

N° 757

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur 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 (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) et sur la proposition de loi de Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT et plusieurs de ses collègues, pour une stratégie foncière publique en faveur du logement,

Par M. Claude BÉRIT-DÉBAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérít-Débat, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Michel Houel, Mme Élisabeth Lamure, MM. Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Mme Mireille Schurch, MM. Yannick Vaugrenard, François Vendasi.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 725, 750 et 758 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE URGENCE : APPORTER DES RÉPONSES À LA GRAVE CRISE DU LOGEMENT	7
A. UNE FORTE AUGMENTATION DES PRIX DU LOGEMENT QUI PÈSE LOURDEMENT SUR LE POUVOIR D’ACHAT DES FRANÇAIS	7
B. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE LOGEMENTS, NOTAMMENT SOCIAUX	11
II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	15
A. LA POSSIBILITÉ DE CESSIION GRATUITE DES TERRAINS DE L’ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS POUR CONSTRUIRE DU LOGEMENT SOCIAL (TITRE I ^{ER})	15
B. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS DE L’ARTICLE 55 DE LA « LOI SRU » (TITRE II).....	15
C. UN AJUSTEMENT DE LA LOI DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS (TITRE III)	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	18
A. LE PROJET DE LOI CONSTITUE UN DES VOILETS D’UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN MATIÈRE DE LOGEMENT.....	18
B. LE PROJET DE LOI PORTE SUR DES QUESTIONS QUI ONT ÉTÉ AU CŒUR DES DÉBATS AU COURS DES DERNIERS MOIS.....	20
C. VOTRE COMMISSION SOUTIENT PLEINEMENT CE TEXTE ESSENTIEL POUR FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET RENFORCER LA MIXITÉ SOCIALE.....	22
EXAMEN DES ARTICLES	27
• TITRE I^{ER} MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT	27
• <i>Article 1^{er}</i> (Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) Cession gratuite de terrains de l’État destinés à la construction de logements sociaux	27
• <i>Article 2</i> (Article L. 3211-13-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques) Possibilité d’appliquer la décote lors de la cession de terrains de certains établissements publics de l’État	38
• <i>Article 3</i> (Article L. 240-3 du code de l’urbanisme) Possibilité d’appliquer la décote lors de l’exercice du droit de priorité à l’occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics de l’État	41
• TITRE II RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL	44

• CHAPITRE I^{ER} Dispositions permanentes	44
• <i>Article 4</i> (Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) Relèvement à 25 % du seuil minimal de logements sociaux dans certaines communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU »	44
• <i>Article 5</i> (Article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation) Extension de l'obligation d'inventaire du parc locatif social aux EPCI mentionnés à l'article L. 302-5 du CCH	53
• <i>Article 6</i> (Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation) Modification de l'affectation du prélèvement prévu par l'article 55 de la « loi SRU »	54
• <i>Article 7</i> (Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation) Fixation à 2025 de l'échéance pour atteindre le taux obligatoire de logements sociaux ; précision sur la typologie des logements dans l'objectif de réalisation de logements sociaux	59
• <i>Article 8</i> (Article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation) Possibilité pour le préfet de multiplier par cinq le prélèvement sur les ressources fiscales des communes en état de carence	62
• <i>Article 9</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	68
• <i>Article 10</i> (Articles L. 302-9-3 et L. 302-9-4 [nouveaux] 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	70
• <i>Article 11</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	71
• CHAPITRE II Dispositions finales et transitoires	73
• <i>Article 12</i> (Article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts) Suppression du reversement aux communes soumises à l'article 55 d'une partie du prélèvement perçu par l'EPCI	73
• <i>Article 13</i> Début du prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 au titre de leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre	75
• <i>Article 14</i> Date d'application du prélèvement résultant du relèvement à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux pour certaines communes	76
• TITRE III MODIFICATION DE LA LOI N° 2010-597 DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS	76
• <i>Article 15</i> (Article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) Modification des règles relatives à l'élaboration des contrats de développement territorial (CDT)	76
 ANNEXE I EXAMEN EN COMMISSION (MARDI 11 SEPTEMBRE 2012)	 77
 ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	 89
 ANNEXE III LISTE DES INSTITUTIONS AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE	 90
 TABLEAU COMPARATIF	 91

Mesdames, Messieurs,

Le 5 septembre dernier, le Gouvernement a déposé sur le bureau du Sénat le **projet de loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**.

Ce texte de 15 articles vise à **apporter de premières réponses à la grave crise du logement vécue au quotidien par nombre de nos concitoyens**.

Il constitue **la traduction législative de deux engagements forts pris par le Président de la République** au cours de sa campagne, engagements qui ont donc été approuvés par les Français le 6 mai dernier :

– la **mise à disposition gratuite des terrains disponibles de l'État** afin de soutenir la construction de logements sociaux ;

– le **renforcement des dispositions de l'article 55 de la « loi SRU »¹**, par le biais du relèvement de 20 à 25 % du taux communal obligatoire de logements sociaux et de la multiplication par cinq des « pénalités » à l'encontre des communes ne respectant pas leurs engagements en matière de logement social.

Le projet de loi comporte par ailleurs une disposition visant à modifier la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris² dont l'examen a été délégué par votre commission à la commission du développement durable, désormais compétente en matière d'aménagement du territoire.

Au cours de ses nombreuses auditions, **votre rapporteur a pu constater l'unanimité existant autour du présent projet de loi : l'ensemble des acteurs du logement salue la volonté du Gouvernement de faire du logement une priorité nationale et approuve les orientations du présent texte**.

Le Sénat, et plus particulièrement **votre commission** se sont, au cours des dernières années, beaucoup intéressés aux problématiques du logement, avançant à plusieurs occasions des solutions concrètes pour faciliter

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2010 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

la construction de logements. **Le présent projet de loi constitue une avancée très importante et une première réponse adaptée à la crise du logement vécue par nos concitoyens.**

Au cours de sa réunion du mardi 11 septembre 2012, la commission des affaires économiques a approuvé, sous réserve de l'adoption de 14 amendements, le rapport de M. Claude Bérit-Débat, sur 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.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UNE URGENCE : APPORTER DES RÉPONSES À LA GRAVE CRISE DU LOGEMENT

Le législateur a consacré à plusieurs reprises le droit au logement. L'article 1^{er} de la « loi Malandain-Mermaz » du 6 juillet 1989¹ dispose ainsi que « *le droit au logement est un droit fondamental* ». L'article 1^{er} de la « loi Besson » du 31 mai 1990² indique quant à lui que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ».

Un fossé existe cependant entre ces déclarations de principe et la réalité vécue au quotidien par nos concitoyens : le logement est une de leurs préoccupations majeures. D'après un sondage publié en mai 2011³, 76 % d'entre eux estiment que la part de leurs revenus consacrée aux dépenses de logement est importante – 33 % estimant même qu'elle est trop importante – tandis que 82 % d'entre eux estiment qu'il est difficile de trouver un logement. **Pour beaucoup de Français, le droit au logement demeure illusoire.**

La grave crise du logement que traverse notre pays est caractérisée notamment par deux symptômes : une augmentation des prix du logement (A) et une pénurie de logements, notamment sociaux (B).

A. UNE FORTE AUGMENTATION DES PRIX DU LOGEMENT QUI PÈSE LOURDEMENT SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES FRANÇAIS

De nombreuses données illustrent **la forte augmentation des prix du logement au cours des dernières années.**

Les prix des logements ont été multipliés par 2,2 depuis 2000, les prix des appartements parisiens ayant même été multipliés par 2,9 sur la même période⁴. Les prix des logements ont ainsi augmenté entre 2000 et 2011 de 7,6 % en moyenne par an, l'augmentation moyenne annuelle atteignant 8,5 % en région d'Île-de-France et 10,5 % à Paris.

¹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

² Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

³ Sondage TNS Sofres effectué pour les États généraux du logement, mai 2011.

⁴ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 6.

Evolution annuelle (troisième trimestre/troisième trimestre n-1)	Source : <i>Indice INSEE-Notaire (CVS)</i>												Evolution annuelle moyenne (2000-2011)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
France métropolitaine	9,0%	7,6%	9,1%	11,8%	15,5%	15,7%	11,3%	5,7%	0,6%	-7,8%	6,6%	6,3%	7,6%
<i>Appartements</i>	9,1%	7,5%	10,1%	13,5%	16,8%	16,7%	11,9%	5,9%	2,2%	-6,6%	8,3%	9,0%	8,7%
<i>Maisons</i>	8,9%	7,8%	8,4%	10,3%	14,1%	14,7%	10,8%	5,6%	-0,6%	-8,6%	5,2%	4,4%	6,8%
Île-de-France	9,9%	7,6%	7,8%	11,1%	15,3%	15,8%	11,8%	6,7%	2,6%	-8,3%	10,0%	12,0%	8,5%
<i>Appartements</i>	11,0%	7,9%	8,9%	12,4%	15,4%	16,3%	11,2%	7,4%	4,4%	-7,1%	11,4%	14,2%	9,5%
<i>Maisons</i>	8,5%	7,1%	5,8%	8,9%	15,1%	14,8%	12,6%	5,6%	-0,5%	-10,7%	7,3%	7,5%	6,8%
Province	8,2%	7,6%	10,1%	12,4%	15,6%	15,5%	11,0%	5,3%	-0,5%	-7,6%	5,1%	3,8%	7,2%
<i>Appartements</i>	7,3%	6,8%	11,3%	14,6%	18,3%	16,9%	12,3%	4,8%	0,0%	-6,2%	5,6%	4,0%	8,0%
<i>Maisons</i>	9,0%	7,9%	9,5%	10,7%	13,9%	14,7%	10,1%	5,5%	-0,6%	-8,2%	4,8%	3,8%	6,8%
Paris	13,6%	9,3%	9,1%	12,3%	13,4%	15,3%	10,1%	9,1%	7,4%	-6,9%	14,1%	19,1%	10,5%

L'augmentation des prix est légèrement moins forte pour les logements neufs que pour les logements anciens :

– les prix des logements anciens ont augmenté de 110 % en moyenne nationale entre 2000 et 2010, cette augmentation atteignant même 120 % en Rhône Alpes, 135 % en Île-de-France et 140 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur¹ ;

– les prix des logements neufs n'ont augmenté sur la même période « que » de 86 % pour les maisons et de 94 % pour les appartements².

Votre rapporteur relève que **certaines mesures fiscales votées au cours du dernier quinquennat ont entretenu cette augmentation des prix**, à l'exemple du « Scellier » ou du dispositif de réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunt issu de la « loi TEPA »³. Le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 soulignait ainsi, à propos de ce second dispositif, que « *son caractère universel favorise la hausse des prix dans les zones tendues* »⁴.

L'augmentation des prix concerne également les loyers.

Ces derniers **ont progressé de 3,4 % en moyenne par an depuis 1984**, soit au même rythme que le revenu disponible mais deux fois plus rapidement que les prix à la consommation⁵. Comme l'indiquait notre collègue Alain Fauconnier dans son rapport sur le projet de loi renforçant les

¹ *Ibid*, p. 4.

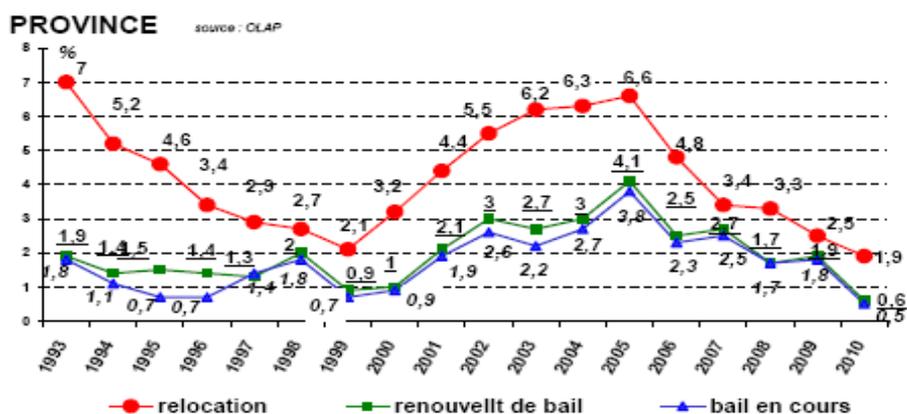
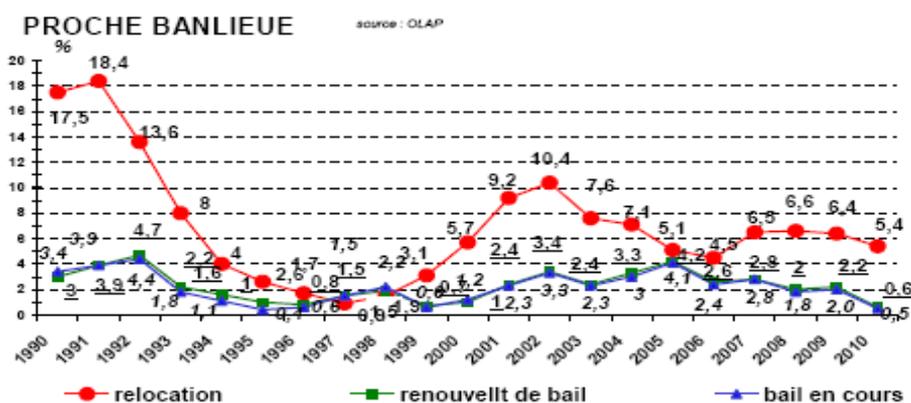
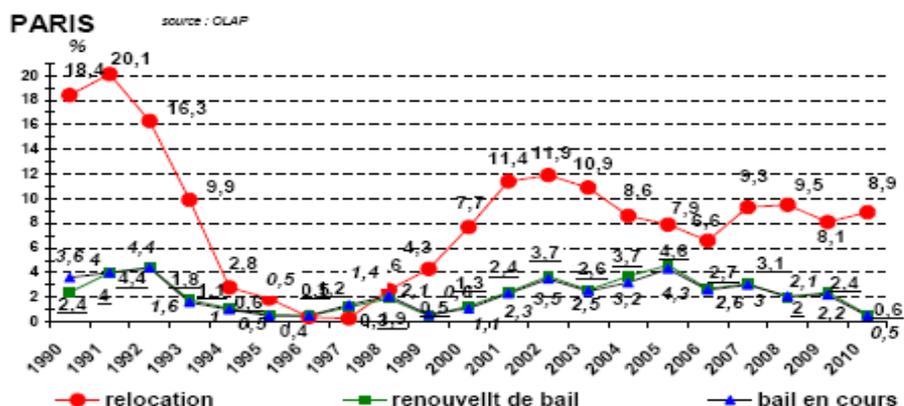
² *Ibid.*, p. 4.

³ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

⁴ Citée in : Rapport d'information n° 64 (2011-2012) fait au nom de la commission des finances sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, Mme Nicole Bricq, p. 92.

⁵ *Ibid.*, p. 4.

droits, la protection et l'information des consommateurs, cette hausse « *s'explique en grande partie par la hausse des loyers à la relocation, qui ne sont plus encadrés depuis 1997* »¹, ainsi que l'illustrent les graphiques suivants².



¹ Rapport n° 175 (2011-2012) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, M. Alain Fauconnier, Tome I : Rapport, p. 75.

² Rapport sur la situation du logement en France, juin 2011, p. 50, cité in : Rapport n° 175 (2011-2012), Ibid., p. 76.

Les loyers de relocation ont ainsi augmenté de près de 50 % en dix ans à Paris et de 43 % en petite couronne¹.

L'augmentation des prix du logement a un impact lourd sur les conditions de vie de nos concitoyens. Les dépenses de logement pèsent sur le pouvoir d'achat, la Fondation Abbé Pierre soulignant même que « *le logement contribue à la dégradation du pouvoir d'achat* »² des ménages les plus modestes.

Le taux d'effort des ménages s'est ainsi accru d'au moins deux points entre 2000 et 2011 : les dépenses de logement représentent près de **21 % du revenu disponible**, avant prise en compte des aides personnelles au logement³.

D'après les données du Commissariat général au développement durable (CGDD)⁴, **un ménage sur deux consacre plus de 18,5 % de ses revenus à son habitation principale**⁵. Le taux d'effort est beaucoup plus élevé pour les ménages les plus modestes.

TAUX D'EFFORT MÉDIAN EN FONCTION DES REVENUS DES MÉNAGES

	Taux d'effort médian en 2010 (en %)	Évolution du taux d'effort (en points)	
		1996-2006	2008-2010
Ensemble de la population	18,5	+ 0,8	+ 0,1
1 ^{er} quartile de niveau de vie	23,6	+ 2,8	+ 0,6
2 ^{ème} quartile du niveau de vie	21,3	+ 1,6	+ 0,4
3 ^{ème} quartile du niveau de vie	18,9	+ 0,4	+ 0,1
4 ^{ème} quartile du niveau de vie	11,0	- 1,5	+ 0,1

Source : « *La part du logement dans le budget des ménages en 2010* », Commissariat général au développement durable, mars 2012.

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 4.

² « *L'état du mal-logement en France* », 17^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2012, p. 33.

³ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 4.

⁴ « *La part du logement dans le budget des ménages en 2010* », Commissariat général au développement durable, mars 2012.

⁵ En incluant loyers, charges, taxes, remboursements d'emprunts, dépenses d'eau et d'énergie.

D'après le CGDD, un locataire du parc privé sur cinq dépense plus de 40 % de ses revenus pour se loger. **En 2010, le taux d'effort dépassait 30 % pour un ménage sur cinq et 40 % pour 8 % des ménages¹.**

Comme l'a souligné une étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)², **l'augmentation des dépenses de logement conduit ainsi les ménages modestes à réduire certains postes budgétaires**, comme les loisirs, la culture et les vacances, mais également l'alimentation, les transports ou la santé. Ainsi, *« l'alimentation est (...) aujourd'hui un des postes qui subit la plus forte augmentation du sentiment de privation : 44 % des foyers ayant de lourdes charges de logement déclarent devoir se restreindre en matière d'alimentation : le taux a augmenté de 23 points par rapport à 1980 ».*

B. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE LOGEMENTS, NOTAMMENT SOCIAUX

Les besoins de construction sont estimés à environ 400 000 à 500 000 logements par an pendant 10 ans, du fait de la diminution continue de la taille moyenne des ménages et de la croissance démographique – la plus forte d'Europe. Il se crée ainsi chaque année 350 000 ménages en France³.

Au cours des cinq dernières années, la production de logements n'a jamais permis – sauf en 2008 – de satisfaire la demande.

	PRODUCTION DE LOGEMENTS (2008-2011)			
	2008	2009	2010	2011
Nombre de logements mis en chantier	467 000	330 000	360 000	Plus de 400 000

Source : Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 4-5.

Depuis 1997, le nombre moyen de logements construits annuellement est de 368 000, soit moins de 75 % des besoins maximaux identifiés⁴. Les besoins en logement, notamment dans les « zones tendues », sont donc loin d'être satisfaits.

¹ Ibid.

² « Propriétaires, locataires, une nouvelle ligne de fracture sociale », CREDOC, mai 2012.

³ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 4.

⁴ Ibid., p. 5

La réalité est identique en matière de **logement social** : on compte aujourd'hui **plus de 1,7 million de demandeurs de logements sociaux**¹.

Pendant longtemps, les logements sociaux ont d'ailleurs été construits dans des zones non prioritaires. La Cour des comptes a ainsi souligné que « *en 2009, selon le ministère chargé du logement, 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes, et seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues* »². Une politique de recentrage a été conduite depuis, mais le délai d'attente d'un logement social reste très élevé. Il atteint ainsi en moyenne plus de 3 ans et 7 mois dans les agglomérations et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soumis à l'article 55 de la « loi SRU »³.

Votre rapporteur relève que **le rythme de construction de logements sociaux s'est accéléré au cours des dix dernières années**, ce dont il ne peut que se réjouir, **même s'il ne permet toujours pas de satisfaire la demande.**

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS OU AGRÉÉS
(2000-2011, hors ANRU)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PLAI ⁴	5 188	5 034	5 723	4 964	7 917	12 519	16 656	21 271	26 931	23 483
PLUS ⁵	39 113	38 732	41 812	41 780	50 633	45 767	48 199	57 409	58 607	51 542
PLS ⁶	11 834	16 047	24 361	21 589	36 519	37 888	36 832	39 979	45 113	41 103
Total	56 135	59 813	71 896	68 333	95 069	96 174	101 687	118 659	130 651	116 128

Source : Ministère de l'égalité des territoires et du Logement

Pour autant, **ces bons résultats ne sont pas à mettre au crédit de l'État, qui s'est clairement désengagé de la politique du logement social au cours des dernières années.** Comme le soulignait en effet notre ancien collègue Thierry Repentin, la subvention unitaire de l'État est passée entre 2002 et 2012 de 6 000 à 600 euros pour un prêt locatif à usage social (PLUS) et de 15 000 à 9 600 euros pour un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)⁷.

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 9.

² « Le logement social : les priorités géographiques », in : Rapport annuel de la Cour des Comptes, 2012, p. 487.

³ Étude d'impact annexé au présent projet de loi, p. 48.

⁴ Prêt locatif aidé d'intégration

⁵ Prêt locatif à usage social

⁶ Prêt locatif social

⁷ Avis n° 111 (2011-2012) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome VII : Ville et logement, M. Thierry Repentin, p. 24.

L'accélération du rythme de construction de logements sociaux est donc due à la **mobilisation importante des autres acteurs, au premier rang desquels les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales**. Comme le relevait Thierry Repentin, « *le niveau des subventions des collectivités locales est aujourd'hui équivalent, voire bien souvent supérieur, à celui des subventions de l'État* »¹.

MODALITÉS DU BOUCLAGE FINANCIER DE PRÊTS PLUS ET PLAI
(en euros)

2011	PLUS			PLAI		
	Île-de-France	Hors Île-de-France	France hors DOM	Île-de-France	Hors Île-de-France	France hors DOM
Subventions de l'État	10 756 (6,1 %)	2 071 (1,6 %)	3 909 (2,7 %)	30 000 (15,4 %)	11 416 (8,6 %)	14 221 (10,0 %)
Subventions des collectivités locales	22 078 (12,5 %)	8 032 (6,0 %)	11 004 (7,7 %)	24 410 (9,1 %)	11 960 (9,1 %)	13 839 (9,8 %)
Total de l'opération	177 149	132 953	142 304	194 577	132 085	141 517

Source : Avis n° 111 (2011-2012), p. 23.

Votre rapporteur salue la forte mobilisation des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales en faveur de la construction de logements sociaux. La mobilisation des bailleurs sociaux est d'autant plus remarquable qu'ils ont dû subir les effets du « prélèvement HLM » mis en place dans le cadre de la loi de finances pour 2011², véritable ponction sur leurs trésoreries, et dont votre rapporteur se réjouit que la ministre de l'égalité des territoires et du logement ait annoncé la prochaine suppression.

Votre rapporteur estime par ailleurs que **l'évolution de la typologie des logements sociaux financés depuis 2002 doit conduire à relativiser cette accélération du rythme de construction de logements sociaux.**

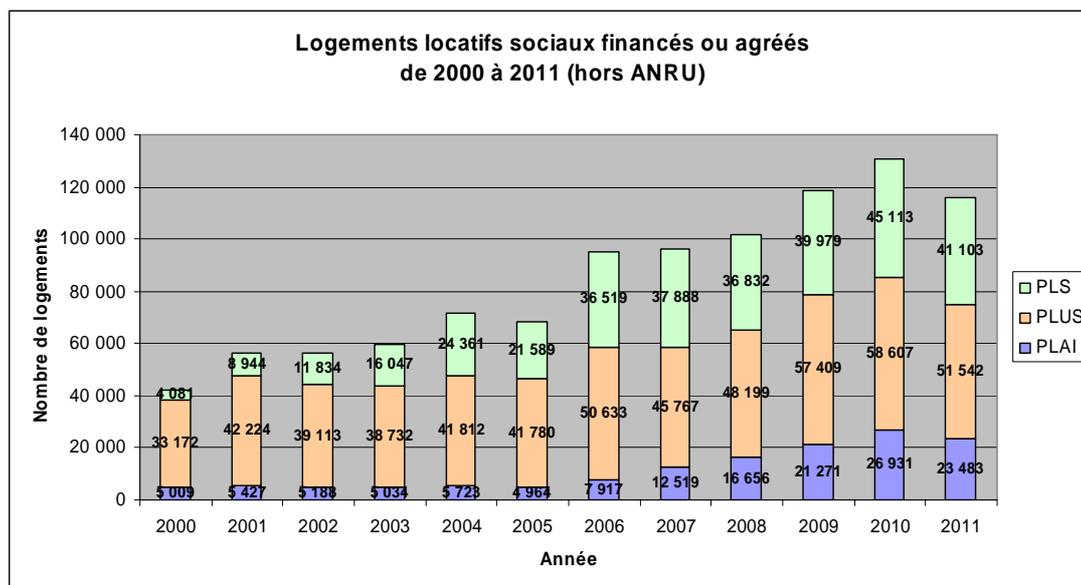
Entre 2002 et 2011, on est ainsi passé, hors opérations ANRU, de 56 135 à 116 128 logements sociaux financés ou agréés par an. Pour autant :

- **48,8 % de cette augmentation est imputable aux prêts locatifs sociaux (PLS) ;**
- **le taux de PLS financés est passé de 21,1 % à 35,4 % sur la période.**

¹ Ibid, p. 23.

² Article 210 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Au vu du niveau des plafonds de ressources pour accéder au PLS, votre rapporteur ne peut que relever que **l'accélération du rythme de construction de logements sociaux n'a pas concerné en priorité les logements très sociaux**, comme l'illustre parfaitement le graphique suivant.



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

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

A. LA POSSIBILITÉ DE CESSIION GRATUITE DES TERRAINS DE L'ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS POUR CONSTRUIRE DU LOGEMENT SOCIAL (TITRE I^{ER})

Le **Titre I^{er}**, intitulé « Mobilisation du foncier public en faveur du logement », comprend trois articles.

L'**article 1^{er}** détermine un **cadre juridique permettant la cession gratuite des terrains de l'État** :

– il permet ainsi l'application d'une **décote pouvant atteindre 100 % de la valeur du terrain pour la part du programme de construction destinée au logement social** ;

– **l'application d'une décote sera de plein droit quand la cession est faite au profit** notamment **des collectivités territoriales**, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des bailleurs sociaux ou encore d'établissements publics fonciers, si le terrain figure sur une liste établie par l'autorité compétente de l'État.

L'**article 2** permet, dans des conditions fixées par décret, l'application d'une décote pouvant atteindre 100 % pour la **cession des terrains de certains établissements publics de l'État**.

L'**article 3** ouvre, par coordination, la possibilité d'appliquer la décote lors de l'exercice, par les collectivités territoriales, du droit de priorité à l'occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics de l'État.

B. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 55 DE LA « LOI SRU » (TITRE II)

Le **Titre II**, intitulé « Renforcement des obligations de production de logement social », porte sur les dispositions issues de l'article 55 de la « loi SRU »¹. Il comprend deux chapitres.

• Le Chapitre I^{er}, qui porte sur les dispositions permanentes, comprend huit articles.

L'**article 4** modifie les règles relatives au taux obligatoire de logements sociaux :

– il **relève de 20 à 25 % le taux obligatoire de logements sociaux** figurant à l'article 55 précité ;

– il **maintient le taux de 20 % pour les communes situées dans une agglomération ou membres d'un EPCI dont la situation du parc de**

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

logements ne justifie pas un effort de construction supplémentaire. La liste des agglomérations et des EPCI concernés sera établie par décret sur la base de critères inscrits dans la loi ;

– il **exclut du décompte des logements sociaux les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).**

L'**article 5** étend l'obligation de déclaration d'inventaire des logements sociaux aux bailleurs des EPCI dont les communes sont potentiellement soumises à l'article 55 de la « loi SRU » au titre de leur appartenance à un EPCI.

L'**article 6 modifie l'affectation du prélèvement opéré sur les recettes fiscales des communes soumises à l'article 55**, en prévoyant le versement par priorité aux EPCI délégataires des aides à la pierre mais aussi en permettant son versement aux établissements publics fonciers d'État.

L'**article 7 fixe à 2025 l'échéance pour atteindre le taux obligatoire de logements sociaux.** Il prévoit également que l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux défini par les communes soumises à l'article 55 devra préciser la typologie des logements à réaliser.

L'**article 8 permet au préfet de multiplier par cinq le prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence.** Il prévoit également que le prélèvement majoré pourra atteindre jusqu'à 10 % des dépenses réelles de fonctionnement des communes les plus aisées.

L'**article 9** supprime la possibilité pour la commission départementale de doubler la majoration du prélèvement prévue par l'arrêté de carence.

L'**article 10** institue un **Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages modestes**, fonds auquel sera versée la majoration du prélèvement opéré sur les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence.

L'**article 11** permet au préfet de déléguer l'exercice du droit de préemption dont il est titulaire sur le territoire des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence aux EPCI délégataires des aides à la pierre et aux établissements publics fonciers locaux.

- Le Chapitre II comprend les dispositions finales et transitoires.

L'**article 12 abroge la possibilité de reversement aux communes soumises à l'article 55 d'une partie des sommes issues du prélèvement versé à l'EPCI.**

L'**article 13** maintient la date du 1^{er} janvier 2014 pour le prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 au titre de leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

L'article 14 fixe au 1^{er} janvier 2014 la date du premier prélèvement résultant du relèvement de 20 à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux pour certaines communes.

C. UN AJUSTEMENT DE LA LOI DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS (TITRE III)

Le **Titre III**, intitulé « Modification de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris », ne compte qu'un article, l'**article 15**, qui a trois objectifs :

- il **reporte au 31 décembre 2013 la date limite pour la soumission des contrats de développement territorial (CDT) à enquête publique** ;
- il **permet à la région d'Île-de-France et aux départements franciliens d'être signataires de ces CDT** ;
- il **impose la compatibilité de ces CDT avec le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF)**.

Votre commission a délégué au fond à la commission du développement durable, qui est désormais la commission permanente compétente en matière d'aménagement du territoire, l'instruction de cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LE PROJET DE LOI CONSTITUE UN DES VOILETS D'UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

● **Votre rapporteur salue la politique ambitieuse annoncée par le Président de la République et le Gouvernement en matière de logement, politique à même de répondre à la grave crise du logement qui touche notre pays.**

Au cours de la campagne électorale, le Président de la République a ainsi pris **l'engagement de construire, au cours du quinquennat, 2,5 millions de logements intermédiaires sociaux et étudiants**, soit 300 000 de plus que lors du quinquennat écoulé, dont 150 000 logements très sociaux.

Lors de sa déclaration de politique générale du 3 juillet dernier, le Premier ministre a quant à lui tracé la feuille de route du Gouvernement en matière de logement.

EXTRAITS DE LA DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT (3 JUILLET 2012)

« Un système de caution solidaire sera mis en place pour permettre aux jeunes d'accéder au logement. Notre ambition est de permettre à tous nos concitoyens, à chaque ménage, d'accéder à un logement correspondant à ses besoins et à son pouvoir d'achat.

Le logement est devenu le premier poste de dépense des Français. Les ménages modestes ont été particulièrement pénalisés par la flambée des prix, au cours des dernières années. De trop nombreuses familles ont dû quitter les centres urbains, de trop nombreux salariés ont été contraints de se loger de plus en plus loin de leur lieu de travail.

Pour répondre aux besoins des Français, un objectif de construction annuelle de 500 000 logements – dont 150 000 logements sociaux – sera mis en œuvre. Un plan de mobilisation du foncier sans précédent sera lancé : les terrains vacants de l'État seront mis gratuitement à la disposition des collectivités locales, pour permettre la réalisation de programmes d'aménagement urbain, respectueux de la mixité sociale. Le plafond du livret A sera relevé pour répondre aux besoins de financement.

Quant à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, les communes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logement social verront leurs pénalités multipliées par cinq.

Avant la fin du mois, un décret encadrant les loyers dans les villes où les tensions sont les plus fortes sera adopté.

Conformément aux engagements pris en faveur du développement durable et pour limiter les dépenses des familles, un plan ambitieux de performance thermique de l'habitat sera engagé, pour les logements neufs comme pour le parc ancien. »

● **Votre rapporteur salue les premières mesures prises par le Gouvernement en matière de logement.** Trois de ces mesures lui paraissent particulièrement importantes.

Tout d'abord, **le décret du 20 juillet 2012¹ prévoit un encadrement de l'évolution des loyers à la relocation** dans plus d'une trentaine d'agglomérations de l'Hexagone² et des départements d'outre-mer³. Ce décret limite l'évolution de ces loyers à la variation de l'indice de référence des loyers. Il constitue une réponse à la forte augmentation des loyers à la relocation évoquée précédemment.

Ensuite, **l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2012⁴,** introduit à l'initiative de notre collègue le Président Jacques Mézard, **relève les taux de la taxe sur les logements vacants (TLV).** Il s'agit d'une première mesure destinée à lutter contre la pénurie de logements.

Notre ancien collègue Dominique Braye avait en effet souligné l'effet positif de la TLV, relevant qu'entre 1999 et 2005 le taux de vacance avait baissé de pourcentages compris entre 12,5 % et 48 % dans les huit agglomérations concernées par cette taxe⁵, alors qu'il ne baissait que de 8,5 % pour la France entière⁶. Il avait par ailleurs appelé à étudier la possibilité d'étendre l'application de cette taxe à l'ensemble des agglomérations de plus de 200 000 habitants⁷, piste que votre rapporteur invite le Gouvernement à explorer.

Enfin, lors du Conseil des ministres du 22 août dernier, **le Gouvernement a annoncé le relèvement de 25 % du plafond du Livret A dès septembre 2012,** qui sera suivi à la fin de l'année 2012 d'un nouveau relèvement de 25 %.

Cette décision est, aux yeux de votre rapporteur, **l'illustration de la détermination du Gouvernement à tenir les engagements du Président de la République en matière de construction de logements sociaux.** Le Livret A constitue en effet la principale source de financement du logement social : les prêts de la Caisse des dépôts et consignations couvrent près de 70 % du plan de financement d'un logement social.

¹ 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.

² Il s'agit des agglomérations suivantes : Amiens, Annecy, Annemasse, Arles, Beauvais, Bordeaux, Caen, Creil, Douai-Lens, Forbach, Fréjus, Grenoble, La Rochelle, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille-Aix, Meaux, Menton, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Strasbourg, Toulon et Toulouse.

³ Il s'agit des agglomérations suivantes : Basse-Terre et Pointe-à-Pitre-Les Abymes (Guadeloupe), Cayenne (Guyane), Fort-de-France et Le Robert (Martinique), Mamoudzou (Mayotte), Saint-André, Saint-Denis, Saint-Louis, Saint-Paul et Saint-Pierre (La Réunion).

⁴ Loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012.

⁵ Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Cannes/Grasse/Antibes et Nice.

⁶ Cf. Rapport n° 95 (2009-2010) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement, M. Dominique Braye, p. 11.

⁷ Cf. Rapport n° 95 (2009-2010), Ibid., p. 27.

- D'autres mesures devraient intervenir au cours des prochains mois.

Le 10 juillet dernier, à l'occasion du débat sur la proposition de loi visant à abroger la loi relative à la majoration des droits à construire¹, la ministre de l'égalité des territoires et du logement a annoncé l'ouverture, dans les mois à venir, d'une consultation qui aboutira au dépôt, au **printemps 2013** d'un **projet de loi abordant les problématiques de logement, d'aménagement et d'urbanisme**.

Lors du Conseil des ministres du 12 juillet dernier, la ministre a par ailleurs annoncée le lancement d'une réflexion sur la **réforme de la loi du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs**².

Au cours de la Conférence environnementale qui se tient les 14 et 15 septembre prochains, un **plan de performance thermique des logements** devrait être annoncé.

Votre rapporteur salue la mobilisation du Gouvernement en faveur d'une politique ambitieuse en matière de logement qui répond à trois objectifs : plus de logements, des logements accessibles à tous, des logements durables.

B. LE PROJET DE LOI PORTE SUR DES QUESTIONS QUI ONT ÉTÉ AU CŒUR DES DÉBATS AU COURS DES DERNIERS MOIS

- Votre rapporteur tient à souligner que **le présent projet de loi vise à mettre en œuvre deux engagements du Président de la République** qui ont été au cœur des débats au cours de la campagne présidentielle :

- le renforcement des dispositions de l'article 55 de la « loi SRU », « *en multipliant par cinq les sanctions qui pèsent sur les communes refusant d'accueillir les ménages aux revenus modestes et moyens* » et en portant à 25 % les exigences en matière de construction de logements sociaux³ ;

- la mise à disposition gratuite des collectivités territoriales des terrains de l'État disponibles pour construire de nouveaux logements dans un délai de cinq ans⁴.

- Votre rapporteur relève par ailleurs que **le Sénat s'est intéressé au cours des derniers mois, à chacun des trois volets du présent projet de loi.**

S'agissant du **premier volet, le Sénat a adopté à deux reprises au début de l'année 2012**¹, à l'initiative de votre commission et plus

¹ Proposition de loi n° 595 (2011-2012) de M. Thierry Repentin et plusieurs de ses collègues, visant à abroger la loi n° 2012-376, du 20 mars 2012, relative à la majoration des droits à construire.

² Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

³ Engagement n° 22 du candidat François Hollande.

⁴ Engagement n° 23 du candidat François Hollande.

particulièrement de son rapporteur, notre ancien collègue Thierry Repentin, **un dispositif visant à permettre la cession gratuite de terrains de l'État pour la construction de logements sociaux**. Votre commission avait fait de ce dispositif une alternative à la majoration automatique de 30 % des droits à construire abrogée par la loi du 6 août 2012². **Le dispositif de l'article 1^{er} du présent projet de loi s'inspire du dispositif adopté par le Sénat**, tout en étant plus encadré et étendu aux établissements publics de l'État.

S'agissant du **second volet** du présent projet de loi, votre rapporteur note que **plusieurs de ses dispositions figuraient au sein de la proposition de loi visant à faire du logement une priorité nationale, déposée en juin 2011** par MM. Jean-Pierre Bel et Thierry Repentin, ainsi que par l'ensemble des membres du groupe socialiste³ :

– l'article 5 de cette proposition de loi prévoyait ainsi le relèvement à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux ;

– le II de son article 6 prévoyait la multiplication par cinq du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 – tandis que le présent projet de loi prévoit la multiplication par cinq du prélèvement pour les communes en état de carence.

Les deux principales dispositions du second volet du présent projet de loi s'inspirent donc de cette proposition de loi, texte dont l'instruction par le Sénat avait débuté. Notre ancien collègue Thierry Repentin avait ainsi été désigné rapporteur par l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire le 26 octobre 2011. Il avait effectué près d'une trentaine d'auditions – ouvertes à l'ensemble des commissaires – mais le texte n'avait pu être inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée.

S'agissant enfin du **troisième volet** du projet de loi modifiant la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, votre rapporteur relève qu'il a **exactement le même objet qu'un amendement déposé au mois de juillet dernier**⁴ à l'occasion de la discussion de la proposition de loi visant à abroger la loi relative à la majoration des droits à construire. Lors de la discussion de ce texte en séance, le 10 juillet 2012, **cet amendement avait été retiré après l'engagement de Mme Cécile Duflot**, ministre de l'égalité des territoires et

¹ Le 29 février 2012 et, après échec de la Commission mixte paritaire, le 6 mars 2012.

² Loi n° 2012-955 du 6 août 2012 visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire.

³ Proposition de loi n° 669 (2010-2011) du 23 juin 2011 visant à faire du logement une priorité nationale.

⁴ Amendement n° 10 de M. Vincent Eblé à la proposition de loi visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire.

du logement, de présenter rapidement un dispositif similaire à l'occasion de la discussion d'un autre texte législatif¹.

C. VOTRE COMMISSION SOUTIENT PLEINEMENT CE TEXTE ESSENTIEL POUR FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET RENFORCER LA MIXITÉ SOCIALE

Malgré des délais contraints, **votre rapporteur a effectué près d'une quinzaine d'auditions sur le présent projet de loi²**, entendant ainsi les associations d'élus, les représentants des bailleurs sociaux, les professionnels du secteur (Fédération française du bâtiment, promoteurs, aménageurs-lotisseurs) ou encore les établissements publics de l'État potentiellement concernés par l'article 2 du présent projet de loi.

Au terme de ses travaux, la conclusion de votre rapporteur est claire : l'ensemble des acteurs du logement salue ce projet de loi. Ce texte apparaît à leurs yeux comme **la traduction de la volonté du Gouvernement de faire du logement une priorité nationale.** Par ailleurs, **les deux principaux volets du projet de loi suscitent une large approbation.**

Votre commission soutient donc pleinement ce projet de loi qui constitue **une première réponse législative à la hauteur de la grave crise du logement que connaît notre pays.**

Votre commission estime, d'une part, que **la possibilité de cession gratuite des terrains de l'État** – et de certains de ses établissements publics – en vue de la construction de logements sociaux **illustre l'engagement de l'État en matière de logement social en devenant ainsi exemplaire.** Cette mesure est loin d'être uniquement symbolique et **aura des effets directs et rapides.** Elle permettra, entre autres, de débloquer certains projets de construction de logements sociaux et d'augmenter la capacité de financement de logements sociaux par les bailleurs.

Votre commission estime essentiel que le dispositif prévu par le présent projet de loi et qui constitue un engagement fort du Président de la République **soit effectivement mis en œuvre sur le terrain.** Dans cet esprit, **elle a adopté, à l'initiative de son rapporteur, plusieurs amendements** portant sur le Titre I^{er}, notamment les suivants :

¹ La ministre avait ainsi indiqué : « Monsieur le sénateur, je souscris pleinement à votre amendement (...). je peux vous indiquer dès aujourd'hui que je vous soumettrai très prochainement une disposition portant le délai imparti à la conclusion des contrats de développement territorial à vingt-six mois ; cet allongement permettra que la date limite soit repoussée d'un an, au 27 octobre 2013. (...) Je peux vous assurer que cette décision sera prise et qu'un projet de loi sera déposé en ce sens. »

² Cf. Annexe II : Liste des personnes auditionnées

– un amendement à l'article 1^{er} visant à **inverser la logique du dispositif prévu pour l'application de la décote** : plutôt que de prévoir une décote pouvant atteindre 100 %, fixée en fonction du programme de construction et des circonstances locales, **la décote de 100 % constituera la règle**. Elle pourra cependant être réduite en fonction des caractéristiques du programme de construction et des circonstances locales ;

– un amendement au même article 1^{er}, prévoyant que **la liste des parcelles** prévue pour l'application d'une décote de plein droit **sera établie après avis du Comité régional de l'habitat**, instance au sein de laquelle sont notamment représentées les collectivités territoriales. **Il est en effet indispensable que cette liste soit « coproduite » par l'État et les élus locaux** ;

– un amendement de **clarification de l'article 2**, afin qu'il apparaisse clairement que la décote s'appliquera à la cession des terrains des établissements publics de l'État et de **mentionner directement dans la loi trois des établissements publics qui seront concernés, à savoir Réseau ferré de France (RFF), la SNCF et Voies navigables de France (VNF)**.

Votre commission salue, d'autre part, **le renforcement des dispositions de l'article 55 de la « loi SRU »** : le relèvement du taux obligatoire de logements sociaux dans certaines communes est une nécessité afin d'accélérer le rythme de construction de logements sociaux, tandis que le renforcement des sanctions financières à l'égard des communes qui ne respectent pas leurs obligations est impératif afin d'atteindre l'objectif de mixité sociale sur l'ensemble du territoire national.

A l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté plusieurs amendements portant sur le Titre II, dont :

– un amendement à l'article 4, visant à **rétablir le terme « locatifs »** à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH), afin qu'aucune ambiguïté ne puisse exister quant au champ des logements pris en compte au titre de l'article 55 ;

– un amendement à l'article 4 visant à **maintenir les places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) au sein du décompte** des logements locatifs sociaux au titre de l'article 55.

Votre commission a également examiné, conformément à la décision de la Conférence des Présidents du 5 septembre, la proposition de loi de nos collègues du groupe communiste, républicain et citoyen, pour une stratégie foncière publique en faveur du logement.

**EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI
POUR UNE STRATÉGIE FONCIÈRE EN FAVEUR DU LOGEMENT**

● **Le 30 juillet 2012, notre collègue la Présidente Nicole Borvo Cohen-Seat a déposé, avec l'ensemble des membres du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) une proposition de loi pour une stratégie foncière en faveur du logement¹.**

Le 5 septembre dernier, la Conférence des Présidents a décidé que votre commission examinerait cette proposition de loi, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi.

● Cette proposition de loi comprend **17 articles**.

L'**article 1er** est un article **déclaratif** : il prévoit que les collectivités publiques compétentes en matière d'aménagement concourent conjointement à la définition d'une stratégie publique foncière.

L'**article 2** prévoit la remise au Parlement d'un **rapport sur les caractéristiques d'un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière** basé sur des critères objectifs.

L'**article 3 interdit tout enrichissement des propriétaires de biens fonciers ou immobiliers nécessaires** pour la réalisation par une collectivité publique **d'une opération d'aménagement**.

Les **articles 3 à 7** instituent une **Agence nationale foncière**, établissement public dont la mission serait de constituer des réserves foncières et immobilières nécessaires à la construction de logements sociaux. Le texte précise la composition du conseil d'administration de l'Agence (article 4) ainsi que les ressources de cette dernière (article 5).

Les **articles 8 à 14** portent sur les **établissements publics fonciers locaux**. La proposition de loi prévoit la **création, dans chaque région, d'un établissement public foncier régional unique** (article 8), tout en précisant les modalités de création et de fonctionnement d'un tel établissement.

L'**article 15** modifie les **règles applicables à l'exercice de la réquisition** des locaux vacants.

L'**article 16** institue une **taxe annuelle sur les bureaux vacants** dans les communes appartenant à une agglomération de plus de 200 000 habitants caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements.

L'**article 17** constitue le **gage financier** de la proposition de loi.

¹ Proposition de loi n° 725 (2011-2012) pour une stratégie foncière publique en faveur du logement.

● **Votre rapporteur a examiné avec attention les différentes dispositions de cette proposition de loi.**

Il salue le travail important réalisé par nos collègues du groupe CRC.

Pour autant, **sur la forme**, votre rapporteur relève que

– les dispositions de la proposition de loi n'ont **pas de lien direct avec l'objet du présent projet de loi** : elles ne portent en effet ni sur la mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logements sociaux ni sur le renforcement des dispositions de l'article 55 de la « loi SRU » ;

– les deux principales dispositions de ce texte (création d'une Agence nationale foncière, établissement dans chaque région d'un établissement public foncier régional unique) ne pourraient être intégrées par voie d'amendement au présent projet de loi : elles semblent **irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution**.

Sur le fond, votre rapporteur s'interroge quant à la pertinence des deux principales dispositions de la proposition de loi :

– s'agissant de l'Agence nationale foncière, votre rapporteur est dubitatif quant à **l'articulation des missions conférées à cette Agence avec l'action des établissements publics fonciers** actuels, tant nationaux que locaux ;

– s'agissant de la création dans chaque région d'un établissement public foncier régional, la proposition de loi pose, aux yeux de votre rapporteur, la question centrale de **l'indispensable couverture du territoire national par des établissements publics fonciers locaux**. Pour autant, il **s'interroge quant à la pertinence de l'échelon régional** pour des établissements dont la vocation est d'être des outils de proximité.

Votre rapporteur souhaite enfin souligner que **si le présent projet de loi constitue une avancée indéniable, d'autres mesures sont attendues avec impatience par les acteurs du logement**.

Ainsi, au cours des auditions qu'il a menées, **une mesure a été évoquée quasi-systématiquement par ses interlocuteurs : la réforme de la taxation des plus values immobilières sur les terrains constructibles laissés nus**.

Il est aujourd'hui **indispensable**, dans un contexte où le foncier est rare et cher, **qu'une fiscalité progressive soit mise en place** sur les terrains constructibles laissés nus, ceci **afin de décourager la rétention foncière**. Votre rapporteur appelle donc le Gouvernement à mener au plus vite cette réforme jugée essentielle par l'ensemble des acteurs du logement.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

Article 1^{er}

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

Cession gratuite de terrains de l'État destinés à la construction de logements sociaux

Commentaire : cet article prévoit l'application d'une décote pouvant atteindre 100 % lors de la cession de terrains de l'État destinés à la construction de programmes de logement, pour la part destinée au logement social.

I. Le droit en vigueur

L'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale¹ a introduit le principe d'une **décote applicable en cas de vente de terrains de l'État**. Cette disposition figure aujourd'hui à l'**article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)**.

Cet article dispose ainsi que **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** (première phrase de l'alinéa 1).

La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un **plafond fixé par décret en Conseil d'État** (seconde phrase de l'alinéa 1).

Cet article précise que, pour son application, sont assimilés à des logements sociaux (alinéas 3 à 6) :

- les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;
- les aires permanentes d'accueil des gens du voyage² ;

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

² L'extension du dispositif aux structures d'hébergement temporaires ou d'urgence et aux aires permanentes d'accueil des gens du voyage a été effectuée par le IV de l'article 1^{er} de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite « loi ENL ».

– 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 – ces dispositifs n’existent plus aujourd’hui – ou si ces personnes sont titulaires de contrats de locations accession¹.

Les **conditions d’application** de l’article L. 3211-7 ont été précisées par décret, dont les dispositions sont aujourd’hui codifiées aux **articles R. 3211-13 à R. 3211-17** du CG3P.

L’**article R. 3211-14** dispose ainsi que :

– une décote peut être appliquée lorsqu’un terrain est aliéné en vue de recevoir **au moins 75 % de surface de plancher affectée au logement et comportant des logements locatifs sociaux** ;

– **l’avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux réalisés sur le terrain aliéné.**

L’**article R. 3211-15** indique que **la décote ne peut excéder 25 %, ou 35 % dans les zones dites « tendues »**, du produit de la valeur vénale du terrain pondérée par le rapport de la surface de plancher affectée au logement locatif social à la surface hors œuvre nette (SHON) totale du programme immobilier.

L’**article R. 3211-16** dispose que **le préfet décide du principe d’une décote**. Il adresse au directeur départemental des finances publiques (DDFP) un dossier comprenant le programme de logements locatifs sociaux à réaliser dans un délai de cinq ans à compter de l’aliénation et un document précisant les conditions financières de réalisation de ce programme, ainsi que l’impact attendu de la répercussion intégrale de la décote sur le prix de revient des logements locatifs sociaux bénéficiaires. Le montant de la décote est calculé à partir de ces éléments et fixé par le DDFP.

L’**article R. 3211-17** précise notamment que :

– l’acte d’aliénation comporte la valeur vénale établie par le DDFP, le programme de logements locatifs sociaux devant être réalisé, les conditions de cette réalisation et le montant de la décote ;

– l’acte prévoit par ailleurs, en cas de non-réalisation du programme de logements locatifs sociaux dans le délai de cinq ans à compter de l’aliénation, au choix de l’État, soit la résolution de la vente sans indemnité pour l’acquéreur, soit le remboursement de la décote ainsi que le montant des indemnités applicables.

¹ *L’extension du dispositif à ces logements neufs a été prévue par le V de l’article 52 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion, dite « loi MOLLE ».*

Votre rapporteur relève que **le paragraphe I de l'article 67 de la loi de finances pour 2009¹ a introduit un dispositif spécifique applicable aux emprises militaires situées dans le périmètre des opérations de restructuration de sites de défense.**

LE DISPOSITIF APPLICABLE AUX EMPRISES MILITAIRES SITUÉES DANS LE PÉRIMÈTRE DES CONTRATS DE REDYNAMISATION DE SITES DE DÉFENSE

Le I de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 dispose que les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de **cessions à l'euro symbolique** et avec complément de prix différé **aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande**. Un groupement de communes peut se substituer à la commune concernée, si cette dernière le demande.

Sont éligibles à ce dispositif les communes « *sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné.* »² La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État³.

Ces cessions sont autorisées par décret et doivent permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement.

Votre rapporteur note par ailleurs que, suite au Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) de novembre 2009, un **dispositif permettant la cession gratuite de terrains de l'État dans les outre-mer** a été introduit par l'article 169 de la loi de finances pour 2011⁴.

Ce dispositif concerne l'ensemble des outre-mer, à l'exception de la Guyane⁵ : il s'applique ainsi en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion⁶, à Saint-Pierre-et-Miquelon⁷, à Mayotte⁸, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin⁹, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna¹⁰.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Deuxième alinéa du I de l'article 67 précité.

³ Le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 pris pour l'application de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et fixant la liste des communes éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique comprend 111 communes situées dans 24 départements et une collectivité d'outre-mer.

⁴ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁵ Dans ce département, un dispositif de cession gratuite, codifié à l'article L. 5142-1 du CG3P, existe depuis 1971.

⁶ Le dispositif applicable à ces trois départements est codifié à l'article L. 5151-1 du CG3P.

⁷ Le dispositif applicable à cette collectivité est codifié à l'article L. 5241-6 du même code.

⁸ Le dispositif applicable à ce département est codifié à l'article L. 5342-13 du même code.

⁹ II de l'article 169 de la loi n° 2010-1657 précitée.

¹⁰ III de l'article 169 précité.

Ce dispositif est le suivant :

– dans ces collectivités, **l'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale par application d'une décote de 100 %, si ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements, dont 50 % au moins de logements sociaux ;**

– **l'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté sur le prix de revient des logements locatifs sociaux réalisés sur le terrain ;**

– l'État peut procéder de la même manière si les terrains sont destinés à **l'aménagement d'équipements collectifs ;**

– 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, la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur ainsi que le montant des indemnités applicables.

Les modalités de ces cessions ont été précisées par un décret du 29 décembre 2011¹. Ce dernier précise notamment que, quand le projet d'aliénation porte sur des terrains destinés à la réalisation de programmes de construction, la décote est pondérée par le rapport de la surface de plancher affectée au logement locatif social à la surface de plancher totale du programme immobilier.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article **modifie profondément l'article L. 3211-7 du CG3P.**

Son 1° a deux objectifs :

– il précise que **la possibilité de décote s'applique aux terrains nus ou bâtis ;**

– il substitue au renvoi à un décret en Conseil d'État s'agissant du plafond de la décote la précision que, **pour la part du programme destinée aux logements sociaux, la décote consentie peut atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain.** Elle est fixée en fonction de la catégorie de ces logements sociaux et des circonstances locales liées à la situation du marché foncier et immobilier ainsi qu'aux conditions financières et techniques de l'opération.

Son 2° supprime les alinéas 2 à 6 de l'article L. 3211-7 précité et lui substitue **dix-neuf nouveaux alinéas regroupés en quatre paragraphes.**

Le nouveau **II** prévoit ainsi que **la décote est de droit quand deux conditions sont remplies :**

¹ 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.

> d'une part, **le terrain est cédé au profit de certaines institutions publiques (a) :**

- une collectivité territoriale ;
- un EPCI à fiscalité propre ;
- un établissement public foncier ou d'aménagement de l'État ;
- un établissement public foncier local ;
- un organisme agréé exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage d'opérations d'acquisition, de construction ou de réhabilitation de logements ou de structures d'hébergement en tant que propriétaire ou preneur de bail à construction, emphytéotique ou de bail à réhabilitation ;
- un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM) ;
- une société d'économie mixte (SEM).

> d'autre part, **le terrain figure sur une liste de parcelles établie par l'autorité administrative compétente de l'État (b).** Cette liste peut être complétée, à la demande d'une des institutions publiques mentionnées 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.

Les dispositions de ce II ne s'appliquent aux organismes agréés évoqués précédemment et aux SEM que pour les cessions de terrains en vue de la construction de logements locatifs conventionnés.

Le nouveau **III** porte sur **la décote elle-même**. Il dispose ainsi, reprenant certaines dispositions figurant aux articles R. 3211-13 à R. 3211-17 du CG3P, que :

- l'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux ;

- cette décote est également répercutée dans le prix de cession des logements en accession à la propriété destinés aux personnes et aux ressources modestes ;

- dans ce dernier cas, l'acquéreur accédant souhaitant revendre son logement dans les cinq ans doit informer l'autorité administrative compétente de l'État. Cette dernière informe les organismes HLM qui peuvent se porter acquéreur en priorité. L'acquéreur accédant est tenu de verser à l'État une somme égale à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition. Cette somme ne peut excéder le montant de la décote ;

- quand l'acquéreur accédant loue son logement dans les cinq ans suivant l'acquisition, le niveau de loyer ne peut excéder certains plafonds fixés par l'autorité administrative compétente de l'État ;

– les contrats de vente comportent, sous peine de nullité, la mention des obligations, ainsi que le montant de la décote consentie.

Le nouveau **IV** prévoit la **conclusion d'une convention entre l'autorité administrative compétente de l'État et l'acquéreur**, jointe à l'acte d'aliénation, fixant les conditions d'utilisation du terrain cédé ainsi que le contenu du programme de logements à construire.

Il précise par ailleurs que :

– l'acte d'aliénation mentionne le montant de la décote ;

– il prévoit, **en cas de non réalisation du programme de logements dans le délai de cinq ans**, outre le montant des **indemnités** contractuelles applicables, au choix de l'État, **soit la résolution de la vente sans indemnité** pour l'acquéreur, **soit le remboursement de la décote** ;

– il prévoit par ailleurs, en cas de réalisation partielle du programme 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.

Le nouveau **V** précise que, pour l'application de l'article L. 3211-7, outre les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État, les aires permanentes d'accueil des gens du voyage et les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques titulaires de contrats de location-accession, **sont assimilés aux logements sociaux** :

– les **résidences sociales** conventionnées et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (**CHRS**) ;

– les **résidences de logement pour étudiants** conventionnées.

Le nouveau **VI** indique qu'un **décret en Conseil d'État** précise les **conditions d'application** du présent article.

III. La position de votre commission

Le présent article vise à **mettre en œuvre un engagement fort du Président de la République au cours de la campagne électorale** : la mise à disposition gratuite de terrains de l'État pour la construction de logements sociaux.

Votre rapporteur relève que **cette mesure intervient dans un contexte où la problématique du foncier est majeure pour la construction de logements**. Toutes les personnes auditionnées par votre rapporteur ont souligné l'importance de cette problématique, au premier rang desquels les représentants des associations d'élus et les professionnels du secteur du logement.

Ainsi, dans les « zones tendues », le foncier est trop coûteux et

insuffisant. **Pour ce qui concerne le logement social, le coût d'acquisition du foncier représente entre 14 et 24 % du coût de revient d'une opération¹ :**

– il atteint ainsi 23 % en Île-de-France, 24 % en Languedoc-Roussillon et 26 % en Lorraine, contre seulement 14 % en Auvergne, en Bretagne et en région Centre² ;

– il varie entre 16 % en zone C du « Robien » et 24 % en zone A³.

Comme le souligne l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, **« les coûts du foncier dans les zones tendues empêchent dans certains cas d'équilibrer financièrement les opérations de logement comportant du logement social »⁴**

Dans ce contexte, le 28 mars 2008, le Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL) a défini un **premier programme de mobilisation du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur du logement** pour la période 2008-2012. Ce programme portait sur la construction de 70 000 logements, dont 38,6 % de logements sociaux, se répartissant sur 514 sites d'une superficie cumulée de 1 140 hectares.

Les **résultats** obtenus à la fin de l'année 2011 sont **relativement décevants** : le taux de réalisation du programme n'a atteint que 70 %, avec 42 000 logements mis en chantier, dont 20 500 logements sociaux.

**BILAN DU PREMIER PROGRAMME DE MOBILISATION
DU FONCIER DE L'ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS EN FAVEUR DU LOGEMENT**

		Nombre de sites	Surface (hectares)	Nombre de logements	Nombre de logements sociaux
Bilan des mises en chantier	2008	106	96,2	10 412	5 180
	2009	100	107	9 401	4 943
	2010	185	179,9	13 258	5 140
	2011	155	150,4	9 053	5 275
Total pour la période 2008- 2011		546	533,4	42 114	20 535

Source : « Bilan 2008-2011 et perspectives », Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement, 15 mars 2012, p. 12.

Le taux de réalisation a atteint des **niveaux très différents d'une**

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 12.

² Ibid., p. 13.

³ Ibid., p. 13.

⁴ Ibid., p. 13.

région à l'autre, le potentiel de réalisation de logements sur du foncier public étant très hétérogène : la région Île-de-France concentrait ainsi près de 60 % des objectifs de réalisation de logements.

**BILAN PAR RÉGION DU PREMIER PROGRAMME DE MOBILISATION
DU FONCIER DE L'ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS EN FAVEUR DU LOGEMENT**

	Total de logements réalisés (2008-2011)		Taux d'avancement	
	Logements	dont logements sociaux	Logements (en %)	Logements sociaux (en %)
Alsace	722	309	67	76
Aquitaine	1 740	1 390	43	107
Auvergne	4	0	3	0
Basse- Normandie	56	11	64	16
Bourgogne	617	346	103	105
Bretagne	1 173	496	55	62
Centre	1 834	487	119	85
Champagne- Ardenne	499	249	49	67
Corse	0	0	-	-
Franche-Comté	194	24	109	44
Haute- Normandie	32	32	14	25
Île-de-France	25 104	11 940	60	73
Languedoc- Roussillon	295	116	45	3
Limousin	131	88	25	126
Lorraine	578	200	48	109
Midi-Pyrénées	519	434	103	430
Nord-Pas-de-	974	560	157	136

Calais				
Pays-de-la-Loire	1 771	640	66	81
Picardie	553	201	45	34
Poitou-Charentes	92	72	54	52
Provence-Alpes- Côte-d'Azur	2 322	1 670	79	120
Rhône Alpes	2 934	1 270	45	56
Total	42 144	20 535	60	77

Source : « Bilan 2008-2011 et perspectives », *Ibid.*, p. 13

Si le premier programme n'a pas obtenu les résultats escomptés, votre rapporteur souligne que **la libération du foncier public est loin d'être anecdotique du point de vue du soutien à la construction de logements, notamment sociaux**. D'après les données communiquées par le Gouvernement, sur la période 2008-2011, 3 % de l'ensemble des logements construits l'ont été sur du foncier public, ce taux atteignant 20 % en région Île-de-France¹.

Un **deuxième programme de mobilisation du foncier public** a été notifié aux préfets pour la période 2012-2016, portant sur **110 000 logements**, dont la moitié en Île-de-France, à construire sur 930 sites représentant plus de 2 000 hectares. Ce programme correspond à un **doublé annuel moyen de logements réalisés** sur la période 2008-2011.

Votre rapporteur salue les **objectifs ambitieux du Gouvernement** en la matière. Ces 110 000 logements pourraient contribuer à hauteur de 4,5 % à l'objectif national de construction de 500 000 logements par an et jusqu'à 15 % à Paris.

L'article 1^{er} du présent projet de loi s'inscrit dans ce contexte. Il tend à aller plus loin que le dispositif actuel de décote prévu par l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), en permettant la **cession gratuite des terrains publics pour la construction de logement social**.

Votre Haute assemblée s'est déjà prononcée à deux reprises, en **février et en mars 2012**, sur le sujet en adoptant un dispositif de cession gratuite à l'occasion de la discussion sur le projet de loi relatif à la majoration des droits à construire.

La disposition figurant à l'article 1^{er} a été unanimement saluée

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 18.

par l'ensemble des personnes auditionnées par votre rapporteur.

Outre le fait que **l'État se montre ainsi exemplaire** et participe à la construction de logements sociaux, ce dispositif présente aux yeux de votre rapporteur de **nombreux avantages** :

– il permet d'**accélérer le rythme de réalisation du programme de mobilisation du foncier public** ;

– il permet de **réduire le coût de revient des opérations de construction de logement social** et ainsi d'améliorer l'équilibre financier des opérations concernées ;

– il permet, par voie de conséquence, d'**augmenter la capacité de financement des organismes constructeurs** de logement social, comme l'a confirmé à votre rapporteur l'Union sociale pour l'habitat (USH). D'après les données communiquées par le Gouvernement, « *l'effort consenti sur le prix du foncier public pourrait (...) représenter jusqu'à 4 % d'augmentation de la capacité de financement annuelle des organismes constructeurs, soit environ 5 900 logements supplémentaires* »¹ ;

– **son coût est relativement limité** : d'après les données figurant dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, son coût atteindra **au plus 370 millions d'euros sur 5 ans**², soit environ 75 millions d'euros par an, dans l'hypothèse où est appliquée une décote de 100 % au profit du logement social et où les opérations réalisées comprennent 40 % de logements sociaux³.

LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 1^{ER}

Dans une décision du 26 juin 1986, le Conseil constitutionnel a indiqué 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 vénale* »⁴.

Le Conseil d'État a reconnu à plusieurs reprises⁵ la possibilité de cession d'un bien appartenant à une personne publique à un prix inférieur à l'évaluation des domaines dès lors que la cession est fondée sur un motif d'intérêt général et que l'accord conclu comporte des contreparties suffisantes.

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 23.

² Ibid., p. 26.

³ Sur la période 2008-2011, les opérations n'ont compris que 30 % de logements sociaux.

⁴ Décision DC n° 86-207 du 26 juin 1986 relative à la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

⁵ Arrêts du 3 novembre 1997 (Commune de Fougerolles) et du 25 novembre 2009 (Commune de Mer).

Votre rapporteur souligne que **l'article 1^{er} ne conduit en aucune façon à « brader » le patrimoine de l'État**. Le dispositif est en effet très encadré :

– **la décote ne s'applique qu'à la part du programme de construction destinée au logement social**. Par ailleurs, l'avantage financier en résultant est exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux ou des logements en accession sociale à la propriété ;

– **la liste des bénéficiaires de plein droit est fixée de manière limitative** et la décote est conditionnée à une **convention fixant les conditions d'utilisation du terrain cédé et déterminant le contenu du programme de logements à construire** ;

– en cas de non réalisation ou de réalisation partielle du programme de logements au terme d'un délai de cinq ans, la vente est résolue ou l'acquéreur doit rembourser une somme équivalente au montant de la décote.

Votre rapporteur est très favorable à la mesure prévue par cet article : elle illustre la mobilisation de l'État face à la crise du logement et peut contribuer à atteindre les ambitieux objectifs fixés par le Président de la République en matière de construction de logements sociaux.

Il souligne que la mise à disposition gratuite constituera ainsi **un nouvel outil pour la construction de logements sociaux**, à côté du bail emphytéotique administratif (BEA) prévu par l'article 7 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement public et privés¹, qui pourra lui-même être utilisé dans le cadre du programme de mobilisation du foncier public.

Votre commission a adopté **trois amendements** de votre rapporteur.

Le premier amendement vise à préciser que **la décote est par principe fixée à 100 % pour la partie des programmes en logement social, sauf exceptions**. Il s'agit d'inverser la logique du dispositif de l'article 1^{er} qui prévoit une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain, en fonction de la catégorie des logements sociaux et des circonstances locales.

L'expérience de la décote prévue actuellement par l'article L. 3211-7 du CG3P est en effet révélatrice : le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre à votre rapporteur un bilan de ce dispositif. Tant les associations d'élus que l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont souligné qu'il n'avait été que marginalement utilisé.

Votre rapporteur est désireux que l'engagement du Président de la République soit effectivement appliqué sur le terrain et que la décote de

¹ Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

100 % soit très majoritairement accordée pour la construction de logement social sur du foncier public.

Le deuxième amendement porte sur la **liste des terrains à céder au profit des bénéficiaires de plein droit de la décote**. Il est essentiel que la liste des terrains soit « coproduite » par les services de l'État et les élus locaux, qui sont les meilleurs connaisseurs de leur territoire. Cet amendement vise donc à ce que la liste soit **établie après avis du Comité régional de l'habitat¹**, instance regroupant l'ensemble des acteurs locaux, et mise à jour annuellement.

Le troisième amendement porte sur la **durée de réalisation de l'opération** de construction. La durée de cinq ans prévue par le IV de l'article L. 3211-7 tel que proposé par le présent article paraît, dans certaines conditions, insuffisante. Cet amendement vise donc à **suspendre le délai en cas de recours ou de fouilles archéologiques**.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2

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

Possibilité d'appliquer la décote lors de la cession de terrains de certains établissements publics de l'État

Commentaire : cet article permet de rendre applicable par décret les dispositions relatives à la décote à la cession des terrains de certains établissements publics de l'État.

¹ La composition du comité régional de l'habitat figure à l'article R. 362-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Ce comité comprend trois collèges : le premier comprend les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ; le deuxième comprend les professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier et de la construction ; le troisième comprend les représentants d'organisations d'usagers, de bailleurs privés, d'associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion et des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction et de personnalités qualifiées.

I. Le droit en vigueur

• L'article **L. 2111-20** du code des transports dispose que les biens immobiliers utilisés pour la poursuite des missions de **Réseau Ferré de France (RFF)** peuvent être cédés à l'État ou à des collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution.

• L'article **L. 2141-15** du même code dispose que les biens immobiliers utilisés par la **Société nationale des chemins de fer français (SNCF)** pour la poursuite de ses missions peuvent être repris par l'État ou cédés à des collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution.

L'article **L. 2141-16** du code précité précise que les biens immobiliers détenus par la SNCF qui cessent d'être affectés à la poursuite de ses missions peuvent recevoir une autre affectation ou être aliénés par elle et à son profit. Dans le premier cas, l'État ou la collectivité territoriale lui verse une indemnité égale à la valeur vénale.

• L'article **L. 4316-1** du code précité dispose que les ressources de **Voies navigables de France (VNF)** comprennent notamment :

– le produit de l'aliénation des biens meubles dont il est propriétaire et des biens immeubles dont la gestion lui est confiée (3°) ;

– les indemnités versées par l'État en cas d'affectation à son domaine privé d'immeubles utilisés par VNF (4°).

L'article **L. 4316-2** précise que lorsque des éléments du domaine public fluvial dont la gestion est confiée à VNF sont vendus, le produit de leur vente est acquis à l'établissement.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article insère un **nouvel article L. 3211-13-1 au sein du CG3P**.

Le **I** de cet article dispose que, nonobstant les dispositions législatives applicables aux établissements publics de l'État, **les dispositions de l'article L. 3211-7 peuvent être rendues applicables dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État** à :

– l'aliénation de **terrains appartenant au domaine privé des établissements publics de l'État** ;

– l'aliénation de **terrains dont la gestion a été confiée par la loi à ces établissements**.

La liste des établissements publics concernés est établie par décret.

Le **II** précise que les décrets en Conseil d'État mentionnés au I peuvent adapter les modalités de détermination du prix de cession afin de tenir compte de la situation de chaque établissement et du volume des cessions envisagées. Ces décrets déterminent par ailleurs les cas dans lesquels l'établissement public est substitué à l'État pour l'application de cet article.

III. La position de votre commission

Le présent article a le **même objectif que l'article 1^{er} du projet de loi** : la mobilisation du foncier public en faveur du logement, conformément à l'engagement pris par le Président de la République.

L'article 2 vise à **étendre la décote de 100 % pour les terrains appartenant aux établissements publics de l'État, ou dont la gestion leur a été confiée par la loi.**

Votre rapporteur relève que trois des principaux établissements publics concernés par ce dispositif et évoqués par l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, à savoir Réseau ferré de France (RFF), la SNCF et Voies navigables de France (VNF)¹, dont il a entendu les représentants, ont développé une politique de cession de leurs terrains depuis plusieurs années.

Pour autant, comme l'ont souligné tant les bailleurs sociaux que les associations d'élus entendus par votre rapporteur, qui a été lui-même confronté à cette problématique en tant qu' élu local, **la cession des terrains de ces établissements publics est particulièrement complexe**, le prix exigé étant souvent incompatible avec l'opération envisagée.

UN EXEMPLE D'OPÉRATION BLOQUÉE

« L'exemple d'un terrain de RFF de 4 000 m² situé sur le site de la gare RER A de Champigny-Saint-Maur, à Saint-Maur des Fossés (94) illustre ce type de difficultés. Un volume important de logements sociaux nécessite d'être construit sur cette commune carencée en logements aidés. Alors que la ville estime que le prix du terrain permettant l'équilibre de l'opération s'établirait à 2 M€ (500 euros de charges foncière sociale x 4 000 m² de plancher), RFF demande un prix compris entre 4,4 et 5,4 M€ et le mécanisme de décote actuel conduit France Domaine à proposer une valeur intermédiaire comprise entre 3,7 et 4,2 M€, soit un niveau encore trop élevé pour assurer l'équilibre de l'opération ».

Source : Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 19.

Cette situation est d'autant plus dommageable que **les terrains des établissements publics de l'État présentent**, du point de vue de la politique du logement, **un intérêt aussi grand que ceux de l'État**. D'après les données fournies par le Gouvernement, **près de 36 000 logements pourraient être**

¹ D'autres établissements publics de l'État pourraient être concernés par le présent article, tels que la RATP ou les grands ports maritimes.

réalisées sur la période 2012-2016 sur les terrains de RFF et de la SNCF¹.

L'article 2 est donc aussi essentiel que l'article 1^{er} : en prévoyant l'application d'une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale du terrain pour la partie du programme de construction destinée au logement social, **il peut contribuer à accélérer la cession des terrains inutilisés des établissements publics de l'État.**

Votre commission a adopté **un amendement** de votre rapporteur ayant trois objectifs :

- clarifier la rédaction de cet article ;
- préciser que la décote s'applique, comme pour l'État, à l'aliénation des **terrains nus ou bâtis** ;
- **mentionner directement dans la loi trois des principaux établissements publics de l'État concernés par le dispositif, à savoir RFF, la SNCF et VNF**, tout en renvoyant à un décret le soin de déterminer les autres établissements publics de l'État pris en compte.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 3

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

Possibilité d'appliquer la décote lors de l'exercice du droit de priorité à l'occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics de l'État

Commentaire : cet article permet d'appliquer la décote lors de l'exercice du droit de priorité par les collectivités territoriales à l'occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics de l'État.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 240-1 du code de l'urbanisme consacre en faveur des communes et des EPCI titulaires du droit de préemption urbain un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux

¹ *Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 26.*

donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble (ou d'une partie d'immeuble) **situé sur leur territoire et appartenant à l'État, à des sociétés dont il détient la majorité du capital, à Réseau ferré de France (RFF), à la SNCF, à Voies navigables de France (VNF), à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) ou à des établissements publics dont la liste est fixée par décret**, ceci en vue de réaliser, dans l'intérêt général, des actions ou des opérations d'aménagement « *[ayant pour objet] 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* »¹ ou de constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations.

L'article L. 240-3 du même code dispose que **l'État, les sociétés et établissements publics mentionnés à l'article L. 240-1 notifient à la commune ou à l'EPCI compétent leur intention d'aliéner** leurs biens et droits immobiliers et en indiquent le prix de vente (tel qu'estimé par le directeur départemental des finances publiques). **La commune ou l'EPCI peut, dans un délai de deux mois, décider d'acquérir les biens et droits immobiliers au prix déclaré ou proposer, en application de l'article L. 3211-7 du CG3P, de les acquérir, pour ce qui concerne les terrains de l'État, à un prix inférieur.**

A défaut d'accord sur le prix, la commune ou l'EPCI 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 et est exclusif de toute indemnité accessoire.

La commune ou l'EPCI dispose d'un délai de deux mois pour décider d'acquérir les biens et droits immobiliers au prix fixé par le juge. A moins que le bien ne soit retiré de la vente, la commune ou l'EPCI en règle le prix six mois au plus tard après sa décision d'acquérir.

En cas de refus d'acquérir au prix estimé par le directeur départemental des finances publiques (DDFP), d'absence de saisine du juge de l'expropriation, de refus d'acquérir au prix fixé par ce dernier ou à défaut de réponse dans le délai de deux mois suivant la décision juridictionnelle, la procédure d'aliénation des biens peut se poursuivre.

Si l'État, les sociétés et les établissements publics mentionnés à l'article L. 240-1 décident d'aliéner les biens et droits immobiliers à un prix inférieur à celui initialement proposé par le DDFP ou fixé par le juge de l'expropriation, ils en proposent l'acquisition à la commune ou à l'EPCI qui dispose d'un délai de deux mois pour répondre.

¹ Premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Si les biens et droits immobiliers n'ont pas été aliénés dans un délai de trois ans à compter de la notification de la déclaration d'intention d'aliéner ou de la décision devenue définitive du juge de l'expropriation, la commune ou l'EPCI recouvre son droit de propriété.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article vise à **modifier l'article L. 240-3 afin de tenir compte des dispositions introduites par l'article 2 du présent projet de loi.**

Il tend ainsi à adapter les modalités de l'exercice du droit de priorité par les communes et les EPCI à l'occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics.

Son 1° précise ainsi que **la commune ou l'EPCI peut proposer**, en application de l'article L. 3211-13-1 du CG3P, **d'acquérir les biens et droits immobiliers des établissements publics** figurant sur la liste établie par le décret mentionné à ce même article **à un prix inférieur au prix de vente** estimé par le DDFP.

Son 2° prévoit en conséquence que la commune ou l'EPCI peut **saisir le juge de l'expropriation en cas de désaccord sur le prix avec les sociétés et établissements publics** visés à la fois à l'article L. 240-1 et à l'article L. 3211-13-1 du CG3P précité.

III. La position de votre commission

Le présent article constitue une **disposition de conséquence de l'article 2 du présent projet de loi.**

Votre commission y est donc favorable.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p>
--

TITRE II

RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions permanentes

Article 4

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

Relèvement à 25 % du seuil minimal de logements sociaux dans certaines communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU »

Commentaire : cet article relève à 25 % le seuil minimal de logements sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU » situées en zone dite « tendue ».

I. Le droit en vigueur

Les **dispositions issues de l'article 55** de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « **loi SRU** »¹, sont codifiées au sein de la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation (CCH), c'est-à-dire aux **articles L. 302-5 à L. 302-9-2** de ce code.

L'**article L. 302-5** porte sur le **champ d'application des dispositions de cette section.**

D'un point de vue géographique, ces dispositions s'appliquent :

– aux **communes de plus de 3 500 habitants** (1 500 habitants en région d'Île-de-France) qui sont **comprises 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 de logements locatifs sociaux représente moins de 20 % des résidences principales** (première phrase de l'alinéa 1^{er}) ;

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

– depuis 2008¹, aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en région d'Île-de-France) membres d'un **établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants** comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et dans lesquelles le nombre de logements locatifs sociaux représente moins de 20 % des résidences principales. Les dispositions relatives au prélèvement – figurant à l'article L. 302-7 et qui seront évoquées dans le commentaire de l'article 6 – ne leur sont applicables qu'à compter de 2014 (alinéa 2).

Ces dispositions **ne s'appliquent** cependant pas :

– aux communes comprises dans une **agglomération dont le nombre d'habitants a décréu** entre les deux derniers recensements et qui appartiennent à une communauté urbaine, une métropole, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétente en matière de programme local de l'habitat (PLH), dès lors que ce dernier a été adopté (deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}) ;

– 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 ou d'une servitude de protection** instituée en application du code de l'environnement² (alinéa 3).

Ce même article L. 302-5 **précise ensuite les logements locatifs sociaux retenus pour le décompte des 20 %**. Il s'agit des logements suivants :

– les **logements locatifs sociaux conventionnés** (1° et 2°) ;

– 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 majoritaire 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 - 3°) ;

– les logements ou les lits des **logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des résidences sociales conventionnées ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** (4°) ;

¹ Cette disposition a été introduite par l'article 11 de 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.

² Il s'agit des servitudes d'utilité publiques existant aux alentours d'installations soumises au régime d'autorisation qui présentent des risques importants, telles que les sites « SEVESO » ou les stockages d'hydrocarbures.

– **pour une période de cinq ans, les logements locatifs dont la convention est venue à expiration** (alinéa 9)¹ ;

– les logements 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 ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'État au titre des lois d'indemnisation les concernant (alinéa 10)².

Le **septième alinéa de l'article L. 443-15-7** du CCH, introduit par l'article 30 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement³, dite « loi ENL », prévoit que **les logements sociaux vendus à leurs locataires sont également retenus, pendant une durée de cinq ans.**

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article modifie profondément l'article L. 302-5 précité.

Son 1° en modifie le premier alinéa :

– le **a** procède à une modification rédactionnelle, en intégrant au sein de cet alinéa les communes entrant dans le champ de l'article 55 au titre de l'appartenance à un EPCI ;

– son **b** relève de **20 à 25 % le taux obligatoire de logements sociaux dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55** ;

– son **c** procède à des modifications rédactionnelles ;

– son **d** supprime la seconde phrase, c'est-à-dire l'exemption des communes comprises dans une agglomération en déclin démographique.

Son 2° insère **cinq alinéas après le premier alinéa**, qui disposent que :

– **le taux obligatoire de 20 % de logements sociaux est maintenu pour les communes appartenant à une agglomération ou à un EPCI dont la situation du parc de logement existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire** pour répondre à la demande et aux difficultés d'accès au logement des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées ;

– **un décret fixe la liste des agglomérations ou des EPCI concernés, déterminée en fonction de trois critères** :

¹ Cet alinéa a été inséré par l'article 64 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

² Cet alinéa a été inséré par l'article 8 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

³ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 précitée.

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

> le taux de vacance, hors vacance technique, constatée dans le parc locatif social ;

> le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, hors mutations internes ;

– **les communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre ou à une agglomération en décroissance démographique**, constatée dans des conditions fixées par décret, **sont exemptées**, à condition qu'elles appartiennent à un EPCI à fiscalité propre doté d'un PLH exécutoire. Il s'agit de rétablir la disposition figurant actuellement à la deuxième phrase du premier alinéa et de l'étendre aux EPCI à fiscalité propre en décroissance démographique.

Son 3° supprime le deuxième alinéa, dont la première phrase a été fusionnée par le *a* du 1° avec la première phrase du premier alinéa et concernait les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Elle supprime la seconde phrase qui est renvoyée à l'article 14 du présent projet de loi.

Son 4° **exclut**, au huitième alinéa de l'article L. 302-5, **les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) du décompte des logements sociaux**.

III. La position de votre commission

Les articles 4 à 9 du présent projet de loi modifient les dispositions issues de l'article 55 de la « loi SRU ».

Votre rapporteur souligne que l'article 55 constitue un dispositif majeur de la politique du logement dans notre pays : il est en effet un élément essentiel du soutien à la construction de logements sociaux et à la mixité sociale.

Il rappelle que **l'adoption de cette disposition avait donné lieu, en 2000, à de très vives discussions**, notamment au sein de notre Haute assemblée.

**EXTRAITS DES DÉBATS EN SÉANCE AU SÉNAT
SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA SOLIDARITÉ ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS (SRU)
(26, 27 AVRIL ET 4 MAI 2000)**

« Une démarche « recentralisatrice » » (M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales) ;

« Votre dispositif instaure (...) un assistanat généralisé et procède à un nivellement par le bas » (M. Patrick Lassourd) ;

« Que l'État fixe des objectifs, il est dans son rôle, mais qu'il pratique a priori la punition collective c'est une pédagogie qui a depuis longtemps été rejetée dans les salles de classe » (M. Denis Badré) ;

« (...) mécanisme technocratique, autoritaire et profondément attentatoire à l'autonomie des communes » (M. Dominique Braye) ;

« Ce texte SRU (...) qui, tel qu'il nous revient de l'Assemblée nationale, devrait signifier « socialisme et rabaissement urbains » » (M. Dominique Braye) ;

« Cet article [55] bafoue la liberté des communes de s'administrer librement » (M. Robert Calmédjane) ;

« L'article [55] (...) exprime, s'il en était d'ailleurs encore besoin, tout ce qui peut séparer la gauche plurielle de l'opposition nationale, les jacobins des girondins, les partisans aveugles d'un centralisme autoritaire des partisans d'une démocratie locale vivante, proche des citoyens. (...) Le Gouvernement s'est efforcé d'enrober du miel de la mixité et de la promotion du logement social la pilule amère de l'autoritarisme et de la recentralisation » (M. Christian Demuynck) ;

« Avec la fin des pouvoirs du maire en matière d'urbanisme, pourra-t-on encore parler de démocratie locale dès lors que le suffrage universel ne permettra plus d'élire un maire responsable ni de choisir une politique du logement ? » (M. Christian Demuynck) ;

« Je considère que la disposition qui nous est soumise me paraît dépassée, d'un autre temps. Notre collègue M. Carrez, à l'Assemblée nationale, parlait de retour du Gosplan. Il est à craindre qu'il n'ait été dans le vrai ! » (M. Bernard Fournier) ;

« On ne décrète pas la solidarité à coup de quotas » (M. Alain Gournac) ;

« Ce projet de loi (...) a un caractère tellement administratif, contraignant et idéologique, il me semble tellement relever plus d'une obéissance marxiste que d'une obéissance libérale » (M. Alain Vasselle) ;

« Un texte d'origine communiste qui fait en sorte de démanteler le logement social pour les classes moyennes et, par conséquent, de nuire à la présence de celles-ci au sein des agglomérations, au cœur des villes, selon les meilleures traditions du marxisme militant » (M. Michel Caldaguès).

Plus de douze ans après son adoption, l'article 55 constitue une disposition beaucoup moins vivante. Votre rapporteur relève qu'aucune des personnes rencontrées au cours de ses travaux n'a remis en cause l'existence de l'article 55, nombre des instances auditionnées soulignant même le bilan très positif de cette disposition.

Votre rapporteur rappelle par ailleurs qu'en **2008**, à l'occasion des débats sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre

l'exclusion, **le Sénat a démontré son attachement à l'équilibre de l'article 55**. Notre Haute assemblée a ainsi supprimé, à une très large majorité de 314 voix contre 21, une disposition du texte prévoyant l'intégration dans le décompte des logements sociaux pris en compte pour l'application de l'article 55, pendant une durée de cinq ans, les logements financés au moyen d'un prêt social de location accession ou du Pass-Foncier. Cinq amendements identiques de suppression avaient été déposés¹, dont l'un par notre ancien collègue Dominique Braye, rapporteur du texte au nom de votre commission. Ce dernier soulignait ainsi « *la contribution importante apportée par ce dispositif à la politique du logement social* »² et estimait que « *l'intégration dans le calcul du quota de 20 % de logements en accession sociale à la propriété constitue, sinon une dénaturation, à tout le moins un changement préjudiciable à la logique du dispositif* »³.

Votre rapporteur rappelle également les **propos tenus en 2011 par le ministre du logement**, Benoist Apparu, illustrant le consensus relatif existant sur l'article 55. A l'occasion du congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH), il a ainsi déclaré le 29 septembre 2011 : « *Cette « loi SRU » est une bonne loi, qui a produit de bons résultats et qui produit de bons résultats. J'en veux pour preuve les chiffres : entre 2000 et 2010, l'obligation qui était faite aux communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux était de produire 200 000 logements. La réalité c'est que 306 000 logements sociaux ont été construits pendant cette période dans ces villes (...). L'objectif est atteint, il est pleinement atteint.* » Le ministre avait par la suite confirmé ces propos lors de son audition par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire le 2 novembre 2011.

Votre rapporteur estime lui aussi **que le bilan de l'article 55 de la « loi SRU » est très positif**, comme l'illustrent les données figurant dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi⁴ :

– **la part de communes réalisant leurs objectifs de rattrapage de construction de logements locatifs sociaux n'a cessé de croître** depuis 2002, passant de 49 % pour la première période triennale (2002-2004) à 63 % pour la dernière (2008-2010) ;

– **depuis 2002, plus de 310 000 logements ont pu être réalisés sur les communes soumises à l'article 55**, alors que les objectifs étaient d'environ 200 000 ;

¹ Outre l'amendement de Dominique Braye, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, le groupe socialiste, le groupe Communiste, républicain et citoyen (CRC), le groupe Union centriste (UC) et notre collègue Pierre Jarlier et plusieurs de ses collègues avaient déposé des amendements de suppression.

² Rapport n° 8 (2008-2009) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, M. Dominique Braye, p. 159.

³ Ibid, p. 160.

⁴ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 38-41.

– le montant du prélèvement net n’a cessé de diminuer, passant de plus de 40 millions d’euros en 2002 à 29 millions d’euros en 2011.

	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 constat de carence	140	239	197

Source : Étude d’impact annexée au présent projet de loi, p. 39.

Ainsi, « *la loi a (...) globalement joué son rôle d’inciter les communes à engager des actions en faveur de la mixité* »¹, même s’il est indéniable que son application reste hétérogène. Votre rapporteur relève ainsi que, sur la dernière période triennale, 364 communes n’ont pas respecté leurs engagements et plus de la moitié n’ont pas réalisé la moitié de leur objectif de rattrapage.

S’appuyant sur ce bilan, **les articles 4 à 9 du présent projet de loi visent à renforcer le dispositif de l’article 55 de la « loi SRU »**, conformément aux engagements pris par le Président de la République au cours de sa campagne, confirmés par le Premier ministre à l’occasion de sa déclaration de politique générale.

L’article 4 vise ainsi à mettre en œuvre un engagement fort du Président de la République : relever de 20 à 25 % le taux obligatoire de logements sociaux. Il prévoit cependant le maintien du taux de 20 % sur les territoires ne nécessitant pas un effort de production supplémentaire.

Ce relèvement devrait conduire, d’après les informations communiquées par le Gouvernement, 106 communes à entrer dans le dispositif de l’article 55².

Votre rapporteur se réjouit de l’équilibre du présent article :

– **le relèvement à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux dans les « zones tendues » est en effet une nécessité.** Cette disposition soutiendra la construction de logements sociaux dans ces zones marquées par de forts besoins : d’après les estimations du Gouvernement, les objectifs de construction dans les communes soumises à l’article 55 seront relevés pour la

¹ *Ibid.*, p. 39.

² *Ibid.*, p. 48.

période triennale 2014-2016 de 66 000 à 187 000 logements¹ ;

– **le maintien du taux de 20 % dans les « zones non tendues » permet d’affiner le dispositif de l’article 55 en le territorialisant.** Il aurait été inopportun de fixer un taux obligatoire de 25 % de logements sociaux sur l’ensemble des communes soumises à l’article 55.

Pour autant, **votre commission a adopté, outre un amendement de coordination, deux amendements de votre rapporteur.**

Le premier vise à **rétablir le terme « locatifs »** supprimé par le c du 1° du présent article. La suppression de ce terme ouvrirait la voie à une dénaturation du dispositif de l’article 55, en laissant à penser que pourraient être intégrés dans le décompte des logements sociaux d’autres types de logements que les logements locatifs sociaux.

Le second vise à **rétablir la prise en compte des places en centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) au sein du décompte** des logements sociaux au titre de l’article 55. Votre rapporteur comprend l’esprit de la disposition figurant au 4° du présent article : éviter le double décompte des places en CHRS, décomptée par ailleurs au titre de l’article L. 312-5-3 du code de l’action sociale et des familles (CASF). Pour autant, **retirer les places en CHRS du décompte au titre de l’article 55 conduirait à désinciter les communes à accueillir de tels centres.** Votre rapporteur invite en effet le Gouvernement à faire le bilan du dispositif figurant à l’article L. 312-5-3 précité et d’en étudier l’efficacité : si ce dispositif prévoit bien un prélèvement sur les ressources fiscales des communes dans lesquelles le nombre de places d’hébergement est inférieur à leurs obligations, il ne comprend pas, contrairement à l’article 55 de la loi SRU, de véritables sanctions en cas de non respect de ces obligations.

**LE DISPOSITIF DE L’ARTICLE L. 312-5-3
DU CODE DE L’ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES**

Le II de cet article dispose que la capacité à atteindre est d’une place d’hébergement par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d’un EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 50 000 habitants, ainsi que pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. La capacité à atteindre est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans ce type de communes, quand elles sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

Le III précise les places d’hébergement retenues :

- les places des établissements, comportant ou non un hébergement, assurant l’accueil, le soutien ou l’accompagnement social, l’adaptation ou la vie active ou l’insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ;

¹ *Ibid.*, p. 48.

- les places des centres de demandeurs d'asile ;
- les places des structures d'hébergement destinées aux personnes sans domicile fixe faisant l'objet d'une convention avec l'État ou une collectivité territoriale ;
- les logements des résidences hôtelières à vocations sociale ;
- les logements loués par des organismes publics ou privés en vue de leur sous-location à des personnes éprouvant des difficultés particulières.

Le VI prévoit un prélèvement annuel sur les ressources fiscales des communes dans lesquelles le nombre de places d'hébergement est inférieur aux obligations mentionnées au II.

Ce prélèvement est égal à deux fois le potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de places d'hébergement manquantes par rapport aux obligations mentionnées au II, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles du fonctionnement de la commune. Le produit du prélèvement est reversé dans les mêmes conditions que celles du prélèvement prévu par l'article 55 de la « loi SRU »

Le IV exempte du prélèvement :

- les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- les communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLH quand la somme des places d'hébergement situées sur le territoire de l'EPCI est égale ou supérieure à la somme des capacités à atteindre de ces communes ;
- les communes non membres d'un EPCI compétent en matière de PLH quand elles appartiennent à une agglomération et décident, par convention et en cohérence avec le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, de se regrouper lorsque la somme des places d'hébergement situées sur leur territoire est égale ou supérieure à la somme des capacités à atteindre de ces communes.

Votre rapporteur note enfin que **le présent article renvoie à un décret pour définir la notion de décroissance démographique**. Il invite donc le Gouvernement à publier au plus vite ce texte d'application, sous peine de voir des communes en situation de décroissance démographique soumises aux dispositions de l'article 55.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 5

(Article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation)

**Extension de l'obligation d'inventaire du parc locatif social
aux EPCI mentionnés à l'article L. 302-5 du CCH**

Commentaire : cet article étend aux propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux des communes situées dans des EPCI mentionnés par l'article L. 302-5 du CCH l'obligation d'inventaire par commune de leurs logements sociaux.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 302-6 du CCH porte sur l'inventaire des logements sociaux pris en compte au titre de l'article L. 302-5. Il dispose que :

– dans les communes des agglomérations visées par l'article L. 302-5, les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux, fournissent chaque année, avant le 1^{er} juillet, au préfet un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1^{er} janvier de l'année (alinéa 1^{er}) ;

– 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 euros (alinéa 2) ;

– le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'entrer dans le champ de l'article L. 302-5, avant le 1^{er} septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés sur son territoire au 1^{er} janvier de l'année en cours, lorsque le taux de logements sociaux est inférieur à 20 %. La commune peut présenter des observations pendant un délai de deux mois (alinéa 3) ;

– après examen de ces observations, le préfet notifie, avant le 31 décembre, le nombre de logements sociaux retenus pour l'application de l'article L. 302-5 (alinéa 4).

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article modifie l'article L. 302-6 du CCH.

Son 1^o étend aux propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux présents sur le territoire des EPCI à fiscalité propre mentionnés à l'article L. 302-5 l'obligation de transmission d'un inventaire par commune de leurs logements sociaux.

Son 2^o procède, au troisième alinéa, à une modification de coordination avec l'article 4 du présent projet de loi.

III. La position de votre commission

Le présent article comprend des **dispositions de conséquence liées aux modifications de l'article 55 de la loi « SRU » introduites par la du 5 mars 2007 dite « loi DALO » (1°) et par l'article 4 du présent projet de loi (2°).**

Votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel de votre rapporteur.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 6

(Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation)

Modification de l'affectation du prélèvement prévu par l'article 55 de la « loi SRU »

Commentaire : cet article modifie l'affectation du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU ».

I. Le droit en vigueur

L'article L. 302-7 du CCH porte sur le **prélèvement opéré sur les communes visées à l'article L. 302-5 précité**. Il dispose ainsi que :

– un **prélèvement sur les ressources fiscales** des communes visées à l'article L. 302-5 est effectué chaque année. Ne sont pas concernées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) disposant de plus de 15 % de logements sociaux (alinéa 1^{er}) ;

– ce prélèvement est fixé à **20 % du potentiel fiscal par habitant multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente. Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune** (alinéa 2) ;

– ce prélèvement n'est **pas effectué s'il est inférieur à 3 811,23 euros** (alinéa 3) ;

– il est **diminué du montant des dépenses de la commune**, pendant l'avant-dernier exercice, **au titre des subventions foncières, des travaux de**

viabilisation des terrains ou 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 de logements sociaux** et leur valeur vénale estimée par le service des domaines et de la **création d’emplacements d’aires permanentes d’accueil des gens du voyage**. Le montant pris en compte dans le cadre de la 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, est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l’immeuble et ceux du loyer estimé par le service des domaines (alinéa 4) ;

– si le montant des dépenses et moins-values de cession évoquées précédemment est supérieur au prélèvement d’une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l’année suivante (alinéa 5).

Ce même article L. 302-7 précise **l’affectation du montant du prélèvement** :

– quand la commune concernée appartient à un **EPCI à fiscalité propre compétent pour effectuer des réserves foncières** pour la réalisation de logements sociaux et quand cet EPCI est doté d’un programme local de l’habitat (PLH), cette somme correspondante au prélèvement est versée à l’EPCI. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux (alinéa 7) ;

– à défaut, hors de la région d’Île-de-France, si la commune appartient à un **établissement public foncier (EPF) local**, la somme correspondant au prélèvement est versée à cet établissement (alinéa 8) ;

– à défaut enfin, elle est versée à un **fonds d’aménagement urbain (FAU)**, institué dans chaque région, destiné aux communes et aux EPCI pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Dans les départements d’outre-mer, elle est versée aux **fonds régionaux d’aménagement foncier et urbain (FRAFU)** (alinéa 9).

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article modifie sensiblement l’article L. 302-7 du CCH.

Son 1° ajuste la rédaction du premier alinéa, afin de tenir compte des modifications introduites par l’article 4 du présent projet de loi, s’agissant du seuil de logements sociaux à atteindre.

Son 2° relève, au troisième alinéa, de 3 811,23 euros à 4 000 euros le montant à partir duquel le prélèvement est prélevé.

Son 3° ajoute, au quatrième alinéa, **les travaux de dépollution des**

terrains ou biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux parmi les dépenses dont le montant peut être déduit du prélèvement.

Ses 4° et 5° **modifient l'affectation du prélèvement** prévue aux alinéas 7 et 8 :

– le prélèvement sera désormais versé à l'**EPCI délégataire des aides à la pierre** si la commune est membre d'un tel EPCI (a du 4°) ;

– à défaut, il restera versé, hors région d'Île-de-France, à l'**établissement public foncier local**, si la commune est membre d'un tel établissement ;

– à défaut, il sera désormais versé à l'**établissement public foncier d'État** si la commune est membre d'un tel établissement (5°) ;

– à défaut enfin, il demeurera versé à un **FAU** ou, dans les DOM, aux **FRAFU**.

Son 6° complète cet article par un alinéa prévoyant que les établissements publics fonciers et les EPCI concernés transmettent annuellement à l'autorité administrative compétente un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur note **qu'en 2012, sur 927 communes hexagonales 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 montant du 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 programme local de l'habitat (PLH) et compétents pour effectuer des réserves foncières.

Comparatif de l'application annuelle de l'article 55 de la loi SRU en métropole

Prélèvements effectués sur l'année N
suite à l'inventaire des logements sociaux au 1er janvier de l'année N-1

	2010	2011	2012
Nombre de communes ayant moins de 20% de LLS	989	998	1 004
Nombre de communes exemptées (1)	58	78	77
au titre du risque (a)	10	10	10
au titre de la décroissance démographique (b)	48	68	67
Nombre de communes soumises à l'article 55 (2)	931	920	927
Nombre de communes soumises à prélèvement	724	703	699
Nombre de communes exonérées de prélèvement (3)	68	66	72
Nombre de communes non prélevées (4)	240	253	273
Nombre de communes prélevées	416	384	354
Nombre de communes en constat de carence	234	227	190

Prélèvement (5)

	2010	2011	2012
Montant du prélèvement brut des communes assujetties	75 559 945 €	76 077 723 €	68 245 705 €
Montant du prélèvement net	30 444 991 €	29 053 813 €	23 578 872 €
affecté aux EPCI (dotés d'un PLH)	20 176 457 €	20 789 201 €	17 109 455 €
affecté aux EPF locaux	1 300 558 €	1 181 402 €	108 194 €
affecté aux FAU régionaux	8 967 975 €	7 083 210 €	6 361 224 €

Notes :

- (1) **Ne sont pas soumises aux dispositions de la loi :**
 - les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est concerné par un risque (art.L.302-5 du CCH) : cas (a)
 - les communes situées dans les agglomérations en décroissance démographique (si elles sont membres d'un EPCI à fiscalité propre doté d'un PLH) : cas (b)
- (2) **Sont concernées par l'obligation de réalisation :**
 - les communes comprises dans une agglomération urbaine; elles sont également soumises à prélèvement.
 - les communes (membres d'un EPCI) depuis 2008 (loi DALO); elles ne seront soumises à prélèvement qu'à partir de 2014.
- (3) **Sont exonérées de prélèvement :**
 Les communes bénéficiant de la DSU et disposant de plus de 15% de logements sociaux
- (4) **Ne sont pas prélevées :**
 - les communes dont le montant des dépenses réalisées en faveur du logement social couvre celui du prélèvement
 - les communes dont le prélèvement est inférieur à 3 811,23 euros
- (5) **Calcul et affectation du prélèvement :**
 Le prélèvement brut est obtenu par le produit du nombre de LS manquants et de la valeur correspondant à 20% du potentiel fiscal par habitant, éventuellement majorée suite à un constat de carence.
 Le prélèvement net est obtenu après déduction des dépenses réalisées en faveur du logement social (Art. R.302-16 du CCH).
 Le prélèvement est affecté à l'EPCI en cas de PLH adopté, à défaut à l'EPF local, à défaut au FAU.

Source : Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 35

Le présent article conduit à modifier les bénéficiaires du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55.

**MODIFICATION DE L'ORDRE DES BÉNÉFICIAIRES
DU PRÉLÈVEMENT SUR LES RESSOURCES FISCALES DES COMMUNES SOUMISES À L'ARTICLE 55**

Ordre actuel des bénéficiaires

EPCI à fiscalité propre doté d'un PLH et
compétent pour effectuer des réserves
foncières en vue de la réalisation de logements
sociaux

Établissement public foncier local
(hors Île-de-France)

Fonds d'aménagement urbain (FAU) ou, dans
les départements d'outre-mer, Fonds régionaux
d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)

**Ordre des bénéficiaires prévu
par l'article 6 du présent projet de loi**

EPCI à fiscalité propre délégataire des aides à
la pierre

Établissement public foncier local
(hors Île-de-France)

Établissement public foncier d'État

Fonds d'aménagement urbain (FAU) ou, dans
les départements d'outre-mer, Fonds régionaux
d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)

Votre rapporteur prend acte de la modification de la liste des bénéficiaires du prélèvement et de l'intégration des établissements publics fonciers d'État dont les moyens d'action pourront ainsi être renforcés. **Il se réjouit par ailleurs que, dans un souci de transparence, les bénéficiaires du prélèvement doivent à l'avenir rendre compte de l'utilisation des sommes** qui leur sont reversées.

Il estime que **les établissements publics fonciers locaux**, qui figurent parmi les bénéficiaires potentiels du prélèvement, **jouent un rôle essentiel en matière de politique foncière**¹.

Votre rapporteur appelle donc le Gouvernement à **réfléchir aux modalités d'une couverture de l'ensemble du territoire par ce type d'établissements de proximité**. Cette préoccupation rejoint celle exprimée par nos collègues du groupe communiste dans leur proposition de loi pour une stratégie foncière publique en faveur du logement² : les articles 7 à 14 de ce texte prévoient en effet la création dans chaque région de France d'un établissement public foncier régional unique. Votre rapporteur s'interroge néanmoins quant à la pertinence de l'échelon régional proposé pour assurer l'efficacité du dispositif.

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 reversé très majoritairement aux EPCI délégataires des aides à la pierre et aux établissements publics fonciers d'État.

¹ D'après l'Association des établissements publics fonciers locaux, on compte aujourd'hui 21 établissements de ce type.

² Proposition de loi n° 725 (2011-2012) précitée.

	Montant du prélèvement net estimé	Montant reversé aux bénéficiaires				
		EPCI délégataire	EPF Local	EPF d'Etat	FAU FRAFU	Fonds National
Année 2013 Seuil de logements sociaux à 20%	24 M€	7,2 M€	1,5 M€	9,3 M€	1,7 M€	4 M€
Année 2014 Seuil de logements sociaux à 25% pour les communes en zone « 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€
Année 2015 Seuil de logements sociaux à 25% pour les communes en zone « 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 : DGALN / DHUP / PH2

Source : Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 54.

Votre rapporteur estime pour autant que cette augmentation du prélèvement net pourrait être réduite par l'augmentation probable des dépenses déductibles effectuées par les communes soumises à l'article 55.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7

(Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation)

Fixation à 2025 de l'échéance pour atteindre le taux obligatoire de logements sociaux ; précision sur la typologie des logements dans l'objectif de réalisation de logements sociaux

Commentaire : cet article fixe à 2025 l'échéance pour atteindre le taux obligatoire de logements sociaux et prévoit que la typologie des logements à financer est précisée par l'objectif de réalisation de logements sociaux.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 302-8 du CCH porte sur les **objectifs de réalisation de logements sociaux mis en place dans les communes ne disposant pas de 20 % de logements sociaux**. Il dispose que :

– le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements nécessaires pour atteindre le seuil de 20 % (alinéa 1^{er}) ;

– quand la commune appartient à un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de PLH, c'est l'EPCI qui fixe, afin d'assurer la mixité sociale en assurant entre les communes qui le composent une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, **l'objectif sur le territoire de la commune**, de manière à accroître la part des logements sociaux. L'objectif pour l'ensemble des communes de l'EPCI ne peut être inférieur au nombre total de logements sociaux dont la réalisation serait nécessaire pour que le seuil de 20 % soit atteint dans les communes soumises au prélèvement. Ces dernières doivent se rapprocher de ce taux, tandis que les communes non soumises au prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux (alinéa 2) ;

– à Paris, Lyon et Marseille, le PLH fixe l'objectif de réalisation par arrondissement, ceci afin de favoriser la mixité sociale en assurant entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements (alinéa 3) ;

– les PLH précisent l'échéancier annuel et les conditions de réalisation des logements sociaux, par des constructions neuves ou par l'acquisition de bâtiments existants, **par période triennale**. Ils définissent également un plan de revalorisation de l'habitat locatif social. A défaut de PLH adopté, la commune prend, sur son territoire, les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation de logements locatifs sociaux afin d'atteindre le seuil de 20 %. Les périodes triennales débutent le 1^{er} janvier 2002 (alinéa 4) ;

– l'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif de 20 % (ou, le cas échéant, à l'objectif fixé par l'EPCI) et le nombre de logements sociaux existants. Dans ces communes ou dans les EPCI dotés d'un PLH, 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 (alinéa 5).

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article modifie sensiblement l'article L. 302-8 précité.

Son 1^o propose une nouvelle rédaction du 1^{er} alinéa qui prévoit que le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements sociaux par période triennale qui 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 obligatoire de logements sociaux applicable à la commune conformément à l'article L. 302-5.

Son 2° modifie le deuxième alinéa par coordination avec les modifications introduites par l'article 4 du présent projet de loi à l'article L. 302-5.

Son 3° introduit un nouvel alinéa après le deuxième alinéa de l'article L. 302-8, qui dispose que :

– **l'objectif de rattrapage précise la typologie des logements à financer, à savoir la répartition entre les logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social), les logements locatifs très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) et les logements privés conventionnés de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;**

– si la commune n'est pas couverte par un PLH, la part de logements financés en prêts locatifs sociaux (PLS) ne peut être supérieure à 50 % des logements locatifs sociaux à produire.

Son 4° substitue, au cinquième alinéa de l'article L. 302-8, à l'obligation d'accroître le nombre de logements sociaux d'au moins 15 % du nombre de logements manquants par période triennale des **objectifs minimaux de réalisation**. L'objectif de réalisation ne pourra, au terme de la cinquième période triennale (soit 2014-2016) être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux fixé en 2025, 33 % pour la sixième période (2017-2019), 50 % pour la septième (2020-2022) et elle devra atteindre 100 % au terme de la huitième (2023-2025).

III. La position de votre commission

Votre rapporteur souligne que si la date ne figure dans aucun texte législatif, le législateur avait fait, en l'an 2000, de l'année 2020 l'échéance pour atteindre le taux de 20 % de logements sociaux dans l'ensemble des communes soumises à l'article 55. Il **se réjouit que la date de 2025, date à la fois ambitieuse et réaliste, soit fixée par le présent article pour atteindre les objectifs** du Titre II du présent projet de loi. De même, il salue la fixation, par le 4° du présent article d'objectifs de rattrapage précis pour chacune des périodes triennales à venir.

Prévoir que l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux précisera désormais la typologie des logements à financer constitue également une avancée : il est en effet essentiel que les communes soumises à l'article 55 construisent des logements sociaux et très sociaux et ne

concentrent pas leur effort sur une gamme de logements sociaux en particulier. Le plafonnement du nombre de PLS pris en compte dans l'objectif de réalisation des communes non couvertes par un programme local de l'habitat relève du même objectif.

Votre commission a adopté **trois amendements rédactionnels** de votre rapporteur.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 8

(Article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation)

Possibilité pour le préfet de multiplier par cinq le prélèvement sur les ressources fiscales des communes en état de carence

Commentaire : cet article permet notamment au préfet de multiplier par cinq le prélèvement sur les ressources fiscales des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 302-9-1 du CCH, introduit par l'article 65 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement précitée, porte sur la **procédure du constat de carence**.

Quand les engagements en termes de construction de logements locatifs sociaux ne sont pas respectés par les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la « loi SRU » au terme de la période triennale, **le préfet informe le maire de la commune concernée de son intention d'engager la procédure de constat de carence**. Le maire est invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois (alinéa 1^{er}).

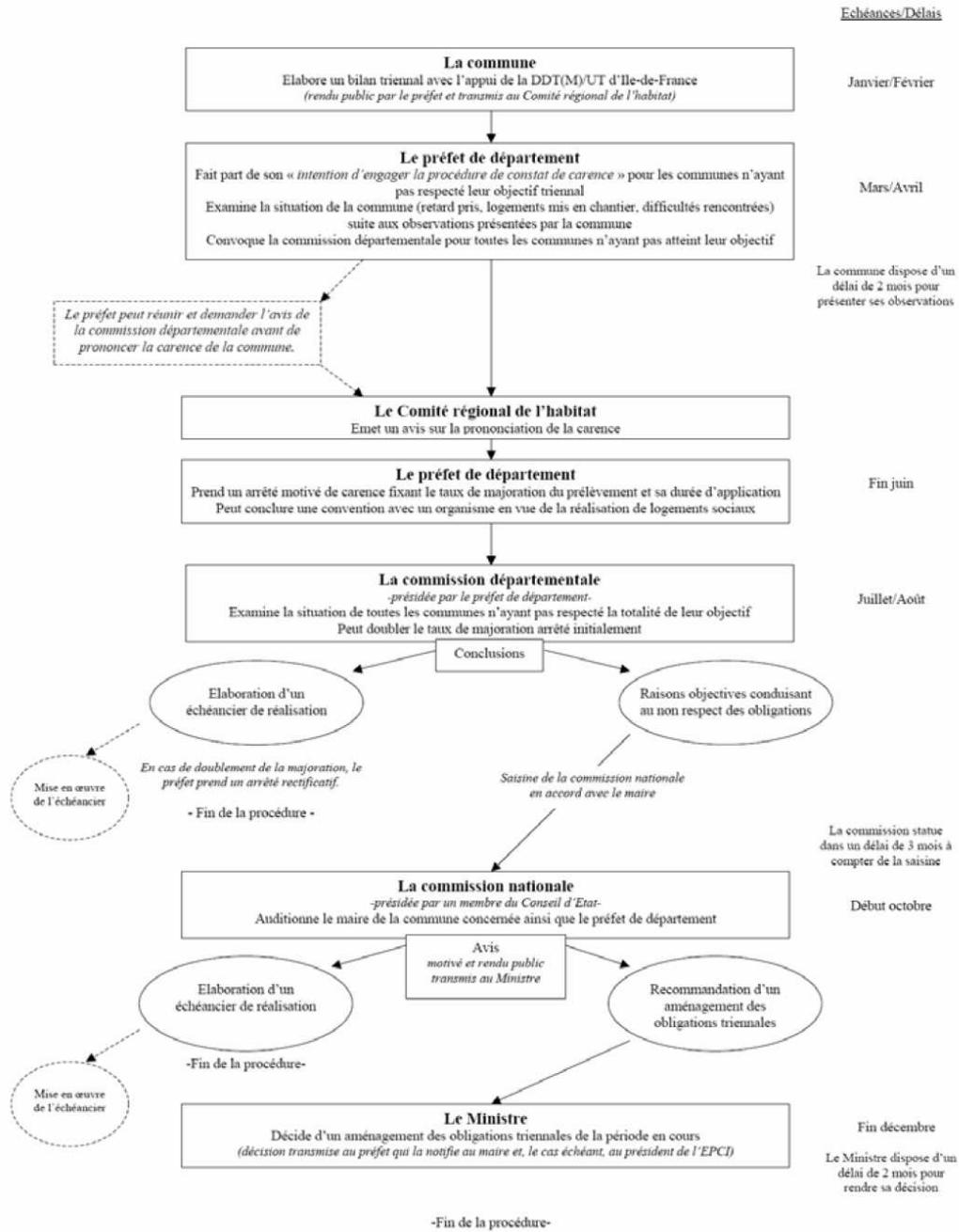
Le préfet peut prononcer, par arrêté pris après avis du comité régional de l'habitat, **la carence de la commune**, en tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations, du respect de l'obligation de mettre en chantier au moins 30 % de logements locatifs sociaux par rapport au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation (première phrase de l'alinéa 2)

Par cet arrêté, le préfet fixe la majoration du prélèvement, valable pour une durée maximale de trois ans. Son taux ne peut être supérieur au rapport entre le nombre de logements réalisés et l'objectif total de logements. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune (suite de l'alinéa 2).

Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs de construction (alinéa 4).

La commune contribue alors au financement de l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'État, cette contribution ne pouvant être supérieure à 13 000 euros par logement construit ou acquis en région d'Île-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire (alinéa 5).

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE DE L'ÉTAT DE CARENCE



Source : Étude d'impact du présent projet de loi, p. 37

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article modifie en profondeur l'article L. 302-9-1 précité.

Son 1° modifie le deuxième alinéa :

– il prévoit que le préfet prononce la carence de la commune en prenant également en compte le respect de la typologie prévue par l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux (a) ;

– il précise que la décision de majoration est prise en fonction des mêmes critères que l'arrêté de carence (b) ;

– il dispose que le préfet fixe la majoration du prélèvement après avis de la commission départementale mentionnée à l'article L. 302-9-1-1 – qui sera évoquée dans le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi (c) ;

– il supprime le plafonnement de la majoration au niveau du rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements pour indiquer que **le prélèvement majoré peut atteindre cinq fois le prélèvement (d) ;**

– il renforce le montant potentiel du prélèvement majoré en prévoyant qu'il **peut atteindre 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal par habitant médian sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement (e).**

Son 2° insère deux alinéas supplémentaires après le deuxième alinéa, qui disposent que :

– les dépenses déductibles du prélèvement qui n'auraient pas été déduites de ce dernier sont déduites de la majoration du prélèvement ;

– **la majoration du prélèvement est versée au Fonds national créé par l'article 10** du présent projet de loi.

Son 3° substitue au dernier alinéa les dispositions suivantes :

– dans le cas de la substitution du préfet au maire pour la réalisation des objectifs de construction, la commune contribue au financement de l'opération pour un montant qui ne peut être supérieur à 13 000 euros par logement construit ou acquis en région d'Île-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire ;

– ce montant ne peut être inférieur à la subvention foncière versée, le cas échéant, par l'État. Cette dernière subvention ne conditionne donc plus la contribution de la commune.

III. La position de votre commission

Comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, **sur la période triennale 2008-2010, 364 communes n'ont pas respecté leur objectif de rattrapage**. Parmi elles, plus de la moitié n'ont pas réalisé la moitié de leur objectif de rattrapage¹.

Sur ces 364 communes, **197 ont fait l'objet d'un constat de carence**² :

- 137 arrêtés ont fixé le taux de majoration maximal ;
- 33 ont fixé un taux de majoration réduit ;
- 18 n'ont fixé aucune majoration³ ;
- enfin, 9 arrêtés ont fixé un taux de majoration doublé par les commissions départementales.

Il apparaît clairement aujourd'hui que **les sanctions appliquées aux communes ne faisant aucun effort de construction de logements sociaux sont trop faibles**. Elles sont insuffisamment dissuasives.

Le présent article vise donc à mettre en œuvre un engagement fort du Président de la République : la multiplication par cinq des sanctions contre les communes qui ne respectent pas leurs engagements de construction de logements sociaux.

Il prévoit que **le préfet pourra désormais majorer le prélèvement opéré sur les ressources fiscales d'une commune en état de carence en le multipliant par cinq**. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel de 2000 sur la « loi SRU », **il ne s'agit que d'une faculté du préfet, la majoration étant décidée après prise en compte de la situation locale** (importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations, difficultés rencontrées, projets en cours de réalisation...).

¹ Étude d'impact annexé au présent projet de loi, p. 39.

² Ibid., p. 41.

³ Pour 8 de ces communes, le taux de réalisation de l'objectif a dépassé 80 %.

**L'APPRECIATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR L'ARTICLE 55 DE LA « LOI SRU »
(Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000)**

Saisi par soixante sénateurs et soixante députés dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a examiné en décembre 2000 la constitutionnalité de l'article 55 de la « loi SRU », notamment au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil a estimé que l'article 55 était globalement conforme à la Constitution.

Il a cependant 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* ».

Votre rapporteur appelle le Gouvernement à donner des instructions strictes aux préfets afin que la disposition du présent article soit effectivement appliquée. Il relève que les arrêtés de carence ont, jusqu'à présent, loin d'avoir été pris systématiquement par les préfets. L'étude d'impact souligne ainsi que « *le transfert systématique de l'exercice du droit de préemption au préfet de département pour les communes carencées a également pu être un frein à la prononciation de l'état de carence* »¹.

Il se réjouit par ailleurs que le plafond du prélèvement en pourcentage des dépenses réelles de fonctionnement soit doublé pour les communes les plus aisées parmi celles soumises à l'article 55². Il sera ainsi beaucoup plus coûteux à certaines communes de mauvaise volonté de s'exonérer de leurs obligations en matière de logement social.

Votre commission a adopté **deux amendements rédactionnels** de votre rapporteur.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 41

² D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi (p. 52), 13 communes seraient cependant concernées par un prélèvement brut supérieur à 5 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement, soit 6,5 % des communes en état de carence.

Article 9

(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

Commentaire : cet article supprime la possibilité, pour la commission départementale, de doubler la majoration prévue par l'arrêté de carence du préfet.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 302-9-1-1 du CCH¹ porte sur la **procédure applicable aux communes n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux.**

Son I prévoit que, pour ces communes :

– **le préfet réunit une commission, qu'il préside**, composée du maire de la commune, le cas échéant, du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de cette commune, et des représentants des associations et organisations œuvrant dans le département dans le domaine de l'insertion ou du logement des personnes défavorisées (alinéa 1^{er}) ;

– **cette commission examine les difficultés rencontrées par la commune, analyse les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur son territoire et définit des solutions permettant d'atteindre ces objectifs** (alinéa 2) ;

– si elle parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux, **elle peut recommander l'élaboration, pour la période triennale suivante, d'un échéancier** permettant de rattraper le retard accumulé au cours de la période échue. **En cas d'arrêté de carence, la commission peut doubler la majoration prévue** (alinéa 3) ;

– **si elle conclut à l'impossibilité objective** pour la commune de respecter son obligation triennale, **elle saisit, avec l'accord du maire, une commission nationale** placée auprès du ministre chargé du logement (alinéa 4)

Son II porte sur cette commission nationale :

– présidée par un membre du Conseil d'État, elle est composée de deux députés, deux sénateurs², un membre de la Cour des Comptes, un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), des représentants des associations nationales représentatives des élus

¹ Cet article a été créé par l'article 65 de la loi portant engagement national pour le logement.

² Notre collègue Daniel Dubois siège au sein de cette commission. Notre ancien collègue Thierry Repentin y siégeait jusqu'à sa nomination comme membre du Gouvernement.

locaux, de l'Union nationale des fédérations d'organisations d'habitations à loyer modéré¹ et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCPLD), 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 (CNH) (alinéa 1^{er}) ;

– une fois saisie, cette commission entend le maire de la commune concernée ainsi que le préfet du département de cette commune (alinéa 2) ;

– **si elle conclut que la commune ne pouvait pas objectivement respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre du logement un aménagement de ses obligations** (alinéa 3) ;

– **si elle parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommande l'élaboration, pour la période triennale suivante, d'un échéancier de réalisations de logements sociaux permettant de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue** (alinéa 4).

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article **supprime**, au troisième alinéa du I de l'article L. 302-9-1-1, **la possibilité pour la commission départementale de doubler la majoration prévue par l'arrêté de carence.**

III. La position de votre commission

Votre rapporteur note que, au titre de la période 2008-2010, **seuls 9 arrêtés de carence ont fixé un taux de majoration doublé par les commissions départementales**².

Le c du 1^o de l'article 8 du présent projet de loi précise que **la majoration du prélèvement** – qui peut conduire à le multiplier par cinq – est **fixée par le préfet après avis de la commission départementale.**

Dans ces conditions, **votre rapporteur estime logique de supprimer la possibilité pour la commission départementale de doubler la majoration prévue par le préfet.**

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ C'est-à-dire l'Union sociale pour l'habitat (USH).

² Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 41.

Article 10

(Articles L. 302-9-3 et L. 302-9-4 [nouveaux] 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

Commentaire : cet article institue un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages modestes.

I. Le dispositif du projet de loi

Le présent article complète la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du CCH par deux nouveaux articles.

Le nouvel article **L. 302-9-3** institue un **fond national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages « éprouvant des difficultés particulières »**¹.

Le nouvel article **L. 302-9-4** porte sur les **modalités d'administration et de gestion de ce fonds** :

– il est **administré par un comité de gestion** qui fixe les orientations d'utilisation et répartit les crédits de ce fonds. Sa composition et les modes de désignation des membres sont définis par décret ;

– la **gestion du fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**, qui adresse un rapport annuel au ministre chargé du logement faisant le bilan des actions financées par le fonds, au regard des moyens financiers engagés et des objectifs poursuivis.

II. La position de votre commission

Le troisième alinéa du 2° de l'article 8 du présent projet de loi prévoit que **la majoration du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes faisant l'objet d'un constat de carence, c'est-à-dire la différence entre le prélèvement majoré et le prélèvement initial, est versée au Fonds national créé par le présent article.**

Ce fonds qui, d'après les estimations communiquées par le Gouvernement pourrait être doté de 4 millions d'euros en 2013, 8,6 millions en 2014 et 15,7 millions en 2015², permettra d'« *accorder des suppléments de financement dès lors que les logements concernés sont réservés à des ménages dont la situation justifie un accompagnement social ou une minoration de*

¹ II de l'article L. 301-1 du CCH.

² Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 54.

loyer »¹.

Votre rapporteur estime que **ce fonds permettra d'opérer une forme de péréquation au niveau national et de soutenir la production de logement très social**. Il pourrait permettre d'accorder des suppléments de financement pour augmenter annuellement d'environ 5 000 logements l'offre réservée à des ménages défavorisés².

Pour autant, votre rapporteur sera très attentif à ce que les moyens de ce fonds soient effectivement affectés à ces objectifs et à ce que sa création n'entraîne pas une diminution corrélative du montant des « aides à la pierre » arrêté chaque année en loi de finances.

Votre commission a adopté **un amendement rédactionnel** de votre rapporteur.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 11

(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

Commentaire : cet article permet la délégation du droit de préemption exercé par l'État dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence aux EPCI délégataires des aides à la pierre et aux établissements publics fonciers locaux.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme porte sur les droits de préemption.

Son deuxième alinéa dispose que **pendant la durée d'application d'un arrêté de carence, le droit de préemption est exercé par le préfet** lorsque **l'aliénation porte sur un terrain**, bâti ou non bâti, **affecté au logement** ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la

¹ *Ibid.*, p. 45.

² *Ibid.*, p. 55.

convention établie, conformément à l'article L. 302-9-1, entre le préfet et un organisme.

Le préfet peut déléguer ce droit à :

- **un établissement public foncier de l'État ;**
- **une société d'économie mixte (SEM) ;**
- **un organisme HLM.**

Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent alors être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs de construction de logements sociaux fixés en application des dispositions de l'article 55 de la « loi SRU ».

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article modifie l'article L. 210-1 précité : **il étend la possibilité de délégation du droit de préemption, dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, à :**

- **un EPCI à fiscalité propre délégataire des aides à la pierre (1°) ;**
- **un établissement public foncier local (2°).**

III. La position de votre commission

Votre rapporteur estime que le présent article constitue **une nouvelle avancée** du présent projet de loi.

En permettant la délégation par le préfet aux établissements publics fonciers et aux EPCI délégataires des aides à la pierre du droit de préemption qu'il exerce sur le territoire des communes faisant l'objet d'un constat de carence, **il renforce la cohérence du dispositif issu de l'article 55 de la « loi SRU » et rend plus opérationnel l'exercice du droit de préemption sur le territoire des communes carencées.**

Il constitue par ailleurs une **reconnaissance du rôle essentiel joué par les établissements publics fonciers locaux** en matière de politique foncière.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p>
--

CHAPITRE II

Dispositions finales et transitoires

Article 12

(Article 1609 *nonies* C du code général des impôts)

Suppression du reversement aux communes soumises à l'article 55 d'une partie du prélèvement perçu par l'EPCI

Commentaire : cet article supprime la disposition du code général des impôts permettant le reversement aux communes soumises à l'article 55 d'une partie des sommes issues du prélèvement perçues par l'EPCI.

I. Le droit en vigueur

L'article **L. 1609 nonies C du code général des impôts (CGI)** porte sur les **impositions perçues par les EPCI à fiscalité propre**, substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives notamment à la cotisation foncière des entreprises et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (**I**) ou à la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (2 du **I bis**).

Le II du même article dispose que le conseil de ces EPCI vote les taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Le III porte sur les modalités de fixation, par le conseil de ces EPCI du taux de la cotisation foncière des entreprises.

Le **IV** prévoit la **mise en place entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes membres d'une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges**. Il précise la composition et le fonctionnement de cette commission, ainsi que les modalités d'évaluation des transferts de charges.

Le **V** dispose que **l'EPCI verse à chaque commune une attribution de compensation (1°)**, dont le montant et les conditions de révision peuvent être fixés librement par le conseil communautaire sur la base du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (1° *bis*) ou dans les conditions précisées aux 2°, 4° et 5° de ce V.

Le **septième alinéa du 2° de ce V¹** indique que **l'attribution de compensation est majorée d'une fraction de la contribution d'une commune soumise à l'article 55 de la « loi SRU », à condition que l'EPCI ait**

¹ Cet alinéa est issu de l'article 57 de la « loi SRU », issu lui-même d'un amendement de notre ancien collègue Yves Fréville.

perçu le prélèvement et que cette somme 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.

II. Le dispositif du projet de loi

Le présent article supprime le septième alinéa du 2° du V de l'article 1609 *nonies* précité.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur estime que la disposition figurant au 7^{ème} alinéa du 2° du V de l'article 1 609 *nonies* C est aberrante : elle revient à vider de leur substance les dispositions de l'article 55 de la « loi SRU ».

Comme l'indique la Cour des Comptes, l'efficacité du prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 « *est (...) limitée par le mécanisme même retenu pour sa mise en œuvre* » puisque « *du fait de l'application de l'article 1 609 nonies C du code général des impôts son caractère dissuasif est limité et prive les délégataires d'un outil utile* »¹.

Ce mécanisme conduit en effet certaines intercommunalités à reverser aux communes jusqu'à 80 % du prélèvement². La Cour des Comptes a relevé plusieurs exemples illustrant l'absurdité du dispositif.

**QUELQUES EXEMPLES DE L'APPLICATION
DU 7^{ÈME} ALINÉA DU 2° DU V DE L'ARTICLE 1 609 NONIES C
DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS**

« (...) Dans le cas de la Communauté d'agglomération du pays d'Aix, les communes n'atteignant pas le taux de 20 % de logements locatifs sociaux sont au nombre de dix. Le prélèvement prévu a été opéré sur neuf communes pour 731 337 € mais fait l'objet d'un reversement sous forme de majoration de l'attribution de compensation de ces mêmes communes à hauteur de 56,36 % (soit 412 185 €).

(...) Pour la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, les communes de Langueux et Yffiniac qui ne disposaient pas de 20 % de logements sociaux, ont été soumises à prélèvement au profit de la communauté d'agglomération pour 71 972 € en 2005 et 61 561 € en 2006. Plus de la moitié de ces sommes (77 948 €) a été reversée aux communes concernées dans le cadre de l'attribution de compensation. Le processus paraît d'autant moins efficient, s'agissant de l'incitation à construire des logements sociaux, qu'aucune disposition ne prévoit un suivi de l'affectation de ces sommes »

Source : « *Les aides à la pierre. L'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements* », Cour des Comptes, p. 59-60.

¹ « *Les aides à la pierre. L'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements* », Cour des Comptes, rapport public thématique, mai 2011, p. 59.

² Cf. étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 45.

En conséquence, la Cour des Comptes recommande de « *retirer de l'assiette du calcul de la dotation de compensation le prélèvement sur les ressources fiscales des communes qui ne remplissent pas l'objectif de 20 % de logements sociaux* »¹.

Votre rapporteur se réjouit donc de la suppression proposée par le présent article, essentielle pour assurer une réelle efficacité des dispositions issues de l'article 55 de la « loi SRU ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 13

Début du prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 au titre de leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre

Commentaire : cet article maintient au 1^{er} janvier 2014 le début du prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 au titre de leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

Cet article indique **que le prélèvement est effectué à partir du 1^{er} janvier 2014 pour ce qui concerne les communes soumises à l'article 55 au titre de leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre.**

Il reprend une **disposition figurant aujourd'hui à l'article L. 302-5 du CCH** et supprimée par le 3^o de l'article 4 du présent projet de loi dans un souci de clarification du droit : la présence de cette disposition au sein du CCH ne se justifiera en effet plus à partir de 2014.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Recommandation n° 6 in : « Les aides à la pierre. L'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements », Ibid., p. 107.*

Article 14

Date d'application du prélèvement résultant du relèvement à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux pour certaines communes

Commentaire : cet article fixe au 1^{er} janvier 2014 le début du prélèvement résultant du relèvement de 20 à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux pour certaines communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU ».

Le présent article prévoit que le prélèvement correspondant à la différence entre les taux de 20 à 25 % est effectué à partir du 1^{er} janvier 2014.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III

MODIFICATION DE LA LOI N° 2010-597 DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS

Article 15

(Article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris)

Modification des règles relatives à l'élaboration des contrats de développement territorial (CDT)

Commentaire : cet article reporte le délai prévu pour soumettre les contrats de développement territorial (CDT) à enquête publique ; il permet à la région d'Île-de-France et aux départements franciliens d'être signataires des CDT, qui devront être compatibles avec le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

Cet article fait l'objet d'un examen par délégation de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement, et de l'aménagement du territoire.

ANNEXE I

EXAMEN EN COMMISSION (MARDI 11 SEPTEMBRE 2012)

La commission procède à l'examen du rapport sur le projet de loi n° 750 (2011-2012) relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

M. Daniel Raoul, président. – Je vous souhaite à tous bon courage pour affronter le rythme olympique de cette rentrée. Nous avons désigné en juillet un rapporteur potentiel pour le cas où nous aurions une session extraordinaire dès le 24 septembre... M. Bérít-Débat s'est donc attelé à l'ouvrage.

M. Claude Bérít-Débat, rapporteur. –Je serai aussi bref que possible afin que nos collègues du groupe UMP puissent assister à la cérémonie en mémoire du président François-Poncet.

Nous sommes tous conscients que notre pays traverse une grave crise du logement. L'étude d'impact annexée au projet de loi comprend de nombreuses données illustrant la gravité de cette crise. Les titre premier et II de ce projet de loi mettent en œuvre des engagements forts du président de la République, qui a fixé des objectifs ambitieux : construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Le titre III, qui porte sur la loi de 2010 relative au Grand Paris, relève de la compétence de la commission du développement durable.

Le titre premier permet la mise à disposition gratuite de terrains publics afin de soutenir et de favoriser la construction de logements sociaux. L'article premier relève le montant de la décote sur la valeur vénale d'un terrain de l'État cédé pour la construction de logements sociaux. Il porte à 100 % la décote maximale, aujourd'hui fixée à 25 % et 35 % pour les « zones tendues ». Cette décote sera modulée en fonction de la catégorie des logements sociaux et des circonstances locales et ne s'appliquera qu'à la partie du programme de construction destinée aux logements sociaux. Elle sera de plein droit en cas de cession du terrain à une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), un établissement public foncier ou encore un organisme HLM et lorsque le terrain figurera sur une liste de parcelles établie par l'État.

Ce dispositif est strictement encadré afin d'éviter tout effet d'aubaine : l'avantage financier résultant de la décote est répercuté exclusivement et en totalité dans le prix de revient des logements locatifs sociaux ou des logements en accession sociale à la propriété. Des clauses anti-spéculatives sont fixées dans le cas de l'accession sociale à la propriété. Une convention est établie entre l'État et l'acquéreur du terrain, comprenant des

engagements de l'acquéreur quant à l'utilisation du terrain, avec pénalités financières en cas de manquement.

L'article 2 prévoit l'extension, dans des conditions définies par décret, des dispositions de l'article premier aux établissements publics de l'État. La liste des établissements publics concernés serait également fixée par décret.

L'article 3 est de conséquence : il permet d'appliquer la décote lors de l'exercice du droit de priorité à l'occasion de la cession de parcelles appartenant aux établissements publics de l'État.

Le titre II renforce les dispositions de l'article 55 de la loi SRU. L'article 4 relève de 20 à 25 % le taux communal obligatoire de logements sociaux. Le taux de 20 % demeure cependant applicable aux agglomérations ou aux EPCI dont le parc de logement ne justifie pas un effort de production supplémentaire. La liste des agglomérations ou des EPCI concernés sera 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 % ; le taux de vacance dans le parc social et le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements dans le parc social.

L'article 5 étend aux bailleurs des EPCI dont les communes sont potentiellement soumises à l'article 55 l'obligation d'inventaire des logements sociaux.

L'article 6 modifie la liste des bénéficiaires du prélèvement effectué sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55, lequel sera reversé en priorité aux EPCI délégataires des « aides à la pierre » -et non plus aux EPCI dotés d'un plan local de l'habitat (PLH) et compétents pour effectuer des réserves foncières. Les établissements publics fonciers d'État pourront aussi en être bénéficiaires.

L'article 7 reporte à 2025 l'échéance pour atteindre le taux communal obligatoire de logements sociaux. Il fixe des objectifs stricts de rattrapage par période triennale mentionnant la typologie des logements locatifs sociaux.

L'article 8 prévoit l'avis de la commission départementale avant l'arrêté de carence visant les communes ne respectant pas leurs engagements. Le préfet pourra majorer le prélèvement jusqu'à le multiplier par cinq, l'article 9 supprimant la possibilité pour la commission départementale de doubler la majoration prévue par le préfet.

L'article 10 institue un fonds national abondé par les majorations de prélèvement, et qui octroiera des suppléments de financement aux logements réservés aux ménages très modestes.

L'article 11 autorise le préfet à déléguer l'exercice du droit de préemption qu'il exerce sur le territoire des communes carencées à un EPCI délégataire des aides à la pierre ou à un établissement public foncier local.

L'article 12, supprime un alinéa de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, issu de l'article 57 de la loi SRU, qui permettait aux EPCI de reverser une partie du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55. Les articles 13 et 14 portent des dispositions transitoires.

Depuis le dépôt du projet de loi, j'ai rencontré les associations d'élus locaux, les représentants des bailleurs sociaux, les professionnels du secteur, la fondation Abbé-Pierre et le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCPLD), ainsi que les établissements publics de l'État potentiellement concernés par le dispositif de cession gratuite, RFF, la SNCF et Voies navigables de France. Toutes les personnes auditionnées - à l'exception des établissements publics de l'État qui n'ont pas émis d'opinion - se sont félicitées du projet de loi, symbole de la priorité nationale que constitue le logement pour ce gouvernement. Ils saluent la cession gratuite, le relèvement à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux et la possibilité de multiplier par cinq les pénalités contre les communes s'exonérant de leurs obligations.

La mise à disposition gratuite, inspirée du rapport Repentin de 2012 sur la loi majorant les droits à construire, est une mesure symbolique, l'État se montrant exemplaire, qui devrait encourager la construction de logements. Entre 2008 et 2011, près de 3 % des logements ont été construits sur du foncier public, ce taux atteignant 20 % en Île-de-France. La mobilisation du foncier public n'a donc rien d'anecdotique. Une décote de 100 % accélérera les opérations, dont certaines sont bloquées du fait de la complexité des négociations avec les services des domaines ou les établissements publics de l'État. La décote augmentera les capacités financières des bailleurs en réduisant le prix de revient de certaines opérations.

Si les pénalités de la loi SRU ont donné lieu à de très vifs débats en 2000, notamment au sein de notre Haute assemblée, elles sont désormais beaucoup moins clivantes. Le Sénat a montré son attachement à ce dispositif en refusant, en 2008, à une très large majorité, l'intégration de l'accession sociale à la propriété dans le décompte des logements sociaux. Le projet de loi renforce à juste titre ces dispositions. Le manque de logements sociaux est criant sur certains points du territoire, et notre pays compte 1,7 million de demandeurs. Le relèvement du taux obligatoire à 25 % dans les zones tendues encouragera la construction de logements sociaux et le renforcement des pénalités incitera les communes récalcitrantes à contribuer à l'effort national de construction et de mixité sociale.

Ce texte est une avancée importante. Les amendements que je vous proposerai ne remettent pas en cause son équilibre. Il s'agit seulement de faire en sorte que les engagements du président de la République soient effectivement appliqués sur le terrain. Le ministère a été incapable de m'adresser un bilan du dispositif actuel de décote. Selon les associations d'élus et les bailleurs sociaux, il serait peu utilisé. Afin de rendre impossible tout blocage venant par exemple de France domaine ou de Réseau ferré de

France, je vous proposerai d'inverser la logique de la décote et de la fixer à 100 % « sauf exception ».

Au même article, je vous proposerai de préciser que la liste des terrains cessibles est soumise à l'avis du Comité régional de l'habitat, instance où sont représentées les collectivités territoriales. Les élus locaux sont les meilleurs connaisseurs de leur territoire, ils doivent être coproducteurs de cette liste.

L'article 2 laisse trop de marge de manœuvre au pouvoir réglementaire. Je vous inviterai à nommer dans la loi les trois des établissements publics de l'État qui seront concernés, à savoir RFF, la SNCF et Voies navigables de France (VNF).

Je vous proposerai de réintroduire dans le décompte des logements sociaux au titre de l'article 55 les places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Il faut certes éviter un double décompte des CHRS mais aussi inciter les communes à en accepter la présence sur leur territoire.

J'espère que notre commission, puis le Sénat, adoptera à une large majorité ce projet de loi qui constitue, à mes yeux, une première réponse adaptée à la grave crise du logement que notre pays traverse.

Mme Élisabeth Lamure. – Fin juillet, le Parlement a abrogé une loi votée par la majorité précédente, qui majorait les droits à construire. On disait vouloir prendre le temps du débat et voilà qu'on nous présente ce projet de loi dans la précipitation ! Le sort fait au Parlement est scandaleux.

La cession gratuite de terrains de l'État est une spoliation. Comment sera appliquée la décote ? Pourquoi le seuil de 25 % ? On dépouille les élus locaux de leurs prérogatives. Rien n'est dit, enfin, de l'accession sociale à la propriété, qui constitue un excellent levier. Voilà pourquoi le texte nous semble inacceptable.

M. Pierre Hérisson. – Excellente entrée en matière.

M. Claude Dilain. – Je me réjouis de ce projet de loi, sur lequel Thierry Repentin et moi travaillons depuis un an : peut-on parler de précipitation ?

Ce texte comporte des incitations et des sanctions. Certaines personnes n'ont pas accès au logement social et doivent s'en remettre aux marchands de sommeil : voyez le drame de Saint-Denis.

Sur la décote, je suis d'accord avec le rapporteur.

La nature propre du logement social n'est pas assez bien définie. Il conviendrait notamment de mieux distinguer PLAI et PLS. Il faut encourager la construction de la catégorie adéquate de logements manquants.

M. François Calvet. – Le 10 juillet, Mme la ministre nous invitait à abroger une loi « votée dans la précipitation ». On peut vous retourner le

compliment ! Le 3 septembre, *Le Parisien* a publié en exclusivité le texte de ce projet de loi ; les parlementaires apprécieront... Fallait-il vraiment se précipiter ainsi pour un texte qui n'aura d'effet que dans 24 mois ?

Quant au fond, l'objectif de 150 000 logements sociaux par an est un vrai changement puisque sous le gouvernement Jospin, en période de croissance économique, on en construisait 40 000... Sous le gouvernement Fillon, c'était entre 120 000 et 130 000, en pleine crise ! Et il n'est à aucun moment question, dans ce texte, des 350 000 logements dont le privé assure la construction, ni de la garantie des emprunts par les collectivités. Il y a pourtant eu des faillites.

Comment demander à RFF ou VNF de céder leurs terrains à perte ? La vente des délaissés ferroviaires aurait rapporté entre 100 et 150 millions d'euros par an à RFF, dont l'endettement progresse d'un milliard par an.

On va obliger les collectivités à construire tant de logements sociaux qu'on risque de former des ghettos. Dans certaines communes, on pourrait atteindre 60 % de logements sociaux par rapport aux résidences principales.

Ce sujet méritait plus ample réflexion. J'en sais l'importance : mon département est proche de la frontière espagnole et nous voyons les effets de la crise immobilière d'outre-Pyrénées. Comptabiliser les centres d'hébergement, c'est bien, mais les aires destinées aux gens du voyage auraient aussi pu l'être.

M. Daniel Raoul, président. – Je ne vois pas d'où vous tirez ces 24 mois. Et puis, comment le texte aurait-il pu être publié par *Le Parisien* avant l'avis du Conseil d'État et deux jours avant sa présentation en Conseil des ministres ?

M. Roland Courteau. – Laissons les polémiques au placard !

La cession du foncier public est une mesure qui s'imposait mais qui ne suffira pas à résoudre le problème des zones où il est inexistant. Il faudra donc mobiliser aussi le foncier privé. La fondation Abbé-Pierre suggère une contribution de solidarité urbaine sur les cessions et les loyers les plus élevés ; cela vaut d'y réfléchir.

M. Daniel Raoul, président. – Il faudra sans doute, comme dans les pays nordiques, verser la taxe sur les plus-values aux communes concernées, qui sont à l'origine de l'enrichissement.

Mme Mireille Schurch. – Je regrette moi aussi cette précipitation : j'espère que ce sera l'exception.

Ce texte ne suffira pas. Pourquoi reporter l'échéance à 2025 ? Pourquoi ne pas relever plus encore les pénalités ? Comment mieux encadrer la décote ? Cinq ans après, le terrain pourrait être affecté à autre chose que le logement, voire revendu...

Il faut aussi réfléchir au mécanisme de calcul des valeurs foncières, retenir d'autres indicateurs que les seules lois du marché. Comment lutter,

enfin, contre les marchands de sommeil ? Le texte ne prévoit rien pour les logements dégradés ou insalubres.

Le constat de carence est laissé à l'initiative du préfet, alors qu'un tiers des communes y ont échappé : il faut le rendre obligatoire. Mais c'est *ex post* qu'il faut faire le calcul en fonction des conditions locales.

M. Pierre Hérisson. – Il faut atténuer les risques de sanctions à l'encontre de ceux qui ont fait de gros efforts pour atteindre les 20 %. En Haute-Savoie, les villes principales ont atteint les 20 % et, dans les autres communes, la population, interrogée, préfère acquitter les sanctions financières. Quant aux établissements publics fonciers, il faudrait laisser l'initiative aux collectivités.

J'ai déposé une proposition de loi sur la modernisation de la loi Besson : décompter les places des aires d'accueil des gens du voyage ne serait que justice.

Évitons, enfin, de sectoriser à l'excès : il faut parler du logement pour tous.

M. Daniel Dubois. – On ne construit pas assez de logements : nous sommes tous d'accord. Mais le sujet méritait un grand texte, avec du souffle, plutôt que cette courte loi, incohérente, insuffisante et injuste.

Le foncier est l'élément majeur. Mais le foncier de l'État que vous voulez apporter se situe-t-il là où sont les vrais besoins ? Votre premier geste a été de supprimer la loi sur la densité !? Était-ce une urgence ? Pour atteindre les 500 000 logements sociaux, il faudra prendre en compte l'accession à la propriété et le locatif privé. Je vous invite à plus de cohérence. 25 % ? Pourquoi pas, mais en prenant en compte ce qui doit l'être. La décentralisation tend à donner la compétence logement aux territoires. Dans les plans locaux de l'habitat (PLH), l'accession à la propriété est prise en compte. Que ne l'est-elle ici ?

L'injustice, enfin, est criante : l'État commande, les communes paient. Dans la Somme, la subvention de l'État est de... 1 euro. Pour construire un logement très social, on sait ce qu'il en coûte aux collectivités ! Et vous, au lieu de porter une ambition partagée, vous divisez et sanctionnez !

M. Jean-Jacques Mirassou. – Je ne lis pas *Le Parisien* mais je regarde la télévision : on y a vu récemment une mère célibataire abriter son enfant dans un placard, sans parler de l'incendie qui a éclaté dans un immeuble insalubre.

Ce débat, dites-vous, n'est pas assez approfondi ? Mais souvenez-vous des débats tronqués, des décisions à la hussarde du précédent gouvernement. Ce texte, à l'inverse, a été réfléchi et exposé pendant la campagne électorale. Vous arguties, messieurs, ne pèsent pas lourd au regard du suffrage universel.

Chacun sait que le foncier est l'élément incontournable.

Avec ce texte, on pourra distinguer les bons et les mauvais élèves. Je ne me fais pas de souci. On n'a jamais vu à Neuilly ce que l'on voit dans certains quartiers de Toulouse. Nous sommes face à l'urgence : cette loi est nécessaire pour traiter une grande cause nationale, comme l'a dit le rapporteur. On ne peut à la fois reprocher au Gouvernement de ne pas agir et quand il le fait, d'aller trop vite.

M. Michel Houel. – Je suis maire et connais les difficultés de mes administrés, mais la gratuité de la cession foncière me pose problème. Pourquoi n'avoir pas retenu le bail à construction, qui permet de ne rembourser les terrains qu'à la fin ? Cela aiderait les établissements publics qui ont mis des terrains à disposition.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci à Claude Bérit-Débat pour son travail. Personne ne découvre ce projet : François Hollande l'a évoqué durant toute sa campagne. Le logement est une cause nationale, en particulier en cette période difficile pour notre pays, la pire depuis la seconde guerre mondiale. 1,7 million de personnes sont en demande d'un logement social : c'est l'urgence première, avant l'accession à la propriété. Sur les 500 000 logements, il y aura 150 000 logements sociaux : l'État prend ses responsabilités, en permettant aux organismes d'acquérir des terrains, dont la localisation aidera à lutter, aussi, contre l'étalement urbain. Loyers et charges foncières n'en seront que plus faibles.

Ne pourrait-on envisager, à la lumière des expériences de Loire-Atlantique, de moduler le taux de logements sociaux selon que l'on traite du centre ou de la couronne ? Dans sa communauté d'agglomération, la ville de Saint-Nazaire dépasse largement les 25 % mais une ville de 3 500 habitants se verra contrainte d'atteindre le quota de 20 %, ce qui lui sera très difficile, tandis qu'une ville voisine de 10 000 habitants, hors agglomération, est exonérée de toute obligation ! C'est une injustice à laquelle il faut remédier.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – La première loi votée sur le 20 % remonte à 1989 : c'était la loi Delebarre... qui ne prévoyait pas de contrainte. Cela fait donc un quart de siècle que l'on poursuit l'objectif : l'urgence ne permet plus d'attendre. Il y va de la mixité sociale et de la République. Sans cela, il va se créer des ghettos.

On va spolier les établissements publics ? Mais on ne fera pas de logements dans les zones denses sans aide de l'État. La cession du foncier est plus rapide que l'aide à la pierre, évite la spéculation et facilite la mixité sociale. D'ailleurs, sans la flambée des prix de l'immobilier, les établissements publics n'auraient pas fait les bénéfices qu'on leur connaît : comment prétendre que l'on va les spolier ?

M. Martial Bourquin. – Dans ma commune, RFF proposait de me céder à 90 euros le m² un terrain que les domaines évaluaient à 8 euros le m². Je bloque depuis trois ans sur l'achat, ce qui m'empêche de mener à bien un projet financé par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). La mise

à disposition est salubre. C'est une avancée considérable. On règle, en partie, la question essentielle du foncier.

La réalité, c'est qu'il y a 50 % de prêts locatifs sociaux (PLS) au maximum!

L'urgence est là, n'attendons pas les faits divers pour réagir. Le rapport de la Capeb prévoit pour 2013 une année noire pour le bâtiment alors même que des dizaines de milliers d'emplois non délocalisables sont en jeu.

On a besoin de logements mieux isolés pour réduire les émissions de CO₂ et faire baisser les charges, qui dépassent parfois le loyer. Le retour de la croissance passe par les travaux du bâtiment !

M. Didier Guillaume. – Dans les centres ville, les charges pèsent plus que le loyer. C'est un problème. Mais les zones rurales et périurbaines souffrent aussi. Dans la Drôme, 80 % des habitants sont éligibles à un logement social. J'ai 7 000 demandes en attente. L'enjeu n'est pas politique : récriminer en séance, c'est le jeu normal du débat mais sur le fond, nous devrions nous réunir. Les collectivités locales vont payer ? Elles le font déjà, depuis quinze ans. Oui, l'aide à la pierre doit être décentralisée : sans les collectivités locales, on n'arrivera à rien, en dépit de l'effort de l'État. Il y va de la solidarité nationale. D'où ce plan gouvernemental qui fait toute la différence. La question des compétences en matière de logement est essentielle. Je demande que l'on réfléchisse pour donner les pleins pouvoirs aux collectivités territoriales.

M. Joël Labbé. – Cette loi, emblématique au regard d'une situation dramatique, vient vite, pour préparer l'avenir. Nous voulons aller plus loin encore tant la situation s'est dégradée : plafonnement des logements PLS, plancher pour les PLAI, intermédiation locative vers le privé pour les villes n'ayant pas joué le jeu. Dans les agglomérations, au moins 10 % de logement locatifs pour les villes de 2 500 habitants.

M. Jean-Jacques Lasserre. – On peut faire deux types de reproches à ce texte, qui n'est pas mauvais mais incomplet : des dispositifs particuliers et limités dans leurs effets.

L'obligation de logements sociaux portée à 25 % ? Mais la situation des collectivités territoriales sera très différente selon les possibilités de mise à disposition par l'État. Et les exigences seront les mêmes ! A Biarritz, par exemple, l'État n'a rien à mettre à disposition. Il aurait fallu concilier pénalités et offre foncière de l'État.

M. Daniel Raoul, président. – C'est le préfet qui apprécie la pénalité : il n'y a pas de sanction automatique.

Mme Valérie Létard. – Un tel texte aurait mérité un examen approfondi pour nous laisser le temps de rencontrer les acteurs et éviter les erreurs préjudiciables aux collectivités locales.

Le foncier est un enjeu majeur, en particulier pour les territoires les plus denses. Mais on impose des dates butoirs aux collectivités territoriales et rien n'est prévu sur le calendrier de mise à disposition des terrains de l'État. C'est un problème. La vertu doit être partagée.

Les intercommunalités jouent un rôle toujours plus important en matière de logement. Or les relations vont se nouer entre l'État et les bailleurs, sans qu'elles soient en rien associées : des problèmes sont inévitables dans l'organisation de l'offre.

Même incohérence sur les sanctions : le produit des pénalités devrait aller aux intercommunalités, plutôt qu'à un fond d'État. Les 25 % ? Mais le PLH est établi à une échelle plus vaste que le seul périmètre communal. Exiger 25 % de l'intercommunalité laisserait plus de souplesse pour adapter les réponses à chaque territoire.

L'État nous demande de définir les PLH pluriannuels, alors que les aides à la pierre sont décidées annuellement : c'est une divergence qui nuit à la cohérence de l'action.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – La crise du logement est pour tous une grande cause nationale : nos débats en sont la preuve.

Un texte précipité, accuse Elisabeth Lamure. Mais l'étude d'impact montre que les acteurs ont été entendus par la ministre lors de la préparation du texte. Une spoliation ? Mais il s'agit d'opérations d'intérêt général ! Quand on voit les terrains inutilisés, souvent en friches depuis des années, comment parler sérieusement de spoliation ?

Confiscation des prérogatives des élus locaux ? Mon rapport vous montrera que les associations d'élus reconnaissent unanimement l'utilité de ce texte.

Oui, François Calvet, les établissements publics de l'État seront mis à contribution. Grâce à quoi plus de 30 000 logements potentiels seront mis au service de cette grande cause nationale.

En 2002, on a produit 56 195 logements, et 116 128 en 2011, certes. Mais la participation de l'État pour les logements PLU est passée de 6 000 à 600 euros.

Claude Dilain, vous estimez que les catégories de logement social ne sont pas assez distinguées. Je suis prêt à y réfléchir. Un plafond pour le PLS et un plancher pour le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ? Peut-être, je l'avais moi-même envisagé.

À Roland Courteau qui rappelle que 20 % de logement social sont construits en Île-de-France sur du foncier public, j'indique que la cession gratuite ne suffira certes pas. Inverser la taxe sur les plus-values libérerait des terrains, mais ce n'est pas l'objet de ce projet de loi.

Mireille Schurch, peut-être faudrait-il en effet annuler la vente quand les projets de construction n'aboutissent pas. Quant à rendre obligatoire le

constat de carence, j'y suis opposé car le préfet doit être en mesure d'apprécier les circonstances locales, qui sont une réalité.

S'agissant de la proposition de loi du groupe CRC, dont l'examen est joint à mon rapport, je relève que son objet n'est pas directement lié à celui de ce projet de loi. En outre, créer une agence nationale et des établissements régionaux augmenterait les charges publiques : cette proposition est donc irrecevable en vertu de l'article 40.

Oui, il faut un maillage territorial des établissements publics fonciers locaux, mais l'échelon régional est-il le bon ?

Nous en discuterons en séance.

Je ne comprends pas la remarque de René Hérisson sur les établissements publics fonciers : l'obligation n'existe pas. Quant aux aires destinées aux gens de voyage, il y a en a une dans ma propre commune et je connais les problèmes ; mais un emplacement, ce n'est pas un logement. D'ailleurs, le montant des investissements réalisés à cette fin pourra être déduit des pénalités.

Quant à l'accession sociale à la propriété évoquée par Daniel Dubois, l'affaire est tranchée : en 2008, à une majorité de 314 voix contre 21, le Sénat a refusé qu'elle soit prise en compte dans le décompte de logements sociaux permettant d'atteindre les 20 %.

Il faut réfléchir au problème soulevé par Yannick Vaugrenard au sujet des communes situées hors agglomération. En revanche, la suggestion de Jean-Jacques Lasserre de tenir compte de la disponibilité plus ou moins grande de terrains de l'État risquerait de dénaturer le projet qui porte de 20 à 25 % le taux de logements sociaux.

Valérie Létard, il y a du foncier dormant et l'État sera exemplaire en cédant ses terrains, même s'il ne s'agit pas de se contenter de symboles. Que le produit des pénalités soit versé à un fonds national améliore la péréquation. Et je rappelle que ce fonds a vocation à intervenir sur les PLAI.

La discussion générale est close.

La commission examine les amendements du rapporteur.

Article premier

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n°AFFECO.2 inverse la logique en prévoyant que la décote est fixée à 100 % de la valeur vénale du terrain pour la part du programme destinée aux logements sociaux, mais peut être réduite afin de tenir compte de la catégorie des logements sociaux concernés et des circonstances locales.

Il faut tout mettre en œuvre pour qu'un engagement du président de la République soit effectivement appliqué.

L'amendement n°AFFECO.2 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n°AFFECO.3 prévoit que la liste de parcelles est établie après avis du Comité régional de l'habitat, instance au sein de laquelle les collectivités territoriales sont représentées afin de prévenir de possibles oublis de terrains d'intérêt.

L'amendement n°AFFECO.3 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'article premier prévoit que l'opération de construction doit être réalisée dans un délai de cinq ans, sous peine de résolution de la vente ou d'obligation pour l'acquéreur de rembourser la décote. L'amendement n°AFFECO.4 prévoit la suspension du délai en cas de recours ou de fouilles archéologiques.

M. Daniel Raoul, président. – Le délai de cinq ans me paraît d'ailleurs court, compte tenu de la difficulté à monter les projets.

L'amendement n°AFFECO.4 est adopté.

Article 2

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n°AFFECO.5 précise que l'application de la décote concerne les terrains nus ou bâtis des établissements publics de l'État. Il mentionne les établissements publics concernés, RFF, la SNCF et VNF, sans attendre le décret, qui complètera la liste.

L'amendement n°AFFECO.5 est adopté.

Article 4

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n°AFFECO.6 rétablit le terme « locatifs » à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il convient en effet de ne laisser aucune ambiguïté quant au type de logements pouvant entrer dans le décompte des logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU.

M. Daniel Dubois. – Je vote contre.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – C'est cohérent... mais incohérent par rapport à vos votes précédents.

L'amendement n°AFFECO.6 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n°AFFECO.8 maintient les centres d'hébergement dans le décompte.

L'amendement n°AFFECO.8 est adopté.

A l'article 4, l'amendement de coordination n°AFFECO.15 est adopté.

A l'article 5, l'amendement rédactionnel n°AFFECO.11 est adopté.

A l'article 7, les amendements rédactionnels n°s AFFECO.14, AFFECO.16 et AFFECO.17 sont adoptés.

A l'article 8, les amendements rédactionnels n^{os}AFFECO12 et AFFECO.13 sont adoptés.

A l'article 10, l'amendement rédactionnel n^oAFFECO.18 est adopté.

La commission adopte le projet de loi ainsi amendé.

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 6 septembre 2012

– *Union sociale pour l’habitat* (USH) : **M. Thierry Bert**, délégué général, **Mmes Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat, et **Francine Albert**, conseiller relations institutionnelles et du partenariat ;

– *Assemblée des communautés urbaines de France* (ACUF) : **MM. Olivier Brachet**, vice-président du Grand Lyon, **Michel Rouge**, chargé de mission habitat au Grand Lyon, et **Philippe Angotti**, délégué adjoint ;

– *Association des Maires de France* (AMF) : **M. Pierre Jarlier**, sénateur du Cantal, président de la commission urbanisme, **Mme Annie Guillemot**, maire de Bron, présidente de la commission villes et territoires urbains, et **M. Alexandre Touzet**, chargé de mission Relations avec le Parlement ;

– *Association des établissements publics fonciers locaux* (AEPFL) : **MM. Joseph Tyrode**, président, **Yves Rome**, sénateur, président du conseil général du département de l’Oise, président de l’établissement public foncier local du département de l’Oise (EPFLO), **Daniel Bentz**, directeur de l’EPF SMAF, et **Philippe Vansteenkiste**, secrétaire général ;

– *SNCF* : **M. Jean-Marc Roger**, directeur de l’immobilier, **Mmes Hélène Mathieu**, responsable politique immobilière et relations institutionnelles à la direction de l’immobilier, et **Karine Grossetête**, conseillère parlementaire ;

– *Fondation Abbé Pierre* : **M. Christophe Robert**, délégué général adjoint.

Vendredi 7 septembre 2012

– *Fédération des promoteurs immobiliers* (FPI) : **MM. François Payelle**, président et **Jean-Michel Mangeot**, président et délégué général ;

– *Syndicat national des aménageurs lotisseurs* (SNAL) : **M. Roger Bélier**, président, et **Mme Isabelle Baer**, déléguée générale ;

– *Association des communautés de France* (ADCF) : **M. Guy Potin**, vice-président de Rennes métropole et membre de la commission logement de l’ADCF, et **Mme Claire Delpech**, responsable des politiques locales de l’habitat ;

– *Réseau ferré de France (RFF)* : **MM. Alain Quinet**, directeur général délégué, **Matthieu Chabanel**, directeur général adjoint, responsable de la commercialisation et de la planification, **Sébastien Roulot**, directeur du foncier et de l'immobilier, et **Mme Marie-Reine du Bourg**, responsable affaires publiques ;

– *Cabinet de Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement* : **M. Frédéric Lenica**, directeur adjoint de cabinet, **Mmes Blanche Guillemot**, conseillère pour le logement, **Valérie Lasek**, conseillère pour l'aménagement, l'urbanisme et la construction, **Pauline Lavaud**, conseillère parlementaire, **Claire Pierot-Bichat**, conseillère parlementaire, **M. Etienne Crépon**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), et **Mme Rachel Chane-See-Chu**, chef de cabinet du DHUP ;

– *Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCPLD)* : **M. Bernard Lacharme**, secrétaire général ;

– *Fédération des entreprises publiques locales (FEPL)* : **Mme Isabelle Deluc-Charles**, responsable du pôle intermétiers, **M. Pierre de la Ronde**, responsable immobilier et logement social et **Mme Hélène Le Rai**, responsable adjointe du département « aménagement et développement économique » ;

– *Voies navigables de France (VNF)* : **Mme Isabelle Andrivon**, directeur général adjoint, et **M. Jean-Christophe Briost**, directeur adjoint du développement ;

– *Fédération Française du Bâtiment (FFB)* : **MM. Loïc Chapeaux**, chef du service des études économiques, et **Benoît Vanstavel**, responsable des relations parlementaires et institutionnelles.

ANNEXE III

LISTE DES INSTITUTIONS AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE

– *Association des petites villes de France (APVF)* : **M. Martin Malvy**, président.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code général de la propriété des personnes publiques Partie législative Troisième partie : Cession Livre II : Biens relevant du domaine privé Titre I^{er} : Modes de cession Chapitre I^{er} : Cessions à titre onéreux Section 1 : Vente Sous-section 1 : Domaine immobilier Paragraphe 1 : Dispositions applicables à l'État</p>	<p>PROJET DE LOI RELATIF À LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT ET AU RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL</p> <p>TITRE I^{ER} MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa :</p>	<p>PROJET DE LOI RELATIF À LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT ET AU RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL</p> <p>TITRE I^{ER} MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>1° Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. L. 3211-7 – 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>a) Il est inséré un « I. – » avant les mots : « L'État » ;</p> <p>b) Les mots : « , bâtis ou non, » sont insérés après les mots : « lorsque ces terrains » ;</p> <p>c) La dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « 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 et des circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier et aux conditions financières et techniques de l'opération. » ;</p>	<p>a) Sans modification</p> <p>b) Sans modification</p> <p>c) La dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « Pour la part du programme destinée aux logements sociaux, la décote ainsi consentie <u>est fixée à 100 %</u> de la valeur vénale du terrain, <u>Elle peut être réduite afin de tenir compte</u> de la catégorie à laquelle ces logements appartiennent et des circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier et aux conditions financières et techniques de l'opération. » ;</p>
<p>Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.</p>	<p>2° Les alinéas suivants sont remplacés par des alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« II. – Une décote est de droit lorsque les deux conditions suivantes sont satisfaites :</p> <p>« a) Le terrain est cédé au profit d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un établissement public mentionné aux chapitres I^{er} 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 ou d'une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 du même code ;</p>	<p>2° Alinéa sans modification</p> <p>« II. – Alinéa sans modification</p> <p>« a) Sans modification</p>
	<p>« b) Le terrain appartient à une liste de parcelles établie par l'autorité administrative compétente de l'État. Cette liste peut être complétée, à la demande de l'une des personnes mentionnées au a), sur présentation d'un projet s'insérant dans une stratégie de mobilisation du foncier destinée à satisfaire des besoins locaux en matière de logement.</p>	<p>« b) Le terrain appartient à une liste de parcelles établie, <u>après avis du Comité régional de l'habitat</u>, par l'autorité administrative compétente de l'État. <u>Cette liste est mise à jour annuellement.</u> Cette liste peut être complétée, à la demande de l'une des personnes mentionnées au a), sur présentation d'un projet s'insérant dans une stratégie de mobilisation du foncier destinée à satisfaire des besoins locaux en matière de logement.</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

« 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 en vue de la construction de logements faisant l'objet de conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation.

« III. – L'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux.

« Cette décote est également répercutée dans le prix de cession des logements en accession à la propriété destinés aux personnes mentionnées à l'article L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation.

« L'acquéreur accédant qui souhaite revendre son logement dans les cinq ans qui suivent l'acquisition est tenu d'en informer l'autorité administrative compétente de l'État. Cette dernière en informe les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, qui peuvent se porter acquéreurs en priorité. L'acquéreur accédant est tenu de verser à l'État une somme égale à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition. 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 l'acquéreur accédant loue son logement dans les cinq ans qui suivent l'acquisition, le niveau de loyer ne doit pas excéder des plafonds fixés par l'autorité administrative compétente de l'État.

« À peine de nullité, les contrats de vente comportent la mention de ces obligations et du montant de la décote consentie.

Alinéa sans modification

« III. – **Sans modification**

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>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 :</p> <p>- les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;</p>	<p>—</p> <p>« IV. – Une convention conclue entre l'autorité administrative compétente de l'État 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 construire.</p> <p>« 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, outre le montant des indemnités contractuelles applicables, au choix de l'État, soit la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur, soit le remboursement de la décote.</p> <p>« 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.</p> <p>« V. – 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 :</p> <p>« 1° Les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;</p>	<p>—</p> <p>« IV. – Alinéa sans modification</p> <p>« 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, outre le montant des indemnités contractuelles applicables, au choix de l'État, soit la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur, soit le remboursement de la décote. <u>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, en cas de prescription de fouilles d'archéologie préventive en application de l'article L. 522-2 du code du patrimoine, pendant la durée des opérations de fouilles.</u></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« V. – Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>- les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;</p>	<p>« 2° Les aires permanentes d'accueil des gens du voyage mentionnées au premier alinéa du II de l'article 1^{er} 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>« 3° Les logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 351-2 ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale visées à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles ;</p>	
	<p>« 4° 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 ;</p>	
	<p>« 5° 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>« VI. – Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.</p>	<p>« VI. – Sans modification</p>
		<p><u>« VII. (nouveau) – La perte de recettes résultant pour l'Etat du présent article est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »</u></p>
	<p>Article 2</p> <p>Après l'article L. 3211-13 du même code, il est inséré un article L. 3211-13-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Article 2</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code de l'urbanisme Partie législative Livre II : Prémption et réserves foncières Titre IV : Droit de priorité</p>	<p>« Art. L. 3211-13-1. – I. – Nonobstant les dispositions législatives particulières applicables aux établissements publics de l'État, les dispositions de l'article L. 3211-7 peuvent être rendues applicables, dans des conditions fixées par des décrets en Conseil d'État, à l'aliénation des terrains appartenant à leur domaine privé ou dont la gestion leur a été confiée par la loi.</p>	<p>« Art. L. 3211-13-1. – I. – Nonobstant les dispositions législatives particulières applicables aux établissements publics de l'État, les dispositions de l'article L. 3211-7 <u>ont</u> applicables, dans des conditions fixées par <u>décret</u> en Conseil d'Etat, à l'aliénation des terrains, <u>bâti</u> ou <u>non</u>, appartenant à leur domaine privé ou dont la gestion leur a été confiée par la loi.</p>
	<p>« La liste des établissements publics concernés est établie par décret.</p>	<p><u>« Le premier alinéa s'applique aux établissements publics visés à l'article 1^{er} de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire, à l'article L. 2141-1 du code des transports et à l'article L. 4311-1 du même code, ainsi qu'aux établissements publics dont la liste est fixée par décret.</u></p>
	<p>« II. – Les décrets en Conseil d'État mentionnés au I 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 et du volume des cessions envisagées. Ces décrets déterminent en outre les cas dans lesquels l'établissement public est substitué à l'État pour l'application de cet article. »</p>	<p>« II. – Sans modification</p>
	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
	<p>Le premier alinéa de l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p>	<p>Sans modification</p>

Textes en vigueur

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'acquérir les 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.

.....

Texte du projet de loi

1° Les mots : « de l'article L. 3211-7 » sont remplacés par les mots : « des articles L. 3211-7 et L. 3211-13-1 » ;

2° Après les mots : « de la réponse de l'État » sont ajoutés les mots : « ou des sociétés et des établissements publics visés simultanément par les dispositions de l'article L. 240-1 et celles de l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques ».

Propositions de la commission

**TITRE II
RENFORCEMENT DES
OBLIGATIONS DE PRODUCTION
DE LOGEMENT SOCIAL**

CHAPITRE I^{ER}

**TITRE II
RENFORCEMENT DES
OBLIGATIONS DE PRODUCTION
DE LOGEMENT SOCIAL**

CHAPITRE I^{ER}

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">Code de la construction et de l'habitation Partie législative Livre III : Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement Titre préliminaire : Dispositions générales relatives aux politiques de l'habitat Chapitre II : Politique locale de l'habitat Section 2 : Dispositions particulières à certaines agglomérations</p>	<p style="text-align: center;">Dispositions permanentes</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>L'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa :</p> <p>a) Après le mot : « agglomération » sont ajoutés les mots : « ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre » ;</p> <p>b) Le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % » ;</p> <p>c) Le mot : « général » et le mot : « locatifs » sont supprimés ;</p> <p>d) La seconde phrase est supprimée ;</p> <p>2° Après le premier alinéa, il est inséré cinq alinéas ainsi rédigés :</p>	<p style="text-align: center;">Dispositions permanentes</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p>1° Alinéa sans modification</p> <p>a) Sans modification</p> <p>b) Sans modification</p> <p>c) Le mot : « général » <u>est supprimé</u> ;</p> <p>d) Sans modification</p> <p>2° Sans modification</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

« Ce taux est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées au 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 :

« 1° De la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ;

« 2° Du taux de vacance, hors vacance technique, constaté dans le parc locatif social ;

« 3° 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 au premier et au 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. » ;

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>À compter du 1^{er} 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^{er} 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^{er} janvier 2014.</p> <p>.....</p>	<p>3° Le deuxième alinéa est supprimé ;</p>	<p>3° Sans modification</p>
<p>4° Les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 351-2 ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale visées à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles. Les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont pris en compte dans des conditions fixées par décret. Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, les chambres occupées par ces personnes sont comptabilisées comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles disposent d'un élément de vie indépendante défini par décret.</p> <p>.....</p>	<p>4° Au huitième alinéa, les mots : « ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale visées à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles » et les mots : « et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale » sont supprimés ;</p>	<p>4° Supprimé</p>
	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
	<p>L'article L. 302-6 du même code est ainsi modifié :</p>	<p><u>5° (nouveau) À l'avant-dernier alinéa, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « huitième ».</u></p>
		<p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. L. 302-6 – 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^{er} juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1^{er} janvier de l'année en cours.</p> <p>.....</p> <p>Le préfet communique chaque année à chaque commune susceptible d'être visée à l'article L. 302-5, avant le 1^{er} 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^{er} 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>.....</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « agglomérations visées par » sont remplacés par les mots : « agglomérations ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés dans » ;</p>	<p>1° Sans modification</p>
<p>.....</p>	<p>2° Au troisième alinéa, les mots : « de 20 % des résidences principales de la commune » sont remplacés par les mots : « que les taux mentionnés, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article L. 302-5 ».</p>	<p>2° Au 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 ou au deuxième alinéa de l'article L. 302-5 ».</p>
<p>Art. L. 302-7 –</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>
<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>L'article L. 302-7 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros.</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 ou du deuxième alinéa de l'article L. 302-5, » ;</p>	
	<p>2° Au troisième alinéa, les mots : « 3 811,23 euros » sont remplacés par les mots : « 4 000 euros » ;</p>	

Textes en vigueur

Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, pendant le pénultième exercice, au titre des subventions 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.

.....

Texte du projet de loi

3° Au quatrième alinéa, après le mot : « viabilisation » sont insérés les mots « ou de dépollution » ;

Propositions de la commission

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.

.....

4° Au septième alinéa :

a) 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 » ;

b) Le mot : « sixième » est remplacé par le mot : « quatrième » ;

5° Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« À 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. » ;

6° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 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>Art. L. 302-8 – 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>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 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.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>L'article L. 302-8 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Pour atteindre les taux mentionnés à 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 <u>les</u> les <u>taux</u> fixés, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article L. 302-5. » ;</p> <p>2° Au deuxième alinéa :</p> <p>a) Les mots : « 20 % du total des résidences principales de ces communes » sont remplacés par les mots : « <u>le</u> les <u>taux</u> fixés, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article L. 302-5 » ;</p> <p>b) Les mots : « de 20 % » sont remplacés par les mots : « ainsi fixé » ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>1° Alinéa sans modification</p> <p>« Pour atteindre les taux mentionnés à 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 <u>le</u> les <u>taux</u> fixés, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article L. 302-5. » ;</p> <p>2° Alinéa sans modification</p> <p>a) Les mots : « 20 % du total des résidences principales de ces communes » sont remplacés par les mots : « <u>le</u> les <u>taux</u> fixés, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article L. 302-5 » ;</p> <p>b) Sans modification</p>
--	--	---

3° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux, prévu aux alinéas précédents, précise la typologie des logements à financer telle que prévue au douzième alinéa de l'article L. 302-1. Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part de logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 50 % des logements locatifs sociaux à produire. » ;

4° La première phrase du cinquième alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :

« 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 ~~les~~ le taux ~~prévus~~ prévu au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa de l'article L. 302-5. Ce taux 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. »

Article 8

L'article L. 302-9-1 du même code est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa :

3° **Sans modification**

4° **Alinéa sans modification**

« 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 prévu au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa de l'article L. 302-5. Ce taux 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. »

Article 8

Alinéa sans modification

1° **Alinéa sans modification**

.....

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.

.....

Art. L. 302-9-1 –

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 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^{er} 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.

a) Après les mots : « nombre total de logements commencés », sont insérés les mots : « , du respect de la typologie prévue au troisième alinéa de l'article L. 302-8, » ;

b) Après les mots : « par le même arrêté », sont insérés les mots : « et en fonction des mêmes critères » ;

c) Après les mots : « du prélèvement défini à l'article L. 302-7 » sont insérés les mots : « décidée après avis de la commission mentionnée à l'article L. 302-9-1-1 » ;

d) La phrase : « 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. » est remplacée par la phrase : « Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné ~~au deuxième alinéa de~~ l'article L. 302-7. » ;

e) Il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « Ce plafond est porté à 10 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal par habitant médian sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7. » ;

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« 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.

a) **Sans modification**

b) **Sans modification**

c) Après les mots : « du prélèvement défini à l'article L. 302-7 » sont insérés les mots : « décidée après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1 » ;

d) La phrase : « 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. » est remplacée par la phrase : « Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. » ;

e) **Sans modification**

2° **Sans modification**

<p>.....</p>	<p>« La majoration du prélèvement est versée au fonds national mentionné à l'article L. 302-9- 3. » ;</p>	
<p>La commune contribue au financement de l'opération pour un 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>3° Le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>3° Sans modification</p>
	<p>« La commune contribue au financement de l'opération pour un montant qui ne peut 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, et sans que ce montant ne puisse être inférieur à la subvention foncière versée le cas échéant par l'État. »</p>	
	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p>Art. L. 302-9-1-1 – I – 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>La dernière phrase du troisième alinéa du I de l'article L. 302-9-1-1 du même code est supprimée.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>.....</p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
	<p>La section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du même code est complétée par deux articles ainsi rédigés :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« Art. L. 302-9-3. – 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 est institué.</p>	<p>« Art. L. 302-9-3. – Sans modification</p>

<p style="text-align: center;">Code de l'urbanisme Partie législative Livre II : Prémption et réserves foncières Titre I : Droits de préemption</p> <p>Art. L. 210-1 – Pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de préemption est exercé par le représentant de l'État dans le département lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 précité. Le représentant de l'État peut déléguer ce droit à un établissement public foncier créé en application de l'article L. 321-1 du présent code, à une société d'économie mixte ou à un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Les biens acquis par exercice du droit de 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 style="text-align: center;">Article 11</p> <p style="text-align: center;">Le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p style="text-align: center;">1° Après les mots : « Le représentant de l'État peut déléguer 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 code de la construction et de l'habitation, » ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 11</p> <p style="text-align: center;">Sans modification</p>
	<p>« Art. L. 302-9-4. – Le fonds national prévu à l'article L. 302-9-3 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.</p> <p>« La gestion de ce fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social. Elle adresse un rapport une fois par an au ministre chargé du logement des actions financées par le fonds, en regard des moyens financiers engagés et des objectifs poursuivis. »</p>	<p>« Art. L. 302-9-4. – Alinéa sans modification</p> <p>« La gestion de ce fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social. Elle adresse un rapport une fois par an au ministre chargé du logement <u>dressant un bilan</u> des actions financées par le fonds, en regard des moyens financiers engagés et des objectifs poursuivis. »</p>

2° Après les mots : « à un établissement public foncier créé en application de l'article L. 321-1 » sont insérés les mots : « ou de l'article L. 324-1 ».

.....

Code général des impôts
Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt

Deuxième Partie : Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes

Titre III : Impositions perçues au profit de certains établissements publics et d'organismes divers

Chapitre premier : Impôts directs et taxes assimilées

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

Art. 1609 nonies C – V – 2° –....

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 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.

.....

CHAPITRE II
Dispositions finales et transitoires

Article 12

CHAPITRE II
Dispositions finales et transitoires

Article 12

Sans modification

Le septième alinéa du 2° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est supprimé.

**Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010
relative au Grand Paris
Titre IV : Développement territorial
et projets d'aménagement**

Art. 21 – I –

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.

.....

Article 13

Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, au titre des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, est effectué à compter du 1^{er} janvier 2014.

Article 14

Le prélèvement correspondant à la différence entre les taux de 20 et de 25 % prévus à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation est effectué à compter du 1^{er} janvier 2014.

TITRE III

**MODIFICATION DE LA LOI
N° 2010-597 DU 3 JUIN 2010
RELATIVE AU GRAND PARIS**

Article 15

I. – Le I de l'article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « du contrat » sont remplacés par les mots : « des contrats » ;

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La région et les départements territorialement concernés peuvent également, à leur demande, être signataires des contrats. » ;

Article 13

Sans modification

Article 14

Sans modification

TITRE III

**MODIFICATION DE LA LOI
N° 2010-597 DU 3 JUIN 2010
RELATIVE AU GRAND PARIS**

Article 15

Sans modification

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^{er} du code de l'environnement. La décision d'ouverture de cette enquête intervient au plus tard :

- 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 ;

- 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.

.....

Art. 21 – IV – 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.

3° La dernière phrase du quatrième alinéa est complétée par les mots : « le 31 décembre 2013. » ;

4° Les cinquième et sixième alinéas sont supprimés.

II. – Le IV du même article est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Ces actions ou opérations d'aménagement ou ces projets d'infrastructures sont compatibles avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France. » ;

Si ces actions ou opérations d'aménagement ou ces projets d'infrastructures ne sont pas compatibles avec le schéma directeur de la région 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.

2° Au deuxième alinéa, les mots : « le schéma directeur de la région d'Île-de-France, » sont supprimés et les mots : « , L. 123-16 et L. 141-1-2 » sont remplacés par les mots : « et L. 123-16 ».