

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (n° 195) (*Mme Audrey Linkenheld, rapporteure*) 2
- Information relative à la commission 30

Jeudi

20 septembre 2012

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 19

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Présidence
de M. François Brottes
Président



La commission a examiné du **projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (n° 195) sur le rapport de Mme Audrey Linkenheld.**

M. le président François Brottes. Je vous propose de saisir la délégation aux outre-mer sur le projet de loi de régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

J'ai par ailleurs demandé à M. Jean Grellier de compléter son rapport sur l'industrie par un diagnostic de l'état de la filière sidérurgique française. D'autres députés peuvent participer à ces travaux.

La Commission examine ensuite, sur le rapport de Mme Audrey Linkenheld et après engagement de la procédure accélérée, le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (n° 195).

M. le président François Brottes. Je veux tout d'abord remercier Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement : sa présence n'était pas obligatoire, et nous y sommes donc d'autant plus sensibles. Lors de la précédente Législature, les ministres ne faisaient pas tous cet effort.

Je vous indique, par ailleurs, que vingt-deux amendements, issus de tous les groupes, ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. C'est le cas, notamment, de tous ceux renforçant l'obligation de construction de logements sociaux pour les communes, car ils constituent une aggravation de la charge publique. Et c'est le cas aussi des amendements créant un système de baux emphytéotiques avec décote pour les dépendances du domaine privé de l'État.

M. Michel Piron. Je ne comprends pas comment l'utilisation du bail emphytéotique, qui permet de conserver la propriété d'un terrain à l'État, peut être considérée comme de nature à occasionner une perte de ressources publiques. M. le président de la commission des finances n'aurait-il pas confondu explication et commentaire ?

M. le président François Brottes. Je lui demanderai des précisions et vous en ferai part dès que je les aurai.

M. Daniel Goldberg. Il serait bon que la commission des finances prenne contact avec les parlementaires dont les amendements sont déclarés irrecevables.

M. le président François Brottes. C'est au président de la commission concernée qu'il incombe d'informer les parlementaires de ces décisions. Je laisse maintenant la parole à Mme la ministre pour nous présenter ce projet de loi avant que nous ne commençons la discussion du texte.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Je résumerai très brièvement les enjeux de ce projet de loi.

Il s'agit, d'abord, de renforcer les obligations créées par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de 2000 – loi SRU – en portant de 20 % à 25 % la proportion minimale de logements sociaux par commune ; les communes où la situation du logement n'est pas tendue pourront toutefois échapper à cette obligation.

Le projet de loi rend également possible la cession du foncier public – de l'État ou de ses opérateurs – avec une forte décote pouvant aller jusqu'à la gratuité.

Enfin, deux dispositions permettent, l'une d'assurer la cohérence, à l'issue du débat en cours, entre les contrats de développement territorial – CDT – et le schéma directeur de la région Île-de-France – SDRIF – et de retarder la date à laquelle les CDT devront avoir été signés, l'autre de transformer le statut de la SOGINORPA. La Société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais assure en effet une véritable mission de service public et cette modification, suggérée par plusieurs groupes du Sénat, lui permettra d'engager une rénovation de son vaste patrimoine immobilier.

Voilà l'économie générale du projet de loi ; la question du logement est bien sûr infiniment plus vaste – refonte de la loi de 1989, encadrement des loyers, gestion des copropriétés dégradées, réforme du système d'attribution, questions d'urbanisme... – et un nouveau texte vous sera proposé au printemps. Nous pourrions alors y intégrer les propositions des parlementaires.

Beaucoup d'entre vous, je le sais, se préoccupent particulièrement de la question des marchands de sommeil. Il y a là de véritables scandales – certains élus n'ont d'autre recours que d'utiliser l'atteinte à l'image de la commune pour mettre en cause ces propriétaires –, mais y apporter des solutions se révèle juridiquement très délicat, car le droit de propriété est très protégé. Nous y travaillons, avec le Conseil d'État.

M. le président François Brottes. Je vous remercie. Je laisse maintenant la parole à Mme la rapporteure.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Je vous remercie d'être venus nombreux ce matin, alors que les journées d'hier et d'avant-hier étaient déjà chargées. Je remercie aussi tous ceux qui ont montré leur intérêt pour ce projet de loi et m'ont accompagnée pour les nombreuses auditions que j'ai menées. Je remercie enfin les administrateurs de l'Assemblée, qui ont travaillé jour et nuit d'arrache-pied sur ce texte. Nous aurions tous aimé disposer de plus de temps, mais l'urgence sociale exige des réponses rapides : nous connaissons tous la gravité de la crise du logement.

En donnant la priorité à la propriété et à l'investissement locatif, les actions menées ces dernières années n'ont manifestement pas permis de réduire les inégalités. Nous voulons aujourd'hui mettre en place un modèle social différent, plus juste et plus universel.

Je veux saluer le travail réalisé lors de la Législature précédente par le groupe socialiste. Tous les sujets abordés par leurs propositions de loi ne figurent pas dans ce texte, et c'est vrai qu'il est difficile de ne pas aborder la rénovation des logements ou l'encadrement des loyers dans le parc privé, mais nous devons nous concentrer ici sur les réponses immédiatement applicables. Madame la ministre, vous nous avez indiqué votre feuille de route : il y aura très rapidement une deuxième étape, avec le projet de loi de finances, et une troisième, avec un projet de loi au printemps 2013. Les auditions que nous avons menées nous ont montré l'intérêt et l'impatience de tous ceux qui sont concernés par le sujet, et nous nous réjouissons tous des rendez-vous qui nous attendent.

Au-delà de quelques nuances, la majorité présidentielle est très satisfaite des deux dispositions principales de ce texte, qui marquent la mise en œuvre d'engagements pris par le Président de la République.

Le titre I^{er} tend à mobiliser le foncier public pour construire davantage de logements sociaux : après le lancement d'un premier programme en 2008, nous voulons être plus rapides et plus efficaces, notamment en modifiant les conditions de décote. Il s'agit là d'un arbitrage très important en faveur du logement social. Je souligne que cet effort s'inscrit dans une politique rigoureuse de maîtrise des finances publiques.

Pour ma part, je proposerai le rétablissement du principe de la décote tel qu'il figurait dans le projet de loi initial : il doit en effet demeurer un instrument vertueux, en incitant les communes à construire des logements au plus près des besoins locaux, en particulier des logements très sociaux là où c'est nécessaire.

Lors des auditions, nous avons également constaté qu'il était indispensable de renforcer le contrôle et l'évaluation des opérations de construction.

Nous proposerons aussi d'étendre la liste des bénéficiaires du dispositif à certains opérateurs privés, qui peuvent aujourd'hui également construire du logement social.

Nous proposerons enfin de renforcer la lutte contre la spéculation et de mieux encadrer les cas où les logements prévus ne seraient pas réalisés, ou le seraient partiellement seulement, pour préserver au mieux les intérêts de l'État et des établissements publics.

Le titre II porte sur le renforcement de la mixité sociale, dont nous savons bien qu'elle ne résulte pas naturellement du jeu de l'offre et de la demande. Pour reprendre les mots de M. Apparou, la mixité sociale doit jouer dans les deux sens : des amendements permettront de promouvoir une réelle mixité sociale sur tous les territoires.

Le Sénat a judicieusement introduit un système de plafonds pour les prêts locatifs sociaux et de planchers pour les logements très sociaux. Je vous proposerai d'étendre ce principe de plafonds et de planchers à un nombre plus important de communes, notamment à celles aujourd'hui couvertes par un programme local de l'habitat (PLH).

Je vous proposerai également la réalisation d'un inventaire spécifique des modes de financement des logements sociaux réalisés depuis l'adoption de la loi SRU.

Avec ce projet de loi, qui sera sans doute encore amélioré par la représentation nationale, nous enclenchons la mobilisation générale en faveur du logement dont vous avez, madame la ministre, esquissé les contours ces derniers jours. Relèvement du plafond du livret A, lutte contre la vacance des logements et réforme de la fiscalité foncière, lutte contre l'habitat indigne que vous avez évoquée, ouverture du chantier de la rénovation thermique : les sujets sont nombreux et nous aurons l'occasion de tous les évoquer.

Aucun engagement du Président de la République ne sera oublié : un amendement permettra notamment d'engager la discussion sur la règle dite des « trois tiers bâtis », qui consiste à favoriser, dans les opérations de construction de logements, un tiers de logements sociaux, un tiers de logements intermédiaires et un tiers de logements libres. J'espère donc que ce projet de loi pourra faire l'objet d'un soutien le plus large possible.

M. le président François Brottes. Je vous remercie et je passe maintenant la parole aux représentants des groupes.

M. François de Mazières. Madame la ministre, nous partageons votre inquiétude au sujet du logement – le ralentissement est effectivement spectaculaire – et notamment du logement social. Mais les mesures que vous proposez risquent en réalité d'entraver les efforts accomplis par les collectivités territoriales.

S'agissant de la cession gratuite du foncier public, la liste de terrains que vous nous avez communiquée était aberrante, et vous l'avez d'ailleurs tout de suite retirée. Mais sur quelle liste doit-on aujourd'hui travailler ?

Ensuite, l'idée selon laquelle les terrains devraient être cédés gratuitement si la totalité des logements qui y seront construits sont des logements sociaux n'est pas réaliste. S'ils n'ont plus aucun intérêt à céder leurs terrains, les ministères ne les céderont plus. Nous pensons, nous, que la décote devrait être plafonnée à 50%. De plus, dans un moment de

difficultés budgétaires, mieux vaudrait conclure des baux emphytéotiques. L'État ferait ainsi un effort en faveur du logement social sans perdre la propriété de ses terrains. Enfin, les délais de vente, trop longs, ne permettent pas de réaliser les opérations en temps utile.

J'en viens au titre II du projet. Nous considérons, pour notre part, que la loi SRU a été utile et que les maires ont fait des efforts. Aussi plutôt que de les sanctionner toujours plus sévèrement, mieux vaudrait les encourager. Relever de 20% à 25% le pourcentage exigé de logements sociaux et quintupler le montant des pénalités en cas de carence, c'est imposer à de nombreuses communes des charges disproportionnées. Vous ne l'ignorez d'ailleurs pas, car des élus de tous bords, y compris de l'actuelle majorité, alertent sur le sujet. Les mesures prévues n'auraient d'ailleurs vraiment de sens que si l'État abondait comme il convient les crédits du logement social. L'étude d'impact évalue à 2,7 milliards d'euros le montant nécessaire pour la période 2014-2016. En disposera-t-on ?

Tous les spécialistes estiment qu'on est en mesure de construire 100 000 logements par an. Faudra-t-il donc, pour tenir l'objectif fixé, recourir aux promoteurs privés ou pourra-t-on compter sur des financements complémentaires ?

Le dispositif prévu créera de dramatiques effets de seuil pour les collectivités. Celles-ci n'auront d'autre solution que d'augmenter la fiscalité ou bien de ralentir leur effort de construction pour qu'il soit tout entier consacré au logement social.

Alors que notre ambition à tous est de parvenir à une plus grande mixité sociale dans l'habitat, céder gratuitement les terrains à la condition qu'on y construise 100% de logements sociaux risque d'aboutir à l'effet inverse, notamment dans les communes où il n'y a que peu de foncier disponible. Là où se trouvent les rares terrains disponibles, on aura 100% ou presque de logements sociaux alors que nous nous efforçons aujourd'hui de les répartir dans tous les quartiers.

Ce projet de loi fait aussi l'impasse sur certains sujets, comme celui des logements militaires, qui ne sont absolument pas pris en compte dans les calculs au titre de la loi SRU. Dans une commune comme la mienne, ils sont pourtant extrêmement nombreux. Ce problème sera-t-il réglé ?

Enfin, toute politique de relance de la construction devrait viser toutes les formes de logement, et pas seulement le logement social. C'est en effet le parcours résidentiel qui importe. Il faudrait prévoir des mesures pour favoriser l'accession à la propriété et aider les primo-accédants.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas ce projet de loi.

Mme Annick Lepetit. Ce texte, attendu, répond aux deux grands problèmes du logement aujourd'hui en France : le manque de terrains à construire, notamment dans les zones denses, qui explique pour partie l'envol des prix, et la pénurie de logements sociaux, tout particulièrement pour nos concitoyens aux revenus les plus faibles.

Il reprend deux engagements forts du Président de la République : la cession de terrains publics avec une importante décote, pouvant aller jusqu'à 100%, pour construire des logements sociaux et le renforcement des dispositions de l'article 55 de la loi SRU – relèvement de 20 à 25% du pourcentage de logements sociaux exigés et quintuplement des pénalités.

Ce texte met aussi les municipalités face à leurs responsabilités. Nous avons souvent eu à combattre ici la volonté de la précédente majorité de tout faire pour échapper à la loi SRU. Et certains propos tenus à l'instant montrent d'ailleurs que l'opposition

d'aujourd'hui s'inscrit dans les pas de la majorité d'hier... Le logement social et ceux qui y vivent ont trop souvent été stigmatisés.

Si la situation du logement s'est autant aggravée dans notre pays, c'est aussi la conséquence de la politique menée ces dix dernières années par l'État. Ce texte, qui marque une vraie rupture, constitue une première étape dans la refondation nécessaire de la politique du logement.

Les députés de la majorité sont heureux que des propositions qu'ils formulaient depuis longtemps figurent enfin dans un projet de loi. Le Gouvernement commence aujourd'hui par ce qui est le plus urgent, à savoir créer les leviers nécessaires pour construire davantage de logements accessibles au plus grand nombre. Nous proposerons des amendements visant à rendre les dispositions du texte encore plus efficaces.

Certains de nos amendements ont, hélas, été déclarés irrecevables au titre de l'article 40. Ils auraient pourtant permis d'accentuer l'effort de construction et de mixité sociale. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Madame la ministre, le Gouvernement peut compter sur une majorité aussi solidaire qu'exigeante pour l'épauler dans sa lourde tâche.

M. Jean-Christophe Fromantin. Le caractère crucial de la question du logement nous fait obligation de tenir un débat à la hauteur de l'enjeu et de l'aborder dans un esprit constructif.

Les dispositions du titre I^{er} du texte n'auront que peu d'incidence dans les zones denses, où la situation est pourtant la plus tendue. Dans ma commune, par exemple, il n'y a pas de foncier disponible appartenant à l'État : moins de 200 m² de délaissés !

En outre, le texte ne traite que des stocks, pas des flux. Or, le problème du logement social ne pourra être entièrement réglé si l'on ne travaille pas parallèlement sur les critères d'attribution et l'ensemble de la chaîne du logement, y compris les logements intermédiaires et les logements en accession, et si l'on ne met pas à contribution le monde HLM qui pourrait mettre sur le marché certains de ses actifs et ainsi trouver des sources de financement complémentaires. C'est une telle dynamique qu'il faudrait enclencher pour ouvrir l'accès au logement locatif social à un plus grand nombre.

Alors que nous sommes à la veille d'un acte III de la décentralisation, une même toise ne peut valoir partout. Le critère de 25% devrait être modulé à l'aune des réalités de chaque territoire. Toutes les communes ne partent pas du même point pour viser l'objectif de 20% aujourd'hui, de 25% demain. J'espère que l'on parviendra à contractualiser avec l'État, de façon que soit effectivement prise en compte la situation particulière de chaque commune. Quatre critères me semblent devoir être retenus : la disponibilité foncière, le taux de renouvellement du bâti, le rythme moyen de préemption et la valeur du foncier. Dans une commune comme la mienne, en dépit d'une excellente entente avec le préfet sur les préemptions possibles, le rythme moyen est extrêmement faible car, dans deux cas sur trois, le prix du foncier et de l'immobilier empêche de monter les opérations. Si demain on rend encore plus rigide la répartition entre PLAI, PLS, PLUS dans les programmes, les marges de manœuvre seront encore plus étroites et l'équilibre économique des opérations sera encore plus difficile à atteindre.

Enfin, les logements sont aujourd'hui comptabilisés au titre de la loi SRU indépendamment de leur taille. Un logement d'une pièce l'est de la même façon qu'un de quatre pièces ! Je souhaiterais, et j'ai déposé des amendements en ce sens, qu'on prenne plutôt en compte une unité logement, de 20 ou 25 m² par exemple. En effet, le mode de calcul actuel

incite à construire plutôt de petits logements, pour atteindre plus vite l'objectif assigné. Si un logement de quatre pièces comptait pour trois ou quatre unités logement, nous ne serions plus pénalisés lorsque nous construisons des logements familiaux.

Il faudra également veiller à ce que les crédits mis à disposition par l'État ou par les collectivités ne servent pas à acheter du foncier au détriment du nombre de logements. Acheter des terrains quel qu'en soit le prix ne favoriserait pas la production de logements.

On ne peut non plus faire abstraction de l'échelle à laquelle s'opèrent les calculs. À Paris, plusieurs arrondissements ne comptent pas le pourcentage requis de logements sociaux, mais la mutualisation à l'échelle de la commune, tant en matière de renouvellement du bâti que de disponibilité foncière, donne des marges de manœuvre supplémentaires. L'incidence sur les pénalités n'est pas du tout la même que dans une commune comme la mienne.

À ce sujet, pourriez-vous nous rassurer sur l'assiette qui sera retenue pour l'évaluation des dépenses de fonctionnement, sachant que le prélèvement et sa majoration sont aujourd'hui limités à 5%, demain à 10%, de ces dépenses ? Tiendra-t-on compte des contributions versées au FSRIF – Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France – ou au FPIC – Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales ? Tiendra-t-on compte également du FNGIR, mécanisme mis en place pour assurer la neutralité de la réforme de la taxe professionnelle et qui, dans une commune comme la mienne, représente environ un tiers du budget ? Il faudrait être sûr que nous ne paierons pas de pénalités sur des pénalités !

Mme Michèle Bonneton. Je remercie tout d'abord Mme la ministre de nous faire l'honneur de sa présence.

Ce projet de loi témoigne de la volonté du Gouvernement de mobiliser toutes les énergies en faveur du logement social. Alors qu'il manque un million de logements dans notre pays, nos concitoyens attendent des mesures rapides. Ce texte constitue un premier volet dans un plan beaucoup plus vaste, comme l'a dit la ministre.

Les dispositions du titre I^{er} devraient permettre de répondre, en partie, à la pénurie de foncier. Le relèvement de 20% à 25% du seuil minimal de logements sociaux exigés dans les communes d'au moins 3 500 habitants va également dans le bon sens. Nous souhaiterions d'ailleurs que ce seuil de 3 500 habitants soit abaissé dans certains cas. Enfin, les dispositions relatives au Grand Paris redonnent aux collectivités locales franciliennes la maîtrise du projet de restructuration de l'agglomération.

La cession de terrains appartenant à l'État ou à de grandes entreprises publiques, éventuellement à titre gratuit, permettra de relancer rapidement, du moins l'espérons-nous, la construction de logements sociaux et très sociaux. Nous saluons à sa juste mesure cet effort exceptionnel. Exiger que, dans le décompte des logements sociaux, la part des PLS ne dépasse pas 30% nous paraît aussi aller dans le bon sens. Nous avons déposé un amendement afin d'abaisser encore cette proportion, afin de satisfaire la demande de logements véritablement sociaux.

Il était indispensable de renforcer les dispositions de la loi SRU et nous approuvons les orientations proposées. Nous souhaiterions, sur certains points, aller plus loin. Tel sera le sens de nos amendements.

Les communes et les intercommunalités doivent se mettre rapidement en ordre de marche afin de résorber la pénurie de logements, comme l'objectif en a été fixé, d'ici à 2025 et d'assurer une plus grande mixité sociale. Toutes les collectivités doivent prendre leur part

de l'effort. Nous sommes, pour notre part, favorables à un renforcement de l'effort demandé aux communes qui n'atteignent pas le seuil minimal exigé – nous avons déposé un amendement en ce sens. S'il reste des récalcitrants, il faudra bien en passer par des pénalités, voire par la contrainte.

M. André Chassaigne. D'une manière générale, notre groupe n'hésitera jamais à dire si un texte lui paraît aller dans le bon sens ou dans le mauvais sens – dans ce dernier cas, il cherchera toujours à le faire évoluer.

Celui qui nous est présenté aujourd'hui va incontestablement dans le bon sens. Notre groupe n'a cessé de demander le renforcement de l'article 55 de la loi SRU depuis que celui-ci a été adopté : nous approuvons donc le relèvement de 20 à 25% du seuil exigé de logements sociaux et le quintuplement des pénalités prévues en cas de non-respect des objectifs triennaux. Les recettes supplémentaires issues de la majoration du prélèvement abonderont un nouveau fonds, destiné à aider les collectivités qui construisent.

Faciliter la cession par l'État de terrains aux collectivités, aux établissements publics d'aménagement ou aux établissements publics fonciers, avec une décote pouvant aller jusqu'à la gratuité pour construire des logements locatifs sociaux, permettra d'accroître la construction de logements. Le problème de fond ne sera pas pour autant réglé. En effet, une fois ses terrains cédés, l'État n'aura plus de levier d'action à long terme sur le foncier. On peut d'ailleurs se demander si, une nouvelle fois, il ne se défausse pas sur les collectivités. De plus, ces cessions n'empêcheront pas la spéculation foncière. Ne vaudrait-il pas mieux encadrer les prix du foncier, comme nous l'avions d'ailleurs proposé dans deux propositions de loi sous la précédente Législature ?

Concernant le Grand Paris, nous nous félicitons de la prolongation jusqu'au 31 décembre 2013 du délai prévu pour soumettre les contrats de développement territorial à enquête publique. Nous nous félicitons également de l'autorisation donnée à la région Ile-de-France et aux départements concernés de pouvoir, à leur demande, signer ces contrats – lesquels doivent être compatibles avec le schéma directeur de la région Ile-de-France.

Mais ce projet de loi comporte aussi des manques. Il ne propose rien en matière de financement de la construction alors même que c'est ce qui a le plus pâti des dix années de gouvernement de la droite. Si, selon l'étude d'impact, la décote devrait permettre la construction de 110 000 logements par an, il ne faut pas oublier qu'il en faudrait 500 000 – tous les acteurs en conviennent !

Plusieurs amendements présentés par le groupe communiste au Sénat ont été adoptés, et nous espérons qu'ils seront maintenus. J'en citerai trois. L'un prévoit une sanction pour ceux qui auraient acquis des terrains dans ce cadre sans y construire ensuite. Un autre exclut les logements en accession sociale à la propriété du seuil minimal de logements sociaux exigé par la loi SRU. Un autre enfin limite à 30%, et non 50%, la part maximale de PLS dans l'effort de construction SRU des communes.

Nous présenterons nous aussi des amendements visant, par exemple, à supprimer les principaux dispositifs issus de la loi Boutin, à interdire l'expulsion des locataires en difficulté financière ou à faciliter la réquisition des logements vacants.

Comme cela sera notre attitude tout au long de cette Législature, nous ferons preuve d'une autonomie constructive.

Mme la ministre. Je remercie l'ensemble des représentants des groupes d'avoir reconnu que le principe même de la loi SRU, pourtant vivement décrié en son temps, était

utile et avait fait ses preuves. C'est d'ailleurs pourquoi nous avons préféré renforcer les dispositions législatives existantes plutôt que d'imaginer un nouveau dispositif.

Monsieur de Mazières, il a été demandé aux préfets, sur la base des informations disponibles auprès des services de l'État et en lien avec les collectivités elles-mêmes, de dresser d'ici au 30 septembre l'inventaire détaillé des terrains disponibles pour la construction de logements sociaux dans chaque collectivité. Pour ce qui est d'une éventuelle mauvaise volonté des ministères, que je ne peux d'ailleurs imaginer, il faudra vérifier au fil du temps la bonne application de la loi. Je ne doute pas de la vigilance des élus locaux. Il ne semble pas utile de plafonner la décote qui doit servir à équilibrer les opérations sur le plan financier, tant pour la construction de logements locatifs sociaux, voire très sociaux, que pour l'accession sociale. Il faudra bien sûr veiller – M. Chassaigne l'a évoqué – à ce que cet effort, consenti au nom de l'intérêt général, ne soit pas détourné au profit de quelques-uns.

Madame Lepetit, je vous remercie de la solidarité exigeante dont la majorité souhaite faire preuve à l'égard du Gouvernement. Nous n'avons pas la prétention de présenter un texte parfait, d'autant que celui-ci a été élaboré dans des délais très brefs. Le débat parlementaire permettra de l'enrichir.

Monsieur Fromantin, la question du foncier est paradoxale. Chaque fois que j'ai entendu des élus déplorer le manque de foncier disponible sur le territoire de leur commune, j'ai pu constater, en vérifiant sur le site internet recensant l'ensemble des opérations de construction de logements neufs, que des opérations étaient en cours dans leur commune. J'ai donc tendance à penser que si l'on y construit, on pourrait construire du logement social. Et il est aussi possible de reconvertir des locaux existants. Pour le reste, les pénalités sont un outil de mutualisation et de solidarité à l'égard des communes qui, elles, remplissent cet objectif d'intérêt général qu'est l'accueil de logements sociaux sur son territoire.

Madame Bonneton, le débat sur la fixation d'un plafond et d'un plancher concernant les types de logements sociaux construits est en effet utile. Si certains amendements que vous avez déposés ont été rejetés au titre de l'article 40, je note que tel ne fut pas le cas au Sénat. Le projet traite de ce problème avec souplesse puisque il envisage un plafonnement à 50 % du nombre de logements financés en prêts locatifs sociaux. Bien des élus locaux souhaitant toutefois aller plus loin, nous verrons ce qu'il en sera à l'issue de nos travaux.

Monsieur Chassaigne, vous vous êtes félicité de l'adoption d'amendements du groupe CRC au Sénat, mais vous remarquerez qu'il en a été de même pour l'ensemble des groupes, le débat ayant été à la fois très clair – avec une orientation affirmée – et pragmatique afin que le projet soit amélioré – je songe notamment à un amendement de M. Dallier relatif à la possibilité de déduire du prélèvement sur les communes les investissements en faveur du logement social réalisés pendant deux ans si un effort particulier est consenti pendant une année.

Je souhaite que le débat aille jusqu'à son terme dans les meilleures conditions.

Mme la rapporteure. Je m'associe à un certain nombre de réflexions formulées par les orateurs des groupes SRC, Écologiste et GDR, notamment quant aux pistes d'améliorations qui ont été identifiées. Je tiens à rassurer les groupes UMP et UDI : une jeune parlementaire peut fort bien avoir une expérience locale en matière de logement, comme c'est mon cas. Nous partageons tous, je pense, l'objectif visant à augmenter le nombre de logements sociaux dans tous les quartiers et les territoires, ce projet permettant de passer des intentions aux actes en encourageant ceux qui sont volontaires et en incitant à le faire ceux qui le sont moins.

Les auditions que nous avons réalisées témoignent que la seule mobilisation du foncier public ne permettra pas de construire l'ensemble des logements dont nous avons besoin mais qu'il s'agit là d'une piste intéressante. Elles ont également montré que la plupart des collectivités ont accepté le cadre qu'est la loi SRU. Nous nous inscrivons dans ce cadre, tout en l'améliorant, afin d'être au plus près des besoins réels de nos concitoyens. Presque trois-quarts de la population sont éligibles au logement social et, dans certaines communes, une bonne partie des habitants est en dessous des plafonds du logement très social. Ce texte permet de traiter de l'ensemble des problèmes qui se posent dans la « chaîne » du logement tout en tenant compte de la spécificité des territoires.

M. le président François Brottes. Je remercie les députés du groupe SRC qui participent à nos travaux et n'assistent donc pas aux Journées parlementaires.

La Commission en vient à l'examen des articles.

TITRE I : Mobilisation du foncier public en faveur du logement

Article 1^{er} A : *Remise d'un rapport au Parlement sur la possibilité d'instaurer un mécanisme d'encadrement de la valeur foncière*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CE 195 de la rapporteure.

Elle adopte également l'article 1^{er} A modifié.

Avant l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CE 6 de M. Chassaigne.

M. André Chassaigne. Par cet amendement, nous proposons de restaurer un véritable « 1 % logement » en majorant la contribution des employeurs à l'effort de construction de 0,55 %.

Mme la rapporteure. Qu'il faille s'interroger sur le modèle global de financement du logement social, j'en conviens, mais je ne suis pas favorable à cet amendement car il dépasse largement le champ de ce projet. Le dispositif envisagé aurait sans doute plus sa place dans le cadre d'un projet de loi de finances.

Mme la ministre. Même avis.

J'ajoute que l'augmentation du plafond du Livret A et la mobilisation d'Action Logement à travers un emprunt auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) d'un milliard d'euros supplémentaire par an pendant trois ans pour financer le logement social sont des réponses à la fois techniques et opérationnelle aux besoins de financement dans la période à venir.

M. André Chassaigne. Je prends acte que, s'agissant du « 1 % logement », le changement n'est pas pour maintenant mais qu'il pourrait être pour demain !

La Commission rejette l'amendement.

M. le président François Brottes. Monsieur Piron, je peux maintenant vous donner la précision que je m'étais engagé à vous fournir au sujet de l'application de l'article 40. L'irrecevabilité financière des amendements dont nous avons parlé tient au fait que la décote qu'ils instituent est susceptible de s'appliquer à tous les baux emphytéotiques passés en application de l'article 7 de la loi du 17 février 2009, y compris à ceux qui ont été conclus avant l'entrée en vigueur du texte en discussion. Dans cette mesure, la perte de recettes qui en découlerait pour l'État aurait un champ d'application plus large que celle qui résulterait du système de décote créé par le projet de loi. Il convient de noter que, s'agissant d'une perte de recettes, ces amendements peuvent être rendus recevables par un gage et, donc, venir en discussion lors du débat en séance publique.

M. Michel Piron. Je vous remercie, car l'argument d'autorité que l'on nous a opposé jusqu'ici, si incontestable soit sa valeur théologique, n'était pas de nature à me convaincre !

M. le président François Brottes. N'ayant jamais supporté les arguments d'autorité, il n'y avait pas de raison pour que nous ne fassions pas cause commune... sur les principes en tout cas.

La Commission examine les amendements CE 4 et CE 3 de M. Chassaigne.

M. André Chassaigne. Nous savons combien les coups portés à la mixité sociale aggravent les problèmes qui se posent dans les quartiers difficiles. Le premier amendement vise donc à supprimer la baisse des plafonds de ressources conditionnant l'accès au logement social telle qu'engagée par la loi Boutin. Le second tend à supprimer le dispositif d'expulsion des locataires solvables en cas de sous-occupation d'un logement social. Je pense, en particulier, à des personnes qui ont vécu avec leurs enfants dans un appartement qui, après le départ de ces derniers, est considéré comme sous-occupé.

Mme la rapporteure. Le logement social, en effet, ne doit pas être réservé aux seules personnes défavorisées car la mixité sociale s'impose partout. De la même manière, la crise du logement social ne se résoudra pas en affaiblissant les droits des actuels bénéficiaires de ce type de logement. Néanmoins, discuter de la loi Boutin demanderait plus de temps et, surtout, ne relève pas au premier chef du texte actuel. Avis défavorable.

M. le président François Brottes. Le temps ne saurait constituer une contrainte pour le travail parlementaire.

Mme la ministre. L'amendement CE 4 et son exposé des motifs me semblent contradictoires – je ne pense pas que M. Chassaigne veuille minorer les plafonds de ressources comme le stipule l'amendement !

S'agissant de l'amendement CE 3, je considère, comme Mme la rapporteure, qu'il relève de la loi qui sera discutée au printemps prochain. Il importe, toutefois, que les différents bailleurs sociaux réalisent un bilan quant à l'accession effective au logement social des personnes les plus précaires. Avis défavorable.

M. le président François Brottes. Comme Mme la ministre, je note la contradiction entre l'amendement et l'exposé des motifs.

M. André Chassaigne. J'en prends acte.

L'amendement CE 4 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CE 3.

Puis elle examine l'amendement CE 7 de M. Chassaigne.

M. André Chassaigne. Il s'agit d'interdire l'expulsion des locataires non solvables.

Mme la rapporteure. Une fois encore, cet amendement ne concerne pas directement le texte. De surcroît, des problèmes juridiques ne manqueraient pas de se poser car une telle disposition porterait atteinte au droit de propriété. Il me semblerait plus cohérent d'ouvrir ce débat au printemps 2013, lorsque nous discuterons de la vacance des logements, de la protection des locataires et des relations entre ces derniers et les propriétaires.

Mme la ministre. Votre amendement, monsieur Chassaigne, témoigne d'un véritable souci de justice sociale, mais il porte atteinte au droit de propriété. J'ajoute que la question de la prévention des expulsions sera au cœur du futur projet de loi. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 8 de M. Chassaigne.

M. André Chassaigne. Nous voulons faciliter les procédures de mobilisation de logements vides afin de lutter contre la spéculation immobilière et la pénurie de logements. À cette fin, nous proposons de réduire le délai au bout duquel est notifiée la situation de vacance d'un logement à douze mois, contre dix-huit à l'heure actuelle. L'amendement supprime la possibilité pour les propriétaires de logements vacants d'échapper à la procédure de réquisition en présentant un simple projet d'aménagement de leur bien – un simple devis, par exemple. Enfin, il double la taxe annuelle sur les logements vacants.

Mme la rapporteure. Trois dispositions en un amendement ! La dernière fera l'objet de propositions de la part du Gouvernement. Les deux autres seront discutées ultérieurement faute d'avoir un lien direct avec la question du foncier ou du renforcement de l'article 55 de la loi SRU. Avis défavorable.

Mme la ministre. Sur la forme, cet amendement est un cavalier. Sur le fond, le PLF répondra aux problèmes liés à la vacance des logements et le projet du printemps 2013 à ceux qui sont relatifs aux procédures de réquisition. Avis défavorable.

M. le président François Brottes. Dès lors qu'un amendement concerne le sujet dont nous débattons, madame la ministre, on ne saurait parler de « cavalier ». Il faut laisser une certaine marge de manœuvre aux parlementaires !

Mme la ministre. J'exprime quant à moi le point de vue du Gouvernement.

M. Benoist Apparu. L'amendement adopté au Sénat, relatif à la SOGINORPA et à l'EPINORPA, n'est en rien un cavalier, c'est une évidence pour tous !

S'agissant de la taxe annuelle sur les logements vacants – TLV –, j'ai cru comprendre que deux projets sont envisagés : élargir le nombre de communes éligibles ; augmenter son taux. Or, cela ne manquera pas de soulever deux problèmes techniques puisqu'il existe aujourd'hui deux taxes : l'une, applicable à huit agglomérations ; l'autre, la taxe d'habitation sur les logements vacants – THLV – que les collectivités locales peuvent instituer. Je crains, en définitive, que vous ne priviez ces dernières de recettes puisque la TLV est une recette d'État.

En outre, si la TLV est supérieure à la taxe d'habitation – ce qui semblerait être le cas –, les propriétaires risquent de requalifier leur logement vacant en résidence secondaire et ils échapperont ainsi complètement à la TLV, ce qui produira l'effet inverse de celui que vous souhaitez.

Mme la ministre. Outre que le dispositif a été finement conçu, il rend encore plus difficile toute échappatoire à la TLV tout en raccourcissant le délai pendant lequel un logement est considéré comme vacant en le portant de deux à un ans.

M. Benoist Apparu. Cela ne règle en rien le problème de la requalification en résidence secondaire.

Mme la ministre. Aujourd'hui, certains logements vacants ne sont soumis à aucune taxe, ni taxe d'habitation, ni TLV. Ce ne sera plus le cas désormais.

M. André Chassaigne. Je vous remercie, monsieur le président, de votre intervention concernant l'utilisation du mot « cavalier ». Il est en effet inacceptable que l'on qualifie de cavaliers des amendements qui relèvent du travail législatif. De grâce un peu de respect pour le travail du Parlement ! On ne peut se contenter de botter en touche en disant : « C'est un cavalier » ! J'espère que cela ne se reproduira plus.

M. le président François Brottes. Monsieur Chassaigne, je souhaite que vous évitiez les injonctions à l'égard du Gouvernement. Je me suis exprimé au nom de l'ensemble des parlementaires sur une formule qui, en effet, nous hérissé souvent le poil. Nous tenons, évidemment, à notre liberté d'expression et de proposition.

M. André Chassaigne. Je ne visais pas seulement Mme la ministre.

Mme la ministre. Je me suis pourtant sentie visée et je vais m'interdire désormais de prononcer le mot. Le Conseil constitutionnel statuera. Vous me permettrez néanmoins de m'exprimer au nom du Gouvernement, comme je dois le faire.

M. le président François Brottes. Absolument. Ici, la parole est libre. Personne ne fait de procès d'intention à personne, chacun défendant son champ de compétences en toute courtoisie.

La Commission rejette l'amendement CE 8.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 5 de M. Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement a pour objet de procéder à la recentralisation de la collecte des fonds du Livret A à la Caisse des dépôts et consignation afin de favoriser la construction de logements sociaux. En effet, depuis la loi de modernisation de l'économie (LME), la CDC ne dispose plus que de 70 % des sommes collectées, lesquelles sont pourtant redistribuées auprès des acteurs du logement social sous la forme de prêts à très long terme aux organismes HLM. C'est la question de la politique de financement du développement du logement social qui est posée.

Mme la rapporteure. Précisément, il s'agit d'une question de financement qui ne concerne donc pas directement ce texte, mais qui sera débattue dans le cadre d'un projet à venir. En outre, il me semble que le taux de collecte est de 65 %, et non de 70 %

Cela dit, monsieur Chassaigne, je n'ai pas le sentiment d'avoir botté en touche s'agissant de vos amendements. Au contraire, je crois avoir formulé des appréciations de fond et je voulais vous rassurer quant à l'attention que je porte à de tels sujets.

Avis défavorable.

Mme la ministre. Le ministre de l'économie et des finances a annoncé deux relèvements du plafond du Livret A, respectivement à partir du 1^{er} octobre et avant la fin de l'année. La question de la centralisation sera évoquée dans le cadre de la gestion des fonds d'épargne à l'occasion du second relèvement. On constatera alors que la mobilisation des

fonds de la CDC sera utile dès cette année au financement du logement social. Avis défavorable à l'amendement.

La Commission rejette l'amendement CE 5.

Article additionnel après l'article 1^{er} A : *Remise d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la règle dite des « trois tiers bâtis »*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 276 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le Président de la République s'est engagé à instituer la règle dite des « trois tiers bâtis » : un tiers de logement social, un tiers de logement intermédiaire et un tiers de logement libre. Il me semble utile de rappeler cette règle dès lors que le projet, par voie d'amendement sénatorial, introduit un plancher pour le logement très social et un plafond pour le PLS. Je propose donc que le Parlement puisse bénéficier d'un rapport sur les modalités de mise en œuvre de cette règle.

Mme la ministre. Le projet de loi porte plus spécifiquement sur la question du logement social, mais je suis favorable à cet amendement qui témoigne d'une volonté d'équilibre dans les projets de construction.

M. Benoist Apparü. Il me semble qu'il s'agit là d'un amendement de repli, dès lors qu'il n'est pas tant question de l'application de l'engagement présidentiel des « trois tiers bâtis » que d'un rapport sur son éventuelle application. Voilà qui est intéressant du point de vue du respect des engagements du Président de la République !

M. Daniel Goldberg. C'est un amendement « d'avance » afin que l'engagement présidentiel soit appliqué dans les meilleures conditions !

M. le président François Brottes. Le contrôle de l'action gouvernementale relevant de nos prérogatives : je note avec satisfaction que l'article 40 ne s'applique pas à la demande de rapports. Je demanderai au service de la Commission d'afficher un tableau sur lequel seront inscrits les thèmes de ceux que nous attendons pour les mois à venir, en espérant qu'à la différence de l'ancienne majorité, le Gouvernement aura à cœur de répondre à nos attentes !

M. François de Mazières. Comme le révèlent les sondages, les Français souhaitent devenir propriétaires. Il conviendrait donc d'élargir le champ d'étude de ce rapport pour qu'il prenne en compte les efforts fournis par nos concitoyens en vue de réaliser leur rêve.

Mme Annick Lepetit. Le Président Sarkozy avait souhaité, dès le début de son mandat, que la France devienne un pays de propriétaires. Or son souhait ne s'est pas réalisé, en dépit d'une fiscalité favorable. Évitions donc de brandir des sondages.

On ne peut interdire à nos concitoyens de caresser le rêve d'acquérir un patrimoine, mais n'oublions pas non plus l'exemple de pays voisins, dont les habitants ont un pouvoir d'achat légèrement supérieur aux Français : la majorité d'entre eux sont locataires et non propriétaires.

M. Michel Piron. Je ne suis pas certain que la politique consiste uniquement à réaliser des rêves : elle doit aussi tenir compte des possibilités.

L'excellente étude d'impact figurant en annexe du projet de loi révèle que l'équilibre entre le nombre de propriétaires et de locataires s'est maintenu sur les dix dernières

années. Alors que le taux de propriétaires s'élève à 56,5 %, on n'a jamais construit autant de logements sociaux que dans cette période – on était à moins de 40 000 logements sociaux en 2000.

De plus, être propriétaire en Vendée ou l'être à Paris, ce sont deux choses différentes ! En raison de l'hétérogénéité des territoires, adopter une toise identique pour tous n'aurait aucun sens.

S'agissant du taux de propriétaires dans les pays européens, il est de 46 % en Allemagne et la Suisse est l'un des pays où il est le plus faible. Inversement, ce taux est très élevé en Albanie ou en Bulgarie, ainsi qu'en Espagne, pays aujourd'hui confronté à la non-solvabilité des accédants dans le cadre de la crise des *subprimes*. Il faut donc trouver un équilibre entre propriétaires et locataires.

M. le président François Brottes. En 1997, le temps passé à élaborer la loi SRU a reculé d'autant sa mise en œuvre. Le choix de l'actuelle majorité est d'adopter sans délai des dispositions législatives afin d'obtenir rapidement des résultats tangibles.

La Commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 1^{er} A : *Engagement de principe pour favoriser la construction de logements sociaux par le biais de la décote ou de l'emphytéose*

Puis elle examine l'amendement CE 139 de M. Daniel Goldberg.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement vise à préciser que le foncier public peut également être mis à disposition par l'intermédiaire de baux emphytéotiques.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Le bail emphytéotique peut permettre de construire des logements sur des terrains que l'État ne souhaite pas céder dans l'immédiat. Il ne saurait donc y avoir d'opposition de principe entre la cession et le bail. De plus, cet amendement ne peut tomber sous le coup de l'article 40 dans la mesure où il ne fait qu'exprimer une intention.

Mme la ministre. Cet amendement n'ayant pas de portée juridique contraignante, j'y suis favorable.

M. Benoist Apparu. Le texte actuel ne permet la décote à 100 % que sur les terrains cédés et non sur ceux mis à la disposition des collectivités locales par emphytéose. Cet amendement, dont vous affirmez qu'il n'a aucune portée juridique contraignante, permet-il une décote pouvant aller jusqu'à 100 % sur les baux emphytéotiques ?

Mme la ministre. Oui, parce que la redevance locative des baux emphytéotiques n'est pas encadrée par la loi, ce qui est le cas des prix de cession.

M. Michel Piron. La rédaction de l'amendement présuppose qu'on soit favorable à la décote pouvant aller jusqu'à 100 %. Autant je suis favorable à une telle décote dans le cadre des baux emphytéotiques administratifs, qui laissent une plus grande maîtrise aux cédants, autant j'y suis défavorable en cas de cession.

M. François de Mazières. Ne conviendrait-il pas dès lors de placer les mots « avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % » après les mots « ou bien par emphytéose » ?

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Article 1^{er} (article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Institution d'une décote de 100 % lors de la cession de biens relevant du domaine privé de l'État*

La Commission examine tout d'abord l'amendement CE 117 de M. François de Mazières, visant à supprimer l'article 1^{er}.

M. François de Mazières. Cet amendement vise à supprimer l'article 1^{er}. En effet, prévoir que l'État et les établissements publics céderont leurs terrains avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % va à l'encontre de l'objectif affiché, qui est d'accélérer la construction de logements sociaux. Mme la ministre peut affirmer qu'elle imposera la mesure aux ministères. L'expérience démontre le contraire. De plus, la liste des terrains qui nous a été communiquée est erronée. La ville de Versailles a ainsi déjà acheté deux des terrains susceptibles d'être cédés avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 %, avec l'objectif d'y construire 30 % de logement sociaux. L'improvisation a manifestement présidé à l'élaboration d'un texte qui contient, de ce fait, de nombreuses contradictions.

Mme la ministre. Monsieur de Mazières, vous allez finir par indisposer M. Apparü qui sait, autant que moi, que la liste n'a pas été actualisée comme elle aurait dû l'être.

M. Benoist Apparü. Elle ne l'a été ni sous ce gouvernement ni sous le précédent, je le reconnais bien volontiers.

Mme la ministre. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de s'employer à le faire avec les élus locaux et les préfets.

M. Benoist Apparü. Mme la ministre a raison sur l'établissement de la liste. Ce faisant, elle reconnaît que les 110 000 logements sur cinq ans annoncés par l'actuel gouvernement étaient déjà programmés. Le précédent gouvernement en ayant annoncé 100 000, la différence est seulement de 2 000 par an, autant dire rien ! Mme la ministre vient donc de nous démontrer elle-même que le projet de loi ne rapportera pas un logement social de plus !

Mme la ministre. Vous avez tout faux, monsieur Apparü !

L'actualisation en cours de la liste me permet de constater jour après jour que les collectivités locales, qui avaient abandonné certains projets en raison d'un prix de cession inaccessible pour elles, les reprendront après l'adoption de la loi. C'est ainsi que deux casernes étaient en vente à Caen à un prix trop élevé pour monter un projet équilibré. La première a été vendue à Bouygues immobilier dans le cadre d'une opération de promotion immobilière. La commune, qui avait renoncé à son droit de préemption sur la seconde, a tout récemment informé le préfet qu'elle était de nouveau intéressée dans le cadre du dispositif en cours d'adoption. De plus, la nouvelle liste comportera également des terrains que l'État ne souhaitait pas initialement mettre à la disposition des collectivités locales, alors que celles-ci étaient intéressées. Une fois la liste actualisée, le nombre des terrains mis à disposition sera donc certainement supérieur à ce qu'il était auparavant.

Mme la rapporteure. Lors de leur audition, les équipes de France Domaine nous ont confirmé que sur les 1 700 sites disponibles, 400 avaient déjà été identifiés comme propres à la construction de logements. Il serait étonnant que sur les 1 300 restants, aucun ne puisse accueillir du logement, voire du logement social !

Je tiens enfin à vous préciser, monsieur de Mazières, que le texte n'instaure pas l'obligation de construire 100 % de logements sociaux sur l'ensemble des terrains qui seront cédés.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 9 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement vise à permettre à la loi de produire tous les effets escomptés, en garantissant la construction d'un nombre suffisant de logements locatifs sociaux.

À cette fin, il prévoit qu'au moins la moitié des logements construits sur les terrains cédés seront des logements locatifs sociaux.

Mme la rapporteure. Il convient d'encourager les bénéficiaires de la décote à construire un maximum de logements sociaux. Toutefois, j'ai moi-même déposé l'amendement CE 265, qui sera examiné après celui-ci et qui vise à rendre le système vertueux en revenant à une décote croissante, inversant de ce fait les dispositions adoptées au Sénat. L'amendement précise également les circonstances locales aidant à apprécier le montant de la décote.

C'est pourquoi je suis défavorable à l'amendement de M. Chassaigne.

Mme la ministre. Le Gouvernement a choisi de ne pas inscrire dans le texte un pourcentage précis de logements locatifs sociaux à construire afin d'éviter tout effet pervers. La mixité sociale perdrait en effet à la construction de 50 % au moins de logements sociaux sur un terrain situé dans un quartier où l'habitat social est déjà majoritaire.

C'est pourquoi, si je comprends l'intention qui a animé les auteurs de l'amendement, j'y suis défavorable.

M. le président François Brottes. Monsieur Chassaigne, retirez-vous l'amendement ?

M. André Chassaigne. Non, monsieur le président : « un tiens vaut mieux que tu l'auras ».

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 265 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement a tout d'abord pour objet de revenir en partie à la rédaction initiale du projet de loi, en prévoyant une décote croissante pouvant atteindre 100 %, alors que le Sénat avait adopté le principe d'une décote décroissante.

L'amendement précise par ailleurs que la décote prend en considération les circonstances locales, telles que la situation financière de l'acquéreur du terrain ou la proportion de logements sociaux déjà existants.

Mme la ministre. Le Gouvernement, qui avait été défavorable à la modification adoptée au Sénat, ne peut qu'approuver un amendement qui vise à revenir à la logique initiale.

Je suis également favorable à la liste des circonstances locales prévue dans l'amendement, ce qui répond d'ailleurs à un vœu du Conseil d'État.

M. Christophe Caresche. Cet amendement ne durcit-il pas trop les conditions d'obtention de la décote ? Autant l'amendement du Sénat était contestable, car il instaurait

une sorte de droit à la décote, autant celui-ci semble pécher par l'excès inverse, s'agissant notamment de la proportion et de la typologie des logements sociaux, qui ne sont pas précisées dans le texte. Ne peut-on craindre des arbitrages négatifs ? À trop vouloir encadrer les dispositions, on risque de manquer l'objectif visé, qui est la cession rapide de terrains appartenant à l'État ou aux établissements publics.

M. Michel Piron. Admettre, hors bail emphytéotique administratif, le principe d'une décote pouvant atteindre 100 %, ce serait prétendre que les schémas financiers actuels, sur lesquels repose la construction de logements, sont inefficaces et qu'une opération ne saurait comporter la moindre charge foncière. C'est pourquoi, autant je peux accepter l'idée d'une décote exceptionnelle de 100 % dans le cadre de baux emphytéotiques, autant j'y suis opposé dans le cadre des cessions de terrains. Il faudrait, sinon, revoir le montage financier des opérations de construction.

M. Benoist Apparu. La loi SRU prévoit que les communes peuvent déduire des pénalités qu'elles doivent verser au titre de l'article 55, les investissements qu'elles ont réalisés. Or, comment pourront-elles déduire la valeur d'un terrain que l'État leur aura cédé gratuitement ? Si leurs pénalités augmentent, où sera leur intérêt ? Ne faudrait-il pas déduire des pénalités brutes la valeur foncière des terrains acquis gratuitement ?

M. François Pupponi. Les membres de la majorité souhaitent favoriser la construction de logements sociaux dans le cadre du prêt locatif aidé d'intégration – PLAI –, notamment – mais pas uniquement – dans les communes carencées en logements de ce type. Le texte ne devrait-il pas favoriser explicitement la construction de tels logements ?

La loi SRU étant appliquée de manière inégale selon les circonstances locales, il convient de mieux encadrer le dispositif prévu dans le présent projet.

M. François de Mazières. La décote de 100 % est trop élevée pour motiver les administrations. Toutefois, si la mesure est adoptée, elle devra être appliquée avec souplesse. Le texte ne doit pas être trop contraignant, afin de laisser au préfet une marge de négociation.

M. Marcel Rogemont. Monsieur Piron, la cession gratuite d'un terrain incitera la collectivité à investir, notamment pour construire des logements PLAI. Forçons les collectivités à construire des logements sociaux en plus grand nombre.

Mme la rapporteure. C'est pour répondre à l'ensemble de vos interrogations que j'ai choisi une telle rédaction, qui n'a pas vocation à être exhaustive, tout en explicitant certains critères d'appréciation. Qu'il s'agisse de la rédaction adoptée au Sénat ou de celle que je propose, ni l'une ni l'autre n'évacue, de toute façon, la nécessité d'un arbitrage pour déterminer la décote lors de la cession d'un terrain.

Cette rédaction favorise une appréciation vertueuse, qui intègre notamment la typologie des logements sociaux tout en prenant en considération la nature de la commune et le chemin qu'elle a parcouru. Une commune carencée n'ayant jamais fait preuve de bonne volonté a-t-elle besoin de bénéficier d'une décote ? Elle a certainement par elle-même les moyens financiers de construire des logements sociaux.

Monsieur Piron, la charge foncière et les subventions publiques entrent dans le calcul d'une opération. Or, trop souvent, les opérateurs confondent les deux, ce qui a conduit par le passé les collectivités locales à intervenir à la fois sur la charge foncière et sur les subventions en complément de l'État qui se désengageait. Je tiens de plus à vous rappeler qu'il a existé un temps où l'État cédait ses terrains au franc symbolique pour favoriser la construction de grands ensembles.

Mme la ministre. La remarque de M. Apparou sur la décote au regard des pénalités dues par les villes est inacceptable.

Cet argent, qu'il soit prélevé ou non, est, de toute façon, destiné à financer du logement social. C'est pourquoi il ne saurait être question de déduire des pénalités dues par les communes la valeur de la décote, celle-ci, comme Mme la rapporteure l'a rappelé, devant être étudiée au regard des circonstances locales.

M. Benoist Apparou. L'État reprendra donc d'une main ce qu'il aura donné de l'autre.

Mme la ministre. Vous ne pensez qu'aux communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. Or, de très nombreuses communes qui ont déjà rempli leurs engagements s'appêtent à construire du logement social.

M. François Pupponi. L'État donnera des terrains aux communes que vous évoquez, monsieur Apparou, afin qu'elles construisent du logement social. Dès lors qu'elles le font, elles ne paieront plus de pénalités.

M. Benoist Apparou. Mme la ministre vient de nous indiquer que l'État donnera des terrains à des communes qui ne sont pas soumises à l'article 55, pour leur permettre de continuer à construire des logements sociaux. Très bien !

Mais s'agissant des communes qui sont soumises à cet article, je rappelle que la loi prévoit deux types de prélèvements : l'un qui est théorique, le second qui est réalisé. Le prélèvement théorique de Paris s'élève à 15 millions d'euros et celui de Neuilly-sur-Seine à 3 millions. Or, les deux communes ne versent pas de pénalités parce qu'elles déduisent de leur amende théorique les investissements réalisés. À partir du moment où le terrain sera cédé gratuitement, l'investissement ne sera pas réalisé par la commune. L'État reprendra donc d'un côté, sous forme de pénalités, ce qu'il aura donné de l'autre, sous la forme d'un terrain décoté à 100 %. Le logement social n'y aura rien gagné.

M. François Brottes, président. Voilà qui est bien spécieux.

Monsieur Caresche, la liste des critères d'appréciation prévue dans l'amendement n'a rien d'exhaustif et ne prescrit aucun taux. Il ne me paraît donc pas trop contraignant.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CE 19 de M. Benoist Apparou, CE 88 de M. Michel Piron et CE 140 de M. François Pupponi tombent.

Puis la Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE 196 et CE 197 de la rapporteure.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 266 de la rapporteure, CE 81 de M. Michel Piron et CE 141 de M. Christophe Caresche.

Mme la rapporteure. Les opérateurs privés doivent pouvoir bénéficier de la décote, sans préjuger de son niveau, dès lors qu'ils ont signé avec la collectivité une convention prévoyant une part prépondérante de logements sociaux. Cela permettrait de poursuivre les quelque 20 000 opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) qui représentent une bonne part de la construction de logements sociaux. L'amendement serait tout particulièrement utile pour les petits terrains de l'État ou des établissements concernés.

M. le président François Brottes. Le gage n'est pas nécessaire : je vous propose donc, pour alléger la rédaction, de supprimer le II de votre amendement.

Mme la ministre. L'amendement méconnaît l'articulation entre l'alinéa 5, qui ouvre la possibilité d'une décote à 100 % si la part de logements sociaux est prépondérante, et l'alinéa 8, qui définit, au regard du statut de l'acquéreur, les conditions dans lesquelles cette décote est de droit. En vertu de l'alinéa 5, la cession avec décote à un opérateur privé est donc toujours possible ; la décision est prise au cas par cas, quel que soit le mode de conventionnement choisi, y compris lorsqu'il s'agit de VEFA. J'ajoute que le Sénat a justement introduit la cession avec décote de droit au titulaire d'une concession d'aménagement prévoyant la production de logement social. L'amendement est donc inutile.

M. Michel Piron. Si j'ai bien compris, dès lors qu'un opérateur privé agit dans le cadre d'une concession prévoyant des logements sociaux, une double mutation n'est pas nécessaire. L'un des principaux motifs de mon amendement est en effet d'éviter des frais supplémentaires inutiles.

Mme la ministre. La décote n'est pas de droit : elle est seulement possible. La double cession n'est donc pas nécessaire. Si la décote était de droit, le choix de l'opérateur privé serait bien difficile...

Mme la rapporteure. Mon amendement me semble préférable à celui de M. Piron.

M. Christophe Caresche. Je retire mon amendement, pour me rallier à celui de Mme la rapporteure.

M. François Pupponi. De nombreux acteurs du logement nous ont interpellés sur le sujet. Je comprends la philosophie de votre amendement, madame la rapporteure, mais il prévoit une double cession puisqu'il est écrit que « le terrain peut également être cédé par une collectivité à un opérateur privé ». Or, nous souhaitons une cession directe. Peut-être y a-t-il un problème de rédaction ?

M. Benoist Apparu. Selon vos explications, madame la ministre, la décote n'est que possible pour un opérateur privé. Cela posera sans doute des problèmes, mais moins que la décote de droit, qui serait source de contentieux entre les opérateurs privés.

M. François Pupponi. Reste un point de désaccord, madame la rapporteure. Il faudrait prendre l'avis du maire, qui délivre le permis de construire. Un dialogue entre l'État et les collectivités me paraît nécessaire.

M. François de Mazières. L'avis du maire me semble en effet indispensable. Du reste, dans ce type d'opérations, l'opérateur s'adresse en général à la mairie.

M. Michel Piron. Vous m'avez convaincu, madame la ministre, en invoquant les opérations VEFA : je retire donc mon amendement. Quant à demander l'avis du maire, j'émettrai en revanche les plus grandes réserves, car cela reviendrait à lui donner un droit de veto ; je suis d'ailleurs favorable à l'intercommunalisation des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Mme la rapporteure. Il n'était pas dans mon intention d'instaurer une double cession : je retire donc mon amendement, avant, peut-être, d'en proposer une nouvelle rédaction. Je n'entendais pas non plus instaurer une décote de droit ; mais il me semblait, à la lecture du projet de loi, que la décote n'était pas possible pour les opérateurs privés – sans cela, pourquoi le Sénat aurait-il ajouté les opérateurs titulaires d'une concession d'aménagement à la liste des bénéficiaires ? Enfin, je signale qu'un prochain amendement prévoit la consultation du maire comme celle du comité régional de l'habitat, et ce quelle que soit l'opération concernée.

Les amendements CE 266, CE 81 et CE 141 sont retirés.

La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CE 267 de la rapporteure et CE 170 de M. Christophe Caresche.

Mme la rapporteure. Je viens d'expliquer l'objet de cet amendement.

M. Christophe Caresche. Le fait que les collectivités participent à l'établissement de la liste des parcelles me choque : ces terrains appartiennent à l'État ; c'est donc à lui de décider de leur éventuelle cession, et non à ceux qui en bénéficient. C'est un peu comme si l'acheteur d'une voiture fixait lui-même le prix ! J'ajoute que le texte initial du Gouvernement donnait aux collectivités la possibilité d'intervenir sur la liste.

Mon amendement propose donc de substituer à l'avis du comité régional de l'habitat celui du Conseil de l'immobilier de l'État. En tout état de cause, le Gouvernement doit nous éclairer sur le circuit d'établissement de la liste car, pour l'heure, nous n'en connaissons ni le périmètre, ni l'autorité responsable.

M. le président François Brottes. Quelle est la légitimité politique du Conseil de l'immobilier de l'État ?

M. Christophe Caresche. Ce Conseil se prononce sur la cession des terrains qui appartiennent à l'État.

M. le président François Brottes. Au regard de leur opportunité, ou seulement sur le prix ?

M. Christophe Caresche. Le Conseil donne son avis sur les principales opérations immobilières de l'État. Deux sénateurs et deux députés y siègent, et il est présidé par un parlementaire. Cela dit, on peut confier cette mission à un autre organisme ; reste que l'État doit donner son avis sur les cessions, au regard bien entendu des besoins immobiliers, mais aussi de ses propres besoins.

Mme Annick Lepetit. La liste des terrains est une question centrale. Le Sénat a introduit certains établissements publics, tels que la SNCF ou RFF, dans le champ d'application du texte : il ne faudrait donc pas que les autres s'en sentent exclus. Peut-être Mme la ministre pourrait-elle nous donner quelques précisions sur ce point.

L'avis des collectivités est utile, non pour la vente en tant que telle, mais pour la connaissance et le repérage des terrains, que l'État méconnaît parfois. Il lui arrive d'ailleurs de refuser les demandes d'inscription sur la liste que lui adressent les élus de proximité. L'amendement de Mme la rapporteure me semble intéressant à cet égard.

M. Daniel Goldberg. Le problème posé est celui du portage du dispositif. Je ne profiterai pas de ce débat pour redéposer mes amendements restés sur le tamis de l'article 40, mais l'un d'entre eux avait pour objet la création d'une commission nationale de mobilisation pour le logement, qui aurait eu à se prononcer sur l'opportunité et la nature de la cession. Cet organisme, composé de parlementaires, de membres du conseil d'État, du Conseil général de l'environnement, d'élus locaux et d'organismes de la construction et de l'habitat, aurait veillé à la bonne mise en œuvre des mesures dont nous débattons. En tout état de cause, il me paraît essentiel de prévoir un pilotage national, sous quelque forme que ce soit, afin de définir au mieux les conditions de cession des terrains. Peut-être devrions-nous y réfléchir d'ici au vote définitif en séance.

M. le président François Brottes. L'amendement auquel vous avez fait allusion a en effet été déclaré irrecevable, monsieur Goldberg, mais le Gouvernement peut le reprendre à son compte.

Quant au Conseil de l'immobilier de l'État, monsieur Caresche, il « suit et évalue l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État. À ce titre, il formule au ministre chargé du domaine des recommandations stratégiques et des avis pour améliorer la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs ». Pour autant que j'en puisse juger, il n'est donc pas directement concerné par les cessions.

M. François Pupponi. La place des élus et des maires au sein du dispositif est fondamentale.

Le texte vise à inciter les maires récalcitrants à construire des logements sociaux ; mais d'autres maires sont de bonne volonté et le font depuis longtemps. Aujourd'hui, ce sont les services de l'État qui déterminent la liste des terrains susceptibles d'accueillir des logements. On imagine aisément, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, qu'ils ne se précipiteront pas pour céder des terrains vendus gratuitement, au détriment de leurs ressources fiscales. Ces services ne peuvent être juge et partie.

Par ailleurs, paradoxe absurde, l'État pourrait très bien mettre en vente un terrain, aux fins d'y construire des logements sociaux dans une commune où ils sont déjà trop nombreux. Le maire doit donc pouvoir émettre un avis, et discuter avec les services de l'État de la meilleure évolution du territoire. Les contrats de développement du territoire (CDT), par exemple, seront bientôt sous l'égide du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). On ne peut demander à une commune d'élaborer un projet urbain à une échéance de vingt ans en laissant l'État agir sans concertation avec elle : il faut un consensus.

M. Benoist Apparu. La cession des terrains pose non seulement le problème des coûts, mais aussi du calendrier. Or, en la matière, l'État fait preuve de lenteur, si bien que les délais ne sont jamais respectés. Multiplier les avis ne fera qu'alourdir la procédure et allonger les délais de plusieurs mois, sans parler des contentieux à prévoir.

J'ajoute qu'une opération programmée sur un terrain appartenant à l'État fait déjà l'objet d'une concertation préalable avec les collectivités, lesquelles, je le rappelle, délivrent les permis de construire. Je ne connais pas une seule opération où les choses se soient passées différemment.

M. François de Mazières. Je partage l'avis de Mme Lepetit, de M. Pupponi et de Mme la rapporteure. Les maires ont la responsabilité de définir un plan et une stratégie d'urbanisme. Comment l'État pourrait-il faire fi de leur avis ?

M. Jean-Luc Laurent. Je souscris moi aussi à l'amendement de la rapporteure. Ne confondez pas vitesse et précipitation, monsieur Apparu. En apparence, une telle mesure fait perdre du temps ; en réalité, elle en fait gagner, car elle prévient bien des problèmes. La consultation explicite de la commune me semble la bonne méthode, car elle permettra la juste articulation des opérations visées avec les projets locaux.

M. Christophe Caresche. Je suis sensible à l'argument de la simplicité : n'alourdissons pas la procédure. Le texte initial du Gouvernement, qui ne prévoyait la consultation ni des communes, ni du comité régional de l'habitat, permettait d'ailleurs aux collectivités d'intervenir dans l'établissement de la liste. Quoi qu'il en soit, je retire mon amendement.

M. le président François Brottes. Si l'on souhaite une concertation qui ne fasse pas perdre de temps, on peut toujours inscrire des délais dans la loi.

Mme la rapporteure. Le comité régional de l'habitat étant présidé par le préfet, c'est bien à l'État qu'il reviendrait *in fine* de prendre la décision, monsieur Caresche. Mon amendement vise seulement à consolider le rôle de ce comité, afin d'éviter les difficultés à prévoir avec, par exemple, un établissement public.

Je maintiens que le comité régional de l'habitat a un rôle essentiel en la matière, et que ce rôle n'empiète en rien sur celui du préfet. L'avis de la commune me semble tout aussi nécessaire. Du reste, cette liste a vocation à être complétée, et le maire, compte tenu de sa connaissance de la situation locale, doit aussi pouvoir être sollicité. Enfin, il me semble essentiel de préciser que nous ne parlons pas que des terrains de l'État mais aussi de ceux qui relèvent d'établissements publics. Il peut arriver qu'un établissement public cherche à vendre à un organisme HLM – ou même à un promoteur privé – sans en référer au territoire sur lequel se situerait cette opération.

M. le président François Brottes. Je vous demande, Madame la rapporteure, de prendre en compte la notion de délai. Vous ne pouvez pas demander des avis sans borner les délais de réponse car cela risquerait de bloquer les opérations.

M. Michel Piron. À ma connaissance, la compétence des comités régionaux de l'habitat est éminemment variable d'une région à l'autre. D'autre part, il est impératif de prévoir que l'autorité saisie puisse être soit le maire, soit le président de l'établissement public de coopération intercommunale lorsque celui-ci est compétent en matière d'urbanisme. Il serait ahurissant qu'un maire isolé puisse donner un avis contraire à celui de l'EPCI compétent !

M. le président François Brottes. Je donne totalement raison à Michel Piron !

Mme la rapporteure. Je partage vos préoccupations, mais il convient de noter que les EPCI dotés des compétences d'aide à la pierre sont représentés au sein des CRH – d'où l'inutilité de le préciser –, à la différence des maires, qui ne siègent pas à titre personnel mais seulement au travers de leurs associations.

Mme la ministre. Je comprends le souci de concertation mais j'imagine mal, sur des sujets aussi sensibles, qu'il puisse se trouver des élus non informés des opérations programmées. Quant à l'encadrement dans un délai de deux mois, j'y suis favorable même si cela peut aussi relever de la voie réglementaire.

M. le président François Brottes. En résumé, cet amendement CE 267 appelle plusieurs rectifications. Il est donc proposé d'ajouter « dans un délai de deux mois » après le mot « avis », d'indiquer l'intervention du maire de la commune sur laquelle est projetée la cession de parcelles et, le cas échéant, du président de l'EPCI concerné, sous réserve que celui-ci soit compétent en matière d'urbanisme.

M. Michel Piron. Faut-il prévoir le cas où le maire et le président de l'EPCI ne rendraient pas le même avis ?

M. le président François Brottes. L'avis des deux sera sollicité, même si le maire n'a plus formellement la compétence d'urbanisme, ne serait-ce que pour qu'il puisse accompagner le projet dans sa réalisation.

Mme Michèle Bonneton. S'agissant de terrains publics, il est souhaitable que le public soit largement informé et je préférerais par conséquent que l'avis soit rendu par le conseil municipal.

Plusieurs députés du groupe SRC. Et pourquoi pas un référendum ?

M. le président François Brottes. Je crains que cela n'allonge à l'excès les délais. Les exécutifs locaux ont vocation à rendre des comptes à leurs mandants.

L'amendement CE 170 ayant été retiré par son auteur, la Commission adopte l'amendement CE 267 rectifié.

Puis elle examine l'amendement CE 268 de Mme la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à préciser les spécificités qui découlent de l'organisation institutionnelle particulière des régions et départements d'outre-mer.

La Commission adopte l'amendement CE 268.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 198, CE 199, CE 200 et CE 201 de Mme la rapporteure.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 10 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Nous demandons qu'il soit précisé que la stratégie de mobilisation du foncier vise à répondre aux besoins en matière de logement locatif social.

Mme la rapporteure. Défavorable car, contrairement aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU, on a prévu des cas de décote concernant la location-accession. Dès lors, cet amendement pose un problème de cohérence avec la liste qui a déjà été validée.

Mme la ministre. Même analyse.

La Commission rejette l'amendement CE 10.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 202 de Mme la rapporteure.

Elle examine les amendements identiques CE 22 de M. Benoist Apparu et CE 87 de M. Michel Piron.

M. Benoist Apparu. Il s'agit d'accélérer la production de logements sur des terrains publics grâce à l'intervention des établissements publics fonciers, les terrains se trouvant dans le périmètre d'un EPF étant automatiquement transférés à compter du 1^{er} janvier 2013.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Un tel transfert automatique serait contraire aux principes de la cession et de la décote tels que nous les avons retenus.

Mme la ministre. Même avis. Il ne me semble pas opportun d'introduire la notion de transfert.

La Commission rejette les amendements CE 22 et CE 87.

Elle en vient à l'amendement CE 142 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Je propose qu'une décote soit également appliquée de droit pour la part du programme de construction de logements sociaux destinée à mettre des

équipements collectifs – écoles, crèches, centres de santé – à la disposition de leurs occupants. Cette disposition ne trouverait à s'appliquer que dans les communes qui respectent leurs obligations en matière de logement social.

M. Benoist Apparü. Tiens, votre amendement est passé au travers de l'article 40 !

Mme la rapporteure. Avis défavorable, mais je partage votre préoccupation. Nous travaillerons, d'ici la séance, à une rédaction plus précise.

M. Benoist Apparü. Espérons qu'il repassera l'obstacle de l'article 40 !

M. François Pupponi. Je suis en effet tenté de le maintenir, quitte à le rectifier en séance.

Mme la ministre. Le dispositif proposé dans l'amendement ne serait sans doute pas inintéressant pour certains types d'équipements publics mais il me semble souhaitable de mieux l'encadrer et d'insister sur le fait qu'il ne pourrait s'appliquer qu'aux communes ne faisant pas l'objet d'un constat de carence. Dans celles ne respectent pas leurs obligations, les terrains rendus disponibles doivent être consacrés en priorité à la construction de logements sociaux et non d'équipements publics. Je défendrai en séance un amendement allant dans ce sens.

L'amendement CE 142 est retiré.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CE 203 de Mme la rapporteure.

Elle est saisie de l'amendement CE 281 de Mme la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à répondre à nombre d'interrogations légitimes en précisant de la manière la plus explicite quels sont les dispositifs concernés par le système de décote. Une certaine confusion a pu surgir et nous souhaitons la dissiper. Mon amendement rejoint d'ailleurs l'amendement CE 143 du groupe SRC dans lequel s'était glissée une erreur.

Mme la ministre. Favorable.

La Commission adopte l'amendement CE 281, et l'amendement CE 143 de M. Philippe Bies tombe.

Elle en vient à l'examen en discussion commune de l'amendement CE 144 de Mme Annick Lepetit et de l'amendement CE 283 de Mme la rapporteure.

Mme Annick Lepetit. Mon amendement vise à renforcer la clause anti-spéculative, du reste déjà présente dans le texte. Le projet de loi prévoit que le vendeur tienne informée l'autorité administrative pendant cinq ans. Nous proposons que la convention signée au moment de la vente du terrain puisse moduler cette durée de 5 à 20 ans.

Mme la rapporteure. J'invite au retrait de cet amendement, au profit de mon amendement CE 283, lequel propose, après concertation entre les partis, de fixer le terme entre 8 et 12 ans. Ce même amendement précise en outre la notion d'acquéreur accédant, en la remplaçant par celle de primo-acquéreur. La clause anti-spéculative ne doit s'appliquer qu'au primo-acquéreur.

M. le président François Brottes. J'avoue que j'ai un peu de mal à comprendre la portée normative d'une disposition fixant un délai compris entre 8 et 12 ans. C'est 8 ans ou c'est 12 ans, mais il faut choisir son camp !

M. Benoist Apparu. Tout à fait d'accord !

Mme la ministre. Au regard du droit de propriété – qui a valeur constitutionnelle –, il nous a semblé qu'un délai trop long pouvait être difficile à gérer et, qu'en toute hypothèse, on ne pouvait aller au-delà de 12 ans. Libre à vous de proposer le délai de 12 ans !

M. Christophe Caresche. Et pourquoi pas 10 ?

M. le président François Brottes. S'agissant d'opérations qui font souvent l'objet de montages compliqués, la clause anti-spéculative est un sujet qui nous est cher et l'on a sans doute intérêt à retenir la durée la plus longue possible parmi celles qui nous sont offertes, ne serait-ce que pour créer une jurisprudence en vue d'autres textes. Puisque cela semble possible, retenons une durée de 12 ans.

Mme la rapporteure. Je me rallie à cette proposition.

Mme Annick Lepetit. Je suis convaincue, et je retire mon amendement au profit de celui de la rapporteure.

L'amendement CE 144 étant retiré, la Commission adopte l'amendement CE 283 rectifié.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels ou de cohérence CE 269, CE 204, CE 270 et CE 205 de Mme la rapporteure.

Puis elle examine l'amendement CE 285 de Mme la rapporteure.

Mme la rapporteure. Par cohérence avec l'amendement CE 283 qui vient d'être adopté, je propose de rectifier l'amendement CE 285 en inscrivant un délai de 12 ans.

La Commission adopte l'amendement CE 285 ainsi rectifié.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 271, CE 272 et CE 273 de Mme la rapporteure.

Puis elle est saisie des amendements identiques CE 21 de M. Benoist Apparu et CE 86 de M. Michel Piron.

M. Benoist Apparu. Il va se présenter des cas de figure où des terrains de l'Etat seront disponibles dans des zones comportant déjà un taux de logement social très important. A partir du moment où la décote s'applique sur ces terrains pour faire du logement social, cela signifie qu'on va rajouter des programmes sociaux dans des territoires qui en comptent déjà beaucoup. D'où notre idée de prévoir, dans la convention, un « deal » entre la commune et l'Etat sur le mode : « Je bénéficie de la décote pour faire sur ce terrain du logement privé ; en contrepartie, je m'engage à faire du logement social dans un autre quartier ».

Je ne conteste pas qu'il s'agisse d'une forme de troc mais il faut que la mixité sociale fonctionne dans les deux sens. Continuer à construire du logement social dans une zone qui en est déjà exclusivement composée, c'est une hérésie !

M. Michel Piron. Nous sommes tous d'accord, aller au-delà d'une certaine proportion de logements sociaux dans un même territoire n'est pas raisonnable. Et c'est là que l'approche intercommunale peut aider. J'ai en tête des opérations réussies à Mantes-la-Jolie dans le cadre du plan de rénovation urbaine, à l'échelle de l'agglomération. Par conséquent, l'idée de repositionner, le cas échéant, le logement social couvert par la décote ne me semble pas inintéressante.

Mme Annick Lepetit. Si un maire estime qu'il y a suffisamment de logement social dans le quartier et si sa commune satisfait aux obligations prévues par la loi, rien ne l'empêche de lancer une opération privée sur le terrain que l'État aura mis à sa disposition. Au contraire, une telle démarche ne peut qu'être bénéfique à la mixité sociale. Mais dans ce cas, il ne bénéficiera pas de la décote, qui est la contrepartie de la construction de logements sociaux. En fait, avec cet amendement, M. Apparou recherche la décote à tout prix.

M. Christophe Caresche. Dans l'hypothèse où le maire ne souhaiterait pas acquérir le terrain, est-il envisageable, madame la ministre, que l'État prenne l'initiative de construire ?

Mme la ministre. Bien sûr.

Mme la rapporteure. Étant moi-même élue d'une circonscription concernée par la rénovation urbaine, je suis sensible à la volonté de maintenir une certaine diversification sociale dans certains quartiers, le cas échéant en recourant à la notion de « site associé ». Mais ces amendements posent un problème si l'autre terrain est privé.

Les amendements CE 21 et CE 86 sont retirés.

La Commission examine ensuite l'amendement CE 106 de Mme Brigitte Allain.

Mme Michèle Bonneton. Il est nécessaire que les terrains dont la surface est supérieure à 10 000 mètres carrés fassent l'objet d'une étude d'impact pour connaître les éventuelles incidences du projet sur la biodiversité – une notion sur laquelle le Président de la République a insisté en ouvrant la conférence environnementale. Il ne s'agit surtout pas d'allonger les délais, mais de compléter les connaissances en matière de patrimoine naturel et de protection de la biodiversité.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Favorable également, dans la mesure où l'amendement ne s'applique pas aux petites surfaces – qui posent un problème différent – et sachant que l'inventaire de la biodiversité – qui est un des diagnostics les plus rapides à effectuer – a déjà été dressé sur une partie des terrains concernés.

M. François Pupponi. Je comprends l'intention, mais pourquoi réclamer cette étude d'impact à l'acquéreur ? N'est-ce pas au propriétaire actuel, l'État, de l'effectuer ?

Nous devons certes protéger la biodiversité, mais la logique de ce projet de loi est de construire des logements. Or il est arrivé que la seule présence d'une espèce endémique de grenouilles suffise à rendre un terrain inconstructible. Nous avons tous de tels exemples en tête.

M. Michel Piron. Je reconnais également la nécessité de protéger la biodiversité, mais l'interprétation de cette exigence est source d'innombrables contentieux, notamment entretenus par la confusion entre la protection des individus et celle des espèces. Il en résulte de multiples blocages en divers points du territoire, pour ne pas parler de paralysie.

Si le principe est louable, je suis donc très méfiant quant à sa mise en œuvre. J'en viens même à envisager de déposer une proposition de loi pour réclamer l'inscription, en tête de liste, de l'espèce humaine parmi celles qui doivent être protégées au titre de la directive Natura 2000 !

M. le président François Brottes. Je ne peux de toute façon pas imaginer que l'État puisse mettre en vente, avec ou sans décote, des terrains soumis à des contraintes environnementales, au point qu'ils se révéleraient inconstructibles après la transaction. Ce serait le monde à l'envers !

Mme la ministre. Il ne s'agit pas de savoir si l'état de la biodiversité peut conduire à rendre le terrain inconstructible. La question, soulevée lors de la conférence environnementale – et qui mérite mieux, monsieur Piron, que vos caricatures –, est de prescrire aux acquéreurs certaines recommandations destinées à préserver la biodiversité. Par exemple, si l'étude d'impact révèle la présence, dans un bâtiment voué à la démolition, d'une espèce – pas nécessairement rare, d'ailleurs – de chauve-souris, il sera conseillé au futur constructeur de prévoir des bordures de toit suffisamment larges pour qu'elles puissent y nicher.

De telles préconisations, aussi simples soient-elles, sont déterminantes pour la préservation de la biodiversité en ville, qui figure parmi les priorités exprimées lors de la conférence environnementale. Certaines d'entre elles n'ont même aucune incidence financière, et si elles en ont, leur coût, très limité, pourra être pris en compte dans le calcul de la décote.

De nombreux opérateurs connaissent mal cette question, et c'est ce qui justifie l'amendement. Mais comme je l'ai constaté en assistant au congrès des promoteurs, ils se montrent très ouverts dès lors qu'on leur donne les clés pour comprendre.

M. le président François Brottes. Personne ne conteste que l'acquéreur du terrain doive se conformer aux exigences de l'étude d'impact. Mais c'est à l'État de définir de telles contraintes.

Mme Michèle Bonneton. Certaines réactions ont de quoi atterrir. On croirait entendre à nouveau : « L'environnement, ça commence à bien faire ! »... Il conviendrait, en 2012, d'être un peu plus subtil sur ces questions.

L'étude d'impact envisagée n'a aucun caractère contraignant : elle ne vise qu'à mieux connaître les espèces présentes sur le terrain. Il ne s'agit donc pas de bloquer les projets, mais d'en appeler à la bonne volonté du constructeur pour protéger une biodiversité aujourd'hui particulièrement menacée.

M. Daniel Goldberg. Bien entendu, monsieur le président, l'État connaît les caractéristiques du terrain qu'il cède. Mais l'acquéreur doit présenter son projet avant la transaction, et il n'y a rien d'absurde, au contraire, à lui demander de vérifier l'impact de la future construction sur la biodiversité. C'est donc bien à lui, et non à l'État, qu'il revient de réaliser l'étude d'impact. C'est pourquoi je suis favorable à l'amendement.

M. François Pupponi. Une fois n'est pas coutume, je suis en désaccord avec mon collègue.

Au cours des auditions, plusieurs intervenants ont rappelé que l'État était propriétaire de nombreux terrains pollués. Même s'ils sont cédés à titre gratuit, observaient-ils, le coût de dépollution ne sera pas sans incidence sur celui des logements.

Or, quand on procède à une étude d'impact, on peut faire des découvertes ayant des conséquences déterminantes sur le projet. En tant que maire, je ne vais pas acheter un terrain si je sais que sa dépollution ou les aménagements destinés à préserver une espèce naturelle vont me coûter des millions d'euros. L'acquéreur doit avoir pleine connaissance des caractéristiques du terrain et de ses contraintes : cela implique, certes, une étude d'impact, mais effectuée en amont, par le vendeur. L'acquéreur doit savoir ce qu'il achète.

M. le président François Brottes. Pour résumer, le caractère prioritaire de la protection de la biodiversité ne fait pas débat. Le problème réside dans l'enchaînement des procédures. Comment accepter que l'acquéreur se voie refuser le projet qu'il a patiemment élaboré en raison d'une étude d'impact réalisée par la suite ? La contrainte environnementale, si elle existe, doit être identifiée en amont, faute de décourager tous les maîtres d'ouvrage potentiels. Pour être prises en compte, les contraintes liées à un terrain doivent être énoncées préalablement à l'élaboration du projet.

M. François Pupponi. D'autant que la nature du projet conditionne l'ampleur de la décote.

Mme Brigitte Allain. Lors de la vente d'un terrain destiné à la construction, c'est pourtant bien l'acquéreur qui procède par exemple aux forages destinés à déterminer si des pieux doivent être intégrés aux fondations du futur bâtiment. Le cas échéant, si le coût de la construction se révèle plus élevé que prévu, il peut se retirer de la vente. La situation visée par l'amendement n'est pas très différente.

M. le président François Brottes. La qualité des fondations n'a pourtant rien à voir avec la biodiversité.

M. Jean-Luc Laurent. L'amendement porte sur l'alinéa 16, lequel prévoit que la convention conclue entre l'autorité administrative et l'acquéreur détermine le contenu du programme de logements à réaliser. Comment l'acquéreur peut-il s'engager sur un tel programme préalablement à la réalisation de l'étude d'impact, puisqu'il ne dispose pas, alors, de toutes les informations nécessaires ? Ne faudrait-il pas prévoir une autre rédaction ?

M. François Pupponi. L'achat d'un terrain est aujourd'hui conditionné à l'établissement de certains diagnostics, afin de déterminer par exemple la présence d'amiante, une situation en zone humide ou inondable, etc. C'est au vu de telles contraintes que la décision d'acheter est prise ou non.

Quant à la décision de céder un bien appartenant au domaine de l'État en appliquant une décote, elle est prise au vu d'un projet qui tient compte, entre autres, des exigences d'équilibre financier. Or, les conclusions de l'étude d'impact peuvent avoir des conséquences sur cet équilibre.

Je veux bien admettre la nécessité de réaliser une étude d'impact, mais à condition que celle-ci intervienne avant la cession, afin que l'acquéreur potentiel ait connaissance de toutes les contraintes déterminant la constructibilité.

Mme la ministre. Cette étude d'impact, je le précise, n'a rien d'une nouveauté : elle est prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Il ne s'agit donc pas de créer une nouvelle obligation, mais d'enrichir les données dont dispose l'État. Une des conclusions de la conférence environnementale est en effet que ce dernier doit se doter d'une connaissance

plus fine de l'état de la biodiversité sur l'ensemble de son patrimoine, qu'il ait, ou non, vocation à être cédé. L'inventaire est donc en cours.

M. Pupponi a raison d'évoquer la pollution des terrains. Il est rare, en effet, que les terrains concernés par le projet de loi soient immédiatement disponibles à la construction. Mais la qualité du terrain et les coûts résultant des éventuelles contraintes pourront être pris en compte lors du calcul de la décote.

En tout état de cause, il me paraît utile que l'étude d'impact prévue par le code de l'environnement ne soit pas nourrie par les seules données dont dispose l'État.

Mme Michèle Bonneton. Si le terrain est pollué, il revient à l'État de procéder à sa décontamination.

Mme la ministre. Non !

Mme Michèle Bonneton. Quant à l'étude évoquée par l'amendement, elle concerne bien évidemment l'impact qu'aura le projet lui-même sur l'environnement.

Mme Frédérique Massat. Aux termes de l'amendement, l'acquéreur s'engage à compléter, « en tant que de besoin », les données dont l'État dispose sur le patrimoine naturel du terrain. Cette expression me paraît bien vague. Qui détermine ce besoin ?

Mme la ministre. Cela signifie simplement que, dans le cas où il existe déjà un inventaire complet, une nouvelle étude n'est pas nécessaire.

L'ensemble du dispositif repose sur une base contractuelle visant à déterminer l'ampleur de la décote. Dans le cas – purement hypothétique – où un terrain présenterait des caractéristiques si rares qu'il en résulterait d'importants surcoûts pour l'opération, ces surcoûts pourraient être pris en compte dans l'équilibre financier, qui détermine l'ampleur de la décote.

M. le président François Brottes. Je suggère de renvoyer le vote sur l'amendement à la prochaine séance.



*

* *

Information relative à la commission

La commission a nommé **Mme Ericka Bareigts, rapporteure, sur le projet de loi de régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux Outre-mer** et a invité la délégation de l'Assemblée nationale aux Outre-mer, nouvellement créée, à s'associer à ses travaux en lui permettant d'examiner ce texte pour avis.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du jeudi 20 septembre 2012 à 9 h 30

Présents. - Mme Brigitte Allain, M. Frédéric Barbier, Mme Ericka Bareigts, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Yves Blein, Mme Michèle Bonneton, M. Christophe Borgel, M. François Brottes, M. André Chassaigne, Mme Corinne Erhel, M. Daniel Goldberg, M. Philippe Gomes, Mme Pascale Got, M. Jean Grellier, M. Razy Hammadi, M. Antoine Herth, M. Henri Jibrayel, M. Jean-Luc Laurent, M. Michel Lefait, Mme Annick Le Loch, Mme Annick Lepetit, Mme Audrey Linkenheld, Mme Jacqueline Maquet, Mme Marie-Lou Marcel, Mme Frédérique Massat, M. Hervé Pellois, M. Michel Piron, M. Dominique Potier, M. Patrice Prat, M. François Pupponi, Mme Béatrice Santais, M. Gérard Terrier, Mme Clotilde Valter, M. Fabrice Verdier

Excusés. - M. Joël Giraud, M. Kléber Mesquida, Mme Catherine Troallic, M. Frédéric Roig

Assistaient également à la réunion. – Mme Cécile Duflot, M. Benoist Apparu, M. Philippe Bies, M. Gwenegon Bui, M. Christophe Caresche, M. Vincent Feltesse, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Henri Guaino, M. François de Mazières, M. Marcel Rogemont