

N° 142

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relative à la diversité de l'habitat,

Par M. José BALARELLO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Kuriat, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Jolène Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasseille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1606, 1647 et T.A. 291.

Sénat : 90 (1994-1995).

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	9
I - LES DISPOSITIONS DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE EN MATIERE DE DIVERSITE DE L'HABITAT	10
A. L'OBJECTIF ET LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DU 13 JUILLET 1991 D'ORIENTATION POUR LA VILLE	10
1. L'objectif de la loi	10
2. Le champ d'application de la loi	10
B. LES INSTRUMENTS PRÉVUS PAR LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE	11
1. Les programmes locaux de l'habitat	11
2. Une norme minimale et triennale en matière de réalisations de logements sociaux	12
3. La participation à la diversité de l'habitat (PDH)	13
II - LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE ET LES PROPOSITIONS DU RAPPORT "CARREZ"	14
A. LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE	15
1. Les lourdeurs et les dysfonctionnements	15
B. LES PROPOSITIONS DU RAPPORT DE M. GILLES CARREZ ..	17
1. Simplifier la procédure d'élaboration des PLH	17
2. Limiter le champ des contraintes de la L.O.V. aux communes urbaines véritablement concernées	17
3. Ne pas limiter les obligations de construire aux seuls logements locatifs sociaux, mais maintenir les seuils de déclenchement de ces obligations	18
4. Inscrire la recherche de la diversité de l'habitat dans la durée	18
5. Supprimer la participation à la diversité de l'habitat (PDH) mais maintenir la contribution communale de 1 % des valeurs locatives	18
6. Utiliser le cadre contractuel entre l'Etat et les grandes villes ayant adopté un PLH	19
7. Créer une instance départementale susceptible de régler les cas particuliers que ne manquera pas de soulever l'application de la loi	19

	Pages
8. Maintenir l'entrée en vigueur au 1er janvier 1995 des mesures relatives à la diversité de l'habitat tout en ménageant des dispositions transitoires	19
III - LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI ET LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	19
A. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI	20
B. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	22
C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	22
EXAMEN DES ARTICLES	25
<i>Article premier : Simplification de la procédure d'élaboration du programme local de l'habitat (PLH)</i>	25
<i>Article premier bis : Conclusion des conventions triennales d'accompagnement des PLH</i>	26
<i>Art. 2 : Modifications de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation</i>	26
<i>Art. 3 : Modification de l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation</i>	29
<i>Art. 4 : Modification de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation</i>	29
<i>Art. 5 : Modification de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation</i>	30
<i>Art. 6 : Rapport d'exécution</i>	33
<i>Art. 7 : Mesures destinées à diminuer les charges foncières lors de la construction de logements sociaux</i>	33
<i>Art. 8 : Suppression de la participation à la diversité de l'habitat (PDH)</i>	33
<i>Article additionnel après l'article 8 : Prise en compte des logements HLM vendus à leur locataire parmi les logements sociaux</i>	34
CONCLUSION	34
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION	35

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Louis Souvet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. José Balarello sur la proposition de loi n° 90 (1994-1995), adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative à la diversité de l'habitat.

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé le contenu des dispositions de la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, modifiées par la proposition de loi relative à la diversité de l'habitat.

Après avoir souligné que l'objectif de la loi du 13 juillet 1991 était d'assurer une certaine "mixité sociale" afin d'éviter la concentration de certaines catégories de la population dans certains quartiers ou dans certaines communes, il a précisé que le champ d'application de la loi était limité à 460 communes comprises dans des agglomérations de plus de 200.000 habitants et comptant un nombre de logements sociaux inférieur de 20 % au nombre de résidences principales dans la commune ainsi qu'un nombre de bénéficiaires d'allocations logement inférieur de 18 % au nombre de résidences principales dans la commune.

Puis il a indiqué que la loi du 13 juillet 1991 avait institué trois dispositifs pour garantir la diversité de l'habitat : l'adoption de programmes locaux de l'habitat (PLH) ; l'obligation pour les communes de respecter un objectif triennal minimal en matière de construction de nouveaux logements sociaux ; la faculté ouverte aux communes d'instituer une taxe nouvelle, due par les constructeurs, appelée "participation à la diversité de l'habitat" (PDH).

Evoquant les défauts de ce dispositif qui avaient conduit, par deux fois, à reporter sa mise en oeuvre, il a rappelé la lourdeur et le formalisme de la procédure d'adoption des PLH, les difficultés liées à la mise en oeuvre de l'obligation de construction dans les petites communes et le caractère inopportun de l'instauration d'une nouvelle taxe immobilière en raison de la situation économique dans le secteur de la construction.

Puis il a rappelé qu'à la demande du ministre du logement, M. Gilles Carrez, député, avait remis, au printemps 1994, un rapport contenant diverses propositions destinées à assouplir les dispositions en cause de la loi du 13 juillet 1991 tout en réaffirmant le principe de la diversité de l'habitat.

Il a souligné que ce rapport proposait en particulier de simplifier la procédure d'élaboration des PLH, de limiter l'application des contraintes de la loi du 13 juillet 1991 aux communes urbaines véritablement concernées, d'élargir les catégories de logements sociaux relevant de l'obligation de construire et de supprimer la PDH.

Il a précisé qu'à la suite de son rapport, M. Gilles Carrez avait déposé une proposition de loi visant notamment :

- à supprimer la consultation obligatoire des personnes morales membres du Conseil national de l'habitat et à alléger les obligations d'information préalable du public lors de l'élaboration des PLH ;

- à exclure les communes de moins de 3.500 habitants du champ d'application de la loi du 13 juillet 1991 précitée ;

- à repasser, du 1er avril au 31 décembre de l'année, la date limite de versement de la contribution ;

- à étendre les catégories de logements sociaux prises en compte aux logements améliorés avec le concours financier de l'Agence pour l'amélioration de l'habitat, ainsi qu'aux locaux d'hébergement construits dans le cadre des plans départementaux pour l'hébergement des personnes sans abri et à tenir compte des logements construits par les organismes sociaux à l'aide de prêts locatifs intermédiaires (PLI) ;

- à autoriser, par délibération des communes, le dépassement de 20 % au maximum de la norme résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols.

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a précisé que l'Assemblée nationale, le 28 novembre dernier, avait décidé, en particulier, d'écarter du champ d'application du texte les communes de moins de 1.500 habitants en région d'Ile-de-France et de moins de 3.500 habitants dans les autres régions, de supprimer la PDH et d'inclure les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation parmi les logements sociaux pris en compte dans le dispositif.

Après avoir rappelé la nature des amendements proposés par la commission des affaires économiques le 7 décembre dernier, lors de l'examen du rapport au fond de M. Gérard Larcher, M. José Balarello a approuvé les objectifs poursuivis par la proposition de loi modifiée par l'Assemblée nationale, sous réserve de deux amendements.

M. Louis Souvet a souligné que, lorsqu'un organisme intercommunal a réalisé les aires d'accueil prévues par la loi pour les gens du voyage, les communes membres de ce groupement devraient être considérées comme ayant rempli leurs obligations en ce domaine. Il a évoqué le problème posé par l'hébergement des participants à diverses manifestations religieuses de masse.

M. Jean Madelain a souligné les difficultés que soulève parfois l'accueil des gens du voyage tout en reconnaissant que cette question dépassait le cadre de la proposition de loi.

En réponse, M. José Balarello a souligné que le dispositif prévu par le texte n'avait pas d'incidence sur les aires d'accueil éventuellement déjà construites.

Puis M. José Balarello, rapporteur pour avis, a présenté deux amendements :

- le premier, à l'article 2, vise à rétablir le seuil démographique de 3.500 habitants sur tout le territoire national pour déterminer le champ d'application de la loi du 13 juillet 1991 ;

- le second, portant article additionnel après l'article 8, vise à ce que la définition des logements sociaux retenue en matière de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, par voie de conséquence, pour l'application des dispositions relatives à la diversité de l'habitat, prenne en compte, pendant vingt ans, les logements locatifs sociaux vendus à leur locataire en application de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation.

La commission a adopté les deux amendements précités puis a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi relative à la diversité de l'habitat, déposée par M. Gilles Carrez, que l'Assemblée nationale a adoptée en première lecture le lundi 28 novembre dernier, apporte divers assouplissements à la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

La mise en application de certains aspects de ce dispositif, déjà retardée à deux reprises, s'est avérée trop complexe pour les petites communes et susceptible de générer des difficultés nouvelles.

Afin de préserver l'objectif de la loi d'orientation pour la ville, à savoir assurer une répartition équilibrée de l'offre de logements entre les comunés et entre les quartiers d'une commune, il est apparu nécessaire d'apporter certains correctifs.

Avant d'examiner le contenu de la proposition de loi et les travaux de l'Assemblée nationale en première lecture, il convient de rappeler les grandes orientations de la loi d'orientation pour la ville en matière de diversité de l'habitat ainsi que les propositions du rapport établi par M. Carrez à la demande du Ministre du Logement.

I - LES DISPOSITIONS DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE EN MATIERE DE DIVERSITE DE L'HABITAT

A. L'OBJECTIF ET LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DU 13 JUILLET 1991 D'ORIENTATION POUR LA VILLE

1. L'objectif de la loi

La loi d'orientation pour la ville pose le principe d'une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements sur le territoire d'une commune et entre les communes d'une agglomération. Elle vise à assurer une certaine "mixité sociale" afin d'éviter une concentration de certaines catégories de la population dans des zones délimitées.

L'article premier de la loi reflète bien cette philosophie d'ensemble : les collectivités publiques assurent *"à tous les habitants des villes, des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation"*. Cette déclaration de principe se poursuit dans le même style : la politique de l'habitat doit ainsi permettre *"d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération, la coexistence des diverses catégories sociales"*.

Comme on le verra en détail ci-dessous, pour remplir son objectif, la loi d'orientation pour la ville met en place trois dispositifs : les programmes locaux de l'habitat ; une norme, assortie d'une pénalité en matière de construction de nouveaux logements sociaux ; une participation en matière de diversité de l'habitat (PDH) à la charge des constructeurs.

2. Le champ d'application de la loi

Toutes les communes sont invitées bien évidemment à se conformer à l'objectif de diversité de l'habitat posé par la loi d'orientation pour la ville ; mais seules certaines communes sont dans l'obligation d'appliquer les mesures contraignantes prévues par la loi.

Ces communes doivent répondre à trois critères :

- être comprises dans une agglomération de plus de 200.000 habitants : la loi ne prend donc pas en compte la population

de chaque commune mais le fait que ces communes soient rattachées ou non à une agglomération au sens de l'INSEE, c'est-à-dire à un ensemble de communes caractérisé par une certaine continuité géographique (1);

- compter un nombre de logements sociaux inférieur de 20 % au nombre de résidences principales dans la commune : les logements sociaux pris en compte sont ceux retenus pour le calcul de la dotation de compensation de la DGF ;

- faire apparaître un nombre de bénéficiaires d'allocations logement inférieur de 18 % au nombre de résidences principales dans la commune : les allocations logements s'entendent des trois catégories actuelles d'aides personnelles au logement, à savoir l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF).

Ces trois conditions sont cumulatives : on décompte, dans le cadre du recensement de la population de 1990, 1.169 communes comprises dans les agglomérations de plus de 200.000 habitants ; parmi celles-ci, seules 460 communes sont concernées par la loi d'orientation pour la ville dont Paris et 173 communes de l'agglomération parisienne.

B. LES INSTRUMENTS PRÉVUS PAR LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE

Trois dispositifs sont prévus par la loi du 13 juillet 1991 pour assurer la diversité de l'habitat.

1. Les programmes locaux de l'habitat

Aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, le PLH définit pour cinq ans au moins *"les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements"*.

(1) Une agglomération de population est un ensemble d'habitations tel qu'aucune habitation ne soit séparée de la plus proche de 200 mètres et qui comprend au moins 50 habitants

Le PLH présente trois caractéristiques essentielles :

- Le PLH est établi au niveau intercommunal : toutefois en l'absence d'un plan intercommunal, une commune peut en coopération avec le Préfet élaborer seule un tel programme (1).

- Le Préfet joue un rôle déterminant dans l'élaboration du PLH : c'est le Préfet qui "*porte à la connaissance*" du groupement compétent "*toutes informations utiles*" ainsi que les objectifs à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat ; le Préfet peut également demander des modifications à l'organe délibérant du groupement avant l'adoption définitive du PLH.

- Le PLH lorsqu'il est établi doit être pris en considération par le plan d'occupation des sols (2) et, à ce titre, son élaboration est donc soumise à un certain formalisme : consultation du conseil départemental et le cas échéant du Conseil national de l'habitat ; mise à disposition du public pendant le mois précédant son adoption.

Pour les communes entrant dans le champ d'application de la LOV, l'élaboration et l'adoption du PLH doivent normalement intervenir dans un délai calculé à compter de la promulgation de la loi du 13 juillet 1991 et qui expirera, compte tenu des divers reports déjà intervenus, au 13 juillet 1995.

Une sanction est prévue en cas de non-respect du délai : le préfet est alors habilité à exercer par substitution, au nom de l'Etat, le droit de préemption urbain (*article L. 302-5-1 du code de la construction et de l'habitation*).

2. Une norme minimale et triennale en matière de réalisations de logements sociaux

Les communes entrant dans le champ d'application de la loi L.O.V. sont dans l'obligation, au vu de leur programme local de l'habitat, de prendre une délibération pour s'engager à procéder, dans un délai de trois ans, aux actions foncières et aux acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation d'un nombre minimal de logements sociaux.

(1) Cette dernière faculté a été introduite par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 (article L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation).

(2) Article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

Ce nombre minimal est égal :

- d'une part, à 1 % du nombre de résidences principales dans la commune ;

- d'autre part, à 9 % du nombre de logements construits, sur la commune, au cours des dix années qui précèdent son engagement.

Cet objectif est assorti d'une pénalité sous forme de contribution due en cas de non-respect de l'objectif.

Cette contribution est égale à 1 % des bases locatives au titre du foncier bâti et non bâti dans la commune. Le prélèvement ne peut dépasser 5 % des dépenses réelles de fonctionnement dans la commune.

La somme prélevée sur le budget doit être consacrée à la construction de logements sociaux dans la commune.

La pénalité est prélevée intégralement, si la commune n'a pas adopté de PLH ou si elle n'a pas pris, par délibération, d'engagement de construire sur trois ans le nombre minimal de logements sociaux, ou encore s'il apparaît qu'elle est demeurée inactive durant les trois années réglementaires.

Le prélèvement est diminué du montant des investissements engagés par la commune, dans l'hypothèse où l'objectif n'a été que partiellement atteint au terme des trois années réglementaires.

La mise en application de la norme précitée par les 1 760 communes concernées doit permettre d'aboutir à la création de 25.338 logements sociaux en trois ans soit un nombre total de 10.281 logements sociaux supplémentaires par rapport au nombre moyen de logements sociaux actuellement construits dans ces communes. A défaut, ces communes devraient verser une contribution de 897 millions de francs par an, dont 534 millions de francs pour la seule Ville de Paris.

3. La participation à la diversité de l'habitat (PDH)

Enfin, la loi du 13 juillet 1991 ouvre à la commune ou au groupement compétent dont le territoire est couvert par un PLH, la faculté d'instituer une contribution obligatoire à la charge des constructeurs.

La PDH, due sur toutes les opérations soumises à permis de construire, est calculée sur l'assiette constituée par la valeur foncière du terrain. Elle peut être acquittée, soit par paiement direct, soit par dation à la commune de terrains ou de locaux vacants.

Le produit de la PDH, versé au budget communal, doit impérativement être affecté, dans un délai de trois ans, à l'acquisition de terrains, de locaux ou de logements destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux.

Les communes peuvent trouver un élément d'incitation à la mise en place de la PDH dans la mesure où son produit, le cas échéant, vient en déduction de la contribution due par la commune en cas de non-respect de ses obligations en matière de construction de logement sociaux.

II - LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE ET LES PROPOSITIONS DU RAPPORT "CARREZ"

La mise en application des dispositions relatives à la diversité de l'habitat prévues par la loi du 13 juillet 1991, a déjà dû être repoussée, par deux fois, en raison des lenteurs et des difficultés de l'élaboration des textes réglementaires.

Tout d'abord, la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la *loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle* a repoussé d'un an le délai ouvert aux communes, c'est-à-dire au 13 juillet 1994 pour l'élaboration du PLH et au 1er juillet 1994 pour la mise en oeuvre de la norme de construction minimale.

Ces délais ont été repoussés à nouveau au 13 juillet 1995 pour l'élaboration des PLH et au 1er janvier 1995 pour l'obligation de construction par la *loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*.

A. LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE

Les lourdeurs et les dysfonctionnements de la loi L.O.V. en matière de diversité de l'habitat ont conduit au report de sa mise en application.

1. Les lourdeurs et les dysfonctionnements

• les programmes locaux de l'habitat ont été soumis, aux termes de l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation introduit par la loi du 13 juillet 1991, à une procédure d'élaboration longue, formelle et lourde :

- le caractère initialement intercommunal (1) de ces PLH avait ralenti à l'origine leur mise en place dans les agglomérations où la situation de chaque commune au regard du logement social était très contrastée.

Par ailleurs, la procédure elle-même, compte tenu des multiples consultations à effectuer et des délais d'information à respecter, nécessite un délai minimal d'un an pour permettre l'adoption d'un PLH.

• la norme impérative et triennale en matière de construction de logements sociaux n'est pas exempte de dysfonctionnement : tout d'abord, l'absence de fixation d'un seuil démographique conduit à imposer des contraintes administratives fortes à des communes de petite taille : 140 communes de moins de 2.000 habitants (et 236 communes de moins de 3.500 habitants) font partie des 460 communes confrontées à l'obligation d'élaborer un PLH et de construire des logements locatifs sociaux.

De plus, il est prévu à l'article R. 302-26 du code de la construction et de l'habitation, issu du décret n° 92-459 du 22 mai 1992, que le nombre de logements sociaux pris en compte pour l'application de la norme minimale est calculé en arrondissant "par défaut au multiple de dix directement égal ou inférieur" au nombre résultant de l'application des pourcentages légaux.

(1) Depuis l'intervention de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 (article L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation) le PLH peut être adopté par une commune.

Le choix de cet "arrondi" est assez opportun dans la mesure où le financement d'une opération de moins de dix logements sociaux est en pratique assez difficile à monter.

Mais il en résulte que 119 communes sur 460, qui devraient réaliser chacune moins de dix logements sur trois ans, deviennent, en pratique, soumises à l'obligation de construire un nombre "nul" de logements.

Cependant, ces communes demeurent juridiquement tenues d'adopter un programme local de l'habitat et de prendre une délibération relative au nombre minimal de logements à construire, sous peine d'être passibles de la contribution de 1 % des valeurs locatives de taxe foncière, laquelle s'élèverait en l'espèce à 12 millions de francs.

• Concernant la participation à la diversité de l'habitat, le choix d'une imposition supplémentaire à la charge des constructeurs reposait sur le postulat que la construction de logements neufs, notamment de bureau, devait se poursuivre à un rythme tel, qu'il serait possible, grâce à la taxe, d'introduire une péréquation au profit de la création de logements sociaux. Ce raisonnement est devenu caduc, dès lors que la crise du secteur de la construction et du logement a tout simplement conduit à la sensible réduction, voire à la totale disparition, de l'assiette-même de la taxe, dont le mode de calcul est au demeurant particulièrement complexe et sophistiqué.

En tout état de cause, la création d'une "17ème taxe" en matière de fiscalité de l'urbanisme n'apparaît pas comme une priorité dans la conjoncture économique actuelle.

• Au total, le bilan de l'application de la L.O.V. n'est pas très convaincant :

Sur les 460 communes entrant dans le champ d'application de la loi L.O.V., 242 d'entre elles seulement se sont engagées dans l'élaboration d'un PLH et encore estime-t-on que 116 seulement de ces communes devraient disposer d'un PLH approuvé au 31 décembre 1994.

Faute de PLH, les délibérations relatives à la norme minimale de construction n'ont, dans la plupart des cas, toujours pas été prises alors même que l'obligation de construction commencera à intervenir au 1er janvier 1995.

Il semble enfin, qu'aucune commune n'ait institué, à ce jour, la PDH, dont le décret d'application, il est vrai, n'a été pris que le

19 mars 1993 (article R. 332-26 du code de la construction et de l'habitation).

Compte tenu de ces retards d'applications, M. Hervé de Charette, ministre du logement, constatant que, si les principes de la loi du 13 juillet 1991 en matière de diversité de l'habitat étaient "bien acceptés", ses modalités de mises en oeuvre soulevaient en revanche d'importantes "difficultés techniques", a demandé à M. Gilles Carrez, député, maire du Perreux, de lui présenter un rapport et des propositions pour favoriser "*une meilleure localisation des logements sociaux, des logements intermédiaires et des logements non aidés dans les grandes agglomérations, dans un cadre législatif simple et efficace*".

Ce rapport rendu à la fin du mois de mai 1994 contient huit propositions destinées à assouplir les dispositions de la loi L.O.V. tout en réaffirmant le principe de la diversité de l'habitat.

B. LES PROPOSITIONS DU RAPPORT DE M. GILLES CARREZ

1. Simplifier la procédure d'élaboration des PLH

Afin d'accélérer la procédure, il est proposé de limiter le nombre de personnes consultées au cours de la procédure d'élaboration du PLH et, de remplacer la mise à disposition du public de ce document, par un droit de consultation en mairie.

2. Limiter le champ des contraintes de la L.O.V. aux communes urbaines véritablement concernées

Il est proposé de supprimer les obligations de construction de logements sociaux, ainsi que la contribution de 1 %, pour les communes de moins de 2.000 habitants. Il s'agit d'exempter les petites communes de procédures "*lourdes, complexes et inadaptées*" à leurs caractéristiques plutôt rurales, même si ces communes se situent en agglomération urbaine, et d'éviter de construire des logements "*là où les équipements publics seraient insuffisants*".

3. Ne pas limiter les obligations de construire aux seuls logements locatifs sociaux, mais maintenir les seuils de déclenchement de ces obligations

Le rapport "Carrez" propose de tenir compte, en plus des logements locatifs sociaux financés par des prêts locatifs aidés (PLA), des logements en accession sociale à la propriété (PAP), des logements locatifs du parc ancien privé réhabilités avec l'aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et conventionnés en foyer social, ainsi que des logements locatifs "intermédiaires" (prêts PLI) "*sous réserve de problèmes techniques de définition et de décompte*".

En revanche, les seuils de logements sociaux prévus par la loi sont reconnus comme "*appropriés*".

4. Inscrire la recherche de la diversité de l'habitat dans la durée

Le rapport propose de décompter "*d'une manière large et souple*" les obligations de construction de logements sociaux, en ne se limitant pas aux seuls logements sociaux mis en chantier ou terminés à la fin de la période triennale mais en intégrant les actions foncières ou immobilières qui débouchent ultérieurement sur des constructions.

Dans le même but, il est proposé que l'excédent des réalisations par rapport aux obligations triennales puisse être porté au crédit de la période suivante dans une perspective d'application de la loi à long terme.

5. Supprimer la participation à la diversité de l'habitat (PDH) mais maintenir la contribution communale de 1 % des valeurs locatives

La suppression de la PDH est proposée en raison des très nombreux inconvénients de cette taxe. En revanche, le maintien de la contribution de 1 % des valeurs locatives foncières est considéré comme "*légitime*" dans la mesure où il s'agit de l'intéressement financier direct des communes qui bénéficient du réinvestissement, sur le territoire communal, des sommes prélevées sur leur budget.

6. Utiliser le cadre contractuel entre l'Etat et les grandes villes ayant adopté un PLH

Il est proposé que la convention prévue à l'article *L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation*, qui fixe, sur 3 ans, l'aide financière que l'Etat apporte en matière d'habitat et d'action foncière, puisse être conclue par l'Etat, non seulement avec un organisme de coopération intercommunale, mais également avec une commune de taille suffisante et ayant adopté un PLH.

7. Créer une instance départementale susceptible de régler les cas particuliers que ne manquera pas de soulever l'application de la loi

Il est proposé d'instituer une "*instance légère de consultation*", comprenant des représentants du conseil général et des maires, qui serait compétente pour émettre un avis sur les cas particuliers qui lui seraient soumis concernant les difficultés de dénombrement des logements sociaux où les circonstances de fait qui peuvent conduire à différer le respect d'une obligation.

8. Maintenir l'entrée en vigueur au 1er janvier 1995 des mesures relatives à la diversité de l'habitat tout en ménageant des dispositions transitoires

Le rapport de M. Carrez estime que la loi du 13 juillet 1991 perdrait toute crédibilité, si elle devait être reportée une troisième fois. Il propose, en revanche, pour les communes qui n'auraient pu adopter leur PLH au 1er janvier 1995, que le montant de la contribution de 1 % des valeurs locatives foncières ne soit pas exigible en paiement à compter du 1er avril 1995 mais que cette dépense puisse être réservée en section d'investissement jusqu'au 31 décembre 1995.

III - LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI ET LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

La proposition de loi n° 1606 comprend neuf articles dont l'un, purement formel, est le gage financier imposé par le respect de l'article 40 de la Constitution.

A. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi peut être résumée autour des sept éléments suivants :

- **Elle simplifie la procédure d'élaboration du programme local de l'habitat** : l'association obligatoire à la procédure de consultation des représentants locaux des personnes morales membres du conseil national de l'habitat qui en font la demande est supprimée ; la mise à disposition du public pendant un mois avant son adoption, est également écartée (*article premier*).

- **Elle exclut les communes de moins de 3.500 habitants du champ d'application de la loi L.O.V.** : M. Carrez dans sa proposition de loi propose ainsi un seuil démographique plus élevé que celui retenu dans son rapport qui était de 2.000 habitants seulement (*article 2*).

- **Elle repousse du 1er avril au 31 décembre la date limite de versement de la contribution de 1 % due par les communes** ; elle précise s'agissant de l'utilisation de cette taxe, qu'elle pourra assurer le financement des locaux d'hébergement réalisés dans le cadre du plan départemental pour l'hébergement des personnes sans abri prévu par l'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat (*article 4*).

- **Elle élargit les catégories de logements sociaux pris en compte pour apprécier l'effort minimal de construction des communes** (*articles 3 et 5*).

La loi du 13 juillet 1991 ne prenait en compte que les logements locatifs sociaux financés par des prêts locatifs aidés (PLA). La proposition de loi adopte une conception plus extensive des catégories de logements sociaux (*Cf. commentaire de l'article 5 infra*).

Tout d'abord, elle renvoie à l'ensemble des logements sociaux pris en compte pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes.

Les catégories de logements sociaux prises en compte, récemment modifiées par le décret n° 94-366 du 10 mai 1994, comprennent les logements suivants :

- les logements locatifs appartenant aux offices d'HLM, aux sociétés d'économie mixte, aux sociétés immobilières filiales de la Caisse des Dépôts, à l'Etat et aux collectivités locales ;

- les logements appartenant à toute personne morale à vocation sociale, dont le patrimoine compte 1.000 logements, dès lors que ces logements ont bénéficié des prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse française de développement ou qu'il s'agisse de logements ouvrant droit, dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat, à l'aide personnalisée au logement, ou encore de logements ayant bénéficié de la participation des employeurs à l'effort de construction ("1 %" logement) ;

- sont enfin visés les logements-foyers et les résidences universitaires gérés par les centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires.

A cette liste déjà significative, la proposition de loi ajoute :

- les logements améliorés avec le concours financier de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et faisant l'objet d'une convention avec l'Etat ;

- les locaux d'hébergement réalisés dans le cadre des plans départementaux pour l'hébergement des personnes sans abri, dans la limite d'un logement pour trois places d'hébergement.

• La proposition de loi précise que les dispositions de la loi du 13 juillet 1991 sont applicables jusqu'au 31 décembre 2000 et que le Gouvernement présentera un rapport d'exécution faisant notamment état des adaptations qu'il serait souhaitable d'apporter à ce dispositif (*article 6*).

• Afin de diminuer les coûts fonciers, la proposition de loi prévoit un assouplissement très utile qui autorise, dans les communes qui le décideront, un dépassement de 20 % au maximum de la norme résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols à la condition que ce dépassement bénéficie exclusivement à des logements locatifs sociaux et que le coût foncier imputé à ces logements n'excède pas un seuil fixé par décret (*article 7*).

• Enfin, il est prévu une limitation du champ d'application de la participation à la diversité de l'habitat, non pas aux seules communes ayant adopté un PLH, mais aux communes entrant dans le champ d'application des dispositions relatives à la diversité de l'habitat. Cette disposition se situe nettement en retrait du rapport de M. Gilles Carrez qui prévoyait une suppression pure et

simple de la PDH, position à laquelle l'Assemblée nationale est finalement revenue (*article 8*).

B. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre divers amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 28 novembre 1994, a apporté les modifications suivantes à la proposition de loi.

- Sur proposition du Gouvernement, il a été précisé que les conventions triennales conclues avec l'Etat concernant les financements en matière de logement sont conclues avec les organismes de coopération intercommunale seulement "*lorsque ces derniers sont dotés de la compétence de la politique du logement*".

- A la suite de l'amendement de MM. Gilles Carrez et Jacques Guyard, il a été prévu que seraient exonérées du dispositif contraignant de la loi, les communes de moins de 1.500 habitants en région d'Ile-de-France et de moins de 3.500 habitants dans les autres régions.

- Un amendement de M. Gérard Hamel, député d'Eure-et-Loir, supprimant la participation à la diversité de l'habitat, a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement (*article 8*).

- Les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation, dans le cadre de l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation, ont été insérés par amendement de M. Serge Lepeltier, rapporteur, dans la liste des logements considérés comme des logements sociaux.

- S'agissant des catégories de logements sociaux, un amendement de M. Gilles Carrez a précisé que les logements financés à l'aide de prêts PLA, les logements en accession à la propriété et les logements améliorés avec le concours financier de l'ANAH devraient représenter au moins les trois-quarts des logements décomptés dans le cadre de l'obligation de construction.

C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission s'est félicitée de la conception d'ensemble de cette proposition de loi, qui permet de corriger très

utilement les mesures favorables à la diversité de l'habitat introduites par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, sans les remettre en question.

Elle a adopté deux amendements à ce texte :

- le premier vise à revenir, comme prévu dans la rédaction initiale de la proposition de loi, à un seuil démographique de 3.500 habitants sur tout le territoire national pour déterminer les communes soumises à des obligations en matière de diversité de l'habitat ;

- le second amendement a pour objet d'assurer, pendant 20 ans, le maintien, dans le décompte des logements sociaux, des logements HLM vendus à leur locataire.

Sous réserve de ces deux amendements, votre commission a approuvé le contenu de cette proposition de loi qui apporte des aménagements opportuns à la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Simplification de la procédure d'élaboration du programme local de l'habitat (PLH)

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, a pour objet d'alléger les formalités relatives à l'élaboration par les communes du programme local de l'habitat, conformément aux propositions faites dans le rapport de M. Gilles Carrez.

En premier lieu, il procède à la suppression de l'obligation de consulter, au cours de la procédure, les représentants locaux des personnes morales membres du Conseil National de l'Habitat (CNH) qui en font la demande. Dans la mesure où le CNH compte 43 personnes morales membres, le dispositif d'information et d'association éventuelle de ces derniers au PLH, était beaucoup trop lourd. En tout état de cause, le maire conserve l'obligation de consulter toute personne qui lui en fait la demande ainsi que la faculté de consulter toute personne morale qu'il juge utile.

En second lieu, cet article prévoit que la mise à disposition du public, pendant un mois, du projet de PLH ne sera plus obligatoire ; ce document pourra néanmoins être consulté après son adoption.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article premier bis

Conclusion des conventions triennales

d'accompagnement des PLH

Cet article, introduit par amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, a pour objet de préciser que les conventions conclues pour une période de trois ans entre l'Etat et un établissement public de coopération intercommunale, qui ont pour objet de fixer l'aide financière que l'Etat apporte en matière d'habitat et d'action foncière, ne peuvent être passées qu'avec un établissement doté de la compétence en matière de politique du logement.

Cet article permettra d'éviter qu'un organisme intercommunal dont l'acte institutif ne prévoirait pas l'exercice d'attribution globale en matière de logement, n'empiète sur l'exercice d'une compétence que les communes membres n'avaient pas entendu lui confier.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Art. 2

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

Cet article propose, tout d'abord, au paragraphe II, d'introduire un seuil démographique qui permet d'écarter les communes à faible population du dispositif contraignant de la loi d'orientation pour la ville.

Aux termes de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, les dispositions relatives à la diversité de l'habitat s'appliquent aux communes comprises dans une agglomération de 200.000 habitants et dans lesquelles, à la fois :

- le nombre de logements sociaux représente moins de 20 % des résidences principales,

- le rapport entre le nombre des bénéficiaires des prestations d'aide personnalisée au logement et le nombre de résidences principales est inférieur à 18 %.

Compte tenu de ces trois critères, 460 communes sont tenues d'adopter un programme local de l'habitat et de respecter le ratio minimal de construction de logements sociaux obligatoires.

En l'absence de seuil démographique, ces communes sont parfois de petites communes : 140 (30 %) de ces communes ont moins de 2.000 habitants et 236 d'entre elles (51 %) ont moins de 3.500 habitants.

REPARTITION DES COMMUNES PAR STRATES DEMOGRAPHIQUES

Communes	Nombre de communes dans la tranche	Nombre de logements sociaux à construire chaque année dans les communes de la tranche
Jusqu'à 2.000 habitants	140 (30 %)	200 (2 %)
2.001 à 3.500	96 (21 %)	420 (5 %)
3.501 à 5.000	51 (11 %)	390 (5 %)
5.001 à 10.000	88 (19 %)	1.183 (14 %)
10.001 à 50.000	81 (18 %)	2.370 (28 %)
Au-delà de 50.000 habitants	4 (1 %)	3.883 (46 %)
TOTAL	460 (100 %)	8.446 (100 %)

Comme le précise le rapport de M. Gilles Carrez, il serait avantageux d'exempter les petites communes de procédures lourdes, complexes et inadaptées à leurs caractéristiques plutôt rurales, même si elles se situent en agglomération urbaine au sens de l'INSEE.

Le seuil démographique en dessous duquel les communes seraient exonérées de toute obligation doit, néanmoins, ne pas être fixé trop bas, pour ne pas rendre inopérants les mécanismes régulateurs recherchés par la loi du 13 juillet 1991.

A cet égard, la situation est compliquée par le fait qu'un certain nombre de communes, si elles sont soumises juridiquement au respect des procédures formelles, ne sont pas tenues de construire des logements sociaux, en raison de l'interprétation réglementaire selon laquelle le nombre de logements sociaux à construire sur trois ans doit être arrondi à la dizaine inférieure (1).

(1) Aux termes de l'article R. 302-26 du code de la construction et de l'habitation, le nombre de logements locatifs sociaux pris en compte est calculé en arrondissant, par défaut, au multiple de dix directement inférieur ou égal au nombre résultant de l'application des pourcentages légaux.

Il convient de noter que cette interprétation résulte d'un décret n° 92-459 en date du 22 mai 1992.

C'est ainsi que 119 communes se retrouvent, après arrondi, avec une obligation "nulle" en matière de constructions de logements sociaux. En principe, ces communes sont néanmoins dans l'obligation de respecter les obligations juridiques prévues par la loi du 13 juillet 1991, sous peine de devoir s'acquitter de la contribution financière de 1 % des valeurs locatives foncières qui, elle, ne fait l'objet d'aucun arrondi.

- En dessous de 952 habitants, toutes les communes soumises à la loi du 13 juillet 1991 et au décret du 22 mai 1992, soit 54 communes sont soumises à une obligation "zéro" ;

- Il est décompté 136 communes relevant de la loi dont la population est comprise entre 2.699 et 963 habitants : parmi elles, 65 communes ont une obligation nulle et 71 communes ont l'obligation de construire au moins 10 logements sociaux sur trois ans.

- Enfin, les 46 communes incluses dans le dispositif, dont le nombre d'habitants s'étale entre 2.704 et 3.500 habitants, connaissent toutes une obligation d'au moins 10 logements sociaux à construire.

Le dernier point à souligner est que le choix du seuil a déjà connu certaines variations au cours des travaux et débats : comme on l'a rappelé dans l'exposé général, le seuil proposé à 2.000 habitants dans le rapport de M. Gilles Carrez, a été porté à 3.500 habitants dans la proposition de loi du même auteur. Le texte adopté par l'Assemblée nationale fait apparaître un seuil de 1.500 habitants pour la région d'Ile-de-France et de 3.500 habitants dans les autres régions.

L'objectif devrait être de prévoir un seuil qui permette de ne pas alourdir les charges des petites communes et de tenir compte du nombre réellement imposé de logements sociaux à construire à ces dernières, sans remettre en question l'objectif de diversité de l'habitat.

En tout état de cause, il est utile de choisir un seuil unique pour tout le territoire national qui soit, en même temps, un seuil couramment utilisé dans les divers dispositifs relatifs aux collectivités locales.

Afin d'assurer l'équilibre entre ces différentes préoccupations, votre commission a adopté un amendement tendant à exempter sur tout le territoire national les communes de moins de 3.500 habitants des dispositions relatives à la diversité de l'habitat.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Art. 3

Modification de l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation

Cet article précise à l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation, relatif à l'application des obligations de construction par les communes, que la notion de logements sociaux doit être entendue par référence à celle définie à l'article L. 302-8 dudit code (cf. article 5 ci-dessous).

L'Assemblée nationale a précisé cet article sur le plan rédactionnel.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Art. 4

Modification de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation

Cet article (paragraphe I) a pour objet de reporter, du 1er avril au 31 décembre de l'année, la date de versement de la contribution financière due par la commune en cas de non respect de ses obligations. Par ailleurs, s'agissant de l'utilisation de ces sommes par des organismes désignés par le représentant de l'Etat, cet article prévoit que peuvent être retenus les organismes habilités à réaliser des locaux d'hébergement pour les personnes sans abri (paragraphe II).

Art. 5

Modification de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation

Cet article modifie l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation qui détermine quelle est la nature des engagements à remplir par les communes en matière de construction de logements sociaux.

Il précise que, jusqu'au 31 décembre 1995, les communes peuvent prendre un engagement par délibération, même en l'absence de programme local de l'habitat adopté (paragraphe I).

Il prévoit, par ailleurs, que, pour le décompte des logements sociaux, sont pris en compte, non seulement les logements sociaux réalisés par la commune, mais également les logements sociaux réalisés par d'autres personnes ou organismes sur le territoire de la commune (paragraphe II).

Votre rapporteur estime que cette précision n'est pas indispensable dans la mesure où l'interprétation qu'il donne n'est pas interdite par le texte actuel de l'article L. 302-8 ; néanmoins, cette modification apporte assurément une garantie utile.

De plus, cet article élargit la notion de catégories de logements sociaux pris en compte au titre de l'obligation de construction :

Les logements pris en compte sont les suivants :

- l'ensemble des logements sociaux pris en compte pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine de la dotation globale de fonctionnement des communes, à l'article L. 234-12 du code des communes. Cette définition a été donnée sur le plan réglementaire aux articles R. 234-9 et R. 234-10 du code des communes, récemment modifiés par le décret n° 94-366 du 10 mai 1994, dont le contenu est retracé dans l'encadré ci-contre. Le caractère très large de cette définition permet de retenir l'ensemble des logements sociaux construits par les organismes désignés, et notamment les logements intermédiaires.

**Articles R. 234-9 et R. 234-10 du code des communes
(décret n° 94-366 du 10 mai 1994)**

Art. R. 234-9 - Sont considérés comme logements sociaux pour l'application des dispositions de l'article L. 234-12 les logements satisfaisant à l'une des conditions suivantes :

A - Logements à usage locatif définis ci-après :

1. Logements appartenant aux **organismes d'habitation à loyer modéré**, ainsi que ceux appartenant aux **collectivités locales** et gérés par lesdits organismes ;
2. Logements appartenant aux **sociétés d'économie mixte** ;
3. Logements appartenant aux **sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations** ;
4. Logements appartenant à **l'Etat** ;
5. Logements appartenant aux **collectivités locales** ;
6. Logements appartenant aux **établissements publics**, excepté les logements appartenant à des établissements publics bancaires, de crédit et d'assurances et aux filiales de ces organismes ;
7. Logements appartenant à des **baillleurs**, personnes morales à vocation sociale et leurs filiales, dont le patrimoine locatif à usage d'habitation est composé **d'au moins mille logements** et qui :

a) ou bien ont bénéficié de **prêts spéciaux à la construction** consentis par le **Crédit foncier de France** ou la **Caisse française de développement** ;

b) ou bien sont régis par une **convention conclue** en application de l'article L. 351-2 (2°, 3° et 4°) du code de la construction et de l'habitation ;

c) ou bien ont bénéficié de la **participation des employeurs à l'effort de construction**.

B - Logements achevés depuis moins de dix ans et occupés par leur propriétaire si celui-ci a financé ce logement dans les conditions prévues de la section II du chapitre unique du titre III du livre III du code de la construction et de l'habitation.

Le seuil de cinq logements mentionné au 2° du III de l'article L. 234-12 s'apprécie à la date du permis de construire.

Art. R. 234-10 - Sont également considérés comme logements sociaux et sont retenus à raison d'un logement pour trois lits les **logements-foyers** tels que définis à l'article R. 351-55 du code de la construction et de l'habitation et les **résidences universitaires** gérées par les **centres régionaux des oeuvres universitaires et sociales**.

- Les logements ayant bénéficié d'une subvention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

- Les locaux d'hébergement réalisés dans le cadre du plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri.

L'Assemblée nationale a ajouté à cette liste les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation dans les conditions prévues par le code de la construction et de l'habitation.

Les règles particulières de pondération des divers logements sociaux pris en compte sont précisées par le texte : les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat pour être mis à la disposition de personnes défavorisées (logements construits à l'aide de prêts locatifs aidés "très sociaux" notamment) comptent double pour l'application du texte.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Jacques Guyard, sous-amendé par M. Gilles Carrez, prévoyant que, pour la réalisation de l'obligation de construction, les logements construits à l'aide de prêts locatifs aidés PLA, les logements construits avec des prêts à l'accession à la propriété (prêts PAP) et les logements bénéficiant du concours de l'ANAH, devraient représenter au moins 75 % du nombre de logements retenus dans l'objectif.

Les logements financés à l'aide de prêts locatifs intermédiaires (prêts PLI), les locaux d'hébergement d'urgence et les logements en bail à réhabilitation sont donc compris dans les 25 % restants au titre de l'objectif.

● Enfin, cet article (paragraphe IV), tire les conséquences rédactionnelles de la suppression de la participation à la diversité de l'habitat (*cf. commentaire de l'article 8 ci-dessous*) et facilite les reports d'une période triennale sur l'autre.

L'élargissement des catégories de logements sociaux prévu par le présent article est une orientation positive et utile.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Art. 6

Rapport d'exécution

Cet article prévoit d'ici la fin de l'an 2000 la remise d'un rapport au Parlement sur le bilan d'exécution des dispositions relatives à la diversité de l'habitat.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Art. 7

Mesures destinées à diminuer les charges foncières lors de la construction de logements sociaux

Cet article prévoit que les communes pourront décider, par délibération, d'autoriser un dépassement de 20 % au maximum de la norme résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols, ceci uniquement pour les logements locatifs sociaux construits à l'aide de prêts locatifs aidés (PLA) et dans la limite d'un plafond de coût foncier fixé par décret.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure importante qui devrait contribuer à alléger de manière très positive les coûts fonciers pour la construction de logements locatifs sociaux.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Art. 8

Suppression de la participation à la diversité de l'habitat (PDH)

Cet article, modifié par un amendement de M. Gérard Hamel, député, supprime la participation à la diversité de l'habitat (paragraphe I) et prévoit en conséquence diverses dispositions de coordination.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article additionnel après l'article 8

**Prise en compte des logements HLM vendus à leur locataire
parmi les logements sociaux**

Votre commission a adopté un amendement visant un **article additionnel après l'article 8**, visant à prendre en compte les logements HLM vendus à leurs locataires dans le décompte des logements sociaux pris en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) auquel fait référence l'article L. 302-8 de la proposition de loi.

Il convient de souligner que lorsqu'un logement HLM est vendu à son locataire, dans le cadre des dispositions des articles L. 443-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, il n'est plus décompté comme un logement social au regard de la DGF et, par voie de conséquence, au regard des dispositions relatives à la diversité de l'habitat : il s'agit pourtant de logements construits avec des financements aidés (HLM ou prêts PLA) dont le caractère social est unanimement reconnu. Dans le rapport remis par M. Claude Robert à M. le ministre du logement sur la vente aux locataires de leur logement HLM, il était préconisé, au demeurant, un maintien, pendant une durée minimale, de la totalité de ces logements dans la base de calcul de la DGF.

Cette modification est devenue d'autant plus nécessaire que le Gouvernement, par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, facilite de manière très opportune la vente de logements HLM aux locataires et simplifie le dispositif juridique applicable.

Votre commission a donc souhaité que le décret relatif aux décomptes des logements sociaux pour le calcul de la DGF ainsi que pour l'application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation puisse être modifié, à l'avenir, pour tenir compte, pendant 20 ans à compter de la vente, des logements HLM acquis par leurs locataires en application de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission a adopté un article additionnel en ce sens.

*

* *

Sous réserve des amendements qu'elle a retenus, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de la présente proposition de loi.

**AMENDEMENTS PRESENTES
PAR LA COMMISSION**

Art. 2

Amendement : Dans le paragraphe I de cet article, remplacer les mots :

1.500 habitants en région d'Ile-de-France et à 3.500 habitants dans les autres régions

par les mots :

3.500 habitants

Article additionnel après l'article 8

Amendement : Après l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le troisième alinéa (2°) du III de l'article L. 234-12 du code des communes est complété par la phrase suivante :

"Les logements vendus à leurs locataires en application de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation sont également pris en compte pendant vingt ans à compter de la vente ;"