisme (PLU) – sont déportées vers les EPCI.

C'est votre état d'esprit et vous êtes majoritaires. Certes, mais la commune – entité démocratique – doit garder sa place au sein des EPCI pour mettre en œuvre les PPA, d'autant plus que les EPCI ont récemment évolué sur le plan de la gouvernance.

M. Stéphane Peu. Sur ces sujets, mon approche est plus pragmatique qu'idéologique. Par ailleurs, je siège depuis de nombreuses années dans une agglomération composée de neuf communes, dans laquelle de nombreux projets d'aménagement intercommunaux ont été menés, qui n'impliquent d'ailleurs jamais toutes les communes, mais seulement trois ou quatre au mieux. Dans mon exemple, nous ne demandons pas que les neuf communes signent le PPA, mais seulement les deux, trois ou quatre concernées, car la commune est le seul échelon où s'exprime la souveraineté populaire directe. Sinon, ou bien le projet sera mené contre une ville et sa population, ou bien il ne se fera pas. Le pragmatisme voudrait donc que la commune soit signataire de premier rang...

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Quand un projet est porté par une intercommunalité, qu'il concerne un certain nombre de communes et que toutes y sont favorables, le PPA ou la grande opération d'urbanisme (GOU) ne sert à rien.

Comment inciter tout le monde à se mettre autour de la table pour discuter ? C'est la question fondamentale. Et comment donner la capacité à un EPCI de devenir un élément décisionnaire là où jusqu'à présent, le pouvoir décisionnaire ne peut être accordé qu'au préfet par le truchement des opérations d'intérêt national (OIN). Nous faisons le pari que, dans certains cas – quand des projets intéressant l'agglomération n'emportent pas l'assentiment de tous –, ce nouveau cadre permettra à l'EPCI d'engager les discussions, d'établir un projet, puis, si tout le monde ne s'accorde pas, d'utiliser la GOU pour lui permettre de mener à bien le projet.

Mais n'allons pas faire de cette disposition une généralité : elle ne vise qu'à répondre à des cas très particuliers, lorsqu'un projet d'intérêt intercommunal n'emporte pas l'adhésion de tous, afin de disposer d'un outil permettant de réunir tout le monde et, si une majorité en est d'accord, à l'intercommunalité de mener à bien le projet. M. Mézard et moi-même l'avons toujours dit et répété : d'une manière générale, le permis de construire reste bien de la seule compétence du maire.

La commission rejette ces amendements.

Elle passe ensuite à l'examen de l'amendement CE1289 de M. Richard Lioger, rapporteur.

M. Richard Lioger, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Nous sommes favorables cet amendement, sous réserve de revoir sa rédaction pour la séance afin d'en faire un article indépendant non codifié, sous la forme d'une disposition transitoire.

M. le président Roland Lescure. Plutôt que de le rectifier maintenant, je suggère au rapporteur de le retirer afin de le retravailler d'ici à la séance.

L'amendement est retiré.

La commission en vient ensuite à l'examen, en discussion commune, de l'amendement CE888 de M. Thibault Bazin et des amendements identiques CE790 de M. Éric Pauget, CE2596 de M. Jean-Luc Lagleize et CE2598 de M. Denis Sommer.

M. Thibault Bazin. L'amendement CE888 vise à rédiger ainsi l'alinéa 11 de l'article 1^{er} : « Art. L. 312-2. – Lorsqu'elles ne sont pas cocontractantes du contrat de projet partenarial d'aménagement au sens de l'article L. 312-1, les communes concernées sont associées à l'élaboration du contrat et en sont signataires, si elles le souhaitent. ».

Nos concitoyens peuvent parfois avoir l'impression que les politiques menées le sont sans leur avis. Or, lorsqu'on est élu maire, on porte un projet pour sa ville. Certes, on se retrouve parfois dans des intercommunalités, mais celles-ci ont beaucoup grandi, jusqu'à atteindre la taille XXL – on le voit dans votre département comme dans le mien, monsieur le ministre. Nous devons être en mesure d'asseoir la légitimité des projets, afin qu'ils ne soient pas vécus comme imposés par les intercommunalités ou l'État. Donner aux communes la possibilité de rester des partenaires de premier plan ne pourra que faciliter l'acceptation des projets par les populations.

M. Éric Pauget. J'ai déjà défendu mon amendement CE790. En quoi cela pose-t-il un problème d'intégrer le maire et de lui faire confiance ? J'y vois plutôt une chance supplémentaire de faire aboutir du projet.

Quelle est la réalité des territoires ? La proximité du maire est un élément déterminant. C'est à lui que la population fait confiance, plus qu'à l'intercommunalité ou aux autres strates administratives. Ne pas associer les maires revient à affaiblir votre projet de loi – dont je partage globalement la philosophie – et à pas se donner les moyens d'aboutir.

Mme Danielle Brulebois. Notre amendement CE2598 vise à associer les communes à l'élaboration du contrat.

M. Richard Lioger, rapporteur. Ces amendements postulent que les communes ne peuvent être cocontractantes du contrat de projet partenarial d'aménagement, ce qui n'est pas le cas. J'y suis donc défavorable.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Je suis également défavorable, mais je tiens à éviter les malentendus. Nous sommes intimement convaincus que les communes et les maires sont au cœur de l'acte de construction et d'aménagement. L'alinéa 11 de l'article 1^{er} ne dit d'ailleurs pas autre chose puisqu'il dispose que « les communes concernées sont associées à l'élaboration du PPA et elles peuvent en être signataires ». Votre amendement est donc satisfait, monsieur Bazin. Nous pouvons préciser «, si elles le souhaitent, » si cela vous semble plus clair.

Par définition, lors de l'élaboration d'un PPA, l'EPCI a l'obligation d'associer les communes. J'entends la remarque de M. Peu sur la valeur juridique du terme « associées ». Nous pouvons y réfléchir pour la séance publique afin d'être plus précis. Mais c'est avant tout une approche « projet » que nous promovons.

Vous soulevez une deuxième interrogation : que se passe-t-il quand certaines communes concernées n'adhèrent pas à un projet d'intérêt intercommunal ? Dans ce cas, nous souhaitons qu'en dernier ressort, l'EPCI vote. C'est le principe de la GOU, qui évitera de passer par le truchement des opérations d'intérêt national (OIN) et autres – on en compte désormais près d'une vingtaine – et laissera le sujet au niveau de l'intercommunalité.

M. Stéphane Peu. D'une certaine manière, M. le secrétaire d'État vient d'éclairer l'intention du Gouvernement : en ne permettant pas aux communes concernées d'être signataires, on offre la possibilité à la majorité d'un EPCI – potentiellement extra-communale – d'imposer un projet d'aménagement à une commune. C'est à mes yeux une faute et une régression au regard des responsabilités acquises par les communes au fil des ans. Mais c'est également une régression démocratique car on risque de faire de l'aménagement contre les habitants.

M. Robin Reda. Encore un mot sur le Grand Paris : la commune de Paris me semble être la seule en France – avec Lyon peut-être – qui peut être cocontractante et signataire d'un PPA.

Mais elle est également membre d'un EPCI – la métropole du Grand Paris – qui compte cent trente et une communes. Si je comprends bien votre rédaction, Paris disposera de tous les leviers : si elle est cocontractante d'un PPA, les cent trente autres communes de la métropole ne pourront pas s'opposer à ce projet ; en revanche, du fait de son poids quasiment majoritaire dans l'EPCI, elle pourrait s'opposer à n'importe quel projet partenarial soutenu par toutes les autres communes de la métropole... Si la gouvernance des EPCI – d'ailleurs soutenue par la loi – ne permet pas une gestion en bonne intelligence des projets partenariaux, les objectifs que vous vous fixez ne pourront être atteints.

M. Hubert Wulfranc. Au-delà de l'aspect démocratique, de telles opérations intercommunales d'aménagement ont forcément des incidences en termes d'équipements publics et, qu'on le veuille ou non, influenceront nécessairement sur toute la vie des communes concernées. Certes, le projet de loi comporte des éléments de réponse, mais ceux d'entre nous qui ont été maire l'ont tous vécu : ces opérations importantes d'aménagement entraînent des charges directes et induites que l'on retrouvera en compétence communale directe. Certes, on est en « mode projet », mais les incidences concrètes en termes de gestion locale n'en seront pas moins irrémédiables !

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Qu'est-ce qu'un PPA ? C'est un projet. Les acteurs du projet se retrouvent autour d'une table et le définissent. Mais l'acte de construction n'est pas du ressort du PPA. Demain, si un PPA concerne une commune qui ne l'aurait pas adopté, l'acte de construction, autrement dit le permis de construire, reste au niveau de la commune. Que se passe-t-il ensuite si le projet est considéré comme d'intérêt intercommunal ? L'acte de construction revient à l'intercommunalité dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme (GOU). Le processus est clairement défini et nous aurons l'occasion d'en discuter dans le cadre des articles suivants. Mais le PPA n'est rien d'autre que la définition d'un projet.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Je perçois mal la différence de fond entre la rédaction soutenue par M. Bazin et le texte du projet de loi... Nous pouvons sans doute trouver une formulation de compromis pour la séance publique.

Ajoutons que, dans certains cas – je parle d’expérience, pour avoir été président d’agglomération durant de longues années –, certaines communes ne voudront pas signer de PPA, mais elles ne s’y opposeront pas pour autant, et n’intenteront aucun recours. Nous le savons tous...

M. Stéphane Peu. Quand c’est chez elles, c’est différent.

M. Thibault Bazin. Nous sommes ici au cœur du débat : quelle vision de l’aménagement veut-on défendre et à qui revient le pouvoir de veto, ou de bénédiction, si j’ose dire, sur un projet ?

Un projet d’aménagement peut générer des nuisances et des besoins en nouveaux équipements. Souhaite-t-on que les communes qui le souhaitent soient cosignataires ? Auquel cas, si le projet ne leur convient pas, il n’y a pas de projet. C’est clairement notre philosophie, mais j’ai bien compris que ce n’était pas la vôtre, monsieur le ministre, puisqu’en cas de désaccord, vous souhaitez qu’un vote de l’EPCI permette de trancher. Pour notre part, nous souhaitons que ceux qui ont la légitimité pour définir le projet sur leur ban communal, autrement dit les maires et leurs conseils municipaux, puissent garder le dernier mot. Ce point de désaccord fera sans aucun doute l’objet de nouveaux débats en séance.

M. Richard Lioger, rapporteur. Vous avez parfaitement bien résumé les choses : nous souhaitons que les projets se développent ; vous tenez absolument à mettre des barrières...

M. Thierry Benoit. Si on commence dans la caricature dès le début du texte, cela promet !

M. Stéphane Peu. Peut-on nous épargner ce genre d’arguments ? Je ne connais pas l’histoire de tout un chacun ici, mais, pour ce qui me concerne, j’ai été élu à l’urbanisme et au logement pendant vingt ans, et je sais que, sans villes volontaires, il n’y a aucun projet qui tienne. Et si un projet leur est imposé par une structure qui n’a pas leur légitimité, soyez sûrs qu’on lui mettra tous les bâtons dans les roues possibles. Pour faire, il faut que les villes soient signataires.

M. Richard Lioger, rapporteur. Mais elles peuvent l’être...

La commission rejette successivement l’amendement CE888, puis les amendements identiques CE790, CE2596 et CE2598.

Elle se saisit ensuite de l’amendement CE249 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Cet amendement tourne autour du même sujet, mais il a le mérite d’être plus clair, puisqu’il propose que les communes soient obligatoirement signataires du PPA.

M. Richard Lioger, rapporteur. J’y suis défavorable car la GOU ne peut être créée sans arrêté du préfet de département.

La commission rejette l’amendement.

Elle se saisit ensuite de l’amendement CE990 de M. Richard Lioger, rapporteur.

M. Richard Lioger, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Cet amendement que vous dites rédactionnel est en lien avec les amendements CE991 et CE992 qui vont suivre ; et même s'il n'introduit pas de modification majeure sur le fond, il rend la disposition beaucoup moins lisible quant aux différentes catégories de signataires. Nous demandons le retrait de cet amendement ; faute de quoi, nous y serons défavorables.

M. Richard Lioger, rapporteur. Je le maintiens.

La commission adopte l'amendement.

Puis, contre l'avis du Gouvernement, elle adopte l'amendement CE991 de M. Richard Lioger, rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE987 de M. Richard Lioger, rapporteur.

M. Richard Lioger, rapporteur. Cet amendement vise à préciser que les sociétés d'économie mixte (SEM) peuvent être signataires d'un projet partenarial d'aménagement.

M. Stéphane Peu. Pourquoi exclure les sociétés publiques locales (SPL) ?

M. Richard Lioger, rapporteur. Vous avez raison. De même, les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) pourraient être incluses. Je propose de rectifier l'amendement en remplaçant les mots « toute société d'économie mixte » par « tout établissement public local ».

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement tel qu'il vient d'être rectifié.

Elle passe ensuite à l'examen de l'amendement CE2236 de M. François Pupponi.

M. Serge Letchimy. Si les EPL peuvent signer des PPA, pourquoi les communes ne le pourraient-elles pas ? Par définition, un établissement public local est un outil intercommunal ou communal. Autrement dit, l'outil peut signer, mais pas son patron ! Si, dans le cadre d'un PPA, vous prenez l'initiative de grands projets – que vous appelez GOU –, vous avez la possibilité de transférer les droits du sol directement à l'intercommunalité. Tout cela me semble un peu paradoxal. C'est pourquoi nous proposons que les opérateurs HLM soient également signataires des PPA.

M. Richard Lioger, rapporteur. Le paradoxe, c'est que je suis favorable à votre amendement !

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Mon avis est favorable. Mais je vous ferai remarquer que les EPL ne sont pas mieux traités que les maires puisque ces derniers ont également la possibilité de signer les PPA...

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE992 de M. Richard Lioger, rapporteur.

Elle en vient ensuite à l'examen en discussion commune de l'amendement CE1299 de M. Richard Lioger, rapporteur, et des amendements identiques CE889 de M. Thibault Bazin et CE2599 de M. Denis Sommer.

M. Richard Lioger, rapporteur. Après l'alinéa 13 de l'article 1^{er}, mon amendement CE1299 vise à insérer l'alinéa suivant : « lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement susceptible d'être qualifiée de grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3, il en précise les dimensions et les caractéristiques. »

M. Thibault Bazin. Notre amendement CE889 est similaire, à ceci près qu'il parle d'opération « susceptible de relever de la qualification de grandes opérations d'urbanisme ». Mais surtout, nous souhaitons que soient précisés le périmètre, la durée, le calendrier et le plan de financement de ces opérations, afin que le PPA soit mieux défini.

Mme Danielle Brulebois. Notre amendement CE2599 vise également à mentionner le périmètre, la durée, le calendrier et le plan de financement de ces opérations.

M. Richard Lioger, rapporteur. Attaché à mon amendement CE1299, je ne peux qu'être défavorable aux amendements CE889 et CE2599.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Les trois amendements répondent exactement au même objectif : il s'agit que la grande opération d'urbanisme (GOU) soit précisée dans le cadre d'un PPA.

La différence vient du degré de développement, plus détaillé dans les amendements CE889 et CE2599. Ce projet de loi visant à édicter les grands principes, à charge pour les parties prenantes consultées puis signataires de définir elles-mêmes les caractéristiques des opérations, le Gouvernement préférera l'amendement CE1299 aux amendements CE889 et CE2599, même si nous en partageons totalement l'esprit.

M. Stéphane Peu. Je soutiens quant à moi la proposition de M. Bazin. Certes, je comprends l'esprit des projets partenariaux mais le fait que l'installation d'une ZAC communautaire – procédure qui a ses vertus, car elle « permet de faire », comme on dit – soit soumise à la condition préalable d'un plan de financement et d'un calendrier prévisionnels a tout de même permis d'éviter quelques catastrophes financières aux collectivités et, du même coup, aux contribuables. Il ne me semble donc pas inutile de définir *a priori* le financement et le calendrier de ces projets.

La commission adopte l'amendement CE1299.

En conséquence, les amendements CE889 et CE2599 tombent.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE2773 du rapporteur et CE250 de M. Stéphane Peu.

M. Richard Lioger, rapporteur. L'amendement vise à préciser qu'une GOU requiert l'engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité ou d'un EPCI pilote en substituant les mots « et d'une collectivité ou d'un » aux mots « et de la collectivité ou l' » à l'alinéa 16 de l'article.

M. Stéphane Peu. L'amendement CE250 vise à préciser que cet engagement conjoint implique également les communes concernées.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Avis favorable au premier amendement, défavorable au second.

La commission adopte l'amendement CE2773.

En conséquence, l'amendement CE250 tombe.

La commission passe à l'amendement CE2774 du rapporteur.

M. Richard Lioger, rapporteur. Là encore, cet amendement vise, en remplaçant une référence, à expliciter le fait qu'une GOU requiert l'engagement conjoint de l'État et d'une collectivité ou d'un EPCI pilote.

Suivant l'avis favorable du Gouvernement, la commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE335 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Nous en arrivons au transfert à la présidence de l'EPCI de la compétence de délivrance des permis de construire, d'aménager et de démolir dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme. Le projet de loi prévoit que ne soit recueilli que l'avis des communes incluses dans le périmètre d'une opération avant la délibération portant création d'une GOU, et que l'État puisse passer outre l'éventuel avis défavorable de l'une de ces communes, voire user d'un pouvoir de substitution d'office permettant à une intercommunalité de prendre la main sur les équipements publics relevant d'une compétence communale. Convenez qu'il ne s'agit pas d'un sujet mineur !

Selon nous, un tel pouvoir de tutelle de l'État ou d'un EPCI sur les communes est inacceptable à plusieurs titres : il porte atteinte au pouvoir de libre administration des collectivités locales et entraîne des transferts automatiques de compétences entre communes et intercommunalités. Nous proposons donc par cet amendement d'adapter le régime des GOU conformément au principe de libre administration, de rétablir les communes dans leur rôle d'acteur principal des grandes opérations d'urbanisme en soumettant ces opérations à leur accord préalable – et non à leur simple avis – et, ce faisant, de faire en sorte que les conditions d'un transfert de compétences soient débattues.

M. Richard Lioger, rapporteur. Au risque de me faire reprendre comme tout à l'heure, je répondrai que votre amendement tend à bloquer les grandes opérations d'urbanisme qui ne recueilleraient pas l'accord de l'ensemble des communes concernées. Je suis d'avis qu'il faut s'en tenir à la simple consultation des communes comme le prévoit le projet de loi. La disposition proposée, que le ministre a rappelée, ne méconnaît pas le principe de libre administration des collectivités, dans la mesure où elle répond à l'objectif d'intérêt général d'assurer l'aménagement cohérent d'une zone précisément délimitée où, en cas d'avis défavorable de l'une des communes se trouvant dans ce périmètre, la qualification de GOU est décidée par le préfet, ce qui laisse à l'État le soin d'apprécier l'existence de cette nécessité. Avis défavorable.

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. Avis défavorable pour les mêmes raisons.

M. Stéphane Peu. En toute franchise, il s'agit là d'une mesure très grave qui provoquera un retour aux années 1950 et 1960 – nos territoires portent encore de nombreux stigmates de la façon de faire de cette époque. La cité des 4 000 à La Courneuve, par exemple, fut une opération d'urbanisme d'État dont la ville doit aujourd'hui encore se débrouiller ; je pourrais citer des dizaines d'autres opérations d'urbanisme autoritaire d'État de même nature en Seine-Saint-Denis, dont souffrent encore des villes et des habitants. Rétablir cette méthode s'apparente à une régression totale. Je ne comprends pas que l'on ne puisse pas tirer les enseignements de l'histoire et de ce qui, sur nos territoires, a été fait de pire en matière d'urbanisme pour éviter de le reproduire.

M. Richard Lioger, rapporteur. Je connais moi aussi ce territoire, ayant vécu les vingt premières années de ma vie à Saint-Denis : j'ai connu, à la Porte de Paris, les bidonvilles où vivaient des Portugais qui, à l'époque, arrivaient en nombre en France. Les opérations d'urbanisme que vous évoquez répondaient alors à une urgence : il fallait loger ces populations. Vous feignez d'ignorer que l'urbanisme et l'architecture ont considérablement évolué depuis. Il serait inimaginable aujourd'hui d'envisager de grandes opérations d'urbanisme telles que celles auxquelles appelait Le Corbusier – par exemple raser le Grand Paris... (*Rires.*)

M. Robin Reda. Nous voilà enfin sur la bonne voie !

M. Richard Lioger, rapporteur... le Grand Palais, pardon pour le lapsus, et le remplacer par des tours. L'époque a changé.

M. Mickaël Nogal. La qualité d'une opération ne dépend pas de l'échelon auquel elle est décidée. Certaines ZAC ou OIN fonctionnent très bien, d'autres pas, et il en ira de même pour les GOU. Je ne suis donc pas d'accord avec l'argument de M. Peu.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. Les opérations d'État, ou OIN, prévues par le droit existant, fleurissent un peu partout : je l'ai dit, il en existe une vingtaine environ. Le principe qui inspire la GOU consiste précisément à montrer que ces opérations ne font pas sens : lorsqu'un projet est bloqué, il est nettement préférable d'en discuter au niveau de l'intercommunalité qu'à celui de l'État dans le cadre de l'OIN. En clair, plutôt que de favoriser les OIN à tout va comme ce fut le cas ces dernières années, nous proposons que les décisions soient prises au plus près du niveau territorial où le projet est susceptible d'être débloqué, c'est-à-dire au niveau de l'intercommunalité, plutôt qu'à celui de l'État.

M. Stéphane Peu. À ceci près que la décision peut être prise contre l'avis des communes concernées ! Je ne connais aucun exemple d'opération d'aménagement ayant recueilli l'assentiment des communes qui se soit traduit par un fiasco comparable à ceux liés aux grandes opérations d'urbanisme d'État conduites en Seine-Saint-Denis. Je me souviens de l'époque où l'on commençait à aménager la Plaine-Saint-Denis, après la construction du Stade de France : Jack Ralite, alors maire d'Aubervilliers, appelait à inventer un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales sous la forme d'un tandem, mais, ajoutait-il, où les deux coureurs ne seraient pas l'un devant l'autre mais côte à côte...

M. Éric Pauget. Cela s'appelle un pédalo !

M. Stéphane Peu. Je trouvais l'image très belle, comme souvent avec Jack Ralite. C'est à cela qu'il faut tendre, plutôt que de revenir aux années soixante.

La commission rejette l'amendement.

M. le président Roland Lescure. En une heure, chers collègues, nous avons examiné 51 amendements. Nous sommes un peu au-dessus de la vitesse limite en ville, mais nettement au-dessous la vitesse autorisée à la campagne... À ce rythme, nous siégerons jusqu'à la nuit de samedi à dimanche – et encore n'avons-nous pas encore abordé les sujets les plus coriaces. Je vous encourage donc à accélérer les débats.

*

Informations relatives à la commission

La commission s'est saisie pour avis du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (n° 904). Cette saisine pour avis porte les articles relatifs au contrat d'apprentissage (articles 7, 8, 9 et 12) et au financement de la formation professionnelle (articles 17, 18 et 19).

Elle a nommé Mme Graziella Melchior comme rapporteure pour avis sur ce projet de loi.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 15 mai 2018 à 16 h 30

Présents. – M. Damien Adam, M. Patrice Anato, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Thierry Benoit, Mme Barbara Bessot Ballot, Mme Anne Blanc, M. Éric Bothorel, M. Jean-Claude Bouchet, Mme Anne-France Brunet, M. Sébastien Cazenove, M. Anthony Cellier, M. Dino Cinieri, Mme Michèle Crouzet, M. Yves Daniel, M. Rémi Delatte, M. Michel Delpon, M. Nicolas Démoulin, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Julien Dive, Mme Stéphanie Do, Mme Christelle Dubos, M. José Evrard, M. Daniel Fasquelle, Mme Véronique Hammerer, Mme Christine Hennion, M. Guillaume Kasbarian, M. Jean-Luc Lagleize, Mme Laure de La Raudière, Mme Célia de Lavergne, Mme Marie Lebec, Mme Annaïg Le Meur, M. Roland Lescure, M. Serge Letchimy, Mme Monique Limon, M. Richard Lioger, Mme Emmanuelle Ménard, M. Jean-Baptiste Moreau, M. Mickaël Nogal, Mme Valérie Oppelt, M. Éric Pauget, Mme Anne-Laurence Petel, M. Stéphane Peu, M. Benoit Potterie, M. François Pupponi, M. Jean-Bernard Sempastous, M. Denis Sommer, Mme Huguette Tiegna, M. André Villiers

Excusé. – M. Grégory Besson-Moreau

Assistaient également à la réunion. – M. Thibault Bazin, M. Jean-Yves Bony, M. Jean-Louis Bricout, Mme Danielle Brulebois, M. Fabrice Brun, M. Lionel Causse, M. Vincent Descoeur, M. Olivier Gaillard, M. Raphaël Gérard, M. Fabien Lainé, M. Christophe Lejeune, Mme Jacqueline Maquet, Mme Sandra Marsaud, M. Jean-Paul Mattei, M. Alain Perea, M. Robin Reda, Mme Laëtitia Romeiro Dias, M. Cédric Roussel, Mme Sabine Rubin, Mme Frédérique Tuffnell, M. Jean-Pierre Vigier, M. Guillaume Vuilletet, M. Hubert Wulfranc