



N° 414

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2012.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI,  
après engagement de la procédure accélérée, *relatif à la **mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social** (n° 402),*

PAR MME AUDREY LINKENHELD,

Députée.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : **402**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.— LE LOGEMENT SOCIAL AU CŒUR DE LA CRISE DU LOGEMENT</b> .....	13
A.— UNE CRISE MULTIPLE QUI FRAPPE DE PLEIN FOUET LES CATÉGORIES MODESTES ET MOYENNES .....	13
B.— UN PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉ POUR FAIRE FACE À LA DEMANDE.....	14
<b>II.— LE LOGEMENT SOCIAL, PARENT PAUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DEPUIS DIX ANS</b> .....	17
A.— DES DISPOSITIFS PRINCIPALEMENT FAVORABLES AU PRIVÉ .....	17
B.— LE LOGEMENT SOCIAL, POLITIQUE PUBLIQUE DE SECOND ORDRE .....	19
<b>III.— DONNER UNE IMPULSION DÉCISIVE A LA LIBÉRATION DU FONCIER ET AU LOGEMENT SOCIAL POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT</b> .....	21
A.— DESSERRER LA CONTRAINTE FONCIÈRE POUR CONSTRUIRE PLUS ET PLUS VITE.....	21
1. Le patrimoine immobilier de l'État : des terrains à mieux mobiliser .....	21
<i>a) Le conséquent parc immobilier de l'État</i> .....	21
<i>b) Une gestion immobilière de l'État qui, malgré des améliorations, reste                 perfectible</i> .....	22
<i>c) Des cessions insuffisamment orientées vers la solidarité nationale</i> .....	24
2. Une nouvelle stratégie foncière au service d'une priorité fondamentale, le logement social .....	26
<i>a) Céder plus : faciliter la mobilisation d'un plus grand nombre de terrains de                 l'État et de ses établissements publics</i> .....	26
<i>b) Céder moins cher : encourager la construction de logements sociaux par                 une décote plus forte sur le prix de vente des terrains concernés</i> .....	27
<i>c) Bien céder : assurer le suivi des terrains, accélérer les transactions, vérifier                 le respect des engagements pris</i> .....	29
<i>d) Mobiliser tous les leviers : encourager le recours au bail emphytéotique                 administratif comme alternative possible à la cession</i> .....	31

B.— APPROFONDIR LES EXIGENCES DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE MIXITÉ SOCIALE POUR RÉACTUALISER LE PACTE RÉPUBLICAIN .....	33
1. La loi SRU, catalyseur d'un développement urbain stratégique et d'une mixité sociale réhabilitée .....	33
2. Dans un contexte de crise économique et sociale aggravée, un bilan positif de la loi SRU, mais qui fait apparaître des besoins sociaux et territoriaux encore non couverts.....	36
3. Le projet de loi : répondre à la demande croissante des Français en matière de logement.....	39
<i>a) Accroître l'obligation de production de logements sociaux en adéquation avec les besoins de chaque territoire.....</i>	39
<i>b) Favoriser la production de logements sociaux destinés aux ménages les plus modestes.....</i>	40
<i>c) Renforcer les sanctions envers les communes défaillantes.....</i>	41
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	43
<b>I.— DISCUSSION GÉNÉRALE .....</b>	43
<b>II.— EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	51
<b>TITRE I<sup>ER</sup> – MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT .....</b>	51
<i>Avant l'Article 1<sup>er</sup>.....</i>	51
<i>Article 1<sup>er</sup> : Remise d'un rapport au Parlement sur la possibilité d'instaurer un mécanisme d'encadrement de la valeur foncière .....</i>	52
<i>Article 2 : Remise d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la règle dite des « trois tiers bâtis » .....</i>	53
<i>Article 3 (article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) : Institution d'une décote de 100 % lors de la cession de biens relevant du domaine privé de l'État.....</i>	53
<i>Article 4 (article L. 3211-13-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques) : Application du dispositif de la décote aux établissements publics de l'État.....</i>	76
<i>Article 5 (article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009) : Application de la décote sur la redevance d'un bail emphytéotique.....</i>	79
<i>Article 6 (article L. 240-3 du code de l'urbanisme) : Droit d'aliénation de biens appartenant à des établissements publics par des communes ou des EPCI.....</i>	82
<b>TITRE II – RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL .....</b>	84
<b>CHAPITRE PREMIER : DISPOSITIONS PERMANENTES .....</b>	84
<i>Article 7 (article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation) : Réduction du délai de constatation de la vacance d'un logement de dix-huit à douze mois .....</i>	84
<i>Article 8 (article L. 642-10 du code de la construction et de l'habitation) : Renforcement du dispositif de lutte contre les logements vacants.....</i>	87

<i>Après l'article 8</i> .....	89
<i>Article 9</i> (article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation) : Avis du maire lors de l'aliénation par un bailleur social d'un ensemble de logements sociaux .....	90
<i>Article 10</i> (article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : Relèvement du seuil minimal de logements sociaux à 25 % .....	91
<i>Après l'article 10</i> .....	102
<i>Article 11</i> (article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : Modification du statut de la SOGINORPA .....	105
<i>Article 12</i> : Typologie des logements dans la réalisation de logements sociaux pour les communes en état de carence .....	107
<i>Article 13</i> (article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation) : Obligations de déclaration d'inventaire des logements sociaux.....	110
<i>Article 14</i> (article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation) : Calcul et affectation du prélèvement annuel sur les ressources fiscales des communes.....	112
<i>Article 15</i> (article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation) : Rythme de rattrapage et inscription d'une échéance de mixité sociale à 2025 - Typologie des logements dans la réalisation de logements sociaux .....	119
<i>Article 16</i> (article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation) : Majoration du prélèvement et son affectation à un fonds national.....	127
<i>Article 17</i> : Rapport sur les dispositifs de mobilisation du parc privé dans les communes en état de carence.....	134
<i>Article 18</i> (article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation) : Suppression de la possibilité pour la commission départementale de doubler la majoration prévue par l'arrêté de carence .....	136
<i>Après l'article 18</i> .....	138
<i>Article 19</i> (articles [nouveaux] L. 302-9-3 et L. 302-9-4 du code de la construction et de l'habitation) : Institution d'un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages modestes.....	138
<i>Article 20</i> (article L. 210-1 du code de l'urbanisme) : Délégation du droit de préemption par l'État dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence .....	140
<i>Article 21</i> (article L. 5333-2 du code général des collectivités territoriales) : Suppression du transfert automatique au syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de la compétence en matière d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU).....	142
<i>Article 22</i> (article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme) : Adaptation du document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale .....	144
<i>Article 23</i> (article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme) : Possibilité pour un plan local d'urbanisme d'autoriser davantage de logements que dans le programme local de l'habitat.....	144
<i>Article 24</i> : Rapport sur les conditions de constructibilité dans le cadre du plan d'exposition au bruit de Roissy.....	145
<b>CHAPITRE II : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES</b> .....	147
<i>Article 25</i> (article 1609 nonies C du code général des impôts) : Reversement d'une fraction du prélèvement aux communes par les EPCI .....	147
<i>Article 26</i> : Disposition transitoire permettant la possible multiplication par cinq du prélèvement dès 2015 .....	148
<i>Article 27</i> : Début du prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH au titre de leur appartenance à un EPCI.....	150
<i>Après l'article 27</i> .....	151

<i>Article 28</i> : Procédure de modification des PLH .....	151
<i>Article 29</i> : Instauration d'un outil statistique national sur les données relatives au marché du logement .....	151
<i>Article 30</i> : Rapport du Gouvernement sur la possibilité d'un permis de louer pour lutter contre l'habitat indigne.....	153
<b>TITRE III – MODIFICATION DE LA LOI N° 2010-597 DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS</b> .....	154
<i>Article 31</i> (article 21 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010) : Amélioration du dispositif des « contrat de développement territorial » du Grand Paris.....	154
<i>Article 32</i> (article 1er de la loi n°2011-665 du 15 juin 2011) : Extension aux documents d'urbanisme en cours d'élaboration du régime dérogatoire de la loi n°2011-665 du 15 juin 2011 .....	154
<i>Article 33</i> (article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation) : Suppression du prélèvement sur les organismes HLM.....	154
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	157
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	199
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	219

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 11 juillet 1912, les députés votaient à l'unanimité la loi sur les Habitations bon marché <sup>(1)</sup>, dite « loi Bonnevey » <sup>(2)</sup>, qui, en autorisant la création d'offices publics d'HBM pouvant bénéficier de prêts bonifiés de l'État, créait, pour la première fois, un véritable service public du logement social <sup>(3)</sup>.

**Cent ans plus tard, le logement social joue encore un rôle essentiel sur le marché du logement en France et, grâce à une politique de solidarité nationale, permet à près de 11 millions de personnes de se loger malgré un niveau de ressources moyen ou faible.**

Comme le rappelle l'Union sociale pour l'habitat (USH) <sup>(4)</sup>, chaque année, le secteur HLM construit plus de 100 000 logements, offre à la location 450 000 logements et permet à 15 000 ménages d'accéder à la propriété.

Pour autant, de très nombreux ménages peinent encore à se loger dignement aujourd'hui, en raison d'un marché immobilier privé dont les prix et loyers ont flambé ces dernières années, mais aussi d'une offre en logement social insuffisante face à la demande. Les difficultés à se loger que rencontre aujourd'hui un trop grand nombre nos concitoyens ont des répercussions multiples sur leur vie quotidienne. La perte de son logement, véritable marqueur social, ou le maintien dans une situation de mal-logement sont ainsi à l'origine de situations d'exclusion qui ne concernent pas que les plus fragiles. Les classes moyennes elles aussi craignent le déclassement social faute de bénéficier d'un logement adapté à leurs besoins.

Comme le décrit notre collègue Jean-Yves Le Bouillonec : « *Le logement doit être appréhendé dans sa globalité et prendre en compte l'idée que les*

---

(1) Les HBM, futures HLM

(2) Comme l'a rappelé François Brottes, président de la commission des Affaires économiques, en séance publique, le 25 juillet dernier, cette loi historique porte le nom de son rapporteur, Laurent Bonnevey, député du Rhône qui, le 10 juillet 1940, comptera parmi les 80 parlementaires qui refuseront de voter les pleins pouvoirs au maréchal Pétain.

(3) La Confédération nationale du logement consacre une exposition à cette loi intitulée : « *Le logement social et la CNL, 100 ans d'histoire et de luttes* ».

(4) Union sociale pour l'habitat, Les dix propositions du Mouvement HLM pour sortir de la crise.

*occupants sont des individus aux besoins multiples : se déplacer, travailler, se divertir, se nourrir, etc. Le logement est un lieu de vie intégré de façon cohérente dans un espace urbain plus vaste, aménagé et harmonieux »*<sup>(1)</sup>. Urbanisme et logement sont plus que jamais étroitement imbriqués et reflètent le visage d'une société menacée par des phénomènes, intolérables dans notre République, de relégation territoriale et de ségrégation sociale.

Même si les politiques conduites en matière de logement ces dernières années n'ont manifestement pas permis de réduire les inégalités face au logement, ce constat ne doit pas conduire au défaitisme. En effet, les freins au développement d'une offre équilibrée de logements sont largement identifiés. Mieux, les solutions pour surmonter ces obstacles sont également connues. Elles ont notamment été esquissées dans diverses propositions de loi déposées lors de la précédente législature par exemple celle de nos collègues Annick Lepetit et Jean-Yves Le Bouillonnet.<sup>(2)</sup> Ces solutions sont au cœur des engagements pris par l'actuel Président de la République pour donner une impulsion et une orientation nouvelles à la politique du logement : encadrement des loyers à la location et à la relocation, renforcement des obligations de production de logement social, intervention sur le foncier, notamment public, pour libérer des terrains permettant d'accueillir du logement, rénovation des logements existants...

D'ores et déjà, le Gouvernement a instauré par décret un premier dispositif d'encadrement des loyers<sup>(3)</sup> dans une trentaine d'agglomérations soumises à fortes tensions afin de défendre le pouvoir d'achat des ménages. Une réforme de la loi de 1989 doit permettre au premier semestre 2013 de pérenniser et d'affiner cet encadrement des loyers. Le relèvement des plafonds du livret A et du livret de développement durable (LDD), autre engagement présidentiel, est effectif depuis le 1<sup>er</sup> octobre dernier<sup>(4)</sup>. Des mesures fiscales ont, par ailleurs, été inscrites dans le projet de loi de finances pour 2013 permettant de :

– renforcer la taxe sur les logements vacants et d'étendre les zones où elle s'applique ;

– réformer le régime d'imposition des plus-values immobilières pour limiter la rétention des terrains ;

– systématiser la majoration de la taxe foncière des terrains constructibles situés en zones tendues ;

---

(1) Jean-Yves Le Bouillonnet, Logement : le bien premier, *Fondation Jean Jaurès*, septembre 2010.

(2) Proposition de loi n° 737 visant à donner un logement adapté à chacun et abordable à tous (19 mars 2008), proposition de loi n° 3294 visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, proposition de loi n° 3043 portant dispositions particulières à l'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

(3) Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

(4) Le plafond du LDD est doublé pour atteindre 12 000 € tandis que le plafond du livret A bénéficie d'un premier relèvement de 25 %, portant son plafond à 19 125 €.

– amplifier la taxe sur les friches commerciales ;

– instituer un nouveau dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif visant à soutenir la création de logements neufs, destinés à la location à des loyers inférieurs au prix du marché, sous conditions de ressources des locataires.

En outre, la conférence environnementale qui s'est tenue les 14 et 15 septembre derniers a permis de préciser le calendrier du chantier de rénovation thermique des logements, avec un objectif de mise aux normes d'un million de logements par an.

Enfin, l'État et les partenaires sociaux ont signé, lundi 12 novembre, une lettre d'engagement mutuel qui doit permettre « *une mobilisation exceptionnelle du réseau Action Logement pour accompagner l'accroissement significatif de la production de logements locatifs sociaux, en vue de faciliter l'atteinte de l'objectif national de financer 150 000 nouveaux logements sociaux par an* ».

**CONTENU DE LA LETTRE D'ENGAGEMENT MUTUEL  
EN FAVEUR DE LA POLITIQUE NATIONALE DU LOGEMENT**

(12 novembre 2012)

*Afin de permettre cette mobilisation exceptionnelle, l'État s'engage notamment à :*

- modifier le dispositif législatif encadrant Action Logement pour revenir à un mode contractuel notamment concernant le mode de fixation des emplois des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et en accroître ainsi l'efficacité ;*
- ouvrir à Action Logement l'accès aux ressources des fonds d'épargne, à hauteur de 1 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années ;*
- garantir la soutenabilité du modèle financier d'Action Logement dans la durée, indispensable à la finalisation de l'emprunt qui doit concourir à l'atteinte de l'objectif de production de 150 000 logements sociaux par an.*

*L'UESL, dans la poursuite de l'accord national interprofessionnel du 18 avril dernier, s'engage notamment à :*

*– accroître dès 2013 son intervention à 4,2 Md€ en faveur du logement des salariés, correspondant à 1,6 Md€ de collecte, à 1,6 Md€ de retour de prêts et à 1 Md€ d'emprunt auprès des fonds d'épargne ;*

*– utiliser ces ressources notamment pour financer chaque année sur la période triennale 2013-2015 :*

*1) 1,5 Md€ d'aides en faveur du logement locatif social, représentant 950 millions d'euros par an d'équivalent subvention, soit une hausse de 500 M€ par rapport à l'année 2012 pour permettre une augmentation exceptionnelle des aides en faveur de la production de logements sociaux ;*

*2) 1,2 Md€ pour les politiques nationales du logement (dont 800 M€ au minimum pour l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU)) ;*

*3) 1,3 Md€ pour les dispositifs de mobilité et de sécurisation, pour l'accession très sociale des salariés et la production d'une offre en cœur de ville en meublés-colocation destinés prioritairement aux jeunes salariés ;*

*4) 200 M€ pour accompagner la mixité sociale dans les zones de rénovation urbaine via la Foncière Logement.*

*Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement*

Le présent projet de loi participe de cette **mobilisation** en faveur du logement, en particulier du logement social, dans un contexte de crise économique aggravée. En dégagant des marges de manœuvre en matière foncière et en approfondissant les exigences d'équité territoriale et de mixité sociale, il vise à apporter une contribution décisive au développement d'une offre de logements correspondant aux besoins et au pouvoir d'achat de chacun. C'est parce que le coût d'acquisition du foncier représente, en moyenne, entre 14 % et 24 % du coût de revient <sup>(1)</sup> d'une opération de logement social que ce texte vise à mobiliser les terrains de l'État et de certains de ses établissements publics. Et c'est parce que la loi SRU a fait ses preuves pour promouvoir la construction de logements sociaux, qu'il est proposé de renforcer les objectifs de production des communes concernées par la pénurie de logements et de mieux garantir encore leur mise en œuvre.

---

(1) Étude d'impact annexée au projet de loi.

Un précédent projet de loi avait été soumis au Parlement début septembre 2012 et avait été adopté par le Sénat le 9 octobre et l'Assemblée nationale le 10 octobre. Suite à un recours, le Conseil constitutionnel<sup>(1)</sup> a considéré, le 24 octobre dernier, que la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social avait été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution. Afin de mettre en œuvre les engagements du Président de la République en matière de foncier et de production de logements sociaux et de mener à son terme la démarche, un nouveau projet de loi est aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale. Il reprend l'essentiel des dispositions du texte issu des travaux parlementaires précédents. Les auditions qu'avait conduites votre rapporteure (associations, élus, bailleurs sociaux, promoteurs immobiliers, constructeurs, notaires, administrations et établissements publics, juristes...) conservent toute leur pertinence. La nouvelle sollicitation a permis de compléter cette consultation par des auditions supplémentaires, notamment des représentants de la SOVAFIM, de France Nature Environnement et de l'association des établissements publics fonciers locaux (AEPFL).

Comme cela a été souligné précédemment, ce projet de loi n'a pas vocation à épuiser tous les sujets relatifs au logement.

S'agissant du logement social, le projet de loi proposé n'aborde par exemple pas la question des pratiques des bailleurs en matière d'attributions, de rénovation ou de loyers, ni celle des droits et devoirs des locataires ou des demandeurs de logement. S'agissant du logement privé, le projet de loi ne s'y intéresse que de manière indirecte et ne traite donc pas des problèmes d'habitat indigne ou d'intermédiation locative. D'une façon plus générale, au-delà de quelques dispositions relatives au Grand Paris, les enjeux liés à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire ne sont pas non plus évoqués.

Le Gouvernement a clairement affiché son intention de présenter au cours du premier semestre 2013 un autre projet de loi consacré plus largement au logement et à l'urbanisme. Ce texte devrait permettre d'aborder l'ensemble des questions restant ouvertes, de même que celles des relations entre propriétaires et locataires, des copropriétés dégradées ou encore de la sécurisation des documents d'urbanisme.

**L'engagement en faveur du logement a commencé. Votre rapporteure ne doute pas qu'en cette année du centenaire de la loi Bonnefoy, la représentation nationale restera fortement mobilisée autour de cette ambition d'offrir un logement adapté à chacun et abordable pour tous.**

Les dispositions du projet de loi relatives au Grand Paris (articles 31 et 32) ont été examinées par la commission du développement durable lors de sa réunion du 14 novembre.

---

(1) Décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012.



## **I.— LE LOGEMENT SOCIAL AU CŒUR DE LA CRISE DU LOGEMENT**

La crise du logement fait l'objet d'un diagnostic assez largement partagé. Elle se caractérise par une pénurie de l'offre de logements dans certaines zones dites « tendues », un déficit chronique de logements sociaux avec 1,7 million de personnes qui sont aujourd'hui en attente d'un logement social, une flambée des prix immobiliers et des situations insupportables de mal logement qui affectent plus de 3 millions de nos concitoyens.

### **A.— UNE CRISE MULTIPLE QUI FRAPPE DE PLEIN FOUET LES CATÉGORIES MODESTES ET MOYENNES**

La crise du logement qui affecte notre pays recouvre plusieurs réalités qui, conjuguées dans la durée, en renforcent la gravité.

*Crise de la construction d'abord.* Le secteur du bâtiment subit, avec un certain décalage lié à la durée des chantiers, l'effet de la crise économique. Au cours de leur audition, les représentants de la Fédération française du bâtiment (FFB) ont indiqué à votre rapporteure que la construction de logements neufs devrait chuter à environ 340 000 logements en 2012, contre 421 000 logements l'année précédente. Cette nette diminution, qui se confirme depuis 2008, s'inscrit pourtant dans un contexte de pénurie de l'offre. On estime en effet le besoin de constructions neuves en France entre 400 000 et 500 000 logements par an, sur une période de dix ans.

*Crise du type de logements et de leur localisation, ensuite.* A cette pénurie de l'offre de logement s'ajoute l'inadéquation entre les logements existants et les nouvelles réalités de la société française. Flexibilité du travail et de l'emploi, exigence de mobilité, statuts familiaux plus diversifiés qu'autrefois, augmentation du nombre de ménages d'une seule personne, vieillissement de la population, sont autant de caractéristiques d'une nouvelle configuration sociale que l'offre actuelle de logements sur le territoire ne permet pas de satisfaire. Loin de s'appliquer de façon uniforme sur tous les territoires, la crise du logement se concentre sur quelques grandes agglomérations, marquées par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande.

*Crise des loyers, enfin.* La dégradation des conditions d'accès à un logement abordable et la hausse exorbitante des loyers et du foncier ont conduit à une augmentation sans précédent de la part des dépenses de logement dans le revenu des ménages. Le logement représente actuellement 22 % de la consommation des ménages (25 % de leurs dépenses contraintes, charges incluses) et constitue le premier poste de dépenses des foyers, faisant de cette crise une grave menace pour leur pouvoir d'achat. À titre de comparaison, le taux moyen d'effort des ménages représentait environ 10 % dans les années 60 et 14 % en

1984 <sup>(1)</sup>. La Fondation Abbé Pierre constate une déconnexion préoccupante de l'allocation logement avec les loyers, qui atténue fortement l'impact des mécanismes de solidarité nationale.

La crise actuelle, si elle touche en premier lieu les plus fragiles socialement ou financièrement, rend également l'accès au logement de plus en plus compliqué pour une large partie de la population. La pénurie et l'inadéquation de l'offre supposent, pour réussir à se loger, des compromis parfois difficiles avec, par exemple, des temps de transports rallongés pour se rendre sur son lieu de travail, ou l'obligation d'accepter un logement exiguë ou en mauvais état pour rester en ville. D'autres, pour conserver leur logement devenu trop cher, tentent de réduire leur facture énergétique, rognant souvent sur leur confort au-delà de l'acceptable.

## **B.— UN PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉ POUR FAIRE FACE À LA DEMANDE**

À l'heure où plus de 60 % des Français sont éligibles à un logement social, ce dernier doit faire partie intégrante de la politique du logement, véritable enjeu de solidarité nationale. Notre pays est pourtant toujours confronté à l'insuffisance de son parc locatif social : au cours de ces dernières années, la hausse du niveau des loyers a eu pour effet d'orienter une part croissante de la population vers le parc social au détriment du parc privé. En parallèle, cette hausse a empêché un certain nombre de ménages, pourtant volontaires, de sortir du parc HLM pour aller vers le parc privé, que ce soit en locatif ou en accession à la propriété. Les besoins en logement social peuvent être approchés par l'identification des demandeurs sur le parc locatif social, dont le nombre s'élève à ce jour à 1,7 million parmi lesquels la grande majorité est logée dans le parc privé, dans des conditions d'hygiène et de salubrité souvent insatisfaisantes.

Les principales caractéristiques socio-économiques des locataires des logements sociaux sont présentées dans l'encadré ci-après :

---

(1) Se reporter au rapport n° 84 présenté par Daniel Goldberg sur la proposition de loi visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire.

## L'OCCUPATION DU PARC SOCIAL ET SON ÉVOLUTION

(juin 2010)

*Plus de 3,8 millions de logements déclarés* : en 2009, 3 774 096 logements sociaux gérés par les HLM ou les SEM ont été déclarés en France Métropolitaine. Ils sont 73 574 dans les DOM.

*Un quart des logements sont situés en ZUS* : 25,9 % des logements déclarés par les organismes d'HLM et les SEM sont situés en Zone Urbaine Sensible (ZUS).

*Une grande majorité de logements conventionnés* : parmi les logements gérés par les HLM et les SEM en France métropolitaine, 96,2 % sont conventionnés.

*Un taux de vacance relativement stable* : le taux de vacance est de 3,8 % en France métropolitaine au sein des logements gérés par les HLM et les SEM.

*Une majorité de personnes seules et de plus en plus de familles monoparentales* : au sein des logements gérés par les HLM et les SEM en France métropolitaine, plus du tiers des ménages sont constitués de personnes seules (36,4 %). 19,2 % sont des familles monoparentales, 15 % des couples sans enfant et 25,1 % des couples avec enfant. La part des familles monoparentales est en constante progression.

*Un tiers des ménages ont un ou deux enfants, un sur dix 3 enfants ou plus* : 33,9 % des ménages sont des familles avec un ou deux enfants et 10,4 % ont trois enfants ou plus.

*De moins en moins de jeunes titulaires du contrat de location* : en 2009, 10,4 % des titulaires du contrat de location sont âgés de moins de 30 ans. Ils étaient 11,5 % en 2006 et 15 % en 1997.

*Peu de ménages ont des ressources dépassant les plafonds* : 93,8 % des ménages ont un niveau de ressources inférieur au plafond. En 2006, la proportion des ménages accueillis dans le parc HLM avec ces ressources très modestes atteignait 66 %, soit 2,5 millions de ménages.

*Près de quatre ménages sur dix sont inactifs* : en 2009, 37,4 % des occupants de 18 ans et plus sont inactifs. Au sein des actifs, 68,4 % déclarent occuper un emploi stable, 14,4 % un emploi précaire et 17,2 % sont inscrits à l'ANPE.

*Sources* : Rapport sur l'occupation du parc social et son évolution (enquête 2009), ministère chargé du logement avec le CREDOC – Rapport de l'USH Congrès 2011

Dans ces conditions, la mixité sociale, indispensable au bien vivre-ensemble, se voit gravement menacée par une situation qui exclut hors de certains quartiers ou certaines villes les catégories modestes et moyennes, celles-ci ne pouvant trouver de solutions dans le parc social. En 2009, le ministère chargé du logement a constaté que 75 % des logements sociaux étaient aujourd'hui construits là où n'existaient pas de besoins manifestes, et que seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues.

Cette situation démontre que la conception du logement social qui a prévalu ces dernières années, à savoir un habitat marginalisé et destiné uniquement aux ménages les plus modestes, ne peut constituer une réponse satisfaisante à la crise du logement. Préserver la mixité sociale suppose en effet de permettre aux catégories modestes, moyennes et aisées de cohabiter sur un même territoire en produisant une offre de logements équilibrée, notamment au sein du

même îlot d'habitation. En outre, une conception plus ambitieuse du logement social s'adressant à tous ceux pour qui le logement est aujourd'hui une préoccupation majeure permet de peser sur le niveau global de l'offre de logements, avec un vrai impact sur les prix pratiqués dans le parc privé. L'ampleur de la crise du logement nécessite ainsi de mettre en place un modèle plus juste, plus universel, plus inclusif, ayant vocation de répondre à une demande sociale plus large que ce qui a été fait ces dix dernières années.

## **II.— LE LOGEMENT SOCIAL, PARENT PAUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DEPUIS DIX ANS**

La décennie qui vient de s'écouler a vu la politique du logement prendre un tournant tout autre, avec une volonté forte de libéralisation et d'externalisation. Le vœu d'une « France de propriétaires » fondée sur un recours croissant aux crédits hypothécaires et l'assouplissement des réglementations bancaires est un échec patent : le nombre de propriétaires entre 2007 et 2012 n'est passé que de 57 % à 58 %. Cette priorité donnée à l'accession à la propriété a été conduite au détriment du logement social, devenu une politique publique et budgétaire de second rang. Les aides à la pierre se sont raréfiées pour la construction et même éteintes pour la rénovation, les collectivités locales ont été de plus en plus mises à contribution, les fonds propres des organismes HLM ponctionnés pour apurer les dettes de l'État vis-à-vis de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Le relèvement à 7 % du taux réduit de TVA applicable au logement social a également affecté les marges de manœuvre des bailleurs sociaux. À cet égard, il conviendra de veiller au périmètre de mise en œuvre de la restructuration de la TVA qui vient d'être annoncée, en particulier à la place qu'est susceptible d'occuper le logement social dans le dispositif.

### **A.— DES DISPOSITIFS PRINCIPALEMENT FAVORABLES AU PRIVÉ**

Au logement social a été préférée une logique essentiellement marchande privilégiant l'accession privée à la propriété et le soutien à l'investissement locatif sans contrepartie sociale, ce qui a déséquilibré l'offre sans répondre à l'urgence sociale.

Faciliter le recours à l'endettement pour devenir propriétaire, telle était l'idée d'une mesure phare de la loi TEPA en 2007, le crédit d'impôt sur les intérêts des prêts souscrits pour l'achat d'une résidence principale. Sans permettre de construire plus, la mesure a représenté plusieurs milliards d'euros de dépenses fiscales pour l'État, autant en moins pour financer la construction de logement social, pour renforcer le dispositif ANAH<sup>(1)</sup> de réhabilitation des logements existants en voie de dégradation ou pour relancer un véritable plan de développement de l'accession sociale et populaire à la propriété. Cette véritable niche fiscale d'ailleurs supprimée peu après n'a ainsi fait qu'augmenter les inégalités entre ceux qui seraient de toute façon devenus propriétaires, et ceux qui ne pouvaient accéder, déduction des intérêts ou non, au crédit, notamment en raison du durcissement des conditions d'emprunt bancaire en cette période de crise économique.

---

(1) Agence nationale pour l'Habitat

Autre mesure fiscale en faveur de la propriété privée et de l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale, le dispositif « De Robien », créé par la loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, permettait aux propriétaires d'acquérir un logement dans le but de le louer en amortissant une partie de leur achat grâce à une exonération sur les revenus locatifs qui en étaient issus. Sur le même mécanisme fiscal, l'amortissement « Borloo », lancé en 2006, prévoyait un plafond pour les loyers et les ressources des locataires : 4 239 euros mensuels pour un couple dans une grande agglomération, 2 858 euros dans une ville moyenne... autant dire que les contreparties « sociales » demandées étaient peu exigeantes. En outre, ces aides à l'investissement locatif étant associées à des plafonds de loyer, elles s'avéraient plus rentables là où les loyers de marché étaient les plus proches des plafonds, car la défiscalisation dont bénéficiait le propriétaire était alors mathématiquement plus avantageuse. Les caractéristiques fiscales des dispositifs influant sur la typologie des logements financés, le mécanisme a ainsi entraîné une mauvaise adaptation de l'offre neuve aux besoins des Français en termes de taille, de niveau de loyer et de localisation des logements. De fait, une part significative des investissements a été réalisée dans des zones dont la tension du marché est faible ou intermédiaire... ce qui revient à dire que les aides de l'État ne se sont pas concentrées sur les zones où son intervention était pourtant indispensable, à savoir là où le marché de l'immobilier était le plus tendu <sup>(1)</sup>.

En 2010, le dispositif Scellier s'est substitué à ces mécanismes, aboutissant à construire certes un certain nombre de logements, mais dans des zones sans réel besoin, à des loyers trop élevés... Cette offre ne correspondant pas à la demande, certains logements n'ont pas trouvé preneur, mettant nombre d'investisseurs en difficulté. Les effets inflationnistes du Scellier ont également été largement dénoncés : sans contrepartie sociale efficace, l'argent injecté par l'État dans le marché immobilier ne conduit finalement qu'à une augmentation des prix, renforçant les difficultés que rencontrent les plus modestes pour se loger. Un dispositif Scellier coûte ainsi quatre fois plus cher que la construction d'un logement social *via* le PLAI, alors que les loyers en logement social sont deux fois moins élevés.

Sans méconnaître le tribut important que toute mesure d'incitation fiscale représente pour les finances publiques, il convient de souligner que le nouveau dispositif en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, proposé dans le PLF 2013 repose sur des critères plus restrictifs et plus sociaux tant en ce qui concerne les territoires d'application que les limitations prévues en termes de plafonnement des loyers et de conditions de ressources. Il devrait ainsi éviter que la part de logements locatifs neufs ne soit prépondérante dans les zones de tension intermédiaire, comme cela avait été constaté avec les dispositifs précédents. Il devrait ainsi.

---

(1) *Rapport d'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif publié en février 2008 par le ministère du Logement et de la Ville en application de la loi ENL*

D'une manière générale, comme la Cour des comptes le rappelle régulièrement, il conviendrait d'évaluer l'impact de ces mesures fiscales d'investissement locatif et notamment de recenser précisément le parc locatif privé aidé par les dépenses fiscales.

## B.— LE LOGEMENT SOCIAL, POLITIQUE PUBLIQUE DE SECOND ORDRE

La production de logements locatifs sociaux de ces dix dernières années est d'abord et avant tout le fruit de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains votée en 2000. Ce texte fondateur a ainsi permis une progression importante du niveau de production des logements sociaux, qui, de 87 000 sur la période 2002 – 2004, est passé à plus de 130 000 sur la dernière période 2008 – 2010.

Cette production reste néanmoins insuffisante au regard des besoins, comme le soulignent les chiffres évoqués précédemment (1,7 million de demandeurs HLM). Certes certaines communes se sont montrées ou se montrent encore récalcitrantes à mettre en œuvre les obligations introduites par la loi SRU, préférant payer des pénalités plutôt que de construire du logement social. Mais il convient surtout de rappeler que les financements nationaux accordés à la production de logement social n'ont pas été à la hauteur des investissements nécessaires pour répondre aux besoins des Français en matière de logement abordable.

### LOGEMENTS SOCIAUX (PLAI + PLUS + PLS) FINANCÉS EN 2011 : COMPARAISON DU NIVEAU DE LA CHARGE FONCIÈRE AUX DIFFÉRENTES COMPOSANTES DU PLAN DE FINANCEMENT

Zone Robien	Coût de revient	Dont charge foncière	Plan de financement (€/m <sup>2</sup> surface utile)				
			Fonds propres	Subvention			Total subvention
				Subvention État	Subvention collectivités	Subvention 1 % Logement	
<b>A</b>	2 891	684	289	155	312	110	<b>577</b>
<b>B1</b>	1 927	385	243	56	153	31	<b>240</b>
<b>B2</b>	1 767	342	249	38	98	16	<b>152</b>
<b>C</b>	1 638	263	259	30	78	13	<b>122</b>

Source : base de données Galion-SISAL du ministère chargé du logement

Les fonds propres des bailleurs ainsi que les subventions des collectivités constituent, comme l'illustre le tableau ci-dessus la majeure partie des financements permettant la construction de logement social. Les subventions accordées par l'État apparaissent en outre bien faibles en comparaison de la charge foncière des projets, démontrant tout l'intérêt de ce projet de loi.



### **III.— DONNER UNE IMPULSION DÉCISIVE A LA LIBÉRATION DU FONCIER ET AU LOGEMENT SOCIAL POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT**

Deux dispositions fondamentales du présent projet de loi visent à impulser une vraie dynamique pour relancer la construction de logements sociaux, la première en permettant de desserrer la contrainte foncière qui déséquilibre aujourd'hui nombre d'opérations de logement social, la seconde en renforçant les obligations de mixité sociale des communes, dix ans après la promulgation de la loi SRU. Ce texte n'épuise pas les nombreuses solutions pour surmonter la crise du logement. C'est leur combinaison qui permettra d'améliorer le quotidien des Français en matière de logement.

#### **A.— DESSERRER LA CONTRAINTE FONCIÈRE POUR CONSTRUIRE PLUS ET PLUS VITE**

La quasi-totalité des acteurs du logement rencontrés par votre rapporteure s'accorde sur un point : le manque d'espaces constructibles dans certaines régions contribue à alourdir le poids de la charge foncière dans l'équilibre financier d'une opération de logement, ce qui peut conduire à y renoncer. Compte tenu de la pénurie de l'offre de logements, en particulier de logements sociaux, dégager des marges de manœuvre en matière foncière constitue donc une priorité.

Dans la mesure où l'État détient un patrimoine immobilier important, dont il n'a pas toujours l'usage, mobiliser ce patrimoine en faveur de la construction de logements sociaux est une orientation majeure du projet de loi. Il s'agit aujourd'hui de lui donner une impulsion décisive en faveur du logement social.

#### **1. Le patrimoine immobilier de l'État : des terrains à mieux mobiliser**

##### *a) Le conséquent parc immobilier de l'État*

**Le patrimoine immobilier de l'État représente, en surface, 60 millions de m<sup>2</sup> dont 12 millions de bureaux.** Selon les informations fournies par le ministère du Budget, la valeur totale du parc immobilier de l'État s'élève à près de 110 milliards d'euros au total, en intégrant les 47 milliards d'euros détenus par les opérateurs <sup>(1)</sup>.

Le tableau ci-après retrace à la répartition du parc immobilier par ministère à la date du 31 décembre 2011 :

---

(1) Assemblée nationale, *Projet de loi de finances pour 2013, rapport n° 235 - annexe 30 sur la politique immobilière de l'État et la gestion du patrimoine immobilier de l'État*, Jean-Louis Dumont, rapporteur.

<b>RÉPARTITION DU PARC IMMOBILIER OCCUPÉ PAR L'ÉTAT PAR MINISTÈRE ET PAR PROPRIÉTAIRE</b>					
<i>(en m<sup>2</sup> de SUB)</i>					
<b>Ministère</b>	<b>Propriétaire État</b>	<b>Propriétaire opérateur</b>	<b>Propriétaire collectivité</b>	<b>Propriétaire autre</b>	<b>Total</b>
Affaires étrangères et européennes	1 284 238	3 072	3 138	315 252	<b>1 605 700</b>
Agriculture – pêche	1 127 598	13 165	89 474	62 655	<b>1 292 892</b>
Budget – fonction publique	3 148 913	24 118	626 686	798 751	<b>4 598 467</b>
Culture – communication	1 314 073	-	51 336	34 283	<b>1 399 692</b>
Défense	31 350 097	17 260	272 713	1 453 249	<b>5 210 759</b>
Écologie – développement durable – énergie	4 530 214	51 731	286 451	342 362	<b>5 210 759</b>
Économie – industrie – emploi	182 076	540	10 220	76 730	<b>269 566</b>
Éducation nationale – enseignement supérieur – recherche	7 441 647	54 072	442 583	169 593	<b>8 107 895</b>
Intérieur – Outre Mer – collectivités territoriales	4 373 869	30 734	1 517 516	1 027 900	<b>6 950 019</b>
Justice	3 414 234	5 306	905 367	372 139	<b>4 697 046</b>
Logement – Ville	-	-	-	2 070	<b>2 070</b>
Pouvoirs publics	170 733	-	-	44 432	<b>215 165</b>
Santé – Jeunesse – Sports	340 961	3 395	28 710	152 948	<b>526 015</b>
Services du Premier Ministre	305 998	-	33 544	65 282	<b>404 824</b>
Travail – Solidarité	179 571	-	15 829	74 835	<b>270 235</b>
Multi-occupants ou vacants	3 176 375	22 908	132 757	315 022	<b>3 647 062</b>
<b>Total</b>	<b>62 340 597</b>	<b>226 301</b>	<b>4 416 325</b>	<b>5 307 503</b>	<b>72 290 726</b>

Source : PLF 2013, document de politique transversale « Politique immobilière de l'État »

Les règles de gestion du patrimoine immobilier de l'État sont étendues à ses opérateurs<sup>(1)</sup> dont le patrimoine immobilier évalué fin 2010 à près de 47 milliards d'euros pour 10 200 biens situés en métropole et dans les territoires et départements d'outre-mer (forêts, biens propres et domaniaux compris). Dans son rapport précité, le rapporteur spécial de la commission des finances, Jean-Louis Dumont, souligne toutefois que ce chiffre demeure sujet à caution : d'une part, les opérateurs doivent plus fortement concourir au recensement du parc immobilier qu'ils utilisent ; d'autre part, nombreux sont les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) qui n'ont pas encore été fournis.

### ***b) Une gestion immobilière de l'État qui, malgré des améliorations, reste perfectible***

La gestion par l'État de son patrimoine a connu une mutation importante ces vingt dernières années, comme l'a rappelé M. Philippe Baffert, spécialiste en droit de l'urbanisme, lors de son audition. L'État n'a pas hésité, durant de nombreuses années, à céder ses terrains au franc ou à l'euro symbolique, ce qui a par exemple permis de construire les grands ensembles des années 1960-1970. Les années 1990-2000 ont vu ensuite l'apparition d'une volonté de valoriser

(1) D'après les critères suivants : contribution à la mise en œuvre d'une mission de service public dont la politique est définie par l'État, financement majoritaire de l'État et contrôle direct de l'État

financièrement le patrimoine immobilier public. La politique de cessions foncières et immobilières de biens appartenant à l'État s'est ainsi développée. Le produit des cessions, qui s'élevait à 90 millions d'euros en 1990, devait atteindre 900 millions d'euros en 2010 <sup>(1)</sup>. En 2013, la prévision de cessions est fixée, dans le projet de loi de finances, à 500 millions d'euros, comme en 2012.

Ce phénomène est apparu en parallèle d'une prise de conscience progressive que l'État a été pendant longtemps un propriétaire sans vision globale de son action. Comme le souligne le Conseil de l'immobilier de l'État dans son rapport d'activité sur la période 2006-2011, « *L'État ne savait pas ce qu'il possédait : la première évaluation de son patrimoine, il y a moins de dix ans l'estimait à 32 milliards d'euros ; il est aujourd'hui valorisé à 67,8 milliards d'euros. Le recensement de ses biens était incomplet car tous les ministères ne renseignaient pas le tableau général des propriétés de l'État (TGPE)* ».

À la suite de différentes réflexions, issues notamment de travaux parlementaires <sup>(2)</sup>, l'État s'est engagé dans une gestion dynamique de son patrimoine. Cette démarche s'est traduite par l'élaboration d'une stratégie immobilière de l'État visant plusieurs objectifs : un parc moins onéreux et mieux adapté au service public, l'optimisation des implantations et de l'occupation des sites, la cession de ceux qui sont sans usage, l'aménagement plus rationnel des espaces et l'amélioration de l'entretien, la mobilisation du foncier disponible pour contribuer à la production de logements <sup>(3)</sup>.

- Au niveau stratégique, le **Conseil immobilier de l'État**, composé de parlementaires et de professionnels, évalue, pour le compte du ministre chargé du budget, la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État. Institué en 2006 pour une durée de cinq ans, il a été reconduit pour la même période à compter du 30 octobre 2011. Dans le même temps, son champ de compétence a été explicitement élargi à la politique immobilière des opérateurs de l'État, sa composition est passée de quatorze à quinze membres (le nouveau membre est le président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État) et une clause de confidentialité des informations et des délibérations a été introduite.

- Au plan local, le préfet de région est responsable de la stratégie immobilière de l'État dans la région. Il dispose des Schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), élaborés par chaque ministère, sur l'ensemble des immeubles de bureaux qu'il occupe. Ces documents comportent deux volets : un diagnostic, réalisé à partir d'une base intégrant toutes les données nécessaires à la

---

(1) La modernisation des outils de l'action foncière, Étienne Fatôme, Yves Jegouzo, Jean-Pierre Lebreton, Soizic Marie, Michel Verpeaux, Gridauh, janvier 2012.

(2) Rapport d'une mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale déposé le 6 juillet 2005 ; rapport n° 510 de Mme Nicole Bricq, alors sénatrice, publié le 1<sup>er</sup> juillet 2009 : « L'État locataire : une gestion à bâtir ».

(3) Circulaire du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, JORF n° 53 du 3 mars 2007, page 40.

gestion immobilière, et des orientations et objectifs quantifiés sur cinq ans mettant en œuvre de la politique immobilière initiée par le gouvernement. Le préfet de région définit les modalités d'application par les préfets de département, responsables de l'emploi du parc immobilier départemental<sup>(1)</sup>. Ces derniers représentent l'État dans son rôle de propriétaire vis-à-vis des administrations occupantes dans le département.

Conformément à l'article 160 de la loi de finances pour 2012, un « document de politique transversale » (DPT) sur la politique immobilière de l'État est désormais disponible afin de renforcer l'information du Parlement.

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2007, **France Domaine** met en œuvre la stratégie patrimoniale de l'État et assume la fonction de propriétaire.

Service de la direction générale des finances publiques, France Domaine représente l'État-propriétaire tant dans les relations internes à l'État (relations entre administrations ou avec les opérateurs de l'État) ou externes avec les occupants du Domaine de l'État, les candidats à l'acquisition de biens de l'État, les prestataires de toute nature.

S'agissant plus spécifiquement du ministère chargé du logement, il dispose d'un service à compétence nationale : **la Délégation à l'action foncière et immobilière, (DAFI)**. Cette délégation établit et propose la politique immobilière, foncière et patrimoniale du ministère du logement et coordonne sa mise en œuvre. Son rôle s'articule autour de trois axes : mobiliser le foncier public pour le logement, piloter la politique immobilière et patrimoniale du ministère et assurer la maîtrise d'ouvrage des grands projets immobiliers de l'administration centrale du ministère.

### *c) Des cessions insuffisamment orientées vers la solidarité nationale*

L'impérieuse nécessité liée à la crise du logement a finalement conduit l'État à intégrer dans sa stratégie immobilière l'idée de contribuer à la production de logements. En mars 2008, un programme national de mobilisation du foncier public pour la période 2008 – 2012 a ainsi été lancé, avec un objectif de 73 000 logements mis en chantier dont 28 870 à vocation sociale.

Sa mise en œuvre a été confiée au secrétariat général du Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement – Cidol –, à la DAFI et à France Domaine. Créé par un décret du 29 septembre 2005, **le Cidol a pour responsabilité de définir les orientations de la politique gouvernementale en matière de développement de l'offre de logements**, et en particulier la mobilisation de la ressource foncière. La DAFI anime le « groupe opérationnel du foncier public » (GOFP) chargé du pilotage du programme national de mobilisation des terrains publics en faveur du logement et de l'aménagement durable. Elle assure également le secrétariat du Conseil national de

---

(1) Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État

la valorisation ferroviaire (CNVF) qui peut être saisi pour faciliter la mobilisation de terrains propriété de RFF et de la SNCF.

Fin 2011, le bilan annuel de ce programme fait ressortir la mise en chantier effective de seulement 42 144 logements – dont 20 535 à vocation sociale – sur du foncier public depuis 2008, soit un taux d’avancement de 60 % sur les 4/5<sup>ème</sup> du programme, avec une perspective de réalisation de 55 000 logements, soit 80 %, à l’échéance du programme.

Ces éléments de bilan sont retracés dans l’encadré ci-après :

<b>PROGRAMME DE MOBILISATION DES TERRAINS PUBLICS</b> <i>État au 31 décembre 2011</i>
Nombre de sites du programme : 720
Nombre de logements mis en chantier entre 2008 et 2011 :
• Au niveau national : 42 144 logements dont 20 535 à vocation sociale
• En Ile-de-France : 25 104 logements dont 11 940 à vocation sociale
Principaux contributeurs entre 2008 et 2011 :
• Ministère de l’écologie (ex-MEDDTL) : 5 937 logements
• Ministère de la défense : 8 652 logements
• Réseau ferré de France (RFF) : 4 101 logements
• Epa Marne : 5 214 logements
• Epa Sénart : 2 682 logements
• Ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche : 3 506 logements
<i>Source : Délégation à l’action foncière et immobilière (DAFI) – bilan d’activité 2011</i>

L’objectif fixé à ce programme de mobilisation du foncier public n’a donc pas été totalement atteint.

<b>LE DROIT DE PRIORITÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b>
Depuis l’adoption de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 <sup>(1)</sup> , les collectivités territoriales disposent dans ce contexte d’un droit de priorité en cas de cession par l’État de son patrimoine immobilier. Afin de réduire les délais de cession de terrains publics, les droits de priorité et droit de préemption urbain (DPU) des communes ont été fusionnés en cas d’aliénation d’immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l’État ou à certains établissements publics. Désormais, lorsque la commune a exercé son droit de priorité, elle ne peut plus utiliser son DPU. En contrepartie de la suppression de ce DPU, le droit de priorité est renforcé.
Le droit de priorité s’exerce en vue de la réalisation d’équipements publics ou de logements à usage locatif conventionnés. L’État doit notifier à la commune son intention d’aliéner ses immeubles et en indiquer le prix de mise en vente, tel qu’il est estimé par les services des domaines. Si la commune n’exerce pas son droit de priorité dans un délai de deux mois à compter de cette notification, l’aliénation est effectuée dans les conditions de droit commun. Parallèlement à ce dispositif, les communes disposent d’un droit de préemption urbain, leur permettant d’acquérir par priorité un bien utile et nécessaire pour mener leur politique d’aménagement <sup>(2)</sup> .

(1) Audition du 11 septembre 2012.

(2) Rapport n° 2100 sur l’application de la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, Gérard Hamel, Jean-Yves Le Bouillonnet, 29 novembre 2009.

## **2. Une nouvelle stratégie foncière au service d'une priorité fondamentale, le logement social**

Aller plus loin suppose d'une part de céder davantage de terrains publics et d'autre part de les céder moins cher à chaque fois que cela permet d'y produire du logement social. Cette nouvelle orientation vise à créer les conditions d'un accès abordable au logement et d'apporter une réponse aux 1,7 million de demandeurs d'un logement social en France.

### ***a) Céder plus : faciliter la mobilisation d'un plus grand nombre de terrains de l'État et de ses établissements publics***

Le premier enjeu réside dans une meilleure identification des terrains n'ayant plus d'usage public alors qu'ils appartiennent à l'État ou à l'un de ses établissements publics. L'une des difficultés du programme de mobilisation du foncier public lancé en 2008 résidait notamment dans le faible nombre de terrains identifiés. Lors de son audition par votre rapporteure, France Domaine, qui met en œuvre la stratégie patrimoniale de l'État et assume la fonction de propriétaire <sup>(1)</sup> a ainsi expliqué que sur les 1 700 sites publics n'étant plus utilisés dans le cadre de missions de service public, seuls 400 sites avaient été listés comme pouvant être mobilisés pour du logement social. Une grande inconnue demeure donc quant aux 1 300 sites restants, avec un travail indispensable de recensement et d'expertise pour étudier la possibilité ou non d'y construire du logement. Cette mission réalisée par France Domaine, doit être substantiellement améliorée pour parvenir à l'établissement d'une liste de terrains réellement disponibles pour la construction de logements. Une remise à plat des procédures et méthodes de travail s'impose comme corollaire indispensable à la réussite de la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement social. Il est par ailleurs essentiel que les établissements public de l'État s'approprient cette démarche, pour que l'État ne soit pas le seul contributeur et qu'ils participent, eux aussi, à cette mobilisation générale en faveur du logement social.

Une fois les terrains identifiés et la cession actée, le processus de vente nécessite ensuite d'être mieux organisé pour faciliter les transactions et permettre leur effectivité. L'enjeu du logement suppose d'agir le plus vite possible pour que des logements, notamment sociaux, puissent concrètement sortir de terre sur les anciens terrains publics.

---

(1) Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008.

***b) Céder moins cher : encourager la construction de logements sociaux par une décote plus forte sur le prix de vente des terrains concernés***

En vertu du principe d'égalité des citoyens devant la loi, les biens appartenant au patrimoine public ne peuvent être cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé à un prix inférieur à leur valeur <sup>(1)</sup>.

Les cessions à titre gratuit sont donc en principe interdites, sauf cas prévus par la loi. Ainsi, l'article L. 3212-1 du CG3P prévoit, que lorsque les monuments aux morts pour la France sont édifiés sur des terrains faisant partie du domaine privé de l'État, l'autorité compétente peut consentir aux communes intéressées la cession gratuite de l'emplacement reconnu nécessaire à leur érection. De même l'article L. 3212-2 prévoit des cas de cession gratuite pour certains biens meubles (matériels informatiques dont les services n'ont plus l'emploi, *etc.*).

Il ne peut être dérogé à ce principe que si la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte en outre des contreparties suffisantes <sup>(2)</sup>.

• *Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)* <sup>(3)</sup> prévoit que l'aliénation par l'État de terrains de son domaine privé peut se faire à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque les terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements, dont une partie au moins est affectée à la réalisation de logements sociaux (article L. 3211-7).

Cette décote, qui ne peut excéder 25 % <sup>(4)</sup> - ou dans certaines zones tendues 35 % - a pour objectif de permettre la réalisation de projets justifiant un effort spécifique de l'État, au-delà de l'octroi de subventions ou d'aides indirectes de droit commun. Elle doit, en conséquence, bénéficier exclusivement à la part de logements sociaux ou assimilés réalisés sur le terrain cédé et doit être intégralement répercutée sur leur prix de revient. Ces dispositions permettent de concilier la défense des légitimes intérêts de l'État propriétaire de biens et ses obligations sociales, qui ne sont pas moins importantes.

Un dispositif de même nature est applicable dans les départements d'Outre-mer avec une décote fixée à 100 % (articles L. 5151-1 pour les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion et L. 5241-6 pour Saint-Pierre-et-Miquelon). Enfin, des cessions à l'euro symbolique

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986, *Privatisations*

(2) CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*. Se reporter au commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

(3) Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, ce code concerne l'ensemble des patrimoines des personnes morales de droit public : État, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics.

(4) Les conditions d'application de cette décote sont définies par les articles R. 3211-14 à R. 3211-17 du CG3P.

sont possibles pour des reconversions de sites libérés par les forces armées à l'issue de leur redéploiement sur le territoire national.

Ce mécanisme de décote est modifié par le présent projet de loi qui porte la faculté de décote jusqu'à 100 % de la valeur d'un terrain, pour la part destinée au logement social. Il s'agit ainsi d'augmenter l'offre foncière pour des opérations spécifiques, dans les territoires où la rareté de terrains disponibles constitue un obstacle à la construction de logements sociaux.

D'après l'Union sociale pour l'habitat (USH)<sup>(1)</sup>, la demande exprimée de logements sociaux s'élève à 1,3 million – y compris les demandes de mutation au sein du parc HLM, pour une offre globale de moins de 500 000 logements par an, mutations comprises. Au cours de ces dernières années, les coûts de construction ont fortement augmenté en partie en raison de l'attention grandissante portée aux normes qualitatives et environnementales, mais surtout sous l'effet de l'inflation foncière dans certaines régions dites « tendues ». L'Union sociale pour l'habitat (USH) relève que, depuis 1998, l'indice du coût de la construction a évolué deux fois plus vite que celui des loyers ou des prix. Or, comme le souligne Didier Ridoret, président de la Fédération française du bâtiment (FFB) : « *le foncier est le carburant de la construction* »<sup>(2)</sup>.

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, la part des charges foncières dans les opérations de construction de logements, qui s'établit à 11 % du prix de vente dans les agglomérations de moins de 90 000 habitants, atteint 18 % dans les « zones tendues » et dépasse 25 % dans certaines zones dites « très tendues ». **En moyenne, la charge foncière est supérieure au montant des fonds propres mobilisés sur les opérations ainsi qu'au montant des subventions publiques utilisées.** Ces coûts élevés rendent souvent difficile le bouclage financier d'opérations de construction pourtant essentielles. C'est notamment le cas en Ile-de-France où le coût moyen du logement social locatif représentait, en 2011, entre 130 % et 150 % du coût moyen en province. Dans le même temps, votre rapporteure relève que les terrains de l'État sont souvent situés dans des zones denses où la surface constructible est rare, ce qui devrait constituer un puissant effet de levier.

Le besoin en logements sociaux est estimé à 150 000 par an par la Fondation Abbé Pierre pour combler le déficit actuel. Telle est l'ambition du Gouvernement qui s'est fixé un objectif de réalisation de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements locatifs sociaux.

Dans cette perspective, le projet de loi vise à accélérer la mise à disposition du foncier public (de l'État comme de ses établissements publics) afin d'accroître l'offre foncière pour favoriser la production de logements, dans les secteurs où les besoins sont manifestes. Au moyen d'une décote consentie sur le

---

(1) *L'Union sociale pour l'habitat*, Le logement social pour la solidarité et la croissance, juin 2012.

(2) *Audition du 12 septembre 2012*.

prix de cession – pouvant aller jusqu’à 100 % – au profit du logement social, il vise par ailleurs à réduire le coût de revient des opérations réalisées sur foncier public.

***c) Bien céder : assurer le suivi des terrains, accélérer les transactions, vérifier le respect des engagements pris***

Votre rapporteure considère que la mobilisation des terrains publics est un impératif. Mais, au-delà du principe même de la décote, il convient de veiller aux procédures qui encadreront « *la vente effective, la construction sociale et le suivi de l’affectation sociale* »<sup>(1)</sup>. L’expérience du programme de mobilisation du foncier public lancé en 2008, dont l’identification des sites a fait l’objet de réactualisations successives, témoigne de la difficulté de disposer d’un inventaire exhaustif à un instant donné, en raison de l’évolution de chacun des sites au plan local. Ainsi, le Cidol précise qu’au cours de la première année de mise en œuvre, une soixantaine de sites ont été retirés du programme national. De la même manière, la presse s’est fait l’écho au cours du mois de septembre du manque d’actualisation de la liste des terrains qui pourraient être cédés grâce aux dispositions du présent projet de loi. Certains terrains inclus dans la liste étaient en effet déjà vendus, d’autres n’y figuraient pas. Cet exemple illustre ainsi la nécessité de veiller aux procédures à mettre en place afin que la décote proposée par le projet de loi pour le logement social soit pleinement efficace.

Votre rapporteure a pu constater, au cours des auditions qu’elle a conduites, combien les procédures restaient perfectibles. La mise à disposition de terrains publics nécessite tout d’abord de surmonter certaines réticences des administrations concernées. Surtout, il apparaît aujourd’hui indispensable de garantir que les arbitrages nécessaires seront pris en temps utile afin d’éviter toute forme de blocage.

Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques souhaitée par le précédent Gouvernement, la politique de cession des biens qui ne sont plus nécessaires à la réalisation des missions de service public a constitué, pour plusieurs ministères et établissements publics, une source substantielle de recettes supplémentaires. Certains établissements publics de l’État ou ministères disposant d’un patrimoine important ont ainsi souligné, lors de leurs auditions, que ces recettes leur permettaient de compenser une partie des restrictions budgétaires auxquelles ils sont soumis, notamment en matière d’investissement et de modernisation de leurs équipements. Si cette logique s’avère vertueuse lorsque les biens sont vendus à des acteurs privés, elle pose toutefois problème pour certains terrains situés en cœur de ville et pouvant accueillir des programmes de logement social. Dans ce dernier cas de figure, la volonté des services de l’État ou de ses établissements publics de valoriser financièrement ses terrains peut se heurter à la nécessité pour les collectivités territoriales ou les bailleurs HLM d’équilibrer le

---

(1) Selon les termes du Professeur Yves Jégouzo, audition du 14 septembre 2012.

bilan des opérations de logement sans faire payer aux locataires à revenus modestes ou moyens un loyer surenchéri par le coût du foncier.

C'est pourquoi, plusieurs acteurs du monde de l'immobilier et du logement social ou représentants des associations d'élus ont rappelé à juste titre, durant les auditions conduites par votre rapporteure, l'importance pour eux de « faciliter le dialogue », de « réduire les délais », de « fluidifier la prise de décision ». Or, les missions des services impliqués ne sont pas, pour l'heure, adaptées à l'objectif d'accélération de la production de logement social. A titre d'exemple, France Domaine a pour mission d'identifier les actifs devenus inutiles à la réalisation de leur mission de service public mais n'est pas en mesure de signaler leur potentiel en matière de logements, ce qui relève en principe de la DAFI, sans pour autant que la collaboration entre ces services soit systématique. En outre, la participation des collectivités sur le territoire desquelles les biens à céder sont situés doit consister en une collaboration active allant bien au-delà de la simple « purge » du droit de priorité. Consciente que ces difficultés sont susceptibles d'affaiblir la portée du dispositif de décote proposé, votre rapporteure avait suggéré un certain nombre d'aménagements dans le cadre des précédents travaux parlementaires (*se reporter au commentaire de l'article 3*).

Elle relève d'ailleurs que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, des priorités plus claires d'intervention ont été assignées à France Domaine, tant dans le nouveau DPT que dans le PAP « gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour 2013: *« La mobilisation de l'État pour accroître ses ressources foncières pour la construction de logements constitue l'objectif majeur donné à France Domaine, en collaboration avec le ministère de l'égalité des territoires et du logement. En 2013, la priorité sera donnée à cette politique, dans le cadre du projet de loi en cours de discussion sur la mobilisation du foncier public, pour accroître la mise à disposition de terrains de l'État au service de la politique de construction de logements sociaux. À titre d'illustration, France Domaine sera chargé d'identifier des emprises mal utilisées ou sous-utilisées par les administrations pour proposer leur mobilisation pour l'accroissement du nombre de logements sociaux. Cette mobilisation constitue le chantier prioritaire de l'année 2013. France Domaine et les services du ministère de l'égalité des territoires et du logement se mobilisent au service de cet objectif, qui implique la définition du régime d'application du projet de loi en cours de discussion, de la gouvernance du dispositif, des procédures et des outils »*.

Les parties prenantes auditionnées par votre rapporteure ont par ailleurs rappelé l'importance de mettre en place des garanties pour que d'une part le processus de vente des terrains soit plus rapide qu'aujourd'hui, et que d'autre part les acquéreurs ayant bénéficié d'une décote respectent bien les engagements pris en matière de construction de logement social.

**Soucieuse de la réussite du dispositif, votre rapporteure avait initialement proposé certaines pistes destinées à éviter tout risque d'enrichissement sans cause, à réduire les délais, à assurer l'articulation de la**

**cession avec les priorités locales de développement de l'habitat ainsi qu'à moduler la décote en fonction de la catégorie de logements sociaux.** Ces pistes sont rappelées *infra*, dans le commentaire de l'article 3 du nouveau projet de loi.

***d) Mobiliser tous les leviers : encourager le recours au bail emphytéotique administratif comme alternative possible à la cession***

Votre rapporteure estime que la cession d'un terrain du domaine privé de l'État ou de ses établissements publics doit être encouragée dès lors que l'utilité de ce terrain pour l'accomplissement d'une mission de service public n'est plus démontrée. Une telle mesure permet d'engranger en effet des recettes pour l'État dans un contexte budgétaire tendu. En outre, elle libère des espaces constructibles pour la réalisation de logements, en particulier des logements sociaux.

Toutefois, dans certains cas, la cession peut ne pas représenter la meilleure option pour l'État ou l'un de ses établissements publics. Pour autant, les terrains publics doivent être utilisés au mieux et mobilisés à chaque fois que possible en faveur de l'objectif du logement, par exemple à travers d'autres instruments tels que le bail emphytéotique que l'État a la possibilité de conclure sur le domaine public.

Si l'utilisation du domaine public est strictement encadrée par les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, il peut faire l'objet d'autorisations d'occupation. Le bail emphytéotique administratif (BEA) correspond à l'une de ces procédures clairement mises au service de la réalisation de logement social.

En vertu de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un bien appartenant à une collectivité territoriale peut ainsi faire l'objet d'un bail qui confère au preneur un droit réel (liberté de construire sur le terrain, possibilité de louer les immeubles construits) et dont la durée importante (entre 18 et 99 ans) assure une grande sécurité juridique <sup>(1)</sup>.

Jusqu'à une période récente, cette faculté n'était ouverte qu'aux collectivités locales, l'État pouvant, pour sa part, accorder des droits réels sur ses terrains publics mais pour une durée moins importante et dans le cadre de la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

L'article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés a étendu cette possibilité à l'État. **Un bien immobilier appartenant à l'État ou à ses établissements publics peut donc faire l'objet du bail emphytéotique prévu à l'article L. 145-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation de logements sociaux.**

---

(1) *Présentation des dispositions législatives et réglementaires intéressant les collectivités territoriales, adoptées au cours de l'année 2009 — Étude du service des collectivités territoriales n° 2, Sénat - 30 mars 2010.*

La législation récente a multiplié les possibilités d'utiliser le bail emphytéotique, avec notamment l'instauration du bail de valorisation (BEA Valorisation) par la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Aux termes du nouvel article L. 2341-1 du CG3P qu'elle introduit, l'État, les chambres de commerce et de l'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture peuvent désormais recourir au BEA pour restaurer, réparer ou mettre en valeur leurs biens immobiliers <sup>(1)</sup>.

#### LE BAIL EMPHYTÉOTIQUE ADMINISTRATIF (BEA)

Institution très ancienne du droit rural, le bail emphytéotique a connu un regain d'intérêt au cours des dernières années dans le secteur public qui l'a utilisé pour faciliter notamment la réalisation d'équipements immobiliers répondant aux besoins de la police, de la gendarmerie nationale, de la justice, de la santé, et des collectivités territoriales. La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés a ouvert de nouvelles perspectives au bail emphytéotique dit « administratif » (BEA) en prévoyant la possibilité d'y recourir pour favoriser la construction de logements sociaux sur des biens du domaine de l'État, y compris du domaine public.

Le mécanisme en est relativement simple : l'État ou l'un de ses établissements publics, peut louer un bien immobilier à un bailleur social (ou à un groupement comportant un bailleur), à charge pour celui-ci de réaliser des logements sociaux, de les gérer et de les entretenir pendant une longue période (de 18 à 99 ans), moyennant versement d'une redevance.

L'innovation majeure introduite par la loi du 17 février 2009 réside dans la possibilité de valoriser des dépendances du domaine public sans procédure de déclassement préalable. En outre, le bail emphytéotique présente pour les bailleurs sociaux l'avantage non négligeable, en particulier dans les zones tendues, de pouvoir réaliser des programmes sans être contraints de mobiliser d'importants capitaux pour acquérir le foncier.

Source : Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL)

En vue de compléter utilement le dispositif de cession avec décote proposé dans le présent projet de loi et pour faire écho à une préoccupation largement partagée par les différents acteurs, votre rapporteure avait suggéré, lors des précédents travaux parlementaires, de pouvoir appliquer une décote sur la valeur de référence d'un terrain qui, bien que non cédé, a vocation à accueillir du logement social *via* un bail emphytéotique ou un bail à construction (*se reporter au commentaire de l'article 5*).

**En définitive, la mise à disposition de terrains susceptibles d'accueillir à moindre coût du logement social est bien une étape essentielle vers la construction de logements sociaux permettant de répondre à la demande sociale des Français.**

Elle est l'un des éléments concourant à la production des 150 000 logements sociaux attendus par an. Mais pour atteindre totalement cet ambitieux et impérieux objectif, il convient également de renforcer les obligations de production des communes où les besoins se font le plus ressentir. La loi SRU a constitué une avancée majeure pour la relance de la construction de logements

---

(1) *Se reporter au communiqué de presse de l'Union sociale pour l'habitat du 5 septembre 2012.*

sociaux en France. Elle a largement fait ses preuves depuis dix ans. D’abord parce qu’elle a contribué à « banaliser » l’idée de continuer à construire du logement HLM ; ensuite parce qu’elle a permis concrètement que de nombreuses communes approchent les 20 % de logements sociaux.

Dix ans après et compte tenu de son bilan positif, il paraît utile et pertinent de renforcer encore la loi SRU en augmentant la proportion de logement social demandée aux communes concernées et en contraignant davantage celles qui restent récalcitrantes.

## **B.— APPROFONDIR LES EXIGENCES DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE MIXITÉ SOCIALE POUR RÉACTUALISER LE PACTE RÉPUBLICAIN**

Nombreux s’en souviennent : la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », a fait l’objet d’un vote historique à la fin de l’année 2000. Cette loi, hautement symbolique, est en effet à l’origine d’un engagement sans précédent en faveur de l’effectivité du droit au logement « *en rendant obligatoire la mixité du logement privé et du logement social dans les grandes agglomérations* »<sup>(1)</sup>. Mais, au-delà de cet engagement résolu contre les inégalités territoriales, la loi SRU a également contribué à promouvoir une nouvelle approche du développement urbain. Dix ans après son adoption, les débats qu’elle suscite sont toujours vifs mais plus apaisés. Preuve — s’il en était besoin — qu’elle constitue un instrument essentiel de cohésion sociale et territoriale auquel il convient aujourd’hui d’apporter un second souffle pour permettre à nos concitoyens de se loger selon leurs besoins et leurs moyens.

### **1. La loi SRU, catalyseur d’un développement urbain stratégique et d’une mixité sociale réhabilitée**

Disposition emblématique de la loi SRU, son article 55 oblige les communes d’une certaine taille à consacrer au logement social au moins 20 % de leur parc de logements. Mais, comme cela a été rappelé à plusieurs reprises lors du débat à l’Assemblée nationale sur les dix ans de la loi SRU<sup>(2)</sup>, cet article ne résume pas à lui seul le contenu de la loi, dont la portée est majeure en matière d’urbanisme, par exemple.

À travers l’institution des plans locaux d’urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT), la loi SRU est, en effet, à l’origine d’une nouvelle approche du développement urbain. Désormais, le projet d’aménagement et de développement durable (PADD) traduit la vision politique et stratégique du développement d’un territoire donné tandis qu’une hiérarchie des normes entre les documents d’urbanisme est instaurée. Une transition progressive a, par ailleurs, été privilégiée : à titre d’exemple, ce n’est que depuis la fin de l’année 2010 qu’un

---

(1) Jean-Yves Le Bouillonnet, Logement : le bien premier, Fondation Jean Jaurès, septembre 2010.

(2) Débat organisé sous la XIII<sup>ème</sup> législature, lors de la deuxième séance du jeudi 3 février 2011.

plan d'occupation des sols (POS) ne peut plus être révisé sans être transformé en plan local d'urbanisme, qui suppose une réflexion stratégique sur l'évolution du territoire concerné. À l'heure actuelle, plus de 18 000 communes représentant près de 45 millions d'habitants sont concernées par un schéma directeur ou un SCOT en cours d'élaboration ou approuvé ; début 2010, plus de 17 000 PLU ou POS étaient approuvés, couvrant 48 % des communes, soit 54,7 millions d'habitants.

#### LES TROIS VOLETS DE LA LOI SRU

##### **Urbanisme : la réforme des documents d'urbanisme.**

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) se substitue au schéma directeur afin d'assurer une meilleure cohérence entre l'ensemble des politiques publiques (habitat, développement économique, transports, *etc.*) élaborées à l'échelle de l'agglomération dont il constituera le document de référence. Il doit permettre de mieux encadrer les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui succèdent aux plans d'occupation des sols (POS).

La loi a par ailleurs élargi la participation de la population à l'élaboration des documents d'urbanisme en généralisant l'obligation d'organiser la concertation avant toute élaboration ou révision d'un SCOT ou d'un PLU.

Enfin, elle a également réformé la fiscalité de l'urbanisme pour permettre une utilisation de l'espace plus économe en supprimant les taxes pour surdensité, mais aussi pour lutter contre l'urbanisation périphérique en créant une nouvelle participation pour création de voies nouvelles.

##### **Habitat : renforcer la solidarité entre les villes.**

L'article 55 de la loi SRU oblige les communes à construire sur leur territoire un quota minimum de logements sociaux (au moins 20 % dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants) sous peine de sanctions pécuniaires.

La loi SRU ne se limite pas à cette disposition emblématique. Elle comporte diverses mesures permettant d'assurer une meilleure protection de l'acquéreur immobilier et du locataire, un renforcement des procédures de lutte contre l'insalubrité et la mise en péril des immeubles, et une extension des compétences des offices publics d'HLM.

##### **Transports : une politique des déplacements au service du développement durable.**

La loi conforte le plan de déplacements urbains (PDU) qui doit définir un partage modal équilibré de la voirie entre chacune des différentes catégories d'usagers. Elle renforce l'effet « prescriptif » du PDU qui peut délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les conditions permettent de réduire ou de supprimer les obligations en matière d'aires de stationnement inscrites dans les plans locaux d'urbanisme. La loi offre également la possibilité aux autorités organisatrices de transports de se regrouper au sein d'un syndicat mixte de transport afin de rendre complémentaires les différents réseaux existants, mais aussi plus performants et attractifs pour les usagers.

Enfin, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, la loi confie aux régions l'organisation des services ferroviaires régionaux de transport de voyageurs.

La loi SRU a par ailleurs représenté la première grande loi sur les copropriétés et l'habitat indigne. Elle a mis en place des mesures préventives et de transparence relatives à l'état de la copropriété et renforcé l'arsenal législatif de lutte contre l'habitat indigne et contre la dégradation des grandes copropriétés. Elle a également étendu et redéfini les missions des bailleurs sociaux. Enfin, comme cela est rappelé dans l'encadré ci-dessus, la loi SRU s'est attachée à faire évoluer les habitudes en matière de transports dans le but de limiter la circulation

automobile dans les agglomérations en assurant des dessertes et un trafic suffisant en transports en commun.

#### L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

L'article 55 de la Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, fixe aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île de France) situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales.

La mesure du nombre de résidences principales est réalisée par la Direction Générale des Impôts à partir des données utilisées pour calculer la taxe d'habitation.

L'article 11 de la loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable, étend à compter du 1er janvier 2008 les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux (prévues aux articles L. 302-5 et suivants de CCH) aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en IDF), appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes disposent d'un délai de 6 ans avant d'être soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales, si elles ne disposent pas de 20 % de logements locatifs sociaux. Le premier prélèvement interviendra en 2014.

Sont exemptées de ce dispositif :

- les communes situées dans une agglomération en décroissance démographique, si elles sont membres d'un EPCI qui a adopté un PLH ;
- les communes soumises à une constructibilité limitée (zone de bruit) et aux zones de risques SEVESO (article L. 302-5 du CCH).

Les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales destinées à soutenir les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à la production de ces logements.

Un inventaire contradictoire est effectué tous les ans entre l'État et chaque commune concernée pour déterminer le nombre de logements locatifs sociaux existant au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant le prélèvement. Le prélèvement correspond à 20 % du potentiel fiscal par habitant, par logement manquant.

Sont exonérées de prélèvement les communes ayant plus de 15 % de logements sociaux et bénéficiant de la DSU (dotation de solidarité urbaine). Elles sont néanmoins dans l'obligation de construire.

Une évaluation de ce dispositif est prévue à l'issue de la période triennale.

Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement

En dépit de certaines controverses persistantes, l'utilité de la loi SRU est, douze ans après son adoption, assez largement admise. Nombreux sont les acteurs qui reconnaissent aujourd'hui que cette loi a fait progresser la situation de communes urbaines grâce à une nouvelle dynamique de construction de logements sociaux. Certes, l'intervention de l'Abbé Pierre<sup>(1)</sup> en janvier 2006, dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, lors de la discussion du projet de loi portant engagement national pour le logement, vient rappeler que les acquis de la loi SRU

---

(1) « L'Abbé Pierre est venu à l'Assemblée défendre la loi SRU sur le logement social », Le Monde, 24 janvier 2006.

ne sont jamais à l'abri d'une remise en question. Mais, il semble que l'on soit désormais loin de l'époque où « *un retour à l'urbanisme du Gosplan et à l'architecture du béton* »<sup>(1)</sup> étaient fustigés. Et votre rapporteure préfère, avec optimisme, rappeler les propos récents de Benoist Apparu<sup>(2)</sup>, alors secrétaire d'État chargé du logement, qui déclarait, dans l'enceinte du Palais Bourbon, à propos de l'article 55 de la loi SRU : « (...) *un premier constat est que la mixité sociale n'est plus un sujet tabou, et c'est une avancée majeure* ».

## **2. Dans un contexte de crise économique et sociale aggravée, un bilan positif de la loi SRU, mais qui fait apparaître des besoins sociaux et territoriaux encore non couverts**

Si le bilan de la loi SRU s'avère globalement positif, certaines pistes d'amélioration ont été identifiées. En matière d'urbanisme par exemple, la complexité croissante des procédures liée, non pas à la loi SRU elle-même, mais à la multiplication des réformes législatives qui ont suivi, représente un réel obstacle pour de nombreuses collectivités<sup>(3)</sup>. Dans le même temps, une grande majorité de communes ne dispose pas des capacités techniques nécessaires à l'élaboration des différents documents d'urbanisme. Sans compter qu'engager ces différentes procédures représente un coût parfois élevé que certaines communes ne sont pas en mesure ou n'ont pas la volonté de supporter.

Plus généralement, un certain consensus se manifeste sur la nécessité de mettre l'accent non seulement sur la mixité sociale de l'habitat mais aussi sur la diversité des fonctions urbaines afin d'assurer une présence harmonieuse, sur un même territoire, des activités et de l'habitat. À cet égard, la réforme de l'urbanisme commercial reste un chantier inachevé, comme l'a récemment rappelé François Brottes<sup>(4)</sup>, président de la commission des Affaires économiques de notre Assemblée. Et il serait utile de pouvoir relancer ces réflexions afin d'appliquer le principe de mixité non seulement au peuplement d'une commune mais également à ses fonctions.

Enfin, en dépit du chemin parcouru, **le besoin en logements sociaux, adaptés aux ressources des Français et produits de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire reste réel.**

Le tableau ci-après met en lumière des taux de réalisation satisfaisants, démontrant que le dispositif incitatif instauré par l'article 55 de la loi SRU a indéniablement contribué à mobiliser davantage les communes sur la production de logement social :

---

(1) François Béguin, « *La loi SRU : douze années de controverse* », Le Monde, 5 septembre 2012.

(2) *Débat sur les dix ans de la loi SRU, Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 3 février 2011.*

(3) Étienne Crépon, *La gazette des communes*, avril 2011

(4) *Intervention en séance publique, débat sur le projet de loi visant à abroger la loi du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire*, 25 juillet 2012.

PRÉSENTATION DES BILANS DES PÉRIODES TRIENNALES ENTRE 2002 et 2010

	2002 – 2004	2005 – 2007	2008 – 2010
Nombre de communes soumises au bilan	728	730	977
Nombre de communes ayant atteint leur objectif	359	405	613
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364
Taux de communes ayant atteint leur objectif	49 %	55 %	63 %
Objectif-logements	61 965	61 767	79 567
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537
Taux de réalisation	141 %	154 %	164 %
Nombre de constats de carence	140	239	197

Source : Étude d'impact annexée au projet de loi.

Ce bilan doit cependant être relativisé au regard des trois observations suivantes :

– Moins de 50 communes ont atteint le taux de 20 % de logements sociaux depuis 2001 ;

– La part des logements sociaux dans ces communes a insuffisamment progressé (un point d'augmentation sur la période pour s'établir à 14 %) ;

– L'effort de production est hétérogène avec 364 communes n'ayant pas respecté leur objectif et plus de la moitié d'entre elles n'ayant pas réalisé la moitié de leur objectif de rattrapage au cours de la dernière période triennale. 197 communes ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral prononçant la carence, soit 54 % des communes n'ayant pas respecté leur objectif.

Au-delà de ces éléments chiffrés, plusieurs limites ont été constatées dans la mise en œuvre des dispositions de la loi SRU relatives à l'obligation de production de logements sociaux. En premier lieu, certaines communes récalcitrantes refusent délibérément de souscrire à l'objectif fixé par loi, ce qui soulève **la question de l'efficacité des sanctions applicables ainsi que de l'intervention du préfet** qui dispose, en principe, d'un pouvoir d'action à l'égard des communes défaillantes. En second lieu, certaines zones, comme dans la région Ile-de-France, ou dans d'autres régions (Nord-Pas de Calais, PACA...) sont soumises à de très forts déséquilibres entre l'offre et la demande de logements qui exigent des efforts supplémentaires de construction de logements sociaux. **Dans ces zones soumises à de fortes tensions, le seuil de 20 % de logements sociaux s'avère insuffisant** et nécessite d'être relevé pour parvenir à une offre adaptée et équilibrée de logements. En troisième lieu, certaines collectivités ont détourné l'esprit du dispositif en favorisant la construction de logements dans des secteurs où les besoins n'étaient pas forcément les plus importants ou en privilégiant la construction de logements aux loyers les moins faibles alors que les besoins des habitants sont tout autres. La difficulté réside ici, non pas dans la détermination du seuil des logements sociaux, mais dans la typologie de ces logements (logements financés selon des prêts différents et avec des loyers plafonds différents).

En effet, trois natures de financements distinctes caractérisent les différentes catégories de logement social :

– Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) finance le logement des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion.

– Le prêt locatif à usage social (PLUS) est le principal dispositif de financement du logement social. Il donne lieu à des aides spécifiques (subvention de l'État, taux de T.V.A. réduit...).

– Le prêt locatif social (PLS) permet de financer des logements destinés aux ménages dont les ressources ne dépassent pas 1,3 les plafonds du PLUS.

Le tableau suivant résume ainsi les plafonds de ressources des occupants et de loyers de chacune de ces catégories de logement social.

	PLUS	PLAI	PLS
<b>Obligations</b>			
Plafonds de ressources en % du PLUS	100	55-60	130
Plafonds de loyers en % du PLUS	100 <sup>(1)</sup>	89	150 à 195 selon la zone

(1) Soit un loyer de 4,7 euros à 6,2 euros par m<sup>2</sup> et par mois selon la localisation.

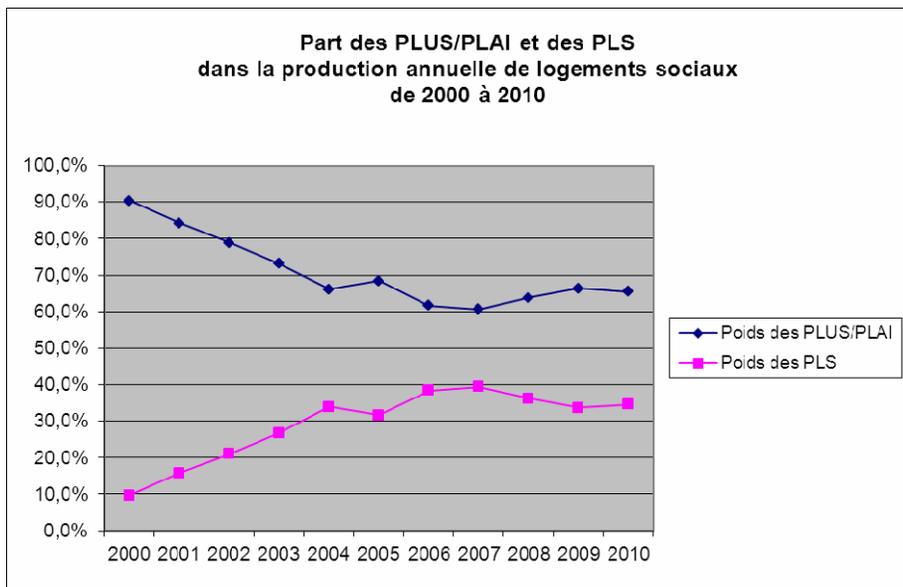
(Source Dossier de presse USH 17/06/2010)

**PLAFONDS MENSUELS DE LOYER DANS LA MÉTROPOLE LILLOISE**  
(où le loyer privé moyen s'élève à 13 €/m<sup>2</sup>)

Type de logement	Plafond de loyer
PLAI	4,73 €/m <sup>2</sup>
PLUS	5,32 €/m <sup>2</sup>
PLS	8,33 €/m <sup>2</sup>

Votre rapporteure relève que l'accélération du rythme de construction de logements sociaux au cours de ces dernières années n'a pas concerné en priorité les logements très sociaux dans la mesure où 48,8 % de cette augmentation est imputable aux prêts locatifs sociaux (PLS). Or, si six Français sur dix ont des revenus les rendant éligibles au logement social, seulement 10 % de ces 60 % ont des revenus leur permettant d'accéder à un logement financé par PLS (*se reporter au commentaire des articles 14 et 15*).

Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après :



Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement

Les limites relevées dans l'application de la loi SRU relatives à la production de logement social plaident clairement pour un approfondissement du dispositif, auquel s'attache le présent projet de loi.

### **3. Le projet de loi : répondre à la demande croissante des Français en matière de logement**

Le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social vise à renforcer les exigences de solidarité urbaine et de mixité sociale inscrites dans la loi SRU. Trois orientations principales sont privilégiées visant à augmenter la réalisation de logements locatifs sociaux en adéquation avec les besoins, renforcer les sanctions en cas de défaillance et favoriser l'offre de logements à destination des ménages défavorisés.

#### ***a) Accroître l'obligation de production de logements sociaux en adéquation avec les besoins de chaque territoire***

Le projet de loi renforce les obligations des communes soumises à la loi SRU dans les secteurs géographiques caractérisés par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, où **le seuil minimal de logements sociaux passe de 20 à 25 %**. Cette mesure emblématique s'accompagne d'une accélération du rythme de rattrapage des communes concernées avec **une échéance fixée à 2025**. Elle correspond à un engagement du président de la République, au service d'un objectif d'égalité des territoires, rappelé dans l'intitulé du ministère chargé du logement.

D'après l'étude d'impact, sur la base de l'inventaire au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'augmentation du seuil de logements sociaux, dans les secteurs en fort déséquilibre, conduirait à soumettre à obligation de production de logements sociaux 106 nouvelles communes disposant entre 20 et 25 % de logements sociaux et à augmenter les objectifs de 699 communes actuellement soumises à prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU. Les objectifs de production annuels augmenteraient fortement : sur la première période triennale, ils passeraient de 66 000 (soit 22 000 par an) à près de 190 000 (de l'ordre de 62 000 par an).

La majoration du taux de logements sociaux s'accompagne d'un renforcement du rythme de rattrapage *via* la fixation d'objectifs intermédiaires et de l'inscription d'une échéance de mixité sociale à 2025 afin de développer, à court terme, une offre supplémentaire de logements sociaux accessibles.

***b) Favoriser la production de logements sociaux destinés aux ménages les plus modestes***

Le projet de loi vise aussi à répondre aux vrais besoins en matière de logement.

La répartition entre les différentes catégories de logements sociaux figure en principe dans le plan local de l'habitat (PLH), quand la collectivité en dispose.

Mais, en l'absence d'un tel document de cadrage des objectifs, il est apparu utile à votre rapporteure lors des précédents travaux parlementaires de préciser les grandes orientations de cette répartition afin d'assurer une production de logements répondant à tous les besoins, pour ne pas construire n'importe quels logements sociaux n'importe où. Ainsi, l'article 15 du présent projet de loi prévoit que dans ses obligations triennales de production de logement social, une commune respecte un plancher de 30 % de logements financés en PLAI et un plafond de 30 % de logements financés en PLS. Pour les mêmes raisons, si la commune comporte moins de 10 % de logements sociaux sur son territoire, la production de logements de type PLS dont il sera tenu compte ne pourra excéder 20 %. Ces dispositions s'appliquent pour les communes non couvertes par un PLH mais aussi pour les PLH entrant en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les PLH en cours peuvent être modifiés pour prendre en compte ces nouvelles dispositions.

L'article 13 du présent projet de loi prévoit la réalisation d'un inventaire complémentaire qui établit précisément le mode de financement (PLAI, PLUS, PLS) des logements mis en service depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU.

Par ailleurs, pour les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, le présent projet de loi reprend l'obligation également issue des précédents travaux parlementaires, d'inclure dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou d'une surface de plus de 800 m<sup>2</sup>, au moins 30 % de logements locatifs familiaux financés en PLUS ou en PLAI (*se reporter au commentaire des articles 12 et 15*).

D'une manière générale, votre rapporteure a toujours souhaité que l'on veille évidemment à la construction de logements sociaux, mais en même temps à ne pas construire n'importe quels logements sociaux n'importe où. Elle avait donc été à l'initiative de l'insertion de l'article 2 du présent projet de loi qui exige du Gouvernement la remise sous six mois d'**un rapport relatif à la règle des trois tiers bâtis (un tiers de logement social, un tiers de logement intermédiaire et un tiers de logement libre)** sur laquelle le Président de la République s'est engagé. Cette règle, appliquée à partir d'un certain seuil de logements, permettra d'associer plus étroitement encore mixité sociale et mixité territoriale.

### ***c) Renforcer les sanctions envers les communes défaillantes***

Une autre innovation du projet de loi est d'ouvrir la **possibilité au préfet de multiplier jusqu'à cinq la majoration de prélèvement sur les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence**. Comme votre rapporteure l'a évoqué précédemment, le bilan de dix ans de loi SRU a largement démontré la nécessité de renforcer le caractère contraignant du dispositif, à l'encontre notamment des communes récalcitrantes. Sont ainsi visées les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux de rattrapage et qui sont en état de carence. À cette mesure s'ajoute le relèvement du plafond au-delà duquel le prélèvement majoré ne peut être appliqué. Ce relèvement de 5 à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement ne concerne que les communes les plus aisées, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel médian sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement.

En ce qui concerne l'affectation du prélèvement annuel d'une part, et de la majoration du prélèvement d'autre part, le projet de loi renforce, au premier niveau, le rôle des établissements publics fonciers et institue, au second niveau, un fonds national géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), dont le rôle a été clarifié tant en investissement qu'en fonctionnement des logements destinés aux ménages défavorisés (*se reporter au commentaire de l'article 19*).

Enfin, le renforcement de l'efficacité du dispositif passe par la suppression du reversement d'une fraction du prélèvement par l'intercommunalité à la commune qui, faisant l'objet d'un arrêté de carence et ayant versé le prélèvement, en est membre. Votre rapporteure note qu'à aucun moment au cours des auditions qu'elle a menées la suppression de ce mécanisme n'a été déplorée...

Le projet de loi cherche, par ailleurs, à **rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption urbain par le préfet** en élargissant les possibilités de sa délégation aux EPCI délégataires des aides à la pierre et aux établissements publics fonciers locaux.

Votre rapporteure estime que l'approfondissement des exigences posées par la loi SRU est une nécessité face à l'urgence sociale et économique actuelle.

Elle ne peut toutefois être séparée de la première partie du projet de loi qui vise à donner aux collectivités et aux bailleurs sociaux les moyens de réaliser, à moindre coût, les logements sociaux nécessaires pour combler le déficit dont souffre aujourd'hui une trop grande partie de la population.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa réunion du 15 novembre 2012, la commission a examiné le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (n° 402) sur le rapport de Mme Audrey Linkenheld.*

**M. le président François Brottes.** Chers collègues, je note que la Commission est saisie de plus de 80 amendements, soit davantage que lors de l'examen du précédent texte sur le sujet... Je signale également que l'un de ces amendements, présenté par M. Reynès, a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40. M. Fasquelle, je vous donne la parole pour un rappl au règlement.

**M. Daniel Fasquelle.** Je tenais à vous remercier, M. le président, ainsi que les services de la Commission pour avoir bien voulu nous transmettre le texte du projet de loi dès 13 heures 22 hier, car si nous avions dû attendre sa publication officielle sur le site de l'Assemblée nationale, nous n'aurions guère eu le temps de préparer nos amendements.

Si nous devons procéder à un nouvel examen de ce projet de loi, c'est que l'on a confondu vitesse et précipitation et que l'on n'a pas respecté les droits du Parlement. Malheureusement, le Gouvernement ne semble pas vouloir en tirer les leçons, et l'on va à nouveau procéder à un examen du texte adopté hier en conseil des ministres dans des conditions déplorables : nous n'avons bénéficié que de quelques heures pour déposer nos amendements.

J'élève donc une protestation solennelle à ce sujet. Cela dit, j'assure notre président de notre appui dans ses relations avec la présidence de l'Assemblée nationale et avec le ministre chargé des relations avec le Parlement ; je demande en outre le soutien de la ministre pour que plus jamais l'on n'ait à travailler dans de telles conditions.

Lors de la session extraordinaire, notre commission a dû examiner trois textes presque en même temps ; nous pensions que cela ne se reproduirait plus, mais force est de constater que, même dans le cadre de la session ordinaire, les conditions de travail sont indignes de notre assemblée.

**M. le président François Brottes.** Il est pris acte de votre déclaration, monsieur Fasquelle.

Je passe sans plus tarder la parole à Mme la ministre pour qu'elle nous présente le nouveau projet de loi.

**Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.** C'est avec un plaisir renouvelé que je vous présente ce matin le projet

de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

L'annulation par le Conseil constitutionnel, le 24 octobre dernier, du texte adopté par le Parlement, pour une question de procédure, n'a en rien entamé la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre une réforme qui traduit dans les faits deux engagements forts du Président de la République : la cession du foncier public avec une forte décote pouvant aller jusqu'à la gratuité pour la construction de logements sociaux ; le renforcement des dispositions de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », avec un relèvement de l'objectif de 20 à 25 % de la part de logements sociaux par commune et le quintuplement des pénalités pour celles qui ne respectent pas leurs engagements.

Ce projet de loi répond à une urgence, celle de tous ceux et de toutes celles qui attendent d'accéder au logement social faute de pouvoir se loger dignement dans le parc privé. Les Français exigent de nous d'aller vite, car l'urgence est encore plus grave en temps de crise. Ma détermination à agir, comme celle du Gouvernement, est entière. Je vous appelle à partager cette volonté et cette ambition, de manière à ce que ce projet de loi puisse être adopté d'ici à la fin de l'année.

Le texte adopté hier en Conseil des ministres est, dans sa quasi-totalité, identique à celui qui avait précédemment fait l'objet d'une adoption dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale les 9 et 10 octobre. Les principales modifications résident dans des précisions apportées à la suite de l'examen du texte par le Conseil d'État, notamment pour sécuriser les conditions dans lesquelles la décote accordée sur le foncier public sera assortie de contreparties et de garanties, et pour lever tout risque d'inconstitutionnalité sur le fond.

Il est ainsi explicité que l'avantage financier résultant du système de décote est exclusivement répercuté sur le prix de revient des logements locatifs sociaux ou sur le prix de cession des logements en accession à la propriété, et qu'un logement social ayant bénéficié d'une décote doit demeurer dans le secteur locatif social pendant une durée minimale de 20 ans. Il s'agit donc d'un renforcement du texte antérieur. Seront également encadrées les plus-values qui pourraient être réalisées par l'acquéreur-accédant lors d'une cession ultérieure du bien ou pour une opération d'accession sociale, lors d'une mise en location ultérieure. La décote qui sera octroyée pour les logements en prêt locatif social (PLS) sera expressément limitée à 50 %, afin de privilégier la construction de logements sociaux réservés aux plus modestes. Toutes ces mesures intensifient la dimension sociale du texte et augmentent les contreparties exigées en échange de l'effort consenti par l'État.

S'agissant des dispositions applicables en matière de réquisition de logements vacants – que vous aviez, à l'initiative de M. Chassaigne, souhaité

renforcer –, l'amendement tendant à accélérer la procédure de réquisition en abaissant à 12 mois le délai pendant lequel un bien devait avoir été laissé vacant pour être réquisitionné a été conservé. En revanche, celui qui visait à éviter qu'un propriétaire indélicat puisse échapper au régime de réquisition en présentant un échéancier de travaux purement dilatoire a été réécrit. En effet, si je partage cet objectif, il est impossible de supprimer purement et simplement la possibilité pour les propriétaires de prouver leur bonne foi, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision de 1998 sur la loi relative aux réquisitions. À la suite d'un échange avec le Conseil d'État, nous avons donc trouvé une autre rédaction, qui permet de distinguer les propriétaires de bonne foi et les autres.

Pour ce qui est des dispositions relatives à l'article 55 de la loi SRU, la disposition incluant les communes de plus de 1 500 habitants en zone tendue, avec un taux de 10 % a été retirée à la suite d'un engagement politique pris par le Premier ministre. Le Conseil d'État a, quant à lui, proposé d'abaisser le plafond du prélèvement à 7,5 % des dépenses de la commune pour sécuriser davantage encore cette disposition. Je crois que c'est utile.

Enfin, le régime transitoire prévu à l'article 26 permettant d'appliquer, dès l'issue du triennal en cours (2011-2013), les nouvelles dispositions du projet de loi a été retouché de manière à tenir compte de la date probable d'entrée en vigueur du texte.

C'est donc un texte parfaitement conforme à la volonté partagée du Gouvernement et du Parlement que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui. L'enjeu de cette loi, au-delà des objectifs quantitatifs de construction, est l'engagement de l'État et des collectivités locales, ensemble, au service de la cohésion nationale : pour répondre à l'urgence, l'État mobilise le foncier et les collectivités locales prennent, elles aussi, leurs responsabilités. Ce projet de loi allie efficacité, lisibilité politique et justice pour mettre en pratique la volonté gouvernementale d'égalité territoriale, qui passe par la mixité sociale.

**M. le président François Brottes.** Merci Mme la ministre ; je donne maintenant la parole à Mme la rapporteure.

**Mme Audrey Linkenheld, rapporteure.** Je ne reviendrai pas sur les raisons qui me conduisent à soutenir aujourd'hui ce projet de loi, qui permettra de construire plus de logements sociaux et de mieux les répartir sur le territoire, ni sur ses principaux axes – étant entendu que je me suis surtout intéressée aux deux premiers titres.

Je me réjouis que les dispositions du texte antérieur aient été reprises presque intégralement, ce qui marque la convergence de vues entre le Parlement et le Gouvernement, et permettra une mise en application rapide afin de répondre à l'urgence. La crise du logement dure depuis trop longtemps.

Je souhaite rappeler les enrichissements dus au travail parlementaire.

Sur le titre I<sup>er</sup>, relatif à la mobilisation du foncier public, nous avons précisé les circonstances locales qui entourent la fixation de la décote pour la cession des terrains de l'État et des établissements publics ; proposé que les organismes privés, notamment dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), puissent également bénéficier de cette décote ; offert la possibilité aux établissements publics situés sur ces terrains de bénéficier eux aussi d'une décote ; fixé des clauses anti-spéculatives en cas d'accession à dix ans ; introduit la nécessité de prendre en considération le patrimoine naturel des terrains concernés ; veillé au suivi, au contrôle et à l'évaluation de la liste des terrains et de leurs cessions ; créé une Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier ; prévu l'application de la décote aux baux emphytéotiques ; débattu longuement de la mixité sociale et demandé que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la règle des « trois tiers bâtis ».

Sur le titre II, renforçant les obligations de production de logement social, nous avons défini une procédure pour régler un éventuel désaccord entre le maire et le préfet lors de la vente d'un logement HLM ; introduit des planchers et des plafonds en fonction de la typologie des logements sociaux pour les obligations triennales et les communes carencées en logements de ce type ; étendu l'application de la loi SRU aux villes dites « champignon », c'est-à-dire les communes de plus de 15 000 habitants, en forte croissance démographique mais qui n'appartiennent pas à une agglomération ; demandé un inventaire complémentaire afin de savoir quels types de logements sociaux seront construits et quel sera leur financement ; commandé au Gouvernement un rapport sur la possibilité de mettre en place un permis de louer ; enfin, abordé les questions des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), de l'exposition au bruit à Roissy et les différents cas d'inconstructibilité.

Nous ne repartons donc pas de zéro. Tout en ayant conscience que l'application des obligations de production de logement social aux communes entre 1 500 et 3 500 habitants fait débat, j'estime à titre personnel que cette mesure ne fragiliserait pas les communes concernées et qu'elle permettrait de mieux répartir les logements sociaux sur le territoire.

Une question à Mme la ministre pour finir : l'article 3 prévoit que logement social ayant bénéficié d'une décote doit demeurer dans le secteur locatif social pendant une durée minimale de 20 ans, ainsi que des sanctions en cas de non-réalisation du programme de logements dans un délai de cinq ans ; à partir de quand ces délais courent-ils ?

**Mme la ministre.** Les délais courent à partir de la date d'achèvement des travaux, et non de leur engagement. C'est précisément pour ne pas pénaliser l'acquéreur dont les travaux ne pourraient pas être achevés dans un délai de cinq ans pour des raisons indépendantes de sa volonté qu'a été introduite par

amendement la suspension du délai en cas de recours ou de prescription de fouilles archéologiques.

**M. François de Mazières.** Nous l'avons déjà dit mais nous travaillons vraiment dans des conditions épouvantables : ce texte, pourtant important, a été publié sur le site de l'Assemblée à 17 h 30, ce qui ne nous a laissé qu'une heure et demie pour déposer nos amendements ; c'est un peu court !

Des améliorations significatives ont été apportées grâce à la sagacité des éminents juristes du Conseil d'État, dont vous avez retenu les préconisations. Il en est ainsi du plafonnement de la décote à 50 % pour les logements financés en prêts locatifs sociaux et pour les logements en accession à la propriété – c'est la reprise d'une idée que nous avons émise. C'est également le cas, d'une part, pour la suppression de l'obligation de seuil de logement social pour les communes, hors Ile-de-France, comptant entre 1 500 et 3 500 habitants, faisant partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants – c'est également la reprise d'une idée que nous avons émise –, et, d'autre part, pour l'abaissement du plafonnement des pénalités à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Vous comprendrez néanmoins que, sur le fond, nous réitérons nos critiques. Nous aimerions notamment, dans le cadre du débat constructif que nous appelons de nos vœux, revenir sur certaines dispositions qui nous paraissent dangereuses.

S'agissant du seuil minimal de logements sociaux, notre position est d'en rester à 20 %. On pourrait éventuellement imaginer de travailler sur les flux, plutôt que sur les stocks, mais le taux de 25 % nous semble excessif. En Europe, seule l'Espagne retient un taux supérieur, avec 30 %, mais on y tient compte des flux, et le parc de logements sociaux n'y représente que 3 % de l'ensemble, contrairement à la France, dont le parc figure parmi les plus importants d'Europe.

De surcroît, cette élévation du seuil se double d'un quintuplement des pénalités en cas de non-respect des objectifs triennaux – d'autant plus intrigant que le système actuel de sanctions n'est pas appliqué. Pourquoi ne pas demander tout simplement aux préfets d'être plus attentifs, ce qui éviterait de créer un climat de défiance vis-à-vis des maires ? Voilà ce que nous reprochons à ce projet de loi : au lieu d'un système incitatif, il met en place en place un système de sanctions.

Le dispositif risque de créer des effets de seuil extrêmement violents. Ainsi, l'application du programme triennal en cours donnera lieu à des calculs compliqués ; pourquoi ne pas attendre 2017 ? D'autre part, les préfets seront contraints à des circonvolutions pour s'adapter au terrain et prendre en compte le fait que dans certaines communes, malgré la bonne volonté des maires, il sera impossible de construire aussi rapidement que l'exigera la loi.

Il faut absolument revoir l'article 12 : à trop vouloir bien faire, on risque d'aboutir à l'effet inverse. L'objectif est de relancer le logement ; il y a

urgence, car la construction de logements s'est effondrée au cours de ces derniers mois. Mais si l'on multiplie les conditions, on ne trouvera jamais de financements ! Pourquoi imposer des logements familiaux ? Pourquoi exclure les logements financés en prêt locatif social ? On comprend mal la logique de ces mesures, dès lors que l'objectif est de développer le logement social et de créer une dynamique favorable à la construction.

Nous proposons pour notre part que la construction de logements dans le cadre d'un prêt locatif aidé d'intégration (PAI) compte double, afin de donner une réelle incitation au logement social le plus délicat.

Bref, contrairement à la caricature qui est faite, nous ne sommes pas opposés au logement social : les élus de terrain que nous sommes savent qu'il est nécessaire. En revanche, nous sommes favorables à un système incitatif, plutôt qu'à la sanction des « méchants » maires.

**M. André Chassaigne.** Notre volonté est de voir ce texte voté et appliqué le plus rapidement possible, car il répond à une véritable urgence sociale : ne pas laisser les quartiers populaires se ghettoïser. Nous pouvons aller d'autant plus vite que nos précédents travaux sur ce texte ont donné lieu à des échanges constructifs avec Mme la ministre et Mme la rapporteure.

Sur les trois amendements que j'ai déposés, deux touchent à des sujets que j'avais oublié d'évoquer lors de nos précédents travaux. Sur ces deux points, j'attends de vous, madame la ministre, des engagements, ou tout au moins des réponses précises.

Je maintiendrai en revanche l'amendement qui a trait aux conditions de mise en œuvre de la réquisition de logements vacants, même si vous m'avez répondu par anticipation, madame la ministre, ne serait-ce que pour que vous me donniez une réponse précise en séance. Dans l'état actuel du texte, le délai réel de vacance du logement sera encore allongé de deux ans par la faculté laissée au propriétaire de réaliser des travaux. Cela dit, j'ai pris acte que cette modification vise à parer à tout nouveau risque de censure.

**Mme Michèle Bonneton.** Chacun sait que c'est en raison d'une erreur de procédure que le Conseil constitutionnel a censuré ce texte : il n'a pointé aucun problème de fond susceptible d'en remettre en cause l'économie générale, laquelle est restée inchangée. Nous n'avions donc pas besoin de beaucoup de temps pour réexaminer ce projet de loi avant son passage en commission.

Désormais il faut aller vite : des millions de Français sont en attente de logements et la construction de ceux-ci demandera plusieurs années, sans même parler de la nécessaire relance de l'économie par le logement.

Je ne m'étendrai pas sur les quelques modifications, qui ont été amplement explicitées. L'encadrement de la décote est justifié par le souci de ne pas dilapider le patrimoine public. Il est vrai que la suppression de l'obligation

pour les communes de 2 500 à 3 500 habitants dans certaines zones de respecter un taux de 10 % de logement social n'est pas très bien comprise, d'autant que cette obligation leur aurait permis de se mettre progressivement en situation de respecter leurs futures obligations. Il reste à espérer que nos débats auront incité les responsables de ces communes à prendre des dispositions en ce sens.

L'abaissement à 7,5 % du plafonnement du prélèvement dû par les communes au potentiel fiscal élevé peut se justifier pour des questions réglementaires.

Quant aux réquisitions, vous vous êtes amplement expliquée sur ce point, madame la ministre.

Le groupe écologiste apporte donc tout son soutien à cette nouvelle version du projet de loi.

**Mme Annick Lepetit.** Nous avons bien travaillé sur ce texte. Que ce soit en commission ou dans l'hémicycle, nous avons eu le temps d'échanger et, pour notre part, de déposer des amendements dont la grande majorité a été retenue. Le Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs en rien remis en cause le fond du texte.

Je me réjouis que ce nouveau texte, notamment dans son titre I<sup>er</sup>, renforce encore l'encadrement juridique de la cession du foncier public, ce qui me semble propre à rassurer tous les parlementaires ici présents.

Vous nous avez annoncé, madame la ministre, que vous nous proposeriez au printemps un texte traitant de tous ces sujets qui nous tiennent tant à cœur. D'ores et déjà plusieurs dispositions du PLF 2013 traduisent la volonté du Gouvernement de faire du logement une de ses priorités – je pense notamment à l'alourdissement de la taxe sur les logements vacants, à la taxe sur les friches commerciales, ou encore au nouveau dispositif en faveur de l'investissement locatif intermédiaire. Tout cela montre que notre priorité, c'est de construire toujours plus de logements.

**M. Benoist Appar.** Connaît-on le nombre de communes qui ne relèvent pas aujourd'hui de l'article 55 de la loi SRU, mais qui seront concernées par le nouveau texte lorsqu'elles intégreront demain une intercommunalité ? L'objectif de 20 % était calculé sur un délai de vingt ans glissants, tandis que celui de 25 % prévu par le texte est calculé sur une date fixe, en l'occurrence 2025 ; or certaines de ces communes devront partir de zéro.

**M. François Pupponi.** En commission du développement durable, le rapporteur pour avis nous a indiqué qu'en vertu du nouvel article 31, les contrats de développement territorial doivent être conformes au schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) 2008. Les bras m'en sont tombés, car le texte que nous avons voté disait qu'il devait être conforme au document voté au mois d'octobre par le conseil régional. Qu'en est-il ?

**M. Lionel Tardy.** Je suis d'une certaine façon heureux que ce texte revienne en commission : j'avais été très frustré de ne pas avoir pu participer à son examen, étant concentré sur votre proposition de loi sur la sobriété énergétique, monsieur le président, sur laquelle il y avait tant à dire qu'elle a été retoquée par le Sénat !

J'aborde donc l'examen de cette nouvelle version avec un regard neuf. L'extrême brièveté des délais ne nous a pas permis de travailler comme nous l'aurions souhaité. C'est regrettable et cela manifeste un certain mépris du travail parlementaire, un deuxième examen étant censé permettre d'améliorer considérablement un texte. En 2009 le Gouvernement avait tiré profit de la censure de la première loi HADOPI pour améliorer certaines de ses dispositions qui n'avaient pourtant pas encouru la censure constitutionnelle. Le Gouvernement actuel aurait dû s'inspirer de cet exemple pour affiner son texte.

**Mme la Ministre.** Il est vrai, madame Lepetit, que certains de mes engagements, relatifs notamment aux logements vacants, ont d'ores et déjà été tenus. Depuis la mobilisation à laquelle cette question a donné lieu, force est de constater qu'avec plus de 9 milliards d'euros, le budget du logement est devenu un budget prioritaire du Gouvernement.

Je voulais dire à M. Apparut qu'on ne peut pas faire l'étude d'impact qu'il appelle de ses vœux tant qu'on ne connaît pas la nouvelle carte de l'intercommunalité. J'ai dit en revanche, au cours de nos débats, que les préfets conservaient le pouvoir d'apprécier la bonne foi des communes ou la réalité des obstacles qu'elles rencontraient pour respecter leurs obligations. Je donnerai instruction en ce sens, et un certain nombre d'élus seront associés à l'élaboration de cette instruction.

Ce qui s'appliquera, monsieur Pupponi, c'est ce qui figure dans le projet de loi.

## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

*Avant l'Article 1<sup>er</sup>*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 5 de M. André Chassaigne, portant article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>.*

**M. André Chassaigne.** Je souhaite corriger une erreur de rédaction dans l'amendement : les mots « des agents de l'État » sont inutiles.

**M. le président.** Au quatrième alinéa, les mots « des agents de l'État » sont donc supprimés.

**M. André Chassaigne.** Je vous demanderai, madame la ministre, l'engagement de vous attaquer à ce qui constitue à mon sens un véritable problème, bien que nous ne l'ayons pas abordé dans nos précédents travaux : des milliers de logements destinés aux fonctionnaires sont en réalité vacants, alors que des milliers de personnes sont à la rue. Cette vacance se justifie certes pour beaucoup d'entre eux, mais il y aurait intérêt à dresser un état complet de la situation.

**Mme la rapporteure.** J'ai bien compris qu'il s'agit d'un amendement d'appel sur un problème sur lequel vous avez déjà interrogé la ministre par la voie d'une question écrite. Vous trouverez des éléments de réponse à votre question dans le document de politique transversale intitulé *Politique immobilière de l'État*.

**Mme la ministre.** Un tel inventaire est difficile à établir : ces logements de fonction ne sont pas toujours identifiés et quand ils le sont, ils sont recensés dans les rapports déjà existants. On a pu mesurer à l'occasion de l'examen ce projet de loi l'étendue de l'ignorance de l'État quant à l'étendue de son propre patrimoine. Pour l'heure, la question est plutôt de savoir comment faire l'inventaire de ces biens plutôt que comment mobiliser les données dont on dispose. C'est un vaste chantier, qu'il faudra ouvrir dans le cadre d'une vision plus générale de la politique immobilière de l'État, du rôle de France Domaine.

**M. André Chassaigne.** Je retire l'amendement. Je ne le représenterai pas, mais je vous interrogerai, madame la ministre, lorsque le texte sera examiné en séance, afin d'obtenir une réponse encore plus précise.

*L'amendement CE 5 ainsi rectifié est retiré.*

*Article 1<sup>er</sup>*

**Remise d'un rapport au Parlement sur la possibilité d'instaurer un mécanisme d'encadrement de la valeur foncière**

Cet article, introduit à l'initiative du Sénat lors des précédents débats parlementaires, consiste à demander au Gouvernement de remettre, dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport au Parlement sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière.

Reprenant ainsi l'article 2 d'une proposition de loi <sup>(1)</sup> précédemment déposée sur le bureau du Sénat, certains sénateurs ont en effet estimé que le prix du foncier devait être encadré et ne plus obéir à la seule loi de l'offre et de la demande ; il importe à leurs yeux que de véritables indicateurs soient utilisés afin que le prix du foncier repose sur une certaine réalité économique et sociale et ne soit pas soumis à de trop fortes fluctuations de prix.

Même si la question des valeurs foncières doit être abordée dans le cadre du futur projet de loi relatif au logement que le Gouvernement devrait présenter au printemps 2013, l'idée d'un tel rapport a néanmoins été retenue.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CE 9 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Cet article est un modèle de mauvaise législation. Il est tellement mal rédigé qu'on ne comprend pas de quoi il s'agit à sa seule lecture. En outre, le Gouvernement n'a pas besoin d'une demande du Parlement pour créer des commissions et commander des rapports. Il est donc inutile d'encombrer les lois avec ce genre de demande.

Sur le fond, je trouve inquiétant ce que je comprends de cet article : encadrer par voie réglementaire les modalités d'évaluation d'un bien public ou privé n'est rien d'autre que de l'économie administrée, contraire à ma philosophie politique. La valeur d'un bien, c'est ce qu'un acheteur est prêt à payer pour l'acquérir.

**Mme la rapporteure.** Je ne peux être que défavorable à cet amendement, étant favorable à une disposition introduite par le Sénat et dont pour ma part j'ai bien compris l'intérêt.

---

(1) Proposition de loi n° 725 du 30 juillet 2012 pour une stratégie foncière publique en faveur du logement.

**Mme la ministre.** J'avais moi aussi émis un avis favorable à cette proposition parlementaire, et je souhaite son maintien dans le projet de loi, d'autant que le rapport en question permettra d'éclairer M. Tardy.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

### *Article 2*

#### **Remise d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la règle dite des « trois tiers bâtis »**

Au-delà de la logique d'un pourcentage plancher de logements financés en PLAI et d'un pourcentage plafond de logements financés en PLS, votre rapporteure estime que la mixité sociale doit jouer partout et dans les deux sens, à la fois pour plus de solidarité et plus de diversité, incluant la notion de mixité territoriale. C'est le sens de la règle des trois tiers bâtis. Dans le contexte de la loi SRU, il s'agit d'éviter par exemple que certaines communes ne rattrapent pas leur retard en cantonnant tous les logements sociaux au même endroit. Reste à définir le seuil en nombre de logements ou en surface à partir de laquelle le dispositif peut s'appliquer tout en permettant de tenir compte des circonstances locales propres à chaque territoire. Cet article introduit donc la remise d'un rapport dans les six mois au Parlement en vue d'étudier les bonnes conditions de l'instauration de cette règle.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

### *Article 3*

(article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques)

#### **Institution d'une décote de 100 % lors de la cession de biens relevant du domaine privé de l'État**

Cet article instaure une décote pouvant aller jusqu'à 100 % sur le prix du terrain cédé dans le but de favoriser la réalisation de logements sociaux, objectif ultime du présent projet de loi.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

Comme toute personne morale de droit public, l'État peut être propriétaire d'un domaine public.

Longtemps forgée par le droit ancien et par la jurisprudence administrative, la notion de **domaine public** est désormais définie par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), dont l'article L. 2111-1 énonce que « *sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public [immobilier] d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ». En outre, complétant la précédente disposition, l'article L. 2111-2 dispose que « *font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* ».

*A contrario*, le **domaine privé** ne bénéficie d'aucune définition claire, le CG3P se contentant d'énoncer que « *font partie du domaine privé les biens des personnes publiques (...) qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>* », donnant ensuite comme exemples de biens faisant partie du domaine privé les réserves foncières, les chemins ruraux ou les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier.

Si les règles de protection du domaine public (principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité notamment) ont toujours été admises au nom, notamment, du principe constitutionnel de continuité des services publics, il a également toujours été reconnu que ces règles ne s'appliquaient pas au domaine privé des personnes publiques. En conséquence, alors que les règles permettant de vendre une part du domaine public s'avèrent fort contraignantes, le domaine privé des personnes publiques peut être géré librement par leur propriétaire, qui peut donc les aliéner avec une certaine facilité <sup>(1)</sup>.

Pour autant, on ne peut tout faire et certaines règles doivent être respectées, au premier rang desquelles figure le principe d'**incessibilité des biens de l'État à vil prix**. L'ayant consacré dans sa décision n° 86-207 du 26 juin 1986 (*Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*), le Conseil constitutionnel a notamment rappelé que « *la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur* » (cons. 58). Or, il ressort de cette décision que l'interdiction de vendre un bien public à un prix inférieur à sa valeur vénale ne vaut que pour la vente à des personnes privées poursuivant des fins d'intérêt privé <sup>(2)</sup>. Aucune prohibition n'existe en revanche qui permettrait de vendre des biens à un prix inférieur à leur valeur vénale à une personne privée poursuivant un but d'intérêt général. Outre le raisonnement *a contrario* du Conseil constitutionnel qui le laisse entendre, c'est également la position qu'a entérinée le Conseil d'État,

---

(1) Il existe néanmoins certaines limites qui concernent, par exemple, les bois et forêts publics (article L. 3211-5 du CG3P) ou les immeubles nationaux classés monuments historiques

(2) C'est ce qui ressort également de la QPC n° 2010-67/86 du 17 décembre 2010 Région Centre et région Poitou-Charentes, cons. 3

notamment dans un arrêt *Commune de Fougerolles* où il a admis, eu égard au but d'intérêt général considéré, la cession d'un terrain communal à une entreprise pour un franc symbolique <sup>(1)</sup>.

Dans ce cadre, trois tempéraments ont donc été apportés à l'interdiction pour une personne publique de vendre un bien de son domaine privé à un prix inférieur à sa valeur vénale. Les deux premiers revêtent une dimension assez circonscrite ; le troisième, en revanche, est beaucoup plus important puisqu'il s'agit de la disposition modifiée en profondeur par le présent projet de loi.

### **1. Les cas de cession de terrains à un prix inférieur à leur valeur vénale**

▪ **En premier lieu, des mesures spécifiques** <sup>(2)</sup> (désormais codifiées à l'article L. 5151-1 du CG3P) ont été adoptées à l'égard de trois **départements ultra-marins** (Guadeloupe, Martinique et La Réunion), permettant à l'État de procéder à des aliénations de terrains situés sur son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, en leur appliquant une décote de droit égale à 100 % lorsque ces terrains sont destinés à permettre la réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements, dont 50 % au moins sont des logements sociaux tels que définis par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

À l'image de ce qui existe par ailleurs dans le présent projet de loi, il est prévu que l'avantage financier qui résulte de cette décote doit être « *exclusivement et en totalité* » répercuté sur le prix de revient des logements locatifs sociaux réalisés sur le terrain aliéné. En outre, l'application de la décote de 100 % a également été permise par la même disposition à l'égard des terrains sur lesquels il est prévu d'aménager des équipements collectifs, élargissant de fait les conditions d'octroi de ce bénéfice. De plus, l'acte d'aliénation prévoit, en cas de non-réalisation du programme de logements locatifs sociaux ou de l'aménagement d'équipements collectifs dans le délai de cinq ans à compter de l'aliénation, la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur ainsi que le montant des indemnités contractuelles applicables.

Ce dispositif a été étendu par le même texte à d'autres territoires, qu'il s'agisse de la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 5241-6 du CG3P) ou du département de Mayotte (article L. 5342-13).

---

(1) CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, req. n° 169473 – AJDA 1997, note Laurent Richer, p 1010

(2) Article 169-I de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011. Par ailleurs, la mise en œuvre de cet article a été assurée un an plus tard par le décret n° 2011-2076 du 29 décembre 2011 pris pour l'application des articles L. 5151-1, L. 5241-6 et L. 5342-13 du code général de la propriété des personnes publiques et du IV de l'article 169 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Enfin, les articles 169-II et 169-III de la loi de finances pour 2011 ont permis d'étendre ce dispositif à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin d'une part, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna d'autre part.

▪ **En second lieu**, la loi de finances pour 2009 a prévu un dispositif permettant à l'État (dans les faits au ministre de la Défense) de céder, non gratuitement mais « à l'euro symbolique », des immeubles domaniaux « *reconnus inutiles* » **dans le cadre des activités de restructuration opérées par la Défense nationale** <sup>(1)</sup>. Limitée dans le temps (cette possibilité ne valant que pour les opérations effectuées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2014), cette faculté de cession est autorisée par décret afin de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (mise en œuvre de projets urbains, d'une politique locale de l'habitat, d'actions en faveur du maintien ou du développement de l'activité économique sur le territoire de la commune...).

S'il n'existe pas de décote à proprement parler, la vente d'un terrain appartenant au domaine privé de l'État au prix d'un euro symbolique participe de la même philosophie. On notera néanmoins une autre différence dans le dispositif qui consiste à permettre d'effectuer un complément de prix différé aux communes qui seraient particulièrement affectées (en termes d'emplois notamment) par ce type de restructurations, le versement étant effectué auprès des communes qui en font la demande.

## **2. Le dispositif de décote fixé par l'article L. 3211-7 vise spécifiquement la construction de logements sociaux**

▪ C'est le troisième tempérament, le plus important, au principe d'incessibilité d'un bien de l'État à vil prix. Créée par l'article 95 de la loi de programmation pour la cohésion sociale <sup>(2)</sup>, **une disposition** (anciennement codifiée à l'article L. 66-2 du code du domaine de l'État et figurant désormais à l'article L. 3211-7 du CG3P) **permet à l'État de procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements, dont une partie au moins est réalisée en logement social.**

À titre liminaire, deux précisions sont nécessaires :

→ Comme cela est spécifié par ailleurs, **la décote** correspondant à la différence entre la valeur vénale et le prix de cession **ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'État**. Ainsi, d'après l'article R. 3211-15 du CG3P, elle ne peut excéder 25 % du produit de la valeur

---

(1) Article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 portant loi de finances pour 2009

(2) Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

vénale du terrain, ce plafond étant porté à 35 % dans les zones où le marché foncier est particulièrement tendu ;

→ La décote n'est applicable qu'aux opérations de cession qui comportent dans leur programme la construction de logements dont « *une partie au moins est réalisée en logement social* » (article L. 3211-7 du CG3P). À cet effet, la notion de logement social a été entendue de manière extrêmement large, celle-ci englobant par exemple aussi bien les logements-foyers de jeunes travailleurs (visés notamment par l'article L. 351-2-5° du code de la construction et de l'habitation) que les aires permanentes d'accueil des gens du voyage et les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'aides d'État<sup>(1)</sup>, ou les logements neufs de personnes modestes bénéficiant d'une opération d'accession à la propriété<sup>(2)</sup>.

▪ Comme l'a clairement explicité une circulaire du 19 septembre 2006<sup>(3)</sup>, la décote a pour objectif de permettre la réalisation des projets de construction de logements sociaux qui justifient un effort spécifique de l'État au-delà de l'octroi des subventions ou d'aides indirectes de droit commun. Elle doit, en conséquence, bénéficier exclusivement à la part de logements sociaux ou assimilés réalisés sur le terrain cédé et doit être intégralement répercutée sur leur prix de revient.

Décider le principe d'une décote relève de la compétence du préfet (article R. 3211-16 du CG3P) mais son taux est en revanche fixé par le directeur départemental des finances publiques en sa qualité de chef du service local du domaine. La circulaire précise que la faculté de décider une décote doit, en particulier, permettre de négocier une proportion satisfaisante de logements sociaux dans le cadre d'opérations mixtes et, au sein des programmes sociaux, de conduire à une répartition équilibrée des différents produits locatifs en cohérence avec le programme local de l'habitat, lorsqu'il existe.

La non-réalisation du programme de logements sociaux dans un délai de cinq ans à compter de l'aliénation ouvre à l'État la possibilité, soit d'exiger la résolution de la vente sans indemnités pour l'acquéreur, soit d'obtenir le remboursement de la décote ainsi que le versement des indemnités prévues par le contrat de vente (article R. 3211-17 du CG3P).

---

(1) Article 1<sup>er</sup>- IV de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

(2) Article 8 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

(3) Annexe I-3 de la circulaire UHC/PA 3 n° 2006-71 du 19 septembre 2006 relative à l'application des articles R. 148-5 à R. 148-9 du code du domaine de l'État

## **B.— L'INSTAURATION D'UNE POSSIBILITÉ DE CESSIION GRATUITE DE BIENS DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT AU PROFIT DU LOGEMENT SOCIAL**

L'article 3 du présent projet de loi modifie profondément l'article L. 3211 - 7 du CG3P puisque, outre des changements apportés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, il opère une nouvelle rédaction de tous les autres alinéas. À cet égard, il apparaît comme une des principales mesures que présente le Gouvernement dans le cadre de ce texte pour libérer du foncier et, de ce fait, impulser de manière à la fois volontariste et décisive la construction de logements sociaux.

### **1. L'instauration d'une décote pouvant aller jusqu'à 100 %**

**C'est indéniablement la disposition la plus emblématique de cet article.** Comme on l'a vu précédemment, le CG3P instaurait déjà le principe d'une décote pour les terrains du domaine privé de l'État cédés en faveur de programmes de constructions comportant essentiellement des logements (dont une partie au moins est réalisée en logement social) mais celle-ci était plafonnée, selon les cas, à 25 % ou 35 %.

Désormais, **comme le précise le I**, la décote, qui s'applique aussi bien aux terrains bâtis que non bâtis, est déplafonnée et **la part du programme de constructions réalisée en logement social peut même bénéficier d'une décote atteignant les 100 %** : en d'autres termes, les terrains correspondants peuvent être cédés par l'État **à titre gratuit**. Le montant de la décote correspondant à la part du programme destinée aux logements sociaux est néanmoins appelé à être déterminé en fonction de plusieurs critères, qu'il s'agisse de la catégorie à laquelle ces logements appartiennent, des circonstances locales du marché foncier et immobilier ainsi que des conditions techniques et financières de l'opération. **La décote à 100 %, si elle est donc permise, n'a pas vocation pour autant à devenir la règle.**

La nouvelle rédaction du projet de loi prévoit d'ailleurs **un plafonnement de la décote à 50 % pour la part des programmes de logements portant sur des logements financés en prêt locatif social (PLS), d'une part, et bénéficiant d'un dispositif d'accession aidée à la propriété, d'autre part.** Ces logements ayant un caractère social plus limité, votre rapporteure juge ce plafonnement opportun à la fois pour renforcer les garanties encadrant le dispositif de la décote mais aussi pour limiter l'effort financier correspondant de l'État.

### **2. Les nouvelles conditions d'applicabilité de la décote**

**• Le II de l'article 3 détermine les conditions dans lesquelles la décote est de droit.** Celles-ci se subdivisent en **deux séries cumulatives.**

D'une part, le terrain relevant du domaine privé de l'État qui est appelé à être construit, notamment en logements, et plus spécifiquement en logements

sociaux, doit être cédé à une collectivité territoriale, un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) à fiscalité propre, un établissement public foncier et d'aménagement de l'État (visé par les articles L. 321-1 à L. 321-36 du code de l'urbanisme), un établissement exerçant une maîtrise d'ouvrage pour des opérations d'acquisition, de construction ou de réhabilitation (article L. 365-1-1° du code de la construction et de l'habitation), un organisme HLM (article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation) ou une société d'économie mixte de construction et de gestion des logements sociaux (article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation).

D'autre part, les terrains dont il s'agit doivent appartenir à une liste de parcelles qui est établie par le préfet. Loin d'être figée, cette liste peut, au contraire, être complétée à la demande d'une des personnes morales énumérées précédemment, sur présentation d'un projet s'insérant dans une stratégie de mobilisation du foncier destinée à satisfaire des besoins locaux en matière de logement.

**• Le III de l'article est plus spécifiquement relatif au régime de la décote.**

Contrairement à ce que l'on aurait éventuellement pu croire de prime abord, **le montant de la décote ne bénéficie pas à l'acquéreur**, qu'il s'agisse par exemple d'une commune ou d'un bailleur social. En effet, il est explicitement prévu que l'avantage financier résultant de la décote doit être « *exclusivement et en totalité* » répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux ou, dans le cadre d'un achat de logements, dans le prix de cession des logements en accession à la propriété. Ce faisant, le projet de loi intègre dans son dispositif une précision qui figurait jusqu'alors dans la partie réglementaire du CG3P (article R. 3211-14). De fait, bien plus qu'un simple mécanisme incitatif, la décote apparaît comme étant réellement un **outil de promotion et d'incitation en faveur du logement social**.

Pour que la décote ne soit pas détournée de ses fins et n'être qu'un simple effet d'aubaine, le projet de loi a également prévu que l'acquéreur accédant ne devait pas pouvoir librement revendre son logement dans les dix ans suivant son acquisition. Sans que cela ne lui soit formellement interdit, il est néanmoins prévu que le particulier ayant l'intention de vendre un bien doit auparavant en avertir l'autorité administrative compétente de l'État, cette dernière devant ensuite en informer les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (les organismes HLM) pour qu'ils puissent, le cas échéant, s'en porter acquéreurs en priorité. Il importe en effet que ces logements demeurent dans le parc de logements sociaux et ne soient pas détournés au profit d'un public qui n'en a pas besoin. En outre, si, lors de la vente, l'acquéreur initial a réalisé une plus-value, il doit verser à l'État une somme égale à la différence entre le prix d'acquisition du bien et son prix de vente, celle-ci ne pouvant pas, en toute hypothèse, excéder le montant de la décote. Une disposition du même ordre a été

établie à l'attention de l'acquéreur accédant qui souhaiterait louer son logement dans les dix ans suivant son acquisition.

Dans ce dernier cas, une précision a été ajoutée dans le présent projet de loi quant à la fixation des plafonds par le représentant de l'État dans la région. Désormais, ces plafonds doivent être arrêtés par référence au niveau des loyers qui y sont pratiqués pour des logements locatifs sociaux de catégories similaires. Cette référence aux niveaux des loyers pratiqués dans le parc social dans la région doit permettre l'application uniforme et cohérente de la mesure : un acte unique du préfet, applicable à l'ensemble des biens concernés, viendra ainsi fixer des plafonds, en fonction notamment de la tension de la zone concernée, résultant d'un déséquilibre entre offre et demande de logements sociaux.

### **3. L'encadrement du dispositif**

Plusieurs dispositions visent enfin à parfaitement circonscrire le cadre permettant de bénéficier de la décote.

▪ **Le IV** a été introduit dans le présent projet de loi afin de renforcer les garanties et contreparties exigibles du bénéficiaire de ce qui peut être assimilé à une libéralité consentie par l'État. Dans la mesure où l'application d'une décote constitue un réel avantage pour le bénéficiaire du terrain cédé, il est apparu nécessaire d'assurer, en contrepartie, la pérennité de la vocation sociale des logements construits sur ce terrain.

Dans cette perspective, deux obligations ont été renforcées :

a) l'interdiction de revente d'un bien appartenant à un opérateur de logement social, fixée à 10 ans par les textes, est portée à 20 ans dans le cadre du présent dispositif. Cette obligation, absente dans le droit commun des associations d'insertion (prévues à l'article L. 365-2 du CCH) est introduite dans le présent projet de loi dans le cadre du dispositif. **Il s'agit ainsi de garantir que tout logement du parc des bailleurs sociaux ayant bénéficié d'une décote pour sa construction demeurera dans le parc social pendant 20 ans ;**

b) les conventions, dites « conventions APL », qui fixent les conditions de location et garantissent le caractère social des logements, se voient appliquer un plancher d'une durée de 20 ans, dans le cadre du présent dispositif. Cette disposition dépasse le champ des logements gérés par des bailleurs sociaux et s'applique également aux logements sociaux détenus par des personnes privées.

Ces garanties visent à instituer des contreparties équilibrées à la décote appliquée au foncier, pour la réalisation de logements sociaux.

▪ **Le V précise que l'acte d'aliénation** (c'est-à-dire l'acte de vente) passé entre l'État (représenté par l'autorité administrative compétente) et l'acquéreur du terrain **doit être accompagné d'une convention** qui fixe les **conditions d'utilisation du terrain cédé** et détermine le **contenu des programmes de**

**logements à construire.** Cette véritable feuille de route doit permettre non seulement de s’y référer tout au long du processus de construction, mais également à chacun d’en rappeler l’existence à son ou ses partenaires afin que l’objet du contrat soit parfaitement et scrupuleusement respecté.

L’acte d’aliénation doit, pour sa part, préciser le montant de la décote consentie. En outre, il prévoit en toute hypothèse que, si le programme de logements n’est pas réalisé dans le délai imparti de cinq ans, l’acquéreur défaillant devra verser à l’État des indemnités contractuelles et qu’il pourra également, au choix de ce dernier, être condamné soit au remboursement jusqu’au double de la décote, soit à la résolution de la vente sans indemnité, la vente étant donc réputée n’avoir jamais existé. En cas de réalisation partielle du programme de logements ou de réalisation effectuée dans des conditions différentes de celles qui avaient initialement été fixées, il pourra être seulement exigé le paiement d’un complément de prix correspondant à l’avantage financier indûment consenti.

**• Quant au VIII, il précise le champ d’application du dispositif** en assimilant aux logements sociaux visés à l’article L. 351-2 du code de la construction et de l’habitation un certain nombre de structures, à l’image de ce qu’avait spécifié l’ancien article 95 de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Peuvent donc bénéficier de la décote non seulement la construction de structures d’hébergement temporaire ou d’urgence bénéficiant d’une aide de l’État, d’aires permanentes d’accueil des gens du voyage et des logements neufs de personnes modestes bénéficiant d’une opération d’accession à la propriété mais également la construction de logements-foyers (résidences sociales), de places des centres d’hébergement et de réinsertion sociale et des résidences de logement conventionnées pour étudiants.

## **C.— LES PRINCIPAUX APPORTS DES PRÉCÉDENTS TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

Au cours des auditions qu’elle a conduites, **voire rapporteure a été convaincue de la nécessité d’enrichir le dispositif proposé pour améliorer son efficacité, aller plus vite dans la libération du foncier et donner une priorité plus forte au logement social.** D’importantes modifications ont été apportées dans le but de réduire les délais, éviter les effets d’aubaine, assurer l’articulation de la cession avec les priorités locales de développement de l’habitat et moduler la décote en fonction de la catégorie du logement social.

### **1. Un mécanisme incitatif au service du logement social**

Voire rapporteure considère que le système de la décote à 100 % doit demeurer un instrument vertueux dans son utilisation et qu’il ne doit en aucune manière s’apparenter à un simple effet d’aubaine. Si la construction de logements sociaux est l’objectif principal du dispositif de cession avec décote, il importe que ces logements répondent le mieux possible aux besoins des habitants du territoire

et qu'il soit donc tenu compte du type de financement des logements sociaux (PLAI, PLUS, PLS, PSLA...) ainsi que des circonstances locales ayant trait à la commune sur laquelle seront construits ces logements et aux capacités financières de l'acquéreur.

**a) Une décote progressive qui s'apprécie au cas par cas**

Le principe d'une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale d'un terrain n'est pas automatique et doit s'apprécier au cas par cas.

Dans cette perspective, votre rapporteure avait jugé utile de préciser les « *circonstances locales* » devant être prises en considération lors de la fixation du montant de la décote. Une commune structurellement pauvre, si elle se lance dans un programme de construction de logements sociaux, doit pouvoir bénéficier d'une décote supérieure à celle dont serait susceptible de bénéficier une commune plus riche. Dans le même ordre d'idées, la fixation du niveau de la décote ne peut faire abstraction de la proportion de logements sociaux existants sur le territoire des collectivités considérées, (article 55 ou non..., carence ou non...) ni de leur typologie (PLAI, PLUS, PLS). La décote doit être utilisée comme un outil dynamique, de nature à orienter la politique à suivre en ce domaine.

Lors de la détermination du montant de la décote, il est plus équitable de prendre en compte le comportement des communes et de ne pas accorder de décote à 100 % à des collectivités qui auraient, par le passé, manifesté un mauvais vouloir à favoriser le logement social sur leur territoire ou qui privilégieraient un type de logement social plutôt qu'un autre.

*In fine*, l'objectif est de parvenir au meilleur équilibre possible entre les intérêts de l'État ou de ses établissements vendeurs, d'une part, et la nécessité absolue de libérer du foncier pour construire du logement social, d'autre part.

**b) Un impératif d'efficacité**

Au cours des précédents débats, le Sénat a pris l'initiative d'étendre la liste des bénéficiaires du système de la décote en ajoutant à la liste existante les opérateurs intervenant dans le cadre d'une concession d'aménagement dont l'objet serait de produire une part significative de logements sociaux. Cet ajout va indéniablement dans le bon sens puisqu'il élargit le périmètre des acteurs qui peuvent potentiellement construire des logements sociaux. Chacun s'accordant sur l'urgence qu'il y a à développer le logement social dans notre pays, on ne peut que se féliciter de cet enrichissement. Il importera néanmoins de veiller à ce que les clauses de ces concessions d'aménagement soient suffisamment précises pour que l'opérateur privé ne prenne pas trop de libertés et réalise effectivement le but pour lequel il aura pu bénéficier de la décote lors de l'acquisition du terrain.

La possibilité ouverte aux promoteurs privés, dans le cadre d'une convention extrêmement précise conclue avec la collectivité concernée et compétente, de bénéficier directement du mécanisme de décote dès lors qu'ils

s'engagent, par exemple, sous forme de VEFA<sup>(1)</sup>, sur la construction de logements sociaux témoigne d'une volonté forte d'assurer l'efficacité de la cession pour sortir rapidement de terre un grand nombre de logements sociaux.

Votre rapporteure rappelle, par ailleurs, qu'à son initiative, un droit de réservation d'un contingent de logements sociaux pour les agents de l'administration qui cède le terrain avec une décote a été introduit dans le dispositif. Ce droit de réservation a été maintenu dans le présent projet de loi.

### *c) Une prise en compte de la mixité fonctionnelle*

L'efficacité sociale du dispositif est renforcée grâce à une disposition permettant aux communes qui construiraient des logements sociaux sur des terrains obtenus avec décote de **bénéficier également de cette décote pour la construction des équipements publics rendus nécessaires par ces nouveaux logements sociaux.**

Comme indiqué précédemment, une faculté similaire est ouverte dans les départements d'Outre-Mer dans le cadre du dispositif de décote de droit égale à 100 %, institué par l'article L. 5151-1 du CG3P. L'application de cette décote est en effet permise pour les terrains sur lesquels il est prévu d'aménager des équipements collectifs.

Cette amélioration du dispositif, introduite par l'Assemblée nationale lors des précédents débats parlementaires, permet de concilier utilement mixité sociale et mixité fonctionnelle, orientation indispensable pour approfondir la portée de la loi de solidarité et de renouvellement urbains.

## **2. Des procédures de suivi et de contrôle renforcées**

Au-delà de ces apports, les travaux parlementaires ont également permis de renforcer les procédures de suivi et de contrôle de l'application d'une décote pouvant aller jusqu'à 100 % pour les terrains accueillant du logement social. Au cours des précédents débats, votre rapporteure avait insisté, à plusieurs reprises, sur la nécessité de garantir la mise à jour de la liste des terrains publics pouvant être mobilisés, de fluidifier les transactions, de vérifier le respect des engagements pris en matière de construction et d'améliorer le traitement par France Domaine.

### *a) Un dispositif mieux encadré*

S'agissant des clauses anti-spéculatives, votre rapporteure avait jugé utile d'allonger le délai initialement prévu par le projet de loi (cinq ans) pour permettre la revente ou mise en location d'un bien acquis sur un terrain ayant bénéficié d'une décote. Permettre de revendre un bien anciennement détenu par l'État dans des délais aussi courts risquait en effet de favoriser les effets d'aubaine, voire une certaine forme de spéculation. Dans cette perspective, ce délai de dix ans, retenu

---

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

dans le présent projet de loi, est satisfaisant pour enserrer davantage les conditions d'exercice de la revente d'un bien et, de fait, mieux stabiliser les situations existantes.

Cette double possibilité est satisfaisante au regard du principe de réalité, réaffirmé au cours des auditions, selon lequel, dans les faits, les résolutions ne sont que très rarement prononcées. De telles résolutions obligent le vendeur initial à racheter le bien (ce qui induit un coût évident pour la collectivité) dont le prix peut, en outre, avoir considérablement évolué suivant le prix du marché. En outre, comme l'avait indiqué le professeur Yves Jégouzo à votre rapporteure lors de son audition, la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur est bien souvent « *une opération blanche* » pour l'acquéreur défaillant.

L'option, retenue dans le projet de loi soumis aujourd'hui à l'examen de l'Assemblée nationale, permet donc :

– Dans le cas où l'absence de réalisation est de bonne foi de la part de l'acquéreur et sur le point d'être réparée, de lui laisser le terrain moyennant, le cas échéant, le versement d'une indemnité assimilable à une sanction qui peut, dès lors, être modulée ;

– Dans le cas où cette défaillance recouvre une situation de blocage, l'État peut demander la résolution de la vente pour remobiliser le terrain bloqué et percevoir des indemnités liées à la rupture du contrat.

Votre rapporteure rappelle par ailleurs que précédemment c'est à l'initiative du Sénat que le délai de cinq ans imparti pour réaliser le programme de constructions peut être suspendu en cas, soit de recours exercé devant le juge administratif contre une autorisation administrative de lancer un programme de constructions, soit de prescription de fouilles d'archéologie préventive en application de l'article L. 522 - 2 du code du patrimoine.

### ***b) Une gouvernance améliorée***

Lors de l'examen du précédent projet de loi, les travaux parlementaires ont veillé à améliorer la gouvernance du dispositif afin de garantir l'efficacité de la cession, dans des conditions avantageuses pouvant aller jusqu'à la gratuité, de terrains publics au profit du logement social.

▪ *Au plan local*, tout d'abord, le Sénat avait introduit une disposition en vertu de laquelle la liste des parcelles pouvant faire l'objet d'une cession est établie par l'autorité administrative compétente de l'État, après avis du comité régional de l'habitat (VI du présent article).

Créé par la loi relative aux libertés et responsabilités locales<sup>(1)</sup>, le comité régional de l'habitat – CRH – (appelé « *conseil départemental de l'habitat* » dans

---

(1) Article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

les départements et régions d'outre-mer) est une instance chargée de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales. Composé de trois collègues<sup>(1)</sup> (dont un représentant les collectivités territoriales et leurs groupements), c'est une instance particulièrement utile pour que la politique foncière de l'État puisse s'effectuer en totale cohérence avec la politique des territoires décidée par les collectivités territoriales. À ce titre, et au vu des auditions réalisées, votre rapporteure ne peut que s'étonner des **problèmes de circulation et de remontée d'informations entre les différents acteurs en présence**, qu'il s'agisse des préfectures mais aussi de France Domaine rattaché au ministère du budget, du Conseil immobilier de l'État ou de la DAFI (délégation à l'action foncière et immobilière) rattachée au ministère chargé du logement. **L'absence de concertation est indéniablement une lacune importante du dispositif existant : on ne peut que souhaiter une véritable mise en ordre de ce maelström administratif** qui, par voie de conséquence, nuit à la valorisation du domaine immobilier de l'État.

Soucieuse de renforcer le contrôle et le suivi des opérations de construction, notamment de logement social, votre rapporteure avait souhaité prolonger l'initiative précédente du Sénat afin de s'assurer des conditions d'utilisation du terrain cédé – telles que précisées dans la convention entre l'autorité administrative compétente de l'État et l'acquéreur jointe à l'acte d'aliénation – et de la mise en œuvre effective du programme de logements à construire. Il importe notamment d'être en mesure de rappeler chacun à ses obligations.

Une première étape de la réflexion avait conduit à renforcer les missions du comité régional de l'habitat (CRH). Rassemblant dès à présent les principaux acteurs évoluant dans le domaine de l'habitat au niveau régional, ce comité est la structure la plus idoine pour veiller à la bonne application des conventions annexées aux actes d'aliénation. En outre, se voyant d'ores et déjà confier la tâche de « *favoriser la cohérence des politiques locales* » en matière d'habitat (article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation), le comité régional de l'habitat apparaît particulièrement bien adapté pour veiller à l'effectivité de la construction de logements sociaux.

En vue d'assurer une parfaite information des différents acteurs, il avait été également prévu que chaque préfet de région soit chargé de dresser un bilan établissant notamment la liste des terrains disponibles, des terrains cédés au cours de l'année écoulée, des prix et modalités de cession pratiqués ainsi que de l'état d'avancement des chantiers de construction mis en œuvre.

Enfin, votre rapporteure avait considéré nécessaire d'établir un lien plus direct avec les communes et établissements publics de coopération

---

(1) Article R. 362-3 du code de la construction et de l'habitation résultant du décret n° 2005-260 du 23 mars 2005 relatif au comité régional de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitation

intercommunale concernés. Dans le même ordre d'idées, les travaux parlementaires précédents ont permis d'améliorer le suivi de l'effectivité de la réalisation du programme de construction de logements, dont des logements sociaux, en prévoyant que l'acquéreur d'un terrain ayant bénéficié d'une décote rende régulièrement des comptes sur l'état d'avancement de ce programme. Cette information est transmise non seulement au comité régional de l'habitat mais aussi à la commune sur le territoire de laquelle se trouve le terrain cédé.

▪ *Au plan national*, les précédents travaux parlementaires ont permis d'affiner le dispositif avec la mise en place, par le VII du présent article, d'une **commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier**. L'objectif est de permettre le suivi et l'évaluation des cessions de terrains pour la réalisation de logements sociaux ainsi que de garantir des arbitrages rapides, en cas de besoin. Il s'agit également d'assurer l'information du Parlement grâce à la remise d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du dispositif, lequel fait l'objet d'un débat devant les commissions parlementaires.

La commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier est un élément clé du renforcement de la gouvernance du dispositif. Elle est composée de deux membres de l'Assemblée nationale et de deux membres du Sénat, de représentants de l'État — dont notamment de représentants des ministres chargés du logement et de l'urbanisme et du ministre chargé du Domaine —, de représentants des associations (associations représentatives des collectivités locales, associations œuvrant dans le domaine de l'insertion, pour la protection de l'environnement, *etc.*), de professionnels de l'immobilier, *etc.* Cette commission a, en particulier, pour mission de s'assurer que la stratégie adoptée par l'État et les établissements publics concernés favorise la cession de biens appartenant à leur domaine privé au profit de la construction de logements sociaux. En outre, elle recueille les bilans régionaux de mise en œuvre du dispositif de mobilisation des terrains publics en faveur du logement social afin d'en établir, pour le compte du ministre chargé du logement, une synthèse qui alimente le rapport transmis, chaque année, au Parlement.

Ces dispositions témoignent d'une volonté forte de garantir l'effectivité du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement social. Elles en assurent la cohérence d'ensemble ainsi que l'efficacité.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 64 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Nous sommes favorables à la suppression de cet article, au bénéfice du dispositif déjà existant. Mais comme nous ne doutons pas du fait que notre amendement ne sera pas adopté, pourriez-vous nous indiquer

les modalités de mise en œuvre de ce nouveau dispositif ? Selon quelles modalités les collectivités locales seront-elles consultées ?

**Mme la rapporteure.** Comme vous l'avez pressenti, il n'est pas question de supprimer cet article qui constitue le cœur du titre I<sup>er</sup>. Je donne donc un avis défavorable à votre amendement de suppression.

**Mme la ministre.** Ce sont les préfets de région qui seront en première ligne pour la mise en œuvre de cette loi. Le principe de fixation des prix de cession sera le prix d'équilibre des opérations. J'ai déjà dit que les collectivités locales qui souhaitaient solliciter l'État sur la réalisation de projets étaient les bienvenues.

**M. François de Mazières.** Quel sera le calendrier de mise en œuvre de ce nouveau dispositif ?

**Mme la ministre.** La loi devrait pouvoir s'appliquer dès sa promulgation.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 65 de M. François de Mazières et CE 37 de M. Michel Piron.*

**M. François de Mazières.** Cet amendement traduit notre souci de préserver les finances publiques, puisqu'il tend à plafonner la décote à 50 % de la valeur vénale du terrain. Le Conseil d'État l'a prévu dans un cas particulier, nous proposons que ce soit la règle.

**M. Michel Piron.** Mon amendement poursuit le même objectif.

**Mme la rapporteure.** Défavorable, pour les raisons que j'ai déjà indiquées.

Si je pense qu'on doit pouvoir aller jusqu'à la gratuité du terrain, je vous rappelle, monsieur de Mazières, qu'elle ne sera pas systématique. La nouvelle rédaction de cet article, qui plafonne la décote à 50 % pour les logements financés en PLS et pour les logements en accession sociale à la propriété souligne notre souci, non seulement d'une bonne utilisation des deniers publics, mais aussi de l'équité et de la justice, qui imposent de tenir compte des circonstances locales et de la bonne volonté des uns et des autres.

**Mme la ministre.** La gratuité n'est effectivement qu'une option. L'encadrement mis en place par le projet de loi permet de tenir compte des situations particulières. Mais dans certaines situations, dans des communes où la pression foncière est très forte, où le coût de construction risquerait d'être particulièrement élevé, ou encore pour des opérations de transformation de bâtiments existants, pour lesquelles on sait que la réhabilitation est intéressante d'un point de vue patrimonial mais coûteuse, la gratuité peut être un outil décisif.

*La Commission rejette successivement ces deux amendements.*

*Puis elle en vient à l'amendement CE 10 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Avec cet amendement, je souhaite porter un regard décentré sur le texte. Il me paraît en effet souhaitable, lors de l'examen des projets, de faire la synthèse entre les différents secteurs dont nous avons la charge plutôt que de se laisser embarquer dans la seule thématique du jour. Et notre commission s'intéresse aussi aux questions agricoles. Or, l'une des préoccupations actuelles des agriculteurs est le grignotage des terres agricoles par l'urbanisation. Nous en avons beaucoup parlé lors de la discussion de la loi d'orientation agricole et nous avons même créé un organisme consultatif au niveau départemental : la commission de consommation des espaces agricoles.

Il pourrait donc être opportun d'associer les agriculteurs à notre réflexion concernant le logement, les constructions constituant l'un des motifs du grignotage des terres. Autrement, comme à l'accoutumée, nous voterons dans des lois thématiques des dispositions qui vont à l'inverse de celles que nous avons votées quelques mois plus tôt. C'est comme cela, bien entendu, que l'on se retrouve avec des lois incohérentes.

**Mme la rapporteure.** Je renvoie M. Tardy à l'exposé des motifs de la loi faisant état des intentions du Gouvernement s'agissant de la limitation de l'artificialisation des espaces et de la lutte contre l'étalement urbain.

J'ajoute que les préfets et les collectivités locales, notamment les maires, sont au cœur du dispositif. La commission départementale de consommation des espaces agricoles à laquelle vous faites allusion est précisément pilotée par le préfet et composée notamment de représentants des collectivités. Je ne doute donc pas qu'ils y fassent part de leurs positions concernant les espaces agricoles et, donc, qu'ils veilleront à émettre des avis cohérents sur les cessions de terrains.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis défavorable.

De plus, il est très peu probable que le foncier dont il est question dans le cadre de ce projet soit agricole. En revanche, la réutilisation du foncier mitable – c'est essentiellement le cas des terrains publics – est très utile afin de lutter contre l'artificialisation et la consommation de nouveaux espaces.

Enfin, l'adoption de votre amendement alourdirait la procédure.

**M. Lionel Tardy.** Selon Mme la ministre, la procédure serait donc alourdie et selon Mme la rapporteure, les personnes concernées seront automatiquement consultées...

**Mme la rapporteure** J'ai dit qu'elles seront présentes.

**M. Lionel Tardy.** En l'occurrence, une indication ne coûterait rien, même si je suis en effet conscient que cela pourrait alourdir la procédure.

Quoi qu'il en soit, je retire l'amendement.

**M. le président François Brottes.** Je crois savoir qu'il existe des instances d'échange et de concertation afin d'examiner quels terrains sont urbanisables ou urbanisés et quels sont ceux qui ne le sont pas ou qui ne peuvent pas l'être. Notre commission n'est d'ailleurs pas étrangère à la réflexion concernant les terrains urbanisables.

**Mme la ministre.** La conférence environnementale du mois de septembre a en outre décidé que cette commission traiterait également de la question de l'artificialisation des terres – l'ensemble du foncier naturel et non bâti – et pas seulement de celle relative à la disparition ou à la mutation du foncier agricole. Ce sujet sera débattu dans le cadre du futur projet de loi auquel a fait référence Mme Lepetit.

*L'amendement CE 10 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CE 66 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Alors que les conseils municipaux maîtrisent toute la procédure des permis de construire, on voit mal comment une opération de cession d'un terrain et de construction de logements sociaux pourrait se faire sans leur accord.

**Mme la rapporteure.** Je vous rappelle une fois encore que le maire est au cœur du dispositif. L'alinéa 9 prévoit déjà de recueillir son avis, libre à lui ensuite de saisir ou non son conseil municipal pour le formaliser. J'ajoute que nous avons déjà débattu de cette question ici même suite à un amendement de Mme Bonneton.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Vous aviez déjà, sauf erreur, déposé un tel amendement et j'avais déjà eu l'occasion de répondre en indiquant qu'il n'est pas possible de demander un avis conforme car cela constituerait une atteinte au droit de propriété de l'État, lequel peut participer à la prise de décision. Craignez-vous que des maires puissent prendre des décisions sans en informer leur conseil municipal ? Le dispositif me semble suffisamment pertinent en l'état.

Avis défavorable.

**M. François de Mazières.** Je retire l'amendement.

*L'amendement CE 66 est retiré.*

*La Commission étudie l'amendement CE 23 de M. Bernard Reynès*

**M. Lionel Tardy.** Intégrer les logements sociaux en accession sociale à la propriété à ce dispositif inciterait les communes et les EPCI concernés par la réforme à participer à la réalisation de ces logements et offrirait la possibilité aux ménages modestes d'accéder à la propriété.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

Dans le cadre d'une définition très précise dont nous avons eu l'occasion de parler longuement, l'accession sociale à la propriété est prévue par le texte et la décote peut tout à fait s'appliquer à un terrain qui en serait le lieu.

**Mme la ministre.** Nous avons en effet très longuement débattu de cette question. La décote est possible pour la cession mais les logements en question ne sont pas inclus dans la comptabilisation des 25 %.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 11 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Que se passe-t-il en cas de décès du primo-accédant avant les dix ans, les obligations étant liées à sa personne et non aux biens immobiliers ? Les héritiers sont-ils quant à eux liés ? Cette incertitude, en effet, n'est pas sans incidence, notamment pour l'évaluation du bien en cas de succession.

En outre, que se passe-t-il en cas de saisie pour dettes ? Le bien saisi et vendu au profit du créancier est-il soumis aux contraintes prévues dans l'alinéa 14 ? Là encore, cela peut avoir un impact sur la capacité à emprunter du primo-acquéreur.

**Mme la rapporteure.** L'amendement ne fait pas état de ce dernier point. Il est en revanche satisfait s'agissant du premier. L'alinéa 16 indique que les contrats de vente comportent la mention des obligations visées, lesquelles sont transmises aux héritiers, comme les créances et les dettes en cas de succession. L'acceptation d'un héritage est un tout, comme le précise d'ailleurs l'article 785 du code civil.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Mme la rapporteure a parfaitement répondu.

Le second point que vous avez évoqué, monsieur Tardy, n'est en effet pas inclus dans votre amendement mais des questions se posent, en effet, de même qu'en ce qui concerne les cessions de logements HLM. Une expertise pourra en l'occurrence avoir lieu et ces problèmes être traités, le cas échéant, dans la loi qui sera discutée au printemps.

Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CE 12 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** La procédure des modalités d'exercice du droit de préemption en cas de revente par un primo-acquéreur est-elle la même que celle concernant le droit de préemption urbain ? Si tel est le cas, il conviendrait de le préciser. Sinon, il faudrait donner un mode d'emploi.

**Mme la rapporteure.** Tel est le cas. Nous restons dans le cadre général du dispositif lié à la décote ainsi que du droit de priorité et du droit de préemption urbains. L'amendement étant satisfait, avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis. La loi définit en effet clairement la procédure et adopter cet amendement reviendrait de surcroît à la rendre confuse.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission étudie l'amendement CE 13 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Le texte tient-il compte de l'inflation pour le calcul de la différence entre le prix d'achat et le prix de revente ? En interdisant au primo-acquéreur de faire une plus-value, ce dernier perdra de l'argent à la revente, ce qui n'incitera pas à l'accession à la propriété. Si le locataire sent que l'achat est un piège, nous risquons de retrouver des problèmes similaires à ceux qu'ont rencontrés les personnes engagées dans le *time-share*.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable à un amendement superfétatoire dès lors que l'on raisonne en euros constants.

**Mme la ministre.** Même avis.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE 61 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Cet amendement vise en réalité à demander à Mme la ministre le sens des nouvelles dispositions prévues aux alinéas 17, 18 et 19 du IV, dont nous proposons la suppression ?

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable à votre amendement de suppression de ces trois alinéas, ceux-ci étant consacrés à des points que nous avons déjà évoqués et qui me paraissent pertinents.

**Mme la ministre.** Lors de ma présentation liminaire, je me suis expliqué sur la raison d'être de ces quatre points suite à l'examen judiciaire du

projet par le Conseil d'État. En l'occurrence, il s'agit de renforcer les obligations pesant sur les acquéreurs.

**M. François de Mazières.** Nous avons en effet bénéficié d'un début d'explication mais compte tenu du délai dont nous disposons, il m'a semblé légitime de formuler une telle demande.

Je retire l'amendement.

*L'amendement CE 61 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CE 36 de M. Michel Piron.*

**M. Michel Piron.** Cet amendement vise à favoriser une meilleure gestion de la mixité sociale à l'échelle d'un quartier. L'État souhaite parfois céder des terrains qui se trouvent dans des zones urbaines sensibles (ZUS) ou comprenant un très fort taux de logements sociaux. Afin d'éviter d'accentuer ce qui pourrait sembler être une forme de ghettoïsation, nous proposons de limiter le taux de construction de logements sociaux dans une zone donnée tout en permettant voire en demandant aux communes qui bénéficient de la décote de transférer vers un autre terrain ou un autre quartier une telle programmation.

**Mme la rapporteure.** Nous avons longuement discuté de cette question. Je maintiens mon avis défavorable même si je crois en effet que la mixité sociale doit être répandue dans tous les quartiers. Cet amendement ouvrirait toutefois la possibilité d'une décote pour la construction de logements libres et telle n'est pas notre intention non plus que celle, me semble-t-il, du Gouvernement.

**Mme la ministre.** Vous avez déjà proposé cet amendement, monsieur Piron, dont je comprends fort bien la logique. Vous proposez en fait de construire des logements libres sur du foncier qui appartient à l'État, la décote servant à bâtir des logements sociaux sur un autre terrain. Cela revient toutefois à favoriser les communes disposant de foncier public et qui ne veulent pas l'utiliser. De plus, il pourrait être possible d'utiliser du foncier public très bien situé pour construire des logements libres, l'opération étant financée par une partie de la décote liée à la construction de logements sociaux dans une autre partie de la ville. Je sais bien, monsieur Piron, que telle n'est pas votre idée, mais je crains qu'en adoptant votre amendement, on ouvre cette possibilité.

Avis défavorable.

**M. Michel Piron.** Je reconnais que la tentation de mésuser du texte peut exister mais rien n'interdit, bien au contraire, de soumettre à un contrôle extrêmement rigoureux les politiques menées. Il est par exemple tout à fait possible de conditionner la cession du foncier à la construction effective de logements sociaux dans un lieu précis afin de favoriser la répartition harmonieuse

de ces derniers. Je ne vois pas ce qui vous empêcherait d'assurer réglementairement cette condition *sine qua non* au bon usage des crédits.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 14 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Lors de la cession d'un terrain, le concessionnaire est tenu de fournir à l'acquéreur toutes les informations relatives au bien vendu. L'alinéa 21 dispense l'État de fournir certains renseignements qui peuvent éventuellement mener à une restriction des possibilités de construire. Or, cela ouvre la porte à des contentieux pour vices cachés.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable, le texte résultant d'une discussion longue, précise, et d'un compromis trouvé en commission et en CMP. Je souhaite que l'on s'y tienne.

**Mme la ministre.** Même avis : nous avons collectivement atteint un point d'équilibre.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle procède à l'examen de l'amendement CE 15 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** L'alinéa 27 prévoit l'organisation d'une collecte d'informations, ce qui est très bien même si le travail des administrations déconcentrées sera encore alourdi sans qu'elles disposent pour autant de moyens supplémentaires. Vous nous faisiez ce reproche lorsque vous étiez dans l'opposition. Devenus majoritaires, vous ne faites pas mieux que nous.

Ces données seront donc transmises à un « comité Théodule » national qui en tirera un rapport que personne, ou presque, ne lira. Nous n'aurons aucun débat au Parlement puisque nous ne disposerons pas des données qu'il contient mais de la seule synthèse que le Gouvernement voudra bien nous fournir. Je propose plutôt de mettre l'intégralité des données collectées sur le portail [opendata.gouv.fr](http://opendata.gouv.fr) et de laisser ceux qui sont intéressés par cette question en faire la synthèse et, éventuellement, en débattre. Nous disposerons ainsi des éléments permettant de mener un véritable débat démocratique.

Enfin, je souligne le caractère absolument irréaliste d'une inscription dans la loi du principe d'un débat sur un rapport en commission parlementaire. À croire que les rédacteurs de ce texte pensent que nous n'avons que cela à faire ! Quand on connaît les cadences infernales imposées au Parlement par le Gouvernement, je ne vois pas comment nous pourrions organiser un tel débat, surtout avec une valeur ajoutée aussi faible.

**M. le président François Brottes.** Vous ne l'avez certes pas proposé, monsieur Tardy, mais je vous confirme que l'intégralité d'un rapport ne tiendra jamais sur Twitter.

**Mme la rapporteure.** Ce rapport présente de l'intérêt. Dès lors qu'il est remis au Parlement, il est public et c'est très bien ainsi.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Le Gouvernement a soutenu un souhait qui a été émis lors du débat parlementaire. Ce rapport sera rédigé dans les conditions définies.

Avis défavorable à un amendement déjà satisfait.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie des amendements CE 16 et CE 17 de M. Lionel Tardy, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.*

**M. Lionel Tardy.** Dans toute loi qui se respecte, on trouve un « comité Théodule ». Malgré les promesses de changement, celle-ci ne déroge pas à la règle. A-t-on donc vraiment besoin du nouveau comité consultatif ? A-t-on besoin d'y faire siéger quatre parlementaires ? Tout cela pour « pondre » un rapport annuel et s'assurer qu'une stratégie adoptée est bien de nature à permettre l'application de la loi ! C'est joliment dit pour ce qui constitue simplement un comité de suivi, travail qui peut fort bien être mené par le rapporteur dans le cadre de sa mission d'évaluation de l'application de la loi.

**M. le président François Brottes.** Ce sera le cas !

**M. Lionel Tardy.** Bref, par mon amendement CE 16, je propose de supprimer la création de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.

En outre, si une telle commission devait voir le jour, je précise que, depuis 2006, la règle est de fixer une limite dans le temps, en général cinq ans, au terme de laquelle son utilité et la pertinence de sa prorogation sont évaluées. Tel est l'objet de mon amendement CE 17.

**Mme la rapporteure.** Je remercie M. Tardy de bien vouloir me donner du travail mais, je le rassure, je n'en manque pas, notamment grâce aux saisines du Conseil constitutionnel.

Vous nous avez encouragé à respecter le travail parlementaire mais la façon dont vous venez de vous exprimer n'est pas exemplaire de ce point de vue-là. Le comité dont il est question est une instance interministérielle à laquelle nous avons tous beaucoup réfléchi et travaillé, persuadés que nous étions qu'il convenait d'améliorer le dispositif législatif et de s'assurer qu'il se traduirait

concrètement. M. Apparu, je crois, confirmerait qu'il n'est pas seulement question de mobiliser le foncier public mais d'être certain que cela sera fait. C'est ainsi que l'on créera des logements sociaux et que l'on parviendra à résoudre la crise du logement.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Le débat parlementaire auquel vous n'avez pas pu participer, monsieur Tardy, a été l'occasion de formuler de nombreuses interrogations sur l'effectivité de l'application de cette loi. Une volonté de contrôle de son application s'est donc fait jour, laquelle me semble tout à fait légitime. Cette commission, dès lors, a tout son sens.

Avis également défavorable.

**M. le président François Brottes.** Six mois après la promulgation de la loi, je proposerai la mise en place du dispositif de suivi, lequel implique la présence du rapporteur. Comme un parlementaire de l'opposition doit en faire partie, je vous invite à vous porter candidat, monsieur Tardy.

*La Commission rejette successivement les amendements CE 16 et CE 17.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 24 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** Cette loi vise à favoriser l'accès de personnes dont les revenus sont modestes à des logements sociaux. Or, la rédaction actuelle de l'alinéa 26 exclut des logements sociaux les logements en accession sociale à la propriété. Alors que les ménages les plus modestes souffrent du durcissement des critères d'attribution des prêts immobiliers, il est primordial de favoriser leur accession à la propriété.

**Mme la rapporteure.** Je répète que la décote peut s'appliquer à l'accession sociale à la propriété.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 25 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable également.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 3 sans modification.*

#### *Article 4*

(article L. 3211-13-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)

#### **Application du dispositif de la décote aux établissements publics de l'État**

L'article 4 prévoit l'application de la décote régie par l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) lors de la cession des terrains des établissements publics de l'État.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

Même si la question a longtemps fait l'objet de controverses en raison, notamment, du fait que, pour de nombreux auteurs, la possession d'un domaine public induisait l'existence d'un pouvoir de police propre à assurer sa conservation, il est désormais certain que les établissements publics peuvent posséder un domaine public dans les mêmes conditions que l'État ou les collectivités territoriales<sup>(1)</sup>. Il avait par ailleurs toujours été admis qu'ils puissent également disposer d'un domaine privé, qu'ils puissent gérer en toute liberté.

Sur le modèle de ce qu'a prévu l'article L. 3211-2, l'article L. 3211-13 du CG3P dispose qu'un établissement public, « *autre qu'un établissement public à caractère industriel et commercial* », pouvait céder un immeuble lui appartenant alors même qu'il continuerait d'être affecté à son fonctionnement. La cession est alors soumise à une double condition : d'une part, l'établissement public doit préalablement recueillir l'accord préalable de l'autorité administrative compétente ; d'autre part, l'acte d'aliénation doit comporter des clauses permettant de préserver la continuité du service public.

#### **B.— EXTENSION DE LA POSSIBILITÉ DE DÉCOTE LORS DE LA CESSION DE BIENS DU DOMAINE PRIVÉ DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT**

Après l'article L. 3211-13 du CG3P, l'article 4 du projet de loi introduit **un nouvel article L. 3211-13-1**. L'objectif de cette nouvelle disposition consiste à pouvoir rendre applicables à des établissements publics de l'État les dispositions de l'article L. 3211-7 du CG3P afin de leur permettre d'aliéner des terrains relevant de leur domaine privé ou qui seraient gérés par eux en vertu de la loi.

Cet article renvoie la détermination de la liste des établissements concernés à un décret. L'étude d'impact indique toutefois que les principaux

---

(1) Le Conseil d'État a également confirmé ce point, après le tribunal administratif de Paris, dans une affaire datant de 1984 : CE, 21 mars 1984, Mansuy – CJEG 1984, concl. Dondoux, p 274. Voir également CE, Ass., 23 octobre 1998, EDF – AJDA 1998, concl. Arrighi de Casanova, p 1017

établissements concernés sont ceux mentionnés à l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, à savoir Réseau ferré de France (RFF), la SNCF, Voies navigables de France et l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP). Sont également renvoyées à un décret en Conseil d'État les conditions d'application de la cession avec décote, afin de tenir compte de la situation de chaque établissement et des volumes de cession envisagés.

Votre rapporteure a auditionné certains de ces établissements à l'occasion de ce projet de loi. Ils ont confirmé qu'ils disposent un domaine foncier important et parfois sous-utilisé.

**RFF** bénéficie ainsi de 105 000 hectares de foncier dont 102 000 dédiés aux voies et aux gares. Sur la période 2008 – 2011, RFF a vendu en moyenne environ 300 à 500 hectares de terrains par an, 10 % ayant été dédiés au logement et 20 % à l'urbain. Il importe de souligner à ce titre l'esprit dans lequel certains établissements mènent leur politique de valorisation foncière. Ainsi, les représentants de RFF ont expliqué qu'ils ne gardaient théoriquement du foncier que si ce foncier était potentiellement utile au ferroviaire, notamment en vue de construire de nouveaux équipements. Par ailleurs, les recettes dont RFF bénéficie au titre des cessions de terrains effectuées (entre 100 et 150 millions d'euros par an) servent également au ferroviaire (la rénovation d'un kilomètre de voies ferrées coûtant environ un million d'euros) et au désendettement de l'établissement, dont la dette croît néanmoins d'environ d'un million d'euros par an. Compte tenu de l'écart entre les hectares non utilisés et les hectares effectivement cédés, compte tenu aussi des efforts d'organisation interne que RFF admet devoir faire, il doit être possible d'encourager davantage ce type d'établissements publics à vendre des terrains qu'ils possèdent et qui ne sont plus utilisés, tout en veillant à ce que cela ne se fasse pas au détriment de leur cœur de métier.

Il en va de même également pour l'**Assistance Publique – Hôpitaux de Paris** dont le foncier compte un domaine public de 389 hectares (non compris 21 hectares du domaine public qui ne lui appartiennent pas), constitué d'hôpitaux pour l'essentiel, et un domaine privé (727 hectares dont 640 hectares de terres agricoles, de bois et forêts) qui provient essentiellement de dons et de legs. Cet établissement a également développé, à la suite de certaines critiques de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, une politique foncière active consistant à céder une partie de son domaine privé afin de moderniser par ailleurs les hôpitaux et d'y faire des investissements, notamment en matériels médicaux. Là encore, l'équilibre doit pouvoir être trouvé entre les besoins internes couverts par les produits de cessions et la contribution à cet objectif d'intérêt général qu'est la production de logements sociaux dont certains accueillent par ailleurs des ménages issus des personnels de ces établissements publics.

---

(1) « Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins », Rapport annuel de la Cour des comptes, février 2012, pp 941-991

## C.— LES PRINCIPAUX APPORTS DES PRÉCÉDENTS TRAVAUX PARLEMENTAIRES

La question des bénéficiaires d'un terrain public cédé avec décote a été abordée à plusieurs reprises lors du précédent débat parlementaire, en particulier celle de l'opportunité d'inclure dans la liste des personnes morales concernées certaines sociétés dont le capital appartiendrait entièrement à l'État, comme la SOVAFIM (société de valorisation foncière immobilière) qui est chargée de valoriser, en attendant leur cession ultérieure, les actifs immobiliers que l'État ou certains de ses établissements publics pourraient lui avoir confiés.

### LA SOVAFIM – SOCIÉTÉ DE VALORISATION FONCIÈRE IMMOBILIÈRE

La SOVAFIM est une société publique dédiée à la valorisation d'actifs immobiliers à qui le législateur a voulu que l'État et ses établissements publics aient la possibilité de transférer des actifs immobiliers. Les deux principaux axes de valorisation des actifs immobiliers acquis par la SOVAFIM sont la cession et la transformation-restructuration.

Chaque actif fait l'objet d'études permettant de définir la meilleure stratégie de valorisation, combinant logique de rentabilité des capitaux investis au regard des risques pris et poursuite d'intérêts publics comme la libération d'emprises foncières pour des programmes de logements ou la réalisation d'équipements publics.

En amont, pour alimenter son patrimoine, la SOVAFIM en direct ou ses filiales acquièrent des actifs immobiliers publics complexes ou dont les caractéristiques sont spécifiques. La loi permet à la SOVAFIM ou à toute société du secteur public dont elle détient une part du capital d'acquérir par voie de transfert auprès de l'État et de ses établissements publics des actifs immobiliers. En application des articles L. 213-10 et L. 240-2 du code de l'urbanisme, ces transferts ne sont soumis, ni au droit de préemption, ni au droit de priorité.

La société peut également acquérir d'autres biens immobiliers selon les processus de droit commun, en fonction de la solution immobilière qu'il convient d'apporter à l'État, à ses opérateurs ou à d'autres organismes relevant du secteur public.

Lorsque c'est la meilleure valorisation, au bénéfice notamment de l'ancien propriétaire public, la SOVAFIM cède des actifs immobiliers. Sauf exception motivée, les cessions d'actifs immobiliers se font par mise en concurrence auprès d'investisseurs locaux, nationaux et internationaux afin de garantir à la société et aux propriétaires publics initiaux, non seulement la traçabilité et la sécurité des procédures, mais également le meilleur prix. Avant toute cession sur le marché et conformément à la réglementation, la SOVAFIM propose son acquisition aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain dans le cadre de l'exercice du droit de priorité.

Dans tous les cas, le dialogue est privilégié avec les collectivités territoriales pour que la valorisation des actifs situés sur leur territoire dont la SOVAFIM est propriétaire soit optimisée au regard de leurs attentes en matière d'urbanisme, de logements, d'environnement.

*Source* : ministère de l'égalité des territoires et du logement

A l'initiative de votre rapporteure lors du précédent débat parlementaire, l'article 4 du présent projet de loi ouvre désormais la possibilité d'appliquer une décote, pour la réalisation de logements sociaux, sur les terrains relevant du domaine privé de l'État et gérés par des sociétés comme la SOVAFIM.

*La Commission est saisie de l'amendement CE 67 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** L'article 4, que cet amendement vise à supprimer, prévoit d'appliquer le dispositif prévu à l'article 3 pour les terrains des établissements publics de l'État. La mise à disposition gratuite de ces derniers représentera inévitablement un manque à gagner pour les établissements publics. *In fine*, la perte de recettes sera répercutée sur les usagers des services publics. Nous proposons de maintenir le dispositif existant avec une décote plafonnée à des niveaux raisonnables.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable également.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 4 sans modification.*

#### *Article 5*

(article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009)

#### **Application de la décote sur la redevance d'un bail emphytéotique**

L'article 5 prévoit, à l'initiative de votre rapporteure lors du précédent débat parlementaire, d'appliquer la décote sur la valeur du terrain qui fera l'objet d'un bail emphytéotique.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

Au cours du précédent débat parlementaire, la question du recours au bail emphytéotique administratif (BEA) – dont les principales caractéristiques ont été décrites en première partie (cf. supra) – a été évoquée à plusieurs reprises. Les baux emphytéotiques administratifs ont, en effet, été institués pour faciliter le financement privé des équipements publics installés sur le domaine des collectivités territoriales, des établissements publics de santé et, depuis quelques années, de l'État et de ses établissements publics. Comme cela a été souligné, répondre à la crise du logement dans notre pays n'est possible qu'en mobilisant plusieurs leviers en même temps. Le BEA fait partie de ces outils auquel il est aujourd'hui possible de recourir – en particulier, pour produire du logement social – sans qu'une modification législative ne soit pour autant nécessaire.

Le législateur a, en effet, autorisé le recours aux BEA en vue de la réalisation de certaines finalités qui sont de trois ordres :

1) prendre en charge, pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de santé, « *une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence* »<sup>(1)</sup>;

2) faire procéder à la restauration, la réparation ou la mise en valeur d'un bien immobilier<sup>(2)</sup>;

3) réaliser des logements sociaux.

Cette dernière faculté a été ouverte par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, dont l'article 7 permet à l'État de conclure des baux emphytéotiques administratifs pour construire des logements sociaux. Par cette disposition, le recours au BEA est étendu à l'État et certains établissements publics nationaux pour une finalité particulière, spécifiée par le législateur.

## **B.— LES PRINCIPAUX APPORTS DES PRÉCÉDENTS TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

Du fait de l'existence de cette faculté spécifiquement orientée en faveur du logement social, aucune disposition relative au BEA n'avait été intégrée dans le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public initialement soumis au Parlement. Suite aux différentes interventions qui se sont exprimées, au cours des débats, en faveur de cet outil, votre rapporteure a proposé un dispositif spécifique instituant un lien entre le BEA et la décote prévue par l'article 3 du présent projet de loi.

Ce dispositif modifie l'article 7 de la loi précitée du 17 février 2009 à deux niveaux :

▪ En premier lieu, le paragraphe I de l'article 7 prévoit actuellement qu'un bien immobilier de l'État ou de ses établissements publics peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime<sup>(3)</sup> en vue de la réalisation de logements sociaux. Il ne vise donc que le bail emphytéotique « classique » qui n'entraîne pas, outre les droits réels qu'il confère au preneur du bail, l'obligation d'édifier des constructions qui sont remises sans indemnité au bailleur au terme du bail.

L'initiative de votre rapporteure avait permis d'inclure également dans ce dispositif le **bail à construction** prévu au chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre II du code

---

(1) *Articles L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales et L. 6148-2 du code de la santé publique*

(2) *Articles L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales et L. 2341-1 du code général de la propriété des personnes publiques*

(3) *Cet article dispose que : « Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction. »*

de la construction et de l'habitation. Ce bail a été institué pour promouvoir l'essor de la construction de logements et lutter contre la rétention des terrains à bâtir en faisant peser sur le locataire une obligation de construire. L'inclusion de ce bail spécifique au I de l'article 7 visant à favoriser la réalisation de logements sociaux relève donc d'une certaine logique, c'est la raison pour laquelle il a été conservé dans la version du présent projet de loi.

▪ En second lieu, le bail emphytéotique donne classiquement lieu au versement d'une redevance qui ne correspond pas à un loyer mais doit, selon le juge administratif, être regardée comme un prix. Cette redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public « *tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* » <sup>(1)</sup>. A l'initiative de votre rapporteure, le prix du bail conclu par l'État ou l'un de ses établissements publics serait désormais fixé par référence à la valeur vénale du bien qui aura, le cas échéant, bénéficié d'une décote au titre du présent projet de loi (c'est-à-dire des articles L. 3211-7 et L. 3211-13-1 modifiés du CG3P, une fois la loi promulguée).

Ces aménagements, qui ont été salués par une grande majorité de parlementaires de tous bords confondus, ont été conservés dans le présent projet de loi.

\*  
\* \*

*La Commission étudie l'amendement CE 40 de M. Michel Piron.*

**M. Michel Piron.** Il est possible de mettre à disposition des terrains de l'État et d'organismes publics comme Réseau ferré de France (RFF) ou Voies navigables de France (VNF) par bail emphytéotique. Ces organismes conservent dès lors dans leur bilan des actifs leur permettant de garantir leurs emprunts, ce qui ne serait pas le cas dans le cadre d'une vente, même à 50 % de décote. Cela est donc beaucoup plus attractif pour eux mais également pour l'État. Certains ministères sont d'ailleurs soumis à des injonctions contradictoires : valoriser le patrimoine le mieux possible compte tenu de la situation que nous connaissons, et réaliser des efforts en faveur du locatif social.

Il me semble, néanmoins, que l'emphytéose ne figure pas à la bonne place dans le texte et que les conditions du bail administratif demeurent. Or, dans ce cas, le bailleur peut reprendre son bien à tout moment. Imaginez RFF consentant ainsi un bail à un bailleur social qui a besoin de financer son opération sur quarante ans ! Aucun bailleur social ne prendra un tel risque et aucune banque n'acceptera de le financer sachant que le bien peut être repris dans trois, quatre ou six ans.

---

(1) Article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques

Il convient donc d'inscrire à un autre endroit du texte la possibilité du bail ordinaire à construction de manière à ce que le bailleur puisse être assuré de la pérennité de l'opération, jusqu'à 90 ans s'il le faut.

**Mme la rapporteure.** Le risque que vous pointez est inexistant. Les dispositions de la loi de 2009 sur le bail emphytéotique, y compris administratif, permettent la construction de logements locatifs sociaux. Des bailleurs s'en servent aujourd'hui sur des terrains publics.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** La rédaction de l'article 5 permet de s'appuyer sur le dispositif opérant de la loi de 2009 et l'étend explicitement à ce titre au bail à construction. Il n'est pas souhaitable de distinguer les garanties à prévoir selon que le bien appartient aux domaines public ou privé. Les opérations d'accession à la propriété dans le cadre d'un bail à construction font l'objet de dispositions précises du code de la construction et de l'habitat, lesquelles prévoient que le bail prend fin en cas de levée d'option par le preneur. Au final, nous sommes en présence d'une cession, d'où les garanties requises. Avis défavorable à un amendement qui ne me paraît pas utile.

Je me propose, toutefois, de reprendre contact avec vous afin de vous donner tous les éléments qui vous permettront d'être rassuré sur un plan juridique.

**M. Michel Piron.** Je suis évidemment preneur d'informations complémentaires de la part du Gouvernement. L'enjeu consiste à rendre les ministères moins frileux pour mettre à disposition leurs terrains sous forme de bail emphytéotique. Tous les ministres, depuis de nombreuses années, se sont heurtés aux mêmes résistances. Nous cherchons la formule de bail la mieux adaptée. Je prends donc note de l'engagement du Gouvernement d'assurer, dans tous les cas de figure, des procédures efficaces.

*L'amendement CE 40 est retiré.*

*Puis la Commission adopte l'article 5 sans modification*

#### *Article 6*

(article L. 240-3 du code de l'urbanisme)

### **Droit d'aliénation de biens appartenant à des établissements publics par des communes ou des EPCI**

L'article 6 ouvre la possibilité d'appliquer la décote prévue à l'article L. 3211-7 du CG3P, lors de l'exercice du droit de priorité à l'occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics.

## **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

**L'article L. 240-3 du code de l'urbanisme** reconnaît aux communes et aux EPCI un droit de priorité en cas d'aliénation d'immeubles, appartenant à l'État ou à certains établissements publics mentionnés à l'article L. 240-1 du même code, lorsque ceux-ci sont situés sur leur territoire. Il fixe à cet effet une procédure qui impose à l'État et aux établissements publics concernés de notifier leur intention d'aliéner un bien immobilier en indiquant le prix de vente estimé par le directeur départemental des finances publiques. La commune ou l'EPCI peut alors proposer d'acquérir ce bien soit au prix proposé, soit à un prix inférieur en application des dispositions de l'article L. 3211-7 du CG3P relatif à la décote. Or, à l'heure actuelle, ces dispositions ne concernent que l'État.

## **B.— L'EXTENSION DU DISPOSITIF AU BÉNÉFICE DE CERTAINES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

En conséquence de l'ouverture effectuée à l'article 4, l'article 6 du projet de loi vise à ouvrir la possibilité d'appliquer la décote prévue par l'article L. 3211-7 du CG3P, lors de l'exercice du droit de priorité à l'occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics. À cette fin, il insère dans l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme une nouvelle référence qui permet donc à une commune ou à un EPCI de proposer d'acquérir des biens immobiliers appartenant aux établissements publics mentionnés au nouvel article L. 3211-13-1 du CG3P à un prix inférieur à celui qui avait pu être fixé par le directeur départemental des finances publiques. En cas de différend avec les établissements publics concernés sur le prix du terrain en vente, l'acquéreur se voit alors ouvrir la possibilité de demander à l'établissement une diminution du prix de vente et, le cas échéant, de saisir le juge de l'expropriation en vue de fixer le prix de l'immeuble.

Cet article, qui n'a fait l'objet d'aucune modification lors des précédents travaux parlementaires, est maintenu en l'état dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 6 sans modification.*

## TITRE II

### RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

#### CHAPITRE PREMIER : DISPOSITIONS PERMANENTES

##### *Article 7*

(article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Réduction du délai de constatation de la vacance d'un logement de dix-huit à douze mois**

L'article 7 du projet de loi prévoit de réduire le délai de constatation de la vacance d'un logement de dix-huit à douze mois, afin de rendre plus efficace la procédure de réquisition avec attributaire.

#### **A.— DROIT EN VIGUEUR**

La procédure de réquisition avec attributaire, codifiée aux articles L. 642-1 à L. 642-17 du code de la construction et de l'habitation, est un régime prévu par l'article 52 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Elle permet au préfet de réquisitionner des locaux vacants pour les donner en jouissance à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes justifiant de ressources modestes, inférieures à un plafond fixé par décret. Elle s'applique dans les communes où existe un important déséquilibre entre l'offre et la demande de logement au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées.

L'autorité prononçant la réquisition est le préfet après avis du maire.

Les locaux doivent appartenir à une personne morale titulaire d'un droit réel lui conférant l'usage des locaux. Le droit réel qui confère l'usage peut être issu de la propriété elle-même, de l'usufruit, d'un droit d'usage et d'habitation, d'un bail emphytéotique, d'un bail à construction ou d'un bail à réhabilitation <sup>(1)</sup>. Ils doivent être vacants depuis plus de dix-huit mois.

La durée de la réquisition est de un an à six ans et peut être portée à douze ans en fonction de l'amortissement des travaux de mise aux normes d'habitabilité.

Au terme de la réquisition, les locaux sont restitués vides de leurs occupants. L'attributaire versera au titulaire des locaux une indemnité déterminée

---

(1) Saisine Conseil constitutionnel du 9 juillet 1998, JO du 31 juillet 1998, p. 11721.

en fonction du loyer au mètre carré de surface habitable, après déduction de l'amortissement des travaux et des frais de gestion.

Les occupants bénéficieront d'une offre de relogement proposé par l'État trois mois avant le terme de la réquisition.

#### LES AUTRES RÉGIMES PERMETTANT LA RÉQUISITION DE LOCAUX

Il existe deux autres régimes réglementant la réquisition de locaux.

**1°) La procédure de réquisition issue de l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945** (codifiée au code de la construction et de l'habitation, articles L.641-1 à 641-14)

Cette procédure ne peut être appliquée que dans les communes où sévit une crise du logement (article L. 641-12 du code de la construction et de l'habitation).

Cette procédure était à l'époque motivée par la pénurie grave de logements. La notion de « grave crise du logement » a été précisée par l'arrêt du Conseil d'État rendu en Assemblée le 11 juillet 1980 sur l'affaire Lucas. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement la caractérise par l'impossibilité pour certains ménages d'accéder à un logement, en raison « *d'une dramatique discordance entre le niveau des loyers et les possibilités financières de certaines catégories de la population* ».

L'autorité prononçant la réquisition est le préfet après avis du maire (article L. 641-1 du code de la construction et de l'habitation).

Les locaux concernés sont les locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés (article L. 641-1 du même code), les locaux à usage commercial (décret n° 53-960 du 30 septembre 1953), les locaux à caractère artisanal ou professionnel, ainsi que leurs logements accessoires (article L. 641-12 du même code).

Les bénéficiaires sont (article L. 641-2 du même code) :

- les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes,
- les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue.

La durée de la réquisition est de un an renouvelable jusqu'à 5 ans.

**2°) la procédure de réquisition par le maire (article L. 2212-2 5° du code général des collectivités territoriales).**

Les pouvoirs généraux de police du maire nécessaires au maintien de l'ordre public lui permettent de prononcer la réquisition de locaux nécessaires aux familles sans abri, notamment dans le cas d'incendies, de catastrophes naturelles.

Le fondement de ce pouvoir est essentiellement jurisprudentiel. La réquisition peut être prononcée si elle est justifiée par l'urgence caractérisée (cas de force majeure) et si le défaut de logement de la famille est de nature à causer un trouble grave à l'ordre public.

Le maire n'a pas à fixer la durée de réquisition, mais il doit y mettre fin lorsque les conditions de nécessité qui l'ont justifiée n'existent plus.

Cette procédure peut être utilisée pour les situations de grande catastrophe, afin de reloger en quelques heures des sinistrés.

## B.— MODIFICATIONS APPORTÉES LORS DES PRÉCÉDENTS DÉBATS PARLEMENTAIRES

Cette procédure de la réquisition est rarement utilisée. La dernière opération d'envergure a été engagée par Mme Marie-Noëlle Lienemann, alors secrétaire d'État au logement. Elle a permis de réquisitionner quarante-trois logements en dix-huit mois. Aucune statistique officielle n'existe sur les réquisitions.

Pourtant **un trop grand nombre de logements restent vacants, souvent pendant des années.**

Agglomérations	Nombre de logements en 2009	Nombre de logements vacants en 2009	%
Lille	454 836	25 963	5,7
Lyon	729 389	47 568	6,5
Montpellier	203 583	15 175	7,5
Nice	605 428	50 833	8,4
Paris	4 859 335	292 503	6,0
Toulouse	440 683	25 938	5,9
Total	7 707 190	479 391	6,2

Source : questionnaire budgétaire PLF2013

Lors de l'examen en séance du précédent projet de loi par l'Assemblée Nationale, M. André Chassaigne a déposé un amendement visant à réduire le délai de constatation de la vacance d'un logement de dix-huit à douze mois, afin de rendre plus rapide la procédure de réquisition avec attributaire. Cet amendement a été adopté avec un avis favorable de votre rapporteure, car il est **légitime de penser que ce délai de douze mois est suffisant pour relouer son bien**, notamment dans les zones tendues, qui seraient les plus susceptibles d'opérations de réquisition.

**Le nouveau projet de loi n'a pas modifié le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée nationale à l'issue de la commission mixte paritaire.**

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 7 sans modification.*

*Article 8*

(article L. 642-10 du code de la construction et de l'habitation)

**Renforcement du dispositif de lutte contre les logements vacants**

L'article 8 du projet de loi vise à renforcer le dispositif de lutte contre les logements vacants en encadrant les déclarations de travaux.

**A.— DROIT EN VIGUEUR**

La procédure de réquisition avec attributaire, décrite au commentaire précédent, prévoit à l'article L. 642-10 du code de la construction et de l'habitation que, dans un délai de deux mois à compter de la notification, le titulaire du bien peut faire connaître au préfet :

- 1° son accord ou son opposition ;
- 2° son intention de mettre fin à la vacance dans un délai de trois mois au plus à compter de la notification ;
- 3° son engagement d'effectuer les travaux nécessaires pour mettre fin lui-même à la vacance ; dans ce cas, un échéancier est soumis à l'approbation du préfet.

**B.— MODIFICATIONS APPORTÉES LORS DES PRÉCÉDENTS DÉBATS PARLEMENTAIRES**

Lors de l'examen en séance du précédent projet de loi par l'Assemblée Nationale, M. André Chassaigne avait déposé un amendement visant à supprimer le 3° de l'article L.642-10 afin de **limiter les possibilités pour un propriétaire d'échapper à la procédure de réquisition par un simple engagement d'effectuer des travaux**. Cet amendement avait été adopté avec un avis favorable de votre rapporteure, car cette possibilité est parfois utilisée dans un but purement dilatoire.

**C.— LE NOUVEAU PROJET DE LOI**

Le Gouvernement estime que la **suppression pure et simple de cette possibilité présente un risque d'inconstitutionnalité**. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré dans sa jurisprudence constante que si la réquisition n'emporte pas par elle-même de privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, le titulaire du droit d'usage dispose de garanties de procédure et de fond, parmi lesquelles les dispositions de l'article L. 642-10 du code de la construction et de l'habitation <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision DC 98-403 du 29 juillet 1998

Le Gouvernement propose donc, dans le présent projet de loi, de renforcer les obligations du propriétaire de manière à éviter les allégations de travaux purement dilatoires : la disposition est donc réécrite pour prévoir un délai de vingt-quatre mois dans lequel le propriétaire doit soumettre un échéancier de travaux au préfet. En cas de non respect de cet échéancier, le préfet peut réquisitionner le logement.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CE 6 de M. André Chassaigne.*

**M. André Chassaigne.** L'évolution du projet de loi a eu pour effet de laisser aux propriétaires de logements vacants une considérable marge de manœuvre afin d'échapper à la réquisition. Pour dresser le constat de la vacance d'un logement, le délai est déjà, au minimum, de 12 mois. Le texte qui nous est soumis permet au propriétaire de présenter un échéancier de réalisation de travaux qui allongera le délai de 24 mois, et même davantage puisque celui-ci courra à compter de l'acceptation de cet échéancier par l'administration. Au total, on aboutira à des délais très longs qui réduiront sensiblement, voire annihilent, la décision de réquisition au regard de l'urgence. C'est d'autant plus dommageable que le texte d'origine, modifié par les deux amendements que j'avais présentés, donnait au préfet la possibilité de reculer le délai de mise en œuvre de la réquisition, si nécessaire. Je crains donc une régression du dispositif par rapport à une précédente rédaction très vertueuse.

**Mme la rapporteure.** Mme la ministre nous a déjà expliqué pourquoi le texte avait été modifié malgré sa première adoption par notre assemblée. L'objectif consiste à sécuriser l'esprit du dispositif en modifiant sa lettre. Adopter cet amendement nous exposerait à des risques juridiques qui aboutiraient à rétablir l'application du droit antérieur. Je suggère donc le retrait de l'amendement, sur lequel j'émets autrement un avis défavorable.

**Mme la ministre.** Les modifications apportées au texte répondent aux objections formulées par le Conseil d'État s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Car, aujourd'hui, le droit de propriété prédomine, constitutionnellement, sur le droit au logement et sur le régime des réquisitions, extrêmement encadré sur le plan juridique. Nous avons donc essayé de trouver une articulation entre l'esprit de la loi et la lettre de ce qu'il est possible de faire. La logique de l'article repose donc sur l'identification de la bonne foi, ou non, du propriétaire pour la réalisation de travaux. Celui-ci devra justifier non seulement d'un échéancier mais aussi de son application réelle. Le préfet pourra en assurer le contrôle et, le cas échéant, procéder à la réquisition.

**M. André Chassaigne.** Je vérifierai scrupuleusement les arguments juridiques avancés par le Gouvernement, notamment la référence à la

jurisprudence du Conseil constitutionnel de 1998. Car je doute que la différence entre un délai de 12 mois et un délai de 24 mois change juridiquement la donne.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 8 sans modification.*

#### *Après l'article 8*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 7 de M. André Chassaing, portant article additionnel après l'article 8.*

**M. André Chassaing.** On aurait pu surmonter, pour partie, les difficultés d'application de la loi sur le droit au logement opposable (DALO) en rendant possible la saisine de la justice administrative pour demander une réquisition lorsque l'offre de logements est insuffisante.

Je reconnais que mon amendement arrive un peu tard : j'aurais pu le déposer lors du premier examen du texte. Cela dit, je vais le retirer.

J'espère toutefois que le Gouvernement pourra nous indiquer comment obtenir enfin une application concrète de la loi DALO.

**Mme la ministre.** Cet amendement nécessiterait une étude d'impact très approfondie. En effet, de nombreuses situations sont complexes et une expertise de constitutionnalité portant sur la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire ne serait pas superflue. Vous aurez compris que j'ai développé une sensibilité très forte à la constitutionnalité des projets de loi que j'ai l'honneur de déposer devant vous.

**M. Lionel Tardy.** Chat échaudé craint l'eau froide ...

**Mme la ministre.** La question de l'application de la loi DALO mérite une étude spécifique et une discussion approfondie car nous constatons à la fois des blocages et une inadéquation entre les dispositions législatives et la réalité. La condamnation réitérée de l'État ne résout pas le problème essentiel, qui consiste à fournir un logement à ceux qui bénéficient du statut de demandeur prioritaire. Je vous invite donc à retirer votre amendement, sachant que la question de l'évolution de la loi DALO est loin de se trouver épuisée.

*L'amendement est retiré.*

### *Article 9*

(article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation)

## **Avis du maire lors de l'aliénation par un bailleur social d'un ensemble de logements sociaux**

### **A.— DROIT EN VIGUEUR**

L'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit, en l'état du droit, une simple consultation du maire par le représentant de l'État dans le département lors de la décision d'un bailleur social d'aliéner un ensemble de logements sociaux.

### **B.— MODIFICATIONS APPORTÉES LORS DES PRÉCÉDENTS DÉBATS PARLEMENTAIRES**

En séance, le Sénat avait adopté lors des précédents travaux parlementaires, sur la proposition de M. Christian Cambon, un amendement introduisant une modification à l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation qui vise à **instaurer une procédure d'avis conforme du maire lors de l'aliénation par un bailleur social d'un ensemble de logements sociaux**. Le Sénat avait estimé qu'il était important que les maires puissent exercer un regard sur la gestion du parc social de leur ville. Il s'agit en effet de ne pas pénaliser les communes à cause des choix de gestion de patrimoine fait par les bailleurs sociaux.

Votre rapporteure s'est montrée sensible à ces arguments, la **vente HLM devant à ses yeux être liée à une stratégie de peuplement et de mixité et pas seulement à une stratégie immobilière ou financière du bailleur**.

Pour autant, votre rapporteure avait considéré, comme d'autres acteurs, que **l'avis conforme du Maire ne constituait pas une solution idéale dans la mesure où elle pouvait créer des situations de blocage contraires aux intérêts tant locaux que sociaux**.

En conséquence, **votre rapporteure avait proposé, lors des précédents travaux parlementaires, que dans les cas, rares au demeurant, où le maire de la commune et le préfet ne partagent pas le même avis sur l'opportunité d'aliéner, le préfet transmette la décision d'aliéner au ministre chargé du logement qui statue alors en dernier ressort**. Dans ce cas, le silence du ministre dans un délai de quatre mois à compter de la transmission de la décision d'aliéner au représentant de l'État dans le département par l'organisme propriétaire vaut opposition à la décision d'aliéner. **Cet amendement de votre rapporteure avait rencontré un large consensus**, y compris lors de la commission mixte paritaire.

Le nouveau projet de loi n'a donc pas modifié le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée à l'issue de la commission mixte paritaire.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 18 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable également.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 9 sans modification.*

#### *Article 10*

(article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Relèvement du seuil minimal de logements sociaux à 25 %**

L'article 10 du projet de loi modifie l'article L. 302-5 du CCH afin de relever le seuil minimal de logements sociaux de 20 à 25 %, en fonction de la situation du parc de logements sociaux dans les communes concernées. Il actualise par ailleurs certaines dispositions relatives aux modalités d'exemption des communes soumises à l'obligation de production de logements sociaux ainsi que de décompte des logements sociaux.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « **loi SRU** », a fixé un **objectif national de mixité sociale** dans l'habitat qui se traduit par l'obligation d'un **seuil minimal de 20 % de logements sociaux** dans les communes urbanisées.

Ce mécanisme, prévu par son article 55, ne s'applique en effet qu'à certaines communes, définies à l'**article L. 302-5 du CCH**.

Deux conditions - liées à la structure de la commune et à celle du parc immobilier des communes visées- doivent être réunies<sup>(1)</sup>.

---

(1) Jean-Philippe Brouant, *La loi SRU et l'habitat*, AJDA 2001 p. 56.

## 1. Structure de la commune

Les petites communes et communes isolées ne sont pas soumises à cette obligation puisque seules les **communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants** comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, doivent disposer d'au moins 20 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO », a élargi cette obligation aux **communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale** selon les mêmes conditions de population.

En outre, **certaines communes peuvent être exemptées** notamment si elles appartiennent à une agglomération en **décroissance démographique** ou si leur territoire connaît des **nuisances** (plan d'exposition au bruit) ou des risques particuliers (servitudes d'utilité publique existant aux alentours d'installations soumises au régime d'autorisation qui présentent des risques importants, telles que les sites « SEVESO »).

## 2. Structure du parc immobilier des communes visées

Le nombre total de logements locatifs sociaux doit représenter moins de 20 % des résidences principales. La notion de logement social retenue inclut l'ensemble des logements locatifs soumis à un loyer encadré par la réglementation et réservés à des locataires à ressources modestes.

– Les **logements locatifs sociaux conventionnés**, c'est-à-dire la grande majorité des logements gérés par les organismes d'HLM, mais aussi, ceux appartenant à d'autres bailleurs à partir du moment où ils sont conventionnés en application de l'article L. 351-2 du CCH ;

– Les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte (SEM) des départements d'outre-mer (DOM), à l'entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de cette entreprise, aux houillères de bassin, aux sociétés à participation de ces dernières ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France et à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais (EPINORPA) ;

– Les **logements ou lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de jeunes travailleurs migrants et des résidences sociales conventionnées ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.**

Sont également compris **certains logements non conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) : les logements occupés ou acquis par des harkis<sup>(1)</sup> et, pour une durée limitée à cinq ans<sup>(2)</sup>, les logements sociaux vendus à leurs locataires ainsi que les logements conventionnés à l'APL dont la convention est venue à échéance**. Ce délai de cinq ans doit permettre à la commune d'engager de nouvelles opérations lui permettant de recomposer son stock de logements sociaux.

## **B.— LE CONTENU DU PROJET DE LOI**

### **1. Le relèvement du seuil de logements sociaux à 25 % en fonction du parc de logements existant**

Le 1<sup>o</sup> de l'article 10 modifie le premier alinéa de l'article L. 302-5 du CCH afin d'**augmenter le seuil minimal de logements sociaux à 25 %** de résidences principales sur les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Le 3<sup>o</sup> de l'article 10 introduit une innovation en ajoutant une **possibilité de ne pas relever ce seuil minimal de logements sociaux** dans les communes appartenant à une agglomération ou un EPCI pour lesquels « **le parc de logement existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire** pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées ».

En d'autres termes, dans les communes caractérisées par un fort déséquilibre entre offre et demande de logements, le taux de logements sociaux sera porté à 25 % tandis que, dans les communes où un effort de production supplémentaire ne semble pas nécessaire, ce taux sera maintenu à 20 %. Toutefois, la majoration du taux de logements sociaux à 25 % est la règle et le maintien à 20 % l'exception. Il s'agit d'une **approche pragmatique** que l'article 4 encadre afin d'empêcher que cette flexibilité introduite dans le dispositif n'incite certaines communes à chercher à le contourner afin d'échapper au relèvement du seuil de logements sociaux. Ainsi, l'article 4 prévoit que **la liste des agglomérations et EPCI concernés est fixée par décret, en fonction de trois critères** :

**– La part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ;**

---

(1) Loi n° 2005-158 du 23 février 2005

(2) Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006

– **Le taux de vacance**, hors vacance technique, **constaté dans le parc locatif social** ;

– **Le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d’emménagements annuels**, hors mutations internes, **dans le parc locatif social**.

L’étude d’impact indique que cette liste devrait couvrir les communes situées en zone A du dispositif Scellier <sup>(1)</sup>, la plupart des communes actuellement situées en zone B1 du même dispositif et la plupart des communes situées dans une agglomération soumise à l’encadrement des loyers.

Elle précise que, sur la base de l’inventaire au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le **relèvement du seuil de 20 à 25 %, dans les secteurs en fort déséquilibre, conduirait à inclure 106 nouvelles communes** – disposant aujourd’hui d’entre 20 et 25 % de logements sociaux – dans le dispositif.

## **2. Des modalités d’exemption actualisées**

Comme indiqué précédemment, la loi SRU a placé hors du champ d’application de son article 55 les petites communes et les communes isolées. Elle a également **expressément exclu deux catégories de communes** :

– d’une part, les communes appartenant à une agglomération « **dont le nombre d’habitants a décréu** entre les deux derniers recensements de la population » et disposant d’un programme local de l’habitat exécutoire ;

– d’autre part, les communes dont le territoire connaît des **nuisances ou des risques particuliers**.

L’article 10 actualise ces modalités d’exemption des communes soumises à l’obligation de production de logements sociaux afin de prendre en compte la baisse démographique au sein des EPCI. Il renvoie à un décret la détermination des conditions de la décroissance démographique dans une agglomération ou un EPCI. Comme précédemment, les communes appartenant à un EPCI peuvent être exemptées si ce dernier est doté d’un programme local de l’habitat exécutoire. Les modalités d’exemption des communes soumises à des nuisances ou des risques particuliers restent, pour leur part, inchangées.

---

(1) Il existe dans le dispositif Scellier cinq zones géographiques :

*Zone A bis : Paris et vingt-neuf communes de la petite couronne.*

*Zone A : partie agglomérée de l’Île-de-France, Côte d’Azur, partie française de l’agglomération genevoise.*  
*Zone B1 : agglomérations de plus de deux cent cinquante mille habitants, grande couronne parisienne, quelques villes chères comme Annecy, Bayonne, Chambéry ou La Rochelle.*

*Zone B2 : communes de plus de cinquante mille habitants, les zones frontalières et littorales ainsi que le reste de l’Île-de-France.*

*Zone C : reste du territoire. Investir en Scellier classique ou intermédiaire n’y est pas possible, sauf dans certaines communes spécialement agréées par le gouvernement.*

## C.— MODIFICATIONS APPORTÉES LORS DES PRÉCÉDENTS DÉBATS PARLEMENTAIRES

### 1. Un taux de 10 % de logements locatifs sociaux pour les communes dont la population est comprise entre 1 500 et 3 500 habitants

Dans les communes de taille plus modeste, entre 1 500 et 3 500 habitants, les besoins en logements sociaux existent aussi.

Ce besoin a été évoqué à plusieurs reprises lors des débats, au Sénat, à l'Assemblée Nationale, puis lors de la Commission mixte paritaire. Les députés et sénateurs se sont accordés sur la nécessité de rendre applicable un taux de 10 % aux communes dont la population est de plus de 1 500 habitants et de moins de 3 500 habitants comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, sauf si cette agglomération ou cet établissement public de coopération intercommunale figure sur la liste fixée par le décret mentionné au troisième alinéa.

En outre, ils ont prévu une période transitoire, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, pendant laquelle le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 ne serait pas opéré sur les ressources fiscales des communes.

Parmi les communes disposant de moins de 10 % de logements sociaux et appartenant à une agglomération ou à un EPCI de plus de 50 000 habitants dont au moins une commune a plus de 15 000 habitants, **334 communes (hors Ile-de-France)**, dont la population est comprise entre 1 500 et 3 500 habitants, appartiennent à une agglomération ou à un établissement public de coopération intercommunale **où un effort de production supplémentaire est jugé nécessaire.**

Une analyse croisée des données disponibles dans les inventaires de logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2011, dans le fichier RPLS et dans le recensement au 1<sup>er</sup> janvier 2009 permet d'estimer à environ **1 428 par an** la production de logements locatifs sociaux pour atteindre 10 % de logements locatifs sociaux sur ces communes. Lorsque ce taux sera atteint, ces communes sortiront du dispositif.

Le nouveau projet de loi n'a pas repris ce dispositif, ce que votre rapporteure déplore, même si elle comprend la volonté de ne pas bloquer le renforcement de la loi SRU dans 980 communes en raison de cet élargissement potentiel à 334 autres communes.

## **2. Taux de 20 % de logements locatifs sociaux pour les villes en croissance de plus de 15 000 habitants**

**Toutes les communes d'une taille significative et en croissance démographique doivent participer à l'effort de mixité sociale par la diversification de leur offre de logements.**

Lors de l'examen du précédent projet de loi en séance par l'Assemblée Nationale, un amendement de M. Arnaud Richard, sous-amendé par M. Yves Jégo avait été adopté pour soumettre à l'obligation de 20 % de la loi SRU les communes de plus de 3 500 habitants, en croissance démographique, et qui ne font pas partie d'une agglomération ou d'un EPCI de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants.

**Deux modifications ont ensuite été apportées à ce dispositif par la commission mixte paritaire à l'initiative de votre rapporteure et du rapporteur pour le Sénat.**

Il avait été décidé de **relever le seuil de 3 500 habitants à 15 000 habitants.**

Une **période transitoire – jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017** - pendant laquelle le prélèvement ne serait pas opéré sur les ressources fiscales des communes avait également été prévue. Cela permettait à ces communes d'engager les opérations nécessaires pour développer leur parc locatif social et ainsi diminuer l'impact financier, d'une part, par l'amélioration du taux de logement locatif social, et d'autre part le cas échéant, par la déduction du montant des dépenses engagées sur le développement de ce parc.

Les critères fixés par le précédent projet de loi permettaient d'établir par décret la liste des communes concernées.

Le nouveau projet de loi n'a pas modifié en profondeur le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée nationale à l'issue de la commission mixte paritaire.

La liste des communes isolées s'établira, par décret, en fonction des critères suivants :

a) De la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ;

b) Du taux de vacance, hors vacance technique, constaté dans le parc locatif social ;

c) Du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social.

L'étude d'impact précise que 19 communes isolées de plus de 15 000 habitants sont concernées par une croissance démographique. Sur ces

communes, l'obligation de disposer de 20 % de logements locatifs sociaux induit des objectifs de rattrapage pour la prochaine période triennale de l'ordre de 2 500 logements. En moyenne, ces communes sont en déficit de l'ordre de 500 logements sociaux pour atteindre le seuil légal de 20 % et pourraient, si elles étaient soumises à prélèvement dès 2014, être prélevées de l'ordre de 88 000 €.

### 3. Extension des conditions d'exemption

Lors de l'examen du précédent projet de loi en séance par l'Assemblée Nationale, et suite aux débats qui avaient eu lieu au Sénat et en commission des affaires économiques de l'Assemblée, le Gouvernement a déposé un amendement de synthèse visant à étendre les conditions d'exemption du taux de 20 % ou 25 % aux communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité inhérente à des risques naturels, technologiques ou miniers.

Le nouveau projet de loi n'a pas modifié le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée à l'issue de la commission mixte paritaire.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 68 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** L'article 10 prévoit l'augmentation à 25 % du seuil minimal de logements sociaux. Nous en proposons donc la suppression car il ne prend pas en compte les particularités des collectivités locales et porte atteinte à leurs libertés. Certaines communes, manquant de ressources foncières, ne peuvent que très difficilement réaliser des logements sociaux, quelle que soit la volonté du maire à cet égard. L'ancien seuil de 20 % leur causait déjà des difficultés, d'autant que l'on raisonne en termes de stock et non de flux, alors que, malheureusement, des communes n'ont pas de foncier disponible.

Le taux proposé s'avère de surcroît atypique : il est unique en Europe. La recherche d'originalité résulte souvent d'une ignorance des réalités.

C'est pourquoi il faut agir en fonction de ce que peuvent réaliser les collectivités locales. Il eut donc été bien préférable de maintenir le dispositif existant et de l'appliquer vraiment car il comporte des aspects positifs. Le projet risque, lui, de déstabiliser les mairies, contraintes de tout recalculer et de modifier en profondeur des documents d'urbanisme.

Nous devrions aussi nous préoccuper davantage de la construction de logements, qui connaît une chute inquiétante. Selon les professionnels consultés, les capacités de construction de logements sociaux s'élèvent à 90 000 ou 100 000 par an. Il faut donc encourager aussi les autres types de logements. Un devoir de réalisme condamne donc le taux de 25 %. Alors, conservons le taux actuel de

20 % et appuyons-nous sur la capacité réelle de construction de logements, sociaux ou non.

Enfin, le projet qu'on nous soumet implique un important effort financier de l'État. À structure budgétaire inchangée, une étude d'impact évalue le coût moyen annuel à 2,7 milliards d'euros de 2014 à 2016. Les crédits correspondants sont-ils disponibles ?

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Je souhaite maintenir le relèvement du taux de logements sociaux de 20 à 25 %.

**Mme la ministre.** Les mécanismes de soutien au logement social sont tellement différents d'un pays à l'autre de l'Union européenne qu'aucune comparaison ne peut s'avérer fiable.

En revanche, je suis très heureuse d'avoir entendu M. François de Mazières défendre un système que ses prédécesseurs avaient, parfois farouchement, combattu et qui a nécessité dix ans pour se voir adopté. S'il faudra, de nouveau dans dix ans, le modifier, on se souviendra de son soutien de principe.

**M. François de Mazières.** Je vous communiquerai les résultats d'études européennes comparatives ; ils sont difficilement contestables !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CE 45 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Vous connaissez notre attachement à l'accession à la propriété, que cet amendement vise à favoriser car le projet de loi ne lui accorde pas l'attention qu'elle mérite, alors même qu'elle permet de soutenir le secteur de la construction de logements. Mais, à ce stade, ma proposition n'a qu'une portée limitée : intégrer à l'accession le prêt social location-accession.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Nous sommes attachés à l'accession sociale à la propriété mais nous ne souhaitons pas l'intégrer dans le calcul du nouveau quota de 25 %.

**Mme la ministre.** J'ai déjà répondu par avance aux arguments en faveur de cet amendement. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CE 41 de M. Jean-Christophe Fromantin.*

**M. Jean-Christophe Fromantin.** Comment augmenter le quota des logements sociaux et quintupler les pénalités pour non-respect de ce quota sans que ceux chargés de les appliquer – élus ou autorités administratives – disposent

de critères d'appréciation objectifs ? C'est pourquoi il serait bon que la loi comporte un outil capable de mesurer la bonne foi des élus, que j'appelle indice de potentiel foncier, prenant en compte à la fois le foncier disponible dont celui de l'État, le taux de renouvellement du bâti, les opportunités de préemption d'immeubles en totalité et la valeur moyenne du foncier. En effet, les leviers d'action ne sont pas les mêmes selon le niveau de ces indicateurs. Il ne s'agit pas d'ignorer les possibilités de réalisation de logements sociaux mais de pouvoir évaluer les possibilités correspondantes compte tenu de la volonté politique des maires au regard de la loi.

Neuilly, dont l'exemple est souvent cité, notamment par des membres du Gouvernement, ne devrait pas, selon eux, échapper à la nouvelle loi. Je rappelle toutefois que les trois derniers préfets des Hauts-de-Seine ont écrit que la ville éprouvait, pour des raisons structurelles, de réelles difficultés à atteindre l'objectif de 20 % fixé par la loi SRU. La Commission nationale du logement l'a également reconnu, ainsi qu'un récent rapport de la chambre régionale des comptes.

Il ne s'agit pas de se soustraire à des obligations légales mais de faire établir la bonne foi de certaines communes.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** J'ai pris un engagement devant vous, monsieur Fromantin, en ce qui concerne les instructions données aux préfets pour la non application du quintuplement des pénalités aux communes réellement de bonne foi.

Je suis défavorable à votre amendement, pour les raisons déjà maintes fois exposées.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 79 de M. Benoist Appar*

**M. Benoist Appar.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable également.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 38 de M. Michel Piron*

**M. Michel Piron.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis, elle est saisie de l'amendement CE 26 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en zone protégée ne disposent généralement que de peu de foncier disponible et dédié à la réalisation de nouvelles constructions. Leur classement entraîne pour elles les pires difficultés à atteindre le quota de 20 %. Comment pourraient-elles appliquer celui de 25 % ?

**Mme la rapporteure.** S'agissant des « inconstructibilités » et des éventuelles exemptions à ce titre du quota de logements sociaux, il y a une nette amélioration avec ce texte.

**Mme la ministre.** Même avis que la rapporteure.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 27 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** La même question que précédemment se pose pour les communes et les EPCI soumis à un risque naturel important, qui ne disposent de ce fait que de faibles ressources foncières et peinent donc à atteindre le taux actuel de 20 %. Il serait donc incohérent de leur imposer un taux de 25 %.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

**Mme la ministre.** Nous avons déjà prévu d'exempter les communes frappées d'inconstructibilité, notamment en raison de risques naturels ou spécifiques, comme les risques miniers.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission étudie l'amendement CE 28 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** Les cellules habitats indignes participent à la réhabilitation de logements dégradés, occupés par des ménages ne disposant pas des ressources financières nécessaires pour quitter leur logement insalubre. Les communes et EPCI dotés d'une telle structure participent donc à l'amélioration des parcs locatifs de qualité, au bénéfice de ces ménages et traduit la volonté des pouvoirs publics locaux de venir en aide aux populations les plus modestes.

Maintenir le taux de logements sociaux à 20 % dans les communes et les EPCI dotés d'une cellule habitat indigne favoriserait la mise en place de telles structures à travers tout le territoire. Cela permettrait enfin de lutter efficacement et durablement contre les « vendeurs de sommeil » qui profitent du désarroi des

personnes les plus démunies et mettent à leur disposition des logements insalubres et dangereux, avec des conséquences parfois dramatiques.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Il est normal qu'une commune se dote d'une telle cellule, sans rapport avec les obligations de la loi SRU.

Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 42 de M. Jean-Christophe Fromantin*

**M. Jean-Christophe Fromantin.** Mon argumentation sur l'amendement n° 41 vaut pour celui-ci.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CE 56 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Nous proposons de supprimer le douzième alinéa de l'article 10. Celui-ci impose en effet 20 % de logements sociaux aux communes de plus de 15 000 âmes, dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret et qui n'appartiennent pas à une agglomération ou à un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants, lorsque leur parc de logements existants justifie un effort de production supplémentaire.

Ce dispositif, introduit sans aucune étude d'impact ni concertation avec les associations d'élus, prendra de court nombre de communes dès son application, au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les communes risquent donc de hâter la construction de logements sociaux concentrés dans des quartiers, ce qui va à l'encontre des efforts consentis en faveur d'une mixité sociale diffuse.

**Mme la rapporteure.** Favorable à l'article et à l'extension de la loi SRU aux villes dites « champignon » et donc défavorable à l'amendement. Sur l'étude d'impact, je laisse madame la ministre vous répondre, mais sur les élus, je tiens à vous préciser que, disposant, comme vous le savez, de temps supplémentaire, j'ai réalisé des auditions complémentaires. J'ai notamment recontacté l'AMF mais il n'a pas semblé nécessaire d'échanger davantage, ce qui ne reflète pas précisément l'émoi dont vous semblez vous faire l'écho.

**Mme la ministre.** Le dispositif dont nous discutons ici résulte du texte adopté par la commission mixte paritaire et non de celui adopté initialement par l'Assemblée nationale.

Les critères fixés par le projet de loi permettront d'établir par décret la liste des communes concernées, dont on peut évaluer le nombre à 19, pour des objectifs triennaux supplémentaires de l'ordre de 2 500 logements locatifs sociaux.

Pour les communes isolées, les prélèvements ne seront opérés qu'à partir de 2017.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 46 de M. François de Mazières*

**M. François de Mazières.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis que la rapporteure.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements CE 69 et CE 70 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Ces amendements ont pour but d'intégrer dans les quotas de logements sociaux pour les communes qui y sont soumises, les logements en accession sociale à la propriété. Les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété revêtent en effet un caractère social et permettent de libérer des logements locatifs sociaux tout en facilitant le parcours résidentiel des familles.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable.

*La Commission rejette les amendements CE 69 et CE 70.*

*Puis elle adopte l'article 10 sans modification.*

*Après l'article 10*

*La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 10*

*Elle examine d'abord l'amendement CE 77 de M. Benoist Apparu.*

**M. Benoist Apparu.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CE 51 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Aux termes de cet amendement, pour l'inventaire fourni par les bailleurs sociaux, chaque nouveau logement locatif social serait compté pour un logement, à l'exception des logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), qui seraient comptés pour deux logements.

Cette mesure se révélerait très incitative et permettrait de sortir de la seule logique de sanction. Vous l'avez évoqué à plusieurs reprises, madame la ministre : les logements destinés aux personnes les plus modestes – donc ceux financés par un PLAI – sont au cœur de la problématique.

**Mme la rapporteure.** Nous avons déjà débattu de la cotation des catégories de logements sociaux et en avons évoqué les limites : une telle mesure pourrait conduire à ce que moins de logements très sociaux soient réalisés.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable également.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 3 de M. Jean-Marie Tetart.*

**M. Jean-Marie Tetart.** Mon amendement vise à unifier le zonage locatif social en Ile-de-France. Vous avez indiqué, madame la ministre, que la loi serait appliquée très rapidement après sa promulgation et qu'on jugerait alors de la bonne volonté et de la bonne foi des élus à la manière dont ils participeraient à ce plan d'urgence sociale.

Or, dans la partie de l'Ile-de-France classée en zone 2, il est presque impossible aux maires – quelle que soit leur bonne volonté – de réaliser des opérations de logement locatif social. Si l'on considère deux communes voisines, l'une pourra le faire et l'autre non, en fonction de la zone à laquelle elle appartient. L'application des plafonds de loyers induit un important besoin d'autofinancement auquel peu de bailleurs sociaux sont en mesure de faire face. Ou alors, cela nécessite un investissement très élevé de la part des communes ou un recours massif au dispositif du « 1 % logement ».

Tous les indicateurs – nombre de postulants aux logements sociaux inscrits dans les mairies ; coût de la construction ; « reste à vivre » après paiement des charges liées au logement – le montrent : la situation du logement est tendue dans l'ensemble de l'Ile-de-France, y compris dans la frange de la grande couronne et dans les zones rurales. L'extension de la validité de la carte Navigo, qui permettra d'habiter dans des parties plus éloignées de la grande couronne, va encore accroître cette tension.

Je demande donc le classement de l'ensemble l'Ile-de-France en zone 1, à l'exception de Paris et des communes limitrophes, qui demeureront en zone 1 *bis*. Cette mesure vous permettrait, madame la ministre, d'atteindre vos objectifs : il s'agit non seulement de mettre les maires en situation de faire la preuve de leur bonne volonté, mais de permettre à ceux qui la font déjà d'avancer. De leur aveu même, les bailleurs sociaux ne sont plus en mesure de construire des logements sociaux dans certaines communes, sauf à faire un geste amical envers les maires et à y consacrer une part très élevée de leurs fonds propres.

L'étude d'impact n'étant pas achevée, cette mesure serait appliquée à titre expérimental pendant trois ans et évaluée à l'issue de cette période.

**Mme la rapporteure.** Ce sujet ne concerne pas que l'Ile-de-France. Vous reprenez des éléments intéressants d'un rapport de la Cour des comptes de 2012. Néanmoins, cette disposition n'a pas sa place dans le présent projet de loi.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Cette question de la pertinence du zonage pour le pilotage de la politique du logement a également été abordée lors de l'examen du dispositif dit « Duflot ».

Les observatoires du logement, financés à hauteur de 5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, travailleront non seulement sur la question des loyers, mais également sur un pilotage plus précis de la politique du logement, reposant sur la réalité de la demande et de la pression sociale. Ils définiront des critères objectifs pour l'ensemble du territoire, qui permettront de sortir du pilotage par zones, dont nous connaissons les limites.

Cette évolution ne nous exonère pas de réfléchir à la mesure que vous proposez. Cependant, je ne connais pas de commune qui souhaite, à l'inverse, passer en zone 2 ou 3. À la limite, nous pourrions classer l'ensemble des communes de France en zone 1 !

Je ne suis pas favorable à votre amendement. Cependant, votre question est juste et légitime et nous continuerons à y travailler. Je proposerai, le moment venu, à des élus et à des parlementaires de constituer un groupe de travail.

**M. Jean-Marie Tetart.** Je demande que l'on tienne compte de la situation particulière de la zone 2 pour juger de la bonne volonté des maires.

**M. Benoist Apparu.** Les observatoires vont permettre une analyse plus fine de la situation des différents territoires. Vous estimez, madame la ministre, que le zonage n'est plus pertinent. Cependant, il vous faut bien définir des seuils en matière fiscale.

**Mme la ministre.** Il ne sera pas mis fin à toute forme de zonage. Cependant, nous ne définirons plus de zones *a priori* : les zones seront délimitées en fonction de critères objectifs et pourront évoluer.

*La Commission rejette l'amendement.*

### *Article 11*

(article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Modification du statut de la SOGINORPA**

##### **A.— DROIT EN VIGUEUR**

La construction de logements pour les Houillères a commencé au XIX<sup>e</sup> siècle et s'est poursuivie jusqu'en 1965. Les logements appartenaient alors à Charbonnages de France. La SOGINORPA, reprenneur de ce patrimoine, constitue désormais le premier bailleur de la région Nord-Pas-de-Calais et possédait fin 2009 un peu plus de 62 500 logements.

La SOGINORPA a été rachetée en 2002 par l'EPINORPA, établissement public régional détenu par la Région Nord-Pas-de-Calais. La SOGINORPA est une société par actions simplifiées, société à statut privé, qui exerce néanmoins un rôle de bailleur social de logements.

La SOGINORPA constitue aujourd'hui un bailleur atypique avec un statut de SA à capitaux 100 % publics (ceux de l'EPINORPA), non soumis au code de la construction et de l'habitation.

Le parc locatif de la société est diversifié, avec 22 000 logements disposant d'un loyer conventionné (PALULOS ou ANAH - loyer compris entre 3,89 et 5,56 €/m<sup>2</sup> de surface habitable) et 40 000 logements non conventionnés loués à un niveau globalement inférieur (de 2,20 €/m<sup>2</sup> à 5,49 €/m<sup>2</sup>). Quelques logements non réhabilités sont encore loués sous le régime de la loi de 1948.

Une diversification de l'activité du groupe EPINORPA/SOGINORPA a été engagée en 2005 avec la création progressive de plusieurs filiales de droit privé :

- Maisons et Cité Habitat, société HLM de construction (filiale avec participation de 99,53 %) ;

- Maisons et Cité Immobilier, structure de promotion immobilière (filiale à 100 %) ;
- Maisons et Cité Développement, qui réalise des activités de promotion immobilière et de construction de logements intermédiaires (filiale avec participation de 50 %, l'autre partie du capital est détenu par la SEM Adévia) ;
- Centrale Foncière Régionale qui constitue des réserves foncières destinées à être aménagées en terrains à bâtir (filiale avec participation de 33,33 %) ; le rapport d'activité précise toutefois que la filiale est en liquidation amiable ;
- Société Axévie (filiale avec participation de 33,33 %), spécialisée dans la construction d'EHPAD.

La structuration de cet ensemble et la manière de conduire son activité a suscité de multiples critiques ces dernières années.

#### **B.— MODIFICATIONS APPORTÉES LORS DES PRÉCÉDENTS DÉBATS PARLEMENTAIRES**

Constatant la volonté des différents acteurs locaux concernés, de faire évoluer le groupe vers plus de normalité et de permettre à la SOGINORPA de devenir un bailleur de logement social institutionnel, les précédents débats parlementaires ont permis de :

– Modifier le 3° de l'article L. 302-5 du CCH pour remplacer dans le décompte des logements locatifs sociaux, les logements appartenant à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais par ceux appartenant à la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord-Pas-de-Calais (SOGINORPA).

Cela permet donc de **préciser que les logements détenus par l'EPINORPA appartiennent en fait à la SOGINORPA**. Le périmètre des logements locatifs sociaux pris en compte reste donc inchangé.

– Transformer au plus tard avant le 31 décembre 2016 la SOGINORPA en société anonyme (SA) HLM et ainsi l'inscrire dans le droit commun des organismes HLM de l'article L. 411-2 du CCH, au titre du service d'intérêt général qu'elle exerce déjà. La nouvelle SA HLM sera soumise aux règles de ce code et pourra bénéficier des aides financières et du régime fiscal lié aux organismes HLM. La SA HLM ne pourra pas détenir de participation dans des filiales privées, respectant ainsi les principes du service d'intérêt général.

Le nouveau projet de loi n'a pas modifié le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée à l'issue de la commission mixte paritaire.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 11 sans modification.*

### *Article 12*

#### **Typologie des logements dans la réalisation de logements sociaux pour les communes en état de carence**

Au cours du précédent débat parlementaire, cet article a été introduit à l'initiative du Sénat dans le but de renforcer les obligations de construction de logement social dans les communes frappées d'un constat de carence.

Le prononcé d'un arrêté de carence sanctionne un manquement des communes au regard de leurs obligations découlant de la loi SRU, sur le fondement du non-respect de leurs engagements de rattrapage. Cette décision n'est pas automatique mais résulte de la prise en compte d'un certain nombre de facteurs parmi lesquels des difficultés particulières dans la réalisation des programmes de logements sociaux, un déséquilibre dans le type de logements sociaux produits, *etc.* (*se reporter au commentaire de l'article 16*).

Dès son origine, la loi de solidarité et de renouvellement urbains a mis en place un processus d'incitation des communes à produire du logement social, ponctué par différentes étapes : réalisation d'un inventaire des logements produits ; en cas de retard dans l'objectif de réalisation de logement social, mise en place d'engagements triennaux ; en cas de prononcé d'un constat de carence, transfert de l'exercice du droit de préemption urbain au préfet, *etc.* Dans le prolongement de ce processus, il est apparu utile de ne pas exonérer les communes faisant l'objet d'un constat de carence de leurs obligations en matière de logement social. Dans cette perspective, le dispositif introduit impose à ces communes que toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements comporte au moins 30 % de logements locatifs sociaux, au sens de l'article L. 302 - 5 du CCH. Dans le même temps, le préfet se voit donner la possibilité, en fonction des circonstances locales et sur sollicitation de la commune, de surseoir à son application.

Au cours des précédents débats, ce dispositif a été aménagé de la manière suivante :

– la taille des opérations concernées a été précisée (plus de 12 logements ou concernant une surface de plancher de plus de 800 m<sup>2</sup>) afin d'éviter un risque éventuel de contournement de cette obligation nouvelle ;

– la portée de cette obligation nouvelle a été renforcée dans la mesure où le seuil de 30 % de logements locatifs sociaux exclut les logements financés par PLS. Toutefois, seules les opérations de logements familiaux sont visées afin de

ne pas porter préjudice à la réalisation d'opérations de logements portant sur des structures pour personnes âgées ou en situation de handicap ou aux logements pour étudiants, majoritairement financées par un recours au PLS.

Le présent projet de loi encadre plus précisément le pouvoir d'appréciation du préfet en précisant qu'il tient compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération, pour déroger à l'obligation de prévoir 30 % de logements locatifs sociaux dans les opérations de taille significative.

Votre rapporteure se félicite de l'ensemble de ces dispositions visant à garantir l'effectivité de la mixité sociale dans les communes en situation de carence.

\*

\* \*

*La Commission examine les amendements identiques CE 47 de M. François de Mazières et CE 75 de M. Benoist Apparu, tendant à supprimer l'article.*

**M. François de Mazières.** En cas de carence, l'article 12 impose aux communes de réaliser, dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % de logements locatifs sociaux parmi les logements familiaux, hors logements financés avec un prêt locatif social (PLS).

Ce système très pervers va freiner la construction. Les communes cumuleront alors les handicaps : non seulement la part de logements sociaux qu'elles devront réaliser passera de 25 à 30 %, mais elles ne pourront plus avoir recours au PLS. Dans les zones où le prix du foncier est très élevé, elles risquent de ne plus trouver d'opérateurs.

En outre, vous avez modifié la rédaction du texte par rapport au précédent projet de loi : il est désormais question de « logements familiaux ». Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

Mes amendements suivants, CE 48, CE 50 et CE 49, qui sont des amendements de repli, ont le même objet.

**M. Benoist Apparu.** Je suis surpris que Mme la ministre présente une disposition qui va à l'encontre de la densification urbaine.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable sur ces deux amendements de suppression de l'article, tout comme sur les amendements suivants de M. de Mazières.

S'agissant de cet article, le présent projet de loi est identique au précédent, tel qu'il était issu de la commission mixte paritaire. Le recours au PLS

n'est exclu que pour les logements familiaux. Les communes peuvent donc, dans les opérations en question, utiliser le PLS pour financer des logements étudiants ou seniors, si elles ont des besoins dans ce domaine.

**Mme la ministre.** Même avis que Mme la rapporteure.

Les dispositions de l'article 12 ne font nullement obstacle à la réalisation d'opérations équilibrées. De nombreux exemples le montrent, y compris dans de grandes métropoles. Il peut être utile à des villes compactes de promouvoir une densité modérée.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle rejette successivement, suivant l'avis défavorable de la rapporteure, les amendements CE 48, CE 50 et CE 49 de M. François de Mazières.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 19 de M. Lionel Tardy et CE 62 de M. François de Mazières.*

**M. Lionel Tardy.** Le texte censuré par le Conseil constitutionnel prévoyait que le préfet pouvait accorder des dérogations en fonction du contexte local. Dans le présent texte, le « contexte local » a été remplacé par « la typologie des logements situés à proximité de l'opération ». Il est dommage de perdre ainsi en souplesse : le préfet est le mieux à même de juger si une dérogation s'impose ou non. Je propose donc de revenir à la rédaction initiale.

**M. François de Mazières.** Même argumentation.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

Le texte permet, au contraire, de préciser ce qu'on entend par contexte local. Il est utile que les préfets examinent la situation alentour pour éviter l'absence ou, à l'inverse, la trop grande concentration de logements sociaux dans une zone donnée. Cette disposition va dans le sens de la mixité sociale, qui est l'objectif même du présent projet de loi.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

Cette disposition a été rajoutée à l'issue d'un échange avec le Conseil d'État. Le texte risquait d'être censuré par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative : il revient au législateur d'encadrer le pouvoir d'appréciation du préfet.

*Les amendements CE 19 et CE 62 sont retirés.*

*La Commission adopte l'article 12 sans modification.*

### *Article 13*

(article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Obligations de déclaration d'inventaire des logements sociaux**

L'article 13 intègre les obligations de déclaration d'inventaire du parc locatif social des propriétaires de logements sur les communes relevant d'un EPCI.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article L. 302-6 du CCH instaure l'obligation pour les personnes morales de fournir aux préfets, chaque année, **un inventaire des logements sociaux** dont elles sont propriétaires ou gestionnaires dans toutes les communes de l'agglomération. Le contenu de cet inventaire est fixé par décret en Conseil d'État (codifié à l'article R. 302-14).

Cette disposition implique que les communes sortant du champ de l'article L. 302-5 (communes de moins de 1 500 habitants en Île-de-France, communes de moins de 3 500 habitants dans les autres régions, communes comportant plus de 20 % de logements locatifs sociaux) mais comprises dans des agglomérations qui y rentrent elles-mêmes, sont bien dans le champ de l'inventaire. L'obligation ainsi faite aux bailleurs personnes morales permet aux préfets de disposer d'un inventaire couvrant l'ensemble de l'agglomération.

Le **défaut de production** de l'inventaire, ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une **amende de 1 500 €**.

Chaque année, le préfet communique à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5 les inventaires la concernant, assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins de 20 % des résidences principales de la commune.

La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations. Après examen de ces observations, le préfet notifie à cette dernière le nombre de logements sociaux retenus pour l'application du mécanisme de solidarité institué par la loi SRU (article L. 302-5).

#### **B.— LE CONTENU DU PROJET DE LOI**

L'article 13 modifie l'article L. 302-6 dans le but d'intégrer les obligations de déclaration d'inventaire du parc locatif des propriétaires de logements sociaux sur les communes relevant d'un EPCI à fiscalité propre.

Il ajuste aussi sa rédaction à la mise en place de deux taux distincts de logements sociaux, l'un de 25 % pour les communes où le marché immobilier est

tendu, l'autre de 20 % pour les communes où la production supplémentaire de logements n'est pas nécessaire, en vertu de l'article L. 302-5 modifié.

### C.—MODIFICATIONS APPORTÉES LORS DES PRÉCÉDENTS DÉBATS PARLEMENTAIRES

**Celles-ci visaient à tenir compte non seulement de l'évolution du nombre de logements locatifs sociaux mais également de leur typologie.**

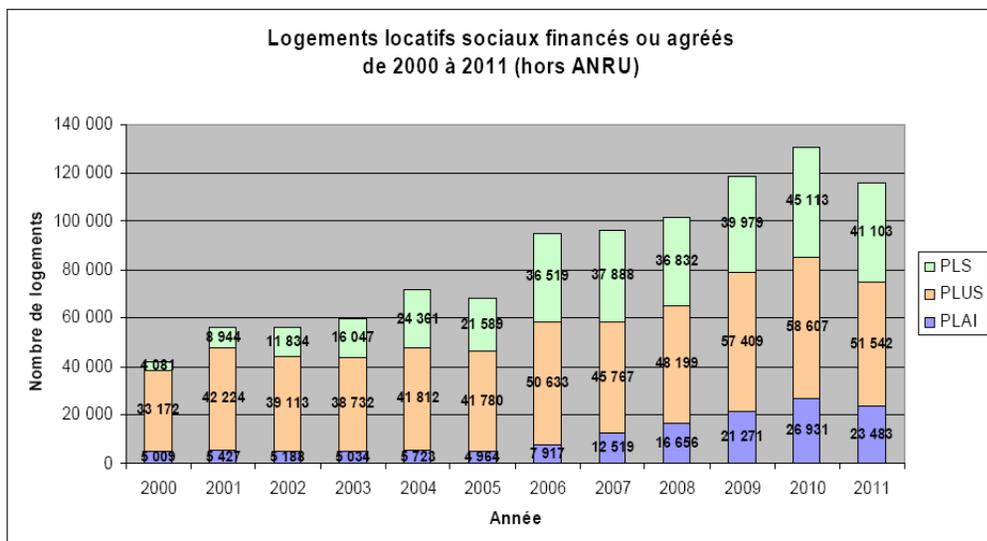
En effet, l'évolution de la typologie des logements locatifs sociaux financés depuis 2002 doit conduire à relativiser l'accélération du rythme de leur construction.

Entre 2002 et 2011, on est certes passé, hors opérations ANRU, de 56 135 à 116 128 logements locatifs sociaux financés ou agréés par an. Cependant :

– 48,8 % de cette augmentation est imputable aux prêts locatifs sociaux PLS ;

– Le taux de PLS financés est passé de 21,1 % à 65,4 % sur la période.

On peut donc en conclure que l'accélération du rythme de construction de logements locatifs sociaux n'a pas concerné en priorité les logements locatifs très sociaux, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous :



Source : Ministère de l'égalité des territoires et du logement

L'inventaire prévu à l'article L. 302-6 du CCH et le répertoire de données relatives aux logements du parc locatif social prévu par l'article 112 de la

circulaire du 28 mai 2009 relative à la loi n° 2009-523 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion renvoient seulement à un décret en Conseil d'État la liste des informations transmises – à l'exception de la localisation des logements sociaux décomptés s'agissant de l'inventaire.

**Votre rapporteure avait précédemment proposé un amendement établissant que la référence au mode de financement des logements sociaux depuis 2002 fasse partie des éléments demandés dans un inventaire complémentaire.**

Le nouveau projet de loi n'a pas modifié le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée à l'issue de la commission mixte paritaire. Celle-ci avait intégré la référence aux villes champignons, introduites à l'article 10.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 13 sans modification.*

#### *Article 14*

(article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation)

### **Calcul et affectation du prélèvement annuel sur les ressources fiscales des communes**

L'article 14 modifie le calcul et l'affectation du prélèvement annuel sur les ressources des communes, institué par l'article L. 302-7 du CCH en vue d'inciter ces dernières à atteindre l'objectif de 20 % de logements sociaux.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

Afin de rendre effective la réalisation de l'objectif de 20 % de logements sociaux dans les communes soumises à son article 55, la loi SRU a mis en place deux mécanismes incitatifs : le prélèvement annuel (article L. 302-7 du CCH) et la mise en carence (articles L. 302-8, L. 302-9-1 et L. 302-9-1-1 du même code).

#### **1. Principe et calcul du prélèvement annuel**

Les communes incluses dans le champ d'application de l'article L. 302-5 du CCH sont soumises à un prélèvement annuel sur leurs recettes fiscales tant qu'elles n'ont pas atteint l'objectif fixé par la loi. Ce prélèvement, défini à **l'article L. 302-7 du CCH**, correspond au nombre de logements sociaux manquants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, multiplié par 20 % du potentiel fiscal par habitant.

Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune et n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros.

Sont toutefois **exclues de ce prélèvement** :

– les **communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale** et sur le territoire desquelles on recense déjà 15 % de logements sociaux en résidence principale ;

– jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les **communes** soumises à l'article 55 de la loi SRU suite à la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, qui a élargi l'obligation d'atteindre 20 % de logements sociaux aux communes **appartenant à une intercommunalité**.

Le dispositif de ce prélèvement tient compte des actions engagées par les communes en vue de la réalisation de logements sociaux. **Peuvent ainsi venir en déduction du montant du prélèvement** :

– les dépenses exposées par les communes au titre de **subventions foncières** pour des opérations visant la production de logements sociaux locatifs, de travaux de viabilisation de terrains destinés ensuite à la création de tels logements ;

– les **moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale** estimée par le service des domaines ;

– la **création d'emplacement d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage**.

Si le **montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l'année suivante**. Dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, ces dépenses sont déductibles les années suivantes au *pro rata* du nombre de logements locatifs sociaux qu'elles permettent de réaliser au regard des obligations triennales définies à l'article L. 302-8.

La loi SRU a mis en place une approche innovante dans la mesure où le **versement de ce prélèvement ne dispense pas les communes de prendre des engagements** en matière de réalisation de logements sociaux. Elles doivent en effet adopter un plan de rattrapage comportant des objectifs de construction de logements sociaux déterminés par période de trois ans, chaque période faisant l'objet d'un bilan triennal.

## 2. Modalités d'affectation du prélèvement

Les modalités d'affectation du prélèvement annuel sur les ressources des communes n'ayant pas atteint l'objectif de 20 % de logements sociaux distinguent **trois cas** de figure :

- Si la **commune appartient à un EPCI compétent en matière de réserves foncières et quand cet EPCI est doté d'un programme local de l'habitat (PLH), le prélèvement est versé à cet établissement** qui les affecte à des acquisitions foncières et immobilières en vue de réaliser des logements locatifs sociaux ou à des opérations de renouvellement et de requalification urbains ;

- A défaut, hors de la région Ile-de-France, si la commune appartient à un établissement public foncier (EPF) local, la somme correspondante est versée à cet établissement ;

- Lorsqu'il n'existe pas d'établissement public foncier local, le produit du prélèvement est versé à un fonds d'aménagement urbain (FAU), institué dans chaque région, destiné aux communes et aux EPCI pour mener des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Dans les DOM, il est versé aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) prévus à l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme.

### B.— LE CONTENU DU PROJET DE LOI

L'article 14 du projet de loi modifie l'article L. 302-7 du CCH relatif au calcul et à l'affectation du prélèvement.

#### 1. Des modalités de calcul aménagées

**L'article 14 adapte le mode de calcul du prélèvement à la mise en place de deux taux** de logements sociaux – 20 et 25 % – pour la réalisation de l'objectif de mixité sociale posé à l'article L. 302-5 révisé du CCH. Le prélèvement correspond ainsi au nombre de logements sociaux manquants par rapport à l'un des deux taux, en fonction de la situation du parc de logements dans la commune concernée, multiplié par 20 % du potentiel fiscal par habitant. La définition du prélèvement reste donc inchangée.

**Il augmente le seuil en dessous duquel le prélèvement n'est pas appliqué** compte tenu des coûts de gestion, en le faisant passer de 3 811,23 euros à 4 000 euros.

**Il ajoute aux dépenses déductibles du prélèvement les travaux de dépollution** des terrains appartenant à la commune et mis ultérieurement par elle à disposition de maîtres d'ouvrages par bail emphytéotique, bail à construction ou

bail à réhabilitation dans la mesure où ces travaux sont effectivement destinés à la construction de logements locatifs sociaux.

## **2. Une affectation modifiée en vue de renforcer l'action des établissements publics fonciers**

Le projet de loi maintient le principe du reversement du prélèvement aux bénéficiaires locaux afin de contribuer à la réalisation de logements locatifs sociaux. Toutefois, à l'exception des EPCI délégataires des aides à la pierre, **les EPCI ne sont plus destinataires des prélèvements.**

L'article 14 prévoit ainsi que le prélèvement est attribué à un EPCI ayant conclu une convention avec l'État, dans les conditions fixées par l'alinéa 2 de l'article L. 301-5-1 du CCH, si la commune en est membre. Aux termes de cet article, la convention de délégation permet à l'établissement d'adapter, dans des limites fixées par décret en Conseil d'État, les conditions d'octroi des aides à la pierre de l'État au marché local.

Dans le but d'encourager la mise en place d'une véritable politique de réserve foncière, le projet de loi prévoit que le reversement des prélèvements bénéficie prioritairement aux établissements publics fonciers locaux et d'État. Le 8<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 302-7 dispose que, si la commune soumise à prélèvement n'est pas membre d'un EPCI délégataire des aides à la pierre étatiques, le produit de ce prélèvement est reversé - hors Île-de-France - à un établissement public foncier local (EPFL). L'article 14 du projet de loi ajoute qu'à défaut, ce produit est versé à l'établissement public foncier d'État compétent sur le périmètre communal.

En l'absence de tels établissements, comme c'est prévu dans l'actuel article L. 302-7 du CCH (voir *supra*), le produit du prélèvement est affecté à un fonds d'aménagement urbain (FAU) ou, dans les DOM, aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).

Il s'agit ainsi de renforcer les moyens d'action des établissements publics fonciers, locaux comme ceux de l'État, afin de bénéficier de leurs compétences dans le domaine de la gestion du foncier mais aussi d'un périmètre d'intervention mieux adapté aux enjeux de la pénurie de logements sociaux dans certains territoires.

**MODIFICATION DE L'ORDRE DES BÉNÉFICIAIRES DU PRÉLÈVEMENT SUR LES RESSOURCES  
FISCALES DES COMMUNES SOUMISES À L'ARTICLE 55**

<b>Ordre actuel des bénéficiaires</b>	<b>Ordre des bénéficiaires prévu par l'article 6 du présent projet de loi</b>
EPCI à fiscalité propre doté d'un PLH et compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux	EPCI à fiscalité propre délégataire des aides à la pierre
Établissement public foncier local (hors Île-de-France)	Établissement public foncier local (hors Île-de-France)
Fonds d'aménagement urbain ou, dans les départements d'outre-mer, Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)	Fonds d'aménagement urbain ou, dans les départements d'outre-mer, Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)

En contrepartie, les établissements bénéficiaires de ces reversements (EPCI délégataires des aides à la pierre et établissements publics fonciers) devront établir un compte rendu annuel sur l'utilisation des prélèvements dont ils auront été destinataires ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées.

**3. Les conséquences sur le prélèvement du relèvement du seuil  
de 20 % à 25 %**

En 2012, sur **927 communes métropolitaines soumises à l'article 55 de la loi SRU, 699 ont été soumises au prélèvement et 354 ont été effectivement prélevées.** 273 communes soumises à l'article 55 n'ont pas été prélevées, notamment car elles ont réalisé des dépenses en faveur du logement social dont le montant a couvert le prélèvement.

**Le montant du prélèvement net a, quant à lui, atteint 23,6 millions d'euros en 2012, en diminution de près de 23 % par rapport à 2010.** Cette somme a été très majoritairement – à hauteur de 73 % - reversée aux EPCI à fiscalité propre dotés d'un PLH et compétents pour effectuer des réserves foncières.

**Le relèvement à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux devrait automatiquement conduire à une augmentation du montant du prélèvement qui, d'après les estimations communiquées par le Gouvernement, devrait plus que doubler en 2014** et être très majoritairement reversé aux EPCI délégataires des aides à la pierre et aux établissements publics fonciers d'État.

	Montant du prélèvement net estimé	Montant reversé aux bénéficiaires				
		EPCI délégataire	EPF local	EPF d'État	FAU FRAFU	Fonds national
<b>Année 2013</b> Seuil de logements sociaux à 20 %	24 M€	7,2 M€	1,5 M€	9,3 M€	1,7 M€	4 M€
<b>Année 2014</b> Seuil de logements sociaux à 25 % pour les communes en zones « tendues », à 20 % pour les autres communes	62,8 M€	20,2 M€	2,8 M€	24,4 M€	3,8 M€	8,6 M€
<b>Année 2015</b> Seuil de logements sociaux à 25 % pour les communes en zones « tendues », à 20 % pour les autres communes	60,5 M€	19,2 M€	3 M€	18,8 M€	3,8 M€	15,7 M€

Source : Étude d'impact annexée au projet de loi, p. 61

## C.— LES MODIFICATIONS APPORTÉES LORS DES PRÉCÉDENTS DÉBATS PARLEMENTAIRES

### 1. Ajout des fouilles archéologiques

Le Sénat avait précédemment adopté en séance un amendement de Mme Valérie Létard et du groupe de l'union centriste et républicaine visant à ajouter les coûts liés aux fouilles archéologiques à la liste des dépenses déductibles du prélèvement.

En effet, on peut considérer que lorsque le sous-sol d'une opération immobilière justifie le lancement d'un chantier de fouilles archéologiques, les communes n'en maîtrisent ni la durée, ni le coût. Il est donc logique que ces coûts - quand ils impactent la construction d'un programme de logements sociaux - soient déductibles, de la même manière que ceux liés à la dépollution.

### 2. Allongement à deux ans des dépenses déductibles

Le Sénat avait également adopté en séance un amendement de MM. Dallier et Dominati visant à **prolonger d'une année supplémentaire la possibilité de déduire du prélèvement les dépenses engagées pour la réalisation d'un programme de logements locatifs sociaux.**

Actuellement, les dépenses engagées par une commune pour la réalisation d'un programme de logements locatifs sociaux sont déductibles du prélèvement payé par cette commune l'année n et l'année n+1 si les frais engagés sont

supérieurs au prélèvement d'une année. Dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, ces dépenses sont déductibles les années suivantes au *prorata* du nombre de logements locatifs sociaux qu'elles permettent de réaliser au regard des obligations triennales définies à l'article L. 302-8.

Cette mesure permet aux communes qui s'engagent dans des opérations pluriannuelles de mieux supporter le coût financier de ces programmes.

Le nouveau projet de loi n'a pas modifié le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée à l'issue de la commission mixte paritaire.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 52 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Les communes réalisent des efforts considérables pour entretenir leur parc de logements locatifs sociaux. À ce titre, elles subventionnent différents types de travaux afin d'améliorer le confort et la qualité de ces logements. Ces efforts ne doivent pas pénaliser les communes qui ne réalisent pas assez de nouveaux logements locatifs sociaux, comme les y oblige l'article 55 de la loi SRU.

Toutefois, le législateur a évité l'écueil de la sanction financière *a priori* et a introduit un système positif d'exemption des pénalités pour les communes qui entreprennent réellement des efforts en utilisant le mécanisme des dépenses déductibles.

Je propose d'intégrer dans ces dépenses déductibles le montant des éventuels travaux de rénovation ou d'amélioration des logements du parc locatif social en matière environnementale.

Cet amendement important répond à une préoccupation que vous avez souvent exprimée, madame la ministre : les logements sociaux doivent également respecter les normes environnementales. Beaucoup reste à faire en ce domaine.

**Mme la rapporteure.** L'intégration aux dépenses déductibles des frais engagés par les communes pour rénover leur parc de logements peut paraître pertinente. Néanmoins, il convient de ne pas opposer la rénovation des logements existants et la construction d'une offre nouvelle. Une commune qui fait la preuve de sa bonne foi et de sa bonne volonté en améliorant la qualité de vie dans son parc existant, qu'il soit privé ou public, n'est pas dispensée pour autant de réaliser, avec l'État, les investissements nécessaires à la construction de logements sociaux nouveaux, afin de répondre à la demande.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable. Ce sont en effet deux questions distinctes.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements identiques CE 29 de M. Bernard Reynès et CE 53 de M. François de Mazières.*

**M. Lionel Tardy.** L'amendement CE 29 tend à supprimer l'alinéa 6, qui modifie l'alinéa 7 de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant adopté récemment leur programme local de l'habitat (PLH) remplissent aujourd'hui les critères pour se voir affecter le prélèvement que subissent les communes carencées. Avec la modification envisagée, ce ne sera plus le cas : les EPCI devront désormais avoir conclu une convention de délégation des aides à la pierre.

Or, le préfet est libre d'accepter ou de refuser cette convention. Dès lors, certains EPCI n'auraient plus la garantie absolue de se voir affecter le prélèvement sur les communes carencées, alors que leur PLH a pourtant été validé par les services de l'État.

**M. François de Mazières.** Même argumentation.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette par un seul vote les amendements.*

*Puis elle adopte l'article 14 sans modification.*

#### *Article 15*

(article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation)

### **Rythme de rattrapage et inscription d'une échéance de mixité sociale à 2025**

#### **Typologie des logements dans la réalisation de logements sociaux**

Cet article fixe à 2025 l'échéance de mixité sociale et renforce le rythme de rattrapage de cet objectif. Il limite par ailleurs la part de logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et impose un plancher de logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans l'objectif de réalisation de logements sociaux, prévu sur la période triennale.

## A.— LE DROIT EN VIGUEUR

En cas de non réalisation de son objectif de logements sociaux, une commune soumise à l'article 55 de la loi SRU subit un prélèvement sur ses ressources fiscales tant qu'elle ne l'a pas atteint. Elle doit, par ailleurs, s'engager dans un programme de rattrapage.

**L'article L. 302-8 du CCH** impose ainsi aux communes déficitaires une obligation de réaliser des logements sociaux sous forme d'un programme triennal, obligation fixée en proportion (15 %) de l'écart entre l'objectif visé et le nombre de logements sociaux effectifs. Ces communes doivent, en outre, s'assurer que le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne soit pas inférieur à 30 % de la totalité des logements réalisés au cours de la période précédente.

Ce système conduit à un rattrapage théorique du déficit de logements sociaux en vingt ans<sup>(1)</sup>. Toutefois, les objectifs sont réévalués à chaque période afin de tenir compte de l'évolution du parc des résidences principales et, plus particulièrement, des logements sociaux.

Lorsque la commune appartient à un EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat (PLH), il revient à cet établissement de fixer l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune. Le PLH peut ainsi décider la réalisation de logements sociaux dans une commune de moins de 3 500 habitants (hors Ile-de-France) ou dans une commune qui en compte plus de 20 %, si elles sont membres de la structure intercommunale. Toutefois, les communes non soumises à prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord. L'objectif comptabilisé au niveau de l'ensemble des communes ne peut être inférieur à la somme théorique des logements sociaux à construire pour que chaque commune soumise à un prélèvement atteigne le taux de 20 %.

À défaut d'appartenir à une structure intercommunale, la commune doit adopter un plan triennal de rattrapage. A Paris, Lyon et Marseille, le plan local de l'habitat doit fixer des objectifs par arrondissement afin de garantir une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 302-8, les PLH précisent l'échéancier annuel et les conditions de réalisation des logements sociaux (constructions neuves ou acquisition de bâtiments existants) par période triennale. À défaut de PLH adopté, la commune prend les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation de logements locatifs sociaux afin d'atteindre le pourcentage minimal de 20 % de logements sociaux. Les périodes triennales débutent le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

---

(1) Jean-Philippe Brouant, *La loi SRU et l'habitat*, AJDA 2001 p. 56.

## **B.— L'INSCRIPTION D'UNE ÉCHÉANCE DE MIXITÉ SOCIALE À 2025**

### **1. Un rythme de rattrapage précisé**

Le **1° de l'article 15** modifie l'article L. 302-8 du CCH et fixe au plus tard à la fin de l'année 2025 l'échéance pour atteindre le taux de logements sociaux applicable, selon le cas <sup>(1)</sup>, à la commune conformément à l'article L. 302-5.

Dans la mesure où l'augmentation parallèle des résidences principales conduit à réévaluer en chaque début de période triennale le nombre de logements sociaux nécessaires et où une échéance de rattrapage est désormais fixée, un nouveau dispositif est institué reposant sur des objectifs minimaux de réalisation par période triennale. Le **5° de l'article 15** fixe ainsi des taux de rattrapage intermédiaires pour les quatre périodes triennales à venir <sup>(2)</sup>. L'objectif de rattrapage de la prochaine période triennale devra ainsi permettre de résorber un quart du déficit de logements sociaux constaté en 2013, celle de la période suivante un tiers du déficit constaté en 2016, celle de la troisième période la moitié du déficit constaté en 2019 et celle de la dernière période la totalité du déficit constaté en 2022.

### **2. La mixité sociale passe par le respect d'une typologie des logements sociaux**

Dans le but d'éviter le contournement de l'obligation de mixité sociale, il importe de s'assurer de la construction de logements sociaux de tous types, en mettant l'accent sur ceux destinés aux ménages les plus modestes.

Les logements sociaux se répartissent en trois catégories en fonction des financements nécessaires à leur construction. Selon le financement de départ, le logement de départ s'adresse à des personnes plus ou moins favorisées en termes de revenus et le loyer de sortie est plus ou moins élevé :

- le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) est destiné aux personnes en situation de grande précarité ;

- le prêt locatif à usage social (PLUS) est le principal dispositif de financement du logement social ;

- le prêt locatif social (PLS) <sup>(3)</sup> finance des logements sociaux de type intermédiaire, destinés notamment aux classes moyennes.

---

*(1) 25 % ou 20 % pour les communes dont le parc existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire ou pour les villes dites « champignon ».*

*(2) La cinquième période triennale couvre la période 2014 – 2016, la sixième 2017 – 2019, la septième 2020 – 2022 et la huitième 2023 – 2025.*

*(3) Pour les logements financés en PLS, les plafonds de ressources applicables aux ménages candidats sont égaux à ceux du PLUS majoré de 30 %.*

Si le rythme de construction de logements sociaux a progressé au cours de ces dernières années (115 889 logements locatifs sociaux fin 2011 <sup>(1)</sup>), on constate que cette progression repose majoritairement sur les logements financés par PLS. Or, si six Français sur dix ont des revenus les rendant éligibles au logement social, seulement 10 % de ces 60 % ont des revenus leur permettant d'accéder à un logement financé par PLS. En outre, la part de logements sociaux financés en PLAI reste proportionnellement faible alors même que les ménages les plus modestes se trouvent confrontés à des difficultés croissantes pour se loger (*se reporter au commentaire de l'article 10*).

Afin de tenir compte de cette évolution, le **3<sup>o</sup> de l'article 15** prévoit que la mesure de l'atteinte des objectifs de production de logements locatifs sociaux tient compte du respect de la typologie des logements sociaux prévus par le programme local de l'habitat (PLH). Depuis l'adoption de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite « loi MOLLE », le PLH doit en effet inclure « *la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale* » (article L. 302-1 du CCH).

Introduire la prise en compte de cette typologie dans l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux constitue une avancée importante. Initialement, cette prise en compte s'accompagnait d'une obligation nouvelle, imposée aux communes ne disposant pas de PLH, de garantir que la part de logements financés en prêts locatifs sociaux (PLS) ne puisse être supérieure à 50 % des logements locatifs sociaux à produire. La portée de cette obligation a été précisée au cours des précédents débats parlementaires.

### **C.— LES PRINCIPAUX APPORTS DES PRÉCÉDENTS TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

▪ En premier lieu, à l'initiative du Sénat, la portée de cette obligation avait été affinée en substituant à ce plafond de 50 % :

– un plafond plus restrictif de 30 % de logements sociaux financés par PLS ;

– un plancher nouveau de logements financés en PLAI d'au moins 30 %.

Cette disposition avait été complétée par l'obligation d'une part de logements financés en PLS ne pouvant excéder 20 % dans les communes non couvertes par un PLH et dans lesquelles la part de logements locatifs sociaux est inférieure à 10 % des résidences principales.

---

(1) Ministère de l'égalité des territoires et du logement, Bilan des logements aidés – année 2011 (hors DOM).

Cet encadrement vise, dans un contexte de crise aiguë du logement dans certaines zones tendues, à s'assurer que certaines communes ne cherchent pas – comme c'est le cas aujourd'hui – à détourner l'esprit de la loi et son exigence de mixité sociale, en privilégiant exclusivement la construction de logements sociaux de type intermédiaire.

▪ En second lieu, à l'initiative de votre rapporteure, cette règle avait été étendue aux PLH qui entreront en vigueur après la promulgation de la présente loi. Tel qu'il a été initialement conçu, l'encadrement par un plafond de 30 % de logements en PLS et un plancher de 30 % de logements en PLAI se limitait aux communes qui ne sont pas couvertes par un PLH, soit 17 % des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU. Or, rien ne garantit que les PLH soient conformes à l'esprit d'encadrement et de mixité souhaité. C'est la raison pour laquelle votre rapporteure a proposé d'étendre les obligations d'un plancher de logements de type PLAI et d'un plafond de logements de type PLS aux PLH qui entreront en vigueur au début de la cinquième période triennale, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2014. En outre, les PLH adoptés avant la promulgation de la présente loi pourront être adaptés, selon la procédure de modification prévue à l'article L. 302-4, jusqu'au 31 décembre 2015. Les collectivités pourront ainsi mettre en conformité leur PLH avec le projet de loi selon la simple procédure de modification. Dans la mesure où cette dernière disposition est de nature transitoire, elle a été déplacée à l'article 28 du présent projet de loi.

En définitive, ces dispositions s'inscrivent dans la logique d'un projet de loi qui rendra nécessaire une adaptation des PLH pour introduire une éventuelle augmentation du seuil de logements sociaux en fonction de la situation de la commune, de la prise en compte du rythme de rattrapage pour respecter l'échéance de 2025, *etc.*

Ce dispositif, enrichi de manière substantielle par les précédents travaux parlementaires, est repris dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 71 de M. François de Mazières, tendant à supprimer l'article.*

**M. François de Mazières.** Les modalités de rattrapage pour atteindre les taux fixés par la loi en matière de construction de logements sociaux sont très exigeantes. Le rythme en est considérablement accéléré. Par souci de réalisme, nous demandons que cet article soit supprimé.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

Nous avons longuement débattu des modalités de passage du taux de logements sociaux de 20 à 25 %. La proposition demeure raisonnable et équilibrée. Les efforts demandés sont réalisables.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CE 30 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** Intégrer les logements en accession sociale à la propriété au dispositif prévu à l'article 15 inciterait les communes et EPCI à réaliser de tels logements. Cela offrirait la possibilité aux ménages modestes d'accéder à la propriété.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CE 43 de M. Jean-Christophe Fromantin.*

**M. Jean-Christophe Fromantin.** Dans le cadre de la réflexion sur les métropoles ou sur l'acte III de la décentralisation, nous recherchons l'échelle la plus efficace pour la conduite de certaines politiques publiques. Mon amendement va dans le même sens : en matière de logement social, nous devrions pouvoir raisonner à l'échelle des bassins de vie, qui ont d'ailleurs évolué depuis l'adoption de la loi SRU. Notamment pour les communes où la loi est difficilement applicable, l'objectif de réalisation des logements sociaux serait apprécié à l'échelle du bassin de vie. C'est, par exemple, le cas à Paris, où les arrondissements ne sont pas tous soumis aux mêmes contraintes.

En outre, lorsqu'une commune cherche à tout prix à construire, elle est parfois amenée à consacrer des moyens importants à l'acquisition du foncier au détriment de la réalisation d'un certain volume de logements. Cet amendement permettrait donc également d'optimiser l'utilisation des moyens en élargissant le cadre d'action.

**Mme Annick Lepetit.** Plusieurs collègues franciliens prennent Paris pour exemple. Or, les arrondissements parisiens ne sont pas, je le rappelle, des communes. En matière de construction et d'aménagement, ils sont certes consultés pour avis – d'ailleurs davantage que dans les années 1990 –, mais cette politique demeure la compétence de la ville de Paris. Le taux de logement social est apprécié sur l'ensemble de la commune. Cela ne nous empêche pas d'identifier les arrondissements où le taux de logements sociaux est plus faible – nous continuerons d'ailleurs à le faire. Cependant, sur le plan légal, la commune de Paris est seule comptable et redevable.

**M. Jean-Christophe Fromantin.** Vous avez raison sur le plan juridique. Néanmoins, la carte du logement social à Paris n'est pas homogène. Or, cela ne tient pas à une quelconque absence de volonté politique de la part du maire de Paris, mais aux réalités : le potentiel de construction de logements sociaux n'est pas le même dans tous les arrondissements, compte tenu du bâti existant, du coût du foncier et de l'immobilier.

**Mme Annick Lepetit.** Cela tient aussi à une réalité sociologique et politique.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE 78 de M. Benoist Apparu.*

**M. Benoist Apparu.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 31 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** Cet amendement vise à ce que l'objectif de réalisation prévu à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation pour la cinquième période triennale de 2014 à 2016 soit ramené à 20 %, afin de laisser un délai réaliste aux communes et aux EPCI pour s'organiser.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CE 44 de M. Jean-Christophe Fromantin.*

**M. Jean-Christophe Fromantin.** Il s'agit d'une proposition importante, notamment pour l'avenir.

L'État demande à juste titre aux EPCI d'élaborer un PLH, pour disposer d'un schéma directeur cohérent et développer une politique de l'habitat à moyen ou long terme. Dans le cadre de ce PLH, les communes peuvent opter pour des logements de taille plus importante si leur politique est d'accompagner les familles, le cas échéant nombreuses. Or, le mode actuel de comptabilisation du nombre de logements sociaux, par période triennale, les incite plutôt, surtout

lorsqu'elles sont carencées et dans une situation contrainte, à privilégier des logements de surface réduite, pour ne pas se retrouver dans une situation de carence encore plus marquée et avoir à verser davantage de pénalités.

Je propose de comptabiliser le nombre de logements sociaux en tenant compte d'une unité-logement, qui serait fixée à 25 mètres carrés. Cette mesure porterait non pas sur le stock, mais sur le flux de nouveaux logements sociaux, pour ne pas avoir à revenir sur les décomptes déjà réalisés. Elle donnerait de la souplesse et permettrait de mieux faire coïncider les objectifs de la loi avec ceux des PLH.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable également.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE 39 de M. Michel Piron.*

**M. Lionel Tardy.** Le projet du Gouvernement de relever de 20 à 25 % le quota de logements sociaux dans les zones tendues est cohérent avec la réalité de la demande.

Toutefois, il est suggéré de mieux prendre en compte la diversité du logement social. Dans le projet initial du Gouvernement, les logements en location-accession étaient pris en compte dans le calcul du quota. Le Sénat est revenu sur cette disposition, excluant par là même les logements éligibles au prêt social de location-accession (PSLA), qui répondent pourtant aux besoins des ménages modestes.

Le présent amendement vise à comptabiliser les logements financés par un PSLA dans l'effort de construction triennal des communes qui ont déjà atteint un taux de 20 % de logements sociaux, uniquement pour la quote-part comprise entre 20 et 25 %.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 15 sans modification.*

### Article 16

(article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Majoration du prélèvement et son affectation à un fonds national**

L'article 16 prévoit notamment que, pour les communes en état de carence, le préfet peut, après avis de la commission départementale, fixer une majoration pouvant conduire au quintuplement du montant des prélèvements.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

En application des articles L. 302-9 et suivants du CCH, les communes soumises aux obligations de réalisation de logements sociaux sont tenues d'établir, tous les trois ans, un bilan portant sur le respect des engagements pris en application de l'article L. 302-8 du même code. Pour les communes n'ayant pas atteint la totalité de leur objectif de rattrapage, le préfet met en œuvre la procédure de constat de carence pouvant déboucher sur la prononciation de la carence (**article L. 302-9-1**).

Initialement, la loi SRU prévoyait la mise en œuvre d'un pouvoir de substitution de l'État en cas de carence de la commune. Dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a censuré, en raison de son automaticité, le mécanisme de sanction prévu. Le nouveau dispositif permet au préfet de tenir compte des circonstances locales avant de prononcer la carence, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat.

Sur la période 2008-2010, 197 communes ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral prononçant la carence, soit 54 % des communes n'ayant pas respecté leur objectif.

L'arrêté préfectoral constatant la carence a deux effets :

- d'une part, il offre au préfet la possibilité de majorer le prélèvement sur une période d'une à trois années. Le taux de la majoration ne peut être supérieur au rapport entre le nombre de logements réalisés et l'objectif total de logements.

Cette majoration peut être doublée par la commission départementale chargée d'examiner la situation de toutes les communes retardataires (*se reporter au commentaire de l'article 18 du projet de loi*). Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune affectée.

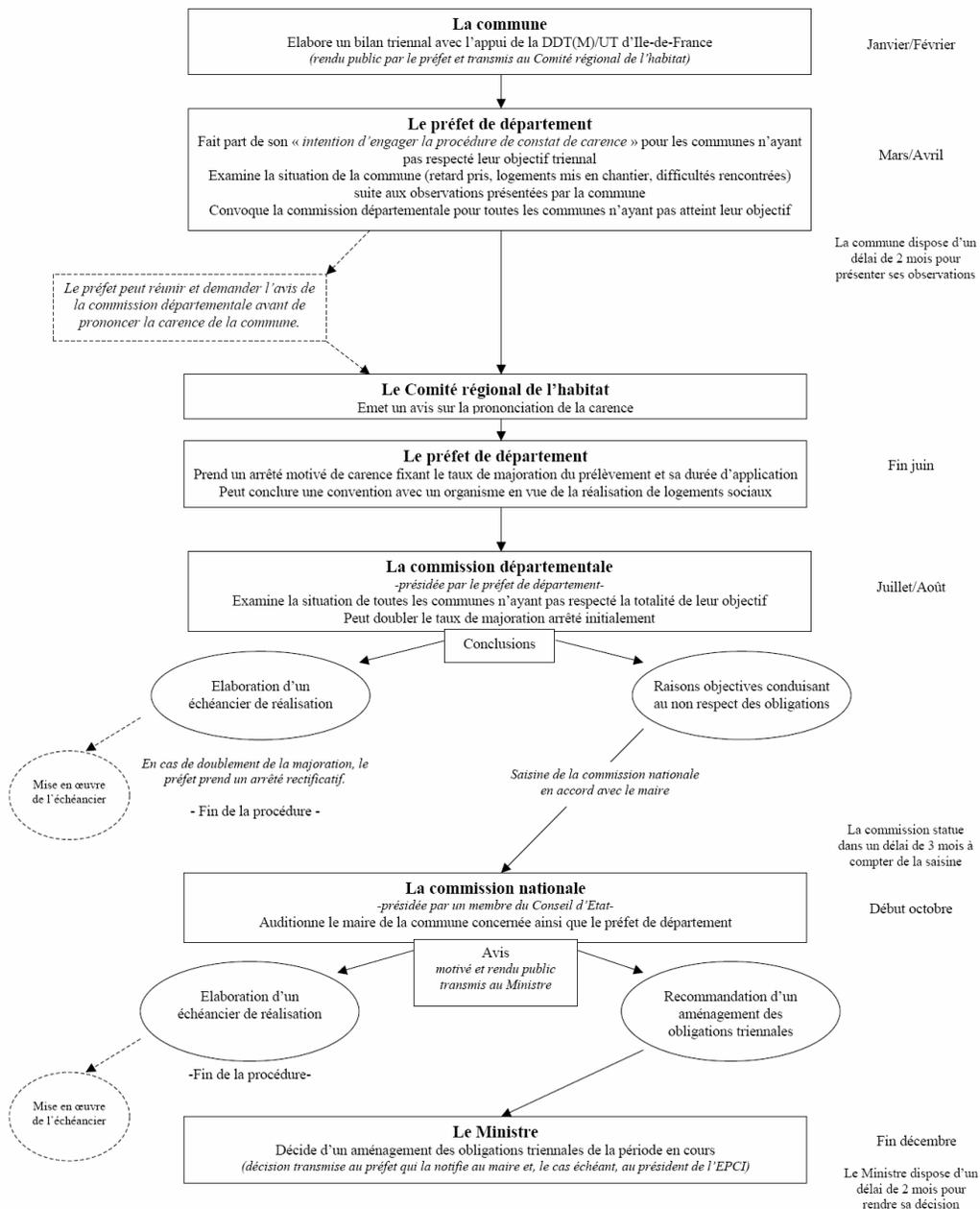
L'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour plus de 90 % des communes. **Sur la période 2008 – 2010, 364 communes n'ont pas respecté leur objectif de rattrapage. Sur ces 364 communes, 197 ont fait l'objet d'un constat de carence.** L'étude d'impact précise que, sur les 197 arrêtés préfectoraux de carence, 137 arrêtés ont fixé un taux de majoration maximal et 33 arrêtés un taux de majoration réduit. Seuls 9 arrêtés ont fixé un taux de

majoration doublé par les commissions départementales. Enfin, seules 18 communes sur 197 ont été exonérées pour des raisons objectives (recours, *etc.*). Votre rapporteure insiste sur le fait qu'il s'agit là de sanctionner non pas la non-réalisation du pourcentage de logements sociaux fixé par la loi SRU, sur le territoire d'une commune donnée, mais l'absence de volonté de remplir les objectifs triennaux définis pour rattraper le retard de production de logement social constaté.

▪ d'autre part, l'arrêté permet au préfet d'agir et de paralyser certaines compétences communales. Ainsi, l'exercice du droit de préemption urbain est transféré au préfet pendant toute la durée d'application de l'arrêté de carence sur les terrains, bâtis ou non bâtis, affectés au logement (*se reporter au commentaire de l'article 20 du projet de loi*). Le préfet peut par ailleurs conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition de logements sociaux. Dans ce cas, la commune contribue au financement de ces logements et le maire délivre les permis de construire relevant de ces opérations au nom de l'État.

Le schéma ci-après, tiré de l'étude d'impact annexée au projet de loi, illustre les étapes de la mise en œuvre de la procédure de constat de carence :

Echéances/Délais



## **B.— DES SANCTIONS RENFORCÉES EN CAS DE MISE EN CARENCE**

L'article 16 du projet de loi modifie la procédure instituée par l'article L. 302-9-1 ainsi que ses répercussions sur les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence.

### **1. Le prononcé de la carence d'une commune défaillante**

L'article L. 302-9-1 dispose qu'il s'agit d'une faculté pour le préfet qui doit notamment prendre en compte dans sa décision les difficultés rencontrées, le cas échéant, par la commune, les projets de logements sociaux en cours de réalisation, *etc.*

Le 1° de l'article 16 complète cette disposition en incluant dans les critères à prendre en compte par le préfet, le respect de la typologie prévue par l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux (*se reporter au commentaire de l'article 15*). Il précise que ces mêmes critères sont pris en compte dans la décision de majoration du prélèvement, que le préfet peut prendre dans l'arrêté de mise en carence.

Il modifie également le rôle de la commission départementale mentionnée à l'article L. 302-9-1-1 (*se reporter au commentaire de l'article 20*). A l'heure actuelle, ces commissions peuvent doubler la majoration des prélèvements mais les derniers bilans triennaux ont montré que très peu de commissions recouraient à cette faculté. C'est la raison pour laquelle l'article 16 met fin au rôle coercitif des commissions départementales qui sont désormais uniquement chargées de formuler un avis sur la décision de majoration des prélèvements et de participer à la recherche de solutions en faveur de la réalisation de logements sociaux. Cette évolution accompagne un renforcement substantiel des pouvoirs du préfet en cas de mise en carence d'une commune.

### **2. Le renforcement des pouvoirs du préfet**

Conformément aux engagements du Président de la République, l'article 16 du projet de loi ouvre la possibilité au préfet de quintupler le prélèvement d'une commune faisant l'objet d'un arrêté de carence.

Le c) du 1° de l'article 16 supprime le plafonnement de la majoration au niveau du rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements et dispose que le prélèvement majoré peut désormais atteindre cinq fois le prélèvement annuel, prévu par l'article L. 302-7.

L'objectif est de renforcer les sanctions à l'égard des communes récalcitrantes afin d'assurer la réalisation d'efforts collectifs de production de logements sociaux ainsi que la mise en œuvre uniforme d'obligations auxquelles les communes sont soumises en vertu de la loi.

### 3. Une majoration ciblée du prélèvement

L'article L. 302-9-1 du CCH prévoit que le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

Le **d) du 1° de l'article 16** relève le plafond au-delà duquel le prélèvement majoré n'est pas appliqué à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement, pour les communes à fort potentiel fiscal par habitant (potentiel supérieur à 150 % du PFH médian pour les communes soumises à prélèvement). Initialement fixé à 10 % et abaissé à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement, ce relèvement du plafond est limité aux communes les plus aisées afin d'assurer la proportionnalité de la mesure.

D'après l'étude d'impact, seules 13 communes seraient concernées par un prélèvement brut supérieur à 5 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement, ce qui représenterait 1 % des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, 3,5 % des communes n'ayant pas atteint leur objectif triennal pour la période 2008 – 2010 et 6,5 % des communes en état de carence. En outre, les communes peuvent déduire de leur prélèvement les dépenses engagées en faveur du développement de l'offre locative sociale, ce qui limite la portée du relèvement de ce plafond à 7,4 %.

### 4. Le reversement de la majoration du prélèvement à un fonds national

Le **2° de l'article 16** prévoit enfin l'affectation de la majoration du prélèvement. Il précise que les dépenses engagées par la commune en faveur du développement de l'offre locative sociale, qui n'auraient pas été déduites du prélèvement, peuvent venir en déduction de la majoration du prélèvement. Il indique que la majoration du prélèvement est versée au fonds national mentionné à l'article L. 302-9-3. Ce **nouvel article L. 302-9-3** est inséré dans le code de la construction et de l'habitation par l'article 19 du présent projet de loi (*se reporter au commentaire correspondant*).

Par ailleurs, le projet de loi modifie le dernier alinéa de l'article L. 302-9-1. Comme indiqué précédemment, le constat de carence donne au préfet un pouvoir d'action à l'égard de la commune défaillante. Il peut notamment conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou de l'acquisition des logements sociaux nécessaires à l'atteinte de l'objectif de 20 ou 25 %. Cette convention entraîne l'obligation pour la commune de contribuer au financement de l'opération dans la limite d'un plafond fixé par la loi. Il s'agit ainsi de mobiliser financièrement les communes en état de carence sur les biens préemptés par le préfet aux fins de réalisation de logements sociaux sur leur territoire. La participation financière de la commune est limitée à 13 000 euros par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire et ne peut être inférieure à la subvention foncière versée par l'État. À l'origine, le Gouvernement souhaitait supprimer cette conditionnalité à

une participation de l'État. Mais, soucieux du signal que cette mesure était susceptible de donner quant à un désengagement financier de l'État, le Sénat est revenu sur cette disposition en rétablissant la conditionnalité de la participation financière de la commune au versement de la subvention foncière de l'État. Il a par ailleurs ajouté la possibilité d'une participation de l'intercommunalité, qui n'était pas prévue jusqu'alors.

### C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Au cours des auditions que votre rapporteure a conduites, de nombreux acteurs, comme la Fondation Abbé Pierre, ont également suggéré de rendre automatique le prononcé de la carence par le préfet afin de garantir un traitement uniforme des communes en manquement par rapport aux obligations qui leur sont imposées par la loi. Comme cela a été rappelé précédemment, au cours de la période triennale 2008 – 2010, 364 communes sur 977 n'ont pas atteint leur objectif de réalisation de logements sociaux et la moitié d'entre elles n'avait pas réalisé la moitié de leur objectif de rattrapage. L'étude d'impact annexée au projet de loi précise en outre que la grande majorité de ces communes se caractérise par un faible taux de logements locatifs puisque plus d'un tiers d'entre elles dispose de moins de 5 % de logements à destination des ménages à revenus modestes. Sur ces 364, 197 communes ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral prononçant la carence, soit 54 % des communes n'ayant pas respecté leur objectif. D'après l'étude d'impact, ce faible taux peut s'expliquer par une application plus souple des dispositions envers les communes qui ne sont concernées par ce dispositif que depuis 2008 (communes dites DALO). Le taux des communes, historiquement soumises aux dispositions de l'article 55, faisant l'objet d'un constat de carence s'élève en effet à 60 %. Une incertitude demeure donc quant à l'application de cette procédure, en particulier sur le rôle du préfet.

Votre rapporteure souligne qu'il s'agit d'une question délicate, dans la mesure où, dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui permettait le doublement automatique du prélèvement sur les ressources fiscales des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, estimant qu'« *en attachant de telles conséquences à tout retard mis par une commune pour atteindre l'objectif triennal, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons à l'origine de ce retard, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution [libre administration des collectivités territoriales]* ». Cette décision a conduit le Gouvernement à proposer le mécanisme actuel de sanction, plus souple, qui a été adopté par le Parlement dans la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001.

Dans ce contexte, modifier l'équilibre institué s'avère délicat. Et ce d'autant, que dans le même temps, on constate que l'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour plus de 90 % des communes.

Sur la période 2008 – 2010, seules 18 communes ont en effet été exemptées de cette majoration pour des raisons objectives.

Votre rapporteure ne doute pas que des instructions précises seront adressées aux préfets pour garantir l'effectivité des procédures et ne manquera pas de s'en assurer dans le cadre de ses fonctions de contrôle de l'application de la loi, six mois après l'entrée en vigueur du présent texte.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie d'un amendement CE 72 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** L'article 16 prévoit la multiplication par cinq des pénalités pour les communes n'ayant pas atteint les taux de logements sociaux fixés par la loi.

Le cumul de ce quintuplement des sanctions et du relèvement de 20 % à 25 % du quota minimum de logements sociaux aboutirait dans de nombreuses communes à un montant de pénalités très élevé. Or, on peut exiger des élus un effort sur le flux de nouvelles constructions, mais certainement pas sur le stock de logements existants, pour lequel ils n'ont souvent aucune responsabilité.

Certaines communes seront conduites soit à réduire considérablement leurs autres capacités d'investissement, soit à augmenter la fiscalité locale. Or cette forte contrainte, qui pèsera lourdement sur les finances locales, est totalement contraire à la décentralisation, que vous prônez par ailleurs. Votre politique ira en réalité souvent à l'encontre des efforts consentis pour les municipalités qui mènent une politique volontariste de mixité sociale dans tous les quartiers.

Nous demandons donc la suppression de cet article.

**Mme la rapporteure.** Je suis favorable au quintuplement des sanctions et au respect des engagements du Président de la République.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 54 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle étudie l'amendement CE 32 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** Afin de mettre en valeur les actions des communes et EPCI réalisées pour lutter contre l'habitat indigne, l'État doit apporter son soutien aux collectivités qui se sont dotées de cellules « habitat indigne ». La dimension sociale des actions menées ne fait aucun doute : elles bénéficient à l'évidence aux personnes les plus modestes.

Il serait donc cohérent que les prélèvements des communes et EPCI dotées d'une cellule « habitat indigne » soient minorés : cela encouragerait ces initiatives.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

Je suis même étonnée : en quoi la lutte contre l'habitat indigne pourrait-elle exonérer les communes et les EPCI de leurs obligations ?

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle en vient enfin à l'amendement CE 33 de M. Bernard Reynès.*

**M. Lionel Tardy.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 16 sans modification.*

#### *Article 17*

### **Rapport sur les dispositifs de mobilisation du parc privé dans les communes en état de carence**

L'article 17 prévoit la remise, par le Gouvernement au Parlement, d'un rapport sur les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence et notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif. Ce rapport doit être remis dans les cinq mois suivant la promulgation de la présente loi, dans le but de préparer l'examen du projet de loi annoncé au printemps 2013, qui permettra d'aborder ces questions.

Dans la situation actuelle où le logement représente une charge croissante pour les ménages, en particulier les plus modestes, votre rapporteure estime nécessaire de mobiliser tous les leviers disponibles pour répondre aux besoins qui s'expriment différemment selon les contextes locaux. Mobiliser le parc locatif privé pour y développer une offre de logements accessibles en faveur des ménages modestes constitue l'un de ses axes. A l'heure actuelle, le parc social ne peut, en effet, répondre à lui seul à tous les besoins. Les deux parcs – public et privé – doivent donc contribuer, de manière complémentaire, au logement des ménages en difficulté. Et ce d'autant que les logements privés existent déjà et peuvent ainsi être mobilisés relativement rapidement. En outre, généralement bien insérés dans le tissu urbain, ils sont de nature à favoriser la mixité sociale.

L'intermédiation locative – qui doit être examinée dans le rapport demandé au Gouvernement – est un outil qui favorise l'accès de personnes défavorisées en voie d'insertion à un logement décent, autonome et de droit commun, tout en assurant une sécurité et des garanties au bailleur. Dans ce système, une association joue le rôle de tiers entre le bailleur et l'occupant pour assurer le paiement des loyers et sécuriser ainsi la relation des deux parties <sup>(1)</sup>.

Plusieurs expériences ont ainsi été lancées en France dans le but de diminuer la pression sur le parc locatif social et d'atténuer la spécialisation sociale de certains quartiers et ensembles HLM <sup>(2)</sup>. En Ile-de-France, le dispositif Solibail propose aux ménages en insertion et précédemment hébergés à l'hôtel une offre nouvelle de logements temporaires (18 mois) dans le parc privé, tout en offrant les garanties nécessaires aux propriétaires. L'objectif est de diminuer le recours aux nuitées d'hôtel en faveur des ménages en difficulté, tout en favorisant leur accès au logement pérenne. A Paris, le dispositif « Louer solidaire », mis en place au printemps 2007, vise également à mobiliser des logements privés en faveur des familles en difficulté.

L'article 17 prévoit un rapport sur le développement de tels dispositifs dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence. Il est, en effet, indispensable que ces communes en manquement restent mobilisées en faveur du logement social car c'est précisément sur leur territoire que l'offre locative sociale est insuffisante. Pourrait ainsi être examinée la possibilité d'accorder aux maires un « droit de priorité » sur les logements remis en location, dans les communes n'ayant pas atteint l'objectif de logements sociaux.

Ces pistes méritent d'être examinées attentivement dans la perspective de l'examen du projet de loi sur le logement et l'urbanisme, annoncé au printemps 2013. Cette disposition a donc été maintenue dans le présent projet de loi.

---

(1) Définition du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

(2) Institut Montaigne, « HLM, parc privé – Deux pistes pour que tous aient en toit », Gunilla Björner, note juin 2008

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 76 de M. Benoist Apparü.*

**M. Benoist Apparü.** Défendu.

**Mme la rapporteure.** Défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 17 sans modification.*

### *Article 18*

(article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Suppression de la possibilité pour la commission départementale de doubler la majoration prévue par l'arrêté de carence**

L'article 18 met fin au rôle coercitif des commissions départementales afin de privilégier leur fonction de dialogue et d'analyse des solutions envisageables pour parvenir à la réalisation de logements sociaux au sein des communes défailtantes.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article L. 302-9-1-1 du CCH porte sur la procédure applicable aux communes n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux. Il prévoit l'intervention d'une commission départementale, chargée d'examiner les difficultés rencontrées par la commune l'ayant empêchée de remplir la totalité de ses objectifs, d'analyser les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune et de définir des solutions permettant d'atteindre ces objectifs.

Cette commission départementale, présidée par le préfet, est composée du maire de la commune concernée, du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle saisit, avec

l'accord du maire, une commission nationale <sup>(1)</sup> placée auprès du ministre du logement. Si celle-ci parvient à la même conclusion, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations prévues au profit de la commune. À l'inverse, l'article L. 302-9-1-1 dispose que, si la commune a fait l'objet d'un arrêté de carence, la commission peut doubler la majoration prévue par l'arrêté.

## **B.— UNE FONCTION OPÉRATIONNELLE RENFORCÉE**

Ainsi que cela a été évoqué, les précédents bilans triennaux ont démontré que les commissions départementales n'usaient que de façon extrêmement limitée de leur faculté de doubler une majoration du prélèvement sur les communes en carence. Ainsi, sur la période 2008-2010, ces commissions n'ont fait usage de cette possibilité de majoration qu'à l'égard de neuf communes. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, sur ces neuf communes, quatre ont vu leur prélèvement tripler dans la mesure où elles n'avaient réalisé aucun logement social et que le préfet avait décidé un taux de majoration maximal.

Dans ces circonstances, le projet de loi met fin à la possibilité dont disposaient les commissions départementales de doubler la majoration du prélèvement applicable aux communes faisant l'objet d'un arrêté de carence. Cette faculté revient désormais au préfet qui peut multiplier jusqu'à cinq fois ce prélèvement. Les commissions départementales ne formulent plus qu'un avis sur cette décision. L'accent doit désormais être mis, au sein de ces commissions, sur l'analyse des situations locales ainsi que sur les possibilités de réalisation effective de logements sociaux.

Cet article, qui a été adopté sans modification lors des précédents débats parlementaires, est maintenu dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 18 sans modification.*

---

(1) Présidée par un membre du Conseil d'État, elle est composée de deux députés, deux sénateurs, un membre de la Cour des comptes, un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, des représentants des associations nationales représentatives des élus locaux, de l'Union nationale des fédérations d'organisations d'habitations à loyer modéré et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ainsi que de représentants des associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées désignés par le Conseil national de l'Habitat.

*Après l'article 18*

*La Commission est saisie de deux amendements, CE 1 et CE 2, de Mme Laure de La Raudière, portant articles additionnels après l'article 18 et pouvant faire l'objet d'une présentation commune.*

**M. Lionel Tardy.** Ces deux amendements sont défendus.

**Mme la rapporteure.** J'émet un avis défavorable sur les deux amendements.

**Mme la ministre.** Le Gouvernement également.

*La Commission rejette successivement ces deux amendements.*

*Article 19*

(articles [nouveaux] L. 302-9-3 et L. 302-9-4 du code de la construction et de l'habitation)

**Institution d'un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages modestes**

Cet article institue un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages les plus modestes, dont il précise les modalités de gestion.

**A.— LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

L'article 19 complète la section 2 du chapitre II du titre préliminaire de livre III du code de la construction et de l'habitation par **deux nouveaux articles** :

- **L'article L. 302-9-3** institue un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages mentionnés au II de l'article L. 301-1 du même code. La mention de l'article L. 301-1 fait référence à toute personne ou famille qui, éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

L'objectif de ce nouveau fonds est en effet d'accorder des suppléments de financement à des opérations de logement destinées à des ménages dont la situation justifie un accompagnement social ou une minoration de loyer. À cette fin, le fonds percevra le montant du prélèvement issu de la majoration décidée à l'encontre de certaines communes faisant l'objet d'un arrêté de carence (*se reporter au commentaire de l'article 16*). D'après l'étude d'impact, ce fonds devrait permettre de cibler des interventions plutôt que de verser des subventions à des organismes constructeurs, sans que l'effet de ces financements ne soit décisif sur l'équilibre financier de l'opération. Au titre de l'année 2013, il percevrait

4 M€ (seuil de logements sociaux à 20 %) ; 8,6 M€ en 2014 (seuil de logements sociaux à 25 % pour les communes en zones « tendues » et 20 % pour les autres communes) et entre 8,6 M€ et 19,6 M€ en 2015.

- **L'article L. 302-9-4** précise les modalités de gestion du fonds national.

Ce fonds national est administré par un comité de gestion qui fixe les orientations d'utilisation de ses ressources et en répartit les crédits. Sa composition et les modes de désignation de ses membres sont définis par décret.

La gestion de ce fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)<sup>(1)</sup>. Elle adresse une fois par an un rapport au ministre chargé du logement un bilan des actions financées par le fonds, en regard des moyens financiers engagés et des objectifs poursuivis.

## **B.— LES PRINCIPAUX APPORTS DES PRÉCÉDENTS TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

En premier lieu, le Sénat avait souhaité garantir la destination du fonds national en précisant qu'il est exclusivement dédié au financement de la construction de logements locatifs sociaux à destination des ménages les plus en difficulté et en changeant sa dénomination en conséquence.

En second lieu, la rédaction initiale du nouvel article L. 302-9-3 du CCH conduisait à réserver ce fonds, issu de la majoration des prélèvements et consacré aux logements très sociaux, à la seule construction de tels logements. Or, une partie de ces logements peut résulter d'opérations d'acquisition-amélioration. C'est la raison pour laquelle, suite à un amendement de votre rapporteure, il a ensuite été prévu que le fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux soit exclusivement destiné au financement de la réalisation de logements locatifs sociaux à destination des ménages en difficulté.

Cette rédaction a été conservée dans la version du présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 55 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Cet amendement tend à supprimer l'article 19.

---

(1) Créée par la loi SRU, cette caisse est un établissement public administratif, doté d'un statut d'institution financière spécialisée, dont le champ d'intervention était initialement limité à la seule activité locative des organismes constructeurs. Sa mission a été élargie en 2003 à l'aide à la réorganisation et au regroupement des bailleurs HLM. La CGLLS s'est vu également donner la possibilité de financer des actions de formation et de soutien technique aux opérations de renouvellement urbain.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 19 sans modification.*

### *Article 20*

(article L. 210-1 du code de l'urbanisme)

## **Délégation du droit de préemption par l'État dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence**

L'article 20 ouvre la possibilité pour l'État de déléguer l'exercice du droit de préemption sur les communes en état de carence aux EPCI délégataires des aides à la pierre et aux établissements publics fonciers locaux.

### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

Le droit de préemption permet à une collectivité publique d'acquérir par priorité un bien qui lui est nécessaire pour mener sa politique d'aménagement. Il permet donc à la fois de mener une politique d'acquisition publique et de surveiller le marché foncier. Le droit de préemption distingue, d'une part, l'aménagement urbain (droit de préemption urbain et droit de préemption dans les zones d'aménagement différé) et, d'autre part, la préservation des milieux naturels (droit de préemption dans les espaces naturels sensibles du département).

En application de l'**article L. 210-1 du code de l'urbanisme**, le droit de préemption urbain, visé par le présent projet de loi, est exercé en vue de la réalisation d'actions ou opérations d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du même code<sup>(1)</sup>. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi MOLLE », a modifié cet article de façon à empêcher une commune, sanctionnée pour insuffisance de logements sociaux, de faire obstacle aux pouvoirs du préfet par l'usage du droit de préemption. Ainsi, pendant la durée de l'arrêté préfectoral de carence, pris en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de préemption est exercé par le préfet lorsque l'aliénation porte sur un terrain bâti ou non bâti. Le bien acquis doit être utilisé aux fins de réaliser des opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation

---

(1) « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

des objectifs du PLH ou de réalisation de logements sociaux fixés conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 302-8 du CCH <sup>(1)</sup>.

A noter que l'article 19-III de la loi SRU a généralisé le principe de « *motivation par référence* » qui dispense la commune de toute motivation spécifique chaque fois qu'une décision de préemption est prise dans le cadre d'une action globale ayant fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, soit qu'il s'agisse de la réalisation d'un programme local de l'habitat (à l'exception des biens visés à l'article L. 211-4), soit qu'elle vise un bien inclus dans un périmètre prédéfini à l'intérieur duquel l'intervention de la collectivité a pour objet l'aménagement et l'amélioration de la qualité urbaine.

## **B.— L'ÉLARGISSEMENT DE LA DÉLÉGATION DU DROIT DE PRÉEMPTION SUR LES COMMUNES EN ÉTAT DE CARENCE**

Dans le but de rendre plus opérationnel le droit de préemption sur les communes en état de carence, le présent projet de loi permet au préfet de déléguer son exercice à un EPCI ou un établissement public foncier (EPF) local.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 210-1 ouvre la possibilité d'une telle délégation <sup>(2)</sup> à :

- un établissement public foncier (EPF) créé en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, à l'initiative de l'État, pour mettre en place des stratégies foncières destinées à mobiliser du foncier et favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain ;
- une société d'économie mixte (SEM) ;
- ou un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

Cette possibilité de délégation est élargie par le présent projet de loi à deux catégories supplémentaires d'établissements :

• *Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégataires des aides à la pierre*

Le **1<sup>o</sup> de l'article 20** ouvre la possibilité de délégation du droit de préemption urbain aux EPCI ayant conclu une convention avec l'État, dans les conditions fixées par l'alinéa 2 de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation. Un EPCI peut conclure une telle convention si, d'une part, il est constitué sous la forme d'une communauté urbaine, communauté de communes,

---

(1) Circulaire du 28 mai 2009 relative à la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion – Urbanisme et planification (MEEDDM n° 2009/12 du 10 juillet 2009).

(2) Circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation

communauté d'agglomération ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle (les syndicats de communes ou les syndicats mixtes sont donc exclus de ce bénéfice) et, d'autre part, s'il dispose d'un programme local de l'habitat (PLH). La convention de délégation, d'une durée de six ans renouvelables, fixe le montant des droits à engagements alloués à l'EPCI et le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention. Dans des limites fixées par décret en Conseil d'État, cette convention permet d'adapter les conditions d'octroi des aides de l'État au marché local.

• *Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)*

Le 2° de l'article 20 ouvre une faculté similaire auprès des établissements publics fonciers créés en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme. Ces établissements sont compétents pour réaliser pour leur compte, pour celui de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1.

Il s'agit ainsi de rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption sur les communes en état de carence en permettant l'intervention des bénéficiaires des versements des prélèvements et notamment d'organismes professionnels en matière d'intervention foncière.

Cet article, qui a été adopté sans modification lors des précédents débats parlementaires, est maintenu dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 20 sans modification.*

*Article 21*

(article L. 5333-2 du code général des collectivités territoriales)

**Suppression du transfert automatique au syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de la compétence en matière d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU)**

Cet article, introduit lors des précédents débats parlementaires, vise à mettre fin à une situation juridique complexe en termes d'exercice de la compétence de planification d'urbanisme entre les syndicats d'agglomération nouvelles (SAN) et les communes.

Votre rapporteure rappelle que la mission des agglomérations nouvelles, telle que définie par la loi, est de contribuer à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux

possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts. Elles constituent des opérations d'intérêt national et régional et bénéficient de l'aide de l'État. Les régions et les départements concernés y apportent leur concours, notamment par convention<sup>(1)</sup>. Conçues comme un instrument d'aménagement du territoire, les agglomérations nouvelles obéissent à un régime juridique spécifique, détaillé aux articles L. 5311-1 à L. 5341-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La coopération entre les communes incluses dans une agglomération nouvelle peut prendre plusieurs formes, dont celle d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) qui est un établissement public de coopération intercommunale à caractère administratif. Le SAN exerce des compétences déterminées par la loi, au lieu et place des communes ; ces compétences s'exercent sur l'ensemble du territoire des communes membres. En vertu de l'article L. 5333-2 du CGCT, lorsque les communes ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et rendu exécutoire, les compétences qui leur sont normalement attribuées relatives à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) sont exercées par le SAN.

Dans le cas d'espèce, n'ayant pas révisé leur schéma directeur dans les délais prescrits par la loi SRU et étant en cours d'élaboration d'un SCOT qui sera approuvé en 2016, les deux SAN se voient transférer de droit la compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme en vertu de l'article L. 5333-2 précité. Or, en vertu de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les deux SAN sont tenus d'adopter un document d'urbanisme à l'échelle intercommunale. Dans le cas contraire, à compter du 13 juillet 2013, les PLU des communes ne pourront plus faire l'objet de révision. Cette immutabilité des PLU durant une période d'au moins 3 ans, de 2013 à 2016 – date d'adoption du SCOT –, constitue un frein à l'accélération et l'intensification des opérations d'aménagement en cours de mise en place, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de développement territorial. C'est la raison pour laquelle cet article supprime le deuxième alinéa de l'article L. 5333-2 du CGCT d'après lequel, lorsque les communes ne sont pas couvertes par un SCOT approuvé et rendu exécutoire, les compétences qui leur sont normalement attribuées relatives à l'élaboration des PLU sont exercées par le SAN.

Cet article a été maintenu dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 21 sans modification.*

---

(1) Informations extraites de la Base nationale sur l'intercommunalité (Banatic) du ministère de l'intérieur

*Article 22*

(article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme)

**Adaptation du document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale**

Innovation majeure de loi SRU, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) fixe les orientations fondamentales de l'organisation de l'espace et détermine les objectifs des diverses politiques publiques relatives à l'habitat, au développement économique, aux déplacements, *etc.* Le SCOT doit ainsi traduire une vision stratégique du développement d'un territoire, qui est reprise dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO). Ces orientations sont ensuite déclinées dans différents documents sectoriels (programme local de l'habitat, plan de déplacements urbains, *etc.*).

Dans de trop nombreux cas, on constate, en dépit du principe de cohérence interne posé par l'article L. 122-1, une juxtaposition de politiques sectorielles, sans réelle prise en compte de leurs incidences, ni de leur articulation. Cette juxtaposition dénature le SCOT qui tend ainsi à se substituer au PLU, en devenant un « super-PLU », et au PLH. Dans le but d'éviter ces dérives, cet article, adopté à l'initiative d'un amendement du président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. François Brottes, et confirmé en commission mixte paritaire, complète l'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme en précisant que le DOO assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans les différents domaines abordés par le document. Il renforce ainsi l'exigence de cohérence interne et d'articulation des différents documents d'urbanisme qui, si elle semble aller de soi, n'est malheureusement pas toujours vérifiée dans la pratique.

Cet article est maintenu dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 22 sans modification.*

*Article 23*

(article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme)

**Possibilité pour un plan local d'urbanisme d'autoriser davantage de logements que dans le programme local de l'habitat**

Le code de l'urbanisme prévoit que le plan local d'urbanisme (PLU) – quand il est établi par une commune et non un EPCI – doit être compatible à la fois avec le programme local de l'habitat (PLH) et le schéma de cohérence

territoriale (SCOT). Il doit donc justifier que les capacités d'accueil qu'il prévoit permettent bien de réaliser les constructions de logement prévues par le PLH.

Mais, dans la pratique, l'interprétation de ces dispositions soulève parfois des difficultés. Dans certains cas, en effet, les services en charge de l'instruction des dossiers d'urbanisme en ont conclu que le PLU devait limiter la construction de logements strictement à ce qui correspond aux objectifs du PLH, qui ne sont, en réalité, que des prescriptions minimales. Cette conception, que l'on peut considérer comme malthusienne, fait courir le risque de limiter la satisfaction des besoins en logements. Or, l'objectif poursuivi par le Gouvernement et qu'illustre le présent projet de loi est précisément inverse puisqu'il vise à amplifier l'effort de réalisation de logements, en particulier de logements sociaux.

C'est la raison pour laquelle l'article 23 du présent projet de loi vient préciser que le PLU peut effectivement prévoir davantage de constructions que le PLH n'en impose. Le PLH définit en effet des prescriptions minimales et rien n'empêche le PLU d'aller au-delà de ces prescriptions, dans la limite d'autres règles d'ordre législatif de portée plus large visant, par exemple, à restreindre la consommation excessive de terres agricoles ou naturelles.

Cette disposition, introduite à l'Assemblée nationale lors des précédents travaux parlementaires, a été maintenue dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 57 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Cet amendement tend à supprimer l'article 23.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 23 sans modification.*

#### *Article 24*

### **Rapport sur les conditions de constructibilité dans le cadre du plan d'exposition au bruit de Roissy**

Cet article aborde la question délicate de la constructibilité en zone de bruit au voisinage des aéroports.

En vertu du code de l'urbanisme, ces zones sont couvertes par un plan d'exposition au bruit (PEB) destiné à maîtriser et à encadrer l'urbanisation en y limitant les droits à construire (article L. 147-3). Ce document d'urbanisme doit être annexé, lorsqu'ils existent, au plan local d'urbanisme, au plan de sauvegarde et de mise en valeur et à la carte communale des communes concernées. Les dispositions de ces documents doivent être compatibles avec celles du PEB. Ce plan est de nature préventive : il vise à éviter que des populations nouvelles s'installent dans des secteurs exposés ou susceptibles d'être exposés à un certain niveau de gêne sonore. S'il limite pour cela le droit à construire dans certaines zones, y compris en cas d'extension ayant pour effet d'augmenter la capacité d'accueil, il n'a en revanche aucun impact sur les constructions existantes et les populations déjà installées.

A l'heure actuelle, le PEB interdit donc toute construction nouvelle à l'intérieur des zones de bruit modéré, dites « zones C ». Mais, dans certains cas, des communes souhaiteraient pouvoir utiliser les terrains vacants situés dans ces zones afin de construire des logements, notamment dans le cadre du renouvellement urbain. Ce besoin pourrait être satisfait grâce à un assouplissement, sous le contrôle du Préfet, des PEB en zone C. Dans le même temps, il convient d'être extrêmement prudent en matière de constructions nouvelles à proximité d'un aéroport.

C'est la raison pour laquelle les précédents travaux parlementaires ont conduit à demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de constructibilité sous PEB, aux alentours de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Ce rapport doit être remis dans un délai de cinq mois à compter de la promulgation de la présente loi afin de permettre une discussion approfondie sur cette question lors de l'examen du projet de loi sur le logement, annoncé au 1<sup>er</sup> semestre 2013.

Cette disposition a été conservée dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 24 sans modification.*

## CHAPITRE II : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

### *Article 25*

(article 1609 *nonies* C du code général des impôts)

#### **Reversement d'une fraction du prélèvement aux communes par les EPCI**

L'article 25 abroge le mécanisme de reversement d'une fraction du prélèvement dont les EPCI sont destinataires aux communes.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

Le produit du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du CCH est affecté, déduction faite des dépenses que la commune a effectivement engagées pour la réalisation de logements sociaux, à :

– à un EPCI compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et doté d'un PLH dont elle est membre ;

– à défaut, hors de la région Île-de-France, à un établissement public foncier local créé en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme auquel elle appartient ;

– à défaut, à un fonds d'aménagement urbain institué dans chaque région ou, dans les départements d'outre-mer, à un fonds régional d'aménagement foncier et urbain.

**L'article 1609 *nonies* C du code général des impôts** prévoit un reversement à la commune d'une part des prélèvements dont l'EPCI a été bénéficiaire au titre de l'article 55 de la loi SRU. Consacré à la détermination des impositions perçues par les groupements substitués aux communes, il pose le principe du versement d'une attribution de compensation par l'EPCI à chaque commune (V). Cette attribution de compensation est majorée d'une fraction de la contribution d'une commune définie à l'article L. 302-8 du CCH, à condition que l'EPCI ait, dans les conditions prévues à l'article L. 302-7 du même code, perçu le prélèvement visé à cet article et que cette fraction soit affectée à la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux. Cette fraction est égale à la part du potentiel fiscal de la cotisation foncière des entreprises dans le potentiel fiscal de la commune.

En principe, l'utilisation par les communes des sommes reversées en faveur de l'offre de logements sociaux est vérifiée par le biais d'un compte rendu annuel au préfet. Mais, dans la pratique, ce contrôle n'est pas réalisé tandis que, dans certaines intercommunalités, les reversements peuvent représenter jusqu'à 80 % des sommes prélevées.

## B.— LE PROJET DE LOI

Compte tenu du manque d'effectivité du dispositif qui vient d'être évoqué, mais aussi de la suppression du reversement des prélèvements aux EPCI non délégataires des aides à la pierre (*se reporter au commentaire de l'article 6*), l'article 12 abroge la disposition permettant à l'EPCI de reverser à la commune une fraction du prélèvement qu'elle lui a versé (7<sup>ème</sup> alinéa du 2<sup>o</sup> du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts).

Le nouveau projet de loi n'a pas modifié le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée à l'issue de la commission mixte paritaire.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 25 sans modification.*

### *Article 26*

#### **Disposition transitoire permettant la possible multiplication par cinq du prélèvement dès 2015**

Les dispositions du projet de loi initial qui prévoient un prélèvement majoré pour les communes, qui pourra être multiplié par cinq, ne pourront pas être appliquées à la période en cours, la quatrième (2011-2013), et ne le seront pleinement qu'à l'issue de la cinquième période, c'est à dire en 2017. Cela paraît tard au regard de la nécessité de créer des logements.

L'article 26 prévoit donc une **disposition transitoire permettant que le prélèvement soit multiplié jusqu'à cinq fois, dès 2015**, pour les communes n'ayant pas, d'une part, respecté leurs objectifs triennaux et déclarées en état de carence pour la quatrième période triennale (2011-2013), et n'ayant pas, d'autre part, réalisé leurs objectifs au titre d'une période de référence courant entre le premier jour du premier trimestre suivant la date d'entrée en vigueur de la présente loi et le 31 décembre 2013.

Les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation réalisent, au titre d'une période de référence courant entre le premier jour du premier trimestre suivant la date d'entrée en vigueur de la présente loi et le 31 décembre 2013, un nombre de logements locatifs sociaux égal à un douzième du nombre de logements locatifs sociaux à réaliser pour la quatrième période triennale, en application de l'article L. 302-8 du même code dans sa rédaction antérieure à la présente loi, multiplié par le nombre de trimestres entiers restant à courir pendant la période de référence.

Le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, constater qu'une commune n'a pas

réalisé les objectifs mentionnés à l'alinéa précédent, en tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées pendant la période de référence, du respect de la typologie prévue au II de l'article L. 302-8, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation.

Pour les communes faisant l'objet de l'arrêté mentionné au I ainsi que de l'arrêté mentionné au II du présent article, le représentant de l'État dans le département peut, en fonction des critères mentionnés au second alinéa du II, augmenter, après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1, le taux de majoration de telle sorte que le prélèvement majoré puisse atteindre jusqu'à cinq fois le montant du prélèvement mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 302-7. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Ce plafond est porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini au même article L. 302 7.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 58 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Il s'agit encore d'un amendement de suppression de l'article.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 63 de M. François de Mazières et CE 35 de M. Lionel Tardy.*

**M. François de Mazières.** Nous tenons à appeler l'attention du Gouvernement sur les effets de seuil qu'engendrera ce texte, et sur leurs conséquences brutales.

**M. Lionel Tardy.** L'amendement CE 35 est défendu.

**Mme la rapporteure.** Défavorable.

**Mme la ministre.** Même avis que Mme la rapporteure.

*La Commission rejette successivement ces amendements.*

*Puis elle adopte l'article 26 sans modification.*

*Article 27*

**Début du prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH au titre de leur appartenance à un EPCI**

Cet article prévoit :

– Au **I** que le prélèvement est effectué à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour ce qui concerne les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH au titre de leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre. Cette disposition était prévue à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

– Au **II** que le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation correspondant à la différence entre les taux de 20 % et de 25 % prévus à l'article L. 302-5 du même code est effectué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le calcul des prélèvements en 2014 tient compte de l'inventaire au 1<sup>er</sup> janvier 2013 qui n'est réalisée que sur les communes assujetties aux dispositions des articles L. 302-5 et suivants du CCH **au 1<sup>er</sup> janvier 2013.**

– Au **III** que le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du même code est opéré sur les ressources fiscales des **communes dites champignons** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

\*

\* \*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CE 60 et CE 59 de M. François de Mazières.*

**M. François de Mazières.** Ces deux amendements sont défendus.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette successivement ces deux amendements.*

*Puis elle adopte l'article 27 sans modification.*

*Après l'article 27*

*La Commission examine l'amendement CE 80 de M. Benoist Apparü, portant article additionnel après l'article 27*

**M. Benoist Apparü.** Défendu.

**Mme la rapporteure.** Défavorable.

**Mme la ministre.** Défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Article 28*

**Procédure de modification des PLH**

**L'article 28 prévoit que jusqu'au 31 décembre 2015 et afin de prendre en compte les dispositions issues de la loi, les programmes locaux de l'habitat adoptés avant sa promulgation peuvent être adaptés selon la procédure de modification prévue à l'article L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation.** Il s'agit en fait du V créé au 3° de l'article 15 du précédent texte tel qu'issu de la commission mixte paritaire. Cette disposition n'avait pas lieu d'être codifiée compte tenu de son caractère transitoire.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 28 sans modification.*

*Article 29*

**Instauration d'un outil statistique national sur les données relatives au marché du logement**

A l'heure actuelle, le principal outil statistique sur le logement est **l'enquête nationale sur le logement**, qui sera réactualisée en 2013<sup>(1)</sup>. Cette enquête périodique est la plus importante source d'informations sur les conditions de logement des ménages et leurs dépenses en logement (loyers, charges, plans de financement, revenus, qualité de l'habitat, etc.). Les données qu'elle permet de recueillir servent à la comptabilité nationale, pour l'établissement des comptes de patrimoine (évaluation du patrimoine logement des ménages) et du compte du

---

(1) L'enquête est réalisée à intervalles réguliers depuis 1955. Les dernières enquêtes ont eu lieu en 1988, 1992, 1996, 2002 et 2006. L'échantillon de l'enquête logement en 2013 sera d'environ 55 000 fiches adresse soit entre 38 000 et 40 000 ménages répondant.

logement (dépenses en logement). Elle constitue en outre un instrument privilégié pour la conduite et l'évaluation de la politique du logement.

Parallèlement, dans le but d'affiner ces données et d'instituer un dispositif pérenne d'encadrement des loyers dans le cadre du prochain projet de loi sur le logement, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit la mise en place d'**observatoires locaux du logement**. Ces observatoires permettront de disposer d'une meilleure connaissance du marché locatif, contribuant ainsi à assurer un retour de ce marché vers un fonctionnement normal.

Pour compléter ces outils, le présent projet de loi reprend, suite à la proposition du député Daniel Goldberg lors du précédent débat parlementaire, l'instauration d'**un outil statistique national sur les données relatives au marché du logement**. L'objectif est de recueillir des données fiables provenant de sources diverses : État, bailleurs sociaux, associations et intervenants sociaux, constructeurs, promoteurs, financeurs et investisseurs, *etc.* Il s'agit de regrouper ces données afin de construire une connaissance fine de la situation et de ses évolutions. L'enjeu est de permettre d'appuyer l'action publique et le travail législatif sur une source unique, indépendante, actualisée.

L'article 29, qui est maintenu dans le présent projet de loi, confie le traitement de ces données à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CE 20 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Cet article est plein de bonnes intentions – qui ne souhaiterait disposer d'un bon outil statistique pour éclairer nos décisions ? – mais il est absolument inapplicable.

Il faudrait commencer par savoir ce qui existe, et ce qui pose problème ; or l'étude d'impact n'évoque pas cet article.

Le remède proposé est tout simplement d'obliger tous les acteurs, y compris les acteurs privés, à fournir à l'INSEE, sans aucune contrepartie, toutes les données relatives au marché du logement ! De plus, le silence est total sur les modalités de mise en œuvre. Or recueillir ces données aura un coût ; en outre, ces données auront une valeur économique certaine. Vous ne traitez pas ces problèmes. Quelles seront les sanctions en cas de refus de transmission ? L'article ne le dit pas.

Je propose donc la suppression de cet article.

**Mme la rapporteure.** Cet article est issu d'un amendement déposé ici même par M. Daniel Goldberg, qui saura certainement vous apporter toutes les explications nécessaires. En tout cas, il nous a convaincus.

Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Cet article a effectivement été ajouté au cours des débats parlementaires. Je suis donc défavorable à sa suppression.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 29 sans modification.*

### *Article 30*

#### **Rapport du Gouvernement sur la possibilité d'un permis de louer pour lutter contre l'habitat indigne**

La loi SRU a défini la notion de logement décent et fait de la lutte contre l'habitat indigne un objectif fort de la politique du logement. Celle-ci prend plusieurs formes : traitement de l'habitat insalubre ou dangereux et du risque plomb, lutte contre le surpeuplement accentué et les hôtels meublés vétustes que leurs services effectifs et leurs conditions d'occupation rendent indignes, *etc.*

Afin de renforcer la portée de cette action, le présent article s'intéresse à la mise en place d'un **permis à louer permettant de garantir aux locataires l'accès à un logement digne et décent**. L'idée de ce permis à louer avait été proposée par le groupe SRC<sup>(1)</sup> de l'Assemblée nationale au cours de la précédente législature : un tel permis, délivré par la commune après déclaration du propriétaire bailleur de la conformité du logement proposé aux normes de décence, serait exigé préalablement à toute mise en location d'un logement de moins de 28 m<sup>2</sup>, ou situé dans un immeuble de plus de trente ans.

Afin d'examiner les conditions de mise en œuvre d'un tel dispositif, l'article 30 exige la remise d'un rapport sur la possibilité d'instaurer un permis de louer pour lutter contre l'habitat indigne. Il reprend une disposition intégrée par voie d'amendement dans le précédent projet de loi. Dans la mesure où ce rapport est destiné à alimenter la réflexion et la prise de décision lors de l'examen du projet de loi prévu au printemps prochain, il devra être remis dans un délai de cinq mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Cet article, visant à examiner la possibilité d'instituer un permis à louer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne, est maintenu dans le présent projet de loi.

---

(1) Proposition de loi n° 3294 visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement, déposée le 30 mars 2011.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 30 sans modification.*

### TITRE III

#### MODIFICATION DE LA LOI N° 2010-597 DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS

*La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, saisie pour avis, a examiné les articles 31 et 32 lors de sa séance du 14 novembre 2012. Pour le commentaire des articles, il convient de se reporter au compte rendu de cette réunion.*

#### *Article 31*

(article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010)

#### **Amélioration du dispositif des « contrat de développement territorial » du Grand Paris**

*La Commission adopte l'article 31 sans modification.*

#### *Article 32*

(article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011)

#### **Extension aux documents d'urbanisme en cours d'élaboration du régime dérogatoire de la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011**

*La Commission adopte l'article 32 sans modification.*

#### *Article 33*

(article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Suppression du prélèvement sur les organismes HLM**

L'article 33 a été introduit par le Sénat en vue de supprimer l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation, qui définit les modalités d'un prélèvement opéré sur les ressources financières des organismes HLM.

#### **A.— LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article 210 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 soumet les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) à un prélèvement assis sur leur potentiel

financier, dont le produit annuel est fixé à 175 M€, et à une majoration de la part variable de la cotisation additionnelle qu'ils versent à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), plafonnée à 70 M€ pendant 3 ans. Cet article a été modifié, d'une part, l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation (CCH) en substituant au prélèvement sur les ressources financières instauré par la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 un prélèvement sur le potentiel financier et, d'autre part, l'article L. 452-4-1 du CCH relatif à la cotisation additionnelle perçue annuellement par la CGLLS.

Ces deux ressources abondent un fonds géré par la CGLLS qui contribue au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes HLM et SEM et à la rénovation urbaine.

Le prélèvement prévu à l'article L. 423-14 du CCH est assis sur le potentiel financier moyen par logement. Un barème progressif, dont les bornes ont été fixées par la loi mais dont les taux sont fixés une fois l'ensemble des déclarations remplies par les organismes, est ensuite appliqué à la moyenne des potentiels financiers au logement des cinq dernières années. Il a été fait référence à une période de cinq ans pour prendre en compte la durée moyenne du cycle d'investissement dans ce secteur d'activité et conforter l'assiette fiscale.

Il prévoit notamment :

– d'exclure de l'assiette de la taxe le produit de la vente HLM à des particuliers ;

– d'ouvrir l'option d'une taxation fondée sur des données consolidées plutôt que sur les données propres de chacune des sociétés membres pour les groupes HLM ;

– de mettre en place un mécanisme de plafonnement du prélèvement perçu pour ne pas avoir un effet confiscatoire, tout en tenant compte du dynamisme des organismes.

## **B.— LES PRINCIPAUX APPORTS DES PRÉCÉDENTS TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

Au cours du précédent débat parlementaire, le Sénat pris l'initiative d'insérer un nouvel article 33 visant à supprimer le prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'habitations à loyer modéré, défini à l'article L. 423-14 du CCH, pour 2012. Les sénateurs ont en effet considéré que ce prélèvement constituait un frein à la réhabilitation des logements dégradés et à la construction de nouveaux logements. De fait, l'Union sociale pour l'habitat (USH) rappelle que les fonds propres des organismes couvrent actuellement en moyenne 14 % du prix de revient d'un logement. Ce prélèvement sur leurs fonds propres altère donc leur capacité d'investissement. En outre, l'USH a dénoncé à plusieurs reprises le mode de calcul injuste du prélèvement qui ne répartit pas équitablement la contribution

entre opérateurs et qui ponctionne les réserves financières des organismes, constituées pour faire face à de lourds programmes d'investissements, notamment dans le domaine de la rénovation urbaine. Compte tenu des délais, l'entrée en vigueur de cette mesure a été reportée au 31 décembre 2012 à l'Assemblée nationale.

Votre rapporteure se félicite de la suppression de ce prélèvement sur les organismes HLM qui avait été confirmée par le Premier ministre lors du Congrès de l'USH qui s'est tenu à Rennes, fin septembre.

Il est donc logique que cette suppression à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 soit maintenue dans le présent projet de loi.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE 81 de M. Benoist Apparü.*

**M. Benoist Apparü.** L'amendement est défendu.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable.

**Mme la ministre.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 33 sans modification.*

**M. Benoist Apparü.** Monsieur le président, combien d'amendements ont été adoptés ce matin ?

**M. le président François Brottes.** Aucun, mon cher collègue, bien que plus de quatre-vingt amendements aient été présentés.

*La Commission adopte l'ensemble du projet de loi sans modification.*

\*

\* \*

*En conséquence, la Commission des affaires économiques vous demande d'adopter le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.*

**TABLEAU COMPARATIF**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
	<p><b>Projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social</b></p> <p>TITRE I<sup>ER</sup> <b>MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Le Gouvernement remet au Parlement, dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière fondé sur des indicateurs concrets et adossé à l'évolution de l'indice de la construction.</p> <p><b>Article 2</b></p> <p>Six mois après la promulgation de la présente loi, le ministre chargé du logement remet au Parlement un rapport sur les modalités de mise en œuvre de la règle dite des « trois tiers bâtis » consistant à favoriser, dans les opérations de construction de logements, un tiers de logements sociaux, un tiers de logements intermédiaires et un tiers de logements libres. Ce rapport étudie la stratégie à mettre en œuvre et, sur la base d'expériences locales existantes, émet des recommandations en vue de la généralisation de ce principe.</p> <p><b>Article 3</b></p> <p>L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :</p>	<p><b>Projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social</b></p> <p>TITRE I<sup>ER</sup> <b>MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Sans modification</p> <p><b>Article 2</b></p> <p>Sans modification</p> <p><b>Article 3</b></p> <p>Sans modification</p>
<p><b>Code général de la propriété des personnes publiques</b></p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 3211-7</i> – L'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'État.</p>	<p>1° Le premier alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) Au début, est ajoutée la mention : « I. - » ;</p> <p>b) A la première phrase, après les mots : « ces terrains », sont insérés les mots : « , bâtis ou non, » ;</p> <p>c) La seconde phrase est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « Pour la part du programme destinée aux logements sociaux, la décote ainsi consentie, qui peut atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain, est fixée en fonction de la catégorie à laquelle ces logements appartiennent. Elle prend notamment en considération les circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier, à la situation financière de l'acquéreur du terrain, à la proportion et à la typologie des logements sociaux existant sur le territoire de la collectivité considérée et aux conditions financières et techniques de l'opération. La décote ne saurait excéder 50 % pour les logements financés en prêts locatifs sociaux et pour les logements en accession à la propriété bénéficiant des dispositifs mentionnés au VIII du présent article. » ;</p>	<p>2° Les cinq derniers alinéas sont remplacés par des II à IX ainsi rédigés :</p> <p>« II. – Une décote est de droit lorsque les deux conditions suivantes sont satisfaites :</p> <p>« 1° Les terrains sont cédés au profit d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un établissement public mentionné aux chapitres I<sup>er</sup> et IV du titre II du livre III du code de l'urbanisme, d'un organisme agréé mentionné à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation, d'un organisme mentionné à l'article L. 411-2 du même code, d'une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dudit</p>

Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

code ou d'un opérateur lié à une collectivité ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par une concession d'aménagement dont l'objet prévoit notamment la réalisation de logement social ;

« 2° Les terrains appartiennent à une liste de parcelles établie par le représentant de l'État dans la région, après avis, dans un délai de deux mois, du comité régional de l'habitat, du maire de la commune sur le territoire de laquelle les terrains se trouvent et du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Cette liste est mise à jour annuellement. Elle peut être complétée selon les mêmes modalités, à la demande de l'une des personnes morales mentionnées au 1°, sur présentation par cette dernière d'un projet s'inscrivant dans une stratégie de mobilisation du foncier destinée à satisfaire des besoins locaux en matière de logement.

« Les présentes dispositions ne s'appliquent aux organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation et aux sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du même code que pour les cessions de terrains destinés à la construction de logements faisant l'objet de conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III dudit code.

« Pour les communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence, dans le cadre d'un programme de construction de logements sociaux, dans les conditions fixées au présent article, une décote est également de droit pour la part du programme dont l'objet est la construction d'équipements publics destinés en tout ou partie aux occupants de ces logements. La décote ainsi consentie est alignée sur la décote allouée pour la part du programme consacrée aux logements sociaux. Les modalités d'application du présent alinéa et la liste des équipements publics concernés sont fixées par décret en

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

Conseil d'État.

« III. – L'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté sur le prix de revient des logements locatifs sociaux.

« Cette décote est également répercutée sur le prix de cession des logements en accession à la propriété bénéficiant des dispositifs mentionnés au VIII du présent article.

« Le primo-acquéreur d'un logement qui souhaite le revendre dans les dix ans qui suivent l'acquisition consécutive à la première mise en vente du bien est tenu d'en informer le représentant de l'État dans la région. Ce dernier en informe les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du même code, qui peuvent se porter acquéreurs du logement en priorité. Le primo-acquéreur est tenu de verser à l'État une somme égale à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition de son logement. Cette somme ne peut excéder le montant de la décote. Pour l'application du présent alinéa, les prix s'entendent hors frais d'acte et accessoires à la vente.

« Lorsque le primo-acquéreur d'un logement le loue dans les dix ans qui suivent l'acquisition consécutive à la première mise en vente du bien, le niveau de loyer ne doit pas excéder des plafonds fixés par le représentant de l'État dans la région. Ceux-ci sont arrêtés par référence au niveau des loyers qui y sont pratiqués pour des logements locatifs sociaux de catégories similaires.

« A peine de nullité, les contrats de vente comportent la mention des obligations visées aux troisième et quatrième alinéas du présent III et du montant de la décote consentie.

« IV. – Pour les programmes ayant bénéficié de la cession d'un terrain avec une décote dans les conditions du présent article :

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

« 1° Les conventions mentionnées à l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation sont d'une durée au moins égale à vingt ans. Cette durée ne peut être inférieure à la période restant à courir pour l'amortissement du prêt. Le remboursement anticipé du prêt n'a pas d'incidence sur la durée de la convention ;

« 2° Le délai de dix ans mentionné au premier alinéa de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation est porté à vingt ans. Cette disposition s'applique également aux opérations des organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 du même code.

« V. – Une convention conclue entre le représentant de l'État dans la région et l'acquéreur, jointe à l'acte d'aliénation, fixe les conditions d'utilisation du terrain cédé et détermine le contenu du programme de logements à réaliser.

« Les données dont l'État dispose sur le patrimoine naturel du terrain faisant l'objet de la cession sont annexées à cette convention.

« L'acte d'aliénation mentionne le montant de la décote consentie. Il prévoit, en cas de non-réalisation du programme de logements dans le délai de cinq ans, soit la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur et le versement du montant des indemnités contractuelles applicables, soit le versement du montant d'une indemnité préjudicielle pouvant atteindre le double de la décote consentie. Ce délai est suspendu en cas de recours devant la juridiction administrative contre une autorisation administrative requise pour la réalisation de ce programme, à compter de l'introduction du recours et jusqu'à la date à laquelle la décision de la juridiction devient définitive. Il est également suspendu si des opérations de fouilles d'archéologie préventive sont prescrites en application de l'article L. 522-2 du code du patrimoine pendant

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

la durée de ces opérations.

« L'acte d'aliénation prévoit, en cas de réalisation partielle du programme de logements ou de réalisation dans des conditions différentes de celles prises en compte pour la fixation du prix de cession, le paiement d'un complément de prix correspondant à l'avantage financier indûment consenti.

« La convention peut prévoir, en outre, le droit de réservation d'un contingent plafonné à 10 % des logements sociaux construits, au profit de l'administration qui cède son terrain avec décote, pour le logement de ses agents, au-delà du contingent dont dispose l'État.

« VI. – Le représentant de l'État dans la région, assisté du comité régional de l'habitat, contrôle l'effectivité de toute convention annexée à un acte d'aliénation et définie au V du présent article. A cet effet, l'acquéreur des terrains mentionnés au 2° du II rend compte de l'état d'avancement du programme de constructions au comité régional de l'habitat ainsi qu'à la commune sur le territoire de laquelle se trouve le terrain cédé. Cette obligation prend fin au jour de la livraison effective du programme de logements ou au jour de la résiliation de la convention.

« En cas de manquements constatés aux engagements pris par un acquéreur dans la convention qui accompagne l'acte de cession, le représentant de l'État dans la région, assisté du comité régional de l'habitat, mène la procédure contradictoire pouvant aboutir à la résolution de la vente dans les conditions prévues au V.

« Le représentant de l'État dans la région établit chaque année un bilan qui dresse notamment la liste des terrains disponibles, des terrains cédés au cours de l'année écoulée, des modalités et des prix de cession ainsi que des logements sociaux mis en chantier sur les parcelles cédées. Ce

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

bilan est transmis à la commission nationale mentionnée au VII chargée d'établir, pour le compte du ministre chargé du logement, le rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du dispositif, lequel fait l'objet d'un débat devant les commissions permanentes.

« VII. – Il est créé, auprès des ministres chargés du logement et de l'urbanisme, une Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier. Elle est composée de deux membres de l'Assemblée nationale et de deux membres du Sénat, de représentants de l'État dont notamment de représentants des ministres chargés du logement et de l'urbanisme, de représentants du ministre chargé du domaine, de représentants des associations représentatives des collectivités locales, des organismes mentionnés aux articles L. 365-1, L. 411-2 et L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation, des professionnels de l'immobilier, des organisations de défense de l'environnement et des organisations œuvrant dans le domaine de l'insertion et de personnalités qualifiées.

« La commission nationale mentionnée au présent VII est chargée de suivre le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement. Elle est en particulier chargée de s'assurer que la stratégie adoptée par l'État et les établissements publics concernés est de nature à favoriser la cession de biens appartenant à leur domaine privé au profit de la construction de logements sociaux. Le décret en Conseil d'État prévu au IX précise sa composition et fixe ses modalités de travail et de décision.

Pour l'application du présent article, sont assimilés aux logements sociaux mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation :

- les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;

« VIII. - Pour l'application du présent article, sont assimilés aux logements locatifs mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation :

« 1° Les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par la Commission</b>
<p>- les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;</p> <p>- les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes acquièrent le terrain de manière différée ou si elles bénéficient d'un prêt à remboursement différé, dans les conditions mentionnées au 9 du I de l'article 278 sexies du code général des impôts ou encore, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession dans les conditions mentionnées au 4 du même I.</p>	<p>« 2° Les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;</p> <p>« 3° Les logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale mentionnées à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles ;</p> <p>« 4° Les résidences de logement pour étudiants, dès lors qu'elles font l'objet d'une convention définie à l'article L. 353-1 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p>« Outre les logements locatifs sociaux et assimilés mentionnés aux alinéas précédents, sont pris en compte pour le calcul de la décote prévue au présent article :</p> <p>« a) Les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession mentionnés au 6° de l'article L. 351-2 du même code ;</p> <p>« b) Les logements faisant l'objet d'une opération d'accession dans les conditions définies au huitième alinéa de l'article L. 411-2 dudit code.</p> <p>« IX. – Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application des I à VII. »</p>	
<p><i>Paragraphe 2 : Dispositions applicables aux établissements publics de l'État.</i></p>	<p><b>Article 4</b></p> <p>I. – L'intitulé du paragraphe 2 de la sous-section I de la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre II de la troisième partie du même code est complété par les mots : « , aux sociétés</p>	<p><b>Article 4</b></p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 3211-13.</i> – Lorsqu'un établissement public, autre qu'un établissement public à caractère industriel et commercial, envisage de procéder à la cession d'un immeuble mentionné à l'article L. 2211-1, qui continue à être utilisé par ses services, il doit recueillir l'accord préalable de l'autorité administrative compétente. Dans ce cas, l'acte d'aliénation comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public.</p>	<p>détenues par l'État et à leurs filiales appartenant au secteur public ».</p> <p>II. – Le même paragraphe 2 est complété par un article L. 3211-13-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 3211-13-1.</i> – I. – Nonobstant les dispositions législatives particulières applicables aux établissements publics de l'État et aux sociétés mentionnées à l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, l'article L. 3211-7 est applicable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, à l'aliénation des terrains, bâtis ou non, du domaine privé leur appartenant ou dont la gestion leur a été confiée par la loi.</p> <p>« Le premier alinéa du présent I s'applique aux établissements publics dont la liste est fixée par décret.</p> <p>« II. - Les décrets en Conseil d'État mentionnés au I du présent article peuvent adapter les modalités de détermination du prix de cession prévues à l'article L. 3211-7, pour tenir compte de la situation de chaque établissement ou société et du volume des cessions envisagées. Ces décrets déterminent les cas dans lesquels les établissements publics ou les sociétés mentionnés au I du présent article sont substitués à l'État pour l'application du même article L. 3211-7. »</p>	<p><b>Article 5</b></p> <p>Sans modification</p>
<p><b>Loi n° 2009-179 du 17 février 2009</b> pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés</p>	<p><b>Article 5</b></p> <p>Le I de l'article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 7. – I. – Un bien immobilier appartenant à l'État ou à ses établissements publics peut faire l'objet du bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation de logements sociaux. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.</i></p>	<p>et privés est ainsi modifié :</p> <p>1° A la première phrase du premier alinéa, après le mot : « maritime », sont insérés les mots : « ou du bail prévu au chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation » ;</p>	
<p>Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.</p>	<p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p><b>Code de l'urbanisme</b> <i>Livre II : Prémption et réserves foncières</i> <i>Titre IV : Droit de priorité</i></p>	<p>« Le prix d'un bail conclu par l'État ou l'un de ses établissements publics est fixé par référence à la valeur vénale du bien bénéficiaire, le cas échéant, de la décote prévue aux articles L. 3211-7 et L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques. »</p>	
<p><i>Art. L. 240-3. – L'État, les sociétés et les établissements publics mentionnés à l'article L. 240-1 notifient à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent leur intention d'aliéner leurs biens et droits immobiliers et en indiquent le prix de vente tel qu'il est estimé par le directeur départemental des finances publiques. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut, dans un délai de deux mois à compter de cette notification, décider d'acquiescer les</i></p>	<p><b>Article 6</b></p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p>	<p><b>Article 6</b></p> <p>Sans modification</p>

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par la Commission</b>
<p>biens et droits immobiliers au prix déclaré ou proposer de les acquérir à un prix inférieur en application des dispositions de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques. À défaut d'accord sur le prix, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut, dans le même délai ou dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la réponse de l'État à sa demande d'une diminution du prix de vente, saisir le juge de l'expropriation en vue de fixer le prix de l'immeuble et en informe le vendeur. Le prix est fixé comme en matière d'expropriation ; il est exclusif de toute indemnité accessoire et notamment de l'indemnité de réemploi. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un délai de deux mois à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive pour décider d'acquérir les biens et droits immobiliers au prix fixé par le juge. À moins que le bien ne soit retiré de la vente, la commune ou l'établissement public en règle le prix six mois au plus tard après sa décision d'acquérir.</p> <p>.....</p>	<p>1° A la deuxième phrase, la référence : « des dispositions de l'article L. 3211-7 » est remplacée par les références : « des articles L. 3211-7 et L. 3211-13-1 » ;</p> <p>2° À la troisième phrase, après les mots : « l'État », sont insérés les mots : « ou des sociétés et des établissements publics visés simultanément par l'article L. 240-1 du présent code et l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques ».</p>	
<p><b>Code de la construction et de l'habitation</b></p>	<p><b>TITRE II</b> <b>RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL</b></p> <p><b>CHAPITRE I<sup>ER</sup></b> <b>Dispositions permanentes</b></p> <p><b>Article 7</b></p>	<p><b>TITRE II</b> <b>RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL</b></p> <p><b>CHAPITRE I<sup>ER</sup></b> <b>Dispositions permanentes</b></p> <p><b>Article 7</b></p>
<p><i>Art. L. 642-1.</i> – Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'État dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes</p>	<p>Au premier alinéa de l'article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation, le mot : « dix-huit » est remplacé par le mot : « douze ».</p>	<p>Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>à revenus modestes et de personnes défavorisées. ....</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p>
<p><i>Art. L. 642-10.</i> – Dans un délai de deux mois à compter de la notification, le titulaire du droit d’usage sur les locaux peut faire connaître au représentant de l’État dans le département :</p>	<p>I. – Le 3° de l’article L. 642-10 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Sans modification</p>
<p>1° Son accord ou son opposition ;</p>	<p>1° Après le mot : « échéancier » les mots : « est soumis » sont remplacés par les mots : « de réalisation des travaux et de mise en location, qui ne peut excéder vingt-quatre mois, est soumis, dans un délai maximal fixé par décret en Conseil d’État » ;</p>	
<p>2° Son intention de mettre fin à la vacance dans un délai de trois mois au plus à compter de la notification ;</p>	<p>2° Il est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le délai de réalisation des travaux et de mise en location court à compter de l’approbation de l’échéancier. »</p>	
<p>3° Son engagement d’effectuer les travaux nécessaires pour mettre fin lui-même à la vacance ; dans ce cas, un échéancier est soumis à l’approbation du représentant de l’État dans le département.</p>	<p>II. – A l’article L. 642-12 du même code, après le mot : « vacance » sont insérés les mots : « ou à réaliser les travaux mentionnés au 3° de l’article L. 642-10 ».</p>	
<p><i>Art. L. 642-12.</i> – Le titulaire du droit d’usage qui s’est engagé à mettre fin à la vacance justifie de l’exécution de son engagement sur la demande du représentant de l’État dans le département.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 9</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 9</b></p>
<p>En l’absence de justification utile, le représentant de l’État dans le département peut notifier l’arrêté de réquisition. .....</p>	<p>Le troisième alinéa de l’article L. 443-7 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Sans modification</p>
<p><i>Art. L. 443-7.</i> – Les organismes d’habitations à loyer modéré peuvent aliéner aux bénéficiaires prévus à l’article L. 443-11 des logements</p>		

**Texte en vigueur**

construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'habitations à loyer modéré. Ils peuvent proposer à ces mêmes bénéficiaires la possibilité d'acquérir ces mêmes logements au moyen d'un contrat de location-accession. Ces logements doivent répondre à des normes d'habitabilité minimale fixées par décret en Conseil d'État.

(...)

La décision d'aliéner est transmise au représentant de l'État dans le département qui consulte la commune d'implantation ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé leur garantie aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements. A défaut d'opposition motivée du représentant de l'État dans le département dans un délai de deux mois, la décision est exécutoire. En cas de non-respect de l'obligation de transmission au représentant de l'État de la décision d'aliéner, lorsqu'il s'agit d'un contrat de vente à une personne morale, le contrat est entaché de nullité. L'action en nullité peut être intentée par l'autorité administrative ou par un tiers dans un délai de cinq ans à compter de la publication de l'acte au fichier immobilier.

**Texte du projet de loi**

1° A la première phrase, après le mot : « accordé », sont insérés les mots : « un financement ou » ;

2° A la deuxième phrase, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre » ;

3° Après la première phrase, sont insérées deux phrases ainsi rédigées : « La commune émet son avis dans le délai de deux mois à compter du jour où le maire a reçu la consultation du représentant de l'État dans le département. Faute d'avis de la commune à l'issue de ce délai, celui-ci est réputé favorable. » ;

4° Après la deuxième phrase, sont insérées trois phrases ainsi rédigées : « En cas de désaccord entre la commune et le représentant de l'État dans le département, la décision d'aliéner ne devient exécutoire qu'après autorisation par le ministre chargé du logement. Le représentant de l'État informe la commune et l'organisme propriétaire de la transmission de la décision d'aliéner au ministre. Dans ce cas, le silence du ministre dans un délai de quatre mois à compter de la transmission de la décision d'aliéner au représentant de l'État dans le département par l'organisme propriétaire vaut opposition à la décision d'aliéner. »

**Texte adopté par la Commission**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 302-5</i> – Les dispositions de la présente section s’appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l’année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d’habitants a déchu entre les deux derniers recensements de la population et qui appartient à une communauté urbaine, une métropole, une communauté d’agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l’habitat, dès lors que celui-ci a été adopté.</p> <p>À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, ces dispositions s’appliquent également, dans les conditions prévues au premier alinéa, aux communes membres d’un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l’année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Le prélèvement prévu à l’article L. 302-7 est opéré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 10</b></p> <p>L’article L. 302-5 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est ainsi modifié :</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>a)</i> À la première phrase, après le mot : « agglomération », sont insérés les mots : « ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre », le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % » et le mot : « général » est supprimé ;</p> <p style="padding-left: 2em;"><i>b)</i> La seconde phrase est supprimée ;</p> <p>2° Le deuxième alinéa est supprimé ;</p> <p>3° Après le deuxième alinéa, sont insérés six alinéas ainsi rédigés :</p> <p style="padding-left: 2em;">« Le taux est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées au</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 10</b></p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

premier alinéa appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logement existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. Un décret fixe la liste des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, déterminée en fonction :

« a) De la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ;

« b) Du taux de vacance, hors vacance technique, constaté dans le parc locatif social ;

« c) Du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social.

« Les communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à une agglomération visés aux premier et deuxième alinéas, en décroissance démographique constatée dans des conditions et pendant une durée fixées par décret, sont exemptées à la condition qu'elles appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doté d'un programme local de l'habitat exécutoire.

« Ce taux est fixé à 20 % pour les communes de plus de 15 000 habitants dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret et qui n'appartiennent pas à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants lorsque leur parc de logements existants justifie un effort de production supplémentaire pour répondre à la

**Texte en vigueur**

—

Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables aux communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application de l'article L. 147-1 du code de l'urbanisme ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement.

(...)

Sont considérés comme logements locatifs sociaux au sens du troisième alinéa ceux financés par l'État ou les collectivités locales occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donnés à leur occupant ou acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'État au titre des lois d'indemnisation les concernant. (...)

**Texte du projet de loi**

—

demande des personnes visées à l'article L. 411. Un décret fixe la liste de ces communes en prenant en compte les critères mentionnés aux troisième, quatrième et cinquième alinéas du présent article. » ;

4° Le troisième alinéa est complété par les mots : « , ou à une inconstructibilité de bâtiment à usage d'habitation résultant de l'application du règlement d'un plan de prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels définis, respectivement, aux articles L. 515-15 et L. 562-1 du code de l'environnement, ou d'un plan de prévention des risques miniers défini à l'article L. 174-5 du code minier » ;

5° A l'avant-dernier alinéa, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « neuvième ».

**Texte adopté par la Commission**

—

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Art. L. 302-5. – (...)</p>	<p><b>Article 11</b></p>	<p><b>Article 11</b></p>
<p>Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du présent article sont :</p>	<p>I. - A la fin du 3° de l'article L. 302-5 du même code, les mots : « à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais » sont remplacés par les mots : « , jusqu'au 31 décembre 2016, à la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais ».</p>	<p>Sans modification</p>
<p>(...)</p>	<p>II. - La société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais prend, au plus tard le 31 décembre 2016, le statut de société anonyme d'habitations à loyer modéré, défini notamment à la section 2 du chapitre II du titre II du livre IV du code de la construction et de l'habitation.</p>	
<p>(...)</p>	<p>Avant le 31 décembre 2013, la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais élabore son plan stratégique du patrimoine et la convention d'utilité sociale est signée dans les six mois qui suivent l'agrément de la société anonyme d'habitations à loyer modéré.</p>	
	<p>Au 31 décembre 2013, la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais ne doit plus détenir aucune participation dans une société dont l'activité ne correspond pas à l'exercice du service d'intérêt général défini à</p>	

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

l'article L. 411-2 du même code.

Le délai de dix ans mentionné au premier alinéa de l'article L. 443-7 dudit code ne s'applique qu'aux logements construits ou acquis après le 31 décembre 2013 par la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais.

Le dixième alinéa de l'article L. 443-11 du même code s'applique à la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais.

**Article 12**

I. - Après l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 302-9-1-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 302-9-1-2.* – Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1, dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, hors logements financés avec un prêt locatif social. Le représentant de l'État, sur demande motivée de la commune, peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération. »

II. - Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme est complété par un article L. 111-13 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-13.* – Conformément à l'article L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation, dans les communes faisant l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1 du même code, dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de

**Article 12**

Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 302-6</i> – Dans les communes situées dans les agglomérations visées par la présente section, les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux au sens de l'article L. 302-5, sont tenues de fournir au préfet, chaque année avant le 1<sup>er</sup> juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours.</p>	<p>800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5 dudit code, hors logements financés avec un prêt locatif social. Le représentant de l'État, sur demande motivée de la commune, peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération. »</p>	<p><b>Article 13</b> Sans modification</p>
<p>Le défaut de production de l'inventaire mentionné ci-dessus, ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires.</p>	<p><b>Article 13</b></p> <p>L'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) Les mots : « visées par » sont remplacés par les mots : « ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés à » ;</p> <p>b) Après le mot : « section », sont insérés les mots : « ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique mentionnées au septième alinéa de l'article L. 302-5, » ;</p> <p>2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Elles fournissent également, dans les mêmes conditions que celles mentionnées au premier alinéa, un inventaire complémentaire qui établit le mode de financement des logements mis en service à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002. » ;</p> <p>3° Au deuxième alinéa, les mots : « de l'inventaire mentionné » sont remplacés par les mots : « des inventaires mentionnés » ;</p>	
<p>Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>d'être visée à l'article L. 302-5, avant le 1<sup>er</sup> septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5 sur son territoire au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins de 20 % des résidences principales de la commune. La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations.</p>	<p>4° A la fin de la première phrase du troisième alinéa, les mots : « de 20 % des résidences principales de la commune » sont remplacés par les mots : « que le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa dudit article L. 302-5 ».</p>	
(…)	<b>Article 14</b>	<b>Article 14</b>
<p>Art. L. 302-7 – A compter du 1er janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.</p>	<p>L'article L. 302-7 du même code est ainsi modifié :</p>	Sans modification
<p>Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p>	<p>1° Au deuxième alinéa, les mots : « 20 % des résidences principales » sont remplacés par les mots : « 25 % ou 20 % des résidences principales, selon que les communes relèvent du premier, du deuxième ou du septième alinéa de l'article L. 302-5, » ;</p>	
<p>Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros.</p>	<p>2° Au troisième alinéa, le montant : « 3 811,23 euros » est remplacé par le montant : « 4 000 € » ;</p>	
<p>Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, pendant le pénultième exercice, au titre des subventions</p>		

**Texte en vigueur**

foncières mentionnées à l'article L. 2254-1 du code général des collectivités territoriales, des travaux de viabilisation des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux, des moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines et de la création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage, aménagée en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Dans le cas de mise à disposition par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation de terrains ou d'immeubles à un maître d'ouvrage pour la réalisation de logements locatifs sociaux, le montant éventuellement pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble donné à bail et ceux du loyer estimé par le service des domaines.

Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l'année suivante. Dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, ces dépenses sont déductibles les années suivantes au prorata du nombre de logements locatifs sociaux qu'elles permettent de réaliser au regard des obligations triennales définies à l'article L. 302-8. Un décret en Conseil d'État précise la nature des dépenses déductibles et les modalités de déclarations de ces dépenses par les communes.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises inscrit à la section de fonctionnement du budget des communes soumises au prélèvement institué au présent article est diminué du

**Texte du projet de loi**

3° A la première phrase du quatrième alinéa, après le mot : « viabilisation », sont insérés les mots : « , de dépollution ou de fouilles archéologiques » ;

4° A la fin de la première phrase du cinquième alinéa, les mots : « de l'année suivante » sont remplacés par les mots : « des deux années suivantes » ;

**Texte adopté par la Commission**

**Texte en vigueur**

montant de ce prélèvement. Celui-ci est imputé sur les attributions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales.

Lorsque la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et lorsque cet établissement public est doté d'un programme local de l'habitat, la somme correspondante est versée à l'établissement public de coopération intercommunale ; en sont déduites les dépenses définies au sixième alinéa et effectivement exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des zones urbaines sensibles, des opérations de renouvellement et de requalification urbains.

(...)

A défaut, et hors Île-de-France, elle est versée à l'établissement public foncier créé en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, si la commune appartient à un tel établissement.

A défaut, elle est versée à un fonds d'aménagement urbain, institué dans chaque région, destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Dans les

**Texte du projet de loi**

5° A la première phrase du septième alinéa, les mots : « compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et lorsque cet établissement public est doté d'un programme local de l'habitat » sont remplacés par les mots : « ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1 » et le mot : « sixième » est remplacé par le mot : « quatrième » ;

6° Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« A défaut, elle est versée à l'établissement public foncier créé en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme si la commune est située dans le périmètre de compétence d'un tel établissement. » ;

7° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

**Texte adopté par la Commission**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>départements d'outre-mer, elle est versée aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain prévus à l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme.</p>	<p>« Les établissements publics fonciers et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux alinéas précédents transmettent chaque année à l'autorité administrative compétente de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées. »</p>	
	<p><b>Article 15</b></p>	<p><b>Article 15</b></p>
	<p>L'article L. 302-8 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Sans modification</p>
<p><i>Art. L. 302-8.</i> – Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.</p>	<p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« I. - Pour atteindre le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou septième alinéa de l'article L. 302-5, le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale. Il ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre, au plus tard à la fin de l'année 2025, le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5. » ;</p>	
<p>Toutefois, lorsqu'une commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales. L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la</p>		

**Texte en vigueur**

communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-7, pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes, chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif de 20 %. Les communes non soumises à ce prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord.

**Texte du projet de loi**

2° A la deuxième phrase du deuxième alinéa, les mots : « 20 % du total des résidences principales de ces communes » sont remplacés par les mots : « le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5 » et les mots : « de 20 % » sont remplacés par les mots : « ainsi fixé » ;

3° Après le deuxième alinéa, sont insérés des II à IV ainsi rédigés :

« II. - L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux défini au I précise la typologie des logements à financer telle que prévue au douzième alinéa de l'article L. 302-1.

« III. - Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser.

« IV. - Les seuils définis au III sont applicables à tout programme local de l'habitat entrant en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. » ;

4° Les quatre derniers alinéas sont précédés, respectivement, par les mentions : « V », « VI », « VII » et « VIII » ;

5° La première phrase de l'avant-dernier alinéa est remplacée par deux

**Texte adopté par la Commission**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>L'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux prévu pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif fixé au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa et le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune. Dans ces communes ou dans les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés au cours de la période triennale écoulée. Ces chiffres sont réévalués à l'issue de chaque période triennale.</p> <p>.....</p>	<p>phrases ainsi rédigées :</p> <p>« L'objectif de réalisation pour la cinquième période triennale du nombre de logements sociaux ne peut être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5. Cet objectif de réalisation est porté à 33 % pour la sixième période triennale, à 50 % pour la septième période triennale et à 100 % pour la huitième période triennale. »</p>	
<p><i>Art. L. 302-9-1</i> – Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.</p>	<p><b>Article 16</b></p> <p>L'article L. 302-9-1 du même code est ainsi modifié :</p>	<p><b>Article 16</b></p> <p>Sans modification</p>
<p>En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs</p>	<p>1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) A la première phrase, après les mots : « logements commencés », sont</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements fixé dans le programme local de l'habitat ou déterminé par application du dernier alinéa de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice.</p>	<p>insérés les mots : « , du respect de la typologie prévue au II du même article L. 302-8 » ;</p> <p>b) La deuxième phrase est ainsi modifiée :</p> <p>- après les mots : « même arrêté », sont insérés les mots : « et en fonction des mêmes critères » ;</p> <p>- sont ajoutés les mots : « et après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1 » ;</p> <p>c) L'avant-dernière phrase est ainsi rédigée : « Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. » ;</p> <p>d) Il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « Ce plafond est porté à 7.5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente. » ;</p> <p>2° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les dépenses déductibles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement.</p> <p>« La majoration du prélèvement est versée au fonds national mentionné à l'article L. 302-9-3. » ;</p> <p>3° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à</p>	
<p>.....</p> <p>La commune contribue au financement de l'opération pour un</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>montant égal à la subvention foncière versée par l'État dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 euros par logement construit ou acquis en Île-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire.</p>	<p>fiscalité propre contribue au financement de l'opération pour un montant au moins égal à la subvention foncière versée par l'État dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 € par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 € par logement construit ou acquis sur le reste du territoire. »</p>	
	<p align="center"><b>Article 17</b></p> <p>Dans les cinq mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, et notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif.</p>	<p align="center"><b>Article 17</b></p> <p>Sans modification</p>
<p><i>Art. L. 302-9-1-1 – I – .....</i></p> <p>Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé sur le territoire de la commune, elle peut recommander l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisations de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue. Si la commune a fait l'objet d'un arrêté de carence, la commission peut doubler la majoration prévue par l'arrêté.</p> <p>.....</p>	<p align="center"><b>Article 18</b></p> <p>La dernière phrase du troisième alinéa du I de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation est supprimée.</p>	<p align="center"><b>Article 18</b></p> <p>Sans modification</p>
<p align="center"><b>Code de la construction et de l'habitation</b></p> <p><i>Livre III : Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement</i></p> <p><i>Titre préliminaire : Dispositions générales relatives aux politiques de</i></p>	<p align="center"><b>Article 19</b></p> <p>La section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation est complétée par des articles L. 302-9-3 et L. 302-9-4 ainsi rédigés :</p>	<p align="center"><b>Article 19</b></p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><i>l'habitat.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Chapitre II : Politique locale de l'habitat.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Section 2 : Dispositions particulières à certaines agglomérations.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« <i>Art. L. 302-9-3.</i> – Un Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux est institué. Ce fonds est exclusivement destiné au financement de la réalisation de logements locatifs sociaux à destination des ménages mentionnés au II de l'article L. 301-1.</p> <p>« <i>Art. L. 302-9-4.</i> - Le fonds national prévu à l'article L. 302-9-3 est administré par un comité de gestion qui fixe les orientations d'utilisation et la répartition de ses ressources. Sa composition et les modes de désignation de ses membres sont définis par décret.</p> <p>« La gestion de ce fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social. Elle remet chaque année au ministre chargé du logement un rapport sur le bilan des actions financées par le fonds, en regard des ressources engagées et des objectifs poursuivis. »</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 20</b></p> <p style="text-align: center;">Sans modification</p>
<p style="text-align: center;"><b>Code de l'urbanisme</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Livre II : Prémption et réserves foncières</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Titre I : Droits de préemption</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Art. L. 210-1 – .....</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 20</b></p> <p>La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifiée :</p> <p>1° Après les mots : « ce droit », sont insérés les mots : « à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1 du même code, » ;</p> <p>2° La référence : « de l'article L. 321-1 » est remplacée par les références : « des articles L. 321-1 ou L. 324-1 ».</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>préemption en application du présent alinéa doivent être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du même code.</p>	<p><b>Article 21</b></p>	<p><b>Article 21</b></p>
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b> <i>Cinquième partie : coopération locale</i> <i>Livre III : Agglomération nouvelle</i> <i>Titre III : Établissements publics d'agglomération nouvelle</i></p>	<p>Le second alinéa de l'article L. 5333-2 du code général des collectivités territoriales est supprimé.</p>	<p>Sans modification</p>
<p><i>Art. L. 5333-2.</i> – Le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences définies au chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme relatif aux schémas de cohérence territoriale.</p>	<p><b>Article 22</b></p>	<p><b>Article 22</b></p>
<p>Lorsque les communes ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale approuvé et rendu exécutoire, les compétences qui leur sont normalement attribuées relatives à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sont exercées par le syndicat d'agglomération nouvelle.</p>	<p>L'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Sans modification</p>
<p><b>Code de l'urbanisme</b> <i>Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme</i> <i>Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme</i> <i>Chapitre II : schémas de cohérence territoriale</i></p>	<p><i>Art. L. 122-1-4.</i> – Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres</p>	

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par la Commission</b>
<p>urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.</p>	<p>« Le document d'orientation et d'objectifs assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines. »</p>	
<p>.....</p>	<p><b>Article 23</b></p>	<p><b>Article 23</b></p>
<p><i>Art. L. 123-1-9.</i> – Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.</p>	<p>Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 123-1-9 du même code, est insérée une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Il doit également être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code.</p>	<p>« Il n'est pas illégal du seul fait qu'il autorise la construction de plus de logements que les obligations minimales du programme local de l'habitat n'en prévoient. »</p>	
<p>Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans. Ce délai est ramené à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification du plan.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Le plan local d'urbanisme prend en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 24</b></p> <p>Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de cinq mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur les conditions de constructibilité dans le cadre du plan d'exposition au bruit de Roissy.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 24</b></p> <p>Sans modification</p>
<p style="text-align: center;"><b>Code général des impôts</b> <i>Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt</i> <i>Deuxième Partie : Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes</i> <i>Titre III : Impositions perçues au profit de certains établissements publics et d'organismes divers</i> <i>Chapitre premier : Impôts directs et taxes assimilées</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Section XIII quater : Impositions perçues par les groupements substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives à la cotisation foncière des entreprises, à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et à la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 1609 nonies C – V – 2° – ....</i></p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II <b>Dispositions finales et transitoires</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 25</b></p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II <b>Dispositions finales et transitoires</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 25</b></p>
<p>L'attribution de compensation est également majorée d'une fraction de la contribution d'une commune définie à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, à condition que l'établissement public de coopération intercommunale ait, dans les conditions prévues à</p>	<p>Le septième alinéa du 2° du V de l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts est supprimé.</p>	<p>Sans modification</p>

**Texte en vigueur**

l'article L. 302-7 du même code, perçu le prélèvement visé à cet article et que cette fraction soit affectée à la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux. Cette fraction est égale à la part du potentiel fiscal de la cotisation foncière des entreprises dans le potentiel fiscal de la commune.

.....

**Texte du projet de loi**

**Article 26**

I. - L'arrêté motivé prononçant la carence des communes et la majoration du prélèvement dont elles sont redevables est pris, pour la quatrième période triennale, selon les modalités prévues à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction antérieure à la présente loi.

II. - Les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 du même code réalisent, au titre d'une période de référence courant entre le premier jour du premier trimestre suivant la date d'entrée en vigueur de la présente loi et le 31 décembre 2013, un nombre de logements locatifs sociaux égal à un douzième du nombre de logements locatifs sociaux à réaliser pour la quatrième période triennale, en application de l'article L. 302-8 dudit code dans sa rédaction antérieure à la présente loi, multiplié par le nombre de trimestres entiers restant à courir pendant la période de référence.

Le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, constater qu'une commune n'a pas réalisé les objectifs mentionnés à l'alinéa précédent, en tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées pendant la période de référence, du respect de la typologie prévue au II de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation.

**Texte adopté par la Commission**

**Article 26**

Sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

III. - Pour les communes faisant l'objet de l'arrêté mentionné au I ainsi que de l'arrêté mentionné au II du présent article, le représentant de l'État dans le département peut, en fonction des critères mentionnés au second alinéa du II, augmenter, après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, le taux de majoration de telle sorte que le prélèvement majoré puisse atteindre jusqu'à cinq fois le montant du prélèvement mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 302-7 du même code. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Ce plafond est porté à 7.5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini au même article L. 302-7.

**Article 27**

I. - Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation supporté par les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et qui n'appartiennent pas à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants est effectué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

II. - Le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation correspondant à la différence entre les taux de 20 % et de 25 % prévus à l'article L. 302-5 du même code est effectué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

III. - Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du même code est opéré sur les ressources fiscales des communes visées au septième alinéa de l'article L. 302-5 dudit code à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**Article 27**

Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	—	—
	<b>Article 28</b>	<b>Article 28</b>
	<p>Jusqu'au 31 décembre 2015 et afin de prendre en compte les dispositions de la loi n° ..... du ..... relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, les programmes locaux de l'habitat adoptés avant sa promulgation peuvent être adaptés selon la procédure de modification prévue à l'article L. 302-4 du même code. ».</p>	Sans modification
	<b>Article 29</b>	<b>Article 29</b>
	<p>Un outil statistique national regroupant et croisant les différentes données relatives au marché du logement de la direction générale des finances publiques, des agences départementales d'information sur le logement, des promoteurs et des professionnels de l'immobilier est mis en place avant le 31 décembre 2013. La compilation de ces données et leur traitement sont confiés à l'Institut national de la statistique et des études économiques.</p>	Sans modification
	<b>Article 30</b>	<b>Article 30</b>
	<p>Le Gouvernement remet au Parlement, dans les cinq mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur la possibilité d'instaurer un permis de louer pour lutter contre l'habitat indigne.</p>	Sans modification
	<b>TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU GRAND PARIS</b>	<b>TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU GRAND PARIS</b>
	<b>Article 31</b>	<b>Article 31</b>
	<p>L'article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est ainsi modifié :</p>	Sans modification
<b>Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris Titre IV : Développement territorial et projets d'aménagement</b>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 21 – I –</i> .....</p> <p>La région, le département concerné, l'association des maires d'Île-de-France et le syndicat mixte Paris-Métropole sont consultés préalablement à la signature du contrat.</p> <p>.....</p> <p>Ces contrats font l'objet, préalablement à leur signature, d'une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement. La décision d'ouverture de cette enquête intervient au plus tard :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- pour les communes situées dans le périmètre de l'établissement public Paris-Saclay prévu au titre VI de la présente loi, dans un délai de dix-huit mois à compter de sa publication ;</li><li>- pour les autres communes, dans un délai de dix-huit mois à compter de l'approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.</li></ul> <p>(...)</p> <p>Toute commune ou établissement public de coopération intercommunale, sous réserve qu'il soit attaché à un ensemble de communes tel que défini par le précédent alinéa, peut, sans préjudice des délais mentionnés aux cinquième et sixième alinéas, adhérer à un contrat de développement territorial existant, à condition d'avoir obtenu l'accord des cocontractants.</p> <p>.....</p>	<p>1° Le I est ainsi modifié :</p> <p><i>a)</i> Au deuxième alinéa, les mots : « du contrat » sont remplacés par les mots : « des contrats » ;</p> <p><i>b)</i> Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La région et les départements territorialement concernés peuvent également, à leur demande, être signataires des contrats. » ;</p> <p><i>c)</i> Après le mot : « tard », la fin de la seconde phrase du quatrième alinéa est complétée par les mots : « le 31 décembre 2013 » ;</p> <p><i>d)</i> Les cinquième et sixième alinéas sont supprimés ;</p> <p><i>e)</i> Au dernier alinéa, les références : « aux cinquième et sixième alinéas » sont remplacées par la référence : « au cinquième alinéa » ;</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>II. – Le contrat de développement territorial définit les modalités de mise en œuvre des objectifs visés au troisième alinéa du I. (...)</p>	<p>2° Au premier alinéa et à la première phrase du sixième alinéa du II, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « quatrième » ;</p>	
<p>Il précise les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des objectifs visés au troisième alinéa du I, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre et l'échéancier prévisionnel de leur réalisation. Il définit, après consultation de l'atelier international du Grand Paris, les conditions de leur insertion dans le tissu urbain existant. (...)</p>		
<p><i>Art. 21 – IV –</i> Le contrat de développement territorial peut valoir déclaration de projet des actions ou opérations d'aménagement et des projets d'infrastructures visés au sixième alinéa du II du présent article pour l'application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, le contrat précise les actions et opérations pour lesquelles il vaut déclaration de l'intérêt général.</p>	<p>2° Le IV est ainsi modifié :</p>	
<p>Si ces actions ou opérations d'aménagement ou ces projets d'infrastructures ne sont pas compatibles avec le schéma directeur de la région</p>	<p>a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	
	<p>« Ces actions ou opérations d'aménagement ou ces projets d'infrastructures sont compatibles avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret abrogeant le schéma approuvé par le décret du 26 avril 1994 portant approbation de la révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France, ce rapport de compatibilité s'apprécie au regard des dispositions du dernier projet de schéma directeur de la région d'Île-de-France, adopté par délibération du conseil régional, qui ne sont pas contraires à la présente loi. » ;</p>	
	<p>b) Le second alinéa est ainsi modifié :</p>	
	<p>- à la première phrase, les mots :</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>d'Île-de-France, les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs et les plans locaux d'urbanisme, l'autorité administrative engage les procédures de mise en compatibilité prévues par les articles L. 122-15, L. 123-16 et L. 141-1-2 du même code. L'enquête publique visée au quatrième alinéa du I du présent article est organisée dans les conditions prévues par ces articles.</p>	<p>« le schéma directeur de la région d'Île-de-France, » sont supprimés et les références : « , L. 123-16 et L. 141-1-2 » sont remplacées par la référence : « et L. 123-16 » ;</p> <p>- à la seconde phrase, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième ».</p>	<p><b>Article 32</b> Sans modification</p>
<p><b>LOI n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France</b></p>	<p><b>Article 32</b></p> <p>L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France est ainsi modifié :</p>	
<p><i>Art. 1<sup>er</sup>.</i> – I. – Par dérogation à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elles sont compatibles avec les dispositions du projet de schéma directeur de la région d'Île-de-France adopté par délibération du conseil régional en date du 25 septembre 2008 qui ne sont pas contraires à la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, les révisions et les modifications des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme ou des documents en tenant lieu, ou des cartes communales ne sont pas illégales du seul fait qu'elles sont incompatibles avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France de 1994.</p>	<p>1° Le I est ainsi modifié :</p>	
<p>Cette dérogation s'applique jusqu'à la première approbation d'un schéma directeur de la région d'Île-de-France suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et au plus tard le 31 décembre 2013.</p>	<p>a) Au premier alinéa, après les mots : « Grand Paris, », sont insérés les mots : « les approbations, » ;</p>	
<p>Lorsqu'il est fait application du premier alinéa, le projet de modification ou de révision est transmis au président du conseil régional d'Île-de-France, qui rend un avis dans un délai d'un mois à compter de la transmission, et au représentant de l'État dans la région d'Île-de-France, qui prend une décision dans un délai de deux mois à compter de</p>	<p>b) A la première phrase du troisième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « d'élaboration, » ;</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>la transmission. L'avis et la décision mentionnés au présent alinéa portent sur :</p>		
<p>1° La non-contrariété des dispositions invoquées du projet de schéma directeur de la région d'Île-de-France adopté par délibération du conseil régional en date du 25 septembre 2008 à celles de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 précitée ;</p>		
<p>2° La compatibilité du projet de révision ou de modification avec les dispositions invoquées du projet de schéma directeur de la région d'Île-de-France adopté par délibération du conseil régional en date du 25 septembre 2008.</p>	<p>c) Au 2°, après la première occurrence du mot : « projet », sont insérés les mots : « d'élaboration, » ;</p>	
<p>A défaut de réponse dans les délais mentionnés au troisième alinéa, la décision du représentant de l'État dans la région ou l'avis du président du conseil régional sont réputés favorables. Mention de la décision ou de l'accord tacite est publiée, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale qui en est à l'origine, dans un journal diffusé dans le département.</p>		
<p>L'illégalité du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu et de la carte communale ainsi révisé ou modifié ne peut être invoquée, par voie d'exception, à l'occasion d'un recours administratif ou contentieux formé après l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de ces documents, au motif que les conditions prévues aux 1° et 2° ne sont pas satisfaites.</p>	<p>d) Au dernier alinéa, après le mot : « ainsi », il est inséré le mot : « approuvé, » ;</p>	
<p>II. – La révision ou la modification d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document en tenant lieu ne peut avoir pour effet de faire obstacle à la mise en œuvre des contrats de développement territorial mentionnés à l'article 1er de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 précitée.</p>	<p>2° Au début du premier alinéa du II, sont ajoutés les mots : « L'approbation, ».</p>	

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

**Code de la construction et de  
l'habitation**

**Article 33**

**Article 33**

*Voir annexe.*

L'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation est abrogé à compter du 31 décembre 2012.

Sans modification

## **ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF**

### **Code de la construction et de l'habitation**

#### **Partie législative**

#### **Livre IV : Habitations à loyer modéré.**

#### **Titre II : Organismes d'habitations à loyer modéré.**

#### **Chapitre III : Dispositions applicables à la gestion des diverses catégories d'organismes d'habitations à loyer modéré.**

*Art. L.423-14.* – A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leur potentiel financier.

Le prélèvement dû au titre d'une année ne peut pas dépasser un montant égal au produit d'une partie des ressources comptabilisées au titre de l'exercice précédent par un taux défini pour chaque organisme. Les ressources prises en compte dans ce calcul sont les loyers et redevances, définis aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4, appelés au cours du dernier exercice clos, et les produits financiers à l'exception des dividendes et des produits financiers issus des sociétés de construction constituées en application du titre Ier du livre II pour la réalisation d'immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation en accession à la propriété. Pour chaque organisme, le taux est de 8 %. Le cas échéant, il est minoré par le taux de croissance moyen sur les cinq derniers exercices du nombre de logements sur lesquels l'organisme détient un droit réel, à l'exception des logements sociaux acquis auprès d'un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou d'une société d'économie mixte.

Le potentiel financier correspond à l'écart entre les ressources de long terme et les emplois à long terme. Les ressources de long terme prises en compte sont le capital, les dotations et les réserves à l'exception de la part des plus-values nettes sur cessions immobilières correspondant aux ventes de l'année de logements à des particuliers, les reports à nouveau, les résultats non affectés déduction faite des fonds propres venant en couverture de la garantie délivrée en application du deuxième alinéa de l'article L. 453-1, les subventions d'investissement à l'exclusion des subventions à recevoir, les provisions autres que les provisions pour gros entretien, les emprunts et les dettes assimilées à plus d'un an à l'origine, hors intérêts courus, à l'exception des intérêts compensateurs, hors dépôts et cautionnements reçus. Les emplois à long terme pris en compte correspondent aux valeurs nettes des immobilisations incorporelles et corporelles de toute nature, des immobilisations en cours, aux participations et immobilisations financières, aux charges à répartir et primes de remboursement des obligations.

Le prélèvement sur le potentiel financier dû pour une année est égal au produit du nombre de logements au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 sur lesquels l'organisme détient un droit réel au 31 décembre de l'année précédente par une contribution moyenne par logement.

La contribution moyenne par logement résulte de l'application, à la moyenne des potentiels financiers par logement des cinq exercices précédents, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du logement qui portent le produit total annuel du prélèvement sur l'ensemble des organismes visés au premier alinéa à 175 millions d'euros, du barème progressif par tranche suivant :

<b>TRANCHES DU POTENTIEL FINANCIER par logement</b>	<b>TAUX de contribution</b>
Inférieure à 900 €	0 %
De 900 à 1 500 €	de 4 % à 8 %
De 1 500 à 2 000 €	de 8 % à 12 %
De 2 000 à 3 000 €	de 12 % à 16 %
Supérieure à 3 000 €	de 16 % à 20 %

Le potentiel financier par logement de chacun des cinq exercices précédents est obtenu en divisant le potentiel financier au 31 décembre de l'exercice par le nombre de logements au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 sur lesquels l'organisme détient un droit réel à la même date.

Les organismes soumis au prélèvement versent avant le 31 août de l'année au titre de laquelle le prélèvement est dû le montant des sommes dont ils sont redevables à la Caisse de garantie du logement locatif social. Les articles L. 452-5 et L. 452-6 sont applicables à ce prélèvement.

Le prélèvement n'est pas effectué si son produit est inférieur à 10 000 € ou si, à la date où il devient exigible, l'organisme bénéficie d'un plan de rétablissement d'équilibre de la Caisse de garantie du logement locatif social ou d'un plan de consolidation ou en a bénéficié dans les cinq années précédant cette date.

Sur sa demande, la Caisse de garantie du logement locatif social obtient des organismes les informations nécessaires à l'application du présent article. Les organismes qui ne communiquent pas ces informations sont redevables d'une pénalité égale à 50 % des droits éludés par logement dans la limite de 300 € par logement au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 sur lesquels l'organisme détient un droit réel au 31 décembre de l'année précédente. Cette pénalité est recouvrée au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-5.

Un organisme d'habitations à loyer modéré ou une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux qui contrôle de manière exclusive ou conjointe, dans les conditions prévues par l'article L. 233-16 du code de commerce, un ou plusieurs organismes ou sociétés peut opter, avec leur accord, pour une détermination consolidée du potentiel financier par logement. Cette option est valable pour une période de cinq ans.

Dans ce cas, le potentiel financier consolidé par logement est obtenu en faisant la somme algébrique des ressources, des emplois et des logements de chaque organisme ou société.

Chaque organisme ou société est alors redevable d'un prélèvement égal au produit du nombre de ses logements au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 du présent code sur lesquels il détient un droit réel au 31 décembre de l'année précédente par la contribution moyenne par logement du groupe.

Chaque membre du groupe opte soit pour le prélèvement mentionné aux trois alinéas précédents, soit pour le prélèvement calculé à partir de ses seules données déclaratives.

Un décret en Conseil d'État fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article.

Les sociétés d'économie mixte sont soumises dans les mêmes conditions au prélèvement pour les logements à usage locatif et les logements-foyers leur appartenant et conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 du présent code ou, dans les départements d'outre-mer, construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'État.

Les investissements et financements des opérations financées en application des articles 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts ne sont pas retenus dans le calcul du potentiel financier par logement avant la cinquième année suivant leur mise en service.

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement CE 1 présenté par Mme Laure de La Raudière, M. Alain Leboeuf, M. Jean-Marie Tetart, M. Philippe Le Ray, M. Antoine Herth, Mme Marie-Louise Fort, Mme Arlette Grosskost, M. Nicolas Dhuicq, M. Bernard Gérard, M. Jean-Claude Mathis, M. Christophe Guilloteau, Mme Isabelle Le Callennec, M. Lionel Tardy, M. Guy Geoffroy et M. Patrice Martin-Lalande :**

### *Article additionnel après l'article 18*

Insérer la division et l'intitulé suivants :

Titre V

Renforcement de la mobilité dans le parc de logements sociaux

Article XXX

À la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 482-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « trois offres de relogement faites » sont remplacés par les mots : « une offre de relogement faite ».

Article XXX

L'article L. 442-3-2 du même code est ainsi modifié :

1° À la première phrase du quatrième alinéa, les mots : « trois offres de relogement faites » sont remplacés par les mots : « une offre de relogement faite ».

2° À la deuxième phrase du même alinéa, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « première ».

Article XXX

Au premier alinéa du I, à la première phrase du troisième alinéa du I et au II de l'article L. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « de trois ans » sont remplacés par trois fois par les mots : « d'un an ».

Article XXX

L'article L. 442-6 du même code est ainsi modifié :

1° À la première phrase du II, les mots : « trois offres » sont remplacés par les mots : « une offre » ;

2° À la dernière phrase du même alinéa, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « première ».

Article XXX

L'article L. 353-15 du même code est ainsi modifié :

1° À la première phrase du III, les mots : « trois offres » sont remplacés par les mots : « une offre ».

2° À la dernière phrase du même III, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « première ».

Article XXX

Au II de l'article L. 482-3 du même code, les mots : « de trois ans » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

Article XXX

À la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 482-2 du même code, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux ».

Article XXX

À la première phrase du I de l'article L. 482-3 du même code, les mots : « de trois ans » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

**Amendement CE 2 présenté par Mme Laure de La Raudière, M. Alain Leboeuf, M. Jean-Marie Tetart, M. Philippe Le Ray, M. Antoine Herth, Mme Marie-Louise Fort, Mme Arlette Grosskost, M. Nicolas Dhuicq, M. Bernard Gérard, M. Jean-Claude Mathis, M. Christophe Guilloteau, Mme Isabelle Le Callenec, M. Lionel Tardy, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Gosselin et M. Patrice Martin-Lalande :**

*Article additionnel après l'article 18*

Insérer la division et l'intitulé suivants :

« Titre V

« Renforcement de la mobilité dans le parc de logements sociaux

« Article XXX

« Au premier alinéa du I, à la première phrase du troisième alinéa du I et au II de l'article L. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « de trois ans » sont remplacés par trois fois par les mots : « d'un an ».

« Article XXX

« À la première phrase du I de l'article L. 482-3 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « de trois ans » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

**Amendement CE 3 présenté par M. Jean-Marie Tetart**

*Article additionnel après l'article 10*

I. « Sur le territoire de l'Ile-de-France, hors agglomération parisienne, le zonage locatif social est unifié et défini en zone 1.

Cette disposition est effectuée à titre expérimental pour une période de trois ans à l'issue de laquelle un rapport, sur les effets de ce dispositif, est remis au Parlement ».

II. La perte des recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Amendement CE 5 rectifié présenté par M. André Chassaigne, M. Patrice Carvalho, M. François Asensi, Mme Marie-George Buffet, Mme Jacqueline Fraysse, M. Alain Bocquet, M. Jean-Jacques Candelier, M. Gaby Charroux, M. Marc Dolez et M. Nicolas Sansu**

*Article additionnel avant l'article premier*

Insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement remet un rapport au parlement, dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, comportant une estimation précise de l'étendue du parc de logements de fonction concédés aux fonctionnaires de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. »

**Amendement CE 6 présenté par M. André Chassaigne, M. Patrice Carvalho, M. François Asensi, Mme Marie-George Buffet, Mme Jacqueline Fraysse, M. Alain Bocquet, M. Jean-Jacques Candelier, M. Gaby Charroux, M. Marc Dolez et M. Nicolas Sansu**

*Article 8*

À l'alinéa 2, remplacer le chiffre : « vingt-quatre » par le chiffre : « douze ».

**Amendement CE 7 présenté par M. André Chassaigne, M. Patrice Carvalho, M. François Asensi, Mme Marie-George Buffet, Mme Jacqueline Fraysse, M. Alain Bocquet, M. Jean-Jacques Candelier, M. Gaby Charroux, M. Marc Dolez et M. Nicolas Sansu**

*Article additionnel après l'article 8*

Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 441-2-3-4 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 441-2-3-5 ainsi rédigé :

« *Art. L. 441-2-3-5.* – Lorsque la commission de médiation a reconnu une demande comme prioritaire et comme devant être satisfaite d'urgence, le demandeur qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par voie réglementaire, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonnée l'application des dispositions du chapitre II du titre IV du livre VI du présent code aux fins de permettre son logement ou son relogement. »

**Amendement CE 9 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 10 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 9, après les mots « comité régional de l'habitat », insérer les mots « de la commission départementale de consommation des espaces agricoles »

**Amendement CE 11 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 14, après les mots « d'un logement », insérer les mots « ou ses ayant-droits »

**Amendement CE 12 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 14, après les mots « en priorité », insérer les mots « selon les modalités des articles L. 213-2 et suivants du code de l'urbanisme »

**Amendement CE 13 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 14, après les mots « le prix d'acquisition de son logement », insérer les mots « en tenant compte de l'inflation »

**Amendement CE 14 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 21, supprimer les mots « dont l'État dispose »

**Amendement CE 15 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 27, rédiger ainsi la dernière phrase « ce bilan est public et mis en ligne sous un format librement réutilisable »

**Amendement CE 16 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

Supprimer les alinéas 28 et 29.

**Amendement CE 17 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 28, après les mots « il est créé », insérer les mots « pour une durée de cinq ans »

**Amendement CE 18 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 9*

À l'alinéa 5, remplacer le mot « opposition » par le mot « autorisation »

**Amendement CE 19 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 12*

Aux alinéas 2 et 4, remplacer les mots « de la typologie des logements situés à proximité de l'opération » par les mots « du contexte local »

**Amendement CE 20 présenté par M. Lionel Tardy**

*Article 29*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 23 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 3*

À la fin de l'alinéa 12, substituer aux mots : « locatifs sociaux » les mots : « à usage locatif sociaux et en accession sociale à la propriété ».

**Amendement CE 24 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 3*

Après le mot : « locatifs », supprimer la fin de l'alinéa 30.

**Amendement CE 25 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 3*

Après l'alinéa 37, insérer l'alinéa suivant :

« 5° Les logements réalisés dans le cadre d'une opération d'aménagement menée sous maîtrise d'ouvrage communale, sur des terrains cédés à un tarif inférieur d'au moins 20 % à la valeur vénale usuelle du parc privé et réservés à des primo-accédants. »

**Amendement CE 26 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 10*

Après l'alinéa 10, insérer l'alinéa suivant :

« Sont exemptés les communes et établissements publics de coopération intercommunale classés en zone « espace protégé ». ».

**Amendement CE 27 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 10*

Après l'alinéa 10, insérer l'alinéa suivant :

« Sont exemptés les communes et établissements publics de coopération intercommunale soumis à un risque naturel important. ».

**Amendement CE 28 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 10*

Après l'alinéa 10, insérer l'alinéa suivant :

« Sont exemptés les communes et établissements publics de coopération intercommunale de moins de 20 000 habitants disposant d'une cellule habitat indigne telle que définie dans le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées 2008-2012. »

**Amendement CE 29 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 14*

Supprimer l'alinéa 6.

**Amendement CE 30 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 15*

I. – À la première phrase de l’alinéa 3, substituer aux mots : « locatifs sociaux » les mots : « à usage locatif sociaux et en accession sociale à la propriété ».

II. – En conséquence, procéder à la même substitution à la seconde phrase du même alinéa, à l’alinéa 6, à la première phrase et par deux fois à la seconde phrase de l’alinéa 7.

**Amendement CE 31 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 15*

À l’alinéa 11, substituer aux mots : « 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 le taux prévu au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa de l’article L. 302-5. », les mots : « 20 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 les taux prévus au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa de l’article L. 302-5. »

**Amendement CE 32 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 16*

Après l’alinéa 7, insérer les deux alinéas suivants :

« c) *bis* Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Le prélèvement majoré des communes et établissements publics de coopération intercommunale dotés d’une cellule habitat indigne ne peut être supérieur à deux fois au prélèvement mentionné à l’article L. 302-7. ».

**Amendement CE 33 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 16*

Après l’alinéa 7, insérer les deux alinéas suivants :

« c *bis*) Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Les coûts d’aménagement de logements réalisés dans le cadre d’une opération d’aménagement menée sous maîtrise d’ouvrage communale sur des terrains cédés à un tarif inférieur d’au moins 20 % à la valeur vénale usuelle du parc privé et réservés à des primo-accédants sont déduits du prélèvement majoré mentionné au présent article. » ;

**Amendement CE 35 présenté par M. Bernard Reynès, M. Lionel Tardy, M. Damien Abad**

*Article 26*

À la première phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots : « locatifs sociaux » les mots : « à usage locatif sociaux et en accession sociale à la propriété ».

**Amendement CE 36 présenté par M. Michel Piron, M. Lionel Tardy, M. Jean-Pierre Decool, M. Patrick Hetzel, M. Alain Suguenot, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc**

*Article 3*

Compléter l'alinéa 20 par la phrase suivante :

« La convention peut prévoir que lorsqu'un terrain cédé par l'État se trouve dans une zone urbaine sensible ou dans un quartier composé d'un taux de logements sociaux supérieur à 50 %, la commune a la possibilité d'y construire d'autres types de logements si elle s'engage à construire l'équivalent de la programmation de logements sociaux prévue sur un autre terrain situé dans la commune. »

**Amendement CE 37 présenté par M. Michel Piron, M. Jean-Pierre Decool, M. Patrick Hetzel, M. Philippe Le Ray, M. Alain Suguenot, M. Alain Marc**

*Article 3*

À la première phrase de l'alinéa 5, substituer au taux : « 100 % », le taux : « 50 % ».

**Amendement CE 38 présenté par M. Michel Piron, Mme Laure de La Raudière, M. Michel Heinrich, M. Philippe Le Ray, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Pierre Decool, M. Alain Marc**

*Article 10*

La première phrase de l'alinéa 7 est remplacée par la phrase suivante :

« Ce taux est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées au premier alinéa appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de plan local d'urbanisme à l'issue de la première période triennale, ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1 et dans le périmètre duquel le nombre total de logements locatifs sociaux représente au moins 25 % des résidences principales. ».

**Amendement CE 39 présenté par M. Michel Piron, M. Alain Suguenot, M. Alain Marc, M. Lionel Tardy, M. Patrick Hetzel**

*Article 15*

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Après l'avant-dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes ayant atteint le taux de 20 %, sont assimilés aux logements sociaux visés à l'article L. 302-5 les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession dans les conditions mentionnées au 4 du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts, uniquement en vue d'atteindre le taux de 25 % visé au premier alinéa de l'article L. 302-5 ».

**Amendement CE 40 présenté par M. Michel Piron, M. Dino Cinieri, M. Éric Straumann, M. Jean-Claude Guibal, M. Michel Heinrich, M. Jean-Pierre Decool, M. Jean-Pierre Vigier, Mme Sophie Rohfritsch, M. Alain Chrétien, M. Patrick Hetzel, M. Philippe Le Ray, M. Isabelle Le Callennec**

*Article 5*

Rédiger ainsi cet article :

« Le I de l'article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa, après le mot : « maritime », sont insérés les mots : « ou du bail prévu au chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation » ;

2° À la seconde phrase du 1<sup>er</sup> alinéa, après les mots « ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif » il est ajouté « lorsque le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie. »

3° Le 2<sup>e</sup> alinéa est supprimé.

4° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La redevance d'un bail conclu par l'État ou l'un de ses établissements publics est fixée par référence à la valeur vénale du bien bénéficiant, le cas échéant, de la décote prévue aux articles L. 3211-7 et L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques. »

Au II de l'article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009, il est ajouté au 2°, 3° et 4°, en début de phrase « Pour les baux emphytéotiques administratifs ».

**Amendement CE 41 présenté par M. Jean-Christophe Fromantin**

*Article 10*

Après l'alinéa 6, insérer l'alinéa suivant :

« Le taux est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées au premier alinéa où l'indice de potentiel foncier défini par décret ne leur permet pas d'atteindre le taux de 25 %. ».

**Amendement CE 42 présenté par M. Jean-Christophe Fromantin**

*Article 10*

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« Ce taux est fixé à 20 % pour les communes dont l'indice de potentiel foncier, défini par décret, ne leur permet pas d'atteindre le taux de 25 % et dans lesquelles au moins 30 % de la production annuelle de logements sont des logements sociaux. ».

**Amendement CE 43 présenté par M. Jean-Christophe Fromantin**

*Article 15*

Après l'alinéa 6, insérer l'alinéa suivant :

« Dans les communes dont le potentiel foncier est bas, l'objectif de réalisation de logements sociaux est recherché à l'échelle d'un même bassin de vie, dont la définition est précisée par décret. ».

**Amendement CE 44 présenté par M. Jean-Christophe Fromantin**

*Article 15*

Après l'alinéa 11 insérer l'alinéa suivant :

6° À la fin de l'article L. 302-8, insérer l'alinéa suivant :

« Dans le cadre de chaque objectif triennal, pour les logements conventionnés à compter de la promulgation de la présente loi, le calcul du nombre de logements sociaux se fait compte-tenu de l'unité-logement définie par décret. » ;

**Amendement CE 45 présenté par M. François de Mazières**

*Article 10*

À l'alinéa 3, après le mot : « propre », insérer les mots : « , après le mot : « sociaux », sont insérés les mots « ou en accession sociale à la propriété par le dispositif de prêt social location-accession » »

**Amendement CE 46 présenté par M. François de Mazières**

*Article 10*

Après l'alinéa 14, insérer les deux alinéas suivants :

« 5° *bis* Après le huitième alinéa, il est inséré un 5° ainsi rédigé :

« 5° Les logements locatifs des ministères chargés de la défense et de l'intérieur soumis à la réglementation relative aux conditions de ressources ».

**Amendement CE 47 présenté par M. François de Mazières**

*Article 12*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 48 présenté par M. François de Mazières**

*Article 12*

I. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, hors logements financés avec un prêt locatif social. Le représentant de l'État, sur demande motivée de la commune, peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération. » les mots : « le flux des nouvelles constructions sur le territoire communal comporte au moins 25 % de ».

II. – À l'alinéa 4, substituer aux mots : « dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, hors logements financés avec un prêt locatif social. Le représentant de l'État, sur demande motivée de la commune, peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération. » les mots : « le flux des nouvelles constructions sur le territoire communal comporte au moins 25 % de ».

**Amendement CE 49 présenté par M. François de Mazières**

*Article 12*

I. – À l'alinéa 2, supprimer les mots : « hors logements financés avec un prêt locatif social. »

II. – À l'alinéa 4, supprimer les mots : « hors logements financés avec un prêt locatif social. »

**Amendement CE 50 présenté par M. François de Mazières**

*Article 12*

I. – À l’alinéa 2, substituer aux mots : « au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l’article L. 302-5 », les mots : « au moins 30 % de logements locatifs sociaux définis à l’article L. 302-5 »

II. – À l’alinéa 4, substituer aux mots : « au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l’article L. 302-5 », les mots : « au moins 30 % de logements locatifs sociaux définis à l’article L. 302-5 »

**Amendement CE 51 présenté par M. François de Mazières**

*Article additionnel après l’article 10*

Après l’article L. 302-6 du code de la construction et de l’habitation, il est inséré un article L. 302-6-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 302-6-1.* – Pour l’inventaire mentionné à l’article L. 302-6, chaque nouveau logement locatif social au sens de l’article L. 302-5 est compté pour un logement, à l’exception des logements financés par un prêt locatif aidé d’intégration pour lesquels deux logements sont comptabilisés. »

**Amendement CE 52 présenté par M. François de Mazières**

*Article 14*

Après l’alinéa 4, insérer l’alinéa suivant :

« 3° *bis* A Après le quatrième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, pendant le pénultième exercice, au titre des travaux de rénovation ou d’amélioration en matière environnementale des logements de son parc locatif social. » ».

**Amendement CE 53 présenté par M. François de Mazières**

*Article 14*

Supprimer l’alinéa 6.

**Amendement CE 54 présenté par M. François de Mazières**

*Article 16*

Supprimer les alinéas 7 et 8.

**Amendement CE 55 présenté par M. François de Mazières**

*Article 19*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 56 présenté par M. François de Mazières**

*Article 10*

Supprimer le 12<sup>ème</sup> alinéa.

**Amendement CE 57 présenté par M. François de Mazières**

*Article 23*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 58 présenté par M. François de Mazières**

*Article 26*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 59 présenté par M. François de Mazières**

*Article 27*

Au 2<sup>ème</sup> alinéa, substituer à l'année : « 2014 », l'année : « 2017 ».

**Amendement CE 60 présenté par M. François de Mazières**

*Article 27*

Au 2<sup>ème</sup> alinéa, substituer aux mots : « à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 », les mots : « progressivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 à raison d'un point supplémentaire par an sur la période 2014-2018 et atteindre ainsi les 25 % prévus à l'article L. 302-5 du même code. »

**Amendement CE 61 présenté par M. François de Mazières**

*Article 3*

Supprimer les alinéas 17, 18 et 19.

**Amendement CE 62 présenté par M. François de Mazières**

*Article 12*

À la seconde phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots : « de la typologie des logements situés à proximité de l'opération » les mots : « du contexte local »

**Amendement CE 63 présenté par M. François de Mazières**

*Article 26*

Rédiger ainsi les alinéas 2 à 4. :

« II. – Les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 du même code réalisent, au titre de l'année 2013, un tiers du nombre de logements locatifs sociaux à réaliser pour la quatrième période triennale, en application de l'article L. 302-8 dudit code dans sa rédaction antérieure à la présente loi.

III. – Pour les communes faisant l'objet de l'arrêté mentionné au I du présent article et qui ont méconnu l'obligation prévue au II, le représentant de l'État dans le département peut, en tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de l'année 2013, du respect de la typologie prévue au II de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, augmenter, après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1 du même code, le taux de majoration de telle sorte que le prélèvement majoré puisse atteindre jusqu'à cinq fois le montant du prélèvement mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 302-7 dudit code. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Ce plafond est porté à 10 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini au même article L. 302-7. »

**Amendement CE 64 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Cinieri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier**

*Article 3*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 65 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Cinieri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier, M. Benoist Apparu**

*Article 3*

I. – À l’alinéa 5, substituer au taux « 100 % », le taux « 50 % ».

II. – En conséquence, supprimer la dernière phrase de cet alinéa.

**Amendement CE 66 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Cinieri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier**

*Article 3*

Après l’alinéa 11, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« II *bis*. La cession d’un terrain dans les conditions prévues par le présent article doit être précédée d’un avis conforme du conseil municipal sur laquelle se situe ce terrain. »

**Amendement CE 67 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Cinieri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier**

*Article 4*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 68 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Ciniéri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier**

*Article 10*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 69 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Ciniéri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier, M. Benoist Apparu**

*Article 10*

Compléter cet article par sept alinéas ainsi rédigés :

« 6° Après le dixième alinéa, il est inséré six alinéas ainsi rédigés :

« À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 sont assimilés aux logements sociaux visés au présent article, pendant dix ans à compter de leur financement, les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques :

« - si ces personnes accèdent pour la première fois à la propriété au sens du I de l'article 244 *quater* J du code général des impôts ;

« - si elles acquièrent le terrain de manière différée ou si elles bénéficient d'un prêt à remboursement différé octroyé par un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale pour le logement mentionné à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation ;

« - si elles bénéficient d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement ;

« - et si leurs revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources prévus pour les titulaires de contrat de location-accession

« À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 sont assimilés aux logements sociaux visés au présent article, à compter de la signature du contrat de location-accession et jusqu'à la fin de la cinquième année civile qui suit la levée d'option, les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, lorsque ces logements ont été construits, améliorés ou acquis et améliorés au moyen de formes spécifiques d'aides de l'État ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret. »

**Amendement CE 70 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Cinieri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier**

*Article 10*

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

« 6° Après le dixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Sont considérés comme logements locatifs sociaux, les logements qui font l'objet d'une aide personnalisée au logement dans les conditions prévues par l'article L. 351-2-1 du code de la construction et de l'habitation. »

**Amendement CE 71 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Cinieri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier, M. Benoist Apparu**

*Article 15*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 72 présenté par M. François de Mazières, M. Damien Abad, M. Dino Cinieri, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, M. Franck Gilard, M. Georges Ginesta, Mme Anne Grommerch, M. Antoine Herth, M. Thierry Lazaro, M. Philippe Le Ray, M. Alain Marc, M. Philippe Armand Martin, M. Jean-Claude Mathis, M. Yves Nicolin, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Catherine Vautrin, M. Martial Saddier, M. Benoist Apparu**

*Article 16*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 75 présenté par M. Benoist Apparu**

*Article 12*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 76 présenté par M. Benoist Apparu**

*Article 17*

Supprimer cet article.

**Amendement CE 77 présenté par M. Benoist Apparu**

*Article additionnel après l'article 10*

L'article L. 301-3-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

« I- Dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux, tels que définis à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, représente plus de 35 % des résidences principales, le nombre de logements locatifs sociaux bénéficiant au cours de l'année d'un concours financier de l'État, pour leur construction, ne peut excéder 80 % du nombre des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'État.

II- Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5, avant le 1<sup>er</sup> septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés en application de l'article L. 302-5 sur son territoire au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente plus de 35 % des résidences principales de la commune. La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations.

Après examen de ces observations, le préfet notifie avant le 31 décembre le nombre de logements sociaux retenus pour l'application de l'article 301-3-1.

Un décret en Conseil d'État fixe le contenu de l'inventaire visé au premier alinéa, permettant notamment de comptabiliser et de localiser les logements sociaux et de logement ne bénéficiant d'aucun concours de l'État décomptés.

III. – À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article 301-3-1, si le nombre de logements sociaux financés est supérieur à 80 % du nombre des logements commencés ne bénéficiant d'aucun concours de l'État.

Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre le nombre de logements sociaux aidés l'année précédente et le nombre de logement non aidés mis en chantier dans la commune l'année précédente, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 4 000 euros.

IV– La mise en œuvre du présent article fait l'objet d'un rapport annuel remis au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.

**Amendement CE 78 présenté par M. Benoist Apparu**

*Article 15*

Dans la première phrase de l'alinéa 7 après le mot : « produire », insérer les mots : « à l'exception des logements étudiants »

**Amendement CE 79 présenté par M. Benoist Apparu**

*Article 10*

Après l'alinéa 6, il est inséré l'alinéa suivant :

« Le taux de 25 % est apprécié au niveau intercommunal lorsqu'il existe un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) »

**Amendement CE 80 présenté par M. Benoist Apparu**

*Article additionnel après l'article 27*

Un délai est mis en place pour les communes sur le point d'intégrer une intercommunalité et qui n'étaient pas concernées par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation avant cette intégration. Ce délai reporte à 2035 au lieu de 2025 leur obligation d'atteindre le taux prévu de logements locatifs sociaux.

**Amendement CE 81 présenté par M. Benoist Apparu**

*Article 33*

Supprimer cet article.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

M. Marc Fesneau, président de la communauté de communes de Marchenoire

Mme Claire Delpech, responsable logement

M. Nicolas Portier, délégué général

M. Emmanuel Duru, responsable des affaires juridiques institutionnelles

### **Assistance publique-Hôpitaux de Paris**

Mme Mireille Faugere, directrice générale

### **Association des Communautés urbaines de France**

M. Olivier Brachet, vice-président du Grand Lyon chargé de l’habitat et du logement

M. Philippe Angotti, délégué adjoint

### **Association des établissements publics fonciers locaux (AEPFL)**

M. Joseph Tyrode, président

M. Philippe Vansteenkiste, secrétaire général

M. Daniel Bentz, directeur de l’établissement public foncier – syndicat mixte d’action foncière – du Puy-de-Dôme (EPF SMAF)

M. Jean-Marc Deschodt, directeur de l’établissement public foncier local du département de l’Oise (EPFLO)

### **Association des Études foncières**

Mme Caroline Gerber, directrice

M. Yann Gérard, rédacteur en chef de la revue Études foncières

### **Association des maires de France**

M. Alexandre Touzet, chargé des relations avec le Parlement

### **Association des maires des grandes villes de France**

M. Emmanuel Heyraud, chargé de mission en charge de la politique de la ville et de la politique locale de l’habitat

**Association des professionnels de l’usufruit locatif social (PULSE)**

M. Alain Laurier, président

M. Marc Bonjour, directeur des relations institutionnelles

**Association Promotoit**

M. Hervé Gastinel, président

Mme Isabelle Dorgeret, chargée des relations institutionnelles

M. Aymeric Audenis, consultant

**Confédération Nationale du Logement**

M. Serge Incerti Formentini, président

M. Didier Pavageau, secrétaire confédéral

**Conseil supérieur du notariat**

Maître Eliane Fremeaux, notaire à Paris

M. Jean François Peniguel, secrétaire général de l’Institut des études juridiques

Mme Christine Mandelli, administrateur, chargé des relations avec les institutions

**Fédération des EPL**

Mme Isabelle Deluc-Charles, responsable du pôle intermetiers

Mme Hélène Le Rai, responsable du département aménagement et développement économique

**Fédération française du bâtiment**

M. Didier Ridoret, président

M. Loïc Chapeaux, chef du service des études économiques

M. Benoît Vanstavel, responsables des relations parlementaires et institutionnelles

**Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)**

M. François Payelle, président

M. Jean Michel Mangeot, délégué général

**Fondation Abbé Pierre**

M. Patrick Doutreligne, délégué général

M. Christophe Robert, délégué général adjoint

**France Domaine**

M. Philippe Doux, administrateur civil

M. Pierre Durand-Delacre, administrateur civil hors classe, charge des opérations structurantes

**France nature environnement (FNE)**

Mme Sarah Vaillant, chargée des questions urbaines

M. Benoit Hartmann, directeur des relations extérieures

**Ministère chargé du logement**

M. Dominique Figeat, délégué à l'action foncière et immobilière (DAFI)

M. Philippe Bauchot

M. Jean Foisil

**Réseau Ferré de France (RFF)**

M. Alain Quinet, directeur général délégué

M. Matthieu Chabanel, directeur général adjoint chargé de la planification et de la commercialisation

M. Sébastien Roulot, directeur de l'immobilier

Mme Marie-Reine du Bourg, responsable affaires publiques.

**SNAL**

M. Roger Bélier, président

Mme Isabelle Baer, déléguée générale

**SOVAFIM**

M. Olivier Debains, président-directeur général

**Union sociale pour l'Habitat**

M. Thierry Bert, délégué général

Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat

**M. Philippe Baffert**, consultant en droit de l'urbanisme

**M. Yves Jégouzo**, professeur émérite de l'université Paris 1, directeur délégué du Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat