

COMPTE RENDU INTEGRAL DES DEBATS – SENAT

Séance du mardi 11 septembre 2012

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

Article 1^{er}

.....

M. le président. La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote.

M. Daniel Dubois. Je suis très surpris de la position de Mme la ministre. Bercy et les établissements publics sont très réticents à céder du foncier aux collectivités locales et freineront par tous les moyens la mise en œuvre de cette mesure.

Madame la ministre, votre démarche visant à favoriser la construction de logements sociaux était ambitieuse. J'aurais aimé que vous alliez jusqu'au bout de cette ambition.

L'amendement n° 10 rectifié *bis* est présenté par M. J. L. Dupont et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine.

L'amendement n° 143 est présenté par MM. Lefèvre et Mayet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. - Alinéa 8

Remplacer les mots :

ou d'une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 du même code

par les mots :

, d'une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 du même code ou d'un opérateur lié à une collectivité ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par une concession d'aménagement dont l'objet prévoit notamment la production de logement social

II. – Pour compenser la perte de recettes résultant du I ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – La perte de recettes résultant pour l'État 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.

La parole est à M. Daniel Dubois, pour présenter l'amendement n° 10 rectifié *bis*.

M. Daniel Dubois. Cet amendement vise à ajouter à la liste des bénéficiaires potentiels des cessions de terrains par l'État et ses établissements publics les sociétés d'économie mixte ou les opérateurs intervenant dans le cadre d'une concession d'aménagement dont l'objet est de produire une part significative de logements sociaux.

COMPTE RENDU INTEGRAL DES DEBATS – SENAT

Séance du mercredi 12 septembre 2012

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

Article 1^{er}(suite)

M. le président. L'amendement n° 52 rectifié, présenté par Mme Létard et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine, est ainsi libellé :

Alinéa 9, seconde phrase

Remplacer les mots :

sur présentation d'un projet s'insérant

par les mots :

dès lors que le projet répond au projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme et s'insère

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Cet amendement s'inscrit dans notre démarche visant à s'assurer que la mobilisation du foncier de l'État et de ses établissements publics se fasse, de manière systématique, en partenariat avec les collectivités locales pour la définition des projets qui pourraient être envisagés par un bailleur sur ces parcelles.

À nos yeux, ces opérations doivent être pilotées en lien avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. L'avis de la commission est défavorable dans la mesure où un tel projet doit déjà s'intégrer dans le projet d'aménagement et de développement durable, le PADD, du plan local d'urbanisme, le PLU.

Nous considérons donc, en quelque sorte, que l'amendement est satisfait *a priori*.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Cécile Duflot, *ministre*. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement pour deux raisons.

La première est qu'il aurait pour conséquence d'exclure de la liste des communes celles qui ne disposent pas d'un PLU alors qu'elles peuvent disposer d'un autre document d'urbanisme, par exemple un plan d'occupation des sols ou une carte communale, voire relever du règlement national d'urbanisme.

La seconde raison tient à ce que, notamment sur des projets d'une certaine ampleur, la mise en révision du PADD et du PLU peut être faite au moment de l'élaboration du projet, ce qui aura pour effet d'améliorer leur efficacité et la rapidité de leur mise en œuvre. Comme vous l'avez compris, la notion d'urgence est au cœur de ce projet de loi, qui tend à permettre d'aller plus vite.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques*. Je ne comprends pas très bien l'objectif de cet amendement.

En effet, tout projet de construction doit être conforme aux documents d'urbanisme quels qu'ils soient, et pas simplement aux PLU. Certaines communes n'en disposent pas, mais elles respectent d'autres règlements d'urbanisme. Cet amendement ne ferait que restreindre le champ d'application du dispositif.

M. le président. Monsieur Dubois, l'amendement n° 52 rectifié est-il maintenu ?

M. Daniel Dubois. Non, je retire l'amendement, monsieur le président.

M. le président. **L'amendement n° 52 rectifié est retiré.**

L'amendement n° 58 rectifié, présenté par M. Dubois et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine, est ainsi libellé :

Alinéa 17, seconde phrase

Après les mots :

dans le délai de cinq ans,

insérer les mots :

sauf cas de force majeure,

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. L'objet de cet amendement est de prolonger le délai de cinq ans actuellement ouvert par le texte pour la réalisation d'un programme de logements sociaux après cession d'un terrain de l'État ou de l'un de ses établissements publics en cas de force majeure.

Il convient de ne pas limiter les motifs permettant de prolonger ce délai, car on peut très bien se trouver dans une situation non prévue par le texte.

Je prendrai un exemple tout simple. Dans le cadre d'une opération de réalisation de logements sociaux, on est tenu d'émettre un appel d'offres avec des prix de référence. Imaginons qu'un architecte ait établi les plans, qu'un jury de concours ait été désigné et que les prix de référence soient dépassés de 20 %, alors même que les délais sont d'ores et déjà serrés. Si l'on inscrit très clairement dans la loi la possibilité de prolonger le délai sans indiquer toutes les raisons qui pourraient justifier cette prolongation, on se retrouvera dans des situations difficiles ! En effet, des acteurs associatifs opposés au projet pourront éventuellement s'engouffrer dans la brèche ouverte dans le texte et en profiteront pour déposer des recours.

Je pense, pour ma part, qu'il fallait plutôt élargir cette possibilité d'allonger les délais, car les opérations de construction de logements locatifs sont parfois très compliquées.

Je prends un autre exemple. Vous montez une opération de construction et vous avez obtenu pour ce faire un permis de construire. Or le terrain concerné, de taille assez importante, est occupé par des caravanes. Pendant cinq ou six mois, les travaux ne peuvent commencer. Que fait-on si rien n'est prévu dans le texte ?

La force majeure avait l'intérêt d'ouvrir tout le champ des possibles.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Bérit-Débat,*rapporteur.* Nous avons longuement débattu de cette question en commission.

Je souhaite, mon cher collègue, que vous retiriez cet amendement, dans la mesure où la commission a accepté l'amendement n° 116 visant à permettre, dans deux cas bien précis, d'allonger le délai : en cas de recours, jusqu'au moment où le recours est purgé, et en cas de fouille archéologique. Votre amendement est donc en partie satisfait.

Par ailleurs, à mon sens, l'exemple que vous venez de citer ne relève pas de la force majeure.

Si vous ne retiriez pas cet amendement, la commission émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Cécile Duflot,*ministre.* Cet amendement laisse trop de marge de manœuvre et d'interprétation sur la question des délais.

L'amendement n° 116, auquel a fait référence le rapporteur et qui modifie de manière significative le projet de loi, me semble constituer une bonne solution, car il permet de sécuriser la cession des terrains et la vocation de celle-ci.

C'est pourquoi je suis défavorable au présent amendement.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Mon cher collègue, le premier cas que vous avez présenté ne constitue pas un bon exemple. Pour ma part, en tant que président de commission d'appel d'offres, je sais très bien comment ajuster les programmes en cas de dépassement des prix plafond : soit on relance un appel d'offres avec des prestations différentes, soit on diminue le nombre de mètres carrés.

Les opérateurs savent respecter les marges qui leur sont imposées dans le cadre d'appels d'offres. Encore une fois, comme l'a dit le rapporteur, le cas que vous avez cité ne relève pas de la force majeure.

Cela étant dit, je souhaiterais savoir, madame la ministre, si vous tiendrez la promesse faite par votre prédécesseur de sortir un décret sur les recours abusifs avant la fin du mois de mars. Nous sommes déjà au mois de septembre et nous attendons tous ce texte visant à pénaliser les recours abusifs qui nous submergent, en particulier ceux qui sont relatifs aux logements sociaux. Il est important de pouvoir se prémunir contre les manœuvres dilatoires.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, *ministre.* Comme je l'ai dit hier lors de la discussion générale, nous avons fait le choix d'introduire des dispositions législatives. C'est sans doute pour cette raison que le décret n'est pas sorti. Dans le cadre législatif actuel, les dispositions prévues dans un décret ne seraient pas suffisantes pour s'attaquer à la racine de ce mal que tout un chacun connaît, le développement de ces recours abusifs. Il faudra donc prévoir un cadrage législatif précis pour éviter ces dérapages.

Je vous propose d'opérer ce cadrage lors de l'examen du projet de loi qui sera présenté au printemps et qui réglera précisément cette question. Vous aurez d'ici là plusieurs mois pour réfléchir et travailler sur le sujet.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Cela nous changera ! (*Sourires.*)

M. le président. Monsieur Dubois, l'amendement n° 58 rectifié est-il maintenu ?

M. Daniel Dubois. On ne peut pas tout maîtriser dans le texte ! Je suis intimement persuadé que, dans certains cas imprévus, nous rencontrerons des difficultés.

Nous allons ouvrir à un certain nombre d'associations de riverains défavorables à la construction de logements locatifs à proximité de chez eux la possibilité juridique d'intervenir et de s'engouffrer dans la brèche ouverte par le texte. La force majeure, parce qu'elle est imprévisible et indépendante de l'opérateur, permettait d'ouvrir un champ de protection beaucoup plus large.

Je maintiens l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain, pour explication de vote.

M. Claude Dilain. Les exemples évoqués par M. Dubois montrent à quel point la force majeure est un concept très vague. Je pensais même qu'il allait parler des *tsunamis*...

Par ailleurs, je suis inquiet de cette volonté d'allonger les délais. Nos savons en effet qu'il s'agit d'opérations complexes pour lesquelles on est tenu d'aller vite. En retenant des motifs assez flous, nous donnons la possibilité aux intéressés de trouver de bonnes excuses pour aller lentement, et des opérations risquent de ne jamais parvenir à leur terme.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 58 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 2

M. le président. La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote.

M. Daniel Dubois. Monsieur le rapporteur, vous citez trois établissements publics, mais n'y en a-t-il pas d'autres ? Votre dispositif ne serait-il pas fragilisé par ce choix de n'en citer que trois ?

Un sénateur du groupe UMP. On peut penser à l'AP-HP, par exemple.

M. Daniel Dubois. Je m'interroge : pourquoi trois plutôt que quatre ou cinq ? Qu'est-ce qui justifie votre choix, monsieur le rapporteur ?

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. Cher collègue, vous avez certainement lu l'alinéa proposé à la commission hier matin. Je vais cependant le relire afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté : « 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 » – voilà pour RFF –, « à l'article L. 2141-1 du code des transports » – c'est la SNCF qui est visée – « et à l'article L. 4311-1 du même code » – il s'agit cette fois de VNF –, « ainsi qu'aux établissements publics dont la liste est fixée par décret. »

J'ai choisi de renvoyer à un décret la fixation de cette liste afin de n'oublier aucun établissement. En effet, chaque fois que nous avons voulu inscrire dans la loi une liste exhaustive, on nous l'a reproché par la suite. Nous ne sommes pas en mesure de recenser maintenant tous les établissements qui pourraient être visés par le dispositif. Par exemple, le ministre des transports a récemment déclaré qu'une partie du domaine public de certains ports pourrait être concernée. Il est donc plus prudent de laisser à un décret le soin de fixer la liste.

Articles additionnels avant l'article 4

La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote.

M. Daniel Dubois. Ladislas Poniatowski vient d'apporter les précisions que je souhaitais moi-même donner. Le deuxième amendement qu'il a évoqué sert de trait d'union avec les propos tenus par Mme la ministre tout à l'heure.

On peut comprendre que certains organismes HLM adoptent, à un moment donné, des stratégies de redéploiement, d'autant qu'ils sont parfois incités à vendre des logements pour se constituer des fonds propres et être en mesure de rebâtir.

L'idée de passer de cinq à dix ans, pour ne pas pénaliser des maires, qui, finalement, n'y sont pour rien, me paraît une excellente solution de transition.

Article 4

Les amendements n^{os} 60 rectifié et 97 sont identiques.

L'amendement n^o 60 rectifié est présenté par M. Dubois et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine.

L'amendement n^o 97 est présenté par M. Reichardt.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 4

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Daniel Dubois, pour défendre l'amendement n^o 60 rectifié.

M. Daniel Dubois. Le présent amendement s'inscrit dans une démarche globale incluant notamment les amendements relatifs à l'accession sociale à la propriété.

À titre personnel, je suis attaché à la loi SRU, et notamment à l'objectif de 20 %. Du reste, en tant que président d'une communauté de communes, je verse 10 000 euros de subvention par logement locatif qui se construit sur le territoire de mon EPCI, sans la moindre obligation de quota. Voilà qui est clair !

Cela étant, le projet de loi tend à modifier la règle existante en relevant le quota obligatoire de logements sociaux de 20 % à 25 %.

Il convient d'observer que, dans le système de décote, l'accession à la propriété a bien été prise en compte. Ainsi, l'objectif de mixité sociale est clairement reprecisé et fait l'objet d'une véritable volonté politique. Mais, lorsqu'il est question du seuil de 25 %, l'accession sociale à la propriété n'est plus prise en compte !

Ce sujet a tout à l'heure suscité des discussions, notamment pour ce qui concerne la vente de logements du parc HLM à leurs occupants. En effet, les organismes HLM peuvent proposer à un locataire qui, au total, perçoit des revenus moyens et dont le

logement entre dans le quota de 20 %, de devenir propriétaire de son logement. Cette possibilité est offerte par la loi, et les organismes HLM ont même été expressément invités à y recourir. On leur a dit : « Si vous souhaitez dégager des fonds propres pour ouvrir de nouveaux chantiers, vendez donc certains de vos logements à leurs locataires ! »

Ainsi, certains logements sont acquis par leurs locataires, ce qui permet à l'organisme HLM de reconstituer des fonds propres et de lancer d'autres programmes HLM. Pourquoi donc ces logements ne sont-ils pas pris en compte dans le quota de 25 % ? Je ne comprends pas ! L'accès à la propriété constitue un acte majeur du parcours résidentiel, un acte qui s'inscrit du reste dans une logique mise en œuvre par la loi elle-même !

Permettez-moi d'insister sur cet enjeu du parcours résidentiel : il faut favoriser l'accession à la propriété. Il existe une véritable demande en la matière. Or on sait très bien que, dans la plupart des départements français, 70 % à 80 % des habitants ont droit à un logement social. Parmi ces personnes, certaines éprouvent le désir d'habiter un logement dont elles seront demain les propriétaires. Je ne vois pas pourquoi, alors qu'on s'apprête à relever le seuil à 25 %, on n'intègre pas cette approche.

J'en suis tout à fait conscient, une telle mesure peut induire des risques pour celles et ceux qui achèteront un logement. Mais il est possible d'élaborer un système propre à les protéger.

Quoi qu'il en soit, la prise en compte de l'accession à la propriété s'inscrit pleinement dans la volonté de construire 500 000 logements qu'a exprimée le Gouvernement. Il n'atteindra pas cet objectif s'il ne fait pas en sorte que l'accession à la propriété redémarre, et en particulier l'accession sociale.

On peut invoquer aussi l'argument de la mixité sociale.

La plupart des villes ont la volonté d'assurer une véritable mixité urbaine. Il est évident que les plus grands terrains vendus ne seront pas uniquement consacrés au logement locatif social : de fait, la plupart des maires sont conscients qu'ils auront tout intérêt à assurer également de la mixité sur ces terrains, notamment *via* l'accession sociale à la propriété.

Mes chers collègues, cet amendement qui a pour objet de maintenir le quota obligatoire de logements sociaux à 20 % doit être bien compris : il n'est nullement le signe d'un quelconque dogmatisme de notre part. Il traduit simplement notre volonté de faire en sorte que le parcours résidentiel et la mixité sociale soient pris en compte, ainsi que je l'ai dit lors de la discussion générale.

À cet égard, je ne comprends pas que les pénalités soient, à quelques exceptions près, gérées de manière centralisée, au niveau national. C'est tout de même un peu fort quand on sait que ce sont les collectivités locales qui assurent aujourd'hui la plus grande part du financement dans le domaine du logement locatif social.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur

Sur les amendements identiques n^{os} 60 rectifié et 97, présentés respectivement par Daniel Dubois et André Reichardt, et qui visent à supprimer le relèvement à 25 % du taux obligatoire de logements sociaux dans les zones tendues, je dirai qu'il faut, là

encore, revenir à l'essentiel, à savoir le besoin exprimé par 1,7 million de demandeurs. Ces amendements tendent à remettre en cause un engagement fort du Président de la République et du Gouvernement. En conséquence, **l'avis est défavorable**.

M. le président. La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote.

M. Daniel Dubois. Non, madame la ministre, je ne suis pas contre ce projet de loi. **Lorsque j'ai défendu tout à l'heure l'amendement n° 60 rectifié**, j'ai bien dit que je le rattachais aux deux amendements suivants relatifs à l'accession sociale à la propriété.

Je considère que le parcours résidentiel est un élément essentiel, comme cela vient d'être dit, et j'y intègre, avec un délai de dix ans, les locataires qui achètent un logement à leur bailleur social. Je ne vois pas en quoi c'est incohérent. Tout le monde a envie, à un moment donné, d'accéder à la propriété après avoir habité un logement locatif. Cela ne me choque pas du tout.

En tant que président d'une communauté de communes, je ne suis en aucun cas tenu par l'article 55 de la loi SRU. Pourtant, j'achète des terrains que j'attribue aux organismes d'HLM, et je donne 10 000 euros par logement pour construire des logements locatifs. Je suis donc tout à fait conscient de la nécessité de proposer des logements locatifs dans nos communes, c'est une évidence, et je crois à la mixité.

Cela étant, le seuil passe de 20 % à 25 % et les pénalités remontent au niveau national. Or ce sont les élus qui financent aujourd'hui en grande partie le logement social. Des collègues l'ont souligné tout à l'heure : au-delà du financement du logement social, il faut également financer les services publics, les écoles, etc. L'État commande et les communes paient ! À un moment donné, cela mérite discussion ! *(Mme Valérie Létard et M. Hervé Marseille applaudissent.)*

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 60 rectifié et 97.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

L'amendement n° 59 rectifié bis, présenté par MM. Dubois, Marseille et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine, est ainsi libellé :

I. - Compléter cet article par six alinéas ainsi rédigés :

...° Après le huitième alinéa, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

« ... ° Les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques :

« - si ces personnes accèdent pour la première fois à la propriété au sens du I de l'article 244 *quater* J du code général des impôts ;

« - si elles acquièrent le terrain de manière différée ou si elles bénéficient d'un prêt à remboursement différé octroyé par un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale pour le logement mentionné à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation ;

« - si elles bénéficient d'une aide à l'accession sociale à la propriété attribuée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales du lieu d'implantation du logement ;

« - et si leurs revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources prévus pour les titulaires de contrat de location-accession mentionnés au dixième alinéa du c) du 1 de l'article 257 du code général des impôts.

II. - Pour compenser la perte de recettes résultant du I ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - La perte de recettes résultant pour l'État 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.

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Mon amendement est pratiquement identique à celui qu'a présenté Mme Lamure. Il est donc défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 71 rectifié *bis*, présenté par MM. Dubois, Marseille et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine, est ainsi libellé :

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le dixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Les logements vendus à partir du 1^{er} janvier 2013 à leurs locataires, en application de l'article L. 443-7 du présent code, pendant une période de dix ans à compter de leur vente, et les logements neufs dont l'acquisition ou la construction a été financée à partir du 1^{er} janvier 2013 au moyen d'une aide à l'accession à la propriété prévue par le présent code, et accordée à des ménages dont les revenus n'excèdent pas des plafonds définis par décret, pendant une période de 10 ans à compter de leur financement.

II. - Pour compenser la perte de recettes résultant du I ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – La perte de recettes résultant pour l'État 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.

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Cet amendement s'inscrit tout à fait dans la ligne du débat engagé précédemment, puisqu'il concerne les locataires à qui l'organisme HLM a vendu le logement.

Dans le texte adopté par l'ancienne majorité, ces logements étaient intégrés dans le décompte pour une durée de cinq ans. Nous proposons que cette durée passe à dix ans.

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* La commission émet un **avis défavorable sur les amendements n^{os} 73 rectifié, 59 rectifié bis et 71 rectifié bis.**

Comme je l'ai indiqué hier en commission, il me semble que la question soulevée par ces amendements a été tranchée par le Sénat en 2008. Nous avons alors engagé un grand débat. C'était ma première participation en tant que sénateur. Un consensus s'était dégagé à l'époque, puisqu'une forte majorité – plus de 300 voix contre 21 – avait décidé de rejeter l'intégration de l'accession sociale à la propriété dans le décompte des logements sociaux.

Je me rappelle que le plus ardent défenseur de cette position était notre ancien collègue Dominique Braye, dont nous connaissons tous l'intérêt pour ces questions et son sens de l'équilibre dans la discussion. (*Sourires.*)

En l'occurrence, il s'était rallié à cette position à l'occasion de la discussion de cette loi. En 2000, ses idées sur la question étaient tout à fait différentes. Je pourrais d'ailleurs vous livrer un florilège de ses citations sur le sujet ! (*Nouveaux sourires.*)

En 2008, dans son rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, il indiquait : « l'intégration de logements en accession sociale à la propriété constitue, sinon une dénaturation, à tout le moins un changement préjudiciable à la logique du dispositif » de l'article 55. Il me semble que ce qui a été dit à l'époque vaut toujours aujourd'hui.

M. Jean-Pierre Caffet. Il nous manque !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur.* Pour compléter l'avis défavorable de la commission sur ces trois amendements, je rappellerai ce que j'ai dit cet après-midi : l'urgence, ce sont les 1 700 000 demandeurs de logements locatifs sociaux.

Si nous permettions l'intégration dans le décompte de ces logements des programmes d'accession sociale à la propriété, nous risquerions, j'en suis persuadé, d'être confrontés à un risque d'évitement. Certaines communes choisiraient de se livrer à des tels programmes, au risque de ne plus faire de logements sociaux

Par conséquent, la commission émet également un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Cécile Duflot, *ministre de l'égalité des territoires et du logement*. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 73 rectifié, 59 rectifié *bis* et 71 rectifié *bis*, qui sont de même nature, puisqu'ils traitent de la question de l'accès social.

Il est certain que l'accès social est l'un des outils importants permettant la mixité sociale. Mais elle ne peut pas se substituer au logement locatif social. Ces deux éléments sont différents.

D'ailleurs, avec un peu d'inventivité législative, il aurait pu être intéressant de fixer un plancher non seulement en logements locatifs sociaux, mais également – pourquoi pas ? – en accès social à la propriété. Ce n'est pas une proposition que nous faisons aujourd'hui.

On ne peut donc pas substituer au décompte des logements locatifs sociaux les logements en accès, y compris en accès social. C'est pourquoi le Gouvernement émet un avis défavorable sur ces trois amendements.

Il a souvent été tenté, en effet, de substituer aux logements locatifs sociaux les logements en accès. Mais, je le répète avec force, ces deux dispositifs ne répondent ni aux mêmes demandes ni aux mêmes besoins, et ne satisfont pas le même public.

Il pourrait être très intéressant d'introduire les programmes d'accès social dans une politique plus générale de mixité sociale. Pour l'heure, cette disposition n'est pas obligatoire. Mais – qui sait ? – celui ou celle qui, dans dix ans, aura la charge de porter la troisième étape de la loi SRU trouvera peut-être qu'il s'agit là d'une disposition utile.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote sur l'amendement n^o 73 rectifié.

M. Daniel Dubois. Madame la ministre, j'avais effectivement participé à ce débat et m'étais associé à ce vote. Je suis attaché à la loi SRU et à la construction de logements locatifs. Mais, à l'époque, le seuil de logements sociaux était fixé à 20 %. Il passe aujourd'hui à 25 %. Les attendus ne sont plus du tout les mêmes !

De plus, je demande davantage de cohérence dans notre action. En effet, si les organismes HLM sont invités à vendre leurs logements, c'est pour deux raisons.

D'une part, on considère que le fait qu'un locataire résidant depuis dix ou quinze ans dans son logement puisse en devenir propriétaire permet une insertion sociale de qualité et concourt au parcours résidentiel.

D'autre part, cela permet aux organismes HLM de reconstituer leurs fonds propres, ce qui n'est pas négligeable par les temps qui courent. Ils peuvent ainsi financer de nouveaux logements sociaux, qui seront exigés pour le seuil de 25 %.

Il serait donc tout à fait cohérent d'intégrer ces opérations dans le décompte, d'autant que, à la vente de ces logements par les organismes HLM – cela vient d'être expliqué et un amendement sur le sujet a été voté précédemment –, les communes sont pénalisées par la durée réduite de comptabilisation, qui n'est que de cinq ans.

Je ne comprends pas pourquoi nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord sur ce type d'amendement. Je pense que nous sommes confrontés ce soir à une position véritablement dogmatique.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote sur l'article.

M. Daniel Dubois. L'article 4 constitue le cœur du dispositif. L'État commandera aux collectivités de construire davantage de logements sociaux. Mettra-t-il pour autant plus d'argent pour construire ces logements ? Pas du tout !

Nous savons déjà que ce sont les collectivités qui versent une très grande partie des sommes et des subventions nécessaires aux équilibres des opérations des organismes bailleurs. Nous savons également – cela a été répété à maintes reprises – que, lorsque l'on construit des logements sociaux, il faut que les services publics y afférents soient développés.

Pour ces communes engagées dans la construction de logements sociaux, une aide supplémentaire de l'État est-elle prévue ? En aucun cas ! Les collectivités devront assumer seules ces réalisations.

Certes, aujourd'hui, l'article 55 de la loi SRU est reconnu par tous : même là où il ne s'applique pas, les collectivités et les maires ont pris conscience que la mixité et la diversité des populations exigeaient la construction de logements sociaux.

Là, sans véritable concertation, sans laisser au Parlement le temps d'améliorer ce texte, vous imposez aux collectivités 5 % de construction de logements supplémentaires dans un délai extrêmement court !

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Mais non !

M. Daniel Dubois. Vous verrez qu'il sera très difficile d'atteindre vos objectifs.

Par ailleurs, alors que l'État ne mettra pas plus d'argent, il pénalisera les communes qui ne réussiront pas à atteindre ces objectifs. En effet, les pénalités qui seront perçues, à deux exceptions près, alimenteront le budget de l'État et ne soutiendront pas les territoires qui devront construire des logements sociaux. Avec ce montage, le Gouvernement manifeste sa volonté de frapper durement les collectivités et les communes.

Enfin, on parle du troisième acte de la décentralisation en laissant entendre que la compétence en matière de logements serait transférée aux collectivités. Voilà qui est formidable ! L'État prévoit un texte, il impose aux communes, ne paie pas et, ainsi, contrôle une décentralisation qu'il met en œuvre. On peut supposer qu'il intégrera aussi le droit au logement opposable ; ainsi, la boucle sera bouclée !

Cela revient à transférer aux collectivités sans argent supplémentaire et avec des obligations renforcées la politique du logement qui sera pilotée par le Gouvernement. Il s'agit là d'un acte majeur et organisé de recentralisation, mais sans argent pour ceux qui auront à mettre en œuvre ces prescriptions.

À titre personnel, je ne voterai pas cet article. Pourtant, je le dis clairement et publiquement, je suis attaché à la construction de logements locatifs sociaux pour y avoir personnellement travaillé. En outre, je finance du logement social, alors que ma commune n'est pas soumise à la loi. Je trouve ce texte inique pour les collectivités locales qui, demain, seront exsangues et devront appliquer une politique que vous aurez décidée sans concertation ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Articles additionnels après l'article 5

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 50 rectifié *bis* est présenté par Mme Létard et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine.

L'amendement n° 95 est présenté par M. Buffet, Mme Cayeux et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 302-6-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 302-6-1.* - Pour l'inventaire mentionné à l'article L. 302-6, chaque nouveau logement locatif social au sens de l'article L. 302-5 est compté pour un logement, à l'exception des logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration pour lesquels deux logements sont comptabilisés. »

La parole est à M. Daniel Dubois, pour présenter l'amendement n° 50 rectifié *bis*.

M. Daniel Dubois. Il s'agit simplement de faciliter la réalisation de logements PLAI, en faisant en sorte qu'ils puissent compter double dans l'inventaire des nouveaux logements.

Mme la présidente. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour présenter l'amendement n° 95.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement est identique au précédent. J'insiste également sur sa motivation.

Mme la présidente. L'amendement n° 93 rectifié, présenté par M. Jarlier et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine, est ainsi libellé :

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 302-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 302-6-1.- Dans le cadre de l'inventaire mentionné à l'article L. 302-6, chaque logement locatif social au sens de l'article L. 302-5 correspond à 1. Toutefois les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration sont comptabilisés à hauteur de 1,5 logement. »

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Par rapport à l'amendement n° 50 rectifié *bis*, M. Jarlier propose de minimiser le coefficient affecté aux logements financés par un PLAI, en le fixant à 1,5.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. Ces amendements ont pour objet de pondérer les logements sociaux selon leur type.

Par l'adoption de l'amendement n° 19, les logements financés à partir du 1^{er} janvier 2013 par des PLAI seraient affectés d'un coefficient 1,5 et ceux qui sont financés par des PLS, d'un coefficient 0,5.

Aux termes des amendements n^{os} 50 rectifié *bis*, 95 et 140, qui concernent les nouveaux logements sociaux, seuls les PLAI seraient comptabilisés pour deux logements sociaux.

Quant à l'amendement n° 93 rectifié, il concerne tous les logements sociaux, y compris ceux du stock de logements, et vise à affecter un coefficient de 1,5 aux logements PLAI.

Comme vous le voyez, mes chers collègues, ces différents amendements témoignent d'une différence d'appréciation concernant les coefficients appliqués et les mesures à prendre.

Il s'agit d'une vraie question. Tous les logements locatifs sociaux doivent-ils être pris en compte de la même façon au titre de l'article 55 de la loi SRU ? Autrement dit, un PLAI est-il équivalent à un PLS ?

Je me suis moi-même longuement interrogé au cours de mes travaux sur l'opportunité d'une telle démarche. Voici les arguments qui m'ont conduit, après avoir tenté d'analyser tous les aspects du problème, à ne pas proposer de mesures similaires.

Premièrement, ces amendements visant à introduire des articles additionnels après l'article 5 peuvent conduire potentiellement à limiter l'effort de construction de logements sociaux, puisque les PLAI seraient pris en compte comme plusieurs logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU. À l'heure où l'on souhaite accélérer la construction du logement social, je ne pense pas que ce soit souhaitable. Mécaniquement, on aurait en effet une production moindre de logements.

Deuxièmement, le système proposé me paraît assez complexe. La diversité des amendements montre bien qu'il est difficile de trouver des coefficients consensuels. Par ailleurs, l'affectation d'un coefficient inférieur à 1 aux PLS, proposée par nos collègues du groupe CRC, ne me paraît pas opportune. Les PLS ont leur utilité, notamment dans certaines zones tendues.

M. Philippe Dallier. Bien sûr !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur.* Ils répondent à un vrai besoin de mixité sociale...

M. Philippe Dallier. C'est évident !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur.* ... et sont parfois, au vu du prix du foncier, le seul logement social envisageable.

M. Philippe Dallier. Bien entendu !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur.* Troisièmement, le projet de loi traduit la volonté d'encadrer davantage le développement des PLS, en prévoyant que, dans les communes carencées, non couvertes par un PLH, le taux de PLS ne pourra être supérieur à 50 %.

En conséquence, après avoir été séduit par une telle hypothèse, que j'ai triturée dans tous les sens, j'ai estimé que l'adoption de tels amendements n'était pas souhaitable. La commission est défavorable au fait d'affecter un coefficient selon le type de logement – PLAI, PLS, PLUS –, en fonction de son utilité sociale.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Cécile Duflot, *ministre.* Tout d'abord, je souhaite rappeler notre volonté très forte de favoriser la mixité sociale et de donner toute sa place à l'ensemble des types de logement. C'est pourquoi j'ai évoqué tout à l'heure l'accession sociale. Je pense qu'il faut des logements PLAI, PLUS et PLS dans un certain nombre de zones tendues, ainsi que du logement privé. Certains niveaux de loyer sont maintenus dans le cadre des dispositifs d'investissement privé, tandis que les loyers libres restent encadrés, afin de garantir des augmentations raisonnables.

Telle est ma conviction en matière de politique du logement. La diversité des types de logements offerts est une nécessité pour favoriser une ville équilibrée et vivante.

C'est la raison pour laquelle je ne souhaite pas que soit formalisée la valeur que l'on donne à un logement PLAI ou PLUS. Je me tourne vers vous, madame Schurch, sur ce point, que nous aurons l'occasion d'évoquer de nouveau lors de l'examen de l'article 7. Ce projet de loi peut être utilement complété par la définition d'un minimum de constructions de logements PLAI, lesquels sont nécessaires. Si l'on veut réussir à construire des logements PLAI dans l'ensemble des zones, une telle mesure sera plus efficace qu'une pondération des différents logements.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit d'ores et déjà le plafonnement, et non la suppression, des logements PLS.

Ce dispositif, qui vise, dans le cadre des logements de rattrapage, à maintenir une mixité sociale, constituera aussi un dispositif plus efficace que la pondération.

Madame Létard, la question des PLAI est extrêmement importante, comme tout ce qui concerne les logements très sociaux, qui permettent la sortie d'hébergement. Je rappelle à cet égard que les places en CHRS sont de nouveau retenues dans le décompte des logements sociaux. Les PLAI sont nécessairement davantage financés par la solidarité nationale. C'est pour cette raison qu'est prévu le fonds auquel sont affectées les pénalités dans les villes faisant l'objet d'un constat de carence. L'application de ces pénalités permettra cette solidarité nationale et l'abondement des financements pour la construction de ce type de logements.

Ainsi, alors que je suis très favorable à la construction de logements PLAI, j'estime que l'adoption de ces amendements ne constitue pas un bon moyen pour y parvenir. Au demeurant, nous reviendrons sur cette question lors de la discussion de l'article 7.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Dubois, pour explication de vote.

M. Daniel Dubois. Sur ce sujet, je rejoins Mme la ministre et M. Dallier.

À l'évidence, on est en train de créer une « usine à gaz ». Pour les élus, c'est le coup de bâton ! On peut discuter de l'utilité ou non de la carotte en insérant un coefficient – notre groupe a déposé un amendement en ce sens –, mais à un moment donné il y aura un plafond minimal pour les PLAI et un seuil maximal pour les PLS. Bientôt, on va en arriver à la cage d'escalier...

Nous sommes en train de tuer l'esprit même du texte qui était d'augmenter la production de logements locatifs. Pour notre part, nous souhaitons qu'il y ait un peu d'accession à la propriété. Nous n'avons jamais été entendus sur ce point. Nous le regrettons profondément, parce que cela fait véritablement partie du parcours résidentiel.

Cela étant dit, arrêtez d'imposer des contraintes jusque dans les moindres détails. Cela va devenir insupportable, infaisable, incohérent, irréaliste ! Voilà ce que vous êtes en train de faire ! Aussi, madame la ministre, tenez bon ! (*M. François Trucy s'esclaffe.*)

Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 50 rectifié *bis* et 95.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Je mets aux voix l'amendement n^o 93 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 6

Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 61 rectifié, présenté par M. Dubois et les membres du groupe de l'Union Centriste et Républicaine, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Cet amendement étant lié au précédent, déposé sur l'article 5, il n'a plus lieu d'être. Par conséquent, je le retire, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 61 rectifié est retiré.

