



N° 4156

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 octobre 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur la mise en **application des titres III et IV de la loi n° 2014-366**
du 24 mars 2014 pour l'**accès au logement et un urbanisme rénové***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME AUDREY LINKENHELD et M. ÉRIC STRAUMANN,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT	7
I. LA RÉFORME DE LA GESTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL SE MET PROGRESSIVEMENT EN PLACE DANS LES TERRITOIRES	7
A. LA SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES S'APPUIE SUR DE NOUVEAUX OUTILS NUMÉRIQUES	7
1. Le portail internet du Système national d'enregistrement (SNE) est plébiscité par les demandeurs	7
2. La généralisation du dossier unique s'est initialement heurtée aux habitudes de certains bailleurs sociaux	8
3. Les acteurs du secteur ne sont pas suffisamment associés à l'évolution du SNE...	9
B. LES INTERCOMMUNALITÉS S'APPROPRIENT PEU À PEU LEURS NOUVELLES MISSIONS SUR LA GESTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL	9
1. L'État a accompagné la publication des décrets du 12 mai 2015 de deux clubs produisant des fiches thématiques utiles	9
2. Les premiers plans partenariaux et les premières conférences intercommunales du logement voient le jour depuis le début de l'année 2016.....	10
3. La compréhension des dispositifs et la coopération entre les très nombreux acteurs locaux prend du temps	13
C. LES EPCI NE SE SONT PAS SAISIS DES NOUVELLES POSSIBILITÉS DE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES DE L'ÉTAT	13
II. LA MODERNISATION DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL AVANCE MALGRÉ QUELQUES RETARDS ET DES PRATIQUES DE CONTOURNEMENT DE LA LOI	14
A. LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DE CONTRÔLE DU LOGEMENT SOCIAL (ANCOLS) A ÉTÉ RÉALISÉE DANS DE BONNES CONDITIONS	14
1. La fusion réussie de la MILOS et de l'ANPEEC	14
2. L'amélioration des procédures de contrôle.....	15

3. Le travail d'études de l'ANCOLS est contesté par une partie du monde HLM.....	15
B. CERTAINES COMMUNES CHERCHENT À CONTOURNER L'OBLIGATION DE RATTACHEMENT DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT (OPH) COMMUNAUX AUX EPCI.....	16
1. Le changement de rattachement se passe globalement bien malgré les perturbations de la loi NOTRe et la publication très tardive du décret.....	16
2. Certaines communes, surtout en Île-de-France, transforment leur OPH en SEM..	17
3. Un contrôle de l'État s'est mis en place.....	17
C. LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX BAILLEURS SOCIAUX S'APPLIQUE PEU À PEU	18
1. Les nouvelles compétences des organismes HLM sont, pour l'instant, peu utilisées.....	18
2. La publication très tardive du décret sur l'agrément des SEM a pu retarder certains projets	19
3. Les premiers appels à projets du fonds de soutien à l'innovation des bailleurs sociaux sont un succès	19
4. La CGLLS a des difficultés à prendre en compte les spécificités des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion	20

SECONDE PARTIE : MODERNISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

23

I. LE PILOTAGE INTERCOMMUNAL DES DOCUMENTS D'URBANISME PROGRESSE RAPIDEMENT MÊME SI CETTE DYNAMIQUE EST FREINÉE PAR LA RÉFORME TERRITORIALE

23

A. UN MOUVEMENT EN FAVEUR DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUi) EST EN MARCHÉ.....

23

1. Le nombre de projets de PLUi a triplé depuis la promulgation de la loi ALUR
2. Les outils incitatifs mis en place par la loi et les services de l'État ont fonctionné.....
3. La fusion des EPCI au 1^{er} janvier 2017, en application de la loi NOTRe, perturbe cette dynamique

B. LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT) SE GÉNÉRALISENT MAIS DE NOUVELLES INTERROGATIONS SUR LE POSITIONNEMENT DE CE DOCUMENT SONT APPARUES.....

26

1. Le durcissement de la règle de constructibilité limitée en l'absence de SCOT a eu un véritable effet positif
2. La suppression des SCOT pluri-EPCI par la loi NOTRe a créé une confusion entre SCOT et PLUi qui se retrouvent à la même échelle
3. Les élus locaux doivent se réapproprier ce document programmatique.....

II. LA PLUPART DES OUTILS CRÉÉS PAR LA LOI EN FAVEUR DE LA DENSIFICATION DES ZONES URBAINES SONT OPÉRATIONNELS	28
A. LE NOUVEAU RÈGLEMENT DU PLU FAVORISE L'URBANISME DE PROJET	28
1. La suppression du coefficient d'occupation des sols (cos) et de la possibilité de fixer une taille minimale de terrain constructible a eu des effets positifs sur le développement de l'offre de construction et sur la densification	28
2. Le nouveau règlement du PLU, issu du décret du 28 décembre 2015, est plus souple et offre de nouvelles possibilités aux élus locaux.....	29
3. Un important travail de communication et de formation auprès des élus locaux et des techniciens sur le nouveau règlement du PLU reste à accomplir	30
B. L'APPLICATION DE CERTAINES MESURES SE HEURTE ENCORE À L'ABSENCE DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES OU À DES PROBLÈMES D'INTERPRÉTATION	31
1. Des questions demeurent sur les conditions de mise en œuvre de certains dispositifs visant à lutter contre l'étalement urbain	31
2. L'application de l'article 159 visant à faciliter la densification des lotissements s'est heurtée à la jurisprudence de la Cour de cassation	32
CONCLUSION.....	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
ANNEXE : TABLEAU DE SUIVI DES DÉCRETS D'APPLICATION DES TITRES III ET IV DE LA LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ.....	55
Liste des personnes auditionnées	61

INTRODUCTION

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », est riche et variée. Composée de 177 articles, elle traite à la fois des rapports locatifs, du fonctionnement des copropriétés, de la lutte contre l'habitat indigne, de la gestion de la demande de logement social et de l'urbanisme. Le présent rapport d'application ne porte que sur ses titres III et IV relatifs aux politiques publiques du logement et à la modernisation des documents d'urbanisme. Les deux premiers titres feront l'objet d'un autre rapport de la commission des affaires économiques.

Le titre III de la loi ALUR avait pour ambition d'améliorer l'équité, la transparence et l'efficacité des procédures de gestion de la demande de logement social en responsabilisant les intercommunalités, en améliorant l'information des demandeurs et en créant de nouveaux outils à la disposition des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). Le titre IV visait à encourager le pilotage intercommunal des plans locaux d'urbanisme (PLU) et la densification des zones urbaines. L'application de ces deux titres ne nécessitait pas la publication de très nombreux décrets d'application. À ce jour, 23 décrets d'application, soit 82 % des décrets prévus par cette partie de la loi, ont été publiés. En revanche, elle impliquait la mobilisation de multiples acteurs locaux. Vos rapporteurs ont procédé, entre les mois d'avril et d'octobre 2016, à vingt auditions. Il ressort de leurs travaux que, plus de deux ans et demi après sa promulgation, l'application de cette loi n'est pas encore complète car le changement des pratiques locales prend du temps. Les progrès sont toutefois indéniables.

PREMIÈRE PARTIE : POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

I. LA RÉFORME DE LA GESTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL SE MET PROGRESSIVEMENT EN PLACE DANS LES TERRITOIRES

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

– **décret n° 2015-522 du 12 mai 2015** portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande de logement social ;

– **décret n° 2015-523 du 12 mai 2015** relatif au dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et à l'information du demandeur ;

– **décret n° 2015-524 du 12 mai 2015** relatif au contenu, aux modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

A. LA SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES S'APPUIE SUR DE NOUVEAUX OUTILS NUMÉRIQUES

1. Le portail internet du Système national d'enregistrement (SNE) est plébiscité par les demandeurs

Au titre de la simplification des démarches, l'article 97 de la loi ALUR prévoyait la possibilité pour les demandeurs de logement social de déposer directement en ligne, sur le site internet du Système national d'enregistrement (SNE), leur demande de logement. Cette fonctionnalité a été ouverte en avril 2015, après la création, par l'arrêté du 19 décembre 2014, du groupement d'intérêt public (GIP), chargé de piloter le SNE. Les demandeurs peuvent désormais directement déposer en ligne leur demande sur le site suivant : <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/>.

En un an, entre avril 2015 et avril 2016, **plus de 120 000 demandes** ont été déposées en ligne, soit 20 % des demandes au niveau national, 33 % en Île-de-France et 50 % à Paris. Cette fonctionnalité est particulièrement utilisée par les jeunes, qui représentent 60 % des demandes en ligne. Une campagne de communication, pilotée par le GIP, a été mise en œuvre au début de l'année 2016

et des prospectus à destination des demandeurs ont été diffusés dans les réseaux HLM.

Cette nouvelle modalité de dépôt n'a pas eu de conséquences sur le stock de nouvelles demandes de logement mais a, en revanche, augmenté le nombre de demandes de mutations au sein du parc HLM. D'après les associations de locataires, le site internet permet notamment de contourner certains bailleurs qui s'opposent à l'enregistrement des demandes de mutation interne. De manière générale, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) considère que le dépôt en ligne par les particuliers a réduit les risques de mauvaises pratiques de guichet qui persistaient dans certains territoires.

Enfin, les associations de locataires estiment que ce site internet a d'ores et déjà permis d'améliorer l'**information des demandeurs**. Pour chaque commune, ou arrondissement, le site du SNE indique, en effet, le nombre de logements sociaux, leur typologie (nombre de pièces), le nombre de demandes en attente et le nombre de logements attribués lors de l'année précédente. Les demandeurs ont ainsi une vision plus claire du parc de logements sociaux existants dans chaque commune et du délai d'attente moyen.

2. La généralisation du dossier unique s'est initialement heurtée aux habitudes de certains bailleurs sociaux

La seconde étape, prévue par la loi, était la mise en place du dépôt unique des pièces justificatives du dossier d'un demandeur. L'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par la loi ALUR, dispose en effet que : « Les pièces justificatives servant à l'instruction de la demande sont déposées en un seul exemplaire. Elles sont enregistrées dans le système national d'enregistrement et rendues disponibles aux personnes ayant accès aux données nominatives de ce système ». L'objectif est que le demandeur n'ait à déposer qu'une seule fois ses pièces justificatives et que celles-ci soient ensuite transmises à tous les bailleurs et les réservataires ayant des logements dans les communes demandées. Ce dossier unique nécessite la numérisation d'environ cinq documents de deux pages par dossier. D'après la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), à terme, environ 10 millions de documents devraient être numérisés par an au niveau national.

La fonctionnalité permettant de créer un dossier unique dans le SNE a été mise en service en **octobre 2015**. Une expérimentation a ensuite eu lieu dans l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais et son bilan fut très positif. Un demandeur peut scanner lui-même ses documents ou les donner à un guichet enregistreur (commune, bailleur social etc.) pour qu'il les verse dans le SNE. Toutefois, au niveau national, **la moitié des bailleurs environ ne dispose pas des équipements nécessaires à la numérisation**. C'est la raison pour laquelle, le GIP du SNE a contracté avec un prestataire national chez qui, depuis septembre 2016, tous les bailleurs peuvent envoyer les documents à scanner et à verser dans le SNE.

3. Les acteurs du secteur ne sont pas suffisamment associés à l'évolution du SNE

L'article 97 de la loi ALUR avait prévu la création d'un comité d'orientation du SNE, placé auprès du ministre chargé du logement, ayant pour mission de se prononcer pour avis sur « toute évolution du Système national d'enregistrement ayant une incidence sur la relation aux demandeurs de logement social ou sur l'activité des organismes bailleurs ou aux réservataires de logements sociaux » (article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation). Ce comité doit être composé de représentants de l'État, des établissements publics de coopération intercommunale, des bailleurs sociaux, des réservataires de logements et de représentants des associations de locataires.

Or, si ce comité d'orientation a bien été créé par le décret du 29 décembre 2014, il n'a jamais été réuni depuis. Tous les acteurs du secteur, et en premier lieu les associations de locataires, n'ont donc pas été associés aux décisions sur l'évolution du SNE. À titre d'exemple, la nationalisation de la délivrance du numéro unique, qui jusqu'à présent était délivré au niveau départemental, a été introduite dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté sans prendre l'avis du comité d'orientation du SNE. Une étude d'impact détaillée sur l'ensemble du processus d'enregistrement et de traitement de la demande, prenant en compte notamment les organisations spécifiques mises en place localement au service des demandeurs, aurait pourtant été utile. **Vos rapporteurs appellent donc le Gouvernement à respecter la loi en convoquant régulièrement le comité d'orientation du SNE.**

B. LES INTERCOMMUNALITÉS S'APPROPRIENT PEU À PEU LEURS NOUVELLES MISSIONS SUR LA GESTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

1. L'État a accompagné la publication des décrets du 12 mai 2015 de deux clubs produisant des fiches thématiques utiles

Le second volet de la loi était territorial. Il a confié aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat un rôle central dans l'organisation de la gestion de la demande de logement social. Cette mission se concrétise dans l'élaboration d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, dont le contenu a été précisé par le décret n° 2015-524 précité.

Ce décret liste les éléments devant figurer obligatoirement dans chaque plan. Conformément à l'article 97 de la loi, tous les plans doivent notamment définir :

– les modalités locales d'enregistrement de la demande de logement social et la répartition territoriale des guichets d'enregistrement existants ou créés ultérieurement ;

– le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l’enregistrement de sa demande de logement social et la détermination des responsables de cette réception ;

– les fonctions assurées par le dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et les modalités de son pilotage ;

– les modalités de qualification de l’offre de logements sociaux du territoire ;

– les indicateurs permettant d’estimer le délai d’attente moyen ;

Les conditions de création, d’organisation et de fonctionnement du service d’information et d’accueil des demandeurs de logement social.

Le décret n° 2015-524 du 12 mai 2015 a, par ailleurs, défini la procédure d’élaboration de ce plan. Conformément à l’article 97 de la loi ALUR, l’EPCI a l’obligation d’y associer le représentant de l’État dans le département, les communes membres de l’EPCI et un représentant des bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné. Le projet de plan est ensuite soumis à l’avis des communes et de la conférence intercommunale du logement avant son adoption par l’organe délibérant de l’EPCI.

Afin d’accompagner les acteurs locaux dans l’élaboration de ce plan, le ministère du logement et de l’habitat durable a créé deux clubs : un « **club des acteurs de la réforme** », regroupant des collectivités territoriales, des bailleurs sociaux et des services déconcentrés de l’État, et un « **club des EPCI volontaires** » chargé de travailler sur les aspects facultatifs de la réforme, composé de dix membres dont les métropoles de Lille, Rennes, Nantes, Strasbourg et Lyon. Ces clubs ont organisé des réunions thématiques et produit, en coopération avec l’Union sociale pour l’habitat (USH), des fiches détaillées sur les différents volets de la réforme, en particulier sur la qualification du parc social ou la mise en place du service d’information et d’accueil des demandeurs. Ces fiches ont été jugées très utiles par les acteurs de terrain qui avaient besoin de préconisations opérationnelles et d’exemples de bonnes pratiques. Vos rapporteurs saluent cette démarche. Les fiches thématiques, coproduites avec des acteurs locaux, sont souvent plus pertinentes pour la mise en œuvre d’une réforme de politique publique que les circulaires ministérielles classiques.

2. Les premiers plans partenariaux et les premières conférences intercommunales du logement voient le jour depuis le début de l’année 2016

Les décrets du 12 mai 2015 avaient laissé aux EPCI jusqu’au 31 décembre 2015 pour publier leur plan partenarial et pour signer la convention relative au dispositif de gestion partagée de la demande. Seules l’Île-de-France et la métropole d’Aix-Marseille-Provence bénéficiaient d’un délai supplémentaire et avaient jusqu’au 31 décembre 2016 pour le faire. Ces délais sont toutefois

rapidement apparus comme intenables, si bien que le ministère les a transformés en **délais de lancement** de l'élaboration des plans.

D'après la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), sur les 383 EPCI dotés d'un PLH approuvé et devant donc obligatoirement appliquer l'article 97 de la loi ALUR, **276, soit 72 % d'entre eux, ont engagé l'élaboration d'un plan partenarial**. Quelques EPCI, comme la métropole européenne de Lille et la communauté d'agglomération du Grand Poitiers, ont adopté leur plan. Par ailleurs, 8 EPCI ont déjà signé une convention relative au dispositif de gestion partagée de la demande.

La création de la conférence intercommunale du logement et le lancement du plan partenarial sont parfois concomitants. Mais, dans la majorité des cas, l'élaboration du plan partenarial est engagée préalablement à la création de la conférence intercommunale. Seules **126 conférences intercommunales du logement** ont, en effet, été créés parmi lesquelles 85 ont tenu leur première réunion. Ces chiffres ont toutefois subi une nette accélération depuis le début de l'année 2016. Entre mars et juin 2016, le nombre de conférences intercommunales qui ont tenu leur première réunion a doublé, ce qui témoigne d'une véritable dynamique.

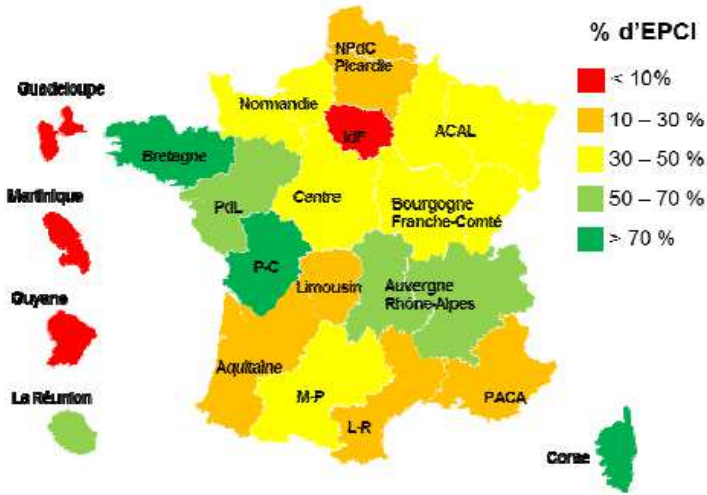
BILAN DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 97 DE LA LOI ALUR EN JUIN 2016

	Nombre d'EPCI	Taux par rapport à la cible
EPCI ayant engagé l'élaboration de son plan partenarial	276	72 %
EPCI dont le porter à connaissance relatif au plan partenarial a été envoyé	207	54 %
EPCI ayant signé une convention relative au dispositif de gestion partagée de la demande	8	2 %
EPCI dont la conférence intercommunale du logement a été créée	126	33 %
EPCI dont la première réunion de la conférence intercommunale s'est tenue	85	22 %

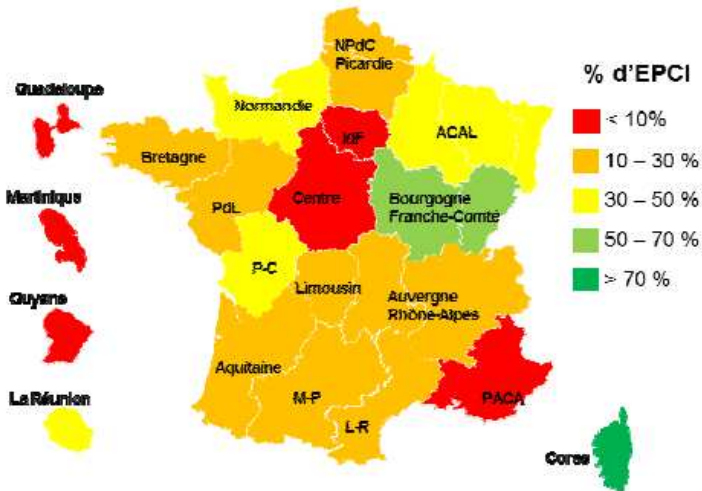
Source : DHUP

De fortes disparités territoriales sur l'avancement de l'application de la réforme sont toutefois constatées comme le montrent les cartes suivantes :

POURCENTAGE DE PLANS PARTENARIAUX ENGAGÉS



POURCENTAGE DE CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES DU LOGEMENT CRÉÉES



Source : DHUP

28 départements, représentant 19 % de la population, disposaient, en outre déjà de fichiers partagés de gestion de la demande, mis en place avant la loi par les associations régionales HLM. La loi laisse la possibilité aux EPCI d'adhérer à ces dispositifs locaux préexistants pour remplir leur obligation relative à la mise en place d'un dispositif de gestion partagée de la demande. Selon la DHUP, 47 EPCI ont d'ores et déjà opté pour cette faculté.

3. La compréhension des dispositifs et la coopération entre les très nombreux acteurs locaux prend du temps

Tous les acteurs auditionnés par vos rapporteurs ont estimé que l'application de la réforme allait prendre beaucoup de temps car il s'agit d'une réforme structurelle qui bouscule les habitudes (bonnes et mauvaises) dans un environnement complexe. Les acteurs locaux ont d'abord dû comprendre l'articulation entre les différents dispositifs créés par la loi et ceux qui préexistaient. Ils ont ensuite dû se les approprier et les adapter à chaque situation locale. Par ailleurs, le nombre d'acteurs intervenant dans le logement social étant très élevé, la réforme de la gestion de la demande nécessite qu'une **démarche collective** soit lancée, ce qui peut prendre du temps. Ce délai nécessaire pour la mise en œuvre de la réforme ne surprend toutefois pas vos rapporteurs, qui étaient conscients de ce contexte au moment de la discussion du projet de loi. Cette situation explique également leurs préventions quant à de nouvelles modifications législatives dans ce domaine.

En outre, deux éléments extérieurs à la loi ALUR ont perturbé son application : les EPCI se sont vu confier de très nombreuses nouvelles missions par la loi MAPTAM ⁽¹⁾, ce qui a créé chez eux un certain engorgement, tandis que le périmètre de certains EPCI a été remis en cause par la loi NOTRE ⁽²⁾. Ces deux éléments ont créé un certain attentisme, qui a nui à l'application sereine de la réforme prévue à l'article 97 de la loi ALUR.

C. LES EPCI NE SE SONT PAS SAISIS DES NOUVELLES POSSIBILITÉS DE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES DE L'ÉTAT

L'article 122 de la loi ALUR a ouvert la possibilité aux EPCI disposant d'un programme local de l'habitat exécutoire, et qui sont déjà déléguaires des aides à la pierre, d'exercer de nouvelles compétences en matière de logement, par délégation de l'État. Les EPCI peuvent ainsi demander à être compétents pour :

- la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) ;
- la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire ;

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

– la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement des personnes sans domicile fixe.

Toutefois, plus de deux ans après la promulgation de la loi, aucun EPCI n'a choisi de demander ces nouvelles compétences et aucun avenant aux conventions de délégation des aides à la pierre n'a été signé. Vos rapporteurs ne sont pas surpris considérant que ces dispositions facultatives, souhaitées par le Gouvernement, n'ont jamais suscité d'enthousiasme du côté des collectivités au moment de l'examen de la loi. Nombreuses sont celles qui considèrent en effet que le DALO, les réquisitions et l'hébergement doivent rester des domaines d'intervention de l'État, meilleur garant du droit au logement et de la solidarité entre les territoires.

II. LA MODERNISATION DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL AVANCE MALGRÉ QUELQUES RETARDS ET DES PRATIQUES DE CONTOURNEMENT DE LA LOI

A. LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DE CONTRÔLE DU LOGEMENT SOCIAL (ANCOLS) A ÉTÉ RÉALISÉE DANS DE BONNES CONDITIONS

L'article 102 de la loi ALUR a créé un nouvel établissement public administratif de l'État, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), reprenant les missions de deux organismes : l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS). La fusion de ces deux entités avait pour objectif de confier le contrôle du secteur du logement social à un opérateur unique exerçant ses missions à la fois sur les organismes HLM, les sociétés d'économie mixte (SEM) et le réseau d'Action logement.

Ce nouvel établissement a été officiellement créé le 1^{er} janvier 2015, à la suite de la publication du **décret n° 2014-1596 du 23 décembre 2014** fixant les règles d'organisation, de fonctionnement et les modalités des contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social.

1. La fusion réussie de la MILOS et de l'ANPEEC

La MILOS et l'ANPEEC étaient deux entités aux statuts très différents. L'ANPEEC était un établissement public industriel et commercial, sous tutelle de l'État, dont les employés étaient sous contrat, alors que la MILOS était une mission interministérielle, composée de fonctionnaires issus des ministères du logement et de l'économie. L'annonce de la fusion de ces deux organismes avait donc créé une certaine inquiétude chez les agents qui s'interrogeaient sur le devenir de leur statut. D'après les dirigeants de l'agence, la fusion s'est toutefois déroulée dans de bonnes conditions et le climat social est aujourd'hui apaisé. L'agence emploie 150 personnes en équivalents temps plein, dont 75 % sont fonctionnaires et 25 % sont contractuels. L'harmonisation des règles de

remboursement des frais de mission et des niveaux de primes entre les deux anciens corps a facilité la fusion. Les sept délégations territoriales de l'ex-MILOS, qui emploient 80 personnes, ont été maintenues. La fusion a, par ailleurs, permis des gains de mutualisation et 3 ETP ont été supprimés par rapport aux deux anciennes structures.

2. L'amélioration des procédures de contrôle

En 22 mois, de janvier 2015 à octobre 2016, l'ANCOLS a contrôlé 82 organismes de logement social. Les procédures de contrôle sont similaires à celles employées auparavant par les inspecteurs de la MILOS. Le **décret n° 2015-537 du 13 mai 2015** modifiant les modalités d'établissement, de transmission et de publication des rapports de contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social a toutefois apporté plusieurs améliorations. Selon les dirigeants de l'ANCOLS, la création d'un établissement public a, tout d'abord, offert une garantie d'indépendance supplémentaire. Un principe de collégialité a ensuite été instauré dans les contrôles, ce qui n'existait pas à la MILOS. Le principe du contradictoire a été approfondi dans la mesure où les organismes contrôlés disposent désormais d'un droit de réponse, qui est annexé au rapport de contrôle. La visibilité de ces contrôles s'est, par ailleurs, accrue grâce à la publication des rapports sur le site internet de l'ANCOLS. Enfin, l'agence possède une meilleure maîtrise de la suite des contrôles alors que celle-ci relevait précédemment des préfets. L'ANCOLS peut directement mettre en demeure l'organisme contrôlé de procéder à la rectification des irrégularités constatées et assortir cette mise en demeure d'une astreinte.

À l'issue de la mise en demeure, l'ANCOLS peut également proposer au ministre chargé du logement de prononcer des sanctions pécuniaires contre l'organisme. Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'ANCOLS a ainsi proposé des sanctions d'un montant moyen de 60 900 € pour sept bailleurs en raison d'attributions irrégulières ou de dépassements de plafonds de revenus. En septembre 2016, la ministre du logement a ainsi décidé, sur proposition de l'ANCOLS, d'infliger une sanction record d'un montant de 1 081 822 € à l'office public de l'habitat (OPH) de Puteaux (Hauts-de-Seine).

3. Le travail d'études de l'ANCOLS est contesté par une partie du monde HLM

L'article 102 de la loi ALUR a confié deux types de mission à l'ANCOLS : le contrôle et l'évaluation. L'agence est notamment chargée d'évaluer « l'efficacité avec laquelle les organismes [d'HLM] s'acquittent de la mission d'intérêt général qui leur est confiée » à travers des études transversales ou ciblées (article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation). À cette fin, l'ANCOLS a créé un comité des études, présidé par M. Pierre Quercy, chargé de déterminer un programme d'études, qui est ensuite validé par le conseil d'administration de l'agence. Trois études ont été lancées et devraient être publiées avant la fin de l'année 2016.

Cette activité d'évaluation de l'ANCOLS reste toutefois contestée par une partie du monde HLM. Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), cette mission est déjà assurée par la Cour des Comptes, qui a une démarche d'évaluation plus partenariale que celle de l'ANCOLS. L'agence ne devrait pas, de leur point de vue, avoir pour fonction d'évaluer l'ensemble de la politique publique du logement social. Dans le cadre d'une étude sur les coûts locatifs des logements sociaux au regard des ressources des locataires, l'ANCOLS a, par ailleurs, demandé aux organismes HLM de lui transmettre des données personnelles relevant des enquêtes occupation du parc social (OPS) et supplément de loyer de solidarité (SLS), ce qui a suscité de nombreuses interrogations chez les organismes au regard de la nature et du nombre de demandes formulées par l'agence et au regard de la préservation de la confidentialité des données personnelles.

B. CERTAINES COMMUNES CHERCHENT À CONTOURNER L'OBLIGATION DE RATTACHEMENT DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT (OPH) COMMUNAUX AUX EPCI

L'article 114 de la loi ALUR oblige tous les OPH communaux à être rattachés à l'EPCI dont est membre la commune si celui-ci est compétent en matière d'habitat. Ce transfert doit être opéré avant le 1^{er} janvier 2017. Dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, la loi NOTRe a fixé cette échéance au 1^{er} janvier 2018. Environ 90 OPH sont concernés par cette disposition.

1. Le changement de rattachement se passe globalement bien malgré les perturbations de la loi NOTRe et la publication très tardive du décret

D'après les personnes auditionnées par vos rapporteurs, le mouvement de transfert des OPH communaux vers les EPCI compétents en matière d'habitat se passe globalement bien. En dehors de la métropole du Grand Paris et de la communauté urbaine de Saint-Etienne, il est rare que plusieurs OPH communaux soient intégrés à une même intercommunalité. Ce processus risque malgré tout d'être perturbé par le mouvement de fusion-recomposition d'un nombre significatif d'intercommunalités qui doit intervenir, en application de la loi NOTRe, à la même date que le changement de rattachement des OPH, à savoir le 1^{er} janvier 2017. Environ deux EPCI sur trois sont appelés à fusionner à la fin de l'année 2016. Les acteurs locaux concernés souhaitent donc logiquement que la fusion ait lieu avant le changement de rattachement.

Toutefois, faute de base légale, le **décret n° 2016-1142 du 23 août 2016** relatif aux modalités de rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et aux établissements publics territoriaux (EPT) ne mentionne pas ces situations particulières. Ce décret dispose qu'à défaut d'adoption, avant le 30 septembre 2016, de délibérations concordantes de la commune et de l'EPCI prononçant le changement de rattachement, le préfet de département où l'office

public de l'habitat a son siège adresse une mise en demeure au maire et au président de l'EPCI. En l'absence d'intervention de délibérations malgré cette mise en demeure, le préfet doit ensuite prononcer par arrêté, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, le rattachement de l'office à l'EPCI.

Vos rapporteurs regrettent, tout d'abord, que la publication de ce décret ait été aussi tardive. La date limite pour l'adoption des délibérations ne se situe qu'un mois seulement après la date de publication du décret. Vos rapporteurs espèrent ensuite que les préfets agiront avec pragmatisme pour accorder un délai supplémentaire de quelques semaines aux EPCI concernés par une fusion.

2. Certaines communes, surtout en Île-de-France, transforment leur OPH en SEM

L'article 114 de la loi ALUR ne concerne que les OPH communaux et non les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux même si l'actionnariat de ces sociétés est majoritairement communal. Des communes sont donc tentées de transformer leur office communal en SEM afin de contourner la loi et d'éviter le rattachement de leur office à l'EPCI ou à l'EPT.

D'après les personnes auditionnées par vos rapporteurs, cette pratique est surtout constatée dans la région Île-de-France où le nombre d'offices communaux est le plus élevé. Environ une vingtaine de cas aurait été recensée, notamment à Levallois-Perret et à Saint-Ouen.

3. Un contrôle de l'État s'est mis en place

La cession de logements sociaux d'un OPH à une SEM est régie par l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit un droit de veto du préfet de département et un arbitrage du ministre chargé du logement en cas de désaccord entre la commune et le préfet. Ces dispositions permettent donc au préfet d'avoir une vision sur les éventuelles pratiques de contournement de la loi. Dans la région Île-de-France, les préfets ont ainsi mis en place un contrôle étroit de ces transferts de patrimoine, ce que saluent vos rapporteurs.

Par ailleurs, dans le cadre du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, a renforcé le contrôle des préfets sur les offices cédant plus de 50 % de leur patrimoine. Ces derniers devront désormais motiver leur décision d'aliénation et déclarer s'ils souhaitent poursuivre leur activité, afin de donner au préfet de département les éléments de contexte nécessaires à la délivrance de l'autorisation d'aliénation.

C. LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX BAILLEURS SOCIAUX S'APPLIQUE PEU À PEU

1. Les nouvelles compétences des organismes HLM sont, pour l'instant, peu utilisées

L'article 103 de la loi ALUR a modernisé les dispositifs législatifs relatifs au logement social, afin de permettre aux bailleurs sociaux de répondre à de nouveaux besoins et à de nouveaux enjeux. Les missions des différentes familles d'organismes HLM, qui sont strictement définies par la loi, ont été élargies. Toutefois, plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi, force est de constater que ces nouvelles compétences, pourtant réclamées par les organismes eux-mêmes, ont été, pour l'instant, peu utilisées.

La loi ALUR a ainsi permis aux organismes HLM de vendre des logements non sociaux à une personne privée dès lors que ces logements font partie, à titre accessoire, d'un programme de construction de logements sociaux. Cette pratique, appelée « **VEFA** ⁽¹⁾ **inversée** », permet aux organismes HLM d'être maîtres d'ouvrage sur des opérations mixtes au lieu d'acquérir, auprès de promoteurs, des logements sociaux. L'article 103 de la loi ALUR avait encadré cette nouvelle compétence en la limitant aux opérations ayant lieu sur du foncier public et en lui fixant une durée maximale de cinq ans. Un décret devait définir la part minimale de logements sociaux dans chaque opération donnant lieu à une « VEFA inversée ». Ce décret n'est cependant jamais paru. La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a donc directement précisé les modalités d'application de cette disposition en fixant à 30 % de l'opération la part maximale de logements vendus à une personne privée. Elle a également pérennisé cette disposition en supprimant sa limitation dans le temps et en élargissant son champ d'application à toutes les opérations se situant en zone tendue.

Il n'en reste pas moins que, selon l'Union sociale pour l'habitat, très peu d'organismes HLM ont utilisé cette possibilité depuis. Seul l'OPH Paris Habitat a prévu de vendre 30 % de logements à loyer libre dans le cadre du programme de transformation de l'ancienne caserne de Reuilly à Paris, qui a été cédée par l'État avec la décote prévue par la loi du 18 janvier 2013. L'USH a indiqué vouloir faire connaître à ses adhérents cette nouvelle possibilité et la faire entrer dans la culture des maîtres d'ouvrage sociaux. En pratique, elle devrait concerner essentiellement des organismes aguerris et d'une certaine envergure, en mesure de maîtriser rigoureusement le risque financier d'un tel montage.

L'article 103 de la loi ALUR, à l'initiative du Sénat, avait également autorisé, de manière expérimentale, les organismes HLM à développer l'usufruit locatif social dans le parc existant. Aucun organisme HLM ne semble toutefois avoir utilisé cette nouvelle faculté pour l'instant.

(1) Vente en l'état futur d'achèvement

Enfin, la disposition permettant aux offices publics de l'habitat d'être syndics de copropriété et prestataires de services pour le compte d'un syndicat de copropriété ordinaire n'est toujours pas applicable, **en l'absence du décret d'application prévu par la loi**. Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la publication de ce décret se heurte au fait que la loi n'ait pas fixé une limite de chiffre d'affaires pour cette activité, qui ne peut être qu'accessoire au regard du droit européen. Un amendement en ce sens a donc été adopté dans le cadre du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, toujours en cours de discussion.

2. La publication très tardive du décret sur l'agrément des SEM a pu retarder certains projets

La loi ALUR a aligné la législation applicable aux sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux sur celle applicable aux organismes HLM afin que tous les acteurs du logement social soient soumis, de manière équitable, aux mêmes règles. Par conséquent, l'article 111 de la loi a prévu que les SEM devraient désormais être agréées par le ministre chargé du logement si elles exercent une activité de construction et de gestion de logements sociaux, comme c'est le cas pour les organismes HLM.

Or, le **décret définissant les conditions d'agrément des SEM n'a été publié que le 6 juin 2016** ⁽¹⁾, soit plus de 26 mois après la promulgation de la loi. Vos rapporteurs regrettent ce retard qui, d'après les acteurs concernés, a pu bloquer certains projets de développement de SEM. Ce décret, qui prévoit notamment l'avis préalable du comité régional de l'habitat et de l'hébergement sur les demandes d'agrément, est accompagné d'un arrêté, datant également du 6 juin 2016, fixant le contenu du dossier de demande d'agrément. Ce décret ne donne que cinq mois aux SEM n'étant pas agréées, soit jusqu'au 31 octobre 2016, pour transmettre leur demande d'agrément au ministre chargé du logement.

Par ailleurs, un autre **décret relatif à la participation, avec voix délibérative, des représentants des locataires aux conseils d'administration des SEM n'a toujours pas été publié**. Selon la fédération des entreprises publiques locales et les associations de locataires, ce décret est pourtant nécessaire pour régler un problème d'articulation avec les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la composition des conseils d'administration des SEM.

3. Les premiers appels à projets du fonds de soutien à l'innovation des bailleurs sociaux sont un succès

Afin d'accompagner la modernisation des bailleurs sociaux, la loi ALUR a créé un fonds de soutien à l'innovation de projets des bailleurs sociaux porté par la

(1) Décret n° 2016-751 du 6 juin 2016 relatif aux conditions d'agrément des sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction et de gestion de logements sociaux

caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce fonds a été officiellement lancé en septembre 2014. Tous les acteurs auditionnés par vos rapporteurs se félicitent des modalités de fonctionnement de ce fonds et de la qualité des échanges qui ont lieu entre les fédérations d'organismes HLM et les administrations de l'État au sein du comité des aides de la CGLLS.

Entre le mois de septembre 2014 et le mois de mars 2016, le fonds de soutien à l'innovation (FSI) a financé **138 projets** pour un montant total de **7,8 millions d'euros**. En 2016, comme en 2015, le budget du FSI est de 7 millions d'euros. Les projets financés relèvent de trois grandes thématiques :

– 30 projets portent sur des innovations en matière de transition énergétique, d'intervention sur l'amiante, d'habitat participatif ou d'accompagnement des locataires ;

– 91 projets portent sur des actions de modernisation et de professionnalisation des bailleurs sociaux ;

– 17 dossiers sont issus de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés ».

Vos rapporteurs se félicitent de la diversité des projets innovants ainsi financés. Toutefois, ils s'interrogent sur la pérennité du financement du programme relatif au logement accompagné, qui devrait, à terme, être porté par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Le FSI doit, en effet, se concentrer sur les innovations et ne pas s'institutionnaliser.

4. La CGLLS a des difficultés à prendre en compte les spécificités des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion

La loi ALUR a procédé à une réforme de la gouvernance de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) afin de faire entrer dans son conseil d'administration des représentants des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), qui sont des acteurs à part entière du secteur du logement social et sont soumis au paiement d'une cotisation à la CGLLS.

Malheureusement, le **décret d'application relatif à cette réforme n'a été publié que 11 mars 2016, soit près de deux ans après la promulgation de la loi**. La nouvelle composition du conseil d'administration a ensuite été définitivement fixée par un arrêté du 10 juin 2016. Pendant deux ans, les fédérations des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion n'ont donc pas été représentées alors que le texte de la loi était suffisamment précis sur ce point et que les fédérations en question (FAPIL, SOLIHA et UNAFO) s'étaient rapidement entendues pour désigner un représentant.

Par ailleurs, lors des débats parlementaires, un amendement avait modifié l'assiette de la cotisation à la CGLLS, s'agissant de la prise en compte des indemnités d'occupation, particulièrement répandues dans les organismes de MOI.

Le taux de recouvrement des indemnités d'occupation étant très faible, l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation dispose désormais que seules les indemnités d'occupation effectivement versées, et non simplement appelées, entrent dans l'assiette de la cotisation. Toutefois, la CGLLS a indiqué, lors de son audition, ne pas pouvoir appliquer cette disposition alors même que les fédérations concernées appellent leur adhérents à appliquer la loi. Vos rapporteurs s'étonnent de cette situation et demandent donc au Gouvernement de rapidement clarifier les modalités d'application de cette disposition.

SECONDE PARTIE : MODERNISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

I. LE PILOTAGE INTERCOMMUNAL DES DOCUMENTS D'URBANISME PROGRESSE RAPIDEMENT MÊME SI CETTE DYNAMIQUE EST FREINÉE PAR LA RÉFORME TERRITORIALE

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

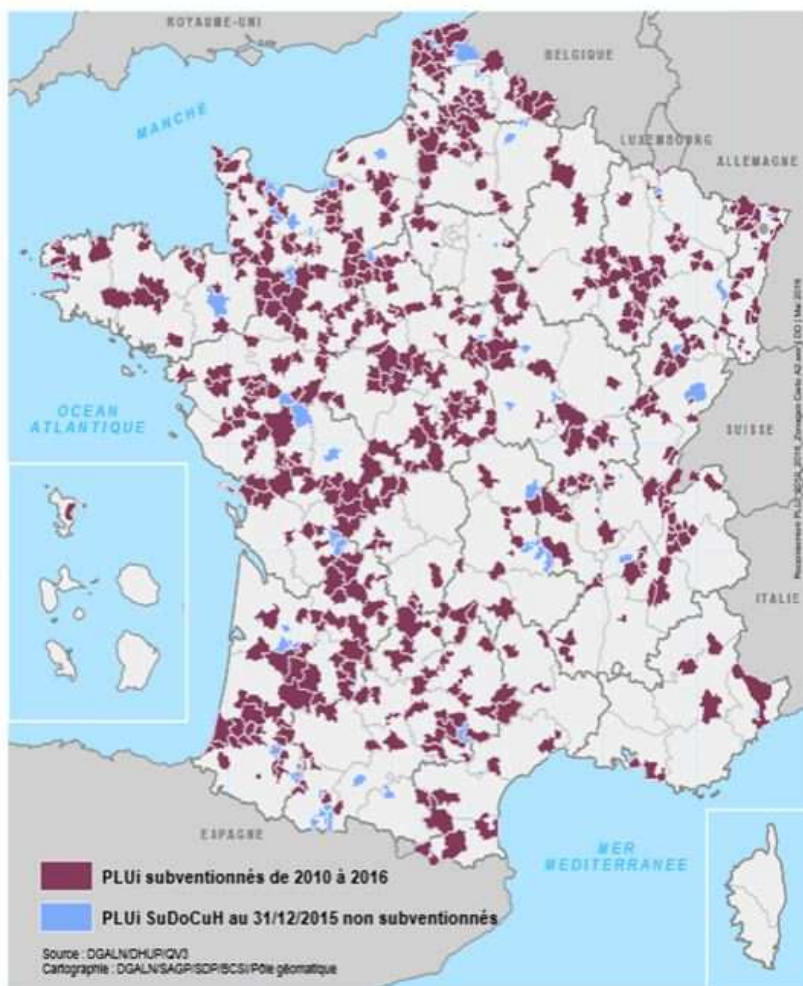
A. UN MOUVEMENT EN FAVEUR DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUi) EST EN MARCHÉ

1. Le nombre de projets de PLUi a triplé depuis la promulgation de la loi ALUR

Tous les acteurs auditionnés par vos rapporteurs ont indiqué qu'ils observaient un fort mouvement en faveur du plan local d'urbanisme intercommunal depuis la promulgation de la loi ALUR. Ces impressions sont confirmées par les chiffres. D'après la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le nombre de PLUi engagés est ainsi passé **de 100 en 2013 à 300 en 2015**. La part de la population française appartenant aux communes couvertes par un PLUi approuvé ou pour lequel un PLUi est en cours d'élaboration a doublé en un an en passant de 13,5 % en 2014 à 29,7 % en 2015 ⁽¹⁾. En 2017, ce taux devrait atteindre 35 %. Au total, ce sont aujourd'hui 577 EPCI, soit 28 % des EPCI existant au 1^{er} janvier 2016, qui sont compétents en matière de PLUi et ce mouvement touche à la fois les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Deux régions semblent toutefois en retrait par rapport au reste de la France : la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la région Île-de-France.

(1) Source : projet de loi de finances pour 2017 – projet annuel de performance du programme 135

Recensement des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) 2010-2016



2. Les outils incitatifs mis en place par la loi et les services de l'État ont fonctionné

L'article 136 de la loi ALUR, qui prévoit un transfert obligatoire au 24 mars 2017, sauf minorité de blocage, de la compétence en matière de plan local d'urbanisme à toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés de communes n'est pas encore entré en application. La multiplication du nombre de PLUi depuis deux ans s'explique donc principalement par d'autres mesures

incitatives inscrites dans la loi. Ce succès est également dû à la promotion du PLUi et à l'accompagnement des collectivités territoriales par les associations d'élus et les services de l'État.

La première incitation à l'élaboration de PLUi fut la **caducité des plans d'occupation des sols (POS) au 31 décembre 2015**. L'article 135 de la loi ALUR a mis un terme à la période de transformation des POS en PLU, qui était ouverte depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »). Toutefois, si une commune a engagé une procédure de révision du POS avant le 31 décembre 2015, les dispositions de ce document peuvent rester en vigueur au plus tard jusqu'au 24 mars 2017 et la commune évite ainsi que le Règlement national d'urbanisme (RNU) s'applique sur son territoire. L'article 13 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives a, par ailleurs, repoussé ce délai au 31 décembre 2019 si une procédure d'élaboration d'un PLUi est engagée. Les services de l'État ont donc encouragé les communes confrontées à cette situation à s'inscrire dans une démarche de planification intercommunale et à lancer l'élaboration d'un PLUi. Certaines communes ont toutefois préféré s'engager dans l'élaboration de PLU communaux dans la mesure où un transfert ultérieur de la compétence à l'EPCI n'oblige pas à la réalisation immédiate d'un PLUi intercommunal.

La seconde incitation a également été créée par la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. L'article 13 a reporté jusqu'au 31 décembre 2019 l'obligation d'intégrer dans les PLU les dispositions de loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour le logement (dite « loi Grenelle II ») si l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal a été engagée avant le 31 décembre 2015.

Enfin, depuis 2012, le ministère du logement et de l'habitat durable anime un « **club PLUi** », en partenariat avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), l'Assemblée des communautés de France (AdCF), l'Association des maires de France (AMF), et l'association France urbaine. D'après tous les acteurs auditionnés par vos rapporteurs, ce club fonctionne bien. Il promeut et encourage l'élaboration des PLUi sur le territoire et apporte un appui méthodologique, juridique et financier aux EPCI qui s'engagent dans cette démarche. En 2016, 273 nouvelles intercommunalités ont intégré le club.

Le club a produit une « boîte à outils du PLUi » comprenant notamment des **fiches méthodologiques** à destination des élus locaux et des services des collectivités territoriales. Un extranet, qui rassemble une documentation méthodologique riche et rassurante, est également disponible pour les EPCI souhaitant se lancer dans la démarche. Un réseau de **neuf clubs territorialisés**, sur

le périmètre des nouvelles régions, organise, par ailleurs, des rencontres et des journées de sensibilisation.

Vos rapporteurs saluent ce type de démarche partenarial qui est le meilleur moyen d'accompagner la mise en application d'une loi même si des disparités territoriales demeurent encore dans la qualité du soutien des services déconcentrés de l'État.

3. La fusion des EPCI au 1^{er} janvier 2017, en application de la loi NOTRe, perturbe cette dynamique

La bonne dynamique en faveur du PLUi a malheureusement été perturbée dans certains territoires par l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). En application de la loi NOTRe, de nombreux EPCI vont, en effet, fusionner au 1^{er} janvier 2017 afin de respecter le nouveau seuil démographique de 15 000 habitants minimum par EPCI. Selon des estimations, ce mouvement de fusion concernera environ deux EPCI sur trois.

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

B. LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT) SE GÉNÉRALISENT MAIS DE NOUVELLES INTERROGATIONS SUR LE POSITIONNEMENT DE CE DOCUMENT SONT APPARUES

1. Le durcissement de la règle de constructibilité limitée en l'absence de SCoT a eu un véritable effet positif

L'article 129 de la loi ALUR a durci la règle de constructibilité limitée en l'absence d'un SCoT, créée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. À partir du 1^{er} janvier 2017, cette règle s'appliquera à toutes les communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT approuvé. L'objectif de cette mesure était d'inciter les communes à se doter de ce document de planification stratégique qui définit un projet de territoire à l'échelle intercommunale.

D'après les personnes auditionnées par vos rapporteurs, cette disposition a eu un effet important sur le nombre de communes qui se sont lancées dans l'élaboration d'un SCoT. Les chiffres fournis par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) le confirment. **Depuis la promulgation de la loi ALUR, environ 100 nouveaux projets de SCoT ont été engagés et une nette accélération se fait sentir.** Le nombre de SCoT approuvés est passé de 271 au 1^{er} janvier 2015 à 283 au 1^{er} janvier 2016. En tout, **461 SCoT, couvrant 62 % du territoire national et 78 % de la population**, sont soit approuvés, soit en cours d'élaboration.

2. La suppression des SCoT pluri-EPCI par la loi NOTRe a créé une confusion entre SCoT et PLUi qui se retrouvent à la même échelle

Une des innovations de la loi ALUR était l'interdiction, pour tout nouveau SCoT, de n'être élaboré qu'à l'échelle d'un seul EPCI. Les SCoT doivent, en effet, être élaborés à une échelle suffisamment grande pour intégrer les différentes problématiques relatives aux déplacements, à l'urbanisme et au développement économique. Cette mesure était également motivée par le fait que l'échelle intercommunale devenant peu à peu la règle pour les PLU, le périmètre des SCoT devait être différent de celui des PLU.

Malheureusement, l'article 36 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a abrogé cette disposition, par crainte que les nouveaux périmètres des EPCI soient trop grands. Vos rapporteurs regrettent profondément cette abrogation qui risque de créer une confusion entre le SCoT et le PLU si ces deux documents sont élaborés à la même échelle. Des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont, par ailleurs, rapporté des cas d'annulation de projets de périmètre de SCoT par les préfets car le périmètre était jugé trop étendu. Le préfet des Pyrénées-Orientales, par exemple, a divisé un projet de périmètre de SCoT en trois, lui préférant deux PLUi valant SCoT et un SCoT sur le périmètre d'un seul EPCI.

Cela est d'autant plus absurde que la création des **schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** par la loi NOTRe plaide pour que le SCoT soit un intermédiaire entre ce document et le PLU et qu'il se situe donc entre l'échelle intercommunale et l'échelle régionale. La création des SRADDET, qui auront désormais un caractère prescriptif et dont le contenu a été précisé par l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016, risque, par ailleurs, d'avoir un impact sur le contenu des SCoT. Il est donc essentiel que les orientations des futurs SRADDET soient co-construites avec les collectivités territoriales porteuses de SCoT.

3. Les élus locaux doivent se réapproprier ce document programmatique

D'après un certain nombre de personnes auditionnées par vos rapporteurs, le portage politique des nouveaux SCoT a tendance à s'affaiblir. Les élus locaux s'effaceraient au profit des techniciens spécialisés, notamment parce que le SCoT

serait devenu trop prescriptif et moins programmatique depuis la loi dite « Grenelle II ». De nombreux élus confondent, par ailleurs, le PLUi et le SCoT.

Vos rapporteurs regrettent cette situation et estiment qu'il serait nécessaire, sur le modèle de ce qui est fait pour le PLUi à travers le « club PLUi », de sensibiliser davantage les élus locaux aux enjeux politiques du SCoT.

II. LA PLUPART DES OUTILS CRÉÉS PAR LA LOI EN FAVEUR DE LA DENSIFICATION DES ZONES URBAINES SONT OPÉRATIONNELS

Les chapitres III et IV du titre IV de la loi ALUR ont créé de nombreux outils pour développer l'offre de construction, favoriser la densification des zones urbaines et lutter contre l'étalement urbain. La plupart de ces outils sont aujourd'hui opérationnels, grâce notamment à une refonte du règlement du PLU par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015. Ces outils demeurent toutefois encore largement méconnus par les élus et les agents locaux comme par les acteurs de la construction. Un important travail de communication reste à accomplir.

A. LE NOUVEAU RÉGLEMENT DU PLU FAVORISE L'URBANISME DE PROJET

1. La suppression du coefficient d'occupation des sols (cos) et de la possibilité de fixer une taille minimale de terrain constructible a eu des effets positifs sur le développement de l'offre de construction et sur la densification

La loi ALUR a supprimé, avec application immédiate dès le 27 mars 2014, les dispositions des règlements des plans locaux d'urbanisme (PLU) fixant un coefficient d'occupation des sols (cos) et une taille minimale de terrain constructible. Ces deux outils, combinés avec d'autres articles du règlement du PLU, étaient, en effet, utilisés dans de nombreux territoires comme un moyen artificiel de limiter la densité des constructions. Le dispositif du cos était, en outre, jugé comme obsolète par de nombreux architectes et juristes car il ne permettait pas de définir avec précision le profil souhaité des constructions.

D'après les aménageurs auditionnés par vos rapporteurs, la suppression des cos et des tailles minimales de parcelles a eu pour conséquence d'augmenter les droits à construire et l'offre de logements dans les zones concernées. Le cos a, par ailleurs, été généralement remplacé par des **règles beaucoup plus qualitatives**, comme des règles de hauteur, de gabarit ou d'emprise au sol.

L'application immédiate de la suppression du cos a certes pu mettre certains services instructeurs des demandes de permis de construire en difficulté dans les premiers mois qui ont suivi l'application de la loi ALUR. Les agents des services instructeurs n'étaient pas nécessairement informés de la réforme et ont dû apprendre à apprécier les nouvelles règles de substitution au cos. Ces difficultés

étaient particulièrement marquées dans les communes situées en zone littorale ou en zone de montagne, où la pression foncière est forte. Deux ans après la promulgation de la loi, la plupart des élus locaux et des professionnels estiment toutefois que cette période transitoire est terminée et que les règlements des PLU ont peu à peu intégré des règles plus qualitatives en remplacement du cos.

2. Le nouveau règlement du PLU, issu du décret du 28 décembre 2015, est plus souple et offre de nouvelles possibilités aux élus locaux

L'article 157 de la loi ALUR a modernisé les dispositions législatives relatives au règlement du PLU afin que celles-ci prennent mieux en compte les enjeux contemporains de l'urbanisme, comme la lutte contre l'étalement urbain ou la mixité fonctionnelle. Cette réforme s'est traduite par la publication du **décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme**. Ce décret a procédé à la refonte la plus importante depuis 1967 de la forme et du contenu du règlement du PLU.

La publication de ce décret a été précédée d'une période de **concertation nationale** qui s'est déroulée d'octobre 2014 à juin 2015. Cette concertation, fondée sur des ateliers thématiques et des consultations locales, a permis de recueillir les propositions des acteurs de l'urbanisme et de les informer des projets de modification. Les associations d'élus locaux et d'aménageurs auditionnés par vos rapporteurs se sont félicitées de cette concertation nationale, qui s'est déroulée dans de bonnes conditions.

Conformément aux attentes des aménageurs et des élus, le nouveau règlement du PLU offre une **plus large souplesse** et de **nouveaux outils** à ceux qui veulent privilégier un urbanisme de projet plutôt qu'un urbanisme réglementaire. Trop souvent, les règlements actuels des PLU se limitent en effet à une liste d'interdits au lieu de dessiner les contours de la ville de demain.

Les modifications apportées par le décret du 28 décembre 2015 sont de trois ordres :

– la structure du règlement a, tout d'abord, été simplifiée et clarifiée. Elle ne comporte dorénavant plus que 3 grands chapitres thématiques : un chapitre consacré à l'affectation des zones et à la destination des constructions, un chapitre consacré aux caractéristiques urbaines et architecturales des constructions et un chapitre consacré aux équipements et aux réseaux ;

– le PLU pourra ensuite instituer des secteurs de projet dans lesquelles seules des orientations d'aménagement et de programmation renforcées (OAP) s'appliqueront, sans dispositions réglementaires, afin que le projet d'aménagement prime sur la règle d'urbanisme ;

– enfin, les modalités d'écriture des règles ont été assouplies afin de favoriser la mise en place de règles qualitatives qui définissent uniquement une

obligation de résultat sans imposer le moyen d'y parvenir. Des règles alternatives aux règles générales pourront, par ailleurs, être édictées afin de mieux s'adapter aux spécificités de chaque parcelle.

Vos rapporteurs se félicitent de ces évolutions qui offrent une plus grande souplesse aux élus locaux et permettent de mieux territorialiser les règles d'urbanisme. Les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont particulièrement plébiscité la possibilité de créer des secteurs de projet où seules des OAP s'appliqueront. Cette disposition modifie considérablement la philosophie du règlement du PLU. Elle valorise la planification par le projet, davantage que par la règle, et consolide les PLU tout en facilitant leur évolution.

3. Un important travail de communication et de formation auprès des élus locaux et des techniciens sur le nouveau règlement du PLU reste à accomplir

La nouvelle philosophie du règlement du PLU oblige, tant les pouvoirs publics que les opérateurs, à mener une réelle démarche de formation et de pédagogie à destination des élus locaux afin qu'ils mettent en œuvre les nouveaux outils prévus par le décret du 28 décembre 2015. La plupart d'entre eux n'ont, en effet, pas connaissance de ces nouveaux outils qui pourraient pourtant leur permettre de mieux organiser le développement de leur ville et d'y accroître l'offre de logements tout en soignant leur insertion urbaine ou paysagère.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a déjà produit et mis en ligne sur internet six fiches techniques sur les différentes nouveautés du règlement du PLU. Ces fiches de qualité ne sont toutefois pas suffisamment diffusées. Par ailleurs, la DHUP a commandé à la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) la réalisation d'un **guide méthodologique** sur le nouveau règlement du PLU, qui devrait être publié avant la fin de l'année 2016.

Vos rapporteurs saluent ces démarches même s'ils regrettent que la publication du décret et celle du guide méthodologique soient trop espacées dans le temps. Par ailleurs, ils seront attentifs au fait que ce guide soit suffisamment synthétique pour être accessible à tous les élus. Enfin, vos rapporteurs considèrent que cet effort de communication doit nécessairement être accompagné d'un **effort de formation important auprès des agents des différents services instructeurs** afin que ceux-ci s'approprient la réforme.

B. L'APPLICATION DE CERTAINES MESURES SE HEURTE ENCORE À L'ABSENCE DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES OU À DES PROBLÈMES D'INTERPRÉTATION

1. Des questions demeurent sur les conditions de mise en œuvre de certains dispositifs visant à lutter contre l'étalement urbain

Afin de limiter la pratique du « pastillage », qui conduisait dans certains territoires à un mitage excessif des terres agricoles, l'article 157 de la loi ALUR a rendu « exceptionnel » la délimitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) qui permettent d'autoriser des constructions au sein des zones agricoles, naturelles ou forestières. D'après les acteurs de terrain auditionnés par vos rapporteurs, l'application de cette disposition ne pose pas de problème dans la plupart des territoires à l'exception de la Bretagne et de la Normandie. Dans ces deux régions, l'habitat est, en effet, traditionnellement dispersé, si bien que de nombreux hameaux sont situés au cœur de zones agricoles ou naturelles. Par ailleurs, la loi littoral s'y applique fréquemment et empêche l'extension des hameaux existants.

D'après des collectifs de citoyens qui se sont surnommés les « PLUmés », les PLU qui sont en cours de révision dans ces territoires réduisent considérablement le nombre de STECAL afin de se conformer à la loi ALUR et à la loi littoral. De nombreux terrains auparavant constructibles se retrouveraient inconstructibles. D'après ces collectifs, que vos rapporteurs ont auditionnés, les services déconcentrés de l'État auraient, en effet, indiqué aux collectivités territoriales que le caractère désormais « exceptionnel » des STECAL signifiait que leur nombre devait être limité à un ou deux par PLU. **Vos rapporteurs considèrent qu'une telle interprétation uniforme est problématique et ne correspond pas à l'intention du législateur.** Le caractère exceptionnel des STECAL doit, en effet, s'apprécier en fonction des circonstances locales et aucune limite chiffrée unique ne saurait être imposée aux collectivités territoriales élaborant leur PLU. La situation antérieure, de même que les caractéristiques traditionnelles de l'habitat d'un territoire, doivent être pris en compte. Vos rapporteurs appellent donc le Gouvernement à clarifier son interprétation sur le caractère exceptionnel des STECAL et à envoyer une instruction sur ce sujet aux services déconcentrés de l'État.

L'application de l'article 139 de la loi ALUR se heurte également à un problème d'interprétation dans certains territoires. Cet article a prévu que les zones 2AU qui n'ont pas été ouvertes à l'urbanisation ou qui n'ont pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI depuis 9 ans seraient reclassées en zones naturelles. L'objectif était de lutter contre l'étalement urbain et l'existence de zones AU aux tailles disproportionnées. **Toutefois, d'après les personnes auditionnées par vos rapporteurs, certains préfets ont une interprétation très stricte de cette disposition, en particulier du caractère « significatif » des acquisitions foncières des collectivités.** Or, vos rapporteurs considèrent que l'objectif de cette disposition n'était pas le

reclassement systématique des zones 2AU en zones N mais que son but était principalement d'inciter les collectivités à s'interroger régulièrement sur la pertinence ou non du maintien de ces zones. Vos rapporteurs estiment donc qu'une clarification par le Gouvernement de l'interprétation du caractère « significatif » des acquisitions foncières est aujourd'hui nécessaire.

2. L'application de l'article 159 visant à faciliter la densification des lotissements s'est heurtée à la jurisprudence de la Cour de cassation

L'article 159 de la loi ALUR a modifié les règles relatives au cahier des charges des lotissements afin de faciliter la mobilisation de ce type de terrains. Le deuxième alinéa de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme dispose ainsi que les règles d'urbanisme contenues dans les documents d'un lotissement ancien cessent de s'appliquer, dès l'entrée en vigueur de la loi ALUR, si le lotissement est couvert par un PLU. L'objectif était de mettre fin à des dispositions contractuelles parfois très anciennes qui interdisent de nouvelles constructions au sein des lotissements.

Toutefois, par un arrêt du 21 janvier 2016⁽¹⁾, la Cour de Cassation a limité l'application de cet article. La Cour s'est prononcée sur une demande de démolition de l'extension d'un immeuble qui ne respectait pas les stipulations d'un cahier des charges relatives à la superficie des constructions pouvant être édifiées sur chaque lot. Les juges ont rappelé le principe selon lequel un cahier des charges « constitue un document contractuel dont les clauses engagent les colotis pour toutes les stipulations qui y sont contenues ». La Cour a, par ailleurs, jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au juge administratif une question préjudicielle afin de déterminer si cette clause constituait ou non une règle d'urbanisme susceptible d'être devenue caduque, en application de la loi ALUR. La Cour a donc conclu à la nécessité de détruire l'extension réalisée en vertu d'un permis de construire au motif qu'elle contrevenait à un article du cahier des charges et constituait un trouble manifestement illicite.

Vos rapporteurs, s'ils partagent évidemment l'attachement au principe constitutionnel de liberté contractuelle, **regrettent toutefois la non-prise en compte des motifs d'intérêt général sur lesquels reposent les documents d'urbanisme**, notamment la nécessaire construction de logements en zone tendue, seule à même de rendre effectif le droit au logement. Une solution à cette difficulté, législative ou jurisprudentielle, devra être trouvée. À ce titre, la constitutionnalisation du droit au logement, proposée par le rapport d'information de notre collègue Daniel Goldberg sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement⁽²⁾, pourrait être de nature à faciliter l'application de ce type de dispositions.

(1) Cass. 3^e civ., 21 janvier 2016, n° 15-10566, publié au Bulletin.

(2) « Mettre le foncier utile au service du logement », Rapport d'information n° 3503, février 2016

CONCLUSION

Grâce à la forte mobilisation de l'État et des collectivités territoriales, l'application des titres III et IV de la loi ALUR est en bonne voie. La très grande majorité des décrets d'application prévus par cette partie de la loi a été publiée. Des progrès indéniables ont été réalisés sur des sujets aussi attendus que le développement des PLUi ou l'amélioration de la transparence et de l'équité dans le traitement des demandes de logement social.

Toutefois, la mise en œuvre de réformes structurelles dans le domaine du logement social et de l'urbanisme, où interviennent de multiples acteurs nationaux et locaux, prend nécessairement du temps. Un effort important de pédagogie et une certaine stabilité sont aujourd'hui nécessaires afin que l'objectif d'un développement social et durable puisse être atteint et que nos concitoyens ressentent les effets concrets des réformes voulues par le législateur.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 28 octobre 2016, la commission a examiné le rapport d'information de Mme Audrey Linkenheld et M. Éric Straumann, sur la mise en application des titres III et IV de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le second volet de la loi était territorial. Il a confié aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat un rôle central dans l'organisation de la gestion de la demande de logement social. Cette mission se concrétise dans la création d'une conférence intercommunale du logement (CIL) et dans l'élaboration d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPG), dont le contenu a été précisé par un décret du 12 mai 2015. Afin d'accompagner les EPCI concernés – ceux dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) approuvé – dans l'élaboration de ce plan, le ministère du logement et de l'habitat durable a créé très rapidement un « club des acteurs de la réforme » et un « club des EPCI volontaires » composé d'une dizaine d'EPCI de toutes tailles et de divers horizons géographiques et destiné à accompagner la réforme dans ses aspects obligatoires

et facultatifs. Le club des EPCI a organisé des réunions thématiques et produit, en coopération avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), des fiches détaillées sur les différents volets de la réforme. Ces fiches ont été jugées très utiles par les acteurs de terrain qui avaient besoin de préconisations opérationnelles et d'exemples de bonnes pratiques. J'insiste sur le fait que ce type de démarches, fondé sur la diffusion de fiches thématiques coproduites avec des acteurs locaux, est la méthode la plus pertinente pour mettre en œuvre une réforme de politique publique. Cela est souvent beaucoup plus efficace que la publication de circulaires ministérielles classiques, bien faites mais peut-être trop touffues, ce qui fait que personne ne les lit jamais jusqu'au bout.

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

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

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

Enfin, deux éléments extérieurs à la loi sont venus perturber son application sereine : les EPCI se sont vus confier de très nombreuses nouvelles missions par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et

d'affirmation des métropoles (loi dite « MAPTAM »), ce qui a occasionné chez eux un certain engorgement, tandis que le périmètre de certains EPCI a été remis en cause par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »), ce qui a créé une forme d'attentisme chez certains tout au long de l'année 2016.

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

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

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

Enfin, la loi ALUR a modernisé la réglementation relative aux organismes HLM, afin de leur permettre de répondre à de nouveaux besoins et à de nouveaux enjeux. Toutefois, plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi, force

est de constater que ces nouvelles compétences, pourtant réclamées par les organismes eux-mêmes, ont été peu utilisées pour l'instant. Ainsi, la possibilité de vendre des logements non sociaux à une personne privée – pratique appelée « VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) inversée » – n'a jusqu'à présent été utilisée qu'une seule fois, à Paris, malgré l'assouplissement apporté par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi « Macron »). L'Union sociale pour l'habitat (USH) nous a indiqué vouloir faire connaître à ses adhérents cette nouvelle possibilité et la faire entrer dans la culture des maîtres d'ouvrage sociaux. En ce qui concerne les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux, la publication très tardive, le 6 juin 2016, du décret sur la procédure d'agrément, a pu bloquer certains projets de développement de SEM. Par ailleurs, selon la fédération des entreprises publiques locales et les associations de locataires, un décret est toujours en attente au sujet de la participation, avec voix délibérative, des représentants des locataires aux conseils d'administration des SEM. Nous appelons donc le Gouvernement à le publier au plus vite.

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

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

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

des documents d'urbanisme si l'élaboration d'un PLUi a été engagée avant le 31 décembre 2015.

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

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

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

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

Un même mouvement est observé en ce qui concerne les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Le durcissement de la règle de constructibilité limitée en l'absence d'un SCoT, à partir du 1^{er} janvier 2017, a incité de nombreuses communes à se lancer dans l'élaboration de ce document. Depuis la promulgation de la loi ALUR, environ 100 nouveaux projets de SCoT ont été engagés et une nette accélération se fait sentir. Cependant, l'article 36 de la loi NOTRe a abrogé l'interdiction, pour tout nouveau SCoT, de n'être élaboré qu'à l'échelle d'un seul EPCI, par crainte que les nouveaux périmètres des EPCI soient

trop grands. Cette abrogation risque de créer une confusion entre le SCoT et le PLUi si ces deux documents sont élaborés à la même échelle. Certaines des personnes que nous avons auditionnées ont, en outre, rapporté des cas d'annulation de projets de périmètre de SCoT par les préfets car le périmètre était jugé trop étendu.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, des questions demeurent sur les conditions de mise en œuvre de certains dispositifs visant à lutter contre l'étalement urbain. Afin de limiter la pratique du « pastillage », qui conduisait dans certains territoires à un mitage excessif des terres agricoles, la loi ALUR a rendu « exceptionnelle » la délimitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) qui

permettent d'autoriser des constructions au sein des zones agricoles, naturelles ou forestières. L'intention du législateur paraît bonne et l'application de cette disposition ne semble pas poser de problèmes particuliers, sauf en Bretagne et en Normandie, des régions où l'habitat est traditionnellement dispersé et qui sont également concernées par la loi « Littoral ».

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

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

Il en va de même pour le déclassement des zones à urbaniser en zones naturelles. Je rappelle que ce déclassement est prévu par la loi si, au bout de neuf ans, aucune acquisition foncière significative n'a été réalisée par une commune, un EPCI ou un de leurs opérateurs. Il s'agit, je persiste et je signe, d'une bonne disposition, qui vise à obliger les territoires à réfléchir à nouveau à leurs projets. De fait, si une zone a été déclarée constructible et que, neuf ans après, il ne s'est

toujours rien passé, il y a une raison. La « menace » de reclassement automatique doit les inciter à repenser les choses et, si un projet existe véritablement, ils doivent en faire la démonstration ; d'où la notion d'acquisitions foncières significatives. Néanmoins, il faut examiner la situation avec bon sens et pragmatisme ; or, il semble que, dans certains territoires, il est fait une interprétation très stricte de cette disposition. Là encore, il faut donc clarifier les choses en précisant non seulement ce qu'est une « acquisition significative » mais aussi quelles sont les structures concernées. J'ai en effet connaissance d'un cas où des acquisitions réalisées par un office communautaire de logements HLM n'ont pas été considérées comme effectuées par un opérateur d'EPCI alors que ces offices sont le bras armé des EPCI en matière de logement social.

Enfin, l'article 159 de la loi ALUR avait pour objet de permettre, là où elle est souhaitable, la densification d'un certain nombre de lotissements, même lorsque le cahier des charges de ce dernier vient contredire les documents d'urbanisme. Toutefois, la Cour de cassation a jugé, dans un arrêt du 21 janvier 2016, que le principe constitutionnel de liberté contractuelle prévalait et que, loi ALUR ou pas, le cahier des charges conservait une valeur plus élevée que les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux. Loin de nous l'idée de vouloir fragiliser le contrat dans notre pays, mais on peut considérer qu'un document d'urbanisme obéit à des motifs d'intérêt général, surtout lorsqu'il s'agit de construire des logements dans une zone tendue. Dès lors, peut-être devons-nous trouver une solution législative différente, ce qui me paraît difficile, ou adopter une solution constitutionnelle – M. Daniel Goldberg nous a fait des propositions en ce sens.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Je voudrais, ici, me faire le porte-parole des élus locaux. PLUi, SCoT : non seulement l'élaboration de ces documents représente des frais d'études d'urbanisme importants, mais elle contribue, comme l'a dit l'un des rapporteurs, à priver ces élus de leurs pouvoirs au profit des techniciens. L'enchevêtrement des dispositions crée une telle complexité que la loi ALUR a abouti à l'arrêt de la production de logements neufs dans notre pays. Même si celle-ci a, depuis, redémarré, elle partait de très bas. Par ailleurs, on peut déplorer l'instabilité législative provoquée par les révisions successives de la loi ALUR par la loi Macron, la loi NOTRe et le projet de loi « Égalité et citoyenneté ». Cet « environnement complexe », pour citer la rapporteure, nuit au besoin de stabilité, qui n'est pas vraiment la marque de fabrique de cette législature.

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

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

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

ratio entre la surface favorable à la nature et la surface d'une parcelle construite ou en passe de l'être ?

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

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

M. André Chassaigne. Avant le mois de février ?

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

Je souhaite concentrer mon intervention sur le PLUi, dont je me souviens qu'il a suscité des échanges plus que vigoureux, non seulement au sein de notre assemblée, en commission et en séance publique, mais aussi avec nos collègues du Sénat, toutes tendances politiques confondues. Ce nouvel outil allait entraîner, disait-on, la disparition des communes : nous étions les Attila du développement local ! Nous n'en sommes pas là, et nos collègues ont pu montrer qu'il s'agissait d'une démarche vertueuse, pourvu que l'on fasse un effort de pédagogie et d'explication – les fiches PLUi sont, à cet égard, très utiles. Je constate néanmoins que deux régions sont en retard : Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Ile-de-France. Il faudra donc regarder ce qui s'y passe précisément.

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

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

M. Lionel Tardy. Ma première question porte sur les PLU intercommunaux. Vous mentionnez une forte augmentation de leur nombre, mais cette dynamique a été bloquée par la fusion des EPCI en cours. Par ailleurs, la loi prévoyait une minorité de blocage d'au moins 25 % des communes représentant

au moins 20 % de la population. Le délai de trois ans pour l'entrée en vigueur étant bientôt écoulé, je souhaiterais savoir si les refus de transfert sont nombreux.

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

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

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

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), Monsieur Philippe Le Ray, on pourrait en effet envisager – mais cela n'engage que moi, car je ne suis pas certaine que M. Éric Straumann partage ce point de vue – que les DMTO, qui vont aujourd'hui aux départements, soient transférés aux intercommunalités ; cette idée me paraît intéressante. Pour ce qui est des demandes de subvention adressées aux communes ou aux intercommunalités et des fonds propres des organismes, j'ai le sentiment que ces derniers se tournent un

peu moins qu'auparavant vers les collectivités, sans doute en raison de la faiblesse des taux d'intérêt. En tout état de cause, ils ont des sources de financement, et ce en dépit d'aides à la pierre nationales plus faibles qu'à une certaine époque.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commission autorise la publication du rapport.

ANNEXE : TABLEAU DE SUIVI DES DÉCRETS D'APPLICATION DES TITRES III ET IV DE LA LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ

<u>Titre III</u> : Améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement		
<i>Chapitre Ier : Réformer les procédures de demande d'un logement social pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité</i>		
Article	Objet	Décret
97	<p>Modalités de dépôts et d'enregistrement des demandes de logements sociaux.</p> <p>Conditions de présentation des demandes d'attribution de logements sociaux auprès des bailleurs sociaux.</p> <p>Modalités d'application du dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.</p>	<p>Décret n° 2015-522 du 12 mai 2015 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande de logement social</p> <p>Décret n° 2015-523 du 12 mai 2015 relatif au dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et à l'information du demandeur</p> <p>Décret n° 2015-524 du 12 mai 2015 relatif au contenu, aux modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs</p>

<i><u>Chapitre II</u> : Améliorer le contrôle du secteur du logement social</i>		
102	<p>Compétences et organisation de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).</p> <p>Modalités des contrôles et gestion de leurs suites.</p> <p>Conditions de transmission au ministre du logement des données statistiques et comptables annuelles des collecteurs de la PEEC et de l'UESL.</p>	<p>Décret n° 2014-1596 du 23 décembre 2014 fixant les règles d'organisation, de fonctionnement et les modalités des contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social</p> <p>Décret n° 2015-537 du 13 mai 2015 modifiant les modalités d'établissement, de transmission et de publication des rapports de contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social</p>
102	Composition et fonctionnement du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'ANCOLS	Décret non publié
<i><u>Chapitre III</u> : Moderniser les dispositions relatives aux organismes de logement social</i>		
103	Conditions dans lesquelles les offices publics de l'habitat (OPH) peuvent être syndics de copropriété, administrateurs de biens et réaliser des prestations de service pour le compte de syndicats de copropriétaires.	Décret non publié
103	Conditions de vente d'un logement en l'état futur d'achèvement par un organisme HLM à une personne privée (VEFA inversée).	Article 98 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (loi Macron).
111	Conditions d'agrément des sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux par le ministre chargé du logement	Décret n° 2016-751 du 6 juin 2016 relatif aux conditions d'agrément des sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction et de gestion de logements sociaux

111	Contenu du compte-rendu d'activité et des comptes financiers que les SEM et les organismes HLM doivent transmettre annuellement au ministre du logement	Décret n° 2015-1253 du 7 octobre 2015 relatif aux documents fournis annuellement par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte agréées
114	Modalités de rattachement d'un OPH communal à l'EPCI compétent en matière d'habitat au plus tard le 1 ^{er} janvier 2017	Décret n° 2016-1142 du 23 août 2016 relatif aux modalités de rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et aux établissements publics territoriaux
114	Modalités de remboursement des collectivités territoriales auxquelles était rattaché un OPH interdépartemental au moment de son transfert à un seul département ou à la région, au plus tard le 1 ^{er} janvier 2017.	Décret non publié
114	Composition du conseil d'administration de l'OPAC du Rhône, rattaché à la métropole de Lyon.	Article 38 de l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon
114	Normes de performance énergétique minimale que les logements mis en vente par les organismes HLM doivent respecter.	Décret n° 2014-1648 du 26 décembre 2014 relatif aux normes de performance énergétique minimale des logements collectifs faisant l'objet d'une vente par un organisme d'habitation à loyer modéré
119	Calcul de la part variable de la cotisation additionnelle à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	Décret n° 2016-295 du 11 mars 2016 relatif à la Caisse de garantie du logement locatif social
<i>Chapitre IV : Élargir les délégations de compétence en matière de politique du logement</i>		

<i><u>Chapitre V</u> : Réformer la gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction</i>		
123	Approbation des statuts de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)	Décret n° 2014-1500 du 12 décembre 2014 approuvant les statuts de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement et modifiant le décret n° 2012-353 du 12 mars 2012 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction
124	Définition du périmètre des prestations que peut couvrir le service de tiers-financement pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique.	Décret n° 2015-306 du 17 mars 2015 précisant le périmètre des prestations de tiers-financement pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique dans les logements
<u>Titre IV</u> : Moderniser les documents de planification et d'urbanisme		
<i><u>Chapitre I</u> : Développement de la planification stratégique</i>		
129	Contenu, élaboration et révision du schéma régional des carrières	Décret n° 2015-1676 du 15 décembre 2015 relatif aux schémas régionaux et départementaux des carrières ainsi qu'à l'application du code de l'environnement outre-mer
129	Définition des prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement d'une grande surface commerciale et de remise en état du site.	Décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial
<i><u>Chapitre II</u> : Mesures relatives à la modernisation des documents de planification communaux et intercommunaux</i>		
132	Conditions de délivrance d'un permis d'aménager pour les terrains destinés à l'installation de résidences démontables ou mobiles	Décret n° 2015-482 du 27 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au

		logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols
133	Modalités de l'évaluation environnementale des cartes communales susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement	Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme
<i><u>Chapitre III</u> : Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers</i>		
<i><u>Chapitre IV</u> : Mesures favorisant le développement de l'offre de construction</i>		
149	Liste des documents susceptibles d'être demandées au propriétaire d'un immeuble par le titulaire du droit de préemption	Décret n° 2014-1572 du 22 décembre 2014 fixant la liste des documents susceptibles d'être demandés au propriétaire d'un immeuble par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme
149	Conditions de visite du bien par le titulaire du droit de préemption	Décret n° 2014-1573 du 22 décembre 2014 fixant les conditions de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme
155	Conditions d'inscription au tableau de l'ordre des géomètres-experts des personnes exerçant la profession de géomètre-topographe.	Décret n° 2015-649 du 10 juin 2015 modifiant les décrets n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètre-expert et code des devoirs professionnels et n° 2010-1406 du 12 novembre 2010 relatif au diplôme de géomètre-expert foncier délivré par le Gouvernement
157	Liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte.	Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

159	Modalités de la publication du cahier des charges d'un lotissement au bureau des hypothèques ou au livre foncier	Décret non publié
163	Modalités de la publication et de la notification de l'acte autorisant la création d'une association foncière urbaine de projet (AFUP) Définition du seuil de surface en dessous duquel la décision de distraction de terrains aménagés peut être prise à la majorité simple des membres de l'AFUP	Décret non publié
164	Dispositions relatives aux organismes de foncier solidaire (OFS)	Décret n° 2016-1215 du 12 septembre 2016 relatif aux organismes de foncier solidaire
<i><u>Chapitre V : Participation du public</u></i>		
<i><u>Chapitre VI : Dispositions diverses</u></i>		
173	Définition des secteurs d'information sur les sites et sols pollués et conditions de vente d'un terrain situé dans ces secteurs	Décret n° 2015-1353 du 26 octobre 2015 relatif aux secteurs d'information sur les sols prévus par l'article L. 125-6 du code de l'environnement et portant diverses dispositions sur la pollution des sols et les risques miniers
173	Dispositions relatives à la réhabilitation des sites et sols pollués Définition de l'autorité de police chargée des sites et sols pollués	Décret n° 2015-1004 du 18 août 2015 portant application de l'article L. 512-21 du code de l'environnement
174	Définition du nombre minimal de places de stationnement aménagées pour les véhicules électriques rechargeables dans les parcs de stationnement des zones commerciales	Décret n° 2016-968 du 13 juillet 2016 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables et aux infrastructures permettant le stationnement des vélos lors de la construction de bâtiments neufs

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Jean-Paul Bret, président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais (Isère) et vice-président de l'AdCF à l'habitat et au logement

M. Nicolas Portier, délégué général

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires de France (AMF) *

M. Olivier Pavy, maire de Salbris et président de la communauté de communes La Sologne des Rivières

Mme Nathalie Fourneau, conseillère urbanisme de l'AMF

Mme Valérie Brassart, conseillère logement social de l'AMF

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) - Ministère du logement et de l'habitat durable

M. Laurent Girometti, directeur

Mme Hélène Sainte-Marie, directrice de projet Droit au logement et à l'hébergement

M. Yann Ludmann, sous-directeur des politiques de l'habitat

M. Philippe Mazenc, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs

Union sociale pour l'habitat (USH)

Mme Marianne Louis, secrétaire générale

Mme Béatrix Mora, directrice du service des politiques urbaines et sociales

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

M. Jean-Christophe Margelidon, directeur général adjoint fédération nationale des offices publics de l'habitat (OPH)

Fédération des entreprises publiques locales (EPL) *

Mme Frédérique Calandra, vice-présidente, maire du 20^e arrondissement de Paris, présidente de la Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP)

M. Thierry Durnerin, directeur général

M. Fabien Guegan, responsable adjoint du département immobilier

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)

M. Arnaud Gérardin, directeur général adjoint chargé des statistiques, des évaluations transversales et des systèmes d'information

M. Benoît Guérin, directeur général adjoint chargé du contrôle et des suites de contrôle

Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – Action Logement

Mme Leïla Djarmouni, directrice Marketing et Développement

Mme Sabine Pactet, directrice Juridique et Instances

Confédération générale du logement (CGL)

M. Michel Frechet, président

M. Stéphane Pavlovic, directeur

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

M. David Rodrigues, juriste

Confédération nationale du logement (CNL)

M. Raymond Haeffner, secrétaire confédéral

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

M. Catherine Aubey-Berthelot, directrice générale

Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL)

M. Thierry Debrand, président

M. Sébastien Cuny, délégué général

Préfecture de la région Île-de-France

M. Jean-François Carencio, préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris

M. Jean-Martin Delorme, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Île-de-France

Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL)

Mme Pascale Poirot, présidente

M. Nicolas Thouvenin, délégué général

M. Yann Lecorfec, directeur du service juridique

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

Mme Brigitte Bariol Mathais, déléguée générale

Fédération nationale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE)

M. Yves Brien, directeur

Mme Caroline Rigaud, chargée de mission

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)

M. Vincent Sillègue, vice-président

M. Jean-Michel Mangeot, délégué général

Mme Bérengère Joly, directrice juridique

Association des établissements publics fonciers locaux (AEPFL)

M. Sylvain Brillet, directeur de l'EPFL de Loire-Atlantique

M. Philippe Vanstenkeeste, directeur de l'EPFL de Haute-Savoie

Fédération nationale des SCoT

M. Michel Heinrich, député, président

M. Romain Prax, directeur

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

M. Jean-Luc Perrin, sous-directeur des risques chroniques

M. Aurélien Gay, chef du bureau du sol et du sous-sol

M. Cédric Vilette, chargé de mission sites et sols pollués

Collectif PLUmés

M. Loïc Prima

M. André Gouzerh

M. Guy Le Falher

M. François Jehanno

M. Michel Corda

Cour de cassation

M. Pascal Chauvin, président de la troisième chambre civile

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*