

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

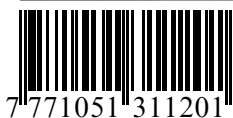
COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 22 octobre 2013

(13^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BEL

Secrétaires :

Mmes Marie-Hélène Des Esgaulx, Marie-Noëlle Lienemann.

1. **Procès-verbal** (p. 9902)
2. **Accès au logement et urbanisme rénové.** – Discussion d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 9902)

Discussion générale : Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement ; Claude Dilain, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Claude Bérit-Débat, rapporteur de la commission des affaires économiques.

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER GUILLAUME

Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; MM. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable ; René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois.

MM. François Calvet, Daniel Dubois, Mme Mireille Schurch, MM. Jacques Mézard, Jean Louis Masson, Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Joël Labbé, Mmes Élisabeth Lamure, Valérie Létard, MM. Jean-Jacques Mirassou, Pierre-Yves Collombat, Jean-Claude Lenoir, Pierre Jarlier, Ronan Kerdraon, Philippe Dallier, Marc Daunis, François Grosdidier, Félix Desplan.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques.

Suspension et reprise de la séance (p. 9948)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT

3. **Dépôt de rapports** (p. 9948)
4. **Accès au logement et urbanisme rénové.** – Suite de la discussion d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 9948)

Discussion générale (*suite*) : Mmes Bernadette Bourzai, Renée Nicoux, M. Martial Bourquin.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 9956)

Mme Mireille Schurch, M. Jean-Claude Lenoir, Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Amendement n° 88 de M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois.

Amendement n° 418 rectifié de Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – M. Christophe-André Frassa.

Amendement n° 419 rectifié de Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – M. Christophe-André Frassa.

Amendement n° 560 rectifié de M. Jacques Mézard. – M. Jacques Mézard.

M. Claude Dilain, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet de l'amendement n° 88.

M. Christophe-André Frassa. – Rejet des amendements n° 418 rectifié, 419 rectifié et 560 rectifié.

Amendement n° 32 rectifié *bis* de M. Joël Guerriau. – MM. Henri Tandonnet, Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet.

Amendement n° 358 rectifié de M. François Calvet. – MM. François Calvet, Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet.

Amendement n° 360 rectifié de M. François Calvet. – MM. François Calvet, Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet.

Amendement n° 159 de Mme Mireille Schurch. – Mme Mireille Schurch, M. Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Retrait.

Amendements identiques n° 329 rectifié *bis* de Mme Catherine Procaccia et 738 rectifié *ter* de M. Jean-François Husson. – MM. Gérard César, Jean-François Husson, Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet des deux amendements.

Amendement n° 60 rectifié *bis* de M. Joël Guerriau. – MM. Henri Tandonnet, Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet.

Amendement n° 151 de M. René Beaumont. – MM. Éric Doligé, Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Retrait.

Amendement n° 361 rectifié de M. François Calvet. – Mme Élisabeth Lamure, M. Claude Dilain, rapporteur ; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet.

Amendement n° 367 rectifié de M. François Calvet. – Mme Élisabeth Lamure, M. Claude Dilain, rapporteur; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet.

Amendement n° 561 rectifié de M. Jacques Mézard. – M. Jacques Mézard.

Amendement n° 323 de M. Roland Courteau. – M. Roland Courteau.

Amendement n° 324 de M. Roland Courteau. – M. Roland Courteau.

M. Claude Dilain, rapporteur; Mme Cécile Duflot, ministre; M. Pierre Jarlier. – Rejet de l'amendement n° 561 rectifié.

M. Roland Courteau. – Retrait de l'amendement n° 323; rejet de l'amendement n° 324.

Amendements identiques n°s 160 de Mme Mireille Schurch et 562 rectifié de M. Jacques Mézard. – Mme Mireille Schurch, MM. Jacques Mézard, Claude Dilain, rapporteur; Mme Cécile Duflot, ministre. – Adoption des deux amendements.

Amendement n° 55 rectifié *bis* de M. Philippe Dallier. – MM. Philippe Dallier, Claude Dilain, rapporteur; Mme Cécile Duflot, ministre. – Adoption.

Amendement n° 129 rectifié de M. Philippe Dallier. – MM. Philippe Dallier, Claude Dilain, rapporteur; Mme Cécile Duflot, ministre. – Retrait.

Amendement n° 310 rectifié de M. Hervé Marseille. – M. Hervé Marseille.

Amendement n° 352 rectifié de M. François Calvet. – M. François Calvet.

Amendement n° 759 de la commission. – M. Claude Dilain, rapporteur.

Amendements identiques n°s 61 rectifié de M. Joël Guerriau et 342 rectifié de M. François Calvet. – M. Henri Tandonnet, Mme Élisabeth Lamure.

Amendement n° 492 rectifié de Mme Valérie Létard. – Mme Valérie Létard.

Amendement n° 161 de Mme Mireille Schurch. – Mme Mireille Schurch.

Amendement n° 563 rectifié de M. Stéphane Mazars. – Mme Françoise Laborde.

Amendement n° 493 rectifié de Mme Valérie Létard. – Mme Valérie Létard.

M. Claude Dilain, rapporteur; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet des amendements n°s 310 rectifié et 352 rectifié; adoption de l'amendement n° 759; rejet des amendements n°s 61 rectifié et 342 rectifié.

Mme Valérie Létard. – Retrait des amendements n°s 492 rectifié et 493 rectifié; rejet de l'amendement n° 161.

Mme Françoise Laborde. – Retrait de l'amendement n° 563 rectifié.

Amendements identiques n°s 252 rectifié *bis* de M. Daniel Dubois et 309 rectifié *bis* de M. Hervé Marseille. – MM. Daniel Dubois, Hervé Marseille.

Amendement n° 335 rectifié de M. Hervé Marseille. – M. Hervé Marseille.

Amendement n° 359 rectifié de M. François Calvet. – M. Jean-Claude Lenoir.

M. Claude Dilain, rapporteur; Mme Cécile Duflot, ministre. – Rejet des amendements n°s 252 rectifié *bis*, 309 rectifié *bis*, 335 rectifié et 359 rectifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. **Ordre du jour** (p. 9978)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BEL

Secrétaires :

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx,
Mme Marie-Noëlle Lienemann.**

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

ACCÈS AU LOGEMENT ET URBANISME RÉNOVÉ

DISCUSSION D'UN PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (projet n° 851 [2012-2013], texte de la commission n° 66, rapport n° 65, avis n° 29, 44 et 79).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, au moment de monter à cette tribune, je mesure la gravité du sujet qui nous occupe et l'importance du travail commun que nous devons poursuivre pour faire émerger le meilleur texte de loi possible.

Qui aujourd'hui peut nier l'état de tension de notre pays? Les difficultés nous blessent et les peurs nous assaillent. La tentation du repli sur soi innervé chaque pan de notre vie sociale. À ceux qui pensent qu'il y aurait d'un côté une crise identitaire et de l'autre une crise sociale, je suis obligée de répondre que le mal qui vient naît de la conjonction de ces deux périls, et qu'il nous faut répondre aux deux aspects de la crise qui frappe notre pays si nous voulons – et je pense que cette volonté est partagée dans cet hémicycle – continuer à défendre ensemble les mêmes valeurs républicaines.

Ces valeurs sont attaquées non pas seulement par la montée des populismes, mais aussi par la dissolution de l'esprit de solidarité. C'est donc en ayant en tête que notre mission est la construction d'une République qui fait place à chacun que j'aborde notre débat. Faire France ensemble, voilà l'objectif. La cohésion sociale est bel et bien l'horizon de nos politiques publiques. Or chacun sait que les questions relatives à l'urbanisme et surtout au logement sont centrales dans la construction de la cohésion sociale.

Fort de cette conviction, j'ai l'honneur de défendre devant vous le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dit ALUR. Il vous appartient de tout faire pour donner à ce texte l'efficacité la plus grande; je suis persuadée que vous vous y emploierez. J'ai pu mesurer l'intérêt du Sénat pour le sujet qui nous occupe. Je vous remercie d'ores et déjà du souci que vous avez manifesté pour la discussion qui s'ouvre. Ces remerciements, je ne les formule pas uniquement en mon nom propre, mais au nom d'une certaine idée de la République et de la défense de l'intérêt général.

Je le répète à dessein dans les mêmes termes que ceux que j'ai utilisés devant l'Assemblée nationale: ce qui est en jeu, en discussion, en gestation, c'est la situation de millions de femmes, d'hommes et d'enfants qui veulent pouvoir se loger et être logés dignement, de millions de femmes et d'hommes qui veulent mettre leur famille à l'abri des difficultés de l'existence. Je le dis paisiblement, mais avec solennité: nous avons un devoir de réussite.

En conséquence, je tiens à ce que chaque sénateur, chaque sénatrice mesure l'impérieuse nécessité de se départir des réflexes partisans traditionnels dans ce qu'ils ont de confortable mais aussi, parfois, de sclérosant. Nous ne sommes pas là pour mesurer nos capacités d'influence respectives ou nous écharper dans de vaines querelles, mais bel et bien pour construire l'outil législatif adapté à la situation d'urgence que traverse notre pays.

L'abandon des réflexes partisans est d'autant plus nécessaire que des tensions – tous les républicains les connaissent – pèsent actuellement sur le champ démocratique: la montée des extrémismes, phénomène puissant sur tout le continent européen, trouve dans notre pays une traduction particulière qui ne peut être combattue que si chacun, à la place qui est la sienne, s'attache à redonner à l'action publique ses lettres de noblesse. J'espère donc que le débat qui va nous animer sera de qualité.

M. Roland Courteau. Nous l'espérons aussi!

Mme Cécile Duflot, ministre. Quel est l'enjeu? La réalité, c'est que notre pays est confronté à une fracture résidentielle d'une telle ampleur qu'elle constitue une bombe à retardement qu'il nous faut absolument désamorcer. Le projet de loi ALUR entend le faire, en rétablissant l'égalité d'accès au logement. Pour y parvenir, il fallait tourner le dos à une vision qui a trop longtemps eu cours, selon laquelle le marché pourrait, seul, parvenir à répondre aux besoins collectifs en matière de logement.

Nous avons souhaité ouvrir une voie nouvelle, adaptée à la violence de la crise vécue par nos concitoyens. Cette voie est fondée sur le volontarisme et la prise en compte de la complexité. Volontarisme, parce que l'État doit jouer un rôle de régulateur des excès du marché pour garantir à chacun la possibilité de se loger. Complexité, parce qu'il est impératif que les enjeux économiques, sociaux, écologiques et, au final, civiques soient embrassés d'un même mouvement, pour qu'une politique publique du logement soit efficiente. C'est l'esprit et la lettre du texte en discussion.

Le moteur du projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui se résume en un objectif : favoriser l'accès au logement pour tous. De ce « tous », nul ne doit être exclu, et surtout pas les plus précaires, qui sont frappés de plein fouet par la crise du logement. Si vous le permettez, je citerai des mots anciens de l'Abbé Pierre : « Quand la loi est ainsi faite que, pour les travailleurs, avec leur salaire légal, il est impossible d'avoir un logis pour abriter humainement un foyer, un berceau, ce n'est pas d'entreprendre une construction sans permis, c'est la loi qui est illégale ».

La logique qui a largement prévalu ces dernières années reposait sur la croyance qu'il suffisait de laisser le marché agir pour régler la crise. C'était une funeste illusion que de croire que le laisser-faire pouvait offrir des garanties d'accès au logement, d'équité et de cohésion sociale. Notre projet de loi tire les leçons de l'expérience et propose une autre voie : celle de la détermination et de l'action régulatrice de la puissance publique. Notre texte marque ainsi une rupture salutaire et rétablit le logement à sa juste place : il s'agit d'un bien de première nécessité.

Le projet de loi concrétise d'abord un engagement du Président de la République, à travers l'encadrement des loyers. Le bon sens, qui n'est le monopole d'aucune formation politique, commande de bien saisir l'urgente nécessité d'une telle démarche. Cette mesure repose avant tout sur un constat unanime : dans certaines zones, les loyers ont augmenté deux fois plus vite que l'indice des prix, ce qui a provoqué un véritable décrochage avec le niveau de revenu. Les locataires du parc locatif privé supportent les taux d'effort les plus élevés. Il faut noter que, en 2010, ils dépensaient en moyenne plus de 26 % de leurs revenus pour se loger ; les dépenses de logement de certains d'entre eux représentaient jusqu'à 40 % ou même 50 % de leurs revenus. Cette situation n'est pas soutenable. Elle n'est pas non plus acceptable.

À travers le dispositif proposé, nous avons souhaité, avec pragmatisme et réalisme, limiter les excès sans pour autant entrer dans une logique de prix administrés. L'examen du texte par l'Assemblée nationale et par la commission des affaires économiques du Sénat a renforcé notre mécanisme, le rendant à la fois plus lisible et plus efficace, notamment en fixant un seuil au loyer médian minoré.

Pour s'assurer que l'encadrement des loyers profite aux plus modestes, nous avons précisé que la fixation des loyers médians de référence s'opérerait au niveau des loyers au mètre carré. Ce sont en effet les ménages les plus défavorisés qui paient les loyers au mètre carré les plus élevés, puisqu'ils vivent dans des logements de plus petite superficie. Votre commission s'est saisie du sujet en affirmant que les caractéristiques du complément de loyer seraient exceptionnelles.

Les avancées issues du débat parlementaire sont donc importantes, et je pense que nous devons poursuivre cette dynamique et ce dialogue. C'est ensemble que nous aboutirons à un dispositif fonctionnel et pérenne qui pourra répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens.

Une autre mesure du projet de loi est particulièrement représentative de notre volontarisme : je veux parler de la garantie universelle des loyers, la GUL. Cette garantie universelle porte l'ambition d'ouvrir, à terme, un nouvel âge de la recherche de logement. Cette ambition n'est pas vaine. Le parcours du combattant que décrivent des centaines de milliers de personnes désireuses de se loger dignement doit trouver un terme.

Si nous lui donnons vie, la GUL permettra d'apaiser les relations entre propriétaires et locataires, en les protégeant contre les coups durs de l'existence, dont nul n'est à l'abri : le locataire ne sera plus laissé seul s'il est frappé par un drame de la vie, et le propriétaire ne sera plus démuné face à l'impayé. Un tiers prendra en charge à la fois le risque et la responsabilité. Cette fonction sera assurée par des professionnels, dont l'intervention sera agréée par un cahier des charges et régulée.

Il est essentiel d'adopter cette mesure, qui, je le pense, est une mesure de concorde et, je pèse mes mots, de progrès social. En effet, la première injustice en matière de logement n'est-elle pas de s'en voir refuser l'accès ou d'être obligé de produire des preuves exorbitantes de solvabilité ? Nous devons faire reculer l'angoisse face au sentiment d'arbitraire. Les jeunes, les précaires, les familles monoparentales, les personnes âgées, et en particulier les femmes disposant d'une très faible retraite, ou encore les personnes que leur origine, leur couleur de peau ou leur patronyme expose à la discrimination, sont autant de catégories de population qui désirent sortir de cette angoisse.

La GUL permettra de lutter contre toutes les discriminations à l'entrée du logement en recréant les conditions de la confiance. Avec la GUL, les propriétaires et les locataires seront accompagnés : les propriétaires seront indemnisés, se verront proposer un plan d'apurement réaliste pour garantir leurs revenus, plus souvent modestes qu'on ne le dit, et recevront, s'il y a lieu, l'assistance nécessaire pour faire face à un locataire de mauvaise foi ; aux locataires de bonne foi, on offrira la main tendue dont chacun peut avoir besoin, et on proposera l'accompagnement nécessaire dans leur recherche d'un nouveau logement.

La GUL sera un outil nouveau au service de la détection et de la prévention des situations d'urgence sociale avant que la spirale de la dette devienne infernale. C'est pourquoi, lorsque nous avons réfléchi à la mise en place de la caution solidaire pour les jeunes promise par le Président de la République, il est vite apparu que la seule solution était de mutualiser les risques sur la base la plus large, c'est-à-dire sur l'ensemble du parc locatif privé, que pour répondre aux préoccupations de la jeunesse, il fallait répondre aux préoccupations de tous.

Cette solution ne tombe pas du ciel : elle est le fruit de plusieurs années de réflexion et d'engagements de la part de parlementaires mais aussi de ministres. Elle avait également été recommandée par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE, en 2010, pour faire cesser les discriminations dans le secteur du logement au cas où la garantie des risques locatifs, la GRL, ne réussirait pas.

On entend ici et là poindre l'argument selon lequel les locataires se trouveraient déresponsabilisés, absous par avance de leurs impayés. Non, naturellement ! C'est même l'inverse que permet la GUL. Les locataires de mauvaise foi, qui ne sont pas très nombreux, seront redevables vis-à-vis d'un système organisé et protecteur des propriétaires. Au propriétaire démuné face à l'impayé se substituera le relais de professionnels de l'accompagnement du locataire et du recouvrement, ce qui permettra de recouvrer efficacement l'impayé en limitant l'extension indéfinie de la dette de locataires qu'on laisse s'enfoncer.

Cela signifie-t-il que le Gouvernement veut créer une nouvelle administration ?

M. Philippe Dallier. Oui !

Mme Cécile Duflot, ministre. En aucun cas. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, pour mettre en œuvre cette mission nouvelle d'indemnisation et de prévention, le Gouvernement s'appuiera sur un système public et privé, car, dans cette matière, ceux qui savent faire ne sont pas nécessairement des agents publics. (*M. Philippe Dallier s'exclame.*)

Vous l'aurez compris, la GUL est une avancée législative majeure, parce qu'elle défend des principes de justice et les ancre dans la réalité de la vie quotidienne. Je postule que, dans quelques années, cette mesure qui suscite aujourd'hui des débats fera partie de notre patrimoine de droits républicains précieux. C'est à vous, comme chaque fois que la République fait progresser certains droits, qu'il revient d'accomplir ce pas en avant.

Je le répète, favoriser l'accès au logement pour tous est l'objectif de ce projet de loi. À cet égard, je tiens à mettre en exergue devant vous deux enjeux essentiels auxquels tend à s'attaquer le projet de loi : l'orientation de la politique d'hébergement vers le logement, d'une part, et la prévention des expulsions, d'autre part. Je suis ici parfaitement lucide : ces dispositions n'auront rien de magique ni d'instantané. Elles n'en sont pas moins capitales.

En effet, depuis trop longtemps, les secteurs de l'hébergement et du logement fonctionnent comme deux ensembles distincts, deux mondes étrangers qui ne communiquent pas ou du moins pas assez. Or cette séparation condamne les personnes les plus en difficulté qui n'ont pour quotidien que des aller et retour entre la rue et les centres d'hébergement. Les mesures du projet de loi consacrées aux services intégrés d'accueil et d'orientation et aux plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ont le mérite de construire les ponts pour rapprocher ces secteurs. L'hébergement est un moyen, lorsqu'il est nécessaire, mais le logement demeure l'objectif primordial, assorti d'un accompagnement adapté aux personnes qui ont besoin d'un soutien avant d'être à même de vivre de manière autonome.

Une articulation plus fine entre ces mondes de l'hébergement et du logement permettra, j'en suis convaincue, de favoriser l'accès et l'insertion durable dans un logement digne et adapté des personnes les plus démunies.

Le second enjeu que je mentionnais est celui de la prévention des expulsions. Améliorer les dispositions en la matière signifie contribuer à enrayer la mécanique de l'exclusion et agir pour anticiper les ruptures.

En période de crise, cette réalité se pose avec d'autant plus d'acuité. Le chemin qui mène à l'expulsion n'est pas si long, le décrochage peut être brutal et pousser n'importe quelle personne, fragilisée par la vie pour une raison ou une autre, dans la rue ou vers des solutions très précaires d'hébergement. La perte du logement est souvent synonyme de fêlure, de brisure des liens sociaux et même familiaux. C'est un effondrement, une humiliation, une blessure terrible pour celle ou celui qui la subit.

M. Roland Courteau. C'est vrai !

Mme Cécile Duflot, ministre. Améliorer la prévention des expulsions, c'est tout faire pour que les ménages puissent se maintenir dans leur logement. J'étais très attachée à ce que le projet de loi contienne des mesures visant à traiter les impayés le plus en amont possible et à renforcer le rôle des instances chargées de coordonner la prévention des expulsions.

Mais je tiens à souligner combien le travail parlementaire a permis de renforcer ce volet : le signalement obligatoire des impayés à la CCAPEX, la Commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, a été élargi ; les possibilités du juge d'accorder des délais aux ménages en impayés ont été accrues ; le maintien des aides personnelles au logement pour les allocataires de bonne foi a été inscrit dans le projet de loi. Je me réjouis de savoir que nombre d'entre vous partagent ma volonté de poursuivre la réflexion sur ce sujet et que nous aurons ainsi l'occasion d'en débattre et d'approfondir le texte dans cet hémicycle.

Enfin, le projet de loi ALUR prévoit aussi de développer, sur des bases plus larges, la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques. Promouvoir des méthodes de coconstruction et d'évaluation participatives, c'est assumer que la meilleure appréciation du bien-fondé d'une politique émane de celles et ceux qui en vivent les effets.

Mesdames, messieurs les sénateurs, mon intervention n'aurait pas tout son sens si je n'abordais pas la question de la construction de logements.

La nécessité de développer l'offre de logements pour lutter contre la crise du logement nous engage toutes et tous, chacun dans nos responsabilités.

La responsabilité du Gouvernement, c'est de conduire la politique de la nation. Pour ce faire, nous avons choisi de faire confiance à la démocratie, d'être attentifs aux femmes et aux hommes de notre pays plutôt qu'à la seule rentabilité financière.

En tant que ministre du logement, je ne peux me satisfaire de la manière dont le marché du logement fonctionne aujourd'hui, de son blocage, de l'exclusion qu'il produit. Quand je dis que le logement est un bien de première nécessité, je veux vous rappeler à quel point il conditionne tout le reste, la scolarité des enfants comme l'accès à l'emploi. Que l'on ne s'y trompe pas : bien plus que de parcourir résidentiel, on parle de trajectoire de vies, de vies tout simplement !

La responsabilité du législateur, c'est de voter la loi et de déterminer les règles qui vont permettre d'organiser la société. En matière de logement, force est de constater, et j'y reviendrai, que ces règles ne sont pas satisfaisantes. S'agissant des politiques foncières, d'urbanisme ou d'aménage-

ment, la loi définit les outils qui seront à la disposition des élus locaux pour organiser le fonctionnement du territoire dont ils ont la responsabilité.

La responsabilité des élus locaux, de nos villes comme de nos campagnes, c'est de se saisir de ces outils au service d'un projet pour leur territoire, dans le respect de la loi.

Pour résoudre la crise du logement, il faut que chacun soit tourné vers cet objectif, contribue à lever les difficultés, les blocages, et mette à disposition les moyens nécessaires.

L'État doit en prendre sa part, et il l'a fait, en mobilisant le foncier public susceptible d'accueillir des projets de logement.

Grâce aux premières ordonnances publiées depuis le mois de juillet 2013, le Gouvernement a créé les conditions les plus favorables à une relance de la construction, celles qui permettront de lever les freins et les contraintes techniques qui font qu'un projet ne se fait pas, non pas parce qu'il est mauvais, mais parce qu'il est singulier, ponctuel et doit être fait sur mesure.

Au-delà de ces dispositions d'urgence, nous vous proposons d'adopter des mesures structurelles. L'orientation de ce gouvernement, que je suis fière de porter, consiste à affronter les questions qui se posent, avec détermination, courage et fermeté.

Rendre possible ce qui n'est aujourd'hui que souhaitable, c'est affronter la question de la préservation des terres agricoles et des terres naturelles.

M. Roland Courteau. Très bien !

Mme Cécile Duflot, ministre. On ne peut plus faire ou laisser faire ce que chacun reconnaît comme une fuite en avant, c'est-à-dire continuer de consommer des terres naturelles et agricoles de manière inconséquente au rythme où nous le faisons, rendant plus difficile encore, chaque jour, l'installation de jeunes agriculteurs.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. C'est vrai !

Mme Cécile Duflot, ministre. Pour lutter efficacement contre l'étalement urbain, il faut non seulement définir une politique de maîtrise et d'anticipation foncière intelligente, mais aussi donner aux élus les moyens de cette politique.

Les communes et les intercommunalités doivent disposer de l'ingénierie foncière la plus efficace possible pour répondre aux besoins spécifiques de chaque territoire, ce qui veut dire avoir des moyens qui leur permettront au mieux de concrétiser leurs stratégies de développement et de mettre en œuvre des projets de réhabilitation de leurs centres anciens et des projets d'aménagement résolument tournés vers l'avenir.

C'est la raison pour laquelle je souhaite que les opérateurs fonciers se développent, qu'il s'agisse d'établissements publics fonciers d'État ou d'établissements publics fonciers locaux, les uns comme les autres étant au service des territoires. La différence entre les deux ? C'est que l'État, au nom de l'égalité des territoires et de l'intérêt général, ait la capacité d'intervenir quand la volonté ou les moyens sont défaillants. L'État intervient pour garantir le respect des orientations stratégiques qu'il fixe et qui visent, par exemple, à ce que l'opérateur foncier dont il assure la tutelle permette aux collectivités en situation de carence d'optimiser la ressource foncière pour respecter la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la loi SRU. En revanche, là où

des établissements fonciers publics locaux existent et remplissent déjà leur mission de façon satisfaisante, le projet de loi vient conforter leur mission et étayer leurs outils.

En portant le projet de loi ALUR, je vous présente aujourd'hui un droit de l'urbanisme rénové, un régime de planification réformé et résolument tourné vers la transition écologique des territoires.

Je veux remettre au cœur de l'objectif de la construction de logements la question de l'aménagement du territoire. Trop longtemps, on a refusé de voir que l'urbanisme est un enjeu politique qui se trouve aux confluent de la question de la géographie sociale, de la question environnementale, des questions économiques et de la question sociale. L'urbanisme, c'est l'espace vécu, ressenti, et parfois subi.

Ces dernières années, par choix ou par renoncement, les ménages se sont essentiellement tournés vers la périphérie des villes. Aujourd'hui, ce sont plus de 80 % de la population et des emplois qui trouvent place dans l'espace périurbain. Or, nous le savons, malheureusement, la périurbanisation est synonyme de consommation excessive de nos espaces naturels.

Pourtant, l'urbanisation galopante et la concentration de nos cités ne sont pas une fatalité.

Un autre modèle urbain est indispensable, mais il ne pourra émerger sans un changement d'approche. Tirons les leçons de l'intelligence écologique accumulée depuis de longues années : rien de ce qui détruit indûment des espaces naturels ne saurait être considéré comme durablement profitable à l'intérêt général.

Nos terres naturelles, forestières et agricoles doivent être préservées ; elles sont devenues un bien précieux qui nécessite d'être protégé, un bien commun dont la préservation constitue un devoir républicain à part entière.

Il est temps de mettre un terme à l'artificialisation des sols. Là encore, je fais confiance aux élus pour qu'ils définissent les conditions de constructibilité sur leur territoire au travers de documents de planification. En revanche, il faut mettre un terme à la logique des dérogations partielles, au coup par coup, qui sont le contraire d'une politique durable en la matière. La constructibilité limitée en l'absence de document d'urbanisme est avant tout une invitation aux élus à se doter de documents d'urbanisme et à faire le choix d'exercer pleinement leurs compétences en se dotant d'un outil de planification.

Nous devons être ambitieux en engageant une mutation de notre habitat au sens large, c'est-à-dire de nos quartiers, de nos villes, de nos territoires.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové donne à voir une façon nouvelle de penser, de fabriquer, et, au final, d'habiter la ville. Bien sûr, il s'agit d'une vision à long terme. Le tournant écologique ne se réalisera pas en un jour, mais je prends ma part de cet *aggiornamento* dans le champ ministériel dont j'ai la charge : la ville durable verra le jour !

Elle dépendra largement de nos stratégies de développement mises en œuvre à travers les politiques d'aménagement et d'urbanisme et de notre capacité à construire plus tout en construisant mieux, c'est-à-dire là où sont les besoins.

Les documents de planification seront demain plus que jamais essentiels à cette démarche de transition écologique des territoires à laquelle nous travaillons. C'est pourquoi ils

doivent gagner en sécurité juridique, en lisibilité, et remplir les objectifs qui leur sont assignés à chaque échelle du territoire.

C'est dans ce sens que sera renforcé le schéma de cohérence territoriale, le SCOT. Il assurera, demain, l'intégration de l'ensemble des politiques d'aménagement à l'échelle du bassin de vie. Le plan local d'urbanisme, le PLU, quant à lui, traduira les objectifs du SCOT au niveau opérationnel.

Si le SCOT définit des espaces naturels à préserver, le PLU organise leur protection jusqu'à l'échelle la plus fine, celle des parcelles, en classant les espaces boisés, en adaptant le zonage et son dispositif réglementaire, en formulant des orientations d'aménagement et de programmation spécifiques, ou encore en organisant la maîtrise de l'étalement urbain par la densification des zones déjà bâties.

Cette organisation spatiale de nos territoires sera d'autant plus pertinente qu'elle aura associé à son élaboration l'ensemble des communes à l'échelle intercommunale.

Vous le savez, car cette discussion a eu lieu ici déjà plusieurs fois, je suis convaincue que l'aménagement durable passe par l'élaboration de documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale. Je connais, pour les avoir entendues, les réserves qui se sont exprimées sur certaines travées de cet hémicycle et je souhaiterais ici y répondre, en espérant vous convaincre.

M. Gérard Cornu. Ce n'est pas possible !

M. François Grosdidier. N'importe quoi !

M. Gérard Cornu. Laissez la liberté aux maires !

M. Marc Daunis. Mais c'est bien le cas !

Mme Cécile Duflot, ministre. L'élaboration à l'échelle intercommunale, par la mutualisation des moyens et des compétences qu'elle permet, exprime et incarne la solidarité entre les territoires que nous appelons de nos vœux.

M. Charles Revet. C'est vraiment méconnaître le terrain !

Mme Cécile Duflot, ministre. L'efficacité d'abord. Nous le savons, les Français ne travaillent plus là où ils vivent. Il s'agit donc de se doter d'une politique qui, au plus près des territoires, met en cohérence les politiques de l'aménagement, du logement et de l'urbanisme choisies et décidées par les élus. L'intercommunalité vise à coordonner...

M. François Grosdidier. En dépossédant les communes !

Mme Cécile Duflot, ministre. ... et non pas à se substituer à l'action des communes.

La mutualisation des moyens ensuite. À l'heure où l'état des finances publiques, au niveau local comme national, exige de nous une plus grande efficacité, cela doit nous permettre de mettre en commun les savoir-faire, de favoriser la rencontre des ingénieries et des expertises, de choisir l'intelligence commune.

La solidarité enfin. C'est le meilleur niveau pour que s'exprime une véritable solidarité entre les collectivités, chose à laquelle je suis particulièrement sensible en tant que ministre de l'égalité des territoires.

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Bien !

Mme Cécile Duflot, ministre. C'est parce que nous saurons aménager de manière équitable et équilibrée que nous pourrons garantir à nos concitoyens un égal accès aux services publics et une véritable mixité des espaces, que nous établirons la confiance.

C'est pour ces raisons que de nombreux maires ont déjà fait le choix de ce niveau. Tous ceux qui sont passés au PLU intercommunal s'en félicitent aujourd'hui. À mon sens, il est temps pour nous de consacrer dans la loi l'intercommunalité comme l'échelon pertinent de la planification.

Alors, puisqu'il faut le dire, je vais le dire avec netteté (*Ah! sur plusieurs travées de l'UMP.*) : le Gouvernement ne veut déposséder aucun élu de sa faculté à exercer ses compétences. (*Bravo! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Protestations sur certaines travées de l'UMP.*)

M. François Grosdidier. Vous faites le contraire !

M. Gérard Cornu. Ce sont des paroles !

Mme Cécile Duflot, ministre. J'ai entendu les craintes des maires et de certains élus, à commencer par ceux des territoires ruraux. (*Ah! sur plusieurs travées de l'UMP.*) Je le répète, la volonté d'efficacité ne doit pas mettre en danger le niveau communal, qui est celui de la proximité et de l'expression de la volonté des citoyens.

M. Pierre-Yves Collombat. Démocratie ! Une démocratie non bureaucratique !

M. François Grosdidier. Même en milieu urbain, le PLU doit être communal !

Mme Cécile Duflot, ministre. À aucun moment, l'élaboration d'un PLU intercommunal ne les privera de cette prérogative essentielle que sont les autorisations d'urbanisme, les permis de construire.

M. Gérard Cornu. Laissez la liberté aux maires !

Mme Cécile Duflot, ministre. Je veux décentraliser et faire confiance aux collectivités et à leurs élus. (*Exclamations sur plusieurs travées de l'UMP.*)

M. Charles Revet. Faites-leur confiance et laissez-les travailler !

Mme Cécile Duflot, ministre. Aujourd'hui, messieurs les sénateurs, vous qui m'interpellez, sachez que près de 40 % des communes, essentiellement en milieu rural, ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme,...

M. Pierre-Yves Collombat. Et alors ? C'est de la statistique tout ça !

M. Charles Revet. Vous savez bien pourquoi !

Mme Cécile Duflot, ministre. ... et relèvent du règlement national d'urbanisme, en vertu duquel il revient à l'État d'instruire et de délivrer les autorisations d'urbanisme.

M. François Grosdidier. Laissez-leur le faire !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues, laissez poursuivre Mme la ministre !

Mme Cécile Duflot, ministre. Je crois que cette question mérite du respect, de l'attention et de la précision.

M. Pierre-Yves Collombat. Ce n'est pas convaincant !

M. François Grosdidier. Il faut presque un mandat pour faire un PLU ! Raccourcissez les procédures !

Mme Cécile Duflot, ministre. Faute de documents d'urbanisme, ces élus, souvent en territoires ruraux, se trouvent de fait privés de toute maîtrise de la politique d'urbanisme. En généralisant les PLU, nous leur donnons les moyens de devenir demain les maîtres de leurs territoires.

Mon pari c'est la confiance, ma méthode c'est la conviction. Je vous propose donc une direction volontaire : je veux faire avec vous le pari, partagé par de nombreux sénateurs, de la responsabilité des élus locaux, qui auront à cœur de déter-

miner ce qui est le mieux pour leurs administrés. Je souhaite que la question du PLU intercommunal soit posée dans chaque EPCI afin que cet échange ait lieu et que chacun s'exprime et mesure les conséquences concrètes pour l'avenir de son territoire.

M. François Grosdidier. Le SCOT, c'est quoi ?

M. Gérard Cornu. Et le SCOT ?

Mme Cécile Duflot, ministre. L'amendement que vous avez adopté en commission des affaires économiques sur la proposition du rapporteur me semble alors relever de la meilleure méthode. Demain, l'intercommunalité pourra être la règle, et non plus l'exception. Toutefois, dès lors que les maires ne le souhaiteront pas, ils auront à leur main les outils pour faire en sorte que leur volonté soit respectée. (*Applaudissements sur la plupart des travées du groupe socialiste et sur les travées du groupe écologiste.*)

M. François Grosdidier. Ce n'est pas vrai !

Mme Cécile Duflot, ministre. Je souhaite donc transférer sans jamais imposer.

M. Jean-François Husson. Ah ! c'est nouveau !

M. Gérard Cornu. Chiche !

Mme Cécile Duflot, ministre. Je veux le dialogue comme pratique et la volonté des élus comme méthode. Je suis plus que sensible à la crainte que j'ai entendue, relayée par les sénateurs. Je souhaite que la réponse soit effective et elle est lisible dans l'amendement que vous avez adopté en commission des affaires économiques. C'est, à mes yeux, la voie pour une politique d'urbanisme mise au service de l'intérêt général et appuyée sur les projets des territoires et de leurs élus.

Voilà ce que je voulais souligner en ouverture de notre discussion. Je la souhaite féconde ; j'ai déjà compris qu'elle serait franche ! (*Rires sur plusieurs travées de l'UMP.*)

M. Gérard Cornu. Vous n'avez pas tort !

M. Philippe Dallier. Vous êtes lucide !

Mme Cécile Duflot, ministre. Je remercie l'ensemble des sénatrices et des sénateurs qui se sont fortement impliqués sur ce texte depuis des mois et, plus encore, depuis quelques jours. Je remercie également les cinq rapporteurs qui ont travaillé sur ce projet de loi. Je remercie le président de la commission des affaires économiques d'avoir porté un soin tout particulier pour faire en sorte que le débat s'instaure au sein de la commission sur ces sujets qui sont très techniques mais dont un certain nombre d'aspects peuvent susciter une large adhésion.

Nous aurons de longues heures à passer ensemble. La liste des articles est longue. Certains d'entre eux ont, en effet, un caractère technique. Toutefois, au-delà de cet aspect, nous entendons poursuivre, à travers ce projet de loi, un objectif simple, le refus du renoncement. Notre pays ne peut pas, ne doit pas renoncer face à la crise du logement ! (*M. Jean-François Husson s'exclame.*) C'est à nous, c'est à vous qu'il revient de lui donner les moyens d'affronter la dureté de la période ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Nicolas Alfonsi applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain, rapporteur.

M. Claude Dilain, rapporteur de la commission des affaires économiques. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, madame, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je voudrais dire, en

introduction, que ce projet de loi, dont nous allons débattre pendant de longues heures, était attendu. Et s'il était attendu, c'est, d'abord, madame la ministre, parce que vous vous étiez engagée à le présenter – et je vous remercie d'avoir tenu parole.

Ce projet de loi est ample et dense parce qu'il recouvre une grande partie des problématiques du logement et de l'urbanisme. On vous avait fait, ici même, le reproche de vouloir couper en tranches – je me refuse à employer le terme « saucissonner » – les problèmes de logement. J'aimerais donc que l'on ne vous fasse pas aujourd'hui le reproche de présenter un texte trop dense, long de 150 articles. Si certains persistaient dans la critique, ils seraient dans la contradiction !

Si ce texte était attendu, c'est aussi parce qu'il va modifier des lois anciennes, en tous les cas, en ce qui concerne les titres que je suis chargé de rapporter. Nous allons faire référence à des lois qui remontent à 1989, 1970, 1965 – les dates parlent d'elles-mêmes. Si quelques-unes avaient subi des modifications, certaines, comme la loi Hoguet, n'avaient absolument pas bougé.

Votre projet de loi est équilibré et je pense qu'il s'agit là d'une chose importante sur laquelle il ne faudra pas dévier. Il est équilibré en ce qui concerne les droits et les devoirs des uns et des autres.

Enfin, je dirai, pour conclure mon propos introductif, que votre projet de loi est déterminé. En effet, vous allez enfin disposer d'outils pour traiter les copropriétés dégradées, traiter le problème de l'insalubrité, traiter le problème des marchands de sommeil qui, dans certains territoires, minent complètement la société. (*Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis, et M. André Gattolin applaudissent.*)

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Très bien !

M. Claude Dilain, rapporteur. La commission des affaires économiques a adopté, le 9 octobre dernier, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, ALUR, après l'avoir sensiblement modifié et enrichi. Ainsi, au terme de onze heures de réunion, 339 amendements ont été adoptés.

Le dépôt de ce projet de loi ambitieux constitue, aux yeux de la commission, une nouvelle illustration de la priorité donnée par le Gouvernement à la politique du logement.

Depuis mai 2012, de nombreuses mesures importantes ont ainsi été prises dans ce domaine.

Je pense, tout d'abord, à l'entrée en vigueur, dès le 1^{er} août 2012, d'un décret sur l'encadrement de l'évolution des loyers dans les « zones tendues », destiné à lutter contre la spéculation et les hausses abusives des loyers.

Je pense au relèvement du plafond du Livret A en octobre 2012 puis en octobre 2013, ce afin de renforcer le financement du logement social.

Je pense également à la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public, qui permet la cession de terrains d'État et des établissements publics avec une décote pouvant atteindre 100 % pour assurer la construction de logements sociaux.

M. Philippe Dallier. Il faudrait savoir où on en est ! Combien de terrains cédés ?

M. Michel Savin. Zéro !

M. Claude Dilain, rapporteur. Cette loi a également relevé les obligations de construction de logements sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU ». Comme vous le savez, mon cher collègue Dallier, je suis particulièrement sensible à cet aspect.

M. Philippe Dallier. Mais on attend les résultats !

M. Claude Dilain, rapporteur. Je pense aussi au nouveau dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif, le « Duflot », qui a été mis en place à l'occasion de la loi de finances pour 2013, avec un plafond de loyers fixé à 80 % des loyers du marché en fonction des zones.

Je pense encore à la lettre d'engagement du 12 novembre 2012 entre l'État et Action logement, marquée par le renforcement de l'intervention d'Action logement en faveur du logement social.

Je pense aussi au pacte d'objectifs et de moyens conclu en juillet dernier entre l'État et le mouvement HLM, comprenant notamment l'engagement de l'État de réduire à 5 % au 1^{er} janvier 2014 le taux de TVA pour la construction et les travaux de rénovation de logements sociaux, mais aussi la mise en place d'un dispositif de mutualisation financière entre les organismes.

Je pense, enfin – la liste est longue, mais tant mieux ! –, à la loi d'habilitation du 1^{er} juillet 2013, qui a ouvert plusieurs chantiers visant à réduire les délais de procédure associés au lancement de la réalisation de chantiers de construction.

L'ordonnance relative aux recours abusifs, qui était tellement attendue, tellement demandée, dans cet hémicycle et ailleurs, prévue dans ce texte, a d'ailleurs été publiée le 17 juillet dernier.

Le présent projet de loi s'inscrit donc dans la continuité de ces différentes initiatives prises depuis mai 2012 et qui visent toutes à répondre à la crise du logement.

J'en viens maintenant au contenu du projet de loi.

La commission des affaires économiques a décidé, au vu de l'ampleur du projet de loi, de désigner deux rapporteurs sur ce texte. Je me suis donc occupé des titres I^{er} et II, tandis que mon collègue Claude Bérit-Débat s'est chargé des titres III et IV.

Le titre I^{er} vise à favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable.

Le premier volet porte sur la réforme de la « loi Malandain-Mermaz », autrement dit la loi du 6 juillet 1989, tendant à améliorer les rapports locatifs.

Ce volet vise à moderniser les rapports entre bailleurs et locataires, tout en préservant ou en améliorant l'équilibre de ces rapports.

Il comprend plusieurs mesures importantes, dont certaines avaient été votées par le Sénat en 2011, dans le cadre du projet de loi Lefebvre.

Il s'agit, premièrement, de la création d'un contrat de location type ou d'un modèle type d'état des lieux, qui constituent une garantie tant pour le locataire que pour le bailleur. Il s'agit, deuxièmement, du renforcement des obligations du locataire en matière d'assurance : le projet de loi permet au propriétaire de souscrire une assurance pour le compte du locataire, récupérable, bien entendu, auprès de celui-ci. Il s'agit, troisièmement, de la réduction du délai de préavis à un mois pour les locataires dans les « zones tendues ». Il s'agit, quatrièmement, de l'extension de

l'application de la plupart des dispositions de la loi de 1989 aux logements meublés résidence principale, qui, jusqu'à présent, y échappaient. Il s'agit, cinquièmement, de la création d'une véritable sanction en cas de non-restitution du dépôt de garantie par le bailleur dans un délai légal de deux mois.

La mesure phare de ce volet est, bien entendu, l'encadrement de l'évolution des loyers dans les zones tendues.

Sur la base des données collectées par les observatoires locaux des loyers qui seront créés, le préfet fixera un loyer médian de référence et les loyers ne pourront pas être supérieurs de plus de 20 % à ce loyer médian.

Cette mesure est très attendue par nos concitoyens. Je vous rappelle qu'au cours des vingt dernières années les loyers ont augmenté plus vite, et même bien plus vite, que les revenus des locataires. Avec un indice 100 en 1993, les loyers sont passés à 137 en 2006. Dans le même temps, le revenu moyen des locataires est passé de 100 à 117. On voit certaines familles françaises, en particulier parmi les plus pauvres, consacrer jusqu'à 48 % de leurs revenus à leur loyer.

La commission des affaires économiques n'est pas du tout convaincue par la critique selon laquelle le texte du projet de loi serait inflationniste, notamment pour les ménages les plus modestes.

Les modifications introduites par les députés permettent d'éviter tout risque de ce type.

Les loyers situés sous le loyer médian minoré, fixé à 70 % du loyer médian de référence, pourront être réévalués par le bailleur au renouvellement du bail, mais ils ne pourront pas dépasser ce loyer minoré.

Sur le volet de la loi de 1989, la commission a introduit dans le texte des dispositions complémentaires visant notamment à encadrer davantage les pénalités en cas d'impayés de loyer, sans les supprimer, à encadrer le complément de loyer exceptionnel ou à rétablir l'encadrement de l'évolution des loyers au renouvellement dans les zones « non tendues », qui avait été oublié par l'Assemblée nationale.

Les députés ont également introduit sept articles relatifs à la location meublée de courte durée. C'est une problématique qui est, certes, essentielle dans les « zones tendues », notamment à Paris où 20 000 logements sont transformés en locaux meublés temporaires, alors que la demande de logements est considérable. Il convient donc de renforcer la régulation de cette activité.

Le deuxième volet de ce titre porte sur la garantie universelle des loyers, la GUL.

L'article 8 tel qu'il a été adopté par les députés se contentait d'énoncer le principe de la GUL sans en préciser les modalités. Les débats qui se sont développés dans la presse ont largement dépassé le cadre de cet article. La commission a introduit dans le texte, sur l'initiative du Gouvernement, des dispositions importantes, visant à préciser ce dispositif.

L'instauration de la GUL fait débat, mais la commission des affaires économiques est convaincue de son intérêt, notamment du fait de deux éléments.

Les dispositifs antérieurs, car la volonté d'une garantie de loyer est ancienne, et ma collègue Marie-Noëlle Lienemann pourra en témoigner,...

M. Roland Courteau. Oh oui !

M. Claude Dilain, rapporteur. ... n'ont pas fonctionné. On compte à peine 250 000 contrats de GRL. Il est évident que le marché ne peut pas gérer un système assurantiel de ce type et que l'échec de la GRL, car c'est un échec, tout le monde le reconnaît, est dû à l'absence de caractère universel et probablement aussi au peu d'intérêt – pour ne pas dire d'appétence – des assureurs.

Certains estiment que le dispositif est trop favorable aux locataires et on a évoqué très largement l'« aléa moral » – tout le monde sait ce que cela veut dire ! – : il n'en est rien. Je vous proposerai, d'ailleurs, au cours de la discussion, un amendement qui permettra à l'agence de la GUL de recourir au Trésor public pour récupérer les impayés de loyer. Je sais, par expérience, que le taux de recouvrement par le Trésor public est bien supérieur à celui qui existe aujourd'hui en matière d'impayés de loyer.

Le troisième volet de ce titre porte sur la réforme de la loi du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dite « loi Hoguet ».

Ces dispositions renforcent la formation, la déontologie et le contrôle des professions de l'immobilier. Les auditions que nous avons menées m'ont confirmé que nombre d'entre elles étaient attendues par les professionnels, comme la création d'un Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières chargé de représenter les professionnels, qui sera consulté par les pouvoirs publics ou les commissions régionales de contrôle, organes disciplinaires ayant pour mission de sanctionner les manquements aux règles de déontologie.

Le quatrième volet porte sur la prévention des expulsions. Le projet de loi améliore les mécanismes existants afin de traiter les impayés le plus en amont possible et de coordonner les actions de prévention.

Les locataires seront informés très précisément de leurs droits et les différents acteurs – huissiers, préfets, commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, les CCAPEX, fonds de solidarité pour le logement, le FSL – devront communiquer entre eux de façon systématique pour apporter des solutions précoces et adaptées. La commission a amélioré la précision des dispositifs proposés, l'Assemblée nationale ayant, quant à elle, principalement introduit une possibilité d'élargissement de la trêve hivernale en fonction du climat sur décision du préfet de région.

Le cinquième volet vise à faciliter les parcours de l'hébergement au logement. Il donne une base législative, et en même temps une reconnaissance, aux services intégrés d'accueil et d'orientation qui ne relevaient jusqu'à présent que de la circulaire. Il vise surtout à rationaliser ce dispositif essentiel et à renforcer le pilotage de l'État.

Il renforce également l'articulation entre logement et hébergement, ainsi que la gouvernance des mécanismes au niveau régional : la compétence du comité régional de l'habitat est étendue aux politiques de l'hébergement ; les plans départementaux consacrés aux personnes sans domicile et les plans départementaux relatifs aux personnes défavorisées sont – enfin ! – fusionnés ; les règles de fonctionnement des FSL sont précisées, en particulier pour favoriser non seulement le maintien dans le logement mais aussi les solutions de relogement qui nécessitent un apurement préalable des dettes de certains ménages.

Ce volet du projet de loi comporte plusieurs sujets sensibles. Tout d'abord, il prévoit de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages relevant du droit au logement opposable, le DALO. La commission a choisi, sur cette question qui faisait débat, le pragmatisme entouré de garanties.

Ensuite, le projet de loi vise à simplifier les règles de domiciliation, ce qui soulève la question des limites de ce mécanisme et de la logistique de la domiciliation, car nos centres communaux d'action sociale, les CCAS, pourraient voir leur charge de travail augmenter.

Enfin, la commission a proposé, sur mon initiative, la prolongation et l'encadrement de l'expérimentation permettant l'occupation de locaux vacants par des résidents temporaires, qui correspond à des besoins spécifiques bien réels.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Claude Dilain, rapporteur. Le dernier volet de ce titre porte sur l'habitat participatif. C'est un sujet qui, pour l'instant, ne concerne que plusieurs centaines de logements en France, contre des centaines de milliers dans les pays du nord de l'Europe. C'est dire les marges de progression de cette « troisième voie » du logement, ce qui justifie que le législateur en perfectionne l'encadrement juridique.

Le projet de loi crée deux formes de sociétés d'habitat participatif : les coopératives d'habitants et les sociétés d'auto-promotion. Ces dernières ont non seulement pour objet d'attribuer à leurs associés personnes physiques la jouissance d'un logement, mais également de leur en attribuer la propriété. Sur cette question, la commission a notamment précisé l'encadrement de la valorisation des parts sociales, jugeant raisonnable de retenir l'idée de non-spéculation en choisissant comme base de référence l'évolution des loyers.

J'en viens au titre II du projet de loi qui porte sur la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées.

Les articles 23 à 40 portent sur les copropriétés. Vous ne serez pas étonné que je sois, à titre personnel, particulièrement attaché à cette partie du texte. Vous avez pu vous rendre compte sur le terrain, madame la ministre, que ces dispositions étaient très attendues et très consensuelles : elles s'inspirent des propositions formulées dans le rapport de notre ancien collègue, et ami en ce qui me concerne, Dominique Braye et de celles que j'avais formulées en tant que parlementaire en mission en avril dernier.

Les principales dispositions sont les suivantes : la création d'un registre des syndicats de copropriétaires, ce qui devrait permettre de sortir du « brouillard » actuel : il n'y a en effet quasiment aucune donnée relative au parc des copropriétés ; le renforcement des informations fournies dans les annonces immobilières et à la vente d'un lot de copropriété, afin que les acquéreurs sachent vraiment ce qu'ils envisagent d'acheter ; l'obligation du compte séparé pour le syndicat de copropriétaires, applicable à l'ensemble des copropriétés ; l'interdiction pour un copropriétaire en impayé de charges d'acquiescer un autre lot dans la même copropriété, disposition que je réclamais depuis longtemps à cor et à cri et que je vous remercie à titre personnel, madame la ministre, d'avoir introduite dans votre projet de loi, car c'est une arme essentielle contre les « marchands de sommeil » ; la réforme et le renforcement de l'efficacité des procédures prévues pour redresser les copropriétés dégradées, à savoir la procédure du mandataire *ad hoc*, la procédure d'administration provisoire ou encore la procédure d'état de carence ; enfin – et je ne suis pas exhaustif –, la

création des opérations de requalification des copropriétés dégradées et des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national lorsque leur complexité ou l'importance des financements nécessaires ne permettent pas qu'elles puissent être réalisées par les collectivités territoriales.

Ces dispositions nouvelles permettront à un certain nombre de collectivités territoriales d'intervenir efficacement sur des copropriétés à l'agonie.

Je souhaite insister sur une disposition importante introduite par l'Assemblée nationale et proposée dans le rapport Braye : le fonds de prévoyance, qui constitue une assurance contre la dégradation des copropriétés. Les députés ont proposé l'application d'un tel fonds aux seules copropriétés de plus de 50 lots non couvertes par la garantie décennale, soit 36 000 copropriétés seulement sur les plus de 700 000 existantes. La commission a souhaité abaisser ce seuil à 10 lots.

Pour ce qui concerne cette partie, la commission a également adopté, sur mon initiative, un amendement important visant à imposer aux copropriétaires, qu'ils soient bailleurs ou occupants, de disposer d'une assurance, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. En effet, plus de 50 % des copropriétaires non occupants n'ont pas d'assurance pour les risques dont ils doivent répondre en tant que propriétaires. Cette situation peut mettre en difficulté certaines copropriétés dont l'assurance doit se substituer à celle du copropriétaire concerné.

L'autre volet de ce titre porte sur les outils de lutte contre l'habitat indigne.

Il s'agit, là encore, d'un sujet essentiel sur lequel nous devons nous mobiliser. La persistance d'un habitat indigne rentabilisé sans scrupule par des marchands de sommeil est une réalité de plus en plus préoccupante dans les « zones tendues », où l'offre de logement est cruellement insuffisante.

Afin de combattre ce phénomène, l'article 41 prévoit des mesures d'unification des polices spéciales en matière d'habitat au bénéfice des présidents d'EPCI. Cela n'épuise pas le sujet de l'extrême complexité des procédures entre elles, concernant tant l'insalubrité que le péril, ou encore la sécurité des équipements communs dans les immeubles collectifs d'habitation. La commission a sécurisé, sur mon initiative, ce transfert, tout en préservant, bien entendu, la liberté de choix des maires ; nous n'aurons donc pas de débat sur ce point.

S'agissant de la lutte contre les marchands de sommeil, les articles 42 et 43 *bis* C instaurent des peines complémentaires à la condamnation pénale, interdisant l'achat d'un bien immobilier à usage d'habitation pendant cinq ans ou confisquant l'usufruit du bien ayant servi à commettre l'infraction.

L'article 46 entend contraindre les marchands de sommeil à réaliser des travaux pour faire cesser l'indécence en autorisant les caisses d'allocations familiales à ne pas verser les allocations logement, le locataire ne versant que le loyer résiduel.

L'Assemblée nationale a également introduit les articles 46 *sexies* A, 46 *septies* et 46 *octies*, qui permettent l'instauration d'un zonage dans lequel sont soumis à autorisation préalable du maire ou du président de l'EPCI les travaux entraînant la division d'un logement existant en plusieurs locaux d'habitation, ainsi que la mise en location d'un logement, ou encore un régime de déclaration de mise en location.

La commission des affaires économiques a supprimé, sur mon initiative, l'autorisation préalable de mise en location car, bien que nous partagions l'objectif poursuivi, le dispositif proposé soulève trop de difficultés tant juridiques que pratiques et il pourrait affaiblir la protection des locataires. Nous reviendrons sur cette question difficile au cours de nos débats.

J'en ai donc fini, monsieur le président, mes chers collègues, avec la présentation des deux titres dont j'ai la charge.

Comme je l'indiquais, ces deux titres sont très riches et comportent des dispositions très variées, chacune traduisant le souci de préserver l'équilibre que j'évoquais précédemment.

Nombre d'amendements ont été déposés. Madame la ministre, je souhaite que le débat parlementaire enrichisse ce projet de loi en maintenant un juste équilibre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – MM. Michel Le Scouarnec, Christian Favier, Ronan Dantec et Robert Tropeano applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Bérit-Débat, rapporteur.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur de la commission des affaires économiques. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la commission des affaires économiques m'a désigné pour être le rapporteur sur les titres III et IV du présent projet de loi.

Je ne reviendrai pas sur les principales dispositions de cette partie du texte, car Mme la ministre en a déjà fait une présentation très claire. Mon rôle est plutôt, ici, de rappeler et d'expliquer le travail réalisé en commission.

Concernant le titre III, qui vise à « améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement », la commission a peu modifié la version du texte issue des travaux de nos collègues députés.

Nous avons estimé que le nouveau dispositif de gestion partagée de la demande de logement social allait dans le bon sens. Toutefois, nous avons choisi de confier la gestion du système national d'enregistrement des demandes de logement social non pas à l'Agence nationale pour l'information sur le logement, l'ANIL, comme cela était prévu initialement, mais à un groupement d'intérêt public associant l'État, les bailleurs et les réservataires. Il s'agit de disposer d'un véritable instrument dédié et professionnalisé pour une tâche aussi délicate.

Nous avons aussi proposé que les communes soient associées en amont, dès la phase de préparation du plan partenarial de gestion de la demande de logement social, et que les bailleurs soient également partie prenante de l'élaboration du plan, car seule la mobilisation de tous permettra d'améliorer le traitement des demandes.

Sur l'initiative de notre collègue Marie-Noëlle Lienemann, dont je salue le travail sur ce texte,...

M. Didier Guillaume. Quel talent !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. ... nous avons adopté toute une série d'amendements visant à répondre à des problèmes pratiques concrets.

Ainsi, nous avons ouvert la possibilité d'expérimenter en zone détendue la dématérialisation des réunions des commissions d'attribution, afin de répondre plus vite à la demande.

Nous avons aussi supprimé le plafonnement par rapport à la surface du supplément de loyer de solidarité, plafonnement qui ne fait que favoriser le maintien dans le logement social des plus fortunés.

Nous avons également permis la prolongation des effets du bail locatif après la fin d'un bail à construction ou bail emphytéotique, afin que les locataires ne se retrouvent pas, du jour au lendemain, occupants sans titre de leur logement.

Enfin, sur l'initiative conjointe de Mmes Blandin, Létard et Lienemann, nous avons cherché à neutraliser les effets de la transformation du statut de la SOGINORPA, bailleur social du Nord-Pas-de-Calais issu de l'histoire minière de cette région, une transformation décidée dans la loi de janvier 2013 et qui avait donné lieu à des débats dans cet hémicycle.

Le nouveau dispositif unifié de contrôle des acteurs du logement social sous l'égide de l'Agence nationale de contrôle du logement social, l'ANCOLS, a été pour l'essentiel validé par la commission des affaires économiques du Sénat. Une telle réforme était attendue, et elle a été peu retouchée. Nous avons simplement veillé à bien séparer la mission de contrôle de la mission d'évaluation de l'ANCOLS, et prévu une procédure de publicité et de publication des remarques des organismes contrôlés ou évalués, comme cela existe pour les rapports de la Cour des comptes.

Le projet de loi prévoyait d'étendre et de sécuriser au regard du droit européen les missions des bailleurs sociaux. Nous sommes allés le plus loin possible dans ce sens. En effet, le régime fiscal et les aides publiques ne peuvent bénéficier aux bailleurs sociaux qu'en regard au service d'intérêt économique général qu'ils rendent. Nous ne devons pas donner à la Commission européenne d'arguments pour remettre en cause ce régime spécial du logement social, au moment où les professionnels de l'immobilier le contestent devant elle. Pour autant, nous avons estimé pouvoir permettre expressément aux organismes d'HLM d'exercer les missions de syndic solidaire ou encore de prendre des initiatives communes pour mieux remplir leurs missions.

Nous avons été amenés à débattre de deux choix politiques importants contenus dans le titre III de ce projet de loi.

Le premier sujet concerne les sociétés d'économie mixte, ou SEM, de construction et de gestion de logement social. Le projet de loi les soumet à agrément, comme les organismes d'HLM. Ce point est contesté par les SEM et de nombreux élus. Or, dans le même temps, les SEM réclament les mêmes droits que les organismes d'HLM. Nous les leur accordons, en leur permettant, par exemple, de se voir attribuer le *boni* de liquidation d'un office public de l'habitat dissout et de bénéficier de droits d'enregistrement réduits lorsqu'elles rachètent des logements sociaux à d'autres bailleurs.

Cependant, on ne peut à la fois aligner les droits des SEM sur ceux des organismes d'HLM et supprimer leur agrément. Dans un souci de simplification, mes chers collègues, je vous proposerai lors de la discussion des articles un amendement qui, tout en maintenant le principe de l'agrément, prévoira que la signature d'une convention d'utilité sociale vaudra agrément pour les SEM.

Le second sujet sur lequel nous avons débattu est celui du rattachement des offices publics de l'habitat aux intercommunalités. Il ne semble plus possible de faire reposer le logement social sur des petits opérateurs municipaux. L'intercommunalité est l'échelon pertinent en matière de mise en œuvre de la politique du logement, même s'il faut veiller à

maintenir un lien étroit avec les maires. Notons au demeurant que les maires gardent leur représentant dans les commissions d'attribution de logements sociaux.

Enfin, nous avons pris quelques initiatives, comme celle de faciliter l'usufruit locatif social, montage original qui permet aux bailleurs sociaux de ne pas avoir à supporter l'intégralité de la charge d'une opération, autorisant à construire plus avec moins de capitaux.

Nous avons également jeté les bases juridiques nécessaires pour faire fonctionner le dispositif de mutualisation entre organismes d'HLM sur lequel le mouvement HLM et l'État se sont accordés dans le pacte d'objectifs et de moyens signé le 8 juillet 2013.

Bref, si nous n'avons pas bouleversé les grands équilibres du titre III, j'estime que nous avons, dans un esprit pragmatique, perfectionné les dispositifs proposés et apporté quelques compléments indispensables pour améliorer la lisibilité et l'efficacité de la politique du logement.

J'en viens au titre IV du projet de loi, consacré à la réforme des documents de planification urbanistique et à celle des outils d'aménagement opérationnel.

Le sujet qui a donné lieu aux discussions les plus passionnées est évidemment celui du transfert automatique de la compétence « PLU » aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

M. Jean-Jacques Mirassou. Eh oui !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. Le PLU intercommunal présente de véritables avantages ; de nombreuses intercommunalités l'ont compris et mis en application depuis déjà quelques années. Dans la France d'aujourd'hui, il constitue le niveau d'organisation de l'espace le plus pertinent et le plus efficace, parce qu'il permet de rassembler la capacité d'ingénierie indispensable à la réalisation d'un PLU de qualité. En outre, même dans les communes rurales, la vie des habitants est désormais organisée à une échelle qui dépasse largement les frontières de la commune.

J'ajoute qu'à mon sens le PLU intercommunal ne dépouille pas les communes de leur compétence en matière d'urbanisme. Au contraire ! Pour les 13 000 communes dont il a été question tout à l'heure, surtout des communes rurales, qui ne sont couvertes par aucun document et sont soumises de plein droit au règlement national d'urbanisme, le transfert de compétences est la reconquête à l'échelon intercommunal d'une compétence perdue *de facto* à l'échelon communal.

En tant que rapporteur de la commission des affaires économiques, j'ai résolument pris en compte les interrogations, voire l'opposition que cette mesure a pu susciter. Tout mon travail a en effet reposé sur un constat initial : le texte issu des débats à l'Assemblée nationale ne pouvait être voté en l'état au Sénat, et ce même si les députés avaient apporté au texte initial des aménagements pertinents.

M. Martial Bourquin. Bravo !

M. Yannick Vaugrenard. Exactement !

M. Roland Courteau. Vous avez raison !

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Très bien !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. Je me réjouis de votre soutien, mes chers collègues ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

Le problème à résoudre n'était pas simple : conserver le principe d'un transfert automatique de la compétence PLU sans renoncer à celui de la libre détermination communale. La solution que j'ai proposée à la commission tient en trois points.

Premièrement, le transfert de la compétence PLU est repoussé de trois ans après la publication de la loi, ce qui laisse aux intercommunalités – communautés de communes et communautés d'agglomération – et aux équipes municipales le temps de se mettre en place.

Deuxièmement, et surtout, est institué un mécanisme de minorité de blocage.

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

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. Le transfert de compétence aura lieu, sauf si un quart des communes représentant 10 % de la population s'y oppose. Cette disposition redonne aux communes un pouvoir de décision très fort, voire plus fort qu'avant.

Troisièmement, est prévue une clause de revoyure. Si une minorité suffisante de communes s'est opposée au transfert, le conseil communautaire est tenu de délibérer de nouveau sur la question lors de son renouvellement. Les communes membres se prononcent alors selon le même mécanisme de minorité de blocage.

Cette proposition, que vous avez soutenue, madame la ministre,...

M. Jean-Jacques Mirassou. Elle a bien fait !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. ... et je vous en remercie, a été largement adoptée par la commission des affaires économiques. Elle a permis de rallier de nombreux sénateurs et sénatrices qui étaient opposés à l'origine au transfert du PLU aux intercommunalités. Elle figure désormais dans le texte et, si nous voulons qu'elle y reste, il nous faudra tenir compte de la réalité institutionnelle.

Cette réalité est la suivante : l'Assemblée nationale a voté, et largement, le transfert automatique de la compétence PLU ; en cas de désaccord entre les deux assemblées, c'est elle qui aura le dernier mot dans la navette parlementaire. Dans la perspective de la discussion des amendements, j'attire donc votre attention sur un point, mes chers collègues : entre les aménagements réalisés à l'Assemblée nationale et les avancées obtenues par la commission des affaires économiques, nous avons à mon sens atteint un point d'équilibre. Tous les amendements qui tendent à donner encore un peu plus de pouvoir aux communes sont intéressants lorsqu'on les considère isolément. Cependant, mis bout à bout et ajoutés aux modifications déjà intervenues, ils dessinent un dispositif potentiellement moins favorable à l'intercommunalité que le droit actuel. À trop demander, mes chers collègues, prenons garde de perdre ce qui a été acquis.

M. Roland Courteau. Eh oui !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. Notre pouvoir et notre responsabilité, en tant que sénateurs, est donc d'infléchir la direction du texte, pas de défendre un projet alternatif. Nous pourrions dire « non » en supprimant l'article 63...

M. François Calvet. Ah !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. ... et en rester au droit actuel, mais, dans ce cas, la réforme du PLU se ferait sans le Sénat et le texte qui sortirait du Parlement serait plus éloigné de ce que nous aurions les uns et les autres souhaité.

M. Jean-Jacques Mirassou. Voilà !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. Madame la ministre, j'en appelle, et l'ensemble du Sénat avec moi, à votre soutien pour défendre les avancées obtenues par le Sénat dans la suite de la navette parlementaire.

M. Martial Bourquin. Très bien !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. Je n'en dis pas plus sur cette question pour en venir à d'autres thèmes importants.

S'agissant des établissements publics fonciers, les EPF, la commission a entendu garantir la cohérence des périmètres entre EPF d'État et EPF locaux, en soumettant toute superposition à l'accord des collectivités concernées. Toutefois, nous aurons l'occasion de faire évoluer cette disposition lors de la discussion des articles, en examinant une proposition d'accord pour la création d'EPF d'État acquis à la majorité des deux tiers de l'assemblée générale des EPF locaux concernés par la superposition.

La commission s'est également employée à sécuriser les innovations introduites par les députés en première lecture sur l'exercice du droit de préemption, en remplaçant clairement les cessions de parts de SCI dans le champ d'application du droit de préemption.

Enfin, concernant la question de l'urbanisme commercial, l'attente du Sénat est très forte. Or la réforme a été introduite dans le projet de loi par petits bouts, par voie d'amendements, sans visibilité d'ensemble. Par ailleurs, les dispositions introduites ne sont pas satisfaisantes : trop proches du droit existant – est ainsi prévu le maintien d'une double autorisation, celle de la commission départementale d'aménagement commercial et le permis de construire –,...

M. René Vandierendonck, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. Oui !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. ... elles manquent d'ambition et, de surcroît, posent de lourds problèmes juridiques.

M. René Vandierendonck, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. Très bien !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. Bref, les conditions dans lesquelles le Sénat abordait cette réforme étaient mauvaises.

J'ai donc décidé, en accord avec la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, de supprimer les dispositions introduites par l'Assemblée nationale sur l'urbanisme commercial. Ainsi pourrions-nous, au cours de la navette, réintroduire le sujet et l'aborder de manière plus cohérente et plus sereine.

M. François Calvet. Très bien !

M. Claude Bérit-Débat, *rapporteur*. Surtout, nous pourrions l'introduire très fortement dans le projet de loi que nous soumettra Mme Pinel.

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, telles sont les principales modifications apportées à ce texte par la commission des affaires économiques. Je dirai maintenant quelques mots sur un autre thème important que les débats en séance publique permettront sans doute de faire avancer, celui des constructions en zone rurale.

De très nombreux amendements portent en effet sur cette question. Dans ce domaine, deux impératifs doivent être conciliés. Il s'agit en premier lieu, et c'est l'un des axes principaux du projet de loi, d'inciter à une consommation plus économe de l'espace, ce qui passe par une densification

des zones déjà urbanisées et par une protection accrue des zones agricoles, naturelles et forestières. Il s'agit en second lieu, ce qui est tout aussi important, de ne pas mettre sous cloche les territoires ruraux. Il faut donc trouver des solutions pragmatiques pour faire coexister des utilisations de l'espace parfois antagonistes : d'un côté, développer ou préserver le potentiel agricole, de l'autre, maintenir ou attirer la population et le tourisme, le tout en protégeant les espaces naturels et les paysages. Les équilibres ne sont pas simples à trouver !

Je proposerai, au nom de la commission des affaires économiques, plusieurs amendements importants pour répondre aux attentes des communes rurales, notamment en zone de montagne : dérogation à la règle de constructibilité limitée, possibilité de changement de destination et d'extension limitée dans les zones agricoles de PLU, réforme du dispositif des transferts de droits à construire en cohérence avec la suppression des coefficients d'occupation des sols.

Madame la ministre, je ne saurais conclure cette intervention sans vous remercier de la qualité de votre travail, de votre écoute et de votre soutien – j'y tiens ! –, notamment sur les modifications apportées à l'article 63 sur le PLUI.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Mirassou. Très bien !

M. Claude Bérít-Débat, rapporteur. Je compte sur vous pour expliquer et pour défendre ce texte de compromis à l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur plusieurs travées du groupe socialiste. – M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.*)

Aussi, mes chers collègues, compte tenu des nombreuses avancées apportées au texte lors des travaux en commission et de celles que permettront, j'en suis sûr, nos débats en séance, je vous appelle avec enthousiasme à voter le texte ainsi amendé. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur plusieurs travées du groupe CRC. – MM. Joël Labbé, Ronan Dantec et Pierre-Yves Collombat applaudissent également.*)

(*M. Didier Guillaume remplace M. Jean-Pierre Bel au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER GUILLAUME vice-président

M. le président. La parole est à Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis.

Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame la ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, la commission des affaires sociales s'est saisie pour avis des dispositions de ce projet de loi relatives à la prévention des expulsions, à l'hébergement et à l'accès au logement.

Ces mesures, il faut s'en féliciter, s'inscrivent pleinement dans la continuité du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier dernier. Le Gouvernement s'est fixé des objectifs clairs et ambitieux en matière de solidarité : ce texte nous en fournit aujourd'hui la traduction concrète.

L'enjeu est de taille. Accéder à un logement décent et indépendant, pouvoir s'y maintenir durablement, constitue un droit fondamental qui conditionne l'exercice de beaucoup

d'autres, qu'il s'agisse du respect de la vie privée et familiale, du droit à l'emploi ou du droit à la santé. Il est ainsi la condition première d'une intégration sociale réussie.

Pourtant, l'application du droit au logement demeure encore trop souvent imparfaite. Selon la Fondation Abbé Pierre, 3,6 millions de personnes sont en France confrontées à une situation de mal-logement, et 150 000 d'entre elles vivent tout simplement dans la rue ou sont accueillies dans des structures d'hébergement. Les excès du marché de l'immobilier renforcent la situation de fragilité économique et sociale que subissent un nombre croissant de ménages depuis plusieurs années. Au lieu d'être un facteur d'insertion, le logement devient alors source d'exclusion et de repli sur soi.

Nous le savons, les efforts de construction n'ont pas été à la hauteur des besoins au cours des dernières années, et ils sont restés trop peu centrés sur les logements les plus accessibles financièrement. De son côté, le parc d'hébergement ne parvient pas à absorber une demande qui ne cesse d'augmenter, rendant difficile le respect des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil, pourtant inscrits dans la loi. La stratégie de refondation engagée en 2009, dont on ne peut que partager l'objectif visant à faire de l'insertion durable dans le logement la priorité, est insuffisamment appliquée : le nombre de logements adaptés demeure insuffisant et la gestion des places d'hébergement reste encore largement gouvernée par l'urgence et la saisonnalité.

Répondre à ces enjeux implique bien évidemment de renforcer les moyens alloués à la construction de logements sociaux et très sociaux ainsi qu'à l'ouverture de places d'hébergement et de logement accompagnés. Le Gouvernement a pris des engagements clairs en la matière.

Parallèlement, le projet de loi ALUR fixe un cadre global et cohérent pour une meilleure articulation des politiques du logement et de l'hébergement, ce dont notre commission des affaires sociales s'est félicitée.

Les dispositions dont cette dernière s'est saisie s'articulent à notre sens autour de trois axes forts.

Elles permettent, en premier lieu, d'anticiper le plus en amont possible les situations de rupture susceptibles de conduire à la mise à la rue. Je pense en particulier à l'affirmation du rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, les CCAPEX, ainsi qu'au renforcement de leur articulation avec les autres acteurs que sont notamment les préfets, les organismes payeurs des aides au logement ou les fonds de solidarité pour le logement.

En deuxième lieu, ces dispositions contribuent à assurer une plus grande fluidité des parcours de l'hébergement vers le logement et renforcent l'effectivité du droit au logement opposable, en limitant les risques de rupture. Je pense en particulier aux services intégrés d'accueil et d'orientation, les SIAO, dont le projet de loi accroît la légitimité afin de leur permettre d'assurer pleinement leur rôle de plateforme d'orientation et d'observation au niveau de chaque département. Il me semble à ce titre que nous devons être particulièrement attentifs aux moyens dont disposeront ces services pour remplir leur mission d'observation sociale. Être en mesure d'établir une vision partagée de la demande et de l'offre disponible sur un territoire constitue en effet la condi-

tion première du bon fonctionnement du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ainsi que de son évaluation.

Enfin, en troisième lieu, ce texte est particulièrement protecteur des droits des personnes.

La participation, qui ne s'applique pour le moment que dans les établissements et les services sociaux et médico-sociaux, est consacrée pour l'ensemble des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement. Il s'agit là d'une avancée dont les expériences du huitième collège, mis en place depuis janvier dernier auprès du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ou du Comité consultatif des personnes accueillies, laissent présager qu'elle aura des retombées particulièrement positives.

Les simplifications apportées à la procédure de domiciliation des personnes sans domicile stable pour les étrangers non communautaires en situation irrégulière ainsi que l'extension de son champ à l'exercice des droits civils constituent également un progrès important.

Si la commission des affaires sociales se félicite de ces dispositions, elle a souhaité aller plus loin sur certains points en adoptant onze amendements, dont la plupart ont été repris par la commission des affaires économiques pour être intégrés au texte que nous examinons aujourd'hui. Je n'en citerai que les principaux.

Nous avons tout d'abord voulu affirmer, en ce qui concerne le droit à l'hébergement opposable, que les solutions d'accueil proposées à la suite de la décision de la commission de médiation doivent présenter un caractère de stabilité. Parce qu'il est une étape vers l'accès à un logement autonome, l'hébergement doit en effet présenter des conditions de stabilité suffisantes pour assurer la mise en place d'un accompagnement adapté. C'est d'ailleurs ce qu'affirme la jurisprudence du Conseil d'État, et il était nécessaire de l'inscrire dans la loi.

Nous avons par ailleurs tenu à clarifier la rédaction du principe d'inconditionnalité de l'accueil en matière d'hébergement d'urgence, qui a été consacré en 2009 lors de l'examen de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Je doute très fortement que le législateur ait eu dans l'idée d'exiger le cumul de difficultés médicales, psychiques et sociales pour ouvrir aux personnes sans abri le droit à un hébergement d'urgence. La rédaction actuelle de l'article concerné du code de l'action sociale et des familles pouvait cependant ouvrir la voie à des interprétations restrictives. Il était donc nécessaire de supprimer toute ambiguïté.

Nous avons également souhaité renforcer les dispositions relatives à la procédure de domiciliation en étendant aux étrangers non communautaires en situation irrégulière la possibilité de se domicilier pour l'exercice de leurs droits civils. Rien ne leur interdit en effet d'exercer les droits qui sont attachés à leur personne, au premier titre desquels figure celui de se marier. Cela ne leur est cependant possible que quand elles sont en mesure de déclarer une adresse. Il aurait donc été injuste de laisser subsister une situation d'inégalité entre les étrangers non communautaires en situation irrégulière qui ont la possibilité de déclarer une adresse et ceux qui n'ont pas de domicile stable. C'est à cela que nous avons voulu remédier.

Sur quelques points, nos positions n'ont pas été entièrement retenues par la commission des affaires économiques, et il y a eu débat, comme Claude Dilain l'a souligné.

Je pense en particulier à l'ouverture du bail glissant aux ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable. Aux yeux de la commission des affaires sociales, cette ouverture pose une difficulté de principe. En les intégrant dans un dispositif de sous-location, elle crée en effet une nouvelle forme de mise à l'épreuve pour des ménages dont la capacité à accéder à un logement a pourtant été reconnue par une commission de médiation. Ce faisant, elle risque de contribuer à la stigmatisation de personnes qui ont généralement connu un parcours long et difficile pour faire reconnaître leur droit au logement.

Il nous aurait par conséquent semblé préférable de n'ouvrir le bail glissant qu'aux seuls ménages reconnus prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable. Sur l'initiative du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a davantage encadré ce dispositif, afin que le bail glissant ne constitue qu'une option parmi d'autres, et non une solution de facilité pour le relogement des prioritaires DALO. Nous serons donc particulièrement vigilants à sa mise en œuvre et espérons que les garanties apportées par le projet de loi au bail glissant dans son ensemble contribueront à en sécuriser les conditions de sortie.

Je suis par ailleurs sensible à la nécessité d'explorer toutes les pistes possibles pour assurer le relogement des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO. La loi a en effet posé un principe fort dont l'application ne peut être pleinement effective qu'à la condition d'une mobilisation renforcée de l'ensemble des acteurs concernés, notamment des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales.

Nous souhaitons également susciter une réflexion sur le logement accompagné pour les personnes en grande précarité, en demandant au Gouvernement un rapport sur le sujet. Si je peux comprendre la position de principe de la commission des affaires économiques vis-à-vis des demandes de rapport, j'aimerais toutefois insister sur cet enjeu que constitue la prise en charge de personnes pour qui l'accès à un logement autonome est rendu difficile par un cumul de difficultés qui va souvent bien au-delà des seuls enjeux financiers, et qui sont aujourd'hui, de fait, logées de façon extrêmement précaire. Des expériences nombreuses sont menées sur nos territoires et je sais que le Gouvernement tient à les encourager, notamment grâce à l'appel à projets qu'il a lancé au mois d'avril dernier pour les femmes victimes de violences, les personnes souffrant de troubles psychiques, les jeunes en errance et les sortants de prison.

Je souhaiterais ici vous faire part de ma conviction qu'il est possible de développer des solutions innovantes pour que chacun, y compris parmi les plus fragiles, puisse avoir un toit et, lorsqu'il le souhaite, disposer de l'accompagnement dont il a besoin. De telles solutions ne requièrent pas nécessairement un accompagnement financier démesuré de la part de la puissance publique. Elles peuvent en effet très largement s'appuyer sur le secteur associatif et sur celui de l'économie sociale et solidaire, à la condition de pouvoir s'inscrire dans un cadre juridique sécurisant, propre à encourager la richesse et la diversité des initiatives locales.

Je terminerai en insistant sur l'importance de l'accompagnement, principalement social, dont doivent pouvoir bénéficier les personnes, que ce soit lors de l'entrée dans un dispositif d'hébergement ou pour assurer leur insertion

durable dans le logement. Il est essentiel que les professionnels, notamment associatifs, et plus largement l'ensemble des réseaux d'initiative sociale et solidaire, se sentent encouragés dans leurs actions, qu'ils aient les moyens de mieux se coordonner pour proposer, sur la base d'évaluations sociales partagées, des solutions d'accompagnement individualisées pleinement adaptées aux besoins des personnes.

Les diagnostics territoriaux qui sont réalisés dans les départements devraient être l'occasion de dresser un état des lieux de l'offre existante en matière d'accompagnement social pour servir de base à l'évolution des pratiques et à l'intégration d'objectifs ambitieux en la matière dans les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

Les articles du projet de loi ALUR sur lesquels s'est penchée notre commission des affaires sociales constituent une étape importante dans la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

L'ensemble des acteurs, en particulier associatifs, que j'ai pu auditionner sur le sujet ont salué les avancées contenues dans ces dispositions. Elles sont porteuses d'espoir. Mais pour que cet espoir demeure, il conviendra de l'alimenter dans les années à venir, malgré le contexte budgétaire difficile dont nous avons tous conscience. Le logement ne doit plus être un facteur d'exclusion et de creusement des inégalités, mais bien la porte d'entrée vers une intégration sociale réussie pour tous. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et sur plusieurs travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission des affaires économiques, madame, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de la majeure partie des articles du titre IV du projet de loi ALUR, portant sur la modernisation des documents de planification et d'urbanisme.

En effet, la rénovation des règles d'urbanisme et de planification stratégique est un levier essentiel dans la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain. Il s'agit là d'une préoccupation constante de notre commission, qui est compétente en matière d'aménagement du territoire comme d'environnement.

Les règles d'urbanisme ont un rôle à jouer pour faire évoluer l'aménagement de l'espace dans notre pays, pour adapter nos territoires à la transition écologique, pour préparer en amont l'adaptation au changement climatique, par exemple dans les zones inondables ou les zones littorales.

Après avoir examiné attentivement les dispositions du titre IV et procédé à un certain nombre d'auditions, j'ai été amené à proposer quatre séries d'amendements à la commission du développement durable. Néanmoins, la commission s'étant déclarée, dans sa majorité, opposée à ce projet de loi, elle a par principe rejeté la plupart des amendements que je lui ai présentés. (*M. Gérard Longuet s'exclame.*)

La première série d'amendements prévoyait plusieurs améliorations à l'article 58 relatif aux schémas de cohérence territoriale, les SCOT. Je me félicite que certains de ces

aménagements figurent dans le texte adopté par la commission des affaires économiques. Il s'agit, notamment, du délai de mise en compatibilité des PLU avec le SCOT, qui ne devra être pris en compte qu'à partir du moment où celui-ci devient exécutoire. Il s'agit aussi de limiter dans le temps la non-application du principe d'urbanisation limitée pour les communes quittant le périmètre d'un SCOT.

J'ai constaté également avec satisfaction que l'article introduit à l'Assemblée nationale sur les démarches d'inter-SCOT a été supprimé. J'avais moi-même défendu cette suppression devant la commission du développement durable. Un tel cadre juridique n'a pas lieu d'être ; il s'inscrit en contradiction flagrante avec l'esprit de ce projet de loi. Des démarches d'inter-SCOT sont déjà mises en œuvre de façon volontaire et spontanée sur de nombreux territoires, sans qu'il soit nécessaire de légiférer et d'introduire une couche de complexité supplémentaire. À ce rythme, on risquerait bientôt de parler « d'inter-inter-SCOT » et l'on n'en finit plus de cette dynamique infernale d'inflation législative.

La deuxième série d'amendements que j'avais défendus concernait le PLU intercommunal, pour lequel il m'était apparu nécessaire de trouver une solution de compromis sur l'obligation de transfert de compétence introduite à l'article 63. J'ai en effet l'intime conviction qu'à terme le passage à une élaboration intercommunale du PLU est incontournable. Toutefois, cette évolution ne doit pas s'effectuer sous la contrainte de l'automatisme. Il s'agit d'un mauvais signal envoyé aux maires qui peuvent alors légitimement se sentir découragés et démobilisés.

En outre, cette démarche est relativement précipitée, à peine deux ans après l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2, dont les mécanismes d'incitation n'ont pas encore eu le temps de produire tous leurs effets.

En accord avec le rapporteur de la commission des affaires économiques, j'ai donc proposé à la commission du développement durable l'introduction d'une minorité de blocage permettant d'empêcher ce transfert. Je n'ai pas été suivi par mes collègues, mais je me réjouis de retrouver, là encore, dans le texte adopté par la commission des affaires économiques, une solution similaire.

La troisième série d'amendements que j'ai présentée a connu un sort différent des précédentes. Elle a en effet été adoptée à l'unanimité par la commission du développement durable et renvoyée à la discussion en séance publique par la commission des affaires économiques, ce qui témoigne de son importance. Il s'agit de l'introduction de mesures complémentaires pour la gestion de l'urbanisme littoral.

Je précise que ces propositions, dont nous aurons à débattre dans l'hémicycle, sont issues des travaux de la mission d'information sur les difficultés d'application de la loi Littoral. Cette mission, actuellement en cours, est conduite par nos collègues spécialistes de la question, Odette Herviaux et Jean Bizet.

La première mesure proposée consiste à introduire un nouveau dispositif : la charte régionale d'aménagement. Il s'agit d'un outil permettant de préciser avec force prescriptive, au niveau régional, les modalités d'application de la loi Littoral. Il ne s'agit de rien de moins que d'un retour à l'esprit initial de cette loi, et de la mise en œuvre de documents qui auraient dû exister depuis près de trente ans.

En effet, la loi Littoral a été volontairement conçue de façon interprétative. Elle doit être déclinée localement pour prendre en compte la diversité des littoraux de notre pays. Or cela n'a jamais été fait. Les difficultés actuellement rencontrées, dans certains départements, par les élus des communes littorales découlent en grande partie de cette absence d'interprétation. Sans compter que cela a permis au juge de s'engouffrer dans la brèche, au point de se substituer totalement au législateur, par le biais d'une jurisprudence restrictive, élaborée au cas par cas et de façon souvent peu cohérente.

Quant aux gouvernements successifs, ils ont globalement toujours eu conscience du problème, mais ont aussi toujours soigneusement évité de s'en saisir, préférant procéder à coup de rustines et proposer un accompagnement, certes utile, mais rarement suffisant pour résoudre l'ensemble des problèmes. Il est donc temps aujourd'hui que le Parlement se ressaisisse de cette question, et le présent projet de loi constitue un véhicule législatif approprié.

Enfin, comme tous les membres de la mission d'information, je suis pleinement conscient de la sensibilité de la loi Littoral et de la nécessité de maintenir une protection ferme sur un littoral français soumis à de fortes pressions. C'est pourquoi les amendements que je vous propose prévoient de nombreux garde-fous, que je vous invite à examiner attentivement. En particulier, ils donnent au Conseil national de la mer et des littoraux un rôle d'arbitre dans l'élaboration de ces chartes régionales d'aménagement. Il s'agit autant de préserver une vision harmonieuse à l'échelle nationale que de régler des problèmes liés à l'articulation des chartes et aux recoupements avec d'autres documents d'urbanisme.

La seconde mesure proposée sur ce thème vise à permettre l'urbanisation dans les « dents creuses » des hameaux des zones rétro-littorales des communes littorales. Il est en effet peu compréhensible que l'on puisse construire des hameaux nouveaux, même intégrés à l'environnement, dans des communes littorales, alors qu'il est interdit de combler les « dents creuses » des hameaux existants. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces agricoles, on a déjà connu des dispositifs plus efficaces ! Ici encore, la possibilité d'urbanisation est encadrée par de très nombreux garde-fous, qui préviennent soigneusement toute dérive potentielle.

Ces amendements méritent que le Sénat y accorde de l'attention. Ils sont équilibrés, et n'ont en aucun cas pour but de porter atteinte à la protection du littoral français. Au contraire, ils visent avant tout à revenir à ce que la loi Littoral avait initialement prévu, conformément aux vœux de ses concepteurs. C'est la raison pour laquelle la commission du développement durable les a adoptés à l'unanimité.

Enfin, le quatrième thème sur lequel j'ai jugé opportun de reprendre un amendement à titre personnel, même s'il n'a pas été adopté par la commission du développement durable, est relatif au régime des sites et sols pollués.

En effet, à l'occasion des auditions que j'ai menées en tant que rapporteur pour avis, j'ai eu connaissance d'une réflexion conduite depuis quatre années par l'administration afin de donner davantage d'efficacité aux dispositifs existants d'information sur les sols pollués et de réhabilitation de ceux-ci. Cette réflexion a eu pour cadre le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, en liaison avec les associations représentatives des collectivités territoriales et les associations de défense de l'environnement.

Cette réforme s'inscrit pleinement dans les objectifs visés par ce projet de loi, car la réhabilitation des friches industrielles est l'une des clefs de la densification de l'habitat urbain que chacun appelle de ses vœux. Or, cette réhabilitation implique une maîtrise du risque de pollution des sols, et un traitement de ceux-ci lorsque la pollution est avérée.

L'amendement que je vous propose, portant article additionnel, crée, d'une part, des « zones de vigilance » pour les sites et sols pollués par des exploitations industrielles, afin d'améliorer l'information des acquéreurs et des aménageurs des terrains concernés.

Fondées sur les informations rendues publiques par l'État sur les 260 000 sites potentiellement pollués et jointes aux PLU, ces « zones de vigilance » seront plus aisément gérables par les collectivités locales, et par les notaires responsables de la sécurité des transactions, que les bases de données actuellement disponibles, qui sont certes exhaustives, mais insuffisamment sélectives. Elles permettront de cibler concrètement les quelque 8 000 sites identifiés comme réellement susceptibles de poser problème.

D'autre part, cet amendement simplifie les procédures de réhabilitation des sites et sols pollués visant à permettre leur changement d'usage, et clarifie les responsabilités des différents intervenants dans ce domaine.

Même si, pris par le temps, le Gouvernement n'a pas pu insérer ce dispositif dans le projet de loi initial, j'estime qu'il serait regrettable que le Parlement ne saisisse pas l'opportunité d'adopter, sans plus attendre, une réforme parvenue à maturité et consensuelle, qui sera de nature à faciliter la réutilisation des friches industrielles (*M. le rapporteur pour avis de la commission des lois marque son approbation.*) à d'autres fins, et d'abord au logement.

Voilà les améliorations, madame la ministre, mes chers collègues, que je vous suggère d'apporter au projet de loi.

La commission du développement durable a émis un avis défavorable à l'adoption de ce texte. Je porte cette position à votre connaissance afin de m'acquitter fidèlement de ma tâche de rapporteur pour avis. Mais il va sans dire que, à titre personnel, je suis tout à fait favorable au vote de ce texte par notre Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – MM. Michel Le Scouarnec, Joël Labbé et Raymond Vall applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, j'ai de la chance ! En effet, chaque fois que la commission des lois me confie un rapport pour avis, c'est sur un texte de Cécile Duflot. (*Sourires.*)

J'en veux pour preuve le dernier en date, c'était sur le projet de loi habitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour accélérer les projets de construction de logement, avec un projet d'ordonnance important qui relevait de la mission impossible : allait-on réussir à faire reculer l'inflation des recours dilatoires dans le domaine de l'urbanisme ?

Voyez le hasard : c'est justement la loi qui autorisera la ratification de cette ordonnance, si vous suivez ma proposition en ce sens, que l'on m'a très modestement chargé de rapporter pour avis, au nom de la commission des lois. J'y vois une prédestination.

Madame la ministre, je souhaiterais tout d'abord saluer votre courage, votre volonté et votre audace.

M. Jean-Claude Lenoir. Ce sont des vertus bien nécessaires !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Personne n'en parlera au cours des trois prochains jours, pourtant, par une nouvelle ordonnance prévue dans ce texte, vous tentez en effet une incroyable opération de simplification des règles d'urbanisme. Je rappelle, puisque vous m'y invitez, mon cher collègue (*Sourires.*), qu'à l'issue de la loi Grenelle 2 neuf cent soixante pages supplémentaires ont été ajoutées aux différents codes. Souvenons-nous-en et reconnaissons que cette mission de simplification qui va vous incomber par la présente loi n'est pas la moindre.

Nous parlons de cohérence d'ensemble. Comme notre rapporteur Claude Bérit-Débat, on serait tenté de se demander : « Comment faire autrement ? ».

Pourtant, mes chers collègues, restons attentifs à la cohérence entre les différentes lois que nous votons. À l'occasion de la discussion générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, Marylise Lebranchu a d'ores et déjà présenté la « bande-annonce » d'un texte sur les régions et les départements, prévu pour le début de l'année 2014 et dans lequel il sera notamment question du chef de filât « aménagement du territoire » de la région et de la portée du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. C'est important.

En effet, si l'on peut saluer la démarche de simplification et le réordonnement de la hiérarchie des normes opéré par le présent texte entre SCOT et plan local d'urbanisme, il ne faut pas négliger, dans un même souci de cohérence, l'articulation des démarches de planification territoriales avec l'échelle régionale. Comme le rapporteur Claude Bérit-Débat, j'insiste sur ce point.

Par ailleurs, nous allons aborder la question des magasins « drive », par hasard, au détour d'un article. Non ! Nous entendons que la cause de l'urbanisme commercial – parce que c'est une cause – soit traitée en tant que telle, globalement, dans un texte spécifique. Nous admettons que celui-ci soit porté par la ministre en charge de ces questions. Cependant, il devra présenter une cohérence articulée avec le présent texte.

Enfin, nous allons, en quelques phrases, évoquer des thématiques telles que l'avis donné par la CDCEA – la commission départementale de la consommation des espaces agricoles –, la préservation des terres agricoles, la lutte contre l'étalement urbain. Rappelons toutefois qu'un autre texte est en préparation, la future loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Elle rencontrera également un problème d'articulation avec celui qui nous occupe aujourd'hui.

Sous ces réserves, saluons la performance de ce texte. Seuls 20 % du territoire national étant couverts par un SCOT, il était plus que temps de chercher à donner une cohérence globale aux projets des territoires.

La commission des lois a salué l'équilibre trouvé dans ce texte. Je préfère parler d'équilibre que de « compromis », terme qui laisse penser que l'on aurait lâché quelque chose. (*M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques, opine.*)

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. Très bien !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. La commission des affaires économiques a effectivement trouvé un équilibre sur ce que je connais depuis 1973. En effet, le premier POS intercommunal de France est celui de Lille Métropole. Que ce soit avec Pierre Mauroy ou avec Martine Aubry, que j'essaie de seconder à Lille Métropole, nous avons toujours abordé la question de l'aménagement et de l'urbanisme avec les 85 maires de la même manière : celle de la coproduction.

Nous discutons de deux règles avec les maires. Vous avez, seuls, un droit d'initiative en matière de PLU ; vous avez, seuls, un droit de veto. Le droit d'initiative, cela veut dire que nous vous cofinçons, dès votre élection et quel que soit votre bord politique, une étude d'urbanisme, qui permet de traduire dans l'espace votre projection de l'urbanisme de demain dans la commune. Le droit veto, cela signifie que vous êtes seuls à pouvoir octroyer les autorisations de construire. (*M. François Grosdidier s'exclame.*) Monsieur, l'équilibre entre, d'une part, le souci de cohérence spatiale – et l'intercommunalité peut à juste titre revendiquer de constituer l'échelle territoriale pertinente – et, d'autre part, le droit d'initiative et le droit de veto du maire...

M. François Grosdidier. Il n'y a pas de droit de veto sur un permis de construire !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. ... peut-il être sauvegardé ? Eh bien, oui ! Cela se passe ainsi dans de très nombreux territoires.

En l'occurrence, la commission des affaires économiques, suivie par la commission des lois, nous propose de surcroît une minorité de blocage qui sécurise encore le processus. Je crois que cela va dans le bon sens.

J'en viens à la question du foncier. Je voudrais tout d'abord signaler que, pour nous préparer à ce débat,...

M. Jean-Claude Lenoir. À cette épreuve !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. ... MM. Philippe Dallier, François Pillet, Yvon Collin et moi-même avons élaboré un rapport d'information sur les outils fonciers à la disposition des élus locaux.

Le texte du Gouvernement, complété par la commission, va dans le sens de nos préconisations en matière d'articulation entre établissement public foncier d'État, intervenant plutôt à l'échelle régionale, et établissement public foncier local, intervenant plutôt à l'échelle départementale. Je pense plus particulièrement à la possibilité d'une généralisation du recours aux EPF sur l'ensemble de l'espace français dès lors qu'un accord clair intervient sur la question des compétences. Nous nous réjouissons de ces avancées.

Par ailleurs, ceux qui ont quotidiennement recours au droit de préemption confirmeront qu'il y avait deux trous dans le filet : les cessions de parts de SCI et les donations fictives. Ces lacunes sont comblées.

Sur les rapports entre bailleurs et locataires, madame la ministre, vous avez fait preuve d'audace, encore d'audace,...

M. François Grosdidier. D'inconscience !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. ... parfois même au détriment de quelques souplesses constitutionnelles. C'est pourquoi, tout en recherchant le même résultat que vous, nous tenterons sur un ou deux articles de vous amener à rééquilibrer ces rapports. C'est en tout cas le sens d'un certain nombre d'observations qui ont été exprimées par la commission des lois et que je suis donc chargé de vous rapporter.

Pour le reste, et je terminerai avec cette remarque, ce texte extrêmement important laissera surtout une trace parce que, pour la première fois, on regarde en face la question du logement des plus défavorisés et, en particulier, cette réalité profonde : aujourd'hui, les plus pauvres des plus pauvres se retrouvent dans le parc privé.

Comme l'a très bien dit le rapporteur Claude Dilain, il était plus que temps de s'emparer à nouveau de la problématique de l'habitat indigne et de mettre en place, notamment sur les copropriétés, un certain nombre de dispositions que nous considérons comme parmi les plus importantes de ce projet de loi.

Si notre collègue Dilain a insisté sur le problème des grandes copropriétés dégradées car il a vu la nasse se refermer sur elles, j'ai tenu pour ma part à publier, en annexe du rapport de la commission des lois, un chiffre montrant que, dans le parc privé d'origine industrielle des anciennes villes textiles ou sidérurgiques, se trouvent des petites copropriétés qui concentrent l'essentiel de l'activité des marchands de sommeil. Comme j'ai entendu tant M. Braye, président de l'ANAH que le Conseil supérieur du notariat préconiser la mise en place d'un régime propre à toutes les copropriétés, et comme il n'était pas simple d'exister à côté de Claude Dilain (*Sourires.*), je me suis efforcé de fluidifier le système que ce dernier a élaboré afin de n'exclure aucune copropriété dégradée. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – Mme Esther Benbassa ainsi que MM. Joël Labbé et Raymond Vall applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. François Calvet.

M. François Calvet. Monsieur le président, madame la ministre, madame, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, c'est le cinquième texte relatif au logement que nous présente le Gouvernement !

Après avoir détricoté ce qui avait été voté par la précédente majorité, augmenté les impôts pesant sur le secteur du logement et sur les propriétaires, comme les droits de mutation, vous nous proposez effectivement, madame la ministre, un nouveau projet de loi, tentaculaire, sous le prétexte d'œuvrer contre la fracture résidentielle et de rétablir une égalité d'accès au logement.

Nous ne pourrions que louer vos intentions si celles-ci étaient suivies d'effet. Mais force est de constater que, à ce jour, cette énergie déployée est sans résultat sur la reprise de la construction de logements.

À l'heure actuelle, les indicateurs relatifs à la construction de logements neufs, comme ceux qui concernent la rénovation des logements anciens, continuent de se dégrader, alors qu'il manquerait 3,7 millions de logements en France pour atteindre un taux d'équipement équivalant à celui que connaissent nos voisins allemands. Entre mars 2012 et avril 2013, seuls 336 000 logements ont été mis en chantier (*Mme Marie-Noëlle Lienemann s'exclame.*), soit une baisse de 18 % par rapport aux douze mois précédents, et les

permis de construire accusent le même repli. Paradoxalement, le stock de logements neufs ne cesse de croître car la solvabilité des Français s'effondre (*Mme Marie-Noëlle Lienemann s'exclame à nouveau.*) et l'offre de logement ne correspond pas aux zones où les besoins existent. Les investissements dans l'ancien enregistrent également un net recul : 5,8 % en un an. (*Mme Marie-Noëlle Lienemann s'exclame encore.*)

Ce gel des transactions et de la construction est la cause majeure de la grogne des entreprises du secteur du bâtiment, qui souffrent davantage d'une baisse générale et sévère de leur activité que de la concurrence des auto-entrepreneurs.

À défaut de pouvoir accroître la production de logements et le nombre de logements disponibles dans les zones tendues, vous vous attaquez à l'une des conséquences de cette situation de tension, la hausse des prix des loyers, tout en ignorant délibérément ses causes.

Vous nous proposez en fait de tenter de gérer la pénurie au seul bénéfice des plus faibles.

Si vous le permettez, je m'en tiendrai à trois volets – l'encadrement des loyers, la garantie universelle, le logement insalubre –, laissant à ma collègue Élisabeth Lamure le soin d'évoquer la très importante question de l'urbanisme.

Vous encadrez les loyers pratiqués par les propriétaires privés, dont le montant ne pourra être supérieur au loyer médian de référence fixé chaque année par le préfet.

Ce dispositif n'est pas sans rappeler que le prix du pain a, lui aussi, été fixé durant de longues années par l'État, au motif que le pain était une denrée de première nécessité et qu'il fallait lutter contre l'inflation. C'est Raymond Barre qui, en 1978, l'a libéralisé, et ce n'est qu'en décembre 1986 que les ordonnances sur les prix ont définitivement été abolies.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Avant, on crevait de faim ?

M. François Calvet. Les prix imposés sur le pain avaient conduit les artisans boulangers à ne fabriquer que du pain de qualité moyenne, uniforme et le plus souvent d'origine industrielle.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Tu parles !

M. François Calvet. À partir de 1978, il a fallu refaire naître les savoir-faire perdus, retrouver les farines et reconstruire un métier, aujourd'hui florissant et qui s'exporte dans le monde entier. (*M. François Grosdidier opine. – Exclamations sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

M. Marc Daunis. Mon cher collègue, nous ne mangeons pas de ce pain-là !

M. François Calvet. Laissez-moi m'exprimer !

L'encadrement des loyers aura les mêmes conséquences que l'encadrement des prix du pain : la dégradation du parc existant, une diminution de l'offre, un nouveau coup d'arrêt à la construction et une sortie définitive des investisseurs institutionnels, qui ont déjà largement déserté les métropoles.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. C'est l'inverse ! Vous confondez confiscation et encadrement !

Mme Éliane Assassi. Où étiez-vous ces dix dernières années ?

M. François Calvet. L'encadrement des loyers, dites-vous, est la solution pour endiguer l'inflation des loyers dans certaines zones, mais comme pour le pain, la régulation des prix par la loi engendre toujours des effets pervers.

Les lois sont comme les médicaments : souvent utiles, elles ont des effets indésirables, voire dangereux, qui n'ont pas été prévus. (*Mme Marie-Noëlle Lienemann s'exclame.*)

Puisque j'en suis à évoquer les effets indésirables de votre dispositif de régulation, madame la ministre, j'ai d'ailleurs un second reproche majeur à vous faire : vous ne proposez des mesures et des solutions qu'en fonction du seul prisme de l'Île-de-France.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. N'importe quoi !

M. François Calvet. La France ne se réduit pas à Paris, ni à l'Île-de-France ! (*Mme Delphine Bataille s'exclame.*)

M. François Grosdidier. Très juste !

M. François Calvet. La situation des zones tendues n'a rien à voir avec l'immense majorité du territoire français !

M. Jean-Claude Lenoir. Très bien !

M. François Calvet. Ainsi, dans mon département des Pyrénées-Orientales, qui accueille 5 000 habitants supplémentaires par an, nous sommes confrontés non pas au problème du montant des loyers ou de l'offre locative, mais au problème du manque d'acquéreurs solvables. Cette situation a engendré un effondrement des transactions : pour le prix d'un studio parisien, vous pouvez vous offrir une grande maison avec piscine, et vous n'avez que l'embarras du choix.

Nous ne vivons pas dans le même monde (*Mme Marie-Noëlle Lienemann s'exclame.*) que ceux qui nous gouvernent aujourd'hui et nous avons vraiment le sentiment que vous nous présentez des textes dont le périmètre d'action s'arrête au périphérique parisien. (*MM. Michel Savin, Jean-Claude Lenoir, François Grosdidier et Jackie Pierre applaudissent.*)

Plusieurs sénateurs du groupe UMP. Eh oui !

M. François Calvet. Le problème, c'est que ce projet de loi donne un mauvais signal à tous les investisseurs potentiels, et aux propriétaires qui ne connaissent pas les subtilités du zonage géographique de vos mesures phares et qui retiennent les seules annonces de la presse : encadrement des loyers, nouvel impôt pour financer la garantie universelle des loyers, nouvelles charges pour les propriétaires et copropriétaires, fin des expulsions.

C'est peut-être très réducteur,...

M. Jean-Jacques Mirassou. Oui !

M. François Calvet. ... mais c'est ainsi : l'investissement dans la pierre est souvent une opération de long terme, reposant sur la confiance des investisseurs dans sa rentabilité. Or, le signal que ce texte envoie aux propriétaires et futurs propriétaires est un signal non de confiance, mais plutôt de défiance. (*M. Jean-Jacques Mirassou s'exclame.*) Nous craignons que cette confiance brisée, au détriment de tout un secteur d'activité, ne soit bien longue à revenir.

Nous savons que votre seule priorité est le logement locatif social, mais, malgré tous vos efforts, celui-ci ne pourra pas se substituer au parc locatif privé. En outre, je rappelle que la loi SRU impose de fait aux collectivités locales de ne construire que des logements sociaux pour les prochaines années,...

Mme Éliane Assassi. La plupart du temps, cette loi n'est pas respectée !

M. François Calvet. ... et ce afin de tenter de se rapprocher du quota imposé de 25 % de logements sociaux.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Ce n'est pas vrai !

M. François Calvet. Que va devenir la notion de mixité sociale et comment vont se loger les classes moyennes si le secteur privé ne prend pas le relais ?

Ce n'est pas la garantie universelle des loyers, deuxième pilier de votre dispositif de régulation des prix des loyers, qui réglera cette pénurie. Cette disposition est surtout perçue comme un nouvel impôt sur les loyers, payé par le locataire et le bailleur, suivant des modalités qui restent à définir, et géré par un nouvel établissement public administratif.

Cette garantie universelle des loyers n'est que la généralisation obligatoire de deux dispositifs successifs de garantie des risques locatifs qui n'ont pas fonctionné. Je ne pense pas, malgré son universalité, que ce nouveau dispositif fonctionne mieux que les précédents. Il va surtout créer de nouvelles complexités pour les propriétaires, qui seront de plus en plus obligés de passer par des intermédiaires coûteux pour louer leur bien. Il risque aussi d'engendrer un « effet CMU du logement » pour certains locataires.

Est-il pertinent de créer un dispositif obligatoire financé par une nouvelle taxe pour seulement 2 % d'impayés ? Pensez-vous sérieusement que ce nouveau dispositif empêchera les bailleurs de choisir les dossiers les plus solides ? Est-il légitime de créer un nouvel établissement public administratif pour gérer cette garantie universelle des loyers ?

Le remède nous paraît disproportionné au regard de ce qui ne ressemble en rien à une épidémie d'impayés, à moins que vous n'anticipiez un appauvrissement des Français tel qu'il ferait exploser le nombre d'impayés.

Une chose est certaine : ce dispositif ne rassure en rien les bailleurs privés qui vivront cette mesure comme une nouvelle contrainte fiscale et administrative, ni l'immense majorité des locataires qui paient leur loyer et devront s'acquitter d'une taxe supplémentaire.

Par ailleurs, la GUL ajoute au climat d'insécurité pour les investisseurs, qui attendront 2016 pour savoir comment s'appliquera la mesure et avec quel taux. Les effets disproportionnés de ce médicament provoquent déjà, pour un taux minime d'impayés, l'attente des investisseurs et la fuite des propriétaires.

Comme il faut bien trouver un peu d'optimisme...

M. Jean-Jacques Mirassou. Ah !

M. François Calvet. ... dans ce texte à la tonalité bien sombre, je précise que nous sommes favorables à un meilleur encadrement des professions de syndic et des professions de l'immobilier. Les marges de progrès en matière de déontologie dans ces secteurs sont réelles et se feront au bénéfice des locataires comme des propriétaires.

De même, le projet de loi comporte des propositions utiles pour lutter contre les copropriétés dégradées, même si le message retenu sera celui du renforcement des contraintes sur les bailleurs.

Une meilleure information des acquéreurs avant l'acte d'achat paraît à la fois légitime et nécessaire.

La clarification des relations entre le syndic et le syndicat de copropriété, la mise en concurrence des contrats de syndic et l'aménagement des règles en vue de prévenir la dégradation des copropriétés nous paraissent de bonnes mesures.

La possibilité d'intervention suffisamment en amont de la collectivité publique dans le cadre de copropriétés dégradées peut être un moyen de lutter efficacement contre la précarisation sociale, qui se traduit toujours par un mal-logement.

Nous pensons également que les dispositifs de lutte qui sont proposés contre les marchands de sommeil devraient permettre de faire reculer ce phénomène, sans régler, au demeurant, la situation des victimes.

Je voudrais juste rappeler, dans ce dédale de mesures, la création d'un nouvel établissement public – un de plus ! – chargé de gérer le futur registre d'immatriculation des copropriétés. Il est vrai que ce gouvernement fait preuve d'une appétence particulière pour créer de nouvelles structures, de nouvelles commissions et les impôts qui vont généralement avec ! (*M. Charles Revet s'exclame.*) Ce réflexe compulsif masque difficilement l'absence de réflexion sur l'optimisation des moyens existants et leur redistribution en fonction des priorités que vous défendez.

À titre d'exemple, dès lors que les chambres de commerce et d'industrie, les CCI, se voient confier la délivrance des cartes professionnelles des métiers de l'immobilier, pourquoi ne pas leur confier également la gestion de l'immatriculation des copropriétés ? Pourquoi vouloir confier cette activité administrative à un nouvel établissement public, centralisé de surcroît, pour collecter et gérer des données purement locales ? Les CCI savent gérer des répertoires, des statistiques, et ont une vraie connaissance des territoires. Aussi, leur confier un registre des copropriétés paraîtrait pertinent et moins coûteux que de créer une nouvelle structure *ad hoc*.

Nous sommes également favorables à une plus grande transparence et à une meilleure connaissance de la gestion des demandes de logement, mais le calendrier que vous voulez imposer semble difficile à tenir, au vu de l'ampleur de la tâche. Ramener le délai de la mise en place du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs du 31 décembre 2016 au 31 décembre 2015 ne me semble pas raisonnable.

Concernant le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil, je ferai trois remarques.

Vous proposez le régime d'autorisation préalable de mise en location et de déclaration de mise en location de logements sur certains territoires sans aucune étude d'impact préalable, puisque nous ne disposons pas, à ce jour, du rapport qui était prévu sur le sujet par la loi du 18 janvier 2013. Cependant, j'ai noté que Claude Dilain, rapporteur de la commission des affaires économiques, a heureusement, supprimé cette autorisation préalable.

Concernant la lutte contre les marchands de sommeil, les actions pénales sont difficiles à engager et seules les actions de la police administrative sanitaire sont efficaces, mais elles demanderaient des mesures de simplification.

Le reproche majeur que je ferai à votre politique, c'est d'avoir de grandes ambitions avec les moyens des autres. Par exemple, vous voulez confier aux EPCI l'accueil et l'accompagnement au logement de toute personne éprouvant des difficultés d'accès au logement, sans vous interroger sur les moyens.

J'en profite pour rappeler ce qui se passe dans le cadre de la production de logement locatif social. L'ensemble des collectivités gestionnaires des aides financières à la pierre intervient financièrement sur le volet production et, bien souvent, leur niveau d'investissement est supérieur à celui de l'État. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération de Perpignan octroie en moyenne 5 000 euros d'aide directe par logement quand l'aide moyenne directe de l'État s'élève à 3 400 euros.

De même que vous comptez sur les collectivités locales pour financer la production de logements locatifs sociaux, vous comptez sur elles pour financer les dispositifs de veille sociale et d'hébergement. Vous organisez donc le transfert de charges de votre politique vers les collectivités, sans l'avouer.

Madame la ministre, à la lecture de votre texte, nous ne pouvons qu'être inquiets, comme le sont les Français : inquiets d'un État qui ne légifère qu'en fonction du prisme francilien ; inquiets comme ces propriétaires considérés comme des rentiers qu'il faut punir, alors que nos voisins allemands protègent leurs propriétaires,...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Mais ils régulent les loyers !

M. François Calvet. ... car ils les considèrent comme des investisseurs producteurs de services – en conséquence de quoi, ils n'ont pas de problème de logement – ; inquiets d'une loi tentaculaire quand le Président de la République annonce un choc de simplification ; inquiets devant une loi qui va renchérir le coût de l'aide au logement alors que la France est déjà le troisième pays de l'OCDE par l'importance de ses aides au logement en pourcentage du PIB ; inquiets devant une loi qui va accroître l'inefficacité des dispositifs actuels puisqu'elle se concentre une fois de plus sur l'aide à la personne, alors que nos voisins européens se concentrent sur le soutien à l'offre, comme le recommandent tous les experts.

Le logement et la pierre nécessitent confiance et réassurance. Ce texte sème la défiance chez les investisseurs et l'incertitude chez les acteurs du secteur, du fait d'une instabilité juridique et fiscale qui étouffe l'initiative et la prise de risque en France.

Madame la ministre, on a l'habitude de dire que, quand le bâtiment va, tout va. Avec votre texte, on peut être sûr que rien ne va plus, ni pour les propriétaires ni pour les locataires. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Roland Courteau. C'est un peu excessif !

M. Marc Daunis. Tout en nuances !

M. François Calvet. Compte tenu du faible nombre d'amendements du groupe UMP adoptés par la commission, il est peu probable que nous votions ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Monsieur le président, madame, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, vous avez entrepris, madame la ministre, voilà dix-huit mois, le lancement d'une fusée à trois étages, dont nous découvrons aujourd'hui, avec le projet de loi ALUR, le dernier niveau.

M. Jean-Jacques Mirassou. Exact !

M. Daniel Dubois. Je crains malheureusement que votre engin spatial, loin de décrocher la lune, ne reste coincé sur sa rampe de lancement ! (*Exclamations amusées.*)

M. Marc Daunis. L'image est osée !

M. Daniel Dubois. À chaque audition, chaque fois que la commission s'est réunie pour examiner ce projet de loi, je vous ai interpellée, avec constance, sur le même sujet : le niveau de construction et de rénovation des logements.

Madame la ministre, je suis très pessimiste quant à la situation du logement en France.

M. Charles Revet. Il y a de quoi !

M. Daniel Dubois. Notre pays ne construit pas assez de logements, il en construit moins que les années précédentes : l'objectif de 500 000 constructions annuelles fixé par le Président de la République ne sera pas atteint, vous le savez.

M. Charles Revet. On continue de reculer !

M. Daniel Dubois. Nous construirons cette année, péniblement, je le crains, entre 320 000 et 330 000 logements. Croyez bien que je le regrette, car construire plus est la seule réponse efficace et juste pour endiguer la crise du logement. (*M. Charles Revet approuve.*)

Madame la ministre, nous le savons, le logement représenté, avec la santé et l'emploi, l'une des principales priorités des Français. Il apparaît comme le premier poste de dépense des ménages, particulièrement pour les familles les plus modestes et les classes moyennes.

Malheureusement, les chiffres ne sont pas bons. Au cours du premier trimestre de 2013, seulement 84 000 logements ont été mis en chantier sur l'ensemble du territoire français, ...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Les permis de construire ont été délivrés il y a deux ans ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. Marc Daunis. L'argument n'est pas totalement faux !

M. François Calvet. Sortez de Paris ! Regardez le reste de la France !

M. Daniel Dubois. ... soit 11 % de moins par rapport au premier trimestre de 2012.

M. François Grosdidier. Plus ça va, moins ça va !

M. Daniel Dubois. D'avril 2012 à mars 2013, seulement 315 000 logements ont été mis en chantier, soit une baisse d'environ 18 % par rapport à l'année précédente.

L'opinion des Français est encore plus sévère que la mienne : 83 % d'entre eux jugent qu'il est difficile aujourd'hui de se loger, soit une hausse de 5 points par rapport à l'année dernière. Pis, ils ont le sentiment que la situation s'aggrave.

M. Charles Revet. Oui !

M. Daniel Dubois. Madame la ministre, vous présentez ce texte comme le résultat d'un compromis équilibré et efficace ; pour ma part, j'ai tendance à penser que les mesures proposées sont au contraire injustes et inefficaces.

Tout d'abord, s'agissant des rapports entre locataires et propriétaires, vos propositions ne me semblent pas équilibrées. Je crains que cette loi ne décourage définitivement les investisseurs et je m'en expliquerai à l'aide de trois exemples.

Les locataires, dans un certain nombre de cas, auront désormais six mois pour s'opposer au niveau de loyer fixé d'un commun accord dans le bail. Une demi-année ! C'est long ! Est-ce là ce que vous appelez « une mesure équilibrée » ? L'acquéreur d'un logement occupé pouvait, à la fin du bail en cours, reprendre celui-ci pour lui-même ou sa famille.

Dorénavant, ce n'est qu'à la fin du bail suivant qu'il sera autorisé à habiter le logement qui lui appartient. Est-ce là ce que vous appelez « une mesure équilibrée » ?

De même, alors qu'il était impossible de reprendre un logement à un locataire de soixante-dix ans, vous abaissez aujourd'hui cette limite à soixante-cinq ans, alors que, dans le même temps, le propriétaire devra quant à lui attendre d'avoir soixante-cinq ans, au lieu de soixante ans actuellement, pour être autorisé à habiter son bien !

M. Claude Dilain, rapporteur. Sous condition de ressources !

M. Daniel Dubois. Est-ce là ce que vous appelez « une mesure équilibrée » ?

M. Claude Dilain, rapporteur. Tout à fait !

M. Daniel Dubois. En matière d'encadrement des loyers, je tiens aussi à vous dire que je suis profondément opposé à la mesure qui figure à l'article 3 du projet de loi pour différentes raisons.

Il s'agit tout d'abord, qu'on le veuille ou non, d'une forme d'étatisation de la relation entre propriétaires et locataires, ...

M. Daniel Raoul. Allons-y !

M. Daniel Dubois. ... alors que nous sommes face à des contrats de droit privé. Qu'en est-il de la liberté individuelle et du respect de la propriété ?

Ensuite, la création d'observatoires locaux et la responsabilisation des préfets dans la fixation des loyers médians me semblent impraticables. C'est ignorer l'existence des structures observant aujourd'hui le niveau des loyers et qui réunissent les professionnels du secteur.

Enfin, cette mesure d'encadrement risque d'avoir des effets pervers mal mesurés, notamment de conduire à une hausse des loyers pour les ménages les plus modestes dans des zones de grande diversité de loyers. Malgré le tunnel « plus vingt-moins trente » qui est proposé, on imagine que ceux qui sont actuellement sous la fourchette risquent de voir leur loyer augmenter.

Pour ce qui est des fameuses situations exceptionnelles, nous entrons dans un champ de contentieux judiciaire absolument infini entre propriétaires et locataires. Plutôt que d'équilibrer ces relations, madame la ministre, vous êtes en train de les complexifier et de les judiciaireiser. Comme souvent dans ce cas, c'est le plus faible qui se trouve encore mis en difficulté.

Objectivement, c'est non pas d'un corset qu'a besoin le logement, mais d'oxygène !

M. Charles Revet. Exactement !

M. Daniel Dubois. Concernant la garantie universelle des loyers, je laisserai mes collègues s'exprimer, notamment pour rappeler que, si nous en soutenons la philosophie, nous ne soutenons pas le dispositif complexe et coûteux que vous proposez.

Sur la question des propriétés dégradées et du traitement de l'habitat indigne, je ne peux que saluer, comme la plupart de mes collègues, sur quelque travée qu'ils siègent, les mesures prises, qui reflètent l'urgence de la situation, le constat partagé par tous et la volonté de trouver des solutions efficaces.

Avant de conclure, je souhaiterais naturellement évoquer les questions d'urbanisme abordées par ce projet de loi. Les articles concernés reflètent le manque de confiance que ce gouvernement accorde aux élus locaux et je pèse mes mots,

madame la ministre. Une recentralisation forcée, rampante de la compétence urbanisme est en cours et vous êtes aux manettes !

Bien sûr, il y a le fameux article 63 et la question des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, les PLUI. Vous le savez, je me suis opposé au transfert obligatoire de la compétence urbanisme aux intercommunalités. Je ne suis pas hostile, je l'ai toujours dit, à l'élaboration du plan local d'urbanisme au niveau communautaire, mais cette évolution doit relever de l'initiative locale, elle doit venir d'une volonté commune des maires constituant les EPCI. Vous avez senti, madame la ministre, mes chers collègues de la majorité, la fronde monter dans les territoires et parmi tous les maires, à qui vous proposiez finalement de se dessaisir de l'une de leurs compétences fondamentales. Si notre rapporteur a modifié le dispositif prévu à cet article, je le trouve, mon cher collègue, encore pire, parce qu'il prévoit toujours un transfert obligatoire, auquel s'ajoute une minorité de blocage tellement basse qu'elle sera sans cesse utilisée. Pourquoi ne pas en rester à la situation actuelle, en faisant confiance, tout simplement, à la volonté des élus locaux ? Je ne comprends pas cette obstination.

Concernant les relations avec les collectivités locales, un certain nombre de transferts s'opèrent de façon déguisée, ou à retardement, sans les financements qui devraient y être liés. Je pense notamment à l'hébergement en centre d'accueil de demandeurs d'asile.

Enfin, je crois que l'article 58 sur les schémas de cohérence territoriale, les SCOT, aura des conséquences négatives sur l'urbanisation. Certaines mesures vont définitivement geler des territoires, toujours les mêmes : les territoires ruraux. J'en reparlerai au cours de la discussion.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Daniel Dubois. Là encore, je crois qu'à vouloir régler toutes les communes comme si elles étaient en Île-de-France, on bloque les initiatives et on ne fait pas progresser les territoires.

En conséquence, j'ai déposé un certain nombre d'amendements répondant aux craintes que je viens d'évoquer. Mes collègues du groupe UDI-UC en ont fait de même. Nous vous offrons ainsi, madame le ministre, un large spectre de propositions. Nous souhaitons être entendus avant de nous prononcer définitivement sur ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP – M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis, applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, dans un contexte de crise économique et financière, l'accès au logement pour tous est aujourd'hui en France au cœur de toutes les inquiétudes.

En effet, le logement est devenu au fil des dernières décennies un facteur de discrimination, de paupérisation, voire d'exclusion. Ainsi, les locataires, outre que leur taux d'effort est le plus élevé parmi toutes les catégories d'occupants, ont vu leur situation se dégrader nettement.

Quelque trois millions d'entre eux connaissent en effet un taux d'effort supérieur à 35 %, cet effort pouvant représenter jusqu'à la moitié de leur revenu. Le taux d'effort d'un quart des ménages les plus modestes est deux fois plus important que celui des ménages les plus aisés. C'est considérable !

Certes, il existe des disparités géographiques, mais le problème du logement ne concerne pas que les grandes métropoles. Ainsi, 11 % des ménages vivant dans des villes de moins de 100 000 habitants présentent un taux d'effort qui atteint également le seuil de 50 %.

Face à la persistance de situations de « non-logement », de « mal-logement » et de hausse exorbitante des loyers du parc privé, vous avez pris, madame la ministre, deux mesures concernant ce parc.

La première, un décret du 20 juillet 2012, porte sur l'encadrement de l'évolution des loyers à la relocation. La seconde est un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Ce dispositif se veut, certes, plus social que ceux qui l'ont précédé, puisqu'il vise à proposer à la location des logements à loyers plafonnés. Il n'en reste pas moins qu'il coûtera plus d'un milliard d'euros aux finances publiques. Vous confirmez ainsi que l'engagement de l'État pour la construction repose sur le recours aux investisseurs privés. Est-ce la meilleure façon, madame la ministre, de s'attaquer à ce que vous nommez « l'économie de la rente » ? Nous ne le pensons pas.

De plus, ces deux mesures n'ont pas répondu aux besoins existants, au regard des objectifs contradictoires des acteurs concernés. Alors que les propriétaires bailleurs sont en quête du meilleur rendement pour leur investissement, les locataires doivent quant à eux concilier recherche de la qualité de vie et contrainte budgétaire. L'État, pour sa part, doit éviter les dérives d'un marché concurrentiel et assurer la justice sociale. Satisfaire à l'ensemble de ces contraintes n'est pas chose aisée, nous en convenons. C'est pourquoi nous attendons beaucoup de ce troisième volet législatif, bien que vous ayez annoncé que ce projet de loi ne coûterait rien.

Toutefois, madame la ministre, nous tenions à saluer votre volontarisme, dont le présent projet de loi porte la marque. En particulier, poser le principe d'un encadrement des loyers et d'un rééquilibrage des relations entre bailleurs et locataires, c'est reconnaître l'existence d'un marché malade, malade sous l'effet de la spéculation et de la recherche effrénée du profit, parfois au détriment du plus élémentaire respect de la dignité humaine. Ce phénomène a nourri ces dernières années un renchérissement excessif des quartiers centraux et péri-centraux, qui oblige les classes moyennes et populaires à quitter ces zones et à s'installer toujours plus loin, renforçant ainsi l'étalement urbain.

De plus, la hausse du prix du foncier, et par conséquent celle des prix immobiliers, s'avère défavorable à la compétitivité de l'économie française. Le projet de loi de finances pour 2013 souligne en effet que les prix de l'immobilier sont à l'origine de surcoûts pour les entreprises, car, au-delà de la menace que fait peser le risque d'un effondrement de l'immobilier sur l'ensemble de l'économie, la croissance urbaine de plus en plus étalée, l'augmentation de la durée des déplacements quotidiens, les freins à la mobilité, ou encore les taux d'effort élevés consentis par les ménages pour se loger représentent des coûts individuels, mais aussi collectifs.

Ces prix anormalement élevés conduisent à l'endettement excessif de certains propriétaires modestes qui n'ont plus la capacité de faire face à leurs obligations, ce qui entraîne des tensions dans la gestion des copropriétés ainsi que leur dégradation, au profit de syndics et de gestionnaires de biens parfois peu scrupuleux. À cet égard, nous saluons les mesures qui ont été prises pour mieux encadrer la profession

immobilière et pacifier les relations au sein des copropriétés. Nous nous associons également à votre volonté de développement et de valorisation de l'habitation participative.

En matière de protection des plus démunis, l'extension de la trêve des expulsions, mais sans la variation géographique, est une bonne chose, de même que le maintien de l'APL, l'aide personnalisée au logement, en cas d'impayés, ou le renforcement des procédures de prévention des expulsions. Nous nous réjouissons, à ce titre, de l'adoption en commission de notre amendement visant à interdire les expulsions *manu militari*.

Toutefois, des progrès restent à accomplir dans ce domaine, aussi avons-nous déposé des amendements tendant à interdire les expulsions de personnes confrontées des difficultés économiques et à étendre l'obligation de saisine des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, ou CCAPEX, à tous les bailleurs.

Par ces amendements, nous voulons également revenir sur le dispositif permettant l'expulsion de locataires solvables en cas de sous-occupation d'un logement social introduit par la loi Boutin, loi que vous n'avez d'ailleurs pas remise en cause, madame la ministre, alors qu'elle a autorisé la perception de surloyers pour les locations de logements en HLM, un abaissement des plafonds de ressources pour l'accès à ce parc, ou encore la vente du patrimoine de logements sociaux.

Pour mettre fin à l'envolée des prix, qui amenuise le pouvoir d'achat des locataires, vous proposez la définition d'un loyer médian qui serait variable sur l'ensemble du territoire, avec deux tempéraments.

S'il part d'un bon présupposé, la réussite de ce mécanisme n'est cependant pas assurée. Ainsi, pour nous, ce dispositif présente l'inconvénient majeur de graver dans le marbre l'état du marché locatif à un moment où le niveau des loyers est anormalement élevé.

De plus, la définition du loyer médian de référence pose problème et restera de fait trop élevée, car elle s'appuie uniquement sur des données transmises par les professionnels de l'immobilier. Pour le diminuer, nous vous proposerons que ce calcul prenne également en compte les loyers du parc public, en excluant ceux des meublés et des micrologements.

Par ailleurs, madame la ministre, ce mécanisme, par un effet de ricochet, risque à terme d'entraîner un renchérissement des loyers s'il n'est pas bien verrouillé. Selon nous, le risque est que les propriétaires qui réclamaient des loyers bas se sentent autorisés à les augmenter au niveau des loyers médians et, pourquoi pas, au niveau du loyer médian majoré. En effet, rien n'indique dans le texte que le plafonnement spécifique pour les loyers à la relocation résultant de la loi de 1989, qui ne peuvent dépasser l'ancien loyer majoré de l'évolution de l'indice de référence des loyers, l'IRL, primera sur le dispositif législatif proposé. À moins que vous puissiez nous apporter des assurances sur ce point, nous vous proposerons donc d'intégrer dans ce projet de loi le principe du décret d'encadrement à la relocation.

Nous vous proposerons en outre de supprimer les majorations du loyer médian, car cet effet d'aubaine risque d'entraîner à terme le renchérissement des loyers dans toutes les zones concernées et pour tous types de logement. L'effectivité de l'encadrement des loyers en serait gravement affaiblie, ce dispositif se contentant d'accompagner la hausse des loyers, ce que nous pourrions fortement regretter!

Enfin, madame la ministre, il faut garder à l'esprit que ce mécanisme repose sur une démarche du locataire. Or celui-ci, notamment en zone tendue, n'entreprendra que très rarement les recours nécessaires, étant donné la difficulté de se reloger; qui plus est, votre texte ne prévoit aucun moyen humain pour s'assurer que l'encadrement que vous proposez est bien respecté.

Au vu de la situation actuelle, il faut que les loyers baissent, ne serait-ce que par comparaison avec les autres capitales européennes. C'est pourquoi nous vous proposerons un gel des loyers, pendant trois ans, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

À cet égard, comme le souligne le Conseil constitutionnel, le droit de propriété a connu une certaine plasticité à travers notre histoire et n'est donc pas absolu. En effet, la jurisprudence du Conseil distingue la privation du droit de propriété de la limitation des conditions de son exercice. L'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'exclut pas que le législateur puisse apporter des limitations à l'exercice de ce droit.

De surcroît, vous le savez, madame la ministre, près de 72 % des Français sont aujourd'hui favorables à un gel des loyers limité dans le temps. Comme vous l'avez rappelé, les propriétaires privés possèdent « un patrimoine moyen plus de trois fois supérieur à celui de l'ensemble des ménages » et « deux tiers d'entre eux jouissent d'un niveau de vie supérieur à celui de 80 % de la population. » Avouez qu'un gel des loyers ne serait donc qu'une juste contribution de leur part à la solidarité nationale, après des années de cadeaux fiscaux!

Fondamentalement, la crise du logement actuelle ne pourra être contenue que par une régulation contraignante du marché et le problème principal reste le renforcement de l'offre, qui n'est malheureusement pas prévu par le présent projet de loi. Qu'en est-il aujourd'hui de la volonté du Président de la République de construire 500 000 logements en 2013?

M. Philippe Dallier. Bonne question!

Mme Mireille Schurch. Concernant la garantie universelle des loyers, la GUL, il existe actuellement deux types de dispositif pour les propriétaires: la garantie des loyers impayés et la garantie des risques locatifs. Ces deux mécanismes, vous l'avez vous-même souligné, ne fonctionnent que très partiellement. La GUL se veut donc un mécanisme universel de protection des bailleurs contre les impayés, ce qui, j'y insiste, est une bonne chose pour les petits propriétaires.

Toutefois, le présent projet de loi laisse planer de nombreuses incertitudes en renvoyant à une multitude de décrets ultérieurs. Il est sûr, en revanche, que cette « garantie » serait payée par les bailleurs et les locataires à hauteur de 1 % du montant du loyer chacun, sans que cela puisse faire l'objet d'une vérification.

Si les bailleurs disposent, avec la GUL, d'une réelle assurance en cas d'impayés, les locataires devront quant à eux rembourser leurs impayés dans tous les cas. Ce dispositif apparaît à ce titre particulièrement déséquilibré, d'autant que c'est à la GUL de déterminer si le locataire est de bonne foi ou non. C'est pourquoi nous proposerons l'intégration de représentants des locataires, qui détiennent une solide expertise, dans le conseil d'administration de la GUL, ainsi que la

suppression des pénalités de retard pour impayés, véritable « double peine » appliquée à des personnes en situation déjà très difficile.

Enfin, la GUL risque de stigmatiser un peu plus les locataires fragilisés, puisque l'inspection générale des finances recommande la création d'un « fichier des baux » pour écarter les mauvais payeurs du dispositif et en garantir l'équilibre économique. Concrètement, avant de louer, le bailleur devra s'assurer que son futur locataire n'est pas inscrit au fichier des mauvais payeurs. En cas d'impayés, ce rapport recommande la saisie sur salaires, comptes bancaires ou allocations familiales. Après le fichier positif en matière bancaire, c'est donc un fichage des pauvres à grande échelle qui nous est proposé. Cette mesure nous paraît des plus dangereuses. Nous regrettons que les effets les plus dévastateurs de la loi Boutin n'aient pas été remis en cause, mais nous en reparlerons plus longuement au cours des débats.

Nous attendons beaucoup de ces derniers et nous serons très attentifs, dans les prochains jours, à l'évolution du présent projet de loi, même si nous pensons que ce n'est pas le secteur privé qui sortira le pays de la crise du logement que nous connaissons.

Un bilan d'étape serait opportun, madame la ministre, afin d'évaluer les conséquences de l'encadrement des loyers à la relocation ainsi que celles des différentes politiques fiscales incitatives, qui ont pesé sur les finances de l'État sans produire le moindre effet en termes de baisse effective des loyers ou de ralentissement de leur hausse.

Pour notre groupe, les politiques à mettre en place doivent fluidifier l'accès aux logements existants, stimuler la construction et s'appuyer sur un parc public renforcé. Pour construire plus, il faut donc mobiliser davantage de foncier non bâti, mais aussi densifier. Or, sur ce point, la déception est forte au regard des débats qui s'étaient tenus dans cet hémicycle l'an dernier. En effet, le projet de loi n'apporte aucune vraie réponse à la question foncière, car il se limite, pour l'essentiel, à des améliorations très techniques et très marginales, notamment sur le droit de préemption. Or la question foncière est décisive, car elle détermine les prix de l'immobilier et donc le niveau des loyers.

Sur le fond, les réformes successives de la fiscalité locale et la crise que nous traversons rendent de plus en plus difficile l'exercice du droit de préemption par les collectivités locales qui ne disposent tout simplement plus des ressources pour l'exercer. Il est donc difficile de croire que ces seules mesures permettront de dynamiser ce droit. Le projet de loi aurait dû s'engager à la création de nouveaux outils fonciers et à un travail réel sur la définition même de la valeur foncière. Il est urgent notamment de redéfinir le rôle de l'administration des domaines qui aujourd'hui fixe le prix des parcelles en fonction des prix du marché.

De plus, des mécanismes doivent être inscrits afin de lutter contre la spéculation foncière en bloquant la valeur des terrains au moment de la définition d'un projet d'aménagement. À cet égard, nous proposons de sanctuariser des terrains dans un but de construction de logement à travers la création d'une agence nationale foncière,...

M. Philippe Dallier. Une de plus !

Mme Mireille Schurch. ... afin de figer les prix du foncier. Nous vous proposerons aussi d'encadrer l'enrichissement sans cause, dans le cadre d'opérations d'aménagement, et d'étendre le droit de préemption.

En ce qui concerne le volet urbanisme, ce texte confirme la volonté de renforcement des compétences des intercommunalités au détriment des communes, ce qui s'inscrit dans le projet de décentralisation proposé par le Gouvernement. Au final, toute la politique du logement et de l'utilisation des sols est confiée aux intercommunalités ou aux métropoles.

Nous sommes, à ce titre, opposés à la création d'un PLU intercommunal obligatoire. Les maires ne seraient-ils plus en capacité d'exercer ce droit pourtant fondamental qui leur est confié jusqu'à aujourd'hui ? Cette idée se nourrit d'une forme de déconsidération, voire de mépris pour ces élus, ce que nous ne pouvons accepter.

M. François Grosdidier. Très juste !

Mme Mireille Schurch. Nous pensons que le PLU intercommunal doit demeurer une possibilité, une compétence optionnelle comme aujourd'hui, fondée sur la création d'intercommunalités de projet et non de contrainte.

M. Jackie Pierre. Très bien !

Mme Mireille Schurch. La validation d'un PLU par les conseils municipaux doit rester la règle. Nous avons déposé des amendements en ce sens.

De plus, ce mouvement vers plus d'intercommunalité s'accompagne d'un désengagement de l'État qui rompt avec les précédentes expériences de décentralisation. J'en veux pour exemple le rehaussement du seuil à partir duquel les communes peuvent prétendre à un soutien de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme. Or l'État est le garant de l'égalité sur l'ensemble du territoire et, à ce titre, il doit soutenir les communes dans leurs politiques d'urbanisme. C'est pourquoi nous avons proposé de renforcer les moyens financiers des collectivités territoriales – une proposition de loi déposée par mon collègue Gérard Le Cam tendait à établir un traitement plus égalitaire entre les communes –, tout en rappelant que l'État doit rester le garant de l'égalité sur l'ensemble du territoire et qu'il doit, à ce titre, soutenir les communes dans leurs politiques d'urbanisme.

Dans le même ordre d'idées, nous avons déposé des amendements afin de maintenir la responsabilité de l'État à la fois sur le droit au logement opposable, ou DALO, et sur les politiques d'insertion et d'hébergement qui constituent des missions régaliennes.

En conclusion, nous serons attentifs à ce que ce projet de loi ne soit pas une simple mesure médiatique d'affichage de la bonne volonté du Gouvernement. En effet, outre le contexte économique et la nécessité de garantir à tous un accès au logement, il faut aussi garder à l'esprit que la Commission européenne a décidé de faire la guerre au logement social en censurant la politique universaliste pratiquée aux Pays-Bas. Cette question présente un intérêt particulier dans la mesure où, dans notre pays, l'Union nationale de la propriété immobilière a déposé en mai 2012 une plainte auprès de la Commission européenne dénonçant les distorsions de concurrence induites sur le marché du logement du fait des organismes d'HLM. Nos amendements visent toujours à garantir et renforcer le droit au logement, et à rappeler, madame la ministre, que le logement n'est pas une marchandise, mais un bien essentiel pour nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, et sur certaines travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, comme l'emploi, l'éducation, la santé et la sécurité, le logement est pour nos concitoyens une priorité, pour nombre d'entre eux un problème du quotidien, accentué par la crise économique et financière. Cette crise du logement porte atteinte au pouvoir d'achat des Français, à leur mobilité professionnelle, à l'épanouissement de leurs enfants, souvent à leur santé.

Or que constatons-nous depuis longtemps? Le bilan est le suivant : hausse des loyers et des prix du logement, réticence des propriétaires, demande en logement social exponentielle, DALO inefficace, habitat indigne, copropriétés dégradées... Nous le savons, la plupart de ces problèmes trouvent leur origine dans l'insuffisance du nombre de logements. On n'a pas, dans notre pays, anticipé les évolutions démographiques et sociétales.

Pour nous, la solution, l'urgence, c'est d'abord de construire. Pour atteindre cet objectif, il faut plus de volonté, plus de financements, plus de foncier, plus de liberté, ce dernier point n'étant pas contradictoire avec une action forte de l'État. La France a abandonné la planification et l'aménagement du territoire, notre groupe ne cesse de le rappeler. S'il est un secteur exemplaire de cet abandon, ces dernières années, c'est bien celui du logement et de la construction.

C'est à l'État de planifier, d'avoir une vision prospective. Il ne l'a point fait, accumulant, à chaque nouveau ministre du logement, lois, décrets et circulaires, autour de dispositifs dont la caractéristique essentielle est de laisser le nom du ministre dans le catalogue desdits dispositifs.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Pas le mien !

M. Jacques Mézard. Il est donc naturel et justifié de vous rappeler, madame, que vous êtes en titre d'abord ministre de l'égalité des territoires et ensuite du logement.

M. François Calvet. Bravo !

M. Jacques Mézard. Nous aurions ardemment souhaité que cet objectif d'égalité des territoires soit aussi au cœur de vos projets relatifs au logement, parce que la politique du logement est l'un des moyens essentiels susceptibles d'orienter une vraie politique d'aménagement du territoire. Force est de constater que tel n'est pas encore le cas.

Or notre pays souffre aujourd'hui d'une fracture territoriale aggravée : on n'en finit pas de concentrer les habitants là où il y en a déjà trop et de désertifier de vastes espaces où le sentiment d'abandon est devenu terrible. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Oui, il faut agir vite pour relancer la construction et faciliter les opérations visant les économies d'énergie ! Cependant, il est tout aussi urgent de définir les grandes lignes d'une politique prospective d'aménagement du territoire. Votre projet de loi, amendé par l'Assemblée nationale, comporte un certain nombre de dispositions que nous considérons comme positives, mais il souffre fondamentalement d'une enflure technocratique et bureaucratique, voire de contradictions.

Nous avons un impérieux besoin de simplification, afin de gagner du temps et de l'argent sur les processus administratifs. Votre projet simplifie un peu, mais ajoute tant de nouvelles contraintes ! À l'inverse, sur l'innovation qu'est la garantie universelle du logement, le projet se contente d'une

affirmation de principe, nous laissant surtout des interrogations et renvoyant presque toutes les réponses à la partie réglementaire qui risque d'être une machine très compliquée.

Nous voulons bien vous donner quitus de votre volonté d'affronter cette terrible crise du logement. En un an, nous avons eu le Duflo 1, le Duflo 2, le Duflo 3, c'est-à-dire la loi d'habilitation visant à accélérer la construction, et nous voilà donc avec un Duflo 4 !

Vous le savez, une loi n'est pas une baguette magique et, si j'en juge par les derniers chiffres, malheureusement le succès n'est pas encore au rendez-vous, mais ce n'est pas de votre fait, puisque d'autres politiques ont été suivies pendant de nombreuses années. On évalue aujourd'hui le besoin autour de 450 000 logements par an. Au cours des douze derniers mois, on compte un peu plus de 300 000 mises en chantier, dont 160 000 concernant des logements collectifs.

Cela étant, je mesure les avancées qui ont été réalisées pour mobiliser les financements et les acteurs, notamment Action Logement et les organismes d'HLM avec qui une relation contractuelle apaisée a été rétablie, après une mise sous tutelle et une ponction injustifiable opérées par le Gouvernement précédent.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. Eh oui !

M. Jacques Mézard. Toutefois, il faut aller plus loin. En matière de logement comme ailleurs, les questions budgétaires sont le nerf de la guerre ; nous devons revenir sur la baisse des aides à la pierre décidée antérieurement et sur certaines mesures fiscales.

Nous constatons également des avancées dans la lutte contre une maladie bien de chez nous, l'inflation normative et la bureaucratie. Suite au « choc de simplification » annoncé à la fin du mois de mars par le Président de la République, un moratoire a été décidé sur l'instauration des normes techniques. C'est une bonne chose, mais deux ans, selon nous, ne sont pas suffisants quand on connaît les délais de lancement et de réalisation des chantiers de construction.

Vous nous avez aussi présenté une loi d'habilitation à laquelle nous avons apporté notre soutien, malgré notre réserve sur le recours aux ordonnances.

Cependant, cette volonté de simplification s'est arrêtée à ce texte d'habilitation. Que dire en effet de celui que vous nous présentez aujourd'hui qui compte près de 150 articles et 330 pages ? La créativité de nos collègues députés y est certes pour beaucoup, puisqu'ils y ont ajouté plus de soixante-dix articles. Je tiens à ce propos à saluer nos rapporteurs qui ont imposé à ce texte une cure d'amaigrissement très souhaitable.

Ce projet de loi crée donc encore, malheureusement, un choc de complexification, en multipliant les documents types, les attestations, les procédures, les organismes, les accréditations... Nul doute qu'il rendra demain laborieuse et risquée la gestion d'une location ou d'une vente par le propriétaire lui-même. Nous défendrons plusieurs amendements visant à rétablir un peu de fluidité dans ce parcours.

Sur le plan local d'urbanisme intercommunal, le PLUI, bien que nous soyons favorables à son principe, nous ne pouvons que déplorer la manière dont vous avez initialement pensé l'intercommunalité, c'est-à-dire avec un bâton vis-à-vis des communes ! Votre projet de loi initial ne pouvait que

susciter des blocages et la mise en concurrence des territoires. Une telle évolution, si elle est souhaitable, nécessite du temps et un dialogue entre les maires et l'intercommunalité.

L'amendement du rapporteur, adopté par la commission des affaires économiques, témoigne d'une écoute de l'inquiétude des maires en instaurant une minorité de blocage. Nous avons été tentés de faciliter encore l'action de cette minorité mais, si ce compromis a des chances d'être retenu par l'Assemblée nationale, nous en resterons là. La garantie que le texte restera inchangé après une deuxième lecture par l'Assemblée nationale est certes difficile à apporter – dans ce domaine, nous devons nous contenter d'espérer !

S'agissant toujours de l'urbanisme, nous sommes favorables aux dispositions visant à renforcer le rôle intégrateur des schémas de cohérence territoriale, ou SCOT, et la densification ainsi que, dans une certaine mesure, à celles visant à lutter contre l'étalement urbain.

Quant à l'urbanisme commercial, il n'y en a plus ! Je fais quoi qu'il en soit confiance à madame la ministre du commerce pour atteindre l'objectif de simplification.

En ce qui concerne la garantie universelle du logement, la GUL, nous reconnaissons qu'un tel dispositif présente un intérêt : répondre à l'inégalité d'accès au logement pour les locataires qui ne disposent pas de caution ou ne répondent pas aux exigences, parfois démesurées, de certains propriétaires, soutenir également les propriétaires dont certains sont aussi précarisés par un investissement locatif qui se transforme parfois en cauchemar, faute de paiement du loyer.

Cela étant, nous ne savons rien, dans ce texte, du financement de la GUL, de sa mise en œuvre, de ses effets sur les procédures d'expulsion et de résiliation. En outre, comment mutualiser sans déresponsabiliser ? Le projet de loi n'évoque même pas le recouvrement des impayés... Nous considérons que ce n'est pas raisonnable ! Dans l'attente de précisions de votre part, madame la ministre, sans adopter une position de principe négative, nous ne saurions voter en l'état le dispositif.

En ce qui concerne l'encadrement des loyers, nous admettons la nécessité de réguler les augmentations brutales de loyers pour protéger les ménages modestes, tout particulièrement dans les zones tendues, mais nous craignons que la complexité du dispositif, avec trois loyers médians de référence et un complément exceptionnel, ne provoque des incompréhensions et des contentieux.

Enfin, s'agissant des relations entre bailleurs et locataires, évitons de préjuger trop souvent de la culpabilité ou de la cupidité systématique des propriétaires. Nous avons besoin des propriétaires et de leur investissement !

MM. Jean-Claude Lenoir et François Calvet. Très bien !

M. Jacques Mézard. Quant au volet relatif à l'habitat indigne et aux copropriétés dégradées, il était temps d'agir contre les propriétaires indéliçables et les marchands de sommeil ! Sur ce point, nous sommes satisfaits, même si nous pensons que la multiplication des documents à joindre à une promesse de vente ou la mise en place de procédures, telles que la déclaration de mise en location, ne sont pas forcément l'unique réponse ou tout du moins un gage d'efficacité ; nous y verrions plutôt une nouvelle source de complexité.

En ce qui concerne l'encadrement des professions immobilières, nous considérons que les dispositions du projet de loi sont excellentes. Dont acte.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, chacun connaît le caractère extrêmement tendu de la situation sur tout le territoire. Il y a eu clairement des failles dans l'organisation de ce secteur, sans oublier les conséquences dramatiques du désengagement financier antérieur de l'État. En consacrant juridiquement le rôle des services intégrés de l'accueil et de l'orientation et en fusionnant les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion et les plans départementaux pour le logement de personnes défavorisées, le projet de loi conforte des outils indispensables à la prise en compte intégrée des questions d'hébergement et de logement.

Madame la ministre, nous l'avons dit, la France a besoin de construire 450 000 logements. Elle n'en réalise aujourd'hui que 300 000 ou un peu plus. L'inverse serait d'ailleurs beaucoup plus préoccupant ! Il nous appartient donc de prendre des mesures exceptionnelles pour faire face à ce défi. On a parlé du prix des terrains, du prix des logements. Je rappelle aussi que le prix de la construction s'est accru de 51 % en France entre 2000 et 2011, atteignant un niveau très supérieur à la moyenne européenne. Là, nous devons donner de véritables réponses !

Pour conclure, votre projet de loi apporte plusieurs améliorations que nous avons soulignées. Cependant, il n'est pas de nature à provoquer le choc de simplification ni la mobilisation de toutes les énergies indispensables. Notre groupe, madame la ministre, sera donc attentif aux améliorations que le Sénat pourra apporter, avec vous, à ce texte et se déterminera en conséquence. (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Louis Masson.

M. Jean Louis Masson. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, en tant que sénateur non inscrit, je vote toujours librement...

M. Jean-Claude Lenoir. Nous aussi ! (*Rires sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean Louis Masson. ... en fonction de la qualité des textes et de l'intérêt général. J'essaie de m'abstraire des contraintes politiciennes qui amènent parfois à voter dans un sens ou dans l'autre, par respect des convenances ou à la recherche d'arrangements.

M. Jean-Claude Lenoir. Venez chez nous, alors !

M. Jean Louis Masson. C'est ainsi que, depuis le début de cette législature, comme auparavant, j'ai été amené à voter un certain nombre de textes émanant notamment de M. le ministre de l'intérieur.

En revanche, madame le ministre, je dois vous le dire, le présent texte me semble très mauvais, notamment pour ce qui concerne les PLU intercommunaux, et je voterai radicalement contre (*Rires sur les travées de l'UMP et du RDSE.*), parce que cette mesure me paraît tout à fait inadéquate à ce niveau.

M. Marc Daunis. Dommage !

M. Jean Louis Masson. En effet, actuellement, on essaie déjà d'étrangler les communes financièrement. Un des pouvoirs qui leur reste est l'élaboration du PLU, qui leur donne la possibilité de décider de leur avenir. Si on le leur enlève, les communes vont perdre la moitié des attributions

qui leur restent. Par conséquent, si l'on veut tuer les communes, les faire disparaître, il faut que cela apparaisse clairement dans le texte.

L'amendement du PLU intercommunal n'est d'ailleurs pas spécifique à la gauche.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Exactement !

M. Jean Louis Masson. En effet, sous la précédente législation, le ministre de l'époque, Benoist Apparu, poussait comme un forcené pour faire passer ces dispositions. Je me suis battu contre celles-ci face à ce gouvernement de droite, et je ne change pas de position parce que le gouvernement a changé : je reste contre. En revanche, je constate que certains élus de gauche, qui, à l'époque, étaient contre, sont maintenant pour, et que certains élus de droite, qui étaient pour, sont maintenant contre ! (*Rires sur les travées du groupe CRC.*) On peut quand même se poser des questions...

Certains de nos collègues ont ri lorsque j'ai indiqué que, en tant que non-inscrit, je votais toujours en fonction de l'intérêt des textes. Ce projet de loi est vraiment le bon exemple, car sur cette affaire, je ne changerai pas d'un poil ma position. J'étais contre avant, et je maintiens ma position parce que c'est une mauvaise réforme.

Si demain le gouvernement venait à changer,...

M. Jean-Claude Lenoir. Ça viendra bientôt ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean Louis Masson. ... je resterais également contre ces dispositions, quelle que soit la couleur de ce gouvernement.

Pourquoi, dans cette affaire, les gouvernements, de droite ou de gauche, essaient-ils de passer en force sur cette question ? Parce qu'il faut satisfaire des visions et des intérêts fort divergents ! (*Exclamations sur les travées de l'UDI-UC.*)

J'approuve totalement la position remarquable de l'Association des maires ruraux de France, qui s'est exprimée clairement, alors qu'il faut au moins dix minutes pour comprendre celle de l'Association des maires de France. Quand un texte n'est pas clair, c'est que ceux qui l'ont rédigé ne le sont pas eux-mêmes. Tel est le cas de l'Association des maires de France : elle est pilotée par des élus de grandes villes qui, de droite comme de gauche, sont tout à fait favorables à cette disposition, qui représente pour eux le moyen de maîtriser leur périphérie et d'imposer aux périphéries urbaines un certain nombre de positions.

J'ai lu la lettre que nous a adressée l'Association des maires de France, où l'on nous fait une « réponse de normand ». Quand on a fini de la lire, on ne sait toujours pas ce que veut l'association ! (*Rires sur les travées du groupe CRC.* – *M. François Grosdidier s'exclame.*) Si vous comparez cette lettre à celle de l'Association des maires ruraux de France, c'est le jour et la nuit !

Au moins, les maires ruraux disent ce qu'ils pensent : ils sont contre ces mesures. J'admettrais tout à fait que l'Association des maires de France se prononce pour, si elle avait le courage de le dire. C'est un peu ce qui s'est passé pour cet amendement, adopté au sein de la commission des affaires économiques et qui tend à reculer pour mieux sauter, c'est-à-dire à donner l'impression aux communes, notamment aux petites communes que, finalement, on fait quelque chose pour elles.

De toute façon, si cet amendement était adopté, dans quatre ou cinq ans, les communes seraient totalement spoliées de leur pouvoir d'élaborer leur PLU. Le petit arrangement que suggère l'Association des maires de France ne constitue pas un vrai choix. En fait, on habille le système pour étrangler les communes. Ce n'est pas acceptable ! Chacun doit se positionner : soit défendre les communes, soit, à l'inverse – ce qui serait tout à fait légitime, car nous sommes tous libres de nos avis –, s'engager en faveur de l'intercommunalité afin d'aboutir, à terme, à la disparition des communes.

Il s'agit d'un problème extrêmement grave, fondamental pour l'avenir des communes. Je tiens une nouvelle fois à féliciter l'Association des maires ruraux de France qui est à peu près la seule à avoir été vraiment claire.

M. Philippe Dallier. Ça sent les élections sénatoriales !

M. Jean Louis Masson. Personnellement, j'ai signé sa pétition, et je la soutiendrai totalement.

M. Jackie Pierre. Ils sont sauvés !

M. Jean Louis Masson. Si autant de maires de grandes villes n'étaient pas en même temps député ou sénateur, nous n'en serions peut-être pas là, car ceux qui ont intérêt à élaborer des PLU intercommunaux sont les maires de villes-centres assez importantes qui essaient de mettre la main sur la planification de l'urbanisme !

M. le président. La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann. (*Ah ! sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Madame la ministre, monsieur le président, mes chers collègues, ce projet de loi arrive à point nommé. Il constitue la troisième étape, cela a été dit, d'une politique nouvelle engagée par le Gouvernement pour assurer à nos concitoyens le droit au logement et pour réussir enfin ce grand défi républicain : offrir un toit à tous, dans des villes harmonieuses, et soutenir un développement durable.

Ce texte s'inscrit dans le cadre des engagements qu'avait pris le Président de la République à cet égard. Je souhaiterais le rappeler ici, afin d'éclairer le sens de cette nouvelle politique.

Oui, la France doit produire plus de logements, et c'est évidemment l'enjeu principal au regard des retards accumulés. Toutes les dispositions qui ont déjà été prises pour financer le logement social, à savoir la TVA à taux réduit, la suppression du prélèvement sur les organismes d'HLM, l'amélioration de l'aide à la pierre, vont dans le bon sens.

Le logement intermédiaire doit être relancé, j'en parlerai tout à l'heure, par les investisseurs institutionnels et grâce à des mesures fiscales qui ont été annoncées concernant le taux de TVA intermédiaire et l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, ou TFPB. Ces mesures étaient attendues par les opérateurs ; elles sont au rendez-vous.

Il faut maintenant que nous concrétisons ces promesses. À cet égard, M. le rapporteur Claude Dilain devrait présenter des amendements pour soutenir le retour des investisseurs institutionnels : nos collègues de l'opposition passent leur temps à l'invoquer, mais ils n'ont jamais réussi à le réaliser ! (*Non ! sur les travées de l'UMP.*)

Par ailleurs, les terrains publics doivent être mis à disposition pour réaliser des opérations là où existe un besoin de logement social, dans une perspective de mixité sociale. Cet objectif est en cours de réalisation.

Le deuxième axe de la politique que proposait le Président de la République consistait à réguler les loyers et les coûts du logement. Ce défi est majeur, car la part de leur revenu que les Français doivent consacrer au logement atteint un niveau insupportable, non seulement pour les plus pauvres, mais aussi pour les couches moyennes et toute une série de jeunes qui souhaitent s'installer.

M. Roland Courteau. Exactement !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Le niveau excessif des prix de l'immobilier obère le fonctionnement de l'économie, car ce qui n'est pas consacré au pouvoir d'achat ou à la consommation de biens intermédiaires ne nourrit pas l'économie réelle et s'accumule inutilement dans une rente foncière.

Troisièmement, il faut assurer la mixité sociale, c'est-à-dire la République dans la ville ! Il ne faut pas créer des ghettos de riches ou de pauvres, mais assurer le vivre ensemble, dans le respect mutuel et l'évolution collective.

Quatrièmement, pour la ville durable et l'urbanisme, il convient d'adopter une nouvelle façon d'aménager le territoire, sujet sensible s'il en est, surtout au Sénat. Je souscris à l'analyse de notre collègue Jacques Mézard selon laquelle la France doit réinventer une politique d'aménagement du territoire. À cette fin, les outils d'aujourd'hui ne peuvent pas être tout à fait ceux d'hier. Mais, dans le même temps, à force d'être trop souples, ils finissent par ne pas être toujours opérationnels.

En tout cas, un choix fondamental est fait pour l'avenir de la France : on ne peut pas continuer à consommer tant de mètres carrés de terres cultivables ou d'espaces naturels pour urbaniser,...

M. Roland Courteau. Très bien !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. ... car l'équilibre de notre beau territoire sera, à terme, menacé.

Mme Aline Archimbaud, et M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, rapporteur pour avis de la commission des lois. Très bien !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Par conséquent, il est fondamental de trouver les outils pertinents. Non, mesdames, messieurs les sénateurs de l'UMP, nous ne pensons pas la France uniquement à l'intérieur du périphérique ! Nous la pensons pour les banlieues, nous la pensons pour les territoires ruraux, nous la pensons pour l'ensemble du territoire national. Tel est le grand défi qui est au cœur de ce débat au Sénat et qui explique son importance : faire vivre la décentralisation que nous avons voulue, que nous avons votée et que vous avez aussi soutenue. (*M. Daniel Dubois s'exclame.*)

M. François Grosdidier. C'est pour cela que vous retirez des pouvoirs aux maires ?

M. Marc Daunis. On va y revenir !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Dans un État républicain, l'égalité en droit doit être compatible avec la diversité et la décentralisation du territoire. L'autonomie de la commune, de la collectivité locale, doit pouvoir être affirmée en même temps que la garantie de l'intérêt général et de l'égalité républicaine.

C'est donc une articulation nouvelle, intelligente, qu'il faut trouver entre l'action de l'État et celle des collectivités locales. Nous ne vivons pas dans le monde des Bisounours où toutes les actions des collectivités locales seraient parfaites et où l'État serait par nature garant de l'intérêt général !

Je reviendrai sur l'ensemble des thèmes abordés, mais lors du débat de la commission sur le PLUI, notre collègue Claude Bérit-Débat a proposé un compromis en vue de mettre en exergue l'idée de l'intérêt général tout en préservant une certaine vision de l'autonomie des collectivités locales. Rien ne se fera, dans ces PLUI, sans l'accord des maires.

M. François Grosdidier. C'est faux !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Les minorités de blocage sont telles qu'elles permettent à des collectivités qui, au sein de leur agglomération ou de leur intercommunalité, risqueraient de voir leur secteur spolié, de l'empêcher.

M. François Grosdidier. Elles ne le peuvent pas !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Nous faisons un pari positif : nous pensons que, à partir du moment où cette dynamique s'enclenche, l'intérêt général sera aussi garanti dans l'intercommunalité et les compromis se feront. Je rappelle à nos collègues qu'il est possible de mettre en œuvre des PLU sectoriels.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. C'est vrai !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Cela ne veut pas dire, pour autant, que l'on assiste à une cacophonie des collectivités locales,...

MM. Jean-Claude Lenoir et François Grosdidier. C'est plutôt la cacophonie du Gouvernement !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. ... pour reprendre l'expression que vous employez à longueur de journée, car tout le monde a besoin de se projeter dans l'avenir.

En tout cas, j'observe que l'Association des maires ruraux de France a approuvé le compromis que notre collègue Claude Bérit-Débat avait proposé.

M. Marc Daunis. Oui !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Elle salue le contenu de ce compromis, et notre groupe se tiendra à cette position.

Madame la ministre, pour être personnellement très engagée en faveur du PLUI, je vous le dis solennellement, nos collègues du groupe socialiste souhaitent que ce compromis soit respecté par nos collègues de l'Assemblée nationale. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*) Nous ferons le travail politique nécessaire auprès des députés de nos départements, mais nous comptons sur le Gouvernement pour nous accompagner dans cette mission.

S'agissant des grandes lignes de ce projet de loi, je voudrais répondre en quelques mots à l'argument qui nous est opposé, selon lequel notre politique ne fonctionnerait pas dans la mesure où l'on ne construit pas. Notre politique n'est, hélas, pas responsable de la situation,...

M. François Calvet. Ah !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. ... même si nous avons conscience qu'il va falloir encore mettre les bouchées doubles, voter les textes et libérer les budgets pour pouvoir enfin passer à l'acte.

Quant à la baisse de la construction en France, elle se poursuit depuis plus de trois ans, pour une raison simple... (*Vives protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. Claude Bérít-Débat, rapporteur. C'est vrai!

M. Marc Daunis. Les faits sont têtus!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Laissez-moi poursuivre!

M. le président. Madame Lienemann, vous avez seule la parole!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Je parle ici des permis de construire!

La raison en est simple: vous avez soutenu les bailleurs privés à coups de perfusions que le budget de l'État ne pouvait supporter! (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Claude Lenoir. Ce n'est pas vrai!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Le dispositif Scellier a été une ruine! La loi TEPA a été une ruine! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Joël Labbé applaudit également.*)

M. Claude Bérít-Débat, rapporteur. Bravo!

M. Roland Courteau. Très bien!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Dès cette année, nous payons 2,5 milliards d'euros au titre de ce passif.

M. François Grosdidier. La France est en chute libre depuis que vous êtes au pouvoir!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. De surcroît, les investisseurs privés, qui étaient accoutumés à cette perfusion, ont cessé d'engager des fonds!

M. François Grosdidier. Vous ne financez plus les PLUS et les PLAI!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Cette politique s'appelle le *stop and go*.

M. Jean-Claude Lenoir. En français, s'il vous plaît!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Nous sommes en train de subir votre *stop*, mais nous sommes également en train d'engager le *go*! Voilà la différence!

M. Claude Dilain, rapporteur. Eh oui!

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Bravo!

M. François Grosdidier. La différence? Moins de logements, plus de chômeurs!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Nous approuvons le principe d'une régulation. La caricature de la fixation du prix du pain est tout de même un comble!

Non, nous n'allons pas imposer la fixation des loyers. Nous allons simplement garantir une régulation entre deux bornes.

M. Jean-Claude Lenoir. Quand les bornes sont franchies, il n'y a plus de limite! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Ce dispositif fonctionne en Allemagne!

Chers collègues de l'opposition, vous passez votre temps à invoquer l'exemple allemand. C'est exactement la politique qui est menée outre-Rhin! D'ailleurs, durant sa campagne, M. Sarkozy (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*), mesurant les difficultés en la matière, avait proposé d'instaurer un droit de recours auprès des tribunaux lorsque les loyers étaient trop éloignés du niveau médian! Je le souligne à l'intention de M. Dubois, même s'il n'a pas nécessairement soutenu M. Sarkozy.

M. Daniel Dubois. Ce n'est pas la question!

M. Marc Daunis. Nous verrons quand l'UMP aura fini l'inventaire... Et ce n'est pas pour demain!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Souffrez que, pour une fois, nous souscrivions, nous aussi, à la comparaison avec l'Allemagne!

Cela étant, madame la ministre, nous devons être sensibles aux arguments d'un certain nombre de nos collègues, qui considèrent que cette régulation ne sera pas suffisamment efficace pour limiter, de manière progressive et durable, la part consacrée au logement dans le budget des ménages.

Telle est l'ambition! Il ne s'agit pas de réglementer pour réglementer, mais de rétablir une juste proportion entre les capacités contributives de nos concitoyens et les loyers qui leur sont proposés. À ce titre, il faut agir progressivement, car nous ne voulons pas de chocs brutaux dont les effets économiques seraient négatifs. Ainsi, nous avons déposé plusieurs amendements ouvrant le débat sur les conditions dans lesquelles le préfet peut baisser la barre des 20 %.

Ce dispositif n'en est pas moins le véritable socle d'une nouvelle politique de régulation. De fait, en l'état actuel, le marché n'est pas efficace pour réguler les prix de l'immobilier. Le marché tend, par nature, à encourager la spéculation! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Roland Courteau. Très bien!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Cela ne signifie pas que nous attaquons les petits propriétaires ou les propriétaires en général. (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Claude Lenoir. Bien sûr que non!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Absolument pas, chers collègues de l'opposition! Nous faisons la différence entre, d'une part, le petit propriétaire qui réalise un placement de bon père de famille dans la pierre et qui a besoin de disposer d'un revenu raisonnable garanti dans la durée et, de l'autre, celui qui fait de la spéculation immobilière un moyen d'enrichissement sans cause!

M. Ronan Kerdraon. Eh oui!

M. Roland Courteau. Halte aux spéculateurs!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Voilà la différence que nous opérons!

Certains nous expliquent que cette mesure va effrayer les investisseurs institutionnels. Je leur réponds tout net: à ces investisseurs, nous proposons un nouveau pacte, qui leur garantit des avantages fiscaux raisonnables et calibrés dans la durée, en assurant les revenus de leurs placements.

Toutefois, ces investisseurs institutionnels ne doivent pas fonder leur enrichissement sur la spéculation ou sur une vente finale à la découpe. Il faut donc mieux réguler la transition entre les investisseurs privés et les investisseurs institutionnels, en offrant des possibilités telles que le rachat par les locataires, les garanties demandées à ces derniers ou la possibilité d'une préemption par les collectivités territoriales.

Au passage, je rappelle que les investisseurs institutionnels se sont surtout détournés de la pierre lorsque la législation a cessé d'imposer qu'une partie de leurs garanties relève du domaine immobilier. Créée par le général de Gaulle, cette obligation a été supprimée lors de l'adoption des lois bancaires et assurantielles, découlant de la dérégulation

européenne. La France aurait pu mieux résister à cette tentation libérale. Elle ne l'a pas fait. Nous ne sommes pas en train de contraindre les investisseurs institutionnels, nous essayons simplement de les convaincre. J'espère que nous y parviendrons. Quoi qu'il en soit, le présent texte participe de cet effort.

Quant à la garantie universelle des loyers, je suis persuadée qu'elle apparaîtra, d'ici quelques années, comme l'une des grandes conquêtes sociales de notre pays.

Chers collègues de l'opposition, vous employez contre ce dispositif les arguments jadis invoqués contre la sécurité sociale.

Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Exactement !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. « Les usagers seront déresponsabilisés ! Ils iront chez le médecin tous les quarts d'heure ! Ils feront semblant d'être malades ! »... Tels sont les propos l'on a entendus lors de la création de la sécurité sociale !

M. François Grosdidier. Mais c'est de Gaulle qui l'a créée !

M. Michel Le Scouarnec. Et il n'était pas tout seul !

M. Jean-Claude Lenoir. Nous n'étions pas là en 1945 !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. En l'espèce, il s'agit de mutualiser un risque. D'ailleurs, M. Borloo était d'accord avec ce principe. Or, mutualiser un risque, cela ne signifie pas déresponsabiliser les citoyens.

Au reste, j'ai bien entendu ce qu'a dit notre collègue Jacques Mézard, et je me souviens des débats que nous avons consacrés à cette question en commission : il ne s'agit pas de fournir un blanc-seing pour les impayés !

Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Bien sûr !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Il ne s'agit pas de donner des libertés à des locataires de mauvaise foi ! Non !

Voilà pourquoi nous soutiendrons l'amendement de Claude Dilain, rapporteur, tendant à ce que le Trésor public puisse intervenir en subrogation lorsque des défaillances majeures se font jour.

M. Michel Savin. Oh là là !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Chacun sait que, pour les petits propriétaires, il est compliqué d'aller au tribunal ! Ils ne courent pas le risque s'ils ne sont pas certains d'être entendus, s'ils ne connaissent pas la législation. Désormais, lorsque les locataires de mauvaise foi sauront que le Trésor public est alerté, croyez-moi, ils seront bien moins incités à adopter une attitude incivique !

Par ailleurs, si ces impayés sont traités à temps, il est possible d'éviter les dérapages, qui pénalisent tout le monde, le propriétaire comme le locataire.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Eh oui !

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Très bien !

M. Roland Courteau. Exactement !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Passé deux mois d'impayés, nous savons bien que les propriétaires modestes ne peuvent plus s'en sortir ! Il faut donc réagir très vite, payer le propriétaire immédiatement et déclencher les mécanismes sociaux.

Certaines personnes ignorent leurs droits, notamment pour ce qui concerne le recours au fonds de solidarité pour le logement, le FSL.

Madame la ministre, vous avez ajouté une clause essentielle : les locataires ne perdront plus le bénéfice de leur APL parce qu'ils sont en situation d'impayé.

Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Tout à fait !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Or bien des locataires en situation d'impayé voyaient leur situation aggravée par le fait que l'APL n'était plus versée !

Mes chers collègues, vous constatez que la garantie universelle des loyers constitue un immense progrès.

À ces deux grands choix s'ajoute toute une série de mesures que nos rapporteurs ont citées. Je songe en particulier à la consolidation du logement social, à la lutte contre le logement indécemment, à l'assurance que les partenaires sociaux restent maîtres du 1 % logement.

Bref, ce projet de loi sonne la mobilisation générale, pour que l'idée de République retrouve son sens dans la vie quotidienne des Français. Il faut assurer le droit au logement pour permettre le vivre ensemble. Il faut conclure un nouveau pacte entre les propriétaires et les locataires, que l'opposition cherche systématiquement à opposer (*Protestations sur les travées de l'UMP*),...

M. Jean-Claude Lenoir. C'est faux !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. ... et que nous essayons, pour notre part, de protéger ensemble ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Joël Labbé. (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Joël Labbé. Monsieur le président, madame la ministre, madame, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, concernant le logement, je souscris totalement à ce que Marie-Noëlle Lienemann vient de dire avec conviction, avec clarté...

M. Roland Courteau. Et aussi avec talent !

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Exactement !

M. Joël Labbé. Mme Lienemann a placé la barre très haut ! Cela étant, sans accuser qui que ce soit, je constate que nous avons l'habitude d'employer de nombreux sigles et que, parmi ceux qui nous regardent, certains ont du mal à nous suivre. Nous l'entendons régulièrement !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. C'est vrai !

M. Joël Labbé. Si ALUR peut avoir quelque allure, la GUL n'en a pas vraiment. (*Sourires.*)

M. Pierre-Yves Collombat. Il va falloir y remédier !

M. Bruno Sido. Il faut accélérer l'allure !

M. Joël Labbé. Prenons-y garde ! Nous devons nous rapprocher de la population, et cette démarche passe également par le langage.

Le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui prouve que la question du logement est considérée comme une priorité nationale par le Gouvernement. C'est l'un des engagements forts des élections de 2012 qui trouve ici sa traduction !

Tout d'abord, je salue la méthode selon laquelle le présent texte a été élaboré. Pendant plusieurs mois, les professionnels, les bailleurs sociaux, les représentants des associations, les élus locaux, mais aussi les parlementaires que nous sommes, ont été associés aux travaux préparatoires.

Madame la ministre, ce souci permanent de la co-élaboration,...

M. Jean-François Husson. Oh !

M. Joël Labbé. ... permet aujourd'hui de proposer une réforme vaste et ambitieuse qui s'étend à presque tous les domaines de la politique du logement.

On a connu des textes vastes qui étaient un peu fourre-tout. À l'inverse, le présent projet de loi est cohérent. Sa densité est une nécessité si l'on veut transformer cette politique, en traitant à la fois la question des locataires du secteur privé, celles des loyers, des relations entre locataires et propriétaires, celle des droits et des devoirs des uns et des autres, sans oublier l'urbanisme ni l'aménagement du territoire. Pour garantir la cohérence de tous ces domaines, il faut bel et bien de l'ambition !

Parmi les nombreuses dispositions que contient ce texte – sur lesquelles je reviendrai –, j'insisterai en premier lieu sur deux mesures qui, à terme, auront des conséquences importantes pour des millions de Français et pour les générations futures : l'encadrement des loyers et la création de la garantie universelle des loyers.

Ces deux mesures constituent un véritable progrès social, contribuant, selon la belle expression de Mme la ministre, à « faire France ensemble ». Elles vont devenir des outils concrets et pérennes pour maîtriser les loyers et sécuriser les relations entre locataires et propriétaires, dans un souci d'équilibre. À cet égard, nous organisons la solidarité et nous renforçons le pacte républicain qui nous unit. Cette solidarité est d'autant plus vitale que la crise du logement, qui s'intensifie, contribue à la précarité et à l'exclusion.

La ségrégation urbaine aggrave les différenciations sociales. La France compte plus de 3,5 millions de mal-logés – selon le rapport de la fondation Abbé-Pierre –, des centaines de milliers de personnes sans logement et des dizaines de milliers de personnes sur les listes d'attentes des offices d'HLM. Telle est aussi la réalité de notre pays. Elle justifie, ô combien, cette loi ambitieuse et juste !

Si la loi DALO garantit le droit au logement opposable, elle ne permet guère de concrétiser l'accès à ce droit fondamental. Une partie des classes populaires et moyennes – jeunes, étudiants, personnes handicapées, saisonniers, personnes démunies, personnes âgées, migrants, etc. – est durablement et structurellement exclue de l'accès au logement considéré comme normal.

Par ailleurs, le paysage urbanistique reste dominé par la sacralisation bien particulière du droit de propriété *via* ces deux formes d'habitat héritées du siècle dernier : l'habitat privé, souvent confié aux promoteurs immobiliers, et l'habitat public, structuré autour du mouvement HLM voué au logement social, que je viens d'évoquer.

Des réponses intermédiaires ont été récemment proposées, notamment les formules de location et d'accession, qui sont heureuses et qui font des heureux.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Très bien !

M. Joël Labbé. Au demeurant, d'autres formes d'habitat existent : l'habitat hors normes, alternatif, mais aussi l'habitat participatif qui permet aux habitants qui le souhaitent de s'organiser pour développer l'autopromotion, l'auto-construction, l'éco-construction et l'initiative citoyenne en matière de logement.

Mme Corinne Bouchoux. Oui !

M. Joël Labbé. Le développement de l'habitat hors normes et léger n'est pas lié à celui de l'habitat insalubre. Il s'agit de personnes qui, délibérément, choisissent un certain type d'habitat adapté à leurs besoins avec un très faible impact environnemental, construit et habité selon le concept de la « sobriété heureuse » cher à Pierre Rabhi.

Habitat alternatif léger, habitat participatif, toutes ces évolutions, tous ces modes d'habiter et d'investir le sol autrement sont reconnus et sécurisés *via* le présent texte. Or cette reconnaissance n'allait pas de soi. Là encore, je tiens à saluer le travail collectif accompli autour de Mme la ministre et avec elle, sur cet enjeu de l'habitat participatif. Les échanges réguliers, intensifs et de très bonne tenue ont abouti à des dispositifs acceptés aussi bien par les professionnels du secteur et les organismes de financement que par les habitants eux-mêmes.

Si la France ne compte que quelques centaines d'habitats de ce type, l'Europe du nord en dénombre plusieurs centaines de milliers. Je parle de ce sujet en connaissance de cause : sur le territoire de ma commune, Saint-Nolff, douze logements de ce type sont actuellement en cours de construction. Ce projet intègre une part de logement social. Le présent texte va arriver à point nommé pour résoudre les difficultés qui subsistent et fournir un cadre juridique à ce chantier !

Un autre enjeu me semble crucial : le juste partage de la terre et la lutte contre l'artificialisation des sols. Le présent texte fixe des objectifs chiffrés en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

Il convient de stopper la désagrégation et le recul des surfaces agricoles, frappées par la spéculation foncière. On répète régulièrement ce chiffre : l'équivalent d'un département français disparaît désormais tous les sept ans. Il s'agit à présent d'agir véritablement pour avancer dans ce domaine.

Il est fondamental d'articuler le présent texte et le projet de loi pour l'avenir de l'agriculture, qui sera prochainement examiné. Il faut garantir à la fois la lutte contre l'étalement urbain, l'effort de construction de logements,...

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Eh oui !

M. Joël Labbé. ... et le développement d'une agriculture durable, vecteur de dynamisation des territoires.

Voilà pourquoi j'ai proposé d'enrichir le texte de loi par un amendement n° 481, dont je vous invite à prendre connaissance. (*Sourires.*) Il vise à introduire la possibilité d'élaborer, dans le cadre de la stratégie foncière du schéma de cohérence territoriale, un projet agricole et alimentaire territorial.

On me rétorquera que je ne suis pas là pour parler d'agriculture, mais d'urbanisme... Les deux sont évidemment étroitement liés !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. Eh non !

M. Joël Labbé. D'ores et déjà, la préparation d'un schéma de cohérence territoriale invite à établir le diagnostic des caractéristiques et des potentialités du territoire en matière

d'environnement, de développement économique, d'équilibre de l'habitat, etc., en fonction des prévisions démographiques et des besoins identifiés. L'un des besoins majeurs d'un territoire n'est pourtant jamais mentionné : son alimentation, et en corollaire, son agriculture.

L'agriculture est décidément considérée comme un monde à part, qui a sa propre loi – dans tous les sens du terme, d'ailleurs – et qui s'est, au fil du temps, déconnecté, malgré elle, des territoires. Elle s'est, hélas, isolée du reste de la population, de manière souvent dramatique, car elle s'est isolée au point d'en mourir. Une étude de l'Institut nationale de veille sanitaire publiée le 10 octobre classe ainsi « la catégorie sociale des agriculteurs exploitants comme celle présentant la mortalité par suicide la plus élevée de toutes les catégories sociales », avec un taux trois fois plus élevé que la moyenne chez les hommes et deux fois plus élevé chez les femmes.

M. Claude Dilain, rapporteur. Tout à fait !

M. Joël Labbé. Ce constat doit nous alerter ! Comment notre pays peut-il perpétuer un système économique et politique qui broie des vies paysannes ?

L'amendement que je vous présenterai n'est donc pas anodin. À mes yeux, il ne constitue pas un amendement d'appel, mais plutôt d'alarme ! Ce n'est pas avec des grands discours, mais bien par des actions concrètes que l'on renouera les liens entre la noble profession de paysan et la population.

La demande citoyenne d'une reconnexion entre alimentation et production locale est patente, le développement des circuits courts alimentaires, partout sur nos territoires, en témoigne. Quoi de plus naturel et de plus concret, dès lors, que de faciliter ces démarches en introduisant, au sein même du document de planification et d'aménagement que représente le schéma de cohérence territoriale, la notion de projet agricole et alimentaire de territoire ?

Une telle démarche garantirait et faciliterait la concertation entre acteurs du territoire, élément incontournable de la construction d'un projet partagé, qui vise autant la pérennité d'activités économiques génératrices d'emplois nobles, locaux et pérennes, que la nécessité de mieux-disant environnemental et la recherche d'une plus grande autonomie alimentaire des habitants.

Cela, je l'ai expérimenté. La commune dont je suis le maire est en train de réviser son plan local d'urbanisme et nous construisons, en parallèle et de manière volontariste, un projet agricole et alimentaire de territoire. Tout le monde a pris place autour de la table, et les agriculteurs sont placés au cœur des débats, auxquels ils sont donc associés. On prend ainsi conscience qu'il est possible d'avancer dans la bonne direction.

Cette prise en compte de l'agriculture et de l'alimentation dans les documents d'urbanisme donne tout son sens à la limitation de l'étalement urbain. L'essentiel de la terre doit être préservé, comme il l'a toujours été avant le dernier demi-siècle. La terre ne doit pas être potentiellement urbanisable, mais doit retrouver sa pleine vocation nourricière.

M. Jean-François Husson. Très juste !

M. Joël Labbé. Je voudrais évoquer, en outre, un autre amendement, relatif aux chartes des parcs naturels régionaux et à leur positionnement parmi les documents d'urbanisme.

Nous sommes plusieurs, siégeant sans doute sur toutes les travées de notre assemblée, à avoir déposé des amendements diversement rédigés à ce sujet.

Les parcs naturels régionaux, recouvrent aujourd'hui environ 15 % du territoire. Depuis leur origine, ils ont été considérés comme des territoires à la fois riches de leur patrimoine et fragilisés par diverses pressions. Je l'ai constaté en présidant le projet de parc naturel régional du Golfe du Morbihan, territoire ô combien sensible (*M. Jean-François Husson s'exclame.*). De ce fait, ils ont vocation à être des territoires d'innovation, d'expérimentation, d'excellence et d'exemplarité.

En outre, par l'adhésion volontaire des communes, ils permettent de démontrer la capacité d'un territoire à construire un projet exigeant en termes de développement durable et solidaire. Aussi est-il important, madame la ministre, que ce projet de loi tende à préserver la force des chartes des parcs naturels régionaux et de leurs documents annexes : tel sera l'objet de l'amendement que je défendrai à ce sujet.

Enfin, je ne pourrai conclure sans évoquer mon positionnement personnel (*Ah ! sur l'ensemble des travées.*) et celui de notre groupe écologiste au sujet des plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

M. Bruno Sido. C'est une mauvaise idée !

M. Joël Labbé. Madame la ministre, votre projet de loi est vaste et ambitieux, nous n'allons pas nous en plaindre : il faut de l'ambition pour faire bouger les choses et la volonté de passer des plans locaux d'urbanisme communaux aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux en exige beaucoup.

En ma qualité de maire, durant trois mandats et pour encore quelques mois, j'étais initialement très réservé à ce propos. Il a fallu que l'on m'explique et que l'on me démontre l'intérêt du dispositif pour que mon avis évolue.

Je reste bien sûr attaché à la vision plus large du territoire qu'autorisent les schémas de cohérence territoriale, mais j'ai eu la chance, comme élu, de réviser un plan local d'urbanisme. Il s'agit d'un travail éminemment intéressant, au cours duquel se décident les enjeux du territoire. Il se heurte pourtant à des écueils : une trop grande proximité, la présence de divers groupes de pression, des intérêts parfois extrêmement proches des décideurs.

M. Pierre-Yves Collombat. Mais cela n'existe pas au niveau des intercommunalités, bien sûr ! Il n'y a pas de promoteurs ! Rien ! (*Sourires sur certaines travées du RDSE.*)

M. Joël Labbé. Le plan local d'urbanisme intercommunal permet de prendre du recul par la construction d'un projet partagé entre élus locaux, qu'il est alors possible de mener à bien. La concertation des collectivités locales au sujet de la partie du territoire intercommunal qui les concerne permet aux élus locaux d'être pleinement associés à la réalisation de leurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

Je suis donc désormais acquis à cette cause, comme l'ensemble de mon groupe. On ne peut pas pour autant nous accuser de marcher au pas : je ne marche jamais au pas ! (*Rires sur les travées de l'UMP.*) Comme notre collègue Jean-Louis Masson l'a fait tout à l'heure, je revendique ma liberté de penser – d'ailleurs, notre groupe la reconnaît totalement.

Je comprends toutefois les réserves exprimées par mes collègues sénateurs ou députés, et je suis prêt à faire un nouveau pas dans leur direction, en agréant la tentative de construire le consensus autour d'un plan local d'urbanisme intercommunal avec minorité de blocage. Si cette proposition recueillait l'assentiment du Sénat, je m'en satisferais. L'approbation d'une telle mesure représenterait en effet un véritable pas en avant, que j'appelle vivement de mes vœux.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Bravo !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Très bien !

M. Joël Labbé. En définitive, le débat qui s'ouvre au Sénat offrira, je l'espère, une bonne occasion d'introduire encore plus de justice, de sécurisation et de cohésion, tout en prenant en compte le levier de la transition économique, écologique et sociale.

Cependant, tout ouvrage étant perfectible, soyez assurée, madame la ministre, que les écologistes seront un partenaire constructif, cherchant à défendre mais aussi à enrichir encore ce texte. Nous le voterons donc, en espérant que certains de nos amendements seront adoptés. Étudiez bien, en particulier, celui qui concerne le projet agricole et alimentaire de territoire ! (*Sourires.*)

M. Daniel Raoul. Non !

M. Joël Labbé. Il s'agit peut-être d'une utopie, mais si nous la mettions en marche, en grillant la politesse à tout le monde, cela constituerait un sacré progrès ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme Élisabeth Lamure. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, cette intervention vise à présenter le plus fidèlement possible la position du groupe UMP concernant la partie de ce projet de loi relative à l'urbanisme, regroupée au sein du titre IV intitulé « Moderniser l'urbanisme dans une perspective de transition écologique des territoires ».

Je pourrais résumer ainsi le cœur de cette réforme : combattre le développement d'une urbanisation anarchique en modernisant et en hiérarchisant les documents d'urbanisme.

En préalable, je dois vous faire part d'une inquiétude quant à ce que vous dénommez « l'artificialisation des sols ». Le groupe UMP a pris conscience de l'ampleur de ce phénomène et de sa conséquence : la consommation de terres agricoles. Comme nos collègues de la majorité, nous avons été sensibles à la question de l'étalement urbain, qu'il nous apparaît légitime de combattre. Or chacun sait qu'une lutte efficace contre ce phénomène passe, avant tout, par une politique d'aménagement du territoire équilibrée, qui ne saurait donc être identique dans les secteurs urbains et dans les secteurs ruraux.

Faute d'autoriser un peu d'extension de l'habitat, par exemple en bordure des villages, l'exode rural se poursuivra, le prix du foncier et de l'immobilier dans les villes ne cessera d'augmenter face à la demande, alors même que vous vous battez pour une production plus importante de logements.

L'essentiel de votre stratégie à cette fin repose sur des dispositions purement administratives. Vous proposez ainsi de réviser l'architecture des documents d'urbanisme, et précisez, à ce titre, dans les premiers alinéas de l'article 58, la hiérarchie entre ces documents. Nous n'y faisons pas obstacle.

Malheureusement, ce combat légitime souffre d'un biais. L'essentiel des mesures que vous proposez vont dans le sens d'une élaboration à plus grande échelle des documents d'urbanisme et d'une plus grande tutelle de l'État, à travers les préfets, sur les exécutifs locaux. L'exercice des compétences urbanistiques doit pourtant résulter d'un juste équilibre entre l'expertise des élus de terrain et le cap que doit donner l'État.

Une fois de plus, vous choisissez l'affrontement avec les élus locaux. Sans doute considérez-vous que la réforme des rythmes scolaires ou le découpage cantonal ne suffisaient pas !

M. Roland Courteau. Il ne faut pas exagérer !

Mme Élisabeth Lamure. Aussi, après vous être affranchis de toutes les règles élémentaires avec la délimitation des nouveaux cantons, faisant fi des traditions historiques, des contraintes géographiques et des impératifs de service public, vous comptez désormais faire du maire un simple spectateur du développement de l'urbanisme sur son territoire.

M. Daniel Raoul. C'est un peu excessif !

Mme Élisabeth Lamure. Preuve en est du transfert obligatoire de l'élaboration du plan local d'urbanisme au niveau intercommunal, sujet sur lequel nous avons tous été sollicités. L'article 63 prévoit ainsi que, dans les trois ans suivant la publication de la présente loi, les communautés de communes et communautés d'agglomération se verront automatiquement transférer toutes les compétences liées aux plans locaux d'urbanisme.

Sans surprise, cette mesure a immédiatement causé l'exaspération des élus locaux, notamment, mais pas seulement, dans les zones rurales. En effet, le plan local d'urbanisme est le document le plus adapté pour toutes les communes qui considèrent qu'une carte communale seule est insuffisante, en raison de la pression foncière. C'est bien pour cela qu'avec bon nombre d'élus locaux, les membres du groupe UMP ne sont pas opposés au principe d'une élaboration au niveau intercommunal des plans locaux d'urbanisme.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Ce n'est pas ce que vous avez fait, pourtant !

Mme Élisabeth Lamure. Cependant, le caractère obligatoire de ce transfert de compétences nous apparaît inacceptable, pour deux raisons. Tout d'abord, il constitue un signe de défiance caractérisé, vis-à-vis des petites communes, qui ont démontré qu'elles pouvaient vivre sans plan local d'urbanisme ou l'élaborer de manière autonome. Ensuite, cette disposition néglige le fait que la gestion du territoire à plus grande échelle peut être mise en œuvre par des outils de planification comme les schémas de cohérence territoriale.

Conscients de la grogne suscitée par cette disposition, et soucieux de la proximité des élections sénatoriales (*Protestations sur les travées du groupe socialiste.*),...

M. Jean-Jacques Mirassou. Alors que vous, vous êtes des anges et vous n'y pensez jamais !

Mme Élisabeth Lamure. ... vous avez décidé d'adopter un amendement de repli au cours de l'examen en commission, qui prévoit que ce transfert est de droit « sauf si un quart des

communes représentant au moins 10 % de la population s'opposent à ce transfert de compétences dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment ».

M. Claude Bérít-Débat, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement intelligent.

Mme Élisabeth Lamure. Le Gouvernement croit sans doute qu'il échappera aux foudres des maires ruraux par cette manœuvre. Cependant, les maires savent déjà que votre nouveau dispositif nuira au fonctionnement collégial des conseils communautaires.

En effet, pour échapper au transfert obligatoire des plans locaux d'urbanisme des communes aux intercommunalités, les maires devront constituer des minorités de blocage au sein des EPCI dans les trois prochaines années. Je vous laisse imaginer combien la situation sera illisible dans ces intercommunalités, qui devront attendre trois ans, et l'éventuelle constitution d'une minorité de blocage, pour savoir si elles se verront dotées ou non d'un plan local d'urbanisme.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. À mon avis, elles le savent déjà!

Mme Élisabeth Lamure. Ensuite, toujours au nom de la simplification, l'article 58 prévoit deux dispositions qui nous semblent incompréhensibles : la suppression des schémas de secteur et l'obligation, pour les schémas de cohérence territoriale, d'inclure au moins deux EPCI.

Encore une fois, ces dispositions vont dans le sens d'une élaboration des documents d'urbanisme à plus grande échelle et ignorent ostensiblement les particularismes locaux, qui doivent pourtant être appréhendés dans ces documents.

Autre point de désaccord, votre projet de loi prévoit à l'article 61 de durcir considérablement les conditions de mise à disposition gratuite des services d'ingénierie de l'État pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Cette mise à disposition concernait jusqu'à présent tous les EPCI de moins de 20 000 habitants. Vous allez abaisser ce seuil à 10 000 habitants.

Dans un esprit identique, les communes de moins de 10 000 habitants, qui bénéficiaient automatiquement de ces instructions gratuites, en seront privées au motif qu'elles appartiennent à un EPCI regroupant 10 000 habitants ou plus, même si celui-ci n'est pas compétent.

À ce titre, les directions départementales des territoires ont déjà averti les maires qu'elles n'instruiront plus les demandes dès le 1^{er} janvier 2015.

M. Daniel Raoul. Eh oui! Rappelez-moi ce qu'était la RGPP?

Mme Élisabeth Lamure. Or cette mesure prive la majorité des intercommunalités, dont la taille moyenne se situe entre 10 000 et 20 000 habitants, de l'appui technique de l'État. De plus, elle leur transfère une charge que la plupart d'entre elles ne seront pas en mesure d'assumer. Ce désengagement de l'État, que l'actuelle majorité a tant dénoncé en d'autres temps, vous l'appliquez aujourd'hui sans état d'âme!

La limitation de la possibilité de pastillage des zones agricoles et naturelles présentée à l'article 73 constitue un autre signal du dépeçage des prérogatives communales. Vous introduisez dans ces procédures un avis du préfet, pris après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Il n'est pas ici question de douter de la

légitimité de ces acteurs. Cependant, les contraintes fixées pour délimiter des secteurs constructibles créeront une sélection bien trop restrictive.

À ce titre, je vous invite, mes chers collègues, à vous reporter à l'alinéa 16 de l'article 73, dont je vous donne lecture : « Dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole. » Autrement dit, on peut modifier l'usage d'un bâtiment agricole, à condition qu'il en demeure un!

M. Daniel Raoul. Mais non!

Mme Élisabeth Lamure. C'est tout simplement incompréhensible.

Enfin, dernière nuisance notable envers les communes et intercommunalités, l'article 65 prévoit de modifier l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, afin que les zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création soient reclassées en zones naturelles. Cette disposition est très regrettable dans la mesure où elle impose, dans le contexte dégradé des finances publiques que nous connaissons, une procédure coûteuse et longue. Il aurait été plus logique que la délibération imposée tous les six ans porte sur l'opportunité de réviser le PLU et pose la question des zones 2AU existantes, au regard des objectifs que prévoient les documents de planification.

Aussi, le groupe UMP soulèvera de nombreux griefs sur la partie urbanisme de votre projet de loi. Ces griefs ne sont pas le fruit d'un désaccord de fond sur la question de l'artificialisation des sols, même si nous sommes parfois circonspects quant à l'utilisation qui est faite de ce concept. Notre désaccord porte sur la réponse que vous apportez à cette crise nouvelle.

Votre réponse nous apparaît technocratique, abstraite et donc déconnectée de la vie réelle des petites collectivités, où les documents d'urbanisme à petite échelle sont autant de moyens de marquer la singularité d'un territoire. À cet égard, j'ai le sentiment de rejoindre les propos de notre collègue Jacques Mézard.

Pour conclure, nous regrettons que les collectivités paient, encore une fois, le prix de votre absence d'écoute des élus locaux. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC. – M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Valérie Létard. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

Mme Valérie Létard. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous avons débattu, l'année dernière, d'un premier projet de loi visant à libérer du foncier public et à renforcer les obligations de construire du logement social. Voici, si je puis dire, le deuxième étage de la fusée.

Madame la ministre, votre texte est ambitieux. Vous avez voulu couvrir toute la chaîne, de l'hébergement au logement, traiter des copropriétés, des questions du foncier et de l'urbanisme. Le résultat est à la hauteur de cette ambition : il s'agit d'un texte-fleuve, avec 155 articles et près de 400 amendements adoptés en commission. Mais, à la sortie du marathon de la commission, beaucoup d'interrogations demeurent

quant à notre manière de travailler. Permettez-moi de m'arrêter quelques instants sur ce point, avant d'en venir au fond du texte.

Lorsque la révision constitutionnelle de 2008 a réorganisé le temps parlementaire, elle l'a fait avec une double ambition : renforcer le rôle du Parlement et améliorer le travail en commission pour en faire une première étape structurante du processus législatif. Or que constatons-nous aujourd'hui ? Le bilan est décevant : une procédure dévoyée, une multiplication de commissions consultées pour avis, un débat en commission où la présentation des positions de groupes politiques prend le pas sur la discussion plus technique et, enfin, des amendements examinés au pas de charge, sans débat.

Secrétaire d'État chargée de la solidarité, j'avais « essuyé les plâtres » de cette réforme lors de la discussion du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST, et nous avons pu alors mesurer combien le nouveau rythme parlementaire se prêtait mal à la discussion de textes longs et denses. Votre gouvernement ne souhaite pas tirer les enseignements des erreurs du précédent, ce qui est dommage.

L'examen du projet de loi relatif à la consommation et celui de ce texte nous conduisent à nous interroger sur la programmation de l'ordre du jour de nos travaux...

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Eh oui !

Mme Valérie Létard. ... et sur l'opportunité de constituer une commission spéciale permettant d'agrèger les compétences plutôt que de multiplier les avis.

M. Gérard Longuet. Très bien !

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Tout à fait !

Mme Valérie Létard. Dans sa volonté de tout embrasser, le projet de loi se retrouve aussi parfois en porte-à-faux sur des sujets complexes et difficiles. Tel est le cas du chapitre V du titre I^{er} intitulé « Faciliter les parcours de l'hébergement au logement ».

Si certaines évolutions contenues dans ce chapitre sont nécessaires, certaines dispositions prévues – je pense notamment aux articles 14 et 21 – se télescopent avec les travaux en cours sur la réforme du droit d'asile, un sujet important dont nous entendons parler du matin au soir. N'est-il donc pas prématuré d'introduire dans ce texte des dispositions relatives aux demandeurs d'asile, avant même la fin de la concertation qui rassemble tous les acteurs, les élus des territoires, les préfets, l'ensemble des instances et des associations concernées ? N'aurait-il pas été préférable d'appréhender cette question de façon globale et responsable ?

Loin de moi l'idée de revenir sur le fond de ces articles ou des amendements déposés – je ne juge ni le contenu ni le bien-fondé de ces articles –, mais je m'interroge sur la cohérence générale de notre démarche. Un tel sujet mérite qu'on le traite au fond, avec le recul et l'attention nécessaires.

Il en va de même pour les dispositions relatives à l'urbanisme commercial. Nous estimons, là aussi, que cette question doit faire l'objet d'un texte unique, commun, ce qui permettrait d'éviter les écueils.

M. Daniel Raoul. Très bien !

Mme Valérie Létard. J'en viens maintenant au fond du texte.

Permettez-moi d'énumérer rapidement quelques points et de revenir en détail sur deux sujets phare : la garantie universelle locative et le plan local d'urbanisme intercommunal, le PLUI.

Concernant le titre I^{er}, je souhaite vivement que notre assemblée sache trouver le juste équilibre entre la protection des locataires, l'intérêt des bailleurs et le besoin de professionnels de l'immobilier qualifiés et compétents.

La généralisation d'internet et le développement de la location entre particuliers sont une réalité indéniable, mais les professionnels gèrent encore entre 35 % à 40 % du marché locatif. Aussi, je défendrai deux assouplissements.

Tout d'abord, je propose de donner au professionnel la possibilité de facturer à un locataire des frais de recherche lorsqu'il a été mandaté pour ce faire et que cette recherche a débouché sur la signature d'un bail. Cette facturation doit bien évidemment être maîtrisée et limitée, en fonction du service réellement rendu au locataire, afin d'éviter tout problème. Si nous ne prévoyons pas une telle mesure, tout un secteur économique peut être mis en grande difficulté, car nous risquons de déséquilibrer complètement les mécanismes qui prévalent.

Ensuite, je propose de donner la faculté, si l'assemblée générale de copropriété en décide ainsi, de détenir un sous-compte individualisé dans un compte de syndic, plutôt qu'un compte bancaire séparé du syndicat. Lorsque les copropriétés sont de petites tailles, la gestion d'un compte séparé se traduira par des frais supplémentaires. Est-ce utile à l'heure où les charges de copropriété pèsent lourdement dans le budget des ménages et où l'on risque aussi de voir des copropriétés se dégrader ?

Concernant ce volet, il serait également sage de garder en mémoire que, à l'heure actuelle, 96 % des bailleurs du parc locatif privé sont des personnes physiques et que, dans cet ensemble, 20 % sont d'anciens artisans, commerçants ou agriculteurs, âgés en moyenne de soixante-douze ans, disposant de faibles revenus et ayant impérativement besoin pour vivre du revenu complémentaire de leur location. C'est d'ailleurs pour cette raison que je défends, avec mon collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, la nécessité de mettre en place un dispositif efficace de garantie universelle locative.

Les premiers dispositifs de garantie des risques locatifs n'ont en effet pas rencontré le succès escompté, car ils n'étaient pas universels et étaient concurrencés par la garantie des loyers impayés, proposée par les assureurs privés, qui concentrait les « bons risques ».

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Très bien !

Mme Valérie Létard. L'amendement que proposera le groupe UDI-UC prévoit un mécanisme assurantiel obligatoire, dont le pilotage est confié à une haute autorité indépendante, qui fixera en toute indépendance les curseurs – taux d'effort, montant de loyer pris en charge, durée d'assurance, montant de la cotisation.

Notre objectif est d'instaurer un dispositif souple et réactif, qui capitalise le savoir-faire des acteurs actuels du marché, tout en les régulant. Un fonds de garantie prendra en charge la sinistralité au-delà du risque usuel. Il permettra de couvrir des publics dont le taux d'effort avoisine les 50 % – étudiants, jeunes en contrat précaire, ménages à faibles ressources. L'État ne sera pas le garant en bout de chaîne, et l'accompagnement social restera géré par un organisme spécialisé.

Ce système – c'est l'autre avantage de notre proposition – peut se mettre en place tout de suite, pour monter en puissance au fil du temps, avec la signature de nouveaux baux et le renouvellement des anciens. Cela permettrait de faire rapidement face à l'urgence du besoin des jeunes en termes de logement. En effet, un million de jeunes passent, chaque année, par le parc privé.

Cette fluidité permettrait également de résoudre en partie le problème des 500 000 emplois refusés chaque année par des demandeurs d'emploi, faute d'avoir trouvé un logement à proximité de l'emploi offert, selon une enquête du CRÉDOC, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie. Je souhaite que la navette parlementaire nous permette de faire émerger un dispositif efficace et de prévoir, si nécessaire, une expérimentation avant toute généralisation.

Concernant le volet urbanisme du projet de loi, la question du plan local d'urbanisme intercommunal, le PLUI, est un autre sujet important, qui a déjà été évoqué par de nombreux orateurs.

Nous défendrons des ajustements aux mesures proposées, mais je souhaite dire à cette tribune que, à l'instar de nombre de mes collègues, je suis favorable à l'instauration du PLUI. Cette mutualisation s'imposera à terme dans la mesure où, pour l'ensemble des zones urbaines, péri-urbaines ou rurales, l'aménagement de leur territoire, la gestion de leurs ressources foncières et de leurs espaces naturels, le développement économique et la gestion des déplacements urbains devront de plus en plus être pensés dans un espace intercommunal. Toutefois, cette démarche ne peut pas se faire sans la collaboration de l'ensemble des communes : ce doit être une démarche de coconstruction.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Très bien !

Mme Valérie Létard. Pour l'instant, un point de compromis a été trouvé par notre rapporteur, qui, à ce stade du débat, m'apparaît satisfaisant. Il s'agit, en tout cas, d'une évolution par rapport à la position de l'Assemblée nationale, même si nombre d'entre nous aspirions à autre chose.

M. Daniel Raoul. Il y avait une marge !

Mme Valérie Létard. Je suis, pour ma part, prête à me rallier à ce compromis si Mme la ministre s'engage devant notre assemblée à maintenir cette position au cours de la navette parlementaire.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Bien sûr !

Mme Valérie Létard. Je me réjouis de la sécurisation du droit de préemption à laquelle procède l'article 7, reprenant l'esprit de la proposition de la loi qu'avait défendue mon collègue Hervé Maurey...

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Oui !

Mme Valérie Létard. ... et que le Sénat a adoptée en juin 2011. Cette réforme utile permettra d'assurer un exercice plus efficace de ce droit par les collectivités et les opérateurs fonciers.

Évoquer le projet de loi ALUR en quelques minutes relève de la gageure. En conclusion, permettez-moi simplement d'espérer, madame la ministre, que votre projet de loi

trouve la bonne dynamique, relance un marché immobilier en pleine crise et redonne confiance à ses acteurs, en sécurisant leurs pratiques, et non l'inverse.

Si nous trouvons le juste équilibre, nous pouvons espérer fluidifier le marché et créer une nouvelle offre, qui manque aujourd'hui cruellement. Je souhaite donc que notre débat en séance publique nous permette d'avancer en ce sens et j'espère que le Gouvernement saura accepter les améliorations proposées par le Sénat. Nous déterminerons notre vote final en fonction des avancées que nous aurons obtenues. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, sur plusieurs travées de l'UMP et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Remarquable !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou. (*Applaudissements sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

M. Jean-Jacques Mirassou. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, permettez-moi, tout d'abord, de remercier, à mon tour, les rapporteurs, en décrétant une mention spéciale à nos collègues Claude Bérin-Débat et Claude Dilain, rapporteurs de la commission des affaires économiques, qui ont fourni un effort considérable pour faire en sorte que ce projet de loi réponde véritablement aux besoins de nos compatriotes, mais également à ceux des territoires, que nous connaissons toutes et tous si bien. Je les remercie également d'avoir engagé un important travail de concertation, afin de rechercher là où cela était possible des accords sur les articles qui pouvaient poser problème.

Il me semble également important de saluer, madame la ministre, la persévérance et la qualité d'écoute dont vous avez fait preuve lors de la préparation de ce débat. Aussi, le texte proposé aujourd'hui par la commission des affaires économiques nous paraît globalement satisfaisant, même s'il mérite sans doute d'être enrichi.

La précision, l'ambition et la cohérence sont, de notre point de vue, au rendez-vous, et ce texte, en conformité avec les engagements de François Hollande, constitue, ainsi que cela a été rappelé, le troisième volet d'une démarche qui prolonge les deux premiers projets de loi que vous nous avez présentés. Cette démarche – faut-il le rappeler ? – vise à répondre le mieux possible à la crise du logement.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové s'ordonne autour de trois principes, dont il assure l'application pratique : protéger, réguler et innover.

Il prévoit en particulier la mise en place d'une garantie universelle des loyers. La création de cette garantie et celle de l'agence qui lui est associée sont de bonnes mesures, aussi bien pour les locataires de bonne foi, qui seront aidés, que pour les propriétaires, qui seront mieux protégés.

Les progrès dans la lutte contre le recours aux expulsions, le dispositif d'aide aux copropriétés et les mesures destinées à améliorer le fonctionnement du secteur de l'habitat social représentent à l'évidence autant d'avancées significatives.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas laisser perdurer les abus des marchands de sommeil, comme il est convenu de les appeler, qui suscitent une indignation générale.

Les victimes, nous les connaissons. Ce sont d'abord les étudiants qui, à chaque rentrée universitaire, font la queue, à quinze ou vingt par cage d'escalier, pour visiter des appartements dont la plupart, au demeurant, leur sont inaccessibles.

bles, compte tenu des conditions de location exorbitantes. Ce sont ensuite, ce qui est bien plus grave encore, des personnes installées dans la précarité, condamnées à vivre dans des locaux indécents qui ne respectent aucune norme d'hygiène et de sécurité.

M. Roland Courteau. Scandaleux !

M. Jean-Jacques Mirassou. Mes chers collègues, nous savons comment cela se termine : par des faits divers qui ouvrent tragiquement les journaux télévisés au milieu de l'hiver. En septembre 2012 – faut-il le rappeler ? –, un incendie dans un immeuble insalubre a fait deux morts et quinze blessés en Seine-Saint-Denis. Dernièrement, un marchand de sommeil a comparu devant la justice avec ses associés ; figurez-vous que, en louant à des familles des habitations dangereuses, insalubres, sans chauffage ni isolation, il s'était enrichi au point d'être redevable de l'ISF ! (*Scandaleux ! sur diverses travées du groupe socialiste, ainsi qu'au banc des commissions.*) Deux ans de prison avec sursis ont été requis à son encontre par le procureur.

Mes chers collègues, cet exemple montre que nous ne pouvons plus nous contenter d'une indignation saisonnière qui, malheureusement, est presque devenue routinière. Il faut rendre impossibles de telles exploitations de la vulnérabilité ! Je crois que le projet de loi satisfait cette ambition. (*MM. Claude Dilain et Claude Bérit-Débat, rapporteurs, applaudissent.*)

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Jean-Jacques Mirassou. Les dispositions relatives à l'urbanisme ont donné lieu à de nombreux questionnements, touchant notamment au titre IV du projet de loi, qui traite de la modernisation des documents de planification et d'urbanisme.

Incontestablement, c'est le désormais célèbre article 63, figurant au chapitre II de ce titre, qui a déchaîné – le mot n'est pas trop fort – la plus forte hostilité de nos collègues maires. Dans sa rédaction initiale, cet article rendait obligatoire le transfert de la compétence en matière de PLU aux intercommunalités, qu'il s'agisse de communautés d'agglomération ou de communautés de communes.

Les maires, notamment ceux des communes rurales, ont vu dans cette mesure, à tort ou à raison, mais sans doute à raison,...

M. Bruno Sido. Oui, à raison !

M. Jean-Jacques Mirassou. ... une atteinte à la libre administration de leur collectivité, dont je vous rappelle que le principe est consacré par l'article 72 de la Constitution.

M. Éric Doligé. En effet, une révision serait nécessaire !

M. Jean-Jacques Mirassou. Traduction fondamentale de ce principe, le caractère communal de la compétence en matière d'urbanisme ne saurait être abandonné au profit du transfert à une intercommunalité, à moins que ce transfert résulte d'un choix délibéré de chacune des communes concernées. (*Applaudissements sur plusieurs travées du groupe socialiste, ainsi qu'au banc des commissions.* – *M. Bruno Sido applaudit également.*)

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Très bien !

M. Jean-Jacques Mirassou. Néanmoins, personne ne saurait condamner par principe le PLUI, qui deviendra, avec le temps, un outil utile dans le cadre des politiques

d'aménagement des territoires. Encore faut-il, comme l'a dit quelqu'un de plus célèbre que moi, « laisser du temps au temps ».

Du reste, la contestation vise davantage la méthode employée que le PLUI dans son principe ; nous avons tous pu nous en rendre compte, au cours des assemblées générales des maires dans nos départements.

Il faut dire que cette disposition a fait irruption dans un contexte où les maires se posent de légitimes questions sur l'évolution du paysage institutionnel de notre pays. Dès lors, on comprend facilement qu'ils soient très vigilants en ce qui concerne le maintien de leurs prérogatives, gages de leur capacité à répondre aux attentes quotidiennes de leurs administrés et à garantir l'intérêt général.

Peut-être a-t-on confondu vitesse et précipitation. En tout cas, il fallait impérativement modifier le projet de loi. À cet égard, les demandes pressantes exprimées par l'Association des maires de France, et surtout par l'Association des maires ruraux de France, ont été entendues par bon nombre d'entre nous, singulièrement par notre rapporteur. L'amendement qu'il a présenté, et que la commission des affaires économiques a adopté, nous paraît satisfaisant.

Madame Lamure, ne cherchez pas des manœuvres là où il n'y en a pas, et surtout ne vous drapez pas dans la toge de la vertu : les préoccupations liées aux prochaines élections sénatoriales existent des deux côtés de l'hémicycle ! (*Marques d'approbation au banc des commissions.* – *Mme Marie-Noëlle Lienemann et M. Daniel Raoul applaudissent.*)

M. Bruno Sido. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Mirassou. L'amendement dont je parle concerne l'article 63 du projet de loi : il précise que la compétence en matière de PLU est transférée aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération dans un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi, si et seulement si une minorité de blocage ne s'y oppose pas. Cette minorité doit réunir un quart des communes représentant au moins 10 % de la population, ce qui constitue, avec ou sans bonne foi, un seuil facilement accessible.

Dans sa rédaction issue des travaux de la commission, l'article 63 du projet de loi permet donc au maire, quelle que soit la taille de sa commune, de garder toute sa capacité à maîtriser et à orienter l'essor communal. Ce dispositif modifié, auquel vous venez, madame la ministre, d'apporter votre soutien, traduit notre volonté de prendre en compte les attentes des élus locaux.

Ainsi, mes chers collègues, nous démontrons une fois de plus le rôle déterminant de notre assemblée lorsqu'il s'agit d'apporter une plus-value sérieuse à un projet de loi touchant aux collectivités territoriales. (*Marques d'approbation au banc des commissions.*)

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Mirassou. À ce propos, je tiens à mettre en garde ceux qui confondraient vitesse et précipitation, pensées et arrière-pensées : la suppression pure et simple de l'article 63 nous ramènerait au point de départ, ou plutôt devant le Palais Bourbon.

Je reste persuadé que nous pouvons arriver à un compromis satisfaisant à la fois pour nos collègues maires, pour le Gouvernement et pour le Parlement. Mes chers collègues, ne laissons pas passer cette chance !

Dans sa rédaction issue des travaux en commission, le projet de loi conforte incontestablement le maire, son autorité et sa légitimité. Il est le fruit d'une stratégie mûrement réfléchie et élaborée avec rigueur, à laquelle nous souscrivons pleinement. C'est la raison pour laquelle, madame la ministre, vous pouvez compter sur notre soutien dans votre effort pour la mener à bien ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi qu'au banc des commissions. – Mme Françoise Laborde et M. Michel Le Scouarnec applaudissent également.*)

M. Daniel Raoul. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, j'incline à penser que c'est davantage dans la construction effective de logements, qui suppose un engagement fort de l'État, y compris financier, que dans le perfectionnement de la réglementation que réside la solution à la crise endémique du logement en France – de fait, cette crise n'est pas une nouveauté, même si elle s'est aggravée au cours des dix dernières années.

Comme le fait remarquer le Conseil d'État, dans un langage plus diplomatique que le mien, résoudre cette crise suppose d'apporter une réponse à « la double question de l'efficacité de la régulation par le marché » – ce qui signifie qu'il n'y a pas de marché – « et de la pertinence de la gouvernance de la politique du logement et des interventions publiques » – ce qui signifie qu'on laisse faire. Cette observation figure à la page 77 du rapport de 2009 intitulé « Droit au logement, droit du logement ».

Dans ce rapport fort intéressant, on lit encore ceci : « l'État a largement libéralisé le marché du logement, décentralisé l'urbanisme et commencé à décentraliser les politiques du logement sans avoir préalablement songé à la gouvernance nécessaire à ce marché et en ayant sans doute abandonné trop rapidement ses principaux moyens de peser sur les coûts de la construction et le prix des loyers », l'un des moyens de peser sur les loyers étant de créer un parc social suffisant.

Le Conseil d'État conclut : « au total, en quelques années, par sa gestion déficiente du parc social, l'État aura perdu un outil précieux d'influence indirecte sur le marché libre ». Ces questions, qui obligerait à repenser trente ans de politique du logement, ne sont visiblement pas à l'ordre du jour ; dommage !

Puisqu'on renonce ainsi à changer l'ordre des choses, on changera une nouvelle fois la réglementation ; l'exercice est de portée limitée, encore que je convienne volontiers qu'il puisse être utile.

Le projet de loi traite de questions aussi difficiles que, entre autres, les relations bailleurs-locataires, l'asymétrie d'information des partenaires, la sécurité des transactions et la gouvernance des copropriétés. Quant à la garantie universelle des loyers, si elle est discutable dans ses modalités d'application, l'idée vaut d'être débattue.

Si nous pouvons débattre paisiblement, nous le devons à notre commission des affaires économiques et à son rapporteur, Claude Bérit-Débat ; ils ont réussi à neutraliser élégamment le détonateur imprudemment déposé à l'article 63 par

les amis du club PLUI – un club chic piloté par le ministère de l'égalité des territoires et du logement, dont j'ai appris l'existence à la lecture de l'étude d'impact du projet de loi.

Mme Cécile Duflot, ministre. Il est composé d'élus locaux !

M. Pierre-Yves Collombat. Les avant-gardes ont toujours eu du mal à être comprises des masses ; il faut dire que ce sont elles, en général, qui paient les pots cassés – je parle des masses, bien entendu.

On ne fait pas boire un âne qui n'a pas soif. Madame la ministre, vous seriez-vous rendue à la bronca des maires devant le projet de transfert obligatoire des PLU aux intercommunalités, quel que soit le degré d'intégration de celles-ci, et surtout contre l'avis des communes ? À quinze heures cinquante-neuf, 4 264 maires ruraux avaient signé la pétition ! Probablement est-ce un moment de vague à l'âme...

Être pris pour des ânes retardataires, les élus ruraux en ont l'habitude. Du reste, j'admets que cet animal modeste et têtu, persévérant,...

M. Bruno Sido. Utile !

M. Pierre-Yves Collombat. ... rustique et utile aux pauvres leur ressemble assez ; je me reconnais en lui !

Aussi bien, c'est prendre ces élus pour des ânes que d'assimiler la compétence en matière d'urbanisme à une compétence comme les autres. Sans autonomie financière et fiscale et sans le pouvoir de décider de leur style de développement, les communes ne seraient plus que des souvenirs !

Ces ânes ont bien compris que, faute de pouvoir supprimer les communes, les prétendus modernisateurs ont entrepris de les vider de leurs pouvoirs. Ceux-ci ont d'ailleurs gagné une bataille, avec l'encadrement législatif des accords locaux sur la représentation des communes au conseil et au bureau des intercommunalités : ces accords sont désormais soumis au bon vouloir des communes les plus peuplées.

Si l'intercommunalité était ce lieu magique de l'exercice apaisé des seules compétences que personne ne peut exercer seul, un lieu d'où les enjeux et les conflits de pouvoir seraient absents, comment expliquer que les trois quarts des présidents d'intercommunalité soient issus des communes-centres ?

De même, comment expliquer que les plus acharnés à revendiquer l'exercice de la compétence en matière d'urbanisme, parfaitement assumée par les communes depuis 1983, soient aussi les moins disposés à animer une politique de prévention de l'inondation ? C'est simplement qu'ils cherchent, dans le premier cas, des pouvoirs en plus et, dans le second, des problèmes en moins.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, l'objectif prioritaire du Gouvernement consiste à construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, tout en limitant l'étalement urbain par la densification des zones bien desservies en équipements publics et en « pastillant » le territoire de yourtes, caravanes et autres habitations démontables. Moins de lotissements, plus de yourtes... Plus besoin de regarder TV5 Monde, il suffira d'ouvrir sa fenêtre ! (*Rires sur les travées de l'UMP.*)

M. Bruno Sido. Très bien !

M. Joël Labbé. N'exagérez pas ! Un peu de respect pour la différence !

M. Pierre-Yves Collombat. Madame la ministre, je vous souhaite de réussir, parce que, comme tous les orateurs l'ont signalé, votre projet de loi comporte des mesures tout à fait utiles.

Reste que je voudrais bien qu'on m'explique comment un problème de société aussi complexe, continu et massif que l'étalement urbain, fruit d'un processus dont l'origine se trouve d'abord dans le prix du foncier et des loyers dans les zones denses des intercommunalités, pourra être résolu par la mise sous tutelle des communes des zones non denses ? (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP. – Mme Marie-Noëlle Lienemann acquiesce.*)

On ne fera qu'étendre la tache d'huile au-delà de ses limites actuelles. Rien de durable, je crois que tout le monde en est convaincu ici, ne se fera contre les élus locaux, et ceux qu'ils représentent, surtout. Passer en force serait une victoire à la Pyrrhus, mais j'ai cru comprendre, en tout cas je l'espère, que telle n'est pas votre intention, madame la ministre. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, de l'UDI-UC et de l'UMP. – M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis, applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les orateurs qui se sont exprimés avant moi au nom du groupe UMP ayant dit l'essentiel, je me contenterai de formuler quelques réflexions sur le texte qui nous est proposé, au risque que mon propos paraisse lapidaire (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste.*), mais je ne dispose que de peu de temps.

Concernant tout d'abord les prix des loyers, vous confondez, madame la ministre, et vous aussi, chers collègues qui siégez à gauche, les conséquences et les causes.

Pourquoi les loyers sont-ils élevés ? Tout simplement parce que trop peu de logements sont proposés à ceux qui cherchent à se loger ! La réponse réside donc dans la construction de logements. (*Nouvelles exclamations ironiques sur les mêmes travées.*)

M. Martial Bourquin. Mais c'est une évidence !

M. Jean-Claude Lenoir. Sur ce point, je voudrais, dans le temps qui m'est imparti, m'élever contre des propos véhiculés ici et là, laissant entendre qu'un fléchissement du nombre de constructions aurait eu lieu pendant que la droite était au pouvoir, c'est-à-dire entre 2002 et 2012. C'est tout simplement faux !

M. François Grosdidier. Oui !

M. Jean-Claude Lenoir. Pour étayer mon propos, je m'apprete à citer des auteurs que vous ne pourrez pas récuser. Je ne veux pas parler de ceux qui fabriquent des notes d'information dans les partis politiques auxquels nous appartenons, ni des collègues que j'ai l'occasion de fréquenter dans les couloirs de ma propre formation. Non, le premier de ces auteurs, c'est M. Thierry Repentin, aujourd'hui membre du Gouvernement.

M. Bruno Sido. Et c'est une référence !

M. François Calvet. Tout à fait !

M. Jean-Claude Lenoir. Voici ce qu'il écrivait, il est vrai avant l'élection présidentielle de 2012, dans un rapport qui est à votre disposition : « D'après les données dont dispose le ministère chargé du logement, le nombre de logements

construits en France en 2011 est d'environ 421 000. En moyenne, depuis 1997, le nombre de logements construits annuellement est donc de 368 000. »

Mes chers collègues, de 1997 à 2002, qui était au pouvoir ? Curieusement, dans les statistiques fournies, on mélange 1997 et 2012, puis on ne parle que de la période 2002-2012 !

Le second de ces auteurs, pour lequel j'ai sinon de l'admiration du moins beaucoup d'estime, est tout simplement le rapporteur du présent texte, M. Claude Bérit-Débat, qui affirmait, dans le rapport n° 767 publié en septembre 2012 : « Depuis 1997, le nombre moyen de logements construits annuellement est de 368 000, soit moins de 75 % des besoins maximaux identifiés. » Il poursuivait : « Votre rapporteur relève que le rythme de financement de logements sociaux s'est accéléré au cours des dix dernières années, » – il s'agit de la période 2002-2012 – « ce dont il ne peut que se réjouir, même s'il ne permet toujours pas de satisfaire la demande. »

M. Daniel Dubois. Qu'ils en fassent autant !

M. Jean-Claude Lenoir. Mieux, un graphique figurant plus loin indique clairement ce qui s'est passé lorsque la gauche était au pouvoir : en 2000, 40 000 logements sociaux ; en 2001 et 2002, on est à plus de 50 000 ; il faut attendre l'année 2008 – nous savons en effet qu'il existe un certain décalage entre le financement et la construction – pour que l'on atteigne 100 000, et 2010, pour dépasser les 130 000, avec 131 509 logements précisément.

Ainsi, quand vous parlez de moyenne, la manœuvre est évidente : vous camouflez les cinq années pendant lesquelles vous avez construit beaucoup moins de logements, en les englobant dans la période 1997-2012, ce qui vous permet d'affirmer que le nombre de constructions au cours de cette période a été insuffisant. (*Vives exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Jean-François Husson. Voilà !

M. François Calvet. Ce n'est pas bien, cela !

Mme Élisabeth Lamure. Non, en effet !

M. François Calvet. Mais M. Bérit-Débat est honnête ; je lui fais confiance !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Dans la même période, vous avez démoli 40 000 logements !

M. Jean-Claude Lenoir. Je vous recommande la lecture de ces deux rapports, mes chers collègues. Ils sont à votre disposition ; il suffit tout simplement de les demander.

J'évoquerai ensuite la garantie universelle des loyers, la GUL. Je partage l'avis exprimé par de nombreux orateurs : il s'agit d'un dispositif inutile compte tenu du problème posé. On le sait, seulement 2,5 % des locataires ne paient pas leurs loyers. Et il faudrait que propriétaires et locataires, tous ceux qui attendent légitimement le paiement d'un loyer et tous ceux qui versent régulièrement leur loyer, participent à une collecte générale qui permettra finalement à ceux qui n'ont pas l'intention de payer de ne pas le faire ?

Vous disiez, madame la ministre, qu'il fallait voir dans ce projet une démarche visant à responsabiliser les personnes.

M. François Grosdidier. C'est l'inverse !

M. Jean-Claude Lenoir. Écoutez la voix du peuple, sur le terrain, dans nos départements ! Chacun est persuadé que ceux qui payent régulièrement vont payer pour les autres.

M. Gérard Longuet. C'est vrai ! Ils vont payer pour les autres !

M. Jean-Claude Lenoir. Pour minimiser le coût lié au fonctionnement de ce dispositif, certains ont défendu dans cette discussion générale l'idée de charger les trésoriers publics du recouvrement. Mes chers collègues, pour peu que vous soyez également élus locaux, n'avez-vous pas régulièrement des demandes émanant du trésorier public et visant à effacer des dettes, tout simplement parce que le coût de recouvrement est supérieur à la somme à recouvrer? (*Eh oui! sur les travées de l'UMP.*)

M. Philippe Dallier. Admission en non-valeur!

M. Jean-Claude Lenoir. Alors, je vois bien l'objectif: pour faire fonctionner la GUL, il faut créer quelque chose, un « bidule », qui permettra de créer des emplois,...

M. Jean Desessard. C'est bien, cela!

M. Jean-Claude Lenoir. Il faudra des gîtes pour les personnes qui y travailleront, des médiateurs, des accompagnateurs sociaux, des gens chargés d'aller frapper à la porte de ceux qui ne paient pas pour essayer de les convaincre de le faire. Vous allez créer ainsi des milliers d'emplois!

Mme Marie-Noëlle Lienemann. N'exagérez pas!

M. Jean-Claude Lenoir. Cela me rappelle la fameuse proposition de loi déposée par François Brottes sur le bureau de l'Assemblée nationale et visant à aider les personnes qui ne peuvent pas payer leur énergie et dont vous vous souvenez, mes chers collègues, qu'elle s'est finalement ensablée au Conseil constitutionnel. Là aussi, il s'agissait de créer un immense « truc », qui allait coûter très cher et dont, finalement, le coût de fonctionnement aurait été supérieur aux sommes susceptibles d'être collectées pour venir en aide à ceux qui se tournent vers la puissance publique. (*Mme Marie-Noëlle Lienemann proteste.*)

J'en viens à mon troisième et dernier point, l'urbanisme. Je vais parler avec une grande sincérité. Sur le territoire de la communauté de communes que j'ai l'honneur de présider, un PLU intercommunal est en train d'être réalisé. Pour moi, l'une des compétences obligatoires des communautés de communes, à savoir l'aménagement de l'espace, doit s'appuyer sur un outil, et le bon outil, c'est le PLUI. Mais chacun a le droit d'apprécier ce qu'il doit faire.

J'ai convaincu les élus des trente-trois communes de ma communauté de communes,...

M. Bruno Sido. Chapeau!

M. Jean-Claude Lenoir. ... dont certaines, très petites, comptent moins de 100 habitants, voire moins de 60 habitants pour deux d'entre elles. D'autres agissent comme moi, et je les soutiens.

Ce que nous n'acceptons pas, c'est que la démarche devienne obligatoire.

M. Bruno Sido. Voilà!

M. Gérard Longuet. Très bien!

M. Jean-Claude Lenoir. Vous ne pouvez pas estimer ici, à Paris, à l'intérieur de ce périphérique dont on a beaucoup parlé cet après-midi, l'opinion des maires sur cet aspect systématique et obligatoire. Et vous ne rendez pas service à ceux, qui, comme moi, militent en faveur des PLU intercommunaux.

M. Bruno Sido. Eh oui! Par ricochet!

M. Jean-François Husson. Très juste!

M. Jean-Claude Lenoir. Tout ce que nous faisons pour convaincre est combattu aujourd'hui par ceux qui, après avoir lu votre projet de loi, madame la ministre, nous opposent le futur caractère obligatoire de ce dispositif. À quoi bon, en effet?

Je le sais, le dispositif vient de l'Assemblée nationale. À cet égard, je reconnais le mérite de M. le rapporteur, qui a fait une proposition intéressante, je le dis comme je le pense.

M. Martial Bourquin. Merci!

M. Gérard Longuet. C'est une proposition d'apaisement provisoire!

M. Jean-Claude Lenoir. Mais j'entends également certains remettre leurs espoirs dans l'Assemblée nationale en comptant qu'elle nous suive. C'est oublier que la procédure accélérée n'a pas été engagée sur ce projet de loi, qui fera donc l'objet d'une deuxième lecture, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Absolument!

M. Bruno Sido. Sans oublier une CMP!

M. Jean-Claude Lenoir. Que ceux qui ont rédigé le texte que nous sommes nombreux, me semble-t-il, à condamner, le corrigent à l'Assemblée nationale. Nous pourrions ensuite en rediscuter en deuxième lecture. Ne demandons pas au Sénat de se rallier à une disposition dont le sort est hypothétique, quel que soit le talent de ceux qui la défendent. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Marc Daunis. C'est l'Assemblée nationale qui devrait faire notre travail?

M. Claude Dilain, rapporteur. C'est spécieux!

M. Jean-Claude Lenoir. En deuxième lecture, nous pourrions ainsi constater que, comme vous le laissez entendre, vos amis députés socialistes sont d'accord avec vous. Mais rien ne serait pire pour nous que de voter une disposition qui ne serait pas, ensuite, acceptée. (*Rires sur les travées du groupe socialiste.*)

Disant cela, je ne pense pas seulement à l'opposition, je pense aussi à vous, chers collègues de la majorité: quelle humiliation pour vous!

M. Daniel Raoul. Quelle hypocrisie! On vous a connu meilleur!

M. Jean-Claude Lenoir. Pour en terminer sur le chapitre de l'urbanisme, je voudrais, madame la ministre, aborder en trente secondes un point sur lequel j'aurai l'occasion de revenir pendant la discussion des articles, à savoir la possibilité de construire dans les hameaux et les petits villages de nos territoires ruraux.

Je veux bien qu'il y ait des PLU et que l'administration tienne à l'écart. En réalité, elle est très présente et très contraignante, ce qui soulève une vraie question. Avant d'envisager de consommer plus d'espaces agricoles et ruraux – c'est en effet l'une des raisons pour lesquelles je suis favorable aux PLU intercommunaux –, prenons le temps de regarder où nous pouvons construire sans compromettre les exploitations agricoles.

Au demeurant, nous aurons l'occasion, madame la ministre, d'ici à samedi soir, de nous pencher sur l'ensemble de ces questions. Sachez simplement que nous restons à l'écoute des maires ruraux, des maires des petites villes et des villes moyennes, qui partagent largement l'avis selon lequel ce dispositif est difficilement lisible.

Vous ajoutez de la complexité à la complexité. Au moment où le Gouvernement plaide en faveur d'une simplification, nous prenons le chemin opposé! (*Applaudissements nourris sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Jarlier.

M. Pierre Jarlier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, beaucoup de choses ayant été dites sur le logement, j'évoquerai simplement l'urbanisme.

Il s'agit en effet du premier outil au service de la politique du logement, et un outil déterminant pour engager des opérations de construction et indispensable à la prise en compte du « mieux vivre ensemble », dès leur conception.

C'est aussi l'urbanisme qui est le garant de la qualité de notre cadre de vie et de la prise en compte des grands enjeux de développement durable des territoires dans un cadre décentralisé.

Si je précise que ce cadre doit être décentralisé, c'est parce qu'il appartient bien aux élus d'être à l'initiative de ces démarches de planification, qui dépassent largement le seul calendrier des échéances électorales, pour inscrire les collectivités dans des perspectives de développement durable sur le long terme.

Encore faut-il que ces collectivités disposent des moyens nécessaires et d'une capacité d'initiative suffisante pour y parvenir. C'est bien l'un des enjeux du débat qui s'ouvre aujourd'hui au Sénat.

Oui, une nouvelle approche de l'urbanisme est maintenant nécessaire pour limiter la consommation des terres agricoles et lutter contre l'étalement urbain, qui coûte cher, au final, à la collectivité et au contribuable, mais aussi qui nuit aux grands équilibres écologiques de notre pays. N'oublions pas que notre pays est le champion d'Europe en matière d'extension de l'urbanisation, avec une urbanisation équivalente à un terrain de football toutes les cinq minutes ou à la surface d'un département tous les dix ans!

Une nouvelle approche est donc bel et bien nécessaire.

Toutefois, à mon sens, au moins deux conditions sont indispensables à l'aboutissement d'une telle démarche : l'adhésion des élus qui sont aujourd'hui chargés du droit des sols et la prise en compte d'un juste équilibre entre protection et développement des territoires.

Dans cette perspective, j'évoquerai rapidement quatre sujets : le transfert de compétence vers le PLUI ; les délais d'évolution des documents d'urbanisme ; les zones rurales, qui ne doivent pas être condamnées à une sanctuarisation inéluctable ; la situation des centres anciens.

S'agissant des PLUI, c'est bien l'approche intercommunale de l'urbanisme qui nous permettra de mieux répondre aux grands enjeux du développement durable et à un aménagement plus équilibré des espaces urbains, périurbains et ruraux. Toutefois, cette démarche ne peut être issue que d'un projet territorial partagé faisant consensus.

C'est une position claire, qui est aussi celle de l'Association des maires de France, contrairement à ce que j'ai pu entendre et, sur ce point, je note avec satisfaction que nous avons été entendus par la commission des affaires économiques ; je tiens à remercier le rapporteur, qui a été à notre écoute.

Nous devons cependant veiller à ce que les nouvelles communautés ou les communautés fusionnées après la promulgation de la loi bénéficient aussi de la souplesse introduite. Nous serons également très vigilants – plusieurs d'entre nous l'ont déjà souligné – quant au contenu du texte qui reviendra au Sénat en deuxième lecture. Dans l'immédiat, monsieur Lenoir, le pire serait que le texte parte du Sénat sans que les dispositions adoptées par la commission aient été approuvées. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*) En effet, ce serait alors l'Assemblée nationale qui déciderait toute seule!

Pour ce qui est des délais et de la période de transition proposée pour l'évolution des documents d'urbanisme, dès lors que le transfert de compétence du PLUI n'est plus automatique dans le texte proposé par la commission, il faut aussi veiller à ce que les communes comprises dans un EPCI qui ne prendra pas la compétence PLUI ne soient pas frappées par un gel de leur urbanisation.

Je souhaite donc attirer l'attention de notre assemblée sur les risques que comporte l'impossibilité, en l'état actuel du texte, de réviser des documents d'urbanisme entre la date de promulgation de la loi et la date de transfert des compétences, puis entre celle-ci et la date d'approbation d'un PLUI. Ces délais successifs, éventuellement additionnés, pourront durer plusieurs années, risquant ainsi de geler le potentiel de développement des communes.

C'est pourquoi, à mon sens, il faut assouplir les dispositions transitoires du texte afin de pallier cette difficulté ; à défaut, cela provoquera le vif mécontentement des communes quand elles s'en rendront compte, c'est-à-dire un peu plus tard. Il y a là une vraie bombe à retardement, qu'il faut désamorcer dès maintenant.

Je veux aussi évoquer les mécanismes de lutte contre l'étalement urbain intégrés dans le projet de loi.

Bien sûr, des mesures sont nécessaires, et nous sommes nombreux à partager la volonté de préserver nos espaces naturels comme nos terres agricoles. Cependant, il faut le redire, certaines dispositions du texte induisent tout simplement la sanctuarisation des territoires ruraux, notamment en montagne et sur le littoral, alors que ces territoires sont déjà soumis à des dispositions très contraignantes en matière d'urbanisation.

Il y a une vie aussi dans nos campagnes, qui ne peuvent être réduites au statut d'immenses réserves naturelles. Les nombreux villages et hameaux qui constituent l'une des richesses de la ruralité sont dotés d'un patrimoine architectural très intéressant et souvent inutilisé du fait de l'évolution des pratiques agricoles. Leurs bâtiments se prêtent parfaitement à la réhabilitation pour accueillir de nouveaux logements, car ils sont déjà viabilisés et raccordés au réseau routier. Ils méritent donc d'être mis en valeur au même titre que certains quartiers urbains ou péri-urbains.

Les villages et hameaux peuvent contribuer à lutter contre l'étalement urbain grâce au fort potentiel de leur patrimoine bâti. Encore faut-il que cela soit possible. Le dynamisme et la vitalité économique et démographique de nombreuses communes rurales sont ici en jeu.

Nous pouvons concilier la protection de nos espaces naturels et le développement rural en faisant confiance aux élus pour l'élaboration des documents d'urbanisme. C'est bien dans le cadre de cette élaboration que les communes pourront ouvrir leur droit à construire. Mais, pour qu'elles

soient en mesure de le faire, il faut introduire plus de souplesse dans le texte. Plusieurs amendements ont été déposés en ce sens.

Je ne peux terminer ce propos sans évoquer la situation des centres anciens – notamment ceux des petites et moyennes villes –, qui connaissent aujourd’hui de grandes difficultés économiques, sociales, voire environnementales, en particulier sur le plan de la consommation d’énergie. Les centres anciens constituent pourtant des potentiels d’accueil de population importants, avec de nombreux logements vacants dans un cadre architectural souvent très intéressant. Leur rénovation est une réponse efficace en matière tant de lutte contre l’étalement urbain que de cohésion sociale.

Des politiques partenariales et contractualisées sont cependant nécessaires pour parvenir à ce résultat. Je forme donc le vœu, madame le ministre, que les projets d’intérêt majeur que vous avez opportunément insérés dans ce projet de loi puissent contribuer à la reconquête de ces quartiers anciens. J’aimerais savoir si ces quartiers seront bien concernés par le dispositif.

Pour conclure tout à fait, je forme un autre vœu : que les débats à venir au Sénat nous permettent de trouver des consensus, car, comme vous l’avez rappelé, c’est la condition si nous voulons être en mesure de développer l’offre de logements pour tous dans notre pays et surtout, dans l’immédiat, si nous voulons peser sur les choix de l’Assemblée nationale. (*Applaudissements sur certaines travées de l’UDI-UC, du groupe socialiste et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Ronan Kerdraon.

M. Ronan Kerdraon. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd’hui est un texte majeur pour nos concitoyens. Comme l’a dit Marie-Noëlle Lienemann, il tombe à pic, il arrive à point nommé. Le nombre de mal-logés et de sans-logis a atteint un niveau insupportable dans notre pays. Régulièrement, à l’occasion de mes permanences d’élu, je suis interpellé sur l’insalubrité et l’indignité de nombreux logements.

Ce texte important est également ambitieux, puisque, d’après l’exposé de ses motifs, il vise à développer « une stratégie globale, cohérente et de grande ampleur destinée à réguler les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires, et à permettre l’accroissement de l’offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires ». Tout est dit !

Madame la rapporteur pour avis, messieurs les rapporteurs, je tiens également à vous féliciter : vos contributions ont beaucoup enrichi ce projet de loi.

Cher Claude Bérît-Débat, vous avez su entendre les critiques nourries de l’expérience pratique des politiques publiques. Vous avez pris en compte les réserves émises par les associations de maires sur le transfert automatique de l’élaboration du PLU aux intercommunalités, communautés d’agglomération et communautés de communes. L’amendement que vous proposez est un compromis qui, sans remettre en cause l’équilibre du texte, redonne confiance aux maires. En la matière, le Sénat a parfaitement joué son rôle de représentant des collectivités.

M. Jean-Jacques Mirassou. Exactement !

M. Ronan Kerdraon. Je tenais à le souligner à cette tribune. Pourvu que ma voix porte jusqu’à l’Assemblée nationale !

Avec ce texte, madame le ministre, vous répondez à une double attente : celle de nos concitoyens et celle du Président de la République.

Tenir l’engagement du Président de la République de construire 500 000 nouveaux logements annuels, dont 150 000 logements sociaux, d’ici à la fin du quinquennat, telle est la priorité.

Alors que la commission des affaires économiques a examiné le texte dans sa globalité, la commission des affaires sociales ne s’est saisie pour avis que des chapitres IV et V du titre I^{er}, qui entrent directement dans le champ de ses attributions.

Je tiens à insister tout particulièrement sur l’article 12, qui consacre le rôle et les missions des services intégrés d’accueil et d’orientation. Les SIAO deviennent les véritables « pilotes », pour reprendre l’expression d’Aline Archimbaud ; du dispositif d’accueil, d’hébergement et d’insertion vers le logement.

L’article 14 crée le plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées, le PDALHPD, qui résulte de la fusion du plan départemental d’accueil, d’hébergement et d’insertion, le PDAHI, et du plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées, le PDALPD, qui devaient être réunis depuis 2009, me semble-t-il. Élaboré sous la responsabilité partagée du préfet et du président du conseil général, le plan garantira une meilleure articulation entre la politique d’hébergement et la politique du logement.

Plusieurs amendements ont été adoptés par notre commission des affaires sociales. Ils s’inscrivent pleinement dans la réflexion suscitée par l’affaire de l’ANEF 63, à Clermont-Ferrand.

Le 2 septembre dernier, cette association, qui gère l’hébergement d’urgence dans le département du Puy-de-Dôme, annonçait aux hôteliers accueillant des familles sans domicile qu’elle n’était plus en mesure d’assurer ses activités d’hébergement. Plusieurs dizaines de personnes, dont beaucoup d’enfants, se sont donc retrouvées à la rue, même si quelques hôteliers ont accepté de prolonger l’accueil sans garantie d’être payés à court terme.

Face à cette situation, le Gouvernement montre, à travers le présent projet de loi, sa détermination à apporter des réponses durables pour renforcer les capacités d’accueil d’urgence.

Le texte amendé renforce également le rôle du préfet en intégrant, à l’article 19, la récente jurisprudence du Conseil d’État : le préfet doit proposer aux personnes reconnues prioritaires dans le cadre du droit à l’hébergement opposable, le DAHO, un hébergement présentant un caractère de stabilité.

En outre, nous avons profondément clarifié le principe d’inconditionnalité de l’accueil en matière d’hébergement d’urgence. Le droit à domiciliation des personnes sans domicile fixe est, lui, consacré à l’article 21.

Je regrette toutefois que nous n’ayons pas pu adopter, à l’article 18, l’amendement qui visait à réserver aux personnes reconnues prioritaires au titre du DAHO par la commission départementale le bénéfice du dispositif du « bail glissant », car ce dernier était « conçu comme une réelle opportunité

pour l'accès à un logement pérenne ». Mais je comprends les réserves exprimées par la commission des affaires économiques.

La GUL est l'une des mesures phares du texte. Ce dispositif a plusieurs finalités, dont l'accès au logement. Il ne se réduit pas à la seule garantie universelle des loyers, puisqu'il prévoit aussi la prévention des expulsions, vis-à-vis des familles comme des propriétaires.

Comme cela a été rappelé tout à l'heure, ces mesures concernent l'ensemble du parc locatif privé, soit près de 6,5 millions de logements et autant de ménages.

Ce projet de loi mérite tout notre soutien, car il s'agit à l'évidence de l'un des plus importants de l'actuelle législature, dans la mesure où il réorientera en profondeur certaines composantes de notre droit pour plusieurs années.

Ce texte constitue aussi un formidable outil de lutte contre les inégalités sociales et environnementales. En effet, les premières victimes du modèle de développement à bout de souffle dans lequel nous vivons aujourd'hui sont les plus modestes d'entre nous. Ces derniers sont aussi les premières victimes de la crise écologique et de la précarité énergétique. Bien souvent, ce sont eux qui sont les plus exposés aux risques technologiques, industriels et sanitaires. Ils doivent parcourir chaque jour de plus en plus de kilomètres entre leur domicile et leur travail parce que la ville n'est plus en capacité de les loger.

Mes chers collègues, montrons-nous à la hauteur de ce double enjeu, social et environnemental. Le présent projet de loi nous en donne l'occasion : adoptons-le et, comme nous y a invités Claude Bérit-Débat, avec enthousiasme ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, si je voulais commencer mon intervention par une boutade, je dirais que le projet de loi porte bien mal son nom, tant son contenu semble antinomique de l'acronyme ALUR par lequel on le désigne désormais. Vous n'êtes certes pas la première à nous surprendre en la matière, madame la ministre : Christine Boutin n'avait-elle pas intitulé son principal texte « loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », ou loi MOLLE ? (*Sourires.*) Cela étant, nous n'avions jamais autant construit de logements que depuis la promulgation de cette loi...

Beaucoup d'acteurs du secteur craignent que vous n'obteniez exactement l'effet inverse avec le projet de loi ALUR. Ont-ils tort ou raison de s'inquiéter, l'avenir nous le dira, mais une chose est certaine : l'inquiétude est grande chez les professionnels. Nous constatons déjà, depuis maintenant deux ans, une nette diminution du nombre des mises en chantier : on parle de moins de 300 000 pour l'an prochain, les plus pessimistes évoquant même 250 000, ce qui représenterait quasiment une division par deux par rapport à 2011.

En parallèle, particulièrement dans les grandes agglomérations, la crise du logement est très durement ressentie par nos concitoyens, et ce depuis de nombreuses années. La crise ne date donc pas d'hier. Cette crise s'est traduite par une envolée non seulement des prix des biens immobiliers pour ceux qui souhaitent accéder à la propriété, mais aussi des loyers. Ajoutez à cela le resserrement du crédit bancaire et l'imagi-

nation fiscale sans limite de ce gouvernement, et vous avez tous les ingrédients d'une crise qui pourrait s'aggraver encore, et surtout durer.

Que faire face à cette situation, dans un contexte budgétaire très tendu pour l'État ?

Comme souvent, il y a, d'un côté, ceux qui ne croient qu'en la loi du marché et plaident pour une politique de l'offre abondante – il nous faut bien une politique de l'offre abondante, mais avec certaines règles – et, de l'autre, ceux qui pensent que la régulation est le seul moyen de s'en sortir. C'est manifestement cette dernière voie que vous avez choisie, madame la ministre.

Cependant, nous le savons bien, en matière de logement comme en économie en général, la confiance des acteurs est un élément essentiel de toute relance lorsque la machine est grippée. En choisissant de réguler trop drastiquement le marché, le Gouvernement et sa majorité prennent deux risques.

Ils prennent d'abord le risque de décevoir les Français, qui attendent beaucoup en la matière. Vous promettez beaucoup, mais nous observons déjà une inversion de la courbe de construction de logements. Je crains que les résultats ne viennent pas. En tout cas, les Français vous jugeront sur ces résultats.

Le second risque est économique : vous le faites courir à toute une filière, celle du bâtiment, sans laquelle la croissance du pays ne repartira pas.

Je l'ai dit par le passé et je le répète aujourd'hui : il fallait légiférer pour mettre un terme aux excès d'un secteur qui a beaucoup profité de la manne des niches fiscales, avec des effets pervers bien connus. Oui, on construisait beaucoup, mais pas toujours au bon endroit. On construisait également de plus en plus petit, en calibrant les logements pour des investisseurs qui – peut-on les en blâmer ? – ont su profiter de l'aubaine que leur offrait l'État. Oui, les aides fiscales de toute nature ont coûté très cher au budget de l'État, pour un résultat somme toute mitigé.

Des conclusions ont heureusement été tirées de cette situation, de sorte que les dispositifs ont été resserrés au fil du temps, mais les prix ont bel et bien flambé, en raison tant de la faiblesse de l'offre, toujours insuffisante sur certains territoires, que des incitations fiscales, qui avaient une fâcheuse tendance à tirer le marché à la hausse.

Dans l'ancien, en zone tendue, on a constaté le même phénomène de forte hausse des prix et des loyers, notamment pour les petites surfaces, avec parfois des abus manifestes pour les appartements les moins confortables. En Seine-Saint-Denis, comme je l'ai dit plusieurs fois à cette tribune, on trouve encore aujourd'hui des petites surfaces à vingt, voire vingt-cinq euros le mètre carré pour des habitations qui sont tout juste à la limite de la décence.

Mais j'attire votre attention sur le fait que ces loyers exorbitants ne sont très souvent rendus possibles que par la solvabilisation des locataires grâce aux aides personnelles, lesquelles coûtent de plus en plus cher au budget de l'État, à tel point que vous venez, madame la ministre, de geler leur montant. Les locataires qui verront ainsi leur reste à charge progresser ne seront certainement pas satisfaits de cette mesure en cette période de baisse du pouvoir d'achat.

Alors, pour remédier à la hausse continue des loyers, vous avez choisi, madame la ministre, de les encadrer assez strictement. Était-ce la bonne manière de procéder ? Permettez-moi d'en douter.

Comme je l'avais proposé à l'occasion de l'examen du dernier texte défendu par votre prédécesseur, Benoist Apparu, il aurait été, me semble-t-il, plus efficace de mettre en place un système de modulation des aides personnelles en fonction non pas seulement des ressources du locataire, mais aussi de la qualité du logement et du montant du loyer, sur la base d'un indice qualité-prix au mètre carré et par type de logement.

Aujourd'hui, certes, les aides personnelles sont plafonnées, mais, pour les loyers les plus élevés et les appartements les moins confortables, elle joue le rôle paradoxal de solvabilisateur des locataires et permet à certains propriétaires d'abuser de la rareté de l'offre en proposant des loyers exorbitants.

J'avais alors dit, de manière un peu audacieuse, qu'il fallait jouer en ce domaine le marché contre le marché en tarissant, faute de preneur solvable, l'offre de logement à loyers exorbitants.

Au lieu de cela, vous nous proposez d'encadrer les loyers, ce qui reviendra, pour beaucoup, à les figer à leur niveau actuel et conduira peut-être, dans certains cas, à des hausses, ce qui serait tout de même un comble !

De plus, la complexité de votre système ne laisse pas d'inquiéter. En effet, il va falloir mettre en place les observatoires que vous proposez de créer en demandant aux collectivités locales de s'y impliquer, ainsi qu'il est précisé à l'article 3 du texte : « Des observatoires locaux des loyers peuvent être créés à l'initiative des collectivités locales ». Voilà encore une dépense nouvelle à leur charge !

Si elles ne le souhaitent pas, ou ne le peuvent pas budgétairement, il est alors prévu dans le projet de loi que des associations ou des groupements d'intérêt public, que ces mêmes collectivités devront certainement subventionner d'une manière ou d'une autre, joueront ce rôle. N'était-il pas plus simple et moins coûteux d'utiliser ce qui existe ? J'ai la faiblesse de le croire.

Beaucoup de questions se posent également sur la manière de calculer les loyers de référence médians minorés et majorés. Nombreuses ont été les critiques formulées sur les risques associés à cette méthode de calcul, notamment sur la méthode initiale, c'est-à-dire celle qui a été présentée à l'Assemblée nationale par le Gouvernement.

Le professeur Michel Mouillard a souligné, chiffres à l'appui, les effets pervers d'un tel système qui pourrait conduire à une diminution des loyers des appartements de standing dans les beaux quartiers, occupés par une population aisée, et à une hausse des loyers les plus modérés dont peuvent parfois bénéficier les plus modestes.

Certes, le texte a été modifié sur ce point par l'Assemblée nationale, mais je dois vous dire, madame la ministre, que je suis assez étonné que les services de l'État n'aient pas pointé ce risque-là. Cela révèle à tout le moins l'absence de calibrage d'un dispositif que vous avez dû modifier en cours de route. Pour autant, nous n'avons pas de garantie sur ce que donnera l'application de votre texte s'il est voté en l'état. À cet égard, je pense au préfet qui devra arrêter effectivement les prix médians majorés et minorés : franchement, je ne voudrais pas être à sa place ! En résumé, je crains que l'on n'ait pas mesuré toutes les conséquences de ce dispositif.

Il est un autre phénomène important : les impayés de loyers, contre lesquels vous nous proposez la mise en place d'une garantie universelle des loyers, ou GUL.

Il s'agit d'un sujet sur lequel les gouvernements précédents avaient beaucoup hésité. Ici même au Sénat, à de nombreuses reprises, j'avais interpellé vos prédécesseurs sur la GLI et la GRL : année après année, ils me renvoyaient à des rapports qui ne sont jamais venus.

Cela dit, si imparfaits qu'ils étaient, ces deux dispositifs avaient intrinsèquement quelques qualités, la moindre n'étant pas que, étant distribués par les assureurs, ils ne nécessitaient donc pas une nouvelle structure publique. De surcroît, ils étaient facultatifs et à la charge des propriétaires, qui pouvaient décider ou non d'y avoir recours. Après tout, c'était leur liberté et leur prise de risque !

Cependant, et je suis d'accord avec vous, madame la ministre, la GRL n'avait pas complètement atteint ses objectifs. Ce dispositif subventionné par l'État devait inciter les propriétaires à accepter les dossiers des locataires les plus faibles, ce qui ne fut pas un succès, mais je pense qu'il pouvait être amélioré.

Au lieu de cela, vous choisissez de mettre en place cette GUL, qui sera obligatoire, cofinancée à parts égales par les locataires et les propriétaires. Au bout du compte, je crains que nous n'ayons une véritable « usine à gaz » destinée à suivre l'évolution des loyers et à permettre les contrôles que vous envisagez.

S'agissant de la déresponsabilisation des locataires, je me pose aussi des questions. Vous le savez, dans bien des domaines, même si cela ne concerne pas la majorité des Français, on entend dire : « je paie, donc j'ai droit ! ». Ainsi, le locataire se dira qu'il paie, *via* son loyer, une assurance contre les impayés, et je suis certain qu'il y aura, au final, des effets que vous ne maîtriserez pas.

À mon avis, vous auriez pu trouver un dispositif plus équilibré, qui aurait certainement rendu le même service à un moindre coût.

Madame la ministre, mes chers collègues, ayant pratiquement utilisé tout mon temps de parole, je vais raccourcir mon propos.

Si l'on ajoute à ces problèmes l'inquiétude que vous suscitez avec la possibilité donnée aux départements d'augmenter encore les DMTO pour essayer de trouver quelques ressources, sans compter les valse-hésitations en matière de taxation des plus-values – madame la ministre, je vous l'accorde, le gouvernement précédent n'est pas exempt de reproches sur le sujet –, au total, le Gouvernement prend le risque très sérieux de détourner de l'immobilier un certain nombre d'investisseurs, pour ne pas dire la grande majorité d'entre eux, alors que nous savons bien que, sans eux, nous n'arriverons pas à produire la quantité de logements nécessaires.

Pour conclure, madame la ministre, je veux vous dire, à l'instar d'autres intervenants, que votre texte comporte également des dispositions intéressantes, par exemple sur la lutte contre les marchands de sommeil ou les copropriétés dégradées.

Par ailleurs, de nombreux orateurs se sont exprimés sur les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Comme je m'intéresse beaucoup au Grand Paris, je vais certainement rester sur ma faim, car, sur ce sujet, nous ne sommes pas allés au bout du travail.

M. Claude Dilain, rapporteur. C'est vrai !

M. Philippe Dallier. Il faudra donc revenir sur le sujet. Je resterai frustré à l'issue de la présente discussion, mais j'espère que nous aurons l'occasion d'avancer prochainement sur le Grand Paris, qu'il convient de réaliser justement pour être plus efficace en matière de logement ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Daniel Dubois applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Marc Daunis.

M. Marc Daunis. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ce texte est important pour nos concitoyens, pour les élus locaux et, partant, pour le pays.

Notre collègue Marie-Noëlle Lienemann ayant exprimé tout à l'heure de façon à la fois éloquente et forte la position de notre groupe en ce qui concerne le logement, permettez-moi de circonscrire mon intervention à trois points qui concernent plus particulièrement l'urbanisme.

Tout d'abord, je souhaite aborder un point de détail, à savoir l'opposabilité des chartes des parcs naturels régionaux, les PNR, documents très détaillés, d'une qualité reconnue de tous, par rapport aux réglementations d'urbanisme. Aujourd'hui, à la suite du Grenelle de l'environnement, coexistent deux lectures dans les codes de l'urbanisme et de l'environnement quant au statut des chartes des PNR au regard des SCOT et des PLU. J'ai proposé un amendement sur le sujet susceptible de mettre un terme à cette dichotomie. Je suis prêt à la rectifier si cela peut permettre de résoudre le problème, car, en tant que président d'un PNR, je sais combien il est important qu'il y ait adhésion autour des projets de chartes.

Ensuite, je veux évoquer la question des sociétés d'économie mixte. J'ai entendu la proposition du rapporteur sur la signature de conventions, ce qui marque un progrès. Je suis persuadé que nous parviendrons à une solution équilibrée nous permettant de répondre aux enjeux qui se présentent à nous.

Mais permettez-moi de consacrer l'essentiel de mon temps de parole au plan local d'urbanisme intercommunal. On peut prendre le problème dans tous les sens, mais regardons plutôt la situation telle qu'elle est aujourd'hui. Héritage du Grenelle II, le PLUI peut être imposé à un tiers des communes représentant 50 % des populations d'une intercommunalité, ou à 50 % des communes représentant un tiers des populations.

Chers collègues de l'UMP, vous ne pouvez pas aujourd'hui ignorer cette loi que vous avez votée. Il s'agit de la loi en vigueur à ce jour.

M. Daniel Raoul. Ce sont eux qui l'ont votée !

MM. Jean-Claude Lenoir et François Grosdidier. Elle est très bien !

M. Marc Daunis. Alors, si elle est très bien, allez expliquer à vos collègues maires que 50 % des communes d'une intercommunalité représentant un tiers de la population peuvent se voir imposer un PLUI !

Vous pourrez tourner le problème dans tous les sens,...

M. François Grosdidier. Pourquoi changer la loi ?

M. Marc Daunis. ... vous retombez toujours sur le caractère implacable des chiffres !

M. François Grosdidier. Le PLUI doit rester l'exception !

M. Marc Daunis. Écoutez-moi, mon cher collègue, plutôt que de vous laisser aller à quelque passion qui ne serait pas forcément respectueuse de votre bonne foi.

La loi de 2010, que vous avez votée, tend à imposer l'intégration de toutes les communes du territoire dans une intercommunalité, ce qui est globalement une bonne chose. Ainsi, les paradigmes ont changé en la matière : des communes ont été contraintes à des mariages forcés dans les schémas départementaux de coopération intercommunale.

M. Éric Doligé. Vous allez casser la carte intercommunale !

M. Marc Daunis. Auparavant, la question de l'urbanisme venait presque en point d'orgue de la construction d'une communauté de destin et de projets. Aujourd'hui, des communes se retrouvent dans des intercommunalités, alors qu'elles ne le souhaitaient pas, d'où la nécessité d'une protection pour qu'elles puissent co-construire, co-élaborer ce projet intercommunal, plutôt que de se le voir imposer, comme il est prévu dans la loi actuelle.

Si l'on résume en restant objectif, vous défendez une fausse liberté, c'est-à-dire la possibilité pour 50 % des communes représentant un tiers des populations de se voir imposer un PLUI dont elles ne veulent pas,...

M. Jean-Claude Lenoir. C'est l'Assemblée nationale qui a voté cela !

M. Marc Daunis. ... contre la proposition issue d'un amendement tendant à permettre, dans ce cas, à un quart des communes représentant 10 % de la population de pouvoir être entendues, non pas pour se soustraire à l'obligation d'un PLUI, mais, au contraire, pour participer pleinement et voir leurs spécificités reconnues.

Je reviendrai sur cet argument, mais l'Association des maires ruraux de France ne s'y est pas trompée, puisqu'elle déclare aujourd'hui dans un communiqué qu'elle souhaite que cette position soit entendue au Sénat. Contrairement à vous, elle a compris qu'il s'agissait d'une garantie.

M. Claude Dilain, rapporteur. Bravo !

M. Marc Daunis. Je le répète, vous pouvez tourner le problème dans tous les sens, vous retombez toujours sur cette même logique.

Pour conclure, permettez-moi de dire à M. Dubois que son propos est un peu paradoxal : il ne peut pas dans le même temps plaider, le cœur sur la main, la confiance dans le sens des responsabilités des maires et des élus locaux – nous partageons bien entendu ce sentiment, sinon, serions-nous là ? – et, en même temps, ne reculant devant aucun paradoxe et aucune contradiction, aveuglé par la volonté de dénigrer à tout prix l'amendement en question, soutenir que le vote de cette disposition reviendrait à bloquer les PLUI.

M. le président. Il faut conclure, mon cher collègue !

M. Marc Daunis. C'est ce que je suis en train de faire, monsieur le président. (*Sourires.*)

Qui bloquerait les plans locaux d'urbanisme intercommunaux, sinon les communes et les maires ? Comment pourraient-ils être responsables dans un cas et irresponsables dans l'autre, au point de bloquer l'adoption de tout PLUI ?

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Très bien !

M. Marc Daunis. Je conclurai en exhortant les uns et les autres à retrouver un peu de sérénité. Reprenons la discussion objectivement, sans adopter de postures politiciennes.

Monsieur Lenoir, ne nous en remettons pas à l'Assemblée nationale, ce qui serait comme un aveu de l'inutilité du Sénat.

M. Jean-Jacques Mirassou. Très bien !

M. Marc Daunis. Au contraire, votons unanimement le dispositif pour aider Mme la ministre, à qui nous faisons confiance, elle qui a entendu l'expression de l'intérêt général portée par un certain nombre de nos collègues. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. François Grosdidier.

M. François Grosdidier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, bien des Français ont du mal à se loger à un coût raisonnable et à accomplir un parcours résidentiel satisfaisant au regard de leur situation familiale et professionnelle.

Dans nombre de régions denses, le logement est en crise, le marché est tendu.

Les communes et intercommunalités ont du mal à l'assouplir à cause de tous les freins, notamment toutes les procédures qui entravent les initiatives locales, privées comme publiques. Paradoxalement, la réponse du Gouvernement va exactement en sens inverse. Ce projet de loi apporte en effet plus de complexité et de contraintes.

Le plus grave dans ce projet de loi est, bien sûr, le plan local d'urbanisme intercommunal.

La coopération intercommunale s'est d'abord construite sur une intercommunalité de services – eau, déchets, voirie et autres... –, puis, sur une intercommunalité de projets, dans les domaines économique, culturel, social, touristique. Le principe restait la subsidiarité, selon lequel on doit décider et agir au plus près du terrain et des problèmes. Il commandait aussi de ne monter de niveau qu'en cas de nécessité.

En imposant le PLUI, édicté en règle générale, vous faites le contraire !

Vous transformez cette cellule de base de la République, ce premier lieu d'ancrage social et citoyen en une simple section administrative, réduite à la gestion de l'état civil. Après l'intercommunalité de services, après l'intercommunalité de projets consacrée par la dernière réforme territoriale, voici venue l'intercommunalité-fusion, subreptice mais effective !

Sous la majorité précédente, de la commission Balladur au Parlement, le débat national avait été lancé. Ce débat a eu lieu.

Beaucoup d'observateurs et de commentateurs présentaient alors comme une anomalie le grand nombre des communes de France – 36 000 –, soit autant que tout le reste de l'Europe réunie. Ils suggéraient le modèle allemand : réduire, par des fusions, le nombre des communes.

En fait, 36 000 communes, c'est un atout. Ce sont 36 000 maires et équipes municipales qui, pour des indemnités dérisoires, voire pour rien, accomplissent un travail considérable, au plus près des citoyens.

La fusion forcée entraînerait non des économies d'échelle, mais au contraire des dépenses, pour payer des fonctionnaires territoriaux qui feraient ce travail à la place des élus, mais au plus loin des citoyens...

Maintenir 36 000 communes supposait tout de même l'existence sur tout le territoire national des intercommunalités pour faire ce que la commune ne peut pas faire seule. C'est ainsi qu'a été tranché, sous l'ancienne majorité, le débat sur la réforme territoriale : maintien des communes, aucune fusion forcée, mais généralisation de l'intercommunalité.

Or, plutôt que de stabiliser ainsi les institutions locales, le Gouvernement vide insidieusement les communes de leur substance.

Vous n'êtes pas la première, madame la ministre, à proposer le PLU intercommunal, qui traînait toujours dans les tiroirs de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, la DGUHC.

Sous l'ancienne majorité, contrairement à ce qu'a dit un collègue sénateur non inscrit, le Gouvernement n'a jamais proposé le PLUI. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) Il est vrai, toutefois, qu'un amendement parlementaire avait reçu l'assentiment du secrétaire d'État à l'urbanisme et au logement. Alors député, j'ai moi-même, à l'Assemblée nationale, mené le mouvement contre cet amendement.

Nous avons alors rejeté cet amendement, avec une majorité de la majorité d'alors et avec le soutien des députés socialistes, qui n'avaient pas de mots trop durs contre le PLUI. Je suis étonné de les voir, aujourd'hui, voter comme un seul homme pour ce qu'ils avaient hier rejeté avec nous ! (*Protestations sur les mêmes travées.*)

M. Marc Daunis. Il faut écouter un peu !

M. François Grosdidier. J'attends de nos collègues du groupe socialiste une autre cohérence intellectuelle.

Mme Bernadette Bourzai. Écouter les débats, c'est aussi une question d'honnêteté intellectuelle !

M. Marc Daunis. Il faut nous écouter ! La loi est abrogée ! Faites preuve d'un peu de rigueur intellectuelle !

M. François Grosdidier. Le PLUI est déjà réapparu, il y a quelques mois, dans le projet d'acte III de la décentralisation. Ce projet apparaissant mortel pour les communes et les départements, vous aviez renoncé à le présenter, vous limitant à la loi sur les métropoles.

Et voilà que l'incroyable PLUI ressurgit dans ce texte sur le logement !

Vous nous expliquez que le PLUI est indispensable pour mieux répartir le logement social et limiter l'artificialisation des terres agricoles.

M. Marc Daunis. Répondez !

M. François Grosdidier. Ce que vous nous expliquez est faux, deux fois faux.

M. Marc Daunis. Toujours pas de réponse !

M. François Grosdidier. La répartition du logement social résulte non des normes de constructibilité d'un PLU, mais de l'adhésion des communes, du coût du foncier, qui doit pouvoir être compensé, des quotas de la loi SRU et, surtout, du programme local de l'habitat, intercommunal et territorialisé par commune. Et cela fonctionne bien. Il n'y a pas besoin de PLUI !

La seule chose qui manque aujourd'hui au logement social, ce sont les financements de l'État, les PLUS et les PLAI.

Le logement social pour justifier le PLUI est un faux prétexte, comme l'est aussi celui de la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles.

La bonne échelle pour la limiter, c'est le bassin d'habitat et de vie, c'est le SCOT.

Si, dans un même bassin, des intercommunalités sont vertueuses et d'autres dispendieuses, le résultat est nul.

Si l'agglomération centrale est vertueuse et si les communes plus rurales sont dispendieuses, le résultat sera même l'inverse de celui qui est recherché ! Sauf à imposer des intercommunalités à l'échelle du SCOT - il compte parfois des centaines de communes, ce serait ingérable -, l'intercommunalité est à trop petite échelle.

Mais elle est à trop grande échelle pour faire le PLU. Une commune ne peut pas faire n'importe quoi avec le PLU. Elle est contrainte par le SCOT, par le plan de déplacement urbain, parfois par le schéma de développement économique.

Le PLU est surtout un travail de dentellière, parcelle par parcelle. Il délimite le coefficient d'emprise au sol, la hauteur des bâtiments, la forme des toits et peut aller jusqu'à la couleur des façades et des tuiles.

M. Marc Daunis. Et l'âge moyen du conseil municipal ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

M. François Grosdidier. Le PLU détermine la physionomie de la commune. Dans des métropoles très denses et sans spécificité communale, le PLU peut être intercommunal, mais le PLUI ne saurait être la règle générale

L'EPCI est à la fois trop petit pour limiter l'artificialisation des terres agricoles, et trop grand pour permettre ce travail de dentellière, consistant à déterminer les normes de constructibilité, parcelle par parcelle.

Un PLU d'en haut produira un urbanisme distancié,...

M. Marc Daunis. Brechtien ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

M. François Grosdidier. ... indifférencié, mécanique mais non organique.

Quel paradoxe pour une ministre écologiste !

Le PLU est un acte fondateur, démocratique et politique pour la commune. Le PLUI sera source de crise et de déni de démocratie.

Une ville dominante ou un groupe majoritaire de communes pourra imposer aux autres sa propre volonté.

M. Daniel Raoul. C'est vous qui l'avez créé !

M. Marc Daunis. C'est l'arroseur arrosé !

M. François Grosdidier. Cela ne vaut pas seulement en secteur rural. Je suis maire d'une ville de banlieue : demain, c'est le maire de la ville-centre qui fera mon PLU et c'est le président de l'agglomération qui signera mon CUCS !

M. Daniel Raoul. C'est le Grenelle II !

M. François Grosdidier. Si la commune ne maîtrise plus les décisions sur son sol et si ces décisions sont prises par la commune voisine quand elle est en position dominante, alors, autant fusionner les communes !

En vidant la commune de sa substance, nous créons la pire des situations, l'irresponsabilité et le vide démocratique !

M. Marc Daunis. C'est *Apocalypse now* !

M. François Grosdidier. Ceux qui ont des comptes à rendre aux citoyens n'auront plus le pouvoir ; ceux qui auront le pouvoir n'auront plus de comptes à rendre aux citoyens !

M. Marc Daunis. Appelons M. Masson !

M. François Grosdidier. Et vous vous moquez des maires quand vous citez le permis de construire pour illustrer le pouvoir qu'ils conservent. Vous savez que c'est une compétence liée, au même titre que l'accomplissement d'un acte d'état civil.

M. Marc Daunis. Ce n'est pas cela !

M. François Grosdidier. Il n'y a aucune marge d'appréciation si la demande est conforme au PLU.

Le PLUI creusera encore plus le fossé entre le peuple et les lieux de décision.

La commune est pourtant le premier point d'ancrage des citoyens. Quand toutes les institutions sont contestées, la commune est encore la plus légitime et la plus reconnue.

La commune n'est pas une baronnie, contrairement à ce que pensent les technocrates et idéologues qui ont rédigé ce projet de loi. La commune est la cellule de base de la République.

L'État réduit déjà les moyens financiers et augmente les charges qui pèsent sur les communes. Avec le PLUI, l'État priverait le maire et le conseil municipal des moyens de s'organiser au plus près des citoyens. À travers la commune, c'est la République elle-même qui se sape.

Je le dis avec une certaine gravité, alors que la confiance s'effondre et que l'extrémisme gagne du terrain, ce n'est pas le moment de vider la commune de sa substance. Ce ne sera pas davantage le moment dans trois ans.

Non, madame le bourreau, je ne veux pas de votre sursis de trois ans à l'amputation et à l'exécution de la commune ! (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Marc Daunis. Elle est nouvelle, cette image !

M. François Grosdidier. Préservez la commune, si vous voulez conforter la République ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Protestations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Félix Desplan.

M. Félix Desplan. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, on a beaucoup parlé de la Guadeloupe la semaine passée, d'une Guadeloupe où la violence s'amplifie, avec des chiffres « chocs » de délinquance. Ce qu'ont découvert aussi les lecteurs à la une des quotidiens parisiens et les téléspectateurs dans les reportages télévisés, ce sont des immeubles dégradés, des sous-sols insalubres, des habitats de fortune, cœurs des crimes, agressions et trafics. C'est l'une des réalités des Antilles.

Malgré un rythme de construction soutenu, les besoins restent considérables. Il faudrait produire entre 2 500 et 3 200 logements par an d'ici à 2040. Sur un total d'environ 200 000 logements, plus de 15 000 sont insalubres en Guadeloupe et plus de 7 000 sont dégradés en Martinique. En Guadeloupe, 3 300 ménages vivent encore sans électricité et 4 700 sans salle de bain ou douche. Et beaucoup de constructions réalisées sans permis par des « artisans du dimanche », hors de tout contrôle, ne résisteraient pas aux séismes, cyclones ou autres inondations tropicales.

L'évolution de la société et la géologie des territoires ultramarins accentuent la nécessité de porter un effort tout particulier sur l'habitat et la cohérence de sa répartition. Ainsi, chez les Guadeloupéens, le désir d'accession à la propriété en habitat individuel reste très vif, pour des raisons relevant de leur histoire et de leur culture.

Propriétaires pour 61 % d'entre eux, beaucoup vivent sous le seuil des bas revenus. Parmi les locataires, 6 sur 10 le sont dans l'habitat social. Les deux tiers des ménages guadeloupéens sont ressortissants potentiels du logement social et la moitié, du logement locatif très social.

Le secteur libre et intermédiaire est, quant à lui, atone, impacté par la crise et par les effets de la disparition de la défiscalisation du logement privé.

On assiste, par ailleurs, à une forte hausse du nombre de ménages et à une réduction de la taille du logement. Cette tendance est appelée à se poursuivre en raison de l'augmentation de la population, de son vieillissement et d'une volonté chez les jeunes de décohabitation, en rupture avec la tradition familiale antillaise.

Dans le même temps, les prix de l'immobilier sont élevés. Aux Antilles, tout comme à La Réunion, le foncier est rare et coûteux à traiter. Les plans de prévention des risques sont très contraignants. Les normes thermiques et acoustiques accroissent les coûts, alors qu'elles ne sont pas adaptées aux tropiques.

Le projet de loi que vous nous présentez, madame la ministre, constitue donc pour nous un atout précieux. Je pense notamment aux dispositions sur la lutte contre l'habitat indigne et les propriétés dégradées. Ces situations, fréquentes outre-mer, sont dues pour partie aux indivisions et occupations sans droit ni titre qui gangrènent nos territoires. Le texte a été enrichi à l'Assemblée nationale sur l'initiative d'élus ultramarins. Nous proposerons de le compléter encore.

Je salue aussi la volonté ambitieuse d'améliorer l'efficacité des politiques publiques en matière de logement social, d'élargir les missions des bailleurs sociaux, de favoriser les partenariats.

Je comprends le souci de moderniser les documents d'urbanisme, dans un but d'organisation plus pertinente de l'espace. En Guadeloupe, les emplois et les logements ne sont pas répartis de façon homogène : l'agglomération pontoise concentre 40 % de la population et 60 % des emplois salariés, alors que les centres-villes souffrent d'un fort manque d'attractivité. Le fractionnement de l'île complique les échanges. Les coopérations entre les acteurs sont donc indispensables.

Je comprends tout autant l'inquiétude des maires dont l'une des compétences fondamentales est d'organiser l'espace dans leur commune pour maintenir une cohésion sociale, et qui se battent depuis plus de dix ans pour mettre en place un PLU. Le consensus peut se révéler plus efficace que la contrainte.

Toutefois, nous, ultramarins, avons, d'abord, à relever ce lourd défi : permettre à nos compatriotes d'être logés décemment, alors que nos territoires subissent plus encore que les autres la vie chère, le chômage, la déstructuration familiale et l'insécurité au quotidien. Et, pour cela, les moyens financiers restent primordiaux. La défiscalisation, conjuguée aux subventions directes de l'État, est aujourd'hui un outil indispensable à l'équilibre des opérations de logement social.

Je me réjouis à cet égard de la décision du Gouvernement de renforcer outre-mer, dans le cadre du budget 2014, les crédits de la ligne budgétaire unique et de préserver les dispositions d'incitation fiscale propres à ce secteur. Je soutiendrai donc ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

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

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. J'informe nos collègues de la commission des affaires économiques que nous allons nous réunir immédiatement jusqu'à vingt heures trente, pour examiner les amendements.

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de M. Jean-Léonce Dupont.*)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

3

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le troisième rapport d'évaluation prospective des résultats de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger, établi en application de l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

Il a été transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ainsi qu'à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

M. le président du Sénat a également reçu de M. le Premier ministre le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la franchise sur les médicaments, les actes des auxiliaires médicaux et les transports sanitaires, établi en application de l'article L. 332-2 du code de la sécurité sociale.

Il a été transmis à la commission des affaires sociales.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

4

ACCÈS AU LOGEMENT ET URBANISME RÉNOVÉ

SUITE DE LA DISCUSSION D'UN PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Bernadette Bourzai.

Mme Bernadette Bourzai. Le texte que nous examinons aujourd'hui était, vous le savez, madame la ministre, très attendu, car il s'attaque à un problème majeur de notre

pays : la crise du logement, qui frappe les populations les plus vulnérables d'entre nous. Depuis le début du quinquennat, c'est une priorité affichée du Président de la République et du Gouvernement, et je ne peux que me féliciter de sa concrétisation en un peu moins de dix-huit mois.

En effet, ce texte vient dans la continuité des différentes mesures d'urgence que vous avez prises et des premières réformes structurelles engagées depuis votre arrivée aux responsabilités, dans un esprit logique et cohérent.

Je citerai rapidement le décret sur l'encadrement de l'évolution des loyers dans les « zones tendues », pris dès le 1^{er} août 2012 et destiné à lutter contre la spéculation et les hausses abusives des loyers, la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public, qui permet la cession de terrains de l'État et de ses établissements publics pour assurer la construction de logements sociaux, et encore la loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

Cette loi d'ensemble que vous aviez annoncée et qui nous est présentée aujourd'hui constitue le volet majeur et central pour répondre à cette crise du logement, tout en mettant en place une organisation du territoire qui limite la consommation excessive d'espaces par l'étalement urbain et préserve les terres à vocation agricole et forestière. En effet, si l'on veut être pertinent pour l'avenir, une politique ambitieuse de construction de logements doit être combinée à une maîtrise intelligente et économe du foncier.

Si nous pouvons nous entendre sur cet objectif, il est pourtant courant de voir que les espaces naturels, les champs, les forêts, sont souvent considérés comme les variables d'ajustement de l'urbanisation. Or ces espaces doivent être préservés, et ce texte a pour ambition de démontrer qu'il est possible de répondre à la demande de nos concitoyens en matière de logement tout en préservant les ressources naturelles et leur richesse.

Une des solutions proposées consiste à recentrer la construction dans les cœurs de ville par des mesures de densification. L'élue d'un territoire rural que je suis abonde d'autant plus dans ce sens que, selon moi, la revitalisation des centres-bourgs par la réhabilitation des bâtiments et la densification sont les leviers principaux du développement et du maintien des territoires ruraux.

J'en viens au contenu du présent texte, à propos duquel j'aborderai quelques points qu'il me semble important de souligner et de valoriser.

En premier lieu, je salue le travail remarquable de nos rapporteurs, qui ont eu le souci de répondre à ces différents enjeux tout en maintenant la volonté d'équilibre du texte.

Pour l'illustrer, je mentionnerai le titre I^{er}, visant à favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable, que la commission des affaires économiques a sensiblement enrichi en améliorant encore les relations entre bailleurs et locataires, afin de mieux protéger les uns et les autres. Avec ce même souci d'équilibre, elle a ainsi précisé le dispositif de la garantie universelle des loyers, la GUL, en particulier pour apporter des garanties contre les risques de déresponsabilisation des locataires.

Je le disais en préambule, la politique du logement va de pair avec les enjeux urbains et fonciers, et c'est pourquoi ils constituent une part importante de ce texte.

C'est sur cet aspect que je souhaite insister. Pour aménager notre territoire de façon équilibrée, cohérente, et construire là où sont les besoins, il nous faut des documents d'urbanisme mieux articulés et plus efficaces. Parmi ces outils, les propositions du texte sur un PLU élaboré à l'échelle intercommunale, le PLUI, ont soulevé de fortes interrogations et inquiétudes chez les élus locaux, qui craignent le transfert de la délivrance des autorisations d'urbanisme à l'intercommunalité.

Si la démarche d'un PLUI paraît pertinente – elle est d'ailleurs inscrite dans la loi de 2010 votée par le Sénat –, elle nécessite un temps d'appropriation pour en assurer le succès. Il s'agit en effet de convaincre et non d'imposer, et de donner du temps au temps.

Sur ce sujet, qui a constitué un point dur de nos débats en commission, je tiens à saluer les volontés conjointes et déterminées du rapporteur et de la ministre, ainsi que leur écoute pour sortir d'une situation qui était proche du blocage et sur laquelle une solution satisfaisante a été trouvée.

En introduisant une minorité de blocage et une clause de revoyure, le Sénat redonne aux maires le pouvoir de donner ou non leur accord, si la situation locale le justifie. Cette proposition est équilibrée et pragmatique, et je la soutiens.

Je souhaiterais enfin dire un mot des zones de montagne, que je représente également ici. Je défendrai d'ailleurs plusieurs amendements tendant à apporter un peu de souplesse au cadre réglementaire applicable dans ces zones aux caractéristiques bien spécifiques. De même, je serai particulièrement vigilante sur la compatibilité et la cohérence entre les chartes des parcs naturels régionaux et les schémas de cohésion territoriale.

Madame la ministre, mes chers collègues, parce que ce texte est une réponse aux enjeux urbains et fonciers auxquels nous devons faire face, je le soutiens et le voterai tout comme l'ensemble de mon groupe, avec force et conviction ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi qu'au banc des commissions.*)

M. le président. La parole est à Mme Renée Nicoux.

Mme Renée Nicoux. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je prends à mon tour la parole pour exprimer ma satisfaction face aux objectifs de ce projet de loi, qui apporte des solutions aux graves problèmes de logement auxquels sont confrontés nos concitoyens dans les zones tendues.

Devant cette réalité du manque de logements dans de nombreuses grandes villes, conduisant à une augmentation constante des loyers qui atteignent des montants inaccessibles pour un grand nombre de Français aux revenus modestes, devant l'augmentation, y compris dans les zones non tendues, des expulsions pour impayés et, par voie de conséquence, la frilosité de certains propriétaires, qui préfèrent ne pas louer leur bien plutôt que d'être confrontés à ces situations délicates ou à des dégradations, mais aussi devant la prolifération de l'habitat indigne et des marchands de sommeil, il était impératif de proposer des règles équitables pour tous, locataires et propriétaires. Tel est l'objet de ce projet de loi.

Le Gouvernement fait donc preuve de responsabilité et de solidarité pour lutter contre le mal-logement, et prend la voie d'une réforme d'une ampleur remarquable.

Ce texte vise à faciliter la mise en location et l'accès au logement en supprimant les deux principaux freins à la location que sont le coût du loyer et le risque d'impayés.

J'aimerais souligner, en premier lieu, les nombreuses garanties sociales, empreintes d'une solidarité renforcée, qui résultent de ce texte de loi.

Tout d'abord, les prix des loyers seront désormais encadrés dans les zones tendues, ce qui facilitera l'accès à un logement à prix abordable. Néanmoins, l'accès au logement n'est pas uniquement entravé par des contraintes financières. À cet égard, le Gouvernement entend réduire toute insécurité qui pourrait peser sur le locataire en mettant en place un contrat de location type, ainsi qu'un modèle d'état des lieux types.

Cette insécurité sera surtout considérablement réduite par la création d'une garantie universelle des loyers, la GUL, qui permettra d'indemniser les impayés de loyer aux bailleurs du parc locatif privé par une mutualisation des risques.

Les propriétaires ne sont pas oubliés, puisque les obligations du locataire en matière d'assurance seront renforcées. Les premiers auront la possibilité de souscrire une assurance dont ils pourront répercuter le montant sur les charges locatives, se substituant ainsi au locataire négligent.

Enfin, la protection accrue apportée par cette réforme passe également par la prévention des expulsions et un traitement anticipé des cas d'impayés.

Ce projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové traduit l'ambition du Gouvernement de faciliter l'accès à un logement à prix abordable et d'encourager un urbanisme adapté aux dynamiques actuelles, mais orienté vers un plus grand respect des territoires. Dans ce sens, il est porteur d'avancées majeures pour nos concitoyens et pour nos territoires.

Je tiens à m'arrêter quelques instants sur les mesures relatives à la modernisation des règles d'urbanisme : elles constituent une réponse adaptée aux dynamiques nouvelles observées sur nos territoires, dont l'organisation s'étale sur un périmètre plus large que celui de la commune, qu'il s'agisse des services publics, des équipements collectifs, des services de transport ou du logement, pour ne citer que ceux-là.

Le texte initial prévoyait le transfert automatique de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme des communes vers les communautés d'agglomération ou les communautés de communes. Certes, l'intercommunalité bénéficie de moyens mutualisés et d'une ingénierie permettant une réalisation plus aisée du plan local d'urbanisme. Toutefois, cela ne justifie pas le dessaisissement brutal de la compétence en urbanisme des communes.

C'est pourquoi je salue le travail de notre rapporteur Claude Bérit-Débat, qui a su trouver le bon compromis entre la nécessité d'élargir à l'espace intercommunal l'élaboration d'un plan local d'urbanisme et celle de préserver les compétences des communes.

Le texte issu des travaux de la commission des affaires économiques du Sénat apporte les modifications nécessaires pour répondre tant à la volonté du Gouvernement de promouvoir les PLUI qu'à celle des élus municipaux qui souhaitent, à juste titre, conserver leurs prérogatives en matière d'urbanisme.

Notre commission s'est engagée dans la voie de la modernisation des règles d'urbanisme, tout en permettant aux élus locaux d'exprimer leur volonté au sein des conseils communautaires et de choisir, ou non, de transférer cette compétence.

Le transfert automatique des compétences en matière d'urbanisme à l'échelle intercommunale n'intervenant qu'à partir de 2016, les équipes locales pourront ainsi anticiper ce changement, et ce d'autant plus qu'il est assorti d'une minorité de blocage – 25 % des communes représentant au moins 10 % de la population de l'intercommunalité –, ce qui devrait permettre aux communes qui le souhaitent de s'opposer à ce transfert automatique.

Les sénateurs socialistes se sont mobilisés pour défendre le libre choix de la commune de ne pas se voir imposer un transfert. Cette solution consensuelle me semble adaptée et respectueuse de la volonté de chacun. En cas de refus, la possibilité reste néanmoins ouverte de reconsidérer le transfert lors de chaque renouvellement des conseils communautaires. Mais j'insiste : ce transfert doit être volontaire et non contraint.

Pour finir, je souhaiterais attirer votre attention, madame la ministre, sur la nécessaire prise en compte des spécificités locales propres à certains territoires, à l'image des territoires ruraux et des territoires de montagne. Ce texte, de qualité, ne pourra qu'être amélioré par l'introduction d'une plus grande souplesse dans les règles d'urbanisme pour les adapter à ces spécificités territoriales, et autoriser des dérogations en vue de faciliter le développement local.

C'est dans ce sens que plusieurs amendements, dont je suis signataire, ont été déposés.

Les élus locaux doivent être en capacité d'autoriser des constructions sur des zones non urbanisées, ou faiblement urbanisées, quand l'intérêt de la collectivité le nécessite ! Ils doivent pouvoir le faire tout en accordant une attention particulière aux exigences de sauvegarde des paysages et des espaces naturels, dans l'esprit de la loi.

Pour conclure, je me réjouis des mesures structurantes apportées par ce projet de loi, témoignant d'un engagement fort en faveur d'une protection accrue de nos concitoyens en matière de logement, ainsi que d'un urbanisme novateur mais respectueux, après amendement, des pratiques des élus locaux sur nos territoires.

Ce sont là, madame la ministre, autant de raisons pour soutenir ce texte, ainsi amendé. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – M. Michel Le Scouarnec applaudit également*)

M. le président. La parole est à M. Martial Bourquin. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. Martial Bourquin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, cela fait maintenant plusieurs mois que j'entends - dans des assemblées départementales de maires à la tête de petites villes ou de villages, et même de villes moyennes - des inquiétudes s'exprimer autour d'un projet de transfert automatique des compétences reconnues actuellement aux communes en matière d'urbanisme et de droit des sols vers les communautés d'agglomération ou les communautés de communes dont elles sont membres.

Cette préoccupation est aujourd'hui la nôtre, puisque nous sommes les représentants naturels des collectivités locales et nous allons examiner en séance une disposition prévoyant effectivement ce transfert de compétence, que l'Assemblée nationale a votée.

La commission des affaires économiques a voté cette disposition à une quasi-unanimité, toutes tendances politiques confondues, ce qui prouve que ce n'est pas un problème droite contre gauche, contrairement à ce que l'on a prétendu dans la discussion. C'est plutôt une conception de la gestion du bloc communal qui est en jeu ici.

En tant que maire d'une commune membre d'une communauté d'agglomération, en tant que maire aménageur, en tant que maire construisant des logements sociaux – 38% dans ma commune et 1 000 logements supplémentaires en dix ans-, je constate tous les jours les dégâts occasionnés par le mal-logement, mais, dans le même temps, je partage les réticences des élus sur cette question.

Serions-nous de meilleurs aménageurs en votant cette disposition telle qu'elle est et telle que nous la lègue l'Assemblée nationale? Je ne crois pas que nous puissions mener des politiques d'aménagement du territoire sans considérer les élus comme de véritables partenaires.

Nos collègues Yves Krattinger et Claude Belot ont publié par le passé un rapport de grande qualité dans lequel ils recommandaient de faire confiance à l'intelligence territoriale. Il faut suivre la même orientation aujourd'hui, et ce d'autant plus que les communautés d'agglomération et les communautés de communes mènent déjà des politiques d'aménagement dans le cadre prévu par cet article. Mais elles le font librement, elles le font démocratiquement. Et ce mouvement s'amplifiera sans doute.

L'intercommunalité est porteuse d'avenir, c'est une orientation riche de potentialités, mais elle ne doit en aucun cas être un mariage forcé. On ne peut pas changer ainsi l'esprit de trente ans de décentralisation au détour d'un article! L'intercommunalité choisie est, au contraire, synonyme de dynamique vertueuse.

Ne nous cachons pas le fait que d'aucuns n'hésitent pas à instrumentaliser cette mesure pour en faire un outil de rationalisation budgétaire aveugle, tout aussi inefficace que l'a été naguère certaine politique de rationalisation.

J'ai lu – et c'est pour cette raison que je vous invite, mes chers collègues, à faire attention à la façon dont vous présentez les choses- l'article de M. Lamassoure publié par le magazine *Challenges*, il y a quinze jours de cela. Pour M. Lamassoure, 90 000 communes en Europe, c'est trop; 36 000 communes en France, c'est trop! Donnons tous les pouvoirs des communes aux intercommunalités – il y en a 5 000 – nous serons plus compétitifs et nous ferons des économies!

M. Alain Néri. C'est grave!

M. Martial Bourquin. Chacun est libre de défendre cette opinion, mais ce n'est pas la nôtre! Elle n'est pas davantage celle du Sénat, qui représente les élus locaux.

Nous devons donc trouver un compromis acceptable qui respecte la place des maires, préserve les initiatives intercommunales, les renforce, et en même temps n'entrave pas la capacité d'aménagement future.

Lors de la discussion du présent projet de loi, nous avons eu la chance d'avoir en la personne de la ministre un interlocuteur ouvert, qui a accepté des points de vue différents des siens et qui a essayé de trouver des compromis.

Nous avons eu, de même, la chance d'avoir un rapporteur ouvert, soucieux de promouvoir un équilibre entre un aménagement volontaire par les intercommunalités et la nécessité de s'appuyer sur des maires dans cette lutte contre le mal-logement, pour l'aménagement du territoire, pour des territoires durables!

En commission, nous avons voté l'amendement présenté par M. le rapporteur prévoyant une minorité de blocage au sein des intercommunalités – 25% des communes membres représentant au moins 10 % de la population administrée - : il s'agit d'un excellent compromis. Oui, chers collègues, excellent!

Je l'ai présenté moi-même au congrès national des maires ruraux : il a reçu une ovation. Ne faites pas la fine bouche! Votez-le, parce que c'est la volonté des élus!

Mes chers collègues, la tentation de faire disparaître au cours de la discussion cet article 63 est grande. Pour être franc, je dois dire que j'ai moi-même été un peu tenté, au début.

Mais, au-delà des décisions et des postures politiques, il y a une réalité : le Sénat ne peut pas assumer la décision de créer un vide juridique, un vide législatif, un vide politique, que l'Assemblée nationale ne manquerait pas de combler en rétablissant l'article 63.

Le bicamérisme, mes chers collègues, ce n'est pas défaire d'un côté ce qui a été fait de l'autre! C'est une élaboration commune de la loi. On se pose souvent, hors de ces murs, l'intéressante question de savoir à quoi sert le Sénat. Eh bien, le Sénat sert à cela!

L'Assemblée nationale a travaillé un peu trop rapidement sur ce texte. Le Sénat, lui, prend son temps. Le Sénat amende. Le Sénat fait en sorte que la volonté des maires et leur reconnaissance, au même titre que celles des conseils municipaux, soient effectives.

Donc, si nous supprimions aujourd'hui cet article 63, il s'appliquerait dans sa totalité: cela constituerait un échec cuisant. Et vous irez dire ensuite aux grands électeurs que vous l'avez supprimé, mais que l'Assemblée nationale l'a rétabli?

Cela ne fait pas une politique! Et cela ne correspond pas davantage à un bicamérisme assumé!

Il nous faut donc faire grandir le rôle du Sénat, assumer un bicamérisme solide, remplir notre devoir de Chambre Haute et représenter nos collègues élus.

Il faut voter l'amendement proposé par M. le rapporteur. Et faisons en sorte que cette position du Sénat ait de l'allure! (*Sourires et vifs applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Monsieur le président, monsieur le président de la commission, messieurs les rapporteurs, je vais tenter de répondre de manière précise, mais sans doute assez ramassée, aux différentes interventions.

Je me tournerai dans un premier temps vers les deux rapporteurs.

Monsieur Dilain, vous l'avez à juste titre rappelé, car je n'ai peut-être pas assez insisté sur le fait, essentiel, que ce projet de loi est nourri de travaux parlementaires, de propositions de loi, de rapports parlementaires, dont celui que vous m'avez remis et qui est consacré aux copropriétés dégradées, et qu'il reprend beaucoup de dispositions sur lesquelles les parlementaires, et notamment les sénateurs, ont travaillé. Je tiens à vous dire toute ma reconnaissance, mesdames, messieurs les sénateurs.

Pour certaines, ces dispositions figuraient déjà dans des projets de loi de l'ancienne majorité mais n'avaient pas abouti, je pense notamment aux questions relatives aux professions immobilières. Vous avez donc eu raison de le rappeler : ces anciens projets de loi constituent une des vraies sources du présent projet de loi.

Monsieur Bérît-Débat, il vous a été rendu hommage ainsi qu'au président de la commission. J'y reviendrai.

Pour illustrer l'efficacité du travail d'élaboration et de synthèse que vous avez accompli, mesdames, messieurs les sénateurs, et faisant le lien avec la toute dernière intervention, celle de Martial Bourquin, je prendrai l'exemple du PLU. Je n'ai en effet qu'à me féliciter, et je le dis à chacune et chacun d'entre vous, du point que nous avons atteint aujourd'hui.

Je sais à quel point l'inquiétude était forte. Et vous avez eu la gentillesse, pour quelques-uns d'entre vous, de me remercier de cette prise de conscience.

Oui, j'ai parfaitement compris que ce sujet essentiel pour l'avenir de nos territoires et pour le travail de nos élus – j'ai bien entendu les orateurs du groupe UMP – aurait pu faire naître une bataille stérile et vaine.

J'ai compris également à quel point il était nécessaire que ces inquiétudes soient prises en compte, même si certaines d'entre elles pouvaient m'apparaître – ou sont apparues – infondées. C'est la raison pour laquelle la disposition s'est retrouvée dans la rédaction du projet de loi tel qu'amendé par l'Assemblée nationale mais avant le travail en commission.

J'ai donc été non seulement sensible à vos propos – c'est l'intention du Gouvernement que d'être à l'écoute des sénateurs –, mais aussi volontaire, au sens où, pour moi, je le dis en toute franchise, cette loi sera plus robuste, plus forte, plus précise, plus intelligente, une fois le travail parlementaire effectué qu'elle ne l'était au moment où la ministre que je suis l'a présentée au nom du Gouvernement. Pour moi qui suis très attachée au bicamérisme, c'est toute la force du travail parlementaire.

Ce projet de loi doit beaucoup aux uns et aux autres mais il doit beaucoup, aussi, à votre travail, monsieur le rapporteur.

Vous avez su trouver les voies qui répondent à l'objectif du Gouvernement – la bonne échelle est l'échelle intercommunale – sans pour autant laisser le moindre crédit à l'idée que l'on voudrait imposer aux élus locaux une vision supra-communale. Les élus locaux conservent la main sur leur avenir et, je le dis en cet instant non sans une certaine solennité à l'ensemble des élus siégeant sur toutes ces travées, je considère que cette disposition adoptée en commission par le Sénat constitue un point d'équilibre, non seulement par respect pour le travail du Sénat, mais aussi au nom de ces élus locaux dont vous avez relayé les inquiétudes.

C'est cette position que je défendrai devant les députés. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Bien sûr, parce que je suis éminemment respectueuse de la démocratie, je ne saurais anticiper, car ce sont les députés qui voteront, mais je ferai tout ce qu'il est possible afin d'expliquer le sens de cette position ainsi que celui du présent projet de loi qui, je l'espère – c'est en tout cas un vœu que je forme avant que nous commencions à en examiner un à un chacun des articles – sera adopté par les deux chambres.

Un tel vote montrerait aussi que cette priorité en faveur du logement est consacrée par l'ensemble des parlementaires et n'est pas seulement un sujet dont les uns se dessaisissent au profit des autres.

Je suis très attachée à cette démarche, et je voudrais sincèrement remercier celles et ceux d'entre vous qui ont su aussi dépasser un certain nombre d'*a priori* initiaux pour travailler dans un climat de confiance. Et je tiens à vous saluer, monsieur Bérît-Débat, vous qui avez été au cœur de ce travail.

Mme la rapporteur pour avis a proposé un certain nombre d'avancées au nom de la commission des affaires sociales ; certaines ont été introduites par voie d'amendement, d'autres sont simplement la traduction des engagements pris par le Gouvernement, dans un cadre partenarial avec les élus locaux et les associations, en application du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale que le Premier ministre avait annoncé.

Ce travail avance et s'il est souvent nécessaire de vérifier que les engagements pris sont tenus, en l'occurrence, je constate que tous les engagements relatifs à l'hébergement et à l'accès au logement pris à l'issue de cette conférence ont été tenus, dans le cadre budgétaire comme dans le cadre législatif.

M. Fichet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, a consacré son intervention à deux sujets, l'un relatif à la loi Littoral, nous y reviendrons longuement sans doute, l'autre sur la question des sites et sols pollués – je sais que, sur ce sujet aussi, des travaux parlementaires transpartisans ont été effectués.

Je suis disposée à ce qu'un certain nombre de ces propositions recueillent un avis favorable du Gouvernement afin qu'elles puissent être utilisées par les élus locaux. (*Bravo ! au banc des commissions.*)

Monsieur Vandierendonck, vous avez très utilement fait le lien avec d'autres textes présentés par mes collègues Marylise Lebranchu et Stéphane Le Foll. Vous avez parfaitement raison et je serai amenée, quand je donnerai l'avis du Gouvernement sur certains amendements, à dire qu'un certain nombre de sujets ont effectivement vocation à être traités dans les deux autres projets de loi de décentralisation portés par ma collègue Marylise Lebranchu ou dans le projet de loi d'orientation agricole porté par mon collègue Stéphane Le Foll. Je le dis en toute simplicité : nous avons réellement travaillé ensemble.

Ce n'est donc pas un engagement uniquement de principe que je prends devant vous, c'est un engagement sérieux, car Stéphane Le Foll et moi-même considérons qu'un certain nombre de dispositions, monsieur Labbé, ont vocation à s'intégrer dans ce texte.

Ma réponse n'est donc en rien dilatoire : ces questions seront bien prises en compte. Je pense notamment à la préservation des terres agricoles, question à laquelle Bernadette Bourzai a fait référence et sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, sans doute de manière approfondie, lors de ce débat.

Ces sujets exigent de nous tous une importante mobilisation et il nous faudra trouver un point d'équilibre car, les syndicats agricoles le soulignent, la pression est extrêmement forte, en particulier pour les jeunes. La situation s'aggrave dans les territoires les plus tendus et les difficultés d'installation sont de plus en plus grandes.

Nous ne pourrions en rester aux positions de principe et il faudra des traductions juridiques pour matérialiser cet engagement. Chacun entrevoit peut-être déjà les limites et les freins que cela pourra susciter sur certains territoires. Il est toutefois impératif de franchir ce pas, même si je suis tout à fait ouverte à la discussion pour envisager les adaptations nécessaires, en particulier dans les territoires de montagne, sans introduire des dérogations à toutes les dispositions, mais en vérifiant bien, dès aujourd'hui, que nous n'aboutirons pas à des contradictions dans certains territoires spécifiques.

Monsieur Vandierendonck, vous avez évoqué la nécessaire articulation entre les EPF d'État et les EPF locaux. C'est également ce que nous voulons. Là aussi, je veux lever les inquiétudes qui se sont manifestées.

Vous avez parfaitement décrit la situation : les EPF locaux sont compétents ; en cas de carence, les EPF d'État prennent le relais, notamment pour des projets d'une plus grande ampleur où un outil d'État s'impose. Je ne vois là aucune opposition : au contraire, il y a bien complémentarité dans les modes d'intervention entre les établissements publics fonciers d'État et les établissements publics fonciers locaux.

Sur la préemption comme sur les copropriétés dégradées, vous avez raison, nous avançons grâce aux travaux parlementaires qui s'appuient beaucoup sur les expériences et les propositions d'élus locaux – je tiens à les saluer, eux qui, jour après jour, sont confrontés à ces situations. Ils ont nourri la réflexion parlementaire de cas concrets et souligné la nécessité d'y apporter des réponses.

Monsieur Calvet, selon vous, le Gouvernement ferait une loi pour les Parisiens, puisque, sur un grand nombre de territoires en France, il n'y aurait pas besoin d'encadrement. Je dois dire que c'est un sujet qui me tient particulièrement à cœur et je me réjouis que l'on ait pris l'exemple du prix du pain. Je prendrai, pour ma part, celui de la demi-douzaine d'escargots. *(Sourires.)*

Mesdames, messieurs les sénateurs, si l'on décide d'encadrer le prix des six escargots pour qu'il ne dépasse pas 50 euros, cela ne posera de problème à personne. En effet, en l'absence de tension sur le marché, quand bien même un encadrement des prix serait prévu, personne n'y trouverait à redire ! En d'autres termes, l'encadrement a vocation à ne répondre qu'aux situations qui le nécessitent et c'est seulement à ce moment-là qu'il pose problème. C'est très logique ! *(M. Philippe Dallier fait une moue dubitative.)*

Je vous vois réagir, monsieur Dallier, je reviendrai sur ce sujet. J'ai d'ailleurs adoré votre propos sur « le marché contre le marché ». Si le marché ne marche pas, chers amis, utilisons le marché contre le marché ! C'est effectivement un argument imparable, car, si jamais le marché contre le marché ne donne

pas de résultat, on pourra toujours envisager de recourir au marché contre le marché qui était contre le marché ! *(Sourires sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Jean-Claude Lenoir. C'est le supermarché ! *(Sourires sur les travées de l'UMP.)*

Mme Cécile Duflot, ministre. À ce rythme, cela peut durer très longtemps ! *(Applaudissements au banc des commissions.)*

Plus sérieusement, ces dispositions ne s'appliqueront que sur les territoires où elles trouvent leur utilité.

De la même façon, l'argument selon lequel nous nous attaquerions aux conséquences et non aux causes est totalement réversible : nous nous attaquons et aux causes et aux conséquences, mesdames, messieurs les sénateurs.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire, lorsqu'une personne est malade, on peut à la fois lui donner des antibiotiques pour traiter la maladie et du paracétamol pour faire baisser la fièvre. Ce que nous devons faire aujourd'hui, c'est soigner la fièvre. Cela ne nous interdit cependant pas – vous avez été plusieurs à souligner que nous avions commencé, puisque nous en sommes au troisième étage de la fusée – de mettre en place un certain nombre de mesures pour faciliter la transformation de locaux de bureaux en logements, pour favoriser la densification, pour mettre fin aux recours abusifs et mafieux contre les permis de construire.

Je le répète : nous nous attaquons aux conséquences, mais aussi aux causes, monsieur Calvet. Ce n'est pas incompatible, et c'est une erreur de croire que traiter les uns suffit à traiter les autres.

Daniel Dubois a opposé le corset à l'oxygène. Il est absolument erroné de considérer que l'on ne peut pas à la fois essayer de libérer du foncier public, favoriser dans les zones tendues l'accès au foncier et accélérer la construction. Tel est le sens de l'ordonnance sur les projets intégrés pour le logement qui permettront d'accélérer les opérations en zone tendue, mais aussi de contenir les loyers quand ceux-ci ont explosé, alors que les revenus n'ont pas suivi.

L'augmentation de 40 % en dix ans des loyers à la relocation est structurellement incompatible avec les revenus d'une grande partie des familles.

Nous avons eu de nombreuses heures de débat sur ces questions. Mesdames, messieurs les sénateurs, je sais que vous avez tous été confrontés à ces familles ou à ces jeunes qui se trouvaient face au mur que constitue l'accès au logement, un obstacle qu'il leur était de plus en plus difficile de franchir. La situation s'aggrave et c'est pourquoi nous devons intervenir. Oui, je crois qu'il est de la responsabilité de la puissance publique de réguler un marché quand celui-ci ne fonctionne pas. C'est le cas du marché du logement.

Si, depuis trente ans, l'augmentation du montant des loyers avait eu pour résultat « naturel » l'augmentation du nombre de constructions, nous nous en serions rendu compte ! L'aggravation de la crise a elle-même engendré l'aggravation de la crise. En effet, l'augmentation du coût de l'immobilier a maintenu une clientèle solvable dans le marché locatif, alors même qu'elle aurait voulu accéder à la propriété.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. Bien sûr !

Mme Cécile Duflot, ministre. La situation est bloquée, tous les acteurs en sont conscients. L'objectif de ce texte, c'est donc de faire baisser la fièvre, de rendre le logement accessible au plus grand nombre en contenant l'évolution des loyers.

Madame Schurch, vous avez regretté qu'il ne s'agisse pas d'un blocage ou d'une baisse de l'ensemble des loyers. Je pense qu'à ce stade nous devons aller vers la régulation et la contention de l'augmentation des loyers, pas vers le blocage. Cette orientation constituera déjà un grand changement. Grâce à l'instauration de cet encadrement dans les zones où les loyers ont fortement dérapé ces dernières années, 25 % à 30 % des loyers devront baisser au moment de la relocation ou du renouvellement du bail. Cela permettra également de contenir durablement l'évolution, puisque l'encadrement au renouvellement de bail ou à la relocation sera maintenu ; en d'autres termes, il n'y aura pas d'augmentation possible entre deux loyers au-delà de l'indice de référence des loyers, l'IRL.

D'aucuns ont avancé l'idée selon laquelle l'encadrement des loyers conduira à une augmentation des loyers. J'avoue être restée sans voix la première fois que j'ai entendu l'argument : comment imaginer que les loyers augmentent davantage dans un système encadré que dans un système totalement libre comme celui que nous connaissons ?

M. Roland Courteau. En effet !

Mme Cécile Duflot, ministre. Ce raisonnement est tout à fait spéculaire. Je le redis : non seulement une grande partie des loyers diminueront, mais le dispositif aura pour effet, sans bloquer les prix, de contenir, et de manière extrêmement forte, l'évolution des nouveaux loyers, évitant ainsi les effets pervers que l'on a pu connaître dans le passé, tout en ménageant une corrélation bien plus grande avec l'augmentation des revenus des ménages candidats à la location.

Madame Schurch, vous avez tenu à souligner le volontarisme de ce texte. En effet, si l'on peut formuler de nombreuses critiques à l'encontre de ce projet de loi, on ne peut certainement pas lui reprocher de manquer de volontarisme ! C'est d'ailleurs cela qui a permis d'aboutir à un équilibre. C'est aussi cela qui a fait que les critiques sur ce texte aient pu provenir de toutes parts.

Le Gouvernement a en effet fait un choix délicat et complexe, celui de cheminer sur une ligne de crête et d'équilibre, sans opter pour un camp ou pour un autre, si tant est que l'on puisse parler de camp en la matière. Cette position est sans doute inconfortable, mais elle me paraît, à moyen terme, la plus durable et la plus efficace. C'est cet équilibre que j'aurai l'honneur de défendre devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, amendement après amendement : équilibre entre propriétaires et locataires, équilibre entre régulation et évolution et, en matière d'urbanisme, équilibre entre simplification, efficacité des outils et respect des élus locaux.

Monsieur Mézard, vous avez avec raison souligné qu'une loi ne suffisait pas. Je ne prétendrai jamais que ce texte résoudra, à lui seul, la crise du logement que nous connaissons aujourd'hui. Ce projet de loi est la troisième étape d'un travail législatif qui prévoit des mesures d'urgence dans un premier temps, mais qui s'accompagnera aussi d'une mobilisation de tous les acteurs en faveur de la construction.

Madame Lienemann, les querelles de chiffres sont vaines. J'ai eu l'occasion de m'entretenir de ce sujet avec mon prédécesseur, Benoist Apparu, et d'en sourire avec lui. Les mises en chantier d'une année sont en général la conséquence des dépôts de permis de construire sous un ministre précédent, qui sont eux-mêmes le résultat d'une politique menée trois ans auparavant, souvent par un autre ministre encore.

En d'autres termes, les résultats effectifs de la politique du logement que mène ce gouvernement et que j'ai l'honneur de défendre devant vous seront sans doute présentés, je l'espère avec succès, par le ou la ministre qui me succédera !

C'est la règle en matière de logement, et c'est la règle pour ce ministère essentiel, puisqu'il est compétent sur un sujet absolument fondamental pour la vie de nos concitoyens, vous avez été nombreux à le souligner. Il est évident qu'il faut prendre des décisions structurelles, qui redonnent au marché du logement un certain nombre de règles et l'intègrent dans un mode de fonctionnement beaucoup plus simple.

Monsieur Mézard, vous avez également parlé de simplification. La création des documents types, tels que le bail type ou l'état des lieux type, va dans ce sens. Aujourd'hui, certains baux contiennent des clauses abusives, ce qui donne lieu à des contentieux. Par conséquent, disposer d'un document type sur lequel tout le monde, propriétaires comme locataires, pourra se baser est un outil de simplification, notamment de simplification administrative, non de complexité.

Il a beaucoup été question de la GUL. Je ne répondrai pas maintenant aux différentes remarques qui ont été formulées sur cette disposition : nous aurons l'occasion d'en débattre longuement. Toujours est-il que la GUL ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité : ce dispositif est le résultat d'une lente maturation et le fruit d'un travail engagé par Marie-Noëlle Lienemann sur la couverture logement universelle, qui a permis de franchir une première étape, avec la garantie LOCA-PASS, puis une autre, avec la garantie des risques locatifs, la GRL, dont Jean-Louis Borloo a souhaité une certaine généralisation. Par conséquent, il s'agit d'une réflexion commune qui avance et qui, grâce à cette disposition, permettra de passer un nouveau cap.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je répondrai maintenant de façon plus précise, de façon à balayer toutes les affirmations un peu fantasques que l'on a pu entendre sur ces milliers de fonctionnaires que ce dispositif susciterait, sur le taux d'impayés considérable qu'il entraînerait, puisque les locataires, se considérant couverts, ne payeraient plus leur loyer... Je m'emploierai, comme il est normal, à dissiper ces inquiétudes lors du débat.

Jean Louis Masson a évoqué la position de l'Association des maires ruraux de France. Certains d'entre vous lui ont déjà répondu. Après avoir constaté le nombre de signatures que la pétition lancée par cette association avait réunies, j'ai souhaité rencontrer son président, avec lequel j'ai eu une discussion extrêmement franche. Je tiens à dire que l'Association des maires ruraux de France et son président soutiennent le compromis trouvé par la commission des affaires économiques du Sénat. Je n'ai qu'à me féliciter de ce travail collaboratif et, pour cette raison aussi, souhaite le maintien de cette disposition dans le texte.

Madame Lienemann, vous avez longuement évoqué la question de la régulation et expliqué comment, grâce à des mesures très coûteuses, mais également très « court-termistes », qui ont eu des effets secondaires, la construction avait été artificiellement « dopée ». Nous avons choisi de mettre fin à ces dispositifs qui pouvaient donner le sentiment que la situation s'améliorait, alors que c'était très temporaire et s'apparentait à un feu de paille. Nous avons donc proposé des réformes de structure, mais aussi des dispositifs plus équilibrés. C'est un choix politique, vous l'avez parfaitement démontré. Ce choix, c'est celui du Gouvernement.

Monsieur Labbé, je vous ai répondu sur l'interpénétration des dispositions de la loi d'orientation agricole avec les mesures de ce projet de loi.

Madame Lamure, vous avez formulé des remarques à la fois de forme et de fond. Il est vrai et, pour ma part, cela ne me choque pas, car c'est le sens du débat politique, que nous pouvons avoir des désaccords. On peut ne pas souhaiter s'attaquer à la régulation de certains marchés et être, par principe, opposé à l'encadrement des loyers. Je ne critique pas cette position. Le Gouvernement a fait un choix différent, qui traduit en actes l'engagement du Président de la République. Nous nous y tiendrons, même si je peux concevoir que d'autres pensent différemment.

Madame Létard, vous avez fait état d'un autre système de garantie universelle des loyers qui reposerait sur une assurance obligatoire. Une telle proposition a déjà été avancée et on en a déjà constaté les limites, ne serait-ce qu'avec la GRL. Cette piste a été envisagée, puis écartée par le Gouvernement pour un certain nombre de raisons que je détaillerai lors de l'examen de l'article 8.

Monsieur Mirassou, vous faites partie de ceux qui ont travaillé de manière constructive sur la question des PLUI ; je m'en félicite et je vous remercie, vous et vos collègues, de m'avoir fait confiance – il n'est pas toujours facile de faire confiance à un ministre lorsqu'on est parlementaire ! – et d'avoir cru en la volonté du Gouvernement d'aboutir à une position partagée sur ce sujet.

Monsieur Collombat, vous avez évoqué le « club chic » du PLUI. Je vous précise que tout le sens de ce « club PLUI », qui ne s'apparente d'ailleurs en rien à un club, est de rassembler des élus, en particulier des élus de communes rurales – les plus nombreux –, afin qu'ils puissent travailler en commun pour se doter d'une meilleure ingénierie. J'invite d'ailleurs toutes celles et tous ceux qui sont intéressés par ces questions à rejoindre ce club très ouvert.

J'ajoute que, conscient des besoins en ingénierie que suscitera la mise en œuvre des PLUI dans un certain nombre d'intercommunalités, l'État s'organisera pour fournir un appui à ces collectivités locales, notamment aux collectivités rurales, qui aujourd'hui ne disposent d'aucune ingénierie et sont pour la plupart dépourvues de documents d'urbanisme.

Je voudrais aussi répondre sur la question de l'habitat léger et démontable, soulevée par certains d'entre vous. Je n'ignore pas que ce sujet peut facilement être caricaturé, voire folklorisé. Je pense pourtant qu'il ne mérite pas un tel traitement. Si nous avons travaillé sur ce sujet, c'est notamment pour sortir de l'insécurité juridique né d'un conflit de jurisprudences : sur certains territoires, ces habitats sont reconnus comme des tentes pouvant être légalement installées et, sur d'autres, ils sont déclarés illégaux au motif qu'ils ne s'appuient sur aucun permis de construire. Ces contradictions placent les élus face à de grandes difficultés et à des situations de conflit qui peuvent parfois durer des années.

L'objectif du projet de loi est donc d'apporter une réponse juridique aux élus, ce qui permettra de sortir de l'instabilité présente, mais aussi de reconnaître que les dispositions d'urbanisme doivent, qu'on le veuille ou non, prendre en compte l'ensemble des modes d'habitat.

Même si ces modes d'habitat sont numériquement très marginaux, et chacun convient qu'ils ont sans doute vocation à le rester, ils sont respectables, et nous devons donner aux élus la possibilité de faire en sorte qu'ils s'implantent dans de bonnes conditions.

Je le redis : le projet de loi ne prévoit cette implantation que sur les terrains constructibles ou sur les zones pastillées par les élus dans le cadre des documents d'urbanisme et ne vise qu'à clarifier sur le plan juridique l'installation de ce type d'habitat permanent démontable – j'insiste sur le terme « permanent », puisque cette disposition ne vise en aucun cas l'habitat touristique.

M. Joël Labbé. Merci, madame la ministre !

Mme Cécile Duflot, ministre. Monsieur Lenoir, vous avez évoqué les chiffres de la construction et la garantie universelle des loyers, la GUL.

Sur cette dernière, je répondrai très précisément, point par point, à toutes les questions qui ont été posées à l'occasion de l'examen de l'article 8 du projet de loi.

Monsieur Kerdraon a salué et souligné le fait que les services intégrés d'accueil et d'orientation, les SIAO, deviennent les pilotes en matière d'hébergement et d'accès au logement. C'est effectivement l'un des éléments qui étaient ressortis du travail mené par la Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Monsieur Dallier, j'ai légèrement ironisé quand vous avez suggéré d'utiliser le « marché contre le marché ». Il est possible que le système d'encadrement des loyers que nous proposons ne perdure pas pendant trente ans. En revanche, il ne fait aucun doute que nous en avons besoin aujourd'hui. Nous ne pouvons pas rester sans rien faire, et la réponse par le marché ne suffit manifestement pas.

Nous ne renonçons pas, par ailleurs, à actionner le levier de la relance des projets de construction et de la transformation de locaux de bureaux en logements, notamment dans les zones tendues – c'est possible, et l'ordonnance qui a été publiée voilà quinze jours facilite l'impulsion de ces projets de transformation par les élus.

Tous les outils qui permettent l'accélération de la construction sont en place, mais il n'en demeure pas moins que nous avons besoin de cette loi de structure, qui s'attaque à une situation devenue intolérable.

Monsieur Daunis, vous avez, comme d'autres, évoqué la question des chartes de parc. Ce sujet est à la fois très technique, très politique et très important. Nous y consacrerons le temps nécessaire, l'idée étant de ne pas complexifier les strates juridiques existantes, notamment entre les schémas de cohérence territoriale, les SCOT, et les chartes de parc, mais de reconnaître la démarche extrêmement volontaire de tous les élus engagés dans la gestion des parcs naturels régionaux.

J'ai surtout retenu de l'intervention de M. Grosdidier qu'il me percevait comme un bourreau. Je lui précise que, comme pour mon titre de ministre, je préfère à tant que faire qu'il m'appelle Mme « la » bourreau – ce sera plus clair pour tout le monde ! (*Sourires.*)

Monsieur Desplan, vous avez raison, le logement en outremer est une question très complexe, et je travaille main dans la main avec mon collègue Victorin Lurel sur ce sujet. C'est dans ce cadre que nous avons remis à niveau la ligne budgétaire unique dans la loi de finances pour 2013 et dans le

projet de loi de finances pour 2014 et que nous avons maintenu la défiscalisation pour la construction de logements sociaux. J'espère en outre que les dispositions sur le logement indigne seront très utiles pour les élus locaux, particulièrement concernés par ce type de problèmes dans un certain nombre de territoires et de villes outre-mer.

Madame Bourzai, vous avez évoqué la question des zones de montagne, à laquelle j'ai déjà répondu. Un sujet qui me préoccupe particulièrement est celui des cœurs de bourg. Nous travaillons à des modalités d'intervention en appui des élus locaux pour la rénovation des centres bourgs, le vieillissement du parc immobilier pouvant provoquer une véritable nécrose. Les constructions se font alors en périphérie et entraînent le départ des commerces et des habitants du centre, avec toutes les conséquences qui en découlent pour la vie des villages et des bourgs. Nous travaillons à une réponse opérationnelle.

Le parallèle vous semblera peut-être un peu singulier, mais, de la même manière que nous avons travaillé, avec la création de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, sur les grands quartiers dégradés, pour lesquels une intervention concertée était nécessaire, il me semble que nous devons trouver des réponses d'appui pour ces problématiques de centres-bourgs, qui sont actuellement examinées au sein du ministère.

M. Jean-Claude Lenoir. Il serait intéressant d'en savoir plus!

Mme Cécile Duflot, ministre. Madame Nicoux, vous avez, vous aussi, parlé des spécificités locales des zones de montagne. Nous traiterons cette question, en veillant toutefois à ce que l'ouverture de certains dispositifs spécifiques n'ait pas d'effets à rebours. Nous travaillerons précisément sur les amendements qui ont été déposés.

Monsieur Bourquin, j'ai apprécié vos remerciements, et je vous remercie à mon tour. (*Sourires.*)

Je conclus en exprimant toute ma reconnaissance au président de la commission des affaires économiques, Daniel Raoul. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.*) L'état d'esprit dans lequel la discussion de ce projet de loi s'engage lui doit énormément. Les débats et l'adoption d'un nombre important d'amendements en commission des affaires économiques ont permis de dénouer un certain nombre de sujets très complexes.

N'ayant pas connu le travail parlementaire avant la réforme qui a donné ce poids nouveau aux commissions, je ne peux que me féliciter de ce partage du travail entre les parlementaires et la commission que vous présidez, monsieur Raoul, que j'ai trouvé extrêmement agréable.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis très heureuse que nous puissions aller au fond du débat pour, dans quelques dizaines d'heures, parvenir au terme de l'examen de ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du groupe CRC et du RDSE.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles du texte de la commission.

TITRE I^{ER}

FAVORISER L'ACCÈS DE TOUS À UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE

Chapitre I^{er}

AMÉLIORER LES RAPPORTS ENTRE PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES DANS LE PARC PRIVÉ

Article 1^{er}

- ① I. – Le chapitre I^{er} du titre I^{er} de la 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 est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « logement », la fin du troisième alinéa de l'article 1er est ainsi rédigée : « pour un motif discriminatoire tel que défini à l'article 225-1 du code pénal. » ;
- ③ 2° L'article 2 est ainsi rédigé :
- ④ « Art. 2. – Les dispositions du présent titre sont d'ordre public.
- ⑤ « Le présent titre s'applique aux locations de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation, et qui constituent la résidence principale du preneur ainsi qu'aux garages, aires et places de stationnement, jardins et autres locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur. La résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation.
- ⑥ « Toutefois, ce titre ne s'applique pas :
- ⑦ « 1° Aux logements meublés touristiques définis comme des logements meublés offerts en location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, à l'exception du 2° de l'article 3-3 ;
- ⑧ « 2° Aux logements-foyers, à l'exception du premier alinéa de l'article 6 et de l'article 20-1 ;
- ⑨ « 3° Aux logements meublés, régis par le titre I^{er} bis ;
- ⑩ « 4° Aux logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi et aux locations consenties aux travailleurs saisonniers, à l'exception de l'article 3-3, des deux premiers alinéas de l'article 6, de l'article 20-1 et de l'article 24-1. » ;
- ⑪ 3° L'article 3 est ainsi rédigé :
- ⑫ « Art. 3. – Le contrat de location est établi par écrit et respecte un contrat type défini par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation.
- ⑬ « Le contrat de location précise :
- ⑭ « 1° Le nom ou la dénomination du bailleur et son domicile ou son siège social ainsi que, le cas échéant, ceux de son mandataire ;
- ⑮ « 2° Le nom ou la dénomination du locataire ;
- ⑯ « 3° La date de prise d'effet et la durée ;

- 17 « 4° La consistance, la destination ainsi que la surface habitable de la chose louée, telle que définie dans le code de la construction et de l'habitation ;
- 18 « 5° La désignation des locaux et équipements d'usage privatif dont le locataire a la jouissance exclusive et, le cas échéant, l'énumération des parties, équipements et accessoires de l'immeuble qui font l'objet d'un usage commun, ainsi que des équipements d'accès aux technologies de l'information et de la communication ;
- 19 « 6° Le montant du loyer, ses modalités de paiement ainsi que ses règles de révision éventuelle ;
- 20 « 7° Le loyer médian de référence et le loyer médian de référence majoré, correspondant au type de logement et définis par le représentant de l'État dans le département sur les territoires mentionnés à l'article 17 ;
- 21 « 8° Le montant du dernier loyer acquitté par le précédent locataire, dès lors que ce dernier a quitté le logement moins de dix-huit mois avant la signature du bail ;
- 22 « 9° La nature et le montant des travaux effectués dans le logement depuis la fin du dernier contrat de location ou depuis le dernier renouvellement du bail ;
- 23 « 10° Le montant du dépôt de garantie, si celui-ci est prévu.
- 24 « Une notice d'informations relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ainsi qu'aux voies de conciliation et de recours qui leur sont ouvertes pour régler leurs litiges est annexée au contrat de location. Un arrêté du ministre chargé du logement, pris après avis de la Commission nationale de concertation, détermine le contenu de cette notice.
- 25 « Lorsque l'immeuble est soumis au statut de la copropriété, le copropriétaire bailleur est tenu de communiquer au locataire les extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes, et précisant la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges.
- 26 « Le bailleur ne peut pas se prévaloir de la violation du présent article.
- 27 « Chaque partie peut exiger de l'autre partie, à tout moment, l'établissement d'un contrat conforme au présent article. En cas de mutation à titre gratuit ou onéreux du logement, le nouveau bailleur est tenu de notifier au locataire son nom ou sa dénomination et son domicile ou son siège social ainsi que, le cas échéant, ceux de son mandataire.
- 28 « En cas d'absence dans le contrat de location d'une des informations relatives à la surface habitable, aux loyers de référence et au dernier loyer acquitté par le précédent locataire, le locataire peut, dans un délai d'un mois à compter de la prise d'effet du contrat de location, mettre en demeure le bailleur de porter ces informations au bail. À défaut de réponse du bailleur dans le délai d'un mois ou en cas de refus de ce dernier, le locataire peut saisir, dans le délai de trois mois à compter de la mise en demeure, la juridiction compétente afin d'obtenir, le cas échéant, la diminution du loyer. » ;
- 29 4° L'article 3-1 est ainsi rédigé :
- 30 « *Art. 3-1.* – Lorsque la surface habitable de la chose louée est inférieure de plus d'un vingtième à celle exprimée dans le contrat de location, le bailleur supporte, à la demande du locataire, une diminution du loyer proportionnelle à l'écart constaté. À défaut d'accord entre les parties ou à défaut de réponse du bailleur dans un délai de deux mois à compter de la demande en diminution de loyer, le juge peut être saisi, dans le délai de quatre mois à compter de cette même demande, afin de déterminer, le cas échéant, la diminution de loyer à appliquer. La diminution de loyer acceptée par le bailleur ou prononcée par le juge prend effet à la date de signature du bail. Si la demande en diminution du loyer par le locataire intervient plus de six mois à compter de la prise d'effet du bail, la diminution de loyer acceptée par le bailleur ou prononcée par le juge prend effet à la date de la demande. » ;
- 31 5° L'article 3-2 est ainsi rédigé :
- 32 « *Art. 3-2.* – Un état des lieux est établi selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation, dans les mêmes formes et en autant d'exemplaires que de parties lors de la remise et de la restitution des clés. Il est établi contradictoirement et amiablement par les parties ou par un tiers mandaté par elles et joint au contrat de location. Les honoraires du tiers mandaté pour établir l'état des lieux sont partagés entre le bailleur et le preneur. Le montant imputé au locataire ne peut excéder celui imputé au bailleur et est inférieur ou égal à un plafond fixé par décret en Conseil d'État.
- 33 « Si l'état des lieux ne peut être établi dans les conditions prévues au premier alinéa, il est établi par un huissier de justice, sur l'initiative de la partie la plus diligente, à frais partagés par moitié entre le bailleur et le locataire et à un coût fixé par décret en Conseil d'État. Dans ce cas, les parties en sont avisées par l'huissier au moins sept jours à l'avance, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.
- 34 « À défaut d'état des lieux ou de la remise d'un exemplaire de l'état des lieux à l'une des parties, la présomption établie par l'article 1731 du code civil ne peut être invoquée par celle des parties qui a fait obstacle à l'établissement de l'acte ou à sa remise à l'une des parties.
- 35 « Le locataire peut demander au bailleur ou à son représentant de compléter l'état des lieux dans un délai de dix jours à compter de son établissement. Si cette demande est refusée, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation territorialement compétente.
- 36 « Pendant le premier mois de la période de chauffe, le locataire peut demander que l'état des lieux soit complété par l'état des éléments de chauffage.
- 37 « Le propriétaire ou son mandataire complète les états des lieux entrant et sortant par les relevés des index pour chaque énergie, en présence d'une installation de chauffage ou d'eau chaude sanitaire individuelle, ou collective avec un comptage individuel. L'extrait de l'état des lieux correspondant est mis à la disposition de la personne chargée d'établir le diagnostic de performance énergétique prévu à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation qui en fait la demande, sans préjudice de la mise à disposition des factures. » ;

- 38 6° Après l'article 3-2, il est inséré un article 3-3 ainsi rédigé :
- 39 « Art. 3-3. – Un dossier de diagnostic technique, fourni par le bailleur, est annexé au contrat de location lors de sa signature ou de son renouvellement et comprend :
- 40 « 1° Le diagnostic de performance énergétique prévu à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- 41 « 2° Le constat de risque d'exposition au plomb prévu aux articles L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique ;
- 42 « 3° Une copie de l'état mentionné à l'article L. 1334-13 du code de la santé publique ;
- 43 « 4° Un état de l'installation intérieure d'électricité, défini par un décret en Conseil d'État, dont l'objet est d'évaluer les risques pouvant porter atteinte à la sécurité des personnes.
- 44 « Dans les zones mentionnées au I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, le dossier de diagnostic technique est complété à chaque changement de locataire par l'état des risques naturels et technologiques.
- 45 « Le locataire ne peut se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique, qui n'a qu'une valeur informative.
- 46 « Le propriétaire bailleur tient le diagnostic de performance énergétique à la disposition de tout candidat locataire. » ;
- 47 7° L'article 4 est ainsi modifié :
- 48 a) Au *i*, après le mot : « amendes », sont insérés les mots : « ou des pénalités » ;
- 49 b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- 50 « Par dérogation au *i*, une clause prévoyant des pénalités pour retard de paiement de loyer et de charges peut être inscrite au contrat de location. Cette clause est applicable à l'échéance de paiement convenue entre les parties et après un délai d'une semaine suivant une mise en demeure du locataire non suivie d'effet. Le montant cumulé des pénalités ne peut dépasser 5 % du montant total des loyers et charges dues. » ;
- 51 c) (*nouveau*) Au *r*, le mot : « quarante » est remplacé par le mot : « vingt-et-un » ;
- 52 8° L'article 5 est ainsi rédigé :
- 53 « Art. 5. – I. – La rémunération des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement, tel que défini aux articles 2 et 25-2-1, est à la charge exclusive du bailleur, à l'exception des honoraires liés à la réalisation de l'état des lieux et à la rédaction du bail, qui sont partagés entre le bailleur et le preneur. Le montant imputé au locataire ne peut excéder celui imputé au bailleur et est inférieur ou égal à un plafond fixé par décret en Conseil d'État.
- 54 « Aucune autre rémunération ne peut être mise à la charge du preneur, sauf si le mandataire intervient exclusivement au nom et pour le compte de celui-ci. Ces honoraires sont dus à la signature du bail.
- 55 « Les deux premiers alinéas du présent I sont reproduits, à peine de nullité, dans chaque mandat relatif aux opérations de location d'un logement.
- 56 « II. – Les professionnels qui interviennent, à quelque titre que ce soit, lors de la conclusion du contrat de bail d'un logement entre le propriétaire et le locataire, lors de la location ou pour en assurer la gestion locative, communiquent à l'observatoire local des loyers compétent, tel que défini à l'article 16, des informations relatives au logement et au contrat de location.
- 57 « La nature de ces informations et les conditions dans lesquelles elles sont transmises à l'observatoire local des loyers sont définies par décret.
- 58 « Toute personne intéressée peut communiquer à l'observatoire local des loyers les informations mentionnées aux deux premiers alinéas du présent II.
- 59 « En cas de manquement à l'obligation, mentionnée au premier alinéa du présent II, d'une personne exerçant une activité mentionnée à l'article 1^{er} de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, l'observatoire local des loyers peut saisir la commission de contrôle régionale ou interrégionale mentionnée à l'article 13-5 de la même loi. » ;
- 60 9° Au deuxième alinéa de l'article 6, les mots : « d'habitation » sont remplacés par les mots : « de résidence », le mot : « premier » est remplacé par le mot : « deuxième » et la référence : « deuxième alinéa » est remplacée par les références : « 1° à 4° » ;
- 61 10° L'article 7 est ainsi modifié :
- 62 a) Le *a* est complété par une phrase ainsi rédigée :
- 63 « Le paiement partiel du loyer par le locataire réalisé en application des articles L. 542-2 et L. 831-3 du code de la sécurité sociale ne peut être considéré comme un défaut de paiement du locataire ; »
- 64 b) Le *d* est complété par deux phrases ainsi rédigées :
- 65 « Les modalités de prise en compte de la vétusté de la chose louée sont déterminées par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de concertation. Lorsque les organismes bailleurs mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ont conclu avec les représentants de leurs locataires des accords locaux portant sur les modalités de prise en compte de la vétusté et établissant des grilles de vétusté applicables lors de l'état des lieux, le locataire peut demander à ce que les dispositions prévues par lesdits accords soient appliquées ; »
- 66 c) Le *e* est ainsi rédigé :
- 67 « *e*) De permettre l'accès aux lieux loués pour la préparation et l'exécution de travaux d'amélioration des parties communes ou des parties privatives du même immeuble, de travaux nécessaires au maintien en état, à l'entretien normal des locaux loués, ainsi que de travaux d'amélioration de la performance énergétique à réaliser dans ces locaux. Les deux derniers alinéas de l'article 1724 du code civil sont applicables à ces travaux. Toutefois, si les travaux entrepris dans un local d'habitation occupé, ou leurs conditions de réalisation, présentent un caractère abusif ou vexatoire ou si leur exécution a pour effet de rendre l'utilisation du local impossible ou dangereuse, le

juge peut prescrire, sur demande du locataire, l'interdiction ou l'interruption des travaux entrepris. Avant le début des travaux, le locataire est informé par le bailleur de leur nature et des modalités de leur exécution par une notification de travaux qui lui est remise en main propre ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; »

- 68 d) Le *g* est ainsi rédigé :
- 69 « *g*) De s'assurer contre les risques dont il doit répondre en sa qualité de locataire et d'en justifier lors de la remise des clés puis, chaque année, à la demande du bailleur. La justification de cette assurance résulte de la remise au bailleur d'une attestation de l'assureur ou de son représentant.
- 70 « À défaut de la remise de cette attestation d'assurance et après un délai d'un mois à compter d'une mise en demeure non suivie d'effet, le bailleur peut souscrire une assurance pour compte du locataire, récupérable auprès de celui-ci.
- 71 « Cette mise en demeure doit informer le locataire de la volonté du bailleur de souscrire une assurance pour compte du locataire.
- 72 « Cette assurance constitue une assurance pour compte au sens de l'article L.112-1 du code des assurances. Elle est limitée à la couverture de la responsabilité locative mentionnée au premier alinéa du présent *g*. Le montant total de la prime d'assurance annuelle, éventuellement majoré dans la limite d'un montant fixé par décret en Conseil d'État, est récupérable par le bailleur par douzième à chaque paiement du loyer. Il est inscrit sur l'avis d'échéance et porté sur la quittance remise au locataire.
- 73 « Une copie du contrat d'assurance est transmise au locataire lors de la souscription et à chaque renouvellement du contrat.
- 74 « Lorsque le locataire remet au bailleur une attestation d'assurance ou en cas de départ du locataire avant le terme du contrat d'assurance, le bailleur résilie le contrat souscrit pour le compte du locataire dans le délai le plus bref permis par la législation en vigueur. La prime ou la fraction de prime exigible dans ce délai au titre de la garantie souscrite par le bailleur demeure récupérable auprès du locataire. » ;
- 75 11° Après l'article 7, il est inséré un article 7-1 ainsi rédigé :
- 76 « *Art. 7-1.* – Toutes actions dérivant d'un contrat de bail sont prescrites par trois ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer ce droit.
- 77 « Toutefois, l'action en révision du loyer par le bailleur est prescrite un an après la date convenue par les parties dans le contrat de bail pour réviser ledit loyer. » ;
- 78 12° Le premier alinéa de l'article 8 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- 79 « Le locataire transmet au sous-locataire l'autorisation écrite du bailleur et la copie du bail en cours. »
- 80 II. – La même loi est ainsi modifiée :
- 81 1° À la fin du *k* de l'article 4, la référence : « 3 » est remplacée par la référence : « 3-2 » ;

- 82 2° et 3° (*Supprimés*)
- 83 4° Le 1° de l'article 43 est ainsi rédigé :
- 84 « 1° Les 1° et 2° et le dernier alinéa de l'article 3-3 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2015 ; »
- 85 5° et 6° (*Supprimés*)
- 86 III. – (*Non modifié*) Au premier alinéa du II de l'article L.125-5 du code de l'environnement, la référence : « 3-1 » est remplacée par la référence : « 3-3 » ;
- 87 IV (*nouveau*). – Au deuxième alinéa de l'article 1724 du code civil, le mot : « quarante » est remplacé par le mot : « vingt-et-un ».

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, sur l'article.

Mme Mireille Schurch. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, avant d'aborder la discussion des dispositions de ce projet de loi, notamment de son titre Ier, dont l'objectif est de favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable, je voulais tenir quelques propos liminaires.

D'abord, nous nous satisfaisons d'avoir en face de nous une ministre qui ne considère pas que le logement est un bien comme les autres, soumis à marchandisation et spéculation. Un certain nombre de mesures contenues dans ce projet de loi en témoignent. Toutefois, force est de reconnaître que nous partons de loin, tant les dix années de droite ont profondément marqué le paysage. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste. – Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Jacques Mirassou. Cela méritait d'être dit !

M. François Calvet. Allez !...

Mme Mireille Schurch. Trop longtemps, l'investissement dans la pierre a été massivement reporté sur les acteurs privés, qu'il s'agisse de professionnels ou de simples particuliers. C'est ce que nous avons appelé l'« externalisation du financement de la politique du logement ». On nous a vendu, à l'époque, l'idée d'une France des propriétaires.

M. Charles Revet. C'est le souhait d'une majorité de Français !

Mme Mireille Schurch. Le ministre estimait alors que le fait d'être propriétaire constituait la meilleure garantie pour se constituer une retraite.

Le logement est ainsi devenu vecteur de revenus intéressants, voire complémentaires, pour ceux qui, dotés de moyens suffisants, avaient choisi d'investir dans la pierre, choix intéressant au regard d'exonérations fiscales multiples pesant le double des crédits budgétaires octroyés à la politique du logement.

Les conditions sociales et économiques se dégradant, et parallèlement la demande de logement augmentant, les investisseurs ont considéré que la tension du marché était une aubaine permettant de faire exploser les loyers.

Tout cela a conduit à ce que la part des dépenses de logement pèse de manière anormalement élevée dans le budget de nos concitoyens. Se loger est devenu un défi pour un grand nombre d'entre eux.

Aujourd'hui, sécuriser les locataires, c'est à notre avis augmenter les APL et ne pas les geler, comme le prévoit la prochaine loi de finances.

Sécuriser les locataires comme les bailleurs, c'est mener une politique de l'emploi, qui élève les garanties sociales collectives et permette notamment un rehaussement du SMIC et des bas salaires.

Sécuriser, c'est également ne pas porter atteinte au niveau des pensions par la réforme des retraites – nous en reparlons la semaine prochaine.

Sécuriser, ce n'est pas rendre nouvellement imposables des familles lourdement touchées par la crise et qui se battent pour continuer de vivre dignement.

Ce gouvernement doit choisir sa ligne politique : le fait de mener une politique d'austérité va accroître les difficultés de nos concitoyens, notamment leur accès au logement.

En outre, eu égard à la faiblesse des aides à la construction et à la baisse programmée des dotations aux collectivités dans le cadre des lois de finances, comment croire que les élus pourront remplir leurs obligations en termes de construction ?

Il nous semblait important de replacer ainsi ce projet de loi dans son contexte plus global. À défaut d'un changement de ligne politique – celle-ci enferme notre pays dans le déclin –, et malgré les intentions généreuses portées par ce texte, le droit au logement risque de rester un vœu pieux, un objectif malheureusement difficile à atteindre pour un trop grand nombre de nos concitoyens. Ce n'est pas ce que nous souhaitons !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir, sur l'article.

M. Jean-Claude Lenoir. Madame la ministre, pour aborder le débat dans les meilleures conditions, il faut commencer par éviter les malentendus.

Selon vous, les chiffres que j'ai cités ne seraient pas convaincants ; vous avez compris que je parlais de constructions réalisées. En ce sens, évidemment, les constructions demandent un certain temps et les efforts des uns ne portent leurs fruits que deux ou trois ans plus tard. Mais ce n'est pas de cela que j'ai parlé ! En réalité, j'ai cité les chiffres des financements de logements sociaux votés chaque année en loi de finances, ce qui est différent des constructions réalisées.

Pour vous convaincre complètement, je vais me référer à un tableau qui provient du ministère de l'égalité des territoires et du logement – le vôtre, madame la ministre !

Sous le gouvernement de Lionel Jospin et ensuite, les logements dont le financement a été voté s'établissent à 40 000 en 2000, à 57 000 en 2001 et à un peu moins de 57 000 en 2002.

Les financements commencent à augmenter l'année suivante : 60 000 logements en 2003, 70 000 en 2004, 100 000 en 2006, mais 120 000 en 2009 et 131 509 en 2010 – un record historique !

Voilà les chiffres, madame le ministre, non pas ceux des logements construits, mais ceux des financements pour logements sociaux. La démonstration est ainsi faite que, sous le gouvernement Jospin, l'effort a été insuffisant. Au contraire, les gouvernements suivants ont réalisé l'effort nécessaire pour redresser une situation qui nous alarmait. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

Mme Élisabeth Lamure. Nous aurions dû rester au pouvoir !

M. le président. La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann, sur l'article.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Notre collègue Jean-Claude Lenoir n'est pas assez précis dans les chiffres qu'il vient de citer. *(Exclamations sur les travées de l'UMP.)*

Je ne conteste pas leur véracité, mais vous oubliez, mon cher collègue, que l'inscription budgétaire ne correspond pas au nombre de logements financés. Pour connaître le nombre de logements financés, il faut se référer aux dossiers déposés par les organismes.

Or il se trouve que, sous le gouvernement Jospin, la ligne budgétaire votée n'était pas entièrement consommée.

M. Jean-Claude Lenoir. C'était pis encore !

Mme Élisabeth Lamure. Vous aggravez votre cas !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Du point de vue budgétaire, les gouvernements avaient davantage fait porter leurs efforts sur l'aide à la pierre, mais les crédits n'étaient pas utilisés par les organismes à l'époque.

Un plan de relance a été engagé au début de 2001, qui a commencé à produire ses effets en 2001, 2002 et 2003.

Je vous rappelle également, cher collègue, que les foyers d'hébergement n'étaient alors pas comptabilisés dans les logements sociaux, pas plus que les structures de type résidence étudiante, aujourd'hui incluses dans le décompte.

En outre, les PLS n'étaient alors qu'émergents, puisqu'ils n'ont été créés qu'à la fin de l'année 2000. Il ne vous aura pas échappé que l'augmentation des chiffres que vous avez cités, entre 2000 et 2001, procède essentiellement d'une montée en puissance des PLS que notre gouvernement avait institués.

M. Jean-Claude Lenoir. Et que la droite a financés !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Pour clore le débat, la meilleure méthode est de considérer l'évolution du nombre de logements HLM depuis l'époque où nous avons quitté le gouvernement : fin 2001, on en comptait 4 millions ; il y en a aujourd'hui 4,4 millions. Cela signifie que, en dix ans, vous avez construit 400 000 logements HLM de plus, soit une moyenne de 40 000 par an !

Pourquoi un tel chiffre ? Premièrement, il ne suffit pas que des dossiers soient déposés pour que des logements soient construits : un logement HLM peut avoir fait l'objet de trois mesures de financement. Deuxièmement, vous avez massivement vendu des logements du parc HLM. Troisièmement, vous avez procédé à des démolitions par le biais de l'ANRU. C'était une bonne chose,...

M. Jean-François Husson. Ah ! quand même !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. ... mais n'incluez pas, comme vous le faites, les démolitions et les reconstructions dans les statistiques de construction de logements neufs. *(M. Claude Dilain, rapporteur, approuve.)*

En réalité, quels que soient les gouvernements – je plaide coupable, cela vaut aussi pour le gouvernement Jospin –, nous n'en avons pas fait assez en matière de construction de logements, sociaux en particulier. Mais n'essayez pas de faire croire que vous avez contribué à améliorer la situation, alors que vous l'avez détériorée ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)*

M. Jean-Claude Lenoir. Les chiffres disent le contraire !

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 88, présenté par M. Vandierendonck, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 5

1° Première phrase

a) Remplacer les mots :

, et qui

par le mot :

qui

b) Après le mot :

preneur

insérer les mots :

, de son conjoint, d'une personne que le preneur a à sa charge au sens du code de la construction et de l'habitation,

2° Seconde phrase

Supprimer cette phrase.

La parole est à M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Cet amendement tend à supprimer la définition de la résidence principale donnée à la deuxième phrase de l'alinéa 5, en raison de difficultés pratiques de mise en œuvre de cette définition.

En application de la définition proposée, la qualification de « résidence principale » est exclusivement fondée sur la durée d'occupation du local, c'est-à-dire huit mois sur une année. Qu'advient-il, en cas de litige au cours de la première année du bail, si la durée de huit mois n'est pas expirée ? Le juge ne sera alors pas en mesure d'apprécier le caractère principal de la résidence.

Certes, cette durée de huit mois figure déjà dans certains textes. Cependant, il s'agit de dispositions de nature réglementaire. D'autres critères sont également prévus par ces textes, par exemple l'article R. 641-1 du code de la construction et de l'habitation, qui fait référence à une occupation effective et continue du local.

Dès lors, la commission des lois estime que cette définition n'a pas vocation à figurer dans la loi. Elle trouve le critère choisi trop restrictif ; il faut laisser au juge toute latitude pour apprécier le caractère principal de la résidence.

M. le président. L'amendement n° 418 rectifié, présenté par Mme Garriaud-Maylam et MM. Cointat, Frassa, Cantegrit, del Picchia, Ferrand et Duvernois, est ainsi libellé :

Alinéa 5, seconde phrase

Après le mot :

professionnelle,

insérer le mot :

expatriation,

La parole est à M. Christophe-André Frassa.

M. Christophe-André Frassa. Cet amendement vise à ce que le critère d'une occupation du logement pendant au moins huit mois par an ne soit pas opposable aux Français

s'étant expatriés pour une raison professionnelle – détachement à l'étranger à la demande d'un employeur français, mais aussi choix d'une activité professionnelle à l'étranger, y compris sous contrat local – ou pour suivre leur conjoint.

Cet amendement, s'il était adopté, les dispenserait des formalités de changement d'usage, onéreuses et susceptibles d'être bloquées par les copropriétaires, d'autant qu'un Français vivant à l'étranger ne pourra défendre sa cause lors des réunions de copropriété.

Il est important que les expatriés puissent conserver leur habitation en France, non seulement pour l'utiliser lors de leurs retours périodiques, mais surtout en prévision de leur réinstallation définitive. La location de courte durée constitue le seul moyen de répondre à ces besoins de disponibilité sans condamner le bien à rester vacant pendant de longues périodes.

La formulation actuelle, qui met l'accent sur les « obligations professionnelles », entraîne une interprétation restrictive limitant aux seuls salariés contraints par leur entreprise à une mobilité professionnelle à l'étranger le bénéfice de voir leur habitation en France assimilée à une résidence principale.

Une assimilation de l'habitation en France des expatriés à leur résidence principale a déjà été prévue à l'article 150 U du code général des impôts. Il serait donc juste que les salariés employés sous contrat local à l'étranger, les entrepreneurs ayant créé une activité hors de France ou encore les conjoints d'expatriés puissent également en bénéficier.

M. le président. L'amendement n° 419 rectifié, présenté par M. le Garriaud-Maylam et MM. Cointat, Frassa, Cantegrit, del Picchia, Ferrand et Duvernois, est ainsi libellé :

Alinéa 5, seconde phrase

Remplacer le mot :

obligation

par le mot :

raison

La parole est à M. Christophe-André Frassa.

M. Christophe-André Frassa. Il s'agit d'un amendement de repli par rapport au précédent. Il vise à assouplir le caractère trop restrictif de la formulation, lié à l'emploi du mot « obligation ». Un Français qui choisit de partir à l'étranger faute de perspectives professionnelles en France le fait pour « raison » professionnelle, et non par « obligation », imposée par un employeur. Il ne serait pas juste que seuls les salariés détachés par leur entreprise bénéficient de l'assimilation de leur habitation en France à une résidence principale, et donc de l'exonération de changement d'usage en cas de location de courte durée.

M. le président. L'amendement n° 560 rectifié, présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Collombat, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 5

Compléter cet alinéa par les mots :

, ou pour mobilité professionnelle dont les travailleurs ayant un contrat de travail saisonnier au sens du code du travail

II. - Alinéa 10

Supprimer les mots :

et aux locations consenties aux travailleurs saisonniers

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement, déjà présenté à l'Assemblée nationale par le député Joël Giraud, président de la commission permanente du Conseil national de la montagne, vise à prendre en compte les besoins des saisonniers.

Selon l'alinéa 10 de l'article 1^{er} du présent projet de loi, les dispositions de la loi de 1989 ne s'appliquent pas aux logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi et aux locations consenties aux travailleurs saisonniers, à l'exception des dispositions concernant le dossier de diagnostic technique et la décence du logement.

J'entends que les besoins des saisonniers sont différents de ceux des locataires classiques, dans la mesure où ils louent des logements meublés pour de courtes périodes, variant en fonction de la durée de leur contrat de travail et des saisons.

À cet égard, on pourrait considérer que l'extension du champ de l'ensemble du dispositif de la loi de 1989 ne serait pas opportune, mais est-ce à dire que les dispositions visant le niveau des loyers, le dépôt de garantie ou la garantie universelle des loyers, le bénéfice des aides personnelles, les charges locatives ne sont pas applicables aux locations consenties aux travailleurs saisonniers ?

L'objet de cet amendement est d'abord de vous interpellé, madame la ministre. Depuis des décennies, cette question du logement des travailleurs venant faire la saison dans les hôtels, les restaurants, les remontées mécaniques est un véritable casse-tête dans les villes touristiques ou les stations du littoral ou de montagne.

Les règles, en matière de bail, ne sont pas adaptées à cette catégorie. Les locations sont, en saison, à leur prix le plus haut. De toute façon, la précarité ou l'image de mauvais payeurs de ces travailleurs font fuir les bailleurs. Bien souvent, ces saisonniers en sont réduits à recourir à un « système D » sur lequel tout le monde ferme les yeux depuis des décennies.

Par ailleurs, l'alinéa 5 précise que la résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf « obligation professionnelle ». Ces derniers termes couvrent-ils la mobilité professionnelle des travailleurs saisonniers, liée à la nécessité d'exercer leur emploi dans des lieux géographiques différents selon les saisons, les besoins du marché, les offres d'emploi ou leurs compétences ?

Si ce n'était le cas, les accords interprofessionnels pour le logement des saisonniers signés en Savoie, dans les Hautes-Alpes ou dans les Alpes-de-Haute-Provence n'auraient plus lieu d'être, car ils mobilisent des fonds d'Action logement alors que l'encadrement de ces emplois les réserve au financement des résidences principales.

Enfin, lorsque les travailleurs saisonniers disposent d'un logement ou d'un pied-à-terre fixe, ils doivent pouvoir le louer, pour de courtes durées, pendant leur absence, sans avoir à demander une autorisation préalable ou un changement d'usage.

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

M. Claude Dilain, rapporteur de la commission des affaires économiques. En ce qui concerne l'amendement n° 88 de la commission des lois, la commission des affaires économiques considère que la durée de huit mois prévue par le projet de loi constitue une avancée. Comme l'a dit M. Vandierendonck, elle figure déjà dans des textes réglementaires. Ce n'est donc pas quelque chose de nouveau.

S'agissant de la difficulté soulevée, en cas de litige survenant au cours de la première année du bail, le juge pourra très bien arbitrer selon d'autres critères. La commission demande donc le retrait de cet amendement.

Monsieur Frassa, vous demandez que les expatriés pour raison professionnelle soient à la fois exonérés de la condition des huit mois de résidence par an et de la demande de changement d'usage.

S'agissant des expatriations professionnelles, votre demande est à l'évidence satisfaite par le texte.

M. Christophe-André Frassa. Non.

M. Claude Dilain, rapporteur. Il en est de même pour la dérogation à l'autorisation de changement d'usage demandée. Si l'expatriation n'est pas due à des raisons professionnelles, il n'y a rien de choquant à ce qu'une autorisation de changement d'usage soit nécessaire.

Par ailleurs, je le dis une fois pour toutes afin que les choses soient bien claires, l'autorisation de changement d'usage ne s'applique que pour Paris, la petite couronne et les villes de plus de 200 000 habitants, où se pose un problème majeur.

En ce qui concerne l'amendement n° 419 rectifié, je ne partage pas votre point de vue. Le terme d'« obligation » est clair et précis, alors que celui de « raison » peut être sujet à des interprétations. Il sera très difficile de faire la preuve qu'une personne s'est expatriée pour chercher un travail, par exemple. La notion d'obligation professionnelle me paraît beaucoup plus claire.

Quant à l'amendement de M. Mézard, j'ai bien compris qu'il s'agissait d'un amendement d'appel. La commission partage son souci de protéger les travailleurs saisonniers, qui sont en effet des acteurs importants de la vie économique.

S'agissant des meublés, nous estimons que votre demande est satisfaite, non pas par l'article 1^{er}, mais par l'article 4, qui inclut les meublés dans le champ de la loi de 1989. En outre, le préavis d'un mois s'appliquera là aussi.

Par conséquent, je demande le retrait de ces quatre amendements. À défaut, la commission émettra un avis défavorable.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Je partage les arguments développés par M. le rapporteur.

J'indique à M. Vandierendonck que la notion de résidence principale est juridiquement assez robuste. Nous ne constatons pas de contentieux ou de difficultés qui justifieraient de la faire évoluer.

De même, les motifs qui permettent le changement d'usage ou les critères de l'expatriation pour obligation professionnelle sont aujourd'hui bien encadrés. Il n'y a pas de difficulté sur ces points.

En ce qui concerne l'amendement relatif aux saisonniers, il est satisfait puisqu'il est possible de lever l'obligation minimale de résidence dans un tel cas.

Comme vous l'avez souligné, monsieur Mézard, le problème est surtout celui de l'accès des saisonniers au logement.

M. le rapporteur l'a relevé, les logements meublés relèveront de la loi de 1989 et entreront dans le champ de son dispositif, y compris pour la garantie universelle des loyers.

En revanche, il nous faut trouver des solutions pour ouvrir aux saisonniers l'accès à un parc de logements mobilisables dans les périodes de forte activité, notamment touristique. Nous y travaillons, sachant que ce problème très compliqué pèse aujourd'hui fortement sur les élus locaux et les professionnels. Pour l'heure, trop de travailleurs saisonniers sont logés dans des conditions qui ne sont pas acceptables.

Pour l'ensemble de ces raisons, je sollicite moi aussi le retrait de ces quatre amendements. Je reste à la disposition des parlementaires représentant les Français de l'étranger pour échanger avec eux s'ils souhaitent évoquer des éléments particuliers ou ont connaissance de cas spécifiques. De même, nous continuerons à travailler sur la question des saisonniers. Toutefois, en l'état actuel des choses, il ne nous semble pas pertinent de modifier la rédaction du texte.

M. le président. Monsieur Vandierendonck, l'amendement n° 88 est-il maintenu ?

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis de la commission des lois. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 88.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Christophe-André Frassa, pour explication de vote sur l'amendement n° 418 rectifié.

M. Christophe-André Frassa. Madame la ministre, monsieur le rapporteur, j'ai entendu vos arguments, mais en retenant l'expression « obligation professionnelle », vous fermez la porte à tous ceux qui partent à l'étranger pour y créer leur entreprise ou y travailler sous contrat local. Ainsi, vous ne visez que les salariés expatriés par leur entreprise. C'est pourquoi je maintiens mes deux amendements.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 418 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 419 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 560 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 32 rectifié *bis*, présenté par MM. Guerriau, Tandonnet, Marseille et Amoudry, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Supprimer les mots :

et respecte un contrat type défini par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement tend à modifier les dispositions relatives à la rédaction du contrat de location.

Il est prévu que celui-ci « respecte un contrat type défini par décret en Conseil d'État ». Or il ne nous semble pas nécessaire de remettre en cause le principe de liberté contractuelle du droit français, d'autant que l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989 définit précisément les très nombreuses mentions devant impérativement figurer dans le bail.

Une certaine souplesse doit en effet être permise dans la rédaction du contrat de location pour pouvoir l'adapter aux différentes situations, que la loi ne saurait toutes envisager, tout en respectant évidemment les dispositions impératives de cette dernière.

Par ailleurs, le locataire est suffisamment protégé par deux mesures fondamentales de la loi du 6 juillet 1989 : l'article 2, selon lequel les dispositions de la loi sont d'ordre public, de sorte que l'on ne peut y déroger ; l'article 4, qui établit une liste de clauses réputées non écrites.

La diversité actuellement constatée dans la rédaction des baux ne pose pas de problème puisque la Commission des clauses abusives exerce un contrôle sur le contenu des contrats et publie régulièrement des recommandations. De même, il faut noter que la Commission nationale de concertation peut parfaitement se saisir du sujet et examiner tous les baux en circulation pour donner un *satisfecit* ou demander des modifications, comme l'a fait dans le passé son ancêtre, la Commission nationale des rapports locatifs.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. L'avis est défavorable. Cet amendement tend à supprimer la référence au contrat type, qui protégera à la fois le locataire et le bailleur.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. La mise en place d'un contrat type, qui n'a pas vocation à ne comporter que les seules dispositions de l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989, ne constitue évidemment pas une atteinte à la liberté contractuelle. Il s'agit d'encadrer celle-ci de façon à protéger l'ensemble des parties, notamment la plus faible. Je souligne que tant les associations de locataires qu'un certain nombre de représentants du monde professionnel estiment que la mise en place d'un contrat type sera de nature à simplifier la vie des uns et des autres. L'avis est défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 358 rectifié, présenté par M. Calvet, Mme Lamure, M. Lenoir et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 14

Après le mot :

social

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

ou, lorsque le bailleur a un mandataire, le nom du bailleur et le nom ou la dénomination ainsi que le domicile ou le siège social de son mandataire ;

La parole est à M. François Calvet.

M. François Calvet. Dans sa rédaction actuelle, l'alinéa 14 de l'article 1^{er} du projet de loi tend à rendre obligatoire la mention, dans le bail, du nom ou de la dénomination du

baillleur et de l'adresse de son domicile ou de son siège social, y compris lorsque ledit baillleur a choisi de confier la gestion de son bien à un mandataire. Or, dans la plupart des cas, un baillleur qui confie la gestion de ses biens à un tiers mandataire souhaite que son locataire ne connaisse pas son adresse personnelle ou que les demandes de celui-ci soient exclusivement adressées au mandataire.

Cet amendement a donc pour objet de préciser que, dans l'hypothèse où le bail indique le nom ou la dénomination sociale du mandataire, ainsi que son adresse ou celle de son siège social, les coordonnées du baillleur ne seront pas mentionnées.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. Je comprends bien le souci de M. Calvet d'éviter certains désagréments aux bailleurs, mais il est un peu choquant d'envisager qu'un locataire puisse ne pas même connaître le nom de son baillleur. En outre, il est même tout à fait important qu'il dispose de cet élément, ainsi que de l'adresse du propriétaire. Par exemple, s'il veut lui envoyer une lettre recommandée afin d'engager une procédure, il ne peut pas passer par le mandataire. L'avis est donc défavorable.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Je fais miennes les observations de M. le rapporteur. Si l'on raisonne par l'absurde, aucune procédure ne pourrait être engagée contre le propriétaire dès lors que le locataire ne connaîtrait pas ses nom et adresse. Le gestionnaire du bien ne peut absolument pas assumer des responsabilités qui incombent au propriétaire. L'avis du Gouvernement est donc également défavorable.

M. le président. La parole est à M. François Calvet, pour explication de vote.

M. François Calvet. Il faut prendre en compte la réalité des situations. Si des propriétaires rémunèrent un mandataire pour qu'il gère leurs biens, ce n'est pas pour être appelés tous les matins par leurs locataires pour des problèmes de fuite d'eau ou autres... Or c'est ce qu'il se passera si l'on ne modifie pas la rédaction du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain, rapporteur.

M. Claude Dilain, rapporteur. Je voudrais préciser à l'intention de M. Calvet qu'il ne s'agit pas d'une disposition nouvelle : elle figure dans la rédaction actuelle de l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 358 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 360 rectifié, présenté par M. Calvet, Mme Lamure, M. Lenoir et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 15

Supprimer les mots :

ou la dénomination

La parole est à M. François Calvet.

M. François Calvet. Viser, à l'alinéa 15 de l'article 1^{er} du projet de loi, la « dénomination du locataire » n'est pas opportun, dans la mesure où le texte ne s'appliquera qu'aux locataires personnes physiques.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. L'avis est défavorable. Cette mention est absolument nécessaire, puisqu'une personne morale peut signer un bail.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Même avis. Cette formulation est effectivement nécessaire pour prendre en compte le cas où le locataire est une personne morale.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 360 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 159, présenté par Mme Schurch, M. Le Cam et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 20

Supprimer les mots :

et le loyer médian de référence majoré

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. L'article 1^{er} du projet de loi, tendant à modifier l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989, vise notamment à préciser les éléments devant obligatoirement figurer dans le contrat de location. Ceux-ci comprennent en particulier le loyer médian de référence et le loyer médian de référence majoré. De ces deux informations, nous estimons que seule la première doit apparaître, à titre indicatif, dans le contrat de bail. Indiquer le loyer médian de référence majoré pourrait en effet apparaître comme une invitation au baillleur à augmenter le loyer, sans avoir à fournir aucune justification.

Du reste, si l'on fait mention du loyer médian de référence majoré, pourquoi ne pas préciser aussi le montant du loyer minoré ? En outre, cette référence ne nous semble pas être à sa place à l'article 1^{er}, dans la mesure où l'encadrement des loyers est prévu à l'article 3 du projet de loi. Enfin, si l'on souhaite informer le locataire, pourquoi ne pas faire mention de cette majoration possible dans la notice qui lui sera remise en annexe du bail ?

Il nous semble donc nécessaire de ne faire figurer que le loyer médian de référence dans le contrat de location. Tel est le sens de notre amendement.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. L'avis est défavorable. Indiquer ces éléments dans le contrat de bail permettra au locataire de situer le montant de son loyer et, le cas échéant, d'engager un recours.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Si nous prévoyons la mention du loyer médian de référence majoré dans le contrat de bail, c'est en effet afin d'assurer la pleine information du locataire sur le montant maximal du loyer pouvant lui être demandé. L'adoption de cet amendement le priverait d'une partie de cette information propre à le protéger. Je vous invite donc à le retirer, madame la sénatrice. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Madame Schurch, l'amendement n° 159 est-il maintenu ?

Mme Mireille Schurch. Mme la ministre m'a convaincue, monsieur le président : je le retire.

M. le président. L'amendement n° 159 est retiré.

L'amendement n° 78 rectifié *bis*, présenté par MM. Guerriau, Marseille et Amoudry, est ainsi libellé :

Alinéa 30, première phrase

Remplacer les mots :

d'un vingtième

par les mots :

de deux dixièmes

Cet amendement n'est pas soutenu.

Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 329 rectifié *bis* est présenté par Mme Procaccia, M. Milon, Mme Debré, M. César, Mme Boog, M. Dulait, Mme Bruguière, M. Cardoux, Mme Deroche et MM. Cambon et J. Gautier.

L'amendement n° 738 rectifié *ter* est présenté par M. Husson, Mme Cayeux, MM. P. Leroy et Cointat, Mmes Masson-Maret et Sittler et MM. Lefèvre, Cléach, Grignon, Savary et Chauveau.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 30

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

La demande doit, à peine d'irrecevabilité, être formée dans les six mois de la prise d'effet du contrat de location.

La parole est à M. Gérard César, pour présenter l'amendement n° 329 rectifié *bis*.

M. Gérard César. À l'instar du dispositif de la loi du 18 décembre 1996 améliorant la protection des acquéreurs de lots de copropriété, dite « loi Carrez », qui instaure, en matière de vente de lots de copropriété, une réduction du prix à proportion de l'écart constaté par rapport à la superficie annoncée, le projet de loi prévoit que le loyer puisse être réduit en fonction de la surface habitable réelle.

Mais l'article nouveau qu'il est proposé d'introduire dans le dispositif de la loi du 6 juillet 1989 ne fixe pas de délai bref pour l'ouverture de la contestation en justice, par le locataire, de la surface habitable du logement loué. Est simplement prévu un effet rétroactif, pour la réduction de loyer, si la demande est introduite dans les six mois à compter de la prise d'effet du bail. La demande en diminution de loyer est donc, en l'état actuel du texte, recevable dans le délai de trois ans instauré par l'article 7-1 nouveau introduit par l'article 1^{er} du projet de loi, courant « à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer ce droit ». Cela peut porter le délai de contestation bien au-delà des trois premières années de location, créant ainsi une insécurité juridique inadmissible sur le montant du loyer.

Nous souhaitons donc prévoir que la demande en réduction du loyer doive être formulée dans un délai de six mois à compter de la prise d'effet du bail, à l'instar de ce que dispose la loi du 18 décembre 1996.

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson, pour présenter l'amendement n° 738 rectifié *ter*.

M. Jean-François Husson. Cet amendement est défendu, monsieur le président.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. Sur la forme, la rédaction de ces amendements pose problème dans la mesure où les dispositions relatives aux effets d'une demande en réduction de loyer qui interviendrait au-delà de six mois à compter de la prise d'effet du bail ne sont pas supprimées. Il y a donc contradiction.

Sur le fond, il ne me semble pas choquant qu'une telle action puisse être engagée tout au long de la durée du contrat de bail. Ce sera, pour le bailleur, une incitation à prêter attention à la surface qu'il fait figurer sur le contrat de location.

M. Jean-François Husson. Et pour le locataire aussi !

M. Claude Dilain, rapporteur. La commission émet un avis défavorable.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Il est proposé de déclarer irrecevables les demandes en réduction de loyer formées plus de six mois après la prise d'effet du contrat de location, alors même que le texte prévoit que la diminution de loyer n'aura pas d'effet rétroactif si la demande est présentée au-delà de cette échéance. Dès lors que la surface habitable indiquée dans le bail est erronée, je ne vois pas pourquoi il ne serait plus possible au locataire d'agir passé un certain délai : la révision du loyer est de droit, mais non la rétroactivité.

L'avis du Gouvernement est donc défavorable, tant sur le fond que sur la forme.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 329 rectifié *bis* et 738 rectifié *ter*.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. L'amendement n° 60 rectifié *bis*, présenté par MM. Guerriau, Tandonnet, Marseille et Amoudry, est ainsi libellé :

Alinéa 32, première phrase

Supprimer les mots :

selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation,

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Faire référence à un état des lieux type pour les millions de logements proposés à la location me paraît désuet. Il me semble, madame la ministre, qu'avant même que vous ayez rédigé votre décret, bailleurs et locataires dresseront l'état des lieux au moyen de leur téléphone portable !

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

M. Claude Dilain, rapporteur. L'avis est défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment à propos du contrat de bail type. J'ajoute que le recours à un décret n'est pas synonyme d'absence de souplesse.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Même avis, pour les raisons qui ont été invoquées au sujet du contrat de bail type. Il s'agit de mettre en place un outil de simplification et de clarification, afin d'améliorer les relations entre propriétaires et locataires.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 60 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 151, présenté par M. Beaumont, Mme Mélot, MM. P. André, G. Bailly, Bécot et Bizet, Mmes Bouchart et Bruguière, M. Cardoux, Mme Cayeux, MM. Cléach, Cointat, Couderc et Delattre, Mme Deroche, MM. Doligé, Doublet, Ferrand, B. Fournier et Grosdidier, Mme Giudicelli, MM. Houel, Laufoaulu, D. Laurent, Lefèvre, Leleux, Lenoir, Martin, Milon, Paul et Pierre, Mme Procaccia, MM. Retailleau et Revet, Mme Sittler et MM. Trillard et Vial, est ainsi libellé :

Alinéa 32, deuxième phrase

Compléter cette phrase par les mots :

en leur laissant expressément la possibilité de recourir à un huissier de justice, qui réalisera l'état des lieux par constat si elles le souhaitent

La parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. En France, les huissiers de justice établissent 9 millions d'actes par an, dont 500 000 états des lieux. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi prévoit l'intervention de l'huissier de justice dans l'hypothèse d'un conflit entre les parties au bail ; en revanche, cette intervention n'est pas expressément visée dans le cas des états des lieux dits « amiables ».

Cet amendement, déposé par notre collègue René Beaumont, vise à remédier à cette lacune afin de permettre à l'huissier de justice d'intervenir dans tous les cas.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. Cet amendement est pleinement satisfait par une disposition que la commission a introduite dans le texte. En effet, l'alinéa 32 de l'article 1^{er} prévoit que l'état des lieux est établi par les parties ou par un tiers mandaté par elles. Ce tiers pourra bien entendu être un huissier de justice. La commission émet donc un avis défavorable.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Pour la raison énoncée par M. le rapporteur, le Gouvernement demande le retrait de cet amendement ; à défaut, il émettra un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Doligé, l'amendement n° 151 est-il maintenu ?

M. Éric Doligé. Dès lors que M. le rapporteur et Mme la ministre ont confirmé que les huissiers de justice pourront dresser des états des lieux amiables, je retire cet amendement. Le cas échéant, nous pourrions renvoyer la profession aux propos tenus en séance publique par la commission et le Gouvernement.

M. le président. L'amendement n° 151 est retiré.

L'amendement n° 361 rectifié, présenté par M. Calvet, Mme Lamure, M. Lenoir et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 35

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. La disposition que nous proposons de supprimer prévoit que le locataire, après avoir intégré le logement, disposera d'un délai de dix jours pour demander que l'état des lieux d'entrée soit complété.

Une fois que le locataire s'est vu remettre les clés et qu'il est entré dans les lieux, il devient le gardien du logement et celui-ci est sous sa responsabilité. Accorder au locataire un délai de dix jours pour compléter l'état des lieux poserait des problèmes en matière d'établissement de la preuve, engendrerait des contentieux et déséquilibrerait les rapports entre propriétaires et locataires.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. La commission émet un avis défavorable.

D'une part, le bailleur ne sera pas obligé d'accéder à cette demande.

D'autre part, la charge de la preuve pèsera sur le locataire : s'il n'est pas en mesure de prouver que l'état des lieux initial était lacunaire, la commission départementale de conciliation ou le juge prendra le parti du propriétaire.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Pour les raisons très clairement énoncées par M. le rapporteur, le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 361 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 367 rectifié, présenté par M. Calvet, Mme Lamure, M. Lenoir et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 39

Après le mot :

renouvellement

insérer les mots :

ou simplement tenu à la disposition du locataire lorsque le contrat porte sur un meublé touristique au sens de l'article 2

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. L'annexion du dossier de diagnostics techniques ne semble pas indispensable dans le cadre des locations de meublés touristiques. En effet, ces contrats étant conclus pour une durée limitée, les locataires ne sont pas exposés à des risques importants.

Par ailleurs, de tels contrats sont souvent conclus avec une clientèle étrangère, à qui nous ne devons pas donner à penser que le logement loué présente des risques. En cette période, il semble que nous devrions éviter de mettre en difficulté une activité importante dans nos régions touristiques. Les touristes sont souvent déjà suffisamment déconcertés par notre formalisme administratif...

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

M. Claude Dilain, rapporteur. La commission émet un avis défavorable.

Pour les meublés touristiques, seul le constat de risque d'exposition au plomb doit être annexé au contrat de location. Une exposition au plomb de courte durée mais répétée peut amener à contracter le saturnisme. Il est parfaitement normal que les touristes soient informés, le cas échéant, de la présence de plomb dans le logement qu'ils ont loué.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Il ne me paraît pas utile de supprimer cette disposition, qui est entrée dans les usages. Le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 367 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 561 rectifié, présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, Chevènement, Collin, Collombat, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéas 42 et 43

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. L'Assemblée nationale a adopté un amendement aux termes duquel le dossier de diagnostics techniques annexé au contrat de bail doit être complété par une copie de l'état mentionnant la présence ou l'absence d'amiante et un état de l'installation intérieure d'électricité.

On ne peut évidemment que partager les préoccupations des auteurs de cet amendement concernant la sécurité et la santé des locataires. Néanmoins, nous avons le sentiment – et c'était sans doute aussi le sentiment initial du Gouvernement – que l'on fait de la surenchère en imposant des standards à tous les bailleurs, en réponse à des situations qui, certes, ont été à l'origine de dérives ou d'accidents dramatiques, mais qui ne sont pas, fort heureusement, la généralité.

La création d'un contrat de location type ou d'un modèle type d'état des lieux, ainsi que la multiplication des diagnostics, relèvent de ces standards. Nous n'y sommes pas hostiles par principe ; ils peuvent être plutôt sécurisants, à la fois pour les locataires et pour les bailleurs. Toutefois, il faut prendre garde à ne pas dérouter et décourager les petits propriétaires, qui souvent n'ont qu'un bien en location et entretiennent de bonnes relations avec leurs locataires. Du jour au lendemain, ils seront confrontés à une usine à gaz et à des coûts supplémentaires, alors qu'ils perçoivent parfois de tout petits loyers. *(Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.)*

Est-il vraiment nécessaire de rendre obligatoire la production d'un état mentionnant la présence ou l'absence d'amiante et d'un état de l'installation intérieure d'électricité, avec le coût que cela représente ?

M. Antoine Lefèvre. Il a raison !

M. Jacques Mézard. J'ajoute que la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi MOLLE », a renforcé les droits des locataires en prévoyant la possibilité, pour ces derniers, de saisir le service communal d'hygiène et de santé ou l'agence régionale de santé lorsqu'ils considèrent que l'installation électrique de leur logement est en mauvais état. Si nécessaire, la collectivité peut alors engager des travaux d'office, aux frais du propriétaire.

Par ailleurs, les obligations du bailleur en matière de décence du logement, au regard des risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, sont claires. Le projet de loi vient renforcer toutes ces dispositions.

Nous considérons que, en complexifiant les démarches des propriétaires, en particulier de ceux qui n'ont qu'un ou deux biens à louer, on va finalement rendre laborieuse et difficile la gestion directe locative et indispensable le recours aux professionnels de l'immobilier. Je n'ai pas le sentiment que c'était là l'objectif initial du Gouvernement...

C'est pourquoi, par cet amendement, nous proposons que l'on s'en tienne à l'existant, à savoir la production du diagnostic de performance énergétique, du constat de risque d'exposition au plomb et, dans certaines zones, de l'état des risques naturels et technologiques. C'est déjà pas mal !

M. Antoine Lefèvre. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 323, présenté par M. Courteau, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 42

Supprimer cet alinéa.

II. – Après l'alinéa 59

Insérer onze alinéas ainsi rédigés :

...° L'article 6 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est complété par les mots :

« et dont l'installation électrique répond à des exigences de sécurité définies par le décret prévu à l'alinéa suivant » ;

b) Il est ajouté un e ainsi rédigé :

« e) de justifier, pour tout logement dont l'installation électrique a été réalisée depuis plus de 15 ans, par la production d'une attestation, au moment de l'entrée dans les lieux d'un nouveau locataire, que cette installation électrique répond aux exigences de sécurité visées au premier alinéa.

« Les caractéristiques de l'attestation, dont sa durée de validité, ainsi que les modalités d'application des paragraphes suivants sont définies par un décret en Conseil d'État.

« En cas d'absence de production, par le bailleur, de l'attestation prévue au e), le locataire est habilité à faire réaliser, aux frais du bailleur, un diagnostic de l'installation électrique du logement mis en location, le coût de ce diagnostic étant imputable sur le montant du loyer.

« Dans les cas où le diagnostic ferait apparaître un manquement aux exigences de sécurité mentionnées au premier alinéa, le locataire est habilité à faire réaliser un devis des travaux nécessaires à la mise en sécurité du logement qu'il communique par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à son bailleur.

« Le bailleur peut opposer au locataire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dans un délai de deux mois suivant la réception du devis susvisé, son propre devis à charge pour lui de faire

réaliser les travaux nécessaires, sauf cas de force majeure, dans un délai de deux mois à compter de la réception de ce devis par le locataire.

« En cas d'absence de réponse du bailleur dans un délai de deux mois suivant la réception du devis du locataire ou de refus définitif du bailleur de procéder aux travaux nécessaires, le locataire est habilité à faire réaliser, aux frais du bailleur, les travaux dans les conditions prévues par le devis soumis au bailleur, le coût de ces derniers étant imputable sur le montant du loyer.

« Les litiges qui verraient le jour dans le cadre de l'application du présent point peuvent être portés devant la Commission départementale de conciliation prévue à l'article 20. »

La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Selon le Conseil national de la consommation, le CNC, on dénombre chaque année 80 000 incendies domestiques liés à des installations électriques. Par ailleurs, 7 millions de logements présentent des risques et 2,3 millions comportent des installations électriques qualifiées de très dangereuses.

Le CNC a fait des propositions pour remédier à cette situation ; l'une d'entre elles au moins a été suivie d'effet. Ainsi, les propriétaires ont l'obligation de faire réaliser un diagnostic électrique portant sur six points de sécurité préalablement à la vente du logement si l'installation électrique a plus de quinze ans.

En revanche, aucune obligation de produire un diagnostic n'existe pour les logements destinés à la location, alors même que la loi du 6 juillet 1989 impose au bailleur de mettre à disposition du locataire un logement décent, qui ne soit pas susceptible de porter atteinte à la sécurité de ce dernier.

Cet état de choses a pour conséquence de placer les locataires dans une situation de moindre sécurité par rapport aux propriétaires. Par cet amendement, je souhaite préciser la notion de logement décent. Je propose que, pour tout logement dont l'installation électrique a été réalisée il y a plus de quinze ans, le bailleur soit tenu de produire une attestation de conformité de cette installation aux six points de sécurité que j'évoquais à l'instant.

En outre, je propose d'imposer au bailleur de mettre à disposition du locataire un logement dont l'installation électrique ne présente aucun danger.

M. le président. L'amendement n° 324, présenté par M. Courteau, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 43

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« 4° Un état de l'installation intérieure d'électricité, dont l'objet est de contrôler que cette installation répond aux caractéristiques du logement décent relatives à la mise en sécurité électrique.

« Les conditions d'application du présent 4°, notamment les caractéristiques du logement décent relatives à la mise en sécurité de l'installation intérieure d'électricité, seront fixées par décret en Conseil d'État. »

II. – Après l'alinéa 45

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le locataire peut se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans le document prévu au 4°.

La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Il s'agit en quelque sorte d'un amendement de repli, visant à renforcer l'obligation de sécurité électrique, toujours dans le cadre d'un bail, en complément des dispositions votées à l'Assemblée nationale.

Je précise que la réalisation de cet état de l'installation intérieure d'électricité a pour objet de contrôler que celle-ci répond aux critères de décence du logement sur le plan de la sécurité électrique. Le document de diagnostic électrique opposable au bailleur et annexé au contrat de bail permettra de contrôler le respect de l'obligation de mise en sécurité du logement, qui reposera sur le respect des six exigences minimales préconisées par le CNC dans son avis du 27 septembre 2005.

Dans l'hypothèse où ce document ferait état d'un manquement à ces exigences minimales, cela contribuerait à faire reconnaître l'indécence du logement par la commission départementale de conciliation ou par le juge, qui pourront être saisis en application des articles 20 et 24-1 de la loi du 6 juillet 1989.

En permettant de réduire les risques d'incendie et d'électrisation, notre proposition répond à la nécessité de renforcer la sécurité physique des locataires et à celle d'améliorer la sécurité juridique des bailleurs.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. S'agissant de l'amendement de M. Mézard, la commission pense qu'il n'est pas choquant, bien au contraire, que le locataire soit informé, le cas échéant, de la présence d'amiante dans son logement et de l'état de l'installation électrique. Cela est d'ailleurs nécessaire pour qu'il puisse saisir la commission départementale de conciliation ou le juge.

En outre, le document visé à l'alinéa 42 de l'article 1^{er} pourra être une simple copie d'un diagnostic établi lors de l'achat du logement. Il ne s'agit donc pas forcément d'un diagnostic supplémentaire.

M. Courteau, quant à lui, propose d'imposer à tout bailleur de produire une attestation de conformité de l'installation électrique à six points de sécurité. Il s'agirait là d'une obligation très lourde, à la charge du bailleur.

La philosophie de son amendement de repli, également très contraignant, est différente puisqu'il vise à rendre opposable au bailleur l'état de l'installation électrique, alors que, normalement, les diagnostics sont simplement à caractère informatif.

Par conséquent, la commission demande le retrait de ces trois amendements ; à défaut, elle émettra un avis défavorable.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Ces trois amendements ont pour objet de revenir sur des dispositions introduites dans le projet de loi par l'Assemblée nationale.

M. Mézard souhaite supprimer l'obligation d'annexer au contrat de location une copie de l'état mentionnant la présence ou l'absence d'amiante et un état de l'installation intérieure d'électricité. Quant à M. Courteau, il entend au contraire renforcer les obligations du bailleur.

Les chiffres que vous avez rappelés, monsieur Courteau, interpellent le Gouvernement : on recense 250 000 incendies par an, dont une grande partie sont dus à des installations électriques défectueuses, et l'on déplore entre 600 et 800 décès. Ils sont deux fois plus élevés que ceux que l'on constate dans d'autres pays européens. À cet égard, l'installation de détecteurs de fumée dans les logements a permis de diviser par deux le nombre des victimes d'incendie dans l'ensemble des pays qui l'ont rendue obligatoire.

Monsieur Mézard, comme l'a indiqué M. le rapporteur, le bailleur pourra produire des diagnostics déjà existants. Par ailleurs, on a pu constater que l'établissement d'un diagnostic de l'installation intérieure électrique a souvent conduit naturellement les acquéreurs à réaliser des travaux de mise en conformité.

M. Courteau, pour sa part, souhaite aller beaucoup plus loin. Sa proposition est de nature à imposer aux bailleurs des frais supplémentaires importants.

En conclusion, je sollicite le retrait de ces amendements ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. le président. La parole est à M. Pierre Jarlier, pour explication de vote sur l'amendement n° 561 rectifié.

M. Pierre Jarlier. La question de l'amiante pose tout de même problème.

Si le diagnostic fait apparaître la présence d'amiante dans le logement, le bailleur risque de ne pas pouvoir le louer, alors qu'il n'y a péril pour l'occupant que si les fibres d'amiante sont mises en suspension dans l'air, à la suite de travaux notamment. De très nombreux logements comportent une toiture ou un revêtement de sol en amiante et, pour autant, rien ne s'oppose à leur location.

S'il me semble nécessaire de contrôler la conformité de l'installation électrique, j'estime que l'on va trop loin s'agissant de l'amiante et que l'on va empêcher la location de logements ne présentant aucun risque.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Vous avez parfaitement raison, monsieur le sénateur, la présence d'amiante dans le logement n'empêche pas la mise en location. Ainsi, les revêtements de sol comportant de l'amiante ne présentent absolument aucun risque tant qu'ils ne sont pas percés ou cassés.

C'est précisément pourquoi il est utile d'informer le locataire de la présence éventuelle d'amiante dans le logement, afin qu'il évite d'intervenir sur les éléments en contenant.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 561 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote sur l'amendement n° 323.

M. Roland Courteau. L'Assemblée nationale a prévu l'annexion d'un état de l'installation intérieure électrique au contrat de bail. Que se passera-t-il en cas de non-présentation de cet état ou si celui-ci établit le caractère dangereux de l'installation électrique ? Pensez-vous que cela empêchera la mise en location, en particulier dans les zones où l'on constate une pénurie de logements ? Des familles, des enfants seront en danger si l'on permet la location d'appartements dont l'installation électrique ne serait pas conforme.

Je le répète, le texte voté à l'Assemblée nationale ne va pas suffisamment loin. En particulier, il n'impose pas au propriétaire d'un logement comportant une installation électrique dangereuse de réaliser les travaux de mise en conformité. Le logement sera loué malgré tout, et une famille s'y installera à ses risques et périls !

Je veux bien faire un pas vers Mme la ministre et M. le rapporteur en retirant l'amendement n° 323, mais je maintiens l'amendement n° 324. Faites à votre tour un pas dans ma direction, madame la ministre !

M. le président. L'amendement n° 323 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 324.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 160 est présenté par Mme Schurch, M. Le Cam et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 562 rectifié est présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Collombat, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 49 et 50

Supprimer ces alinéas.

La parole est à Mme Mireille Schurch, pour présenter l'amendement n° 160.

Mme Mireille Schurch. Le présent amendement vise à supprimer la possibilité d'introduire dans le contrat de location une clause prévoyant des pénalités pour retard de paiement du loyer et des charges. Cette disposition est triplement paradoxale, et l'ensemble des associations de défense des locataires la contestent fortement.

Premièrement, l'un des objectifs du projet de loi est bien le renforcement de la prévention des expulsions locatives, notamment par un encadrement des loyers dans les zones tendues, afin de limiter, pour les ménages, la charge financière liée au logement. Instaurer des pénalités de retard irait à l'encontre de cet objectif, puisqu'elles viendraient alourdir les dettes de ménages qui sont déjà en difficulté, ce qui rendrait plus incertain leur maintien dans le logement.

Deuxièmement, l'insertion de cette disposition a été justifiée par la nécessité de donner au bailleur une contrepartie à l'aléa moral que représenterait l'instauration de la garantie universelle des loyers. Or celle-ci vise précisément à indemniser les bailleurs en cas d'impayés de loyer.

Troisièmement, de telles clauses sont considérées comme abusives par la Commission des clauses abusives. Certes, la commission des affaires économiques a encadré cette mesure, en réduisant le montant de la pénalité à 5 % du total des loyers et charges dus, ce qui permettra d'éviter une augmentation exponentielle des pénalités. Elle a également supprimé la mesure spécifique prévue par les députés pour le loyer du dernier mois. Cependant, nous persistons à demander la suppression pure et simple de ces clauses.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, pour présenter l'amendement n° 562 rectifié.

M. Jacques Mézard. Cet amendement vise lui aussi à supprimer la possibilité, pour le bailleur, d'inscrire au contrat de location une clause prévoyant des pénalités pour retard de paiement du loyer et des charges.

Cette possibilité existe aujourd'hui, et il est vrai que certains administrateurs de biens en font parfois un usage abusif, y compris en l'absence de condamnation par le juge civil. C'est pourquoi la rédaction initiale du projet de loi tendait à interdire de telles clauses.

L'Assemblée nationale a souhaité réintroduire ces clauses pénales afin, nous dit-on, de contrebalancer l'aléa moral que pourrait engendrer la mise en place de la garantie universelle des loyers et d'assurer le juste équilibre du texte.

S'agissant du premier argument, j'oserai dire que cela constitue déjà un aveu quant au risque de dérive du dispositif de la garantie universelle des loyers, mais nous reviendrons sur ce point lors de l'examen de l'article 8.

S'agissant de l'argument relatif à l'équilibre, en matière de droits et de devoirs, entre propriétaire et locataire, on pourrait y adhérer. Il ne serait en effet pas illogique d'instaurer des pénalités de retard, parce qu'il est vrai que le loyer est l'une des seules dépenses pour lesquelles elles n'existent pas et que certains petits propriétaires comptent sur leurs revenus locatifs pour boucler les fins de mois. Les locataires de mauvaise foi sont de surcroît favorisés par rapport à l'immense majorité des locataires qui paient leur loyer rubis sur l'ongle et dans les délais.

Cependant, dans ce cas, pourquoi le dispositif projeté ne prévoit-il pas de réciprocité entre la pénalité applicable au locataire pour retard de paiement du loyer et des charges, dont le montant est plafonné à 5 % des sommes dues, et la pénalité applicable au bailleur en cas de non-remboursement du dépôt de garantie dans les délais, dont le montant est fixé à 10 % par mois de retard ? C'est là une curieuse conception de l'équilibre contractuel ! Il y a deux poids, deux mesures : quelle motivation conduit à prévoir des niveaux de pénalité différents pour des situations somme toute identiques ?

En réalité, aucun de ces deux arguments ne nous convainc. Si la disposition en question représente un geste de bonne volonté à l'égard des propriétaires, qui se sentent stigmatisés, pour certains, par ce projet de loi, ce n'est, à notre sens, pas le meilleur que l'on puisse donner. En effet, en visant les mauvais coucheurs, on pénalise surtout les ménages les plus fragiles : le plus souvent, lorsque le loyer est payé avec retard, c'est que les locataires sont confrontés à des difficultés financières. Veut-on véritablement accentuer leurs difficultés, ajouter de la dette à leur dette ? Le dispositif de la GUL couvrira-t-il d'ailleurs cette pénalité ?

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

M. Claude Dilain, rapporteur. Effectivement, comme cela a été dit à plusieurs reprises, il s'agit d'un texte d'équilibre. En particulier, les rapports entre bailleurs et locataires doivent être équilibrés. Dans cette perspective, il me paraît important de souligner que des propriétaires endettés, qui doivent rembourser chaque mois leurs emprunts, sont pénalisés par le défaut de paiement du locataire.

Par ailleurs, l'inscription d'une telle clause dans le contrat de bail ne sera pas automatique ; il s'agira d'une simple faculté.

En outre, à l'heure actuelle, les clauses pénales prévoient une pénalité de 10 %, ce qui est considérable.

Enfin, je pense moi aussi qu'il faut trouver un équilibre entre la mise en jeu de la GUL et la responsabilité que doivent assumer ceux qui ne payent pas leur loyer. J'ajoute que la GUL permettra d'engager rapidement au bénéfice des locataires de bonne foi, ce qui n'est pas le cas actuellement, des procédures sociales destinées à leur éviter de s'enfoncer davantage.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la commission a diminué considérablement les clauses pénales introduites à l'Assemblée nationale, en ramenant la pénalité à 5 % du montant dû et en supprimant la pénalité spécifique de 30 % relative au dernier loyer, qui me paraissait énorme.

Quant au bailleur, une clause légale est prévue en cas de non-restitution du dépôt de garantie : une pénalité de 10 % par mois de retard s'applique. Il y a donc là une forme d'équilibre entre locataires et propriétaires.

La commission est défavorable à ces deux amendements identiques.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Le Gouvernement prend acte de la décision de la commission d'accentuer le plafonnement, voté par les députés, d'une disposition figurant déjà dans la loi mais qui n'était jusqu'à présent pas encadrée. Considérant que le dispositif est maintenant équilibré, le Gouvernement est défavorable à sa suppression, qui enverrait un signal contre-intuitif.

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, pour explication de vote.

Mme Mireille Schurch. Je regrette cet avis défavorable, madame la ministre, et ce pour deux raisons.

D'abord, pourquoi instaurer des pénalités alors que vous mettez en place un système de garantie universelle des loyers qui profitera aux propriétaires bailleurs ? C'est un très mauvais signal adressé aux populations les plus fragiles, qui affrontent des difficultés terribles, dont il conviendrait plutôt de les aider à sortir. Les accabler d'une pénalité supplémentaire est malvenu. L'instauration de la GUL aurait dû au contraire amener à supprimer les pénalités.

Je maintiens mon amendement.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 160 et 562 rectifié.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. L'amendement n° 55 rectifié *bis*, présenté par MM. Dallier et Beaumont, Mme Bruguière, MM. Cambon, Carle, Cléach et Cointat, Mme Farreyrol, MM. B. Fournier, Gaillard, Grignon, Houpert, Laufoaulu, Lefèvre et Milon et Mme Sittler, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 51

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

...) Qui impose au locataire, en surplus du paiement du loyer pour occupation du logement, de souscrire un contrat pour la location d'équipements. » ;

La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Cet amendement, fruit d'une expérience personnelle, vise à faire en sorte qu'il soit impossible, dans un contrat de bail relevant de la loi du

6 juillet 1989, d'imposer au locataire, en plus du loyer mensuel d'occupation, un « loyer d'équipements » pour l'utilisation des biens installés dans la chose louée.

Voilà deux ans, cherchant un logement étudiant du côté de Melun, j'ai trouvé une résidence étudiante qui semblait tout à fait classique. Elle est gérée par l'Office des services étudiants, association étudiante à but non lucratif, et sur la plaquette figure notamment le logo de la région d'Île-de-France, ce qui représente une garantie absolue en termes de respect de la loi... (*M. Jean-François Husson rit.*)

Cette plaquette comporte en outre une description des logements et de leur aménagement : un lit avec sommier, un bureau, une penderie, une étagère, un tabouret, deux chaises. Quant aux équipements collectifs de la résidence, ils comprennent un bureau d'accueil pour l'intendante, une laverie payante, une salle de travail, un local pour les vélos, des places de parking en extérieur et un accès wifi, lui aussi payant. Jusque-là, rien de très étonnant.

La plaquette évoque ensuite des « prestations » – c'est déjà moins clair – et précise que le loyer inclut la mise à disposition du mobilier, la consommation d'eau et le chauffage du studio, les charges d'électricité et d'eau pour les parties communes, la mise à disposition du local destiné aux vélos, les frais d'entretien normaux de la ventilation mécanique – c'est assez étonnant –, ainsi que ceux du matériel de sécurité et d'interphonie. Je ne sais pas très bien si tous ces éléments relèvent des charges locatives, mais permettez-moi d'en douter...

M'étant rendu sur place, je demande à voir le bail et, à ma grande surprise, on me propose un bail de six ans, soumis à la loi de 1989. Trouvant cela bizarre, je demande des explications, que la personne présente ce jour-là se révèle incapable de me donner. Je me contente donc de lire le bail, qui fait mention d'un loyer conventionné mensuel de 322,73 euros, d'un loyer d'équipements – nous y voilà ! – de 123,86 euros, de provisions sur charges de 156 euros et d'une cotisation mensuelle obligatoire à l'association de 9,15 euros, soit un total de 612 euros par mois pour trente mètres carrés : 20 euros par mètre carré en pleine zone industrielle de Melun... (*Exclamations amusées sur les travées de l'UMP.*)

J'envoie alors un *mail* pour obtenir des éclaircissements, auquel il n'est répondu qu'au bout d'un mois. Permettez-moi de vous donner lecture de cette réponse, qui vaut le coup d'œil :

« L'immeuble a été construit par une SA HLM »...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Oh là !

M. Philippe Dallier. ... « et pris à bail à construction par l'Office national pour le logement étudiant. Cette construction a fait l'objet d'un conventionnement entre l'État et le propriétaire permettant aux occupants de bénéficier d'un loyer modéré et de l'aide personnalisée au logement.

« Dans le cadre de sa prise à bail, notre association doit respecter les engagements pris par le propriétaire des lieux. C'est le cas notamment de la soumission obligatoire des logements aux dispositions de la loi de 1989.

« La résidence étant par ailleurs destinée aux étudiants, elle doit bénéficier d'équipements spécifiques à ce type de logements » – peut-être s'agit-il du tabouret (*Sourires.*) – «, ces investissements concernant tant les parties privatives que les parties communes, avec la création d'espaces de convivialité –tu parles!

« Le représentant de l'État » – tenez-vous bien, madame la ministre – « autorise le gestionnaire à mettre en place un loyer d'équipements en contrepartie de ces investissements, pour permettre la réalisation de logements sociaux pour étudiants, objectif prioritaire en Île-de-France.

« Cette nécessité de créer des logements sociaux se confirme chaque jour, puisque nous refusons de nombreuses demandes d'étudiants en quête de logement qui doivent se réorienter vers le marché libre, fort coûteux. »

Ce mail se termine, je vous le donne en mille, par l'observation suivante :

« Vous comprendrez que la liste d'attente s'allonge. Ainsi, compte tenu du temps écoulé, notre association a dû satisfaire à la demande de nouveaux candidats, et donc vous ne pourrez pas disposer du logement étudiant en question. » (*Rires sur les travées de l'UMP.*)

MM. Antoine Lefèvre et Jacques Mézard. Dommage !

M. Philippe Dallier. Madame la ministre, j'avais transmis le dossier à votre prédécesseur, mais il ne s'est rien passé. Je crois qu'il s'agit là d'un abus manifeste. Pour le bail, on opte pour le régime de la loi de 1989, afin que les étudiants paient le préavis s'ils quittent leur logement au mois de juin. On installe des meubles, mais ce n'est pas un meublé. On facture des prestations qui n'en sont pas, en les appelant « équipements ». C'est la confusion des genres la plus totale !

Madame la ministre, je vous communiquerai ces éléments. Mon amendement vise à interdire la perception d'un loyer d'équipements dans un tel cas d'espèce, que j'ai eu du mal à avaler ! Je souhaiterais qu'il puisse être adopté et que le sujet soit traité au cours de la navette. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

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

M. Claude Dilain, rapporteur. M. Dallier, grâce à son expérience personnelle, a levé un lièvre. Je pense qu'un loyer d'équipements peut se justifier pour un abonnement à la télévision par satellite, par exemple.

La commission émet un avis favorable sur cet amendement.

M. Jean-François Husson. Ah !

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Le Gouvernement a pour objectif de réexaminer un certain nombre de trappes législatives, issues de dispositions sans doute fondées au moment de leur adoption, mais ensuite détournées de leur destination. Votre démonstration, monsieur Dallier, est assez édifiante à cet égard.

Le Gouvernement est lui aussi favorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 55 rectifié *bis*.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 129 rectifié, présenté par MM. Dallier et Beaumont, Mme Bruguière, MM. Cambon, Carle et Cointat, Mme Farreyrol, MM. B. Fournier, Gaillard, Grignon, Houpert, Lafoaule, Lefèvre, Leleux et Milon et Mme Sittler, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 51

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

... Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

...) Qui impose, au moment de la signature du bail, la cosignature d'un ascendant ou d'un descendant. » ;

La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Cet amendement, qui concerne également les baux régis par la loi de 1989, s'inspire de mon expérience personnelle de maire.

J'ai reçu, au cours des derniers mois, deux jeunes ayant réussi à trouver un logement mais à qui l'agence immobilière avait imposé que l'un de leurs parents soit cocontractant du bail. Nombre de parents finissent par s'y résoudre, alors qu'il suffirait qu'ils soient garants.

Je ne sais pas si la rédaction de mon amendement le permettra, mais il faut essayer d'éviter ce cas de figure.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. La commission est d'accord sur le fond, car il s'agit d'un abus manifeste, mais elle soulève deux difficultés.

En premier lieu, par définition, une telle question ne saurait être évoquée dans le contrat de bail.

En second lieu, il existe des situations où la cosignature du bail par un ascendant ou un descendant arrange tout le monde. On ne peut l'ignorer. Si l'on exclut totalement cette possibilité, on risque parfois d'aller à l'encontre du souhait des personnes concernées.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur Dallier, de bien vouloir retirer votre amendement. Nous pourrions réexaminer cette question au cours de la navette. À défaut de retrait, j'émettrai un avis défavorable.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Monsieur Dallier, le Gouvernement est sensible à votre préoccupation, mais la lettre de votre amendement risquerait d'empêcher de manière absolue des cosignatures pouvant être voulues par les locataires.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement vous invite également à retirer votre amendement, en vue du réexamen de la question en deuxième lecture.

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote.

M. Philippe Dallier. Je pensais que nous étions ici dans le champ des clauses réputées non écrites. Si un ascendant ou un descendant souhaite devenir cocontractant, il n'y a bien sûr pas de problème, mais je visais les cas où une telle cosignature est imposée.

S'il y a un doute, je veux bien retirer mon amendement. Cela étant, il conviendrait d'éclaircir ce point d'ici à la deuxième lecture.

M. le président. L'amendement n° 129 rectifié est retiré.

Je suis saisi de neuf amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 310 rectifié, présenté par MM. Marseille, Dubois, Bockel et Guerriau, est ainsi libellé :

Alinéas 53 à 55

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Art. 5. – La rémunération des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement

appartenant à autrui tel que défini aux articles 2 et 25-2-1 est à la charge du bailleur, à l'exception des honoraires liés à la réalisation des états des lieux et à la rédaction du bail, qui sont partagés à parts égales entre le bailleur et le preneur. Le montant imputé au locataire ne peut en aucun cas excéder celui imputé au bailleur et est inférieur ou égal à un plafond fixé par décret en Conseil d'État.

« Les personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement appartenant à autrui tel que défini aux articles 2 et 25-2-1 peuvent en outre conclure avec les candidats locataires des conventions de prestations de services de recherche de biens à louer, dont la rémunération est décorrélée du loyer. Toutefois, dans les territoires mentionnés au I de l'article 17, la rémunération est au plus égale au loyer médian de référence de la typologie du logement de la zone dans laquelle les prestations de services sont réalisées. Le nombre minimum de biens à louer est fixé par décret en Conseil d'État.

« Dans les territoires mentionnés au I de l'article 17, les dispositions de cet article entreront en vigueur dès le lendemain de la publication de l'arrêté fixant les loyers médians de référence. Les dispositions de l'article 5 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi resteront en vigueur jusqu'à cette date.

« Les termes des trois premiers alinéas du présent I sont reproduits, à peine de nullité, dans chaque mandat relatif aux opérations de location d'un logement. »

La parole est à M. Hervé Marseille.

M. Hervé Marseille. L'activité des agents immobiliers ne se limite pas à la rédaction du bail ou à l'établissement de l'état des lieux : ils assurent un certain nombre d'autres missions et prestations qui appellent rémunération. Celle-ci peut être recherchée soit auprès des propriétaires, comme le prévoit le présent texte, au risque de décourager certains d'entre eux, soit par le biais du développement de contrats de prestation de services facturés au candidat locataire.

Or, en l'état actuel du texte, les professionnels de l'immobilier mandatés par le propriétaire ne peuvent plus se voir confier un mandat de recherche par un candidat locataire.

Par ailleurs, l'interdiction du mandat de recherche risquerait d'entraîner des effets pervers, par exemple l'apparition de marchés parallèles.

En conséquence, cet amendement a pour objet de permettre la conclusion de conventions de prestation de services de recherche de biens à louer entre candidats locataires et agents immobiliers.

M. le président. L'amendement n° 352 rectifié, présenté par M. Calvet, Mme Lamure, M. Lenoir et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéas 53 à 55

Rédiger ainsi ces alinéas :

« Art. 5. – I. – La rémunération des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement appartenant à autrui tel que défini aux

articles 2 et 25-2-1 est à la charge du bailleur, à l'exception des honoraires liés à la réalisation des états des lieux et à la rédaction du bail, qui sont partagés à parts égales entre le bailleur et le preneur. Le montant maximal pouvant être imputé à ce dernier est fixé par décret en Conseil d'État.

« Les personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement appartenant à autrui tel que défini aux articles 2 et 25-2-1 peuvent en outre conclure avec les candidats locataires des conventions de prestations de services de recherche de biens à louer dont la rémunération est décorrélée du loyer. Toutefois, dans les territoires mentionnés au I de l'article 17, la rémunération est au plus égale au loyer médian de référence de la typologie du logement de la zone dans laquelle les prestations de services sont réalisées.

« Dans les territoires mentionnés au I de l'article 17, les dispositions de cet article entreront en vigueur dès le lendemain de la publication de l'arrêté fixant les loyers médians de référence. Les dispositions de l'article 5 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi resteront en vigueur jusqu'à cette date. »

La parole est à M. François Calvet.

M. François Calvet. Le projet de loi va ajouter aux difficultés que rencontrent les agents immobiliers du fait de l'effondrement du nombre des transactions. En effet, si, comme le prévoit le texte, la rémunération des personnes mandatées pour la location de logements est mise exclusivement à la charge des bailleurs, ces derniers seront de moins en moins nombreux à recourir à un intermédiaire.

J'ajoute que les multiples contraintes que ce projet de loi tend à imposer aux propriétaires conduiront à une nouvelle contraction de l'offre de logements dans le parc privé.

Cet amendement tend donc à assouplir un dispositif quelque peu manichéen, en tenant compte des missions réalisées au profit du locataire, comme la rédaction du bail ou l'établissement de l'état des lieux, et en autorisant le recours aux mandats de recherche. En effet, sur un marché qui se contracte, il peut être utile de faire appel à un « chasseur d'appartement ».

M. le président. L'amendement n° 759, présenté par M. Dilain, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

Alinéa 53, première phrase

Remplacer la référence :

25-2-1

par la référence :

25-3

La parole est à M. Claude Dilain, rapporteur.

M. Claude Dilain, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination, visant à opérer une renumérotation.

M. le président. Les amendements n° 61 rectifié et 342 rectifié sont identiques.

L'amendement n° 61 rectifié est présenté par MM. Guerriau, Tandonnet et Marseille.

L'amendement n° 342 rectifié est présenté par M. Calvet, Mme Lamure, M. Lenoir et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 53, première phrase

Remplacer les mots :

à la charge exclusive du bailleur, à l'exception des honoraires liés à la réalisation de l'état des lieux et à la rédaction du bail, qui sont partagés entre le bailleur et le preneur

par les mots :

partagée entre le bailleur et le preneur

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 61 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement tend à partager la charge des honoraires de négociation de l'agent immobilier entre le bailleur et le locataire. Si cette disposition n'était pas adoptée, on risquerait de décourager les agents immobiliers et de tarir en partie le parc de logements mis en location.

Par conséquent, il me semble opportun de revenir à l'usage très ancien du partage de la charge des honoraires.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour présenter l'amendement n° 342 rectifié.

Mme Élisabeth Lamure. Comme le précédent, cet amendement vise à assouplir la répartition des charges d'honoraires entre locataires et bailleurs, ce qui nous paraît équitable. À défaut, les propriétaires seront moins nombreux à recourir à des professionnels pour louer leur bien. En revanche, le plafonnement du montant des honoraires pour éviter tout abus nous semble légitime.

M. le président. L'amendement n° 492 rectifié, présenté par Mme Létard, MM. Tandonnet, Bockel et Guerriau, Mme Férat et MM. Dubois, Jarlier, Maurey et Merceron, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 53, première phrase

Supprimer le mot :

exclusive

II. – Après l'alinéa 53

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Lesdites personnes mandatées peuvent en outre conclure avec les candidats locataires des conventions de prestations de services de recherche de biens à louer, dont la rémunération est décorrélée du loyer. Toutefois, dans les territoires mentionnés au I de l'article 17, la rémunération est au plus égale au loyer médian de référence de la typologie du logement de la zone dans laquelle les prestations de services sont réalisées. Le nombre minimum de biens à louer faisant l'objet de cette convention est fixé par décret en Conseil d'État.

« Dans les territoires mentionnés au I de l'article 17, le présent article entre en vigueur dès le lendemain de la publication de l'arrêté fixant les loyers médians de référence. L'article 5 dans sa rédaction antérieure à la publication de la loi n° ... du ... pour l'accès au logement et un urbanisme rénové reste en vigueur jusqu'à cette date.

III. – Alinéa 54, première phrase

Supprimer le mot :

exclusivement

La parole est à Mme Valérie Létard.

Mme Valérie Létard. Cet amendement vise à maintenir, pour les professionnels, la possibilité de conclure avec les candidats locataires des conventions de prestation de services de recherche de biens à louer, dont la rémunération serait désindexée du niveau des loyers et pourrait être plafonnée à hauteur du loyer médian de la zone dans laquelle la prestation de services est délivrée. Cela permettrait d'éviter les excès en ce qui concerne la part des honoraires due par le locataire. Un nombre minimal de biens fixé par décret devront être présentés au candidat locataire, afin de lui garantir un service réel. En outre, la prestation ne pourra être facturée que si la recherche débouche sur la signature d'un bail.

M. le président. L'amendement n° 161, présenté par Mme Schurch, M. Le Cam et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 53, première phrase

Supprimer les mots :

à la réalisation de l'état des lieux et

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. L'article 1^{er} vise à améliorer les rapports entre les propriétaires et les locataires. Nous souhaitons en amender l'alinéa 53, en limitant à la seule rédaction du bail les services pouvant faire l'objet d'une facturation répartie entre le locataire et le bailleur.

Actuellement, le texte prévoit, conformément à une jurisprudence constante fondée sur l'article 5 de la loi de 1989, que les frais de rédaction du bail sont partageables. Mais il est précisé en outre que les frais engagés par le bailleur à l'occasion de la réalisation de l'état des lieux le sont aussi.

Or le bailleur n'engage ces frais que pour assurer la défense de ses propres intérêts et s'épargner un déplacement sur les lieux. Il n'a pas l'obligation de mandater une agence à cette fin et n'est donc nullement contraint d'engager ces dépenses. En conséquence, il n'y a pas lieu d'imputer ces honoraires au locataire, ne serait-ce que pour partie.

Aussi cet amendement tend-il à supprimer, à l'alinéa 53, la mention de la réalisation de l'état des lieux, afin que les frais engagés à ce titre par le bailleur ne puissent être assumés pour partie par le locataire.

M. le président. L'amendement n° 563 rectifié, présenté par MM. Mazars, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Collombat, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mézard, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 54

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

Dans les territoires mentionnés au I de l'article 17, aucune...

II. - Après l'alinéa 54

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« En dehors des territoires mentionnés au I de l'article 17, les personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement appartenant à autrui tel que défini aux articles 2 et 25-2-1 peuvent percevoir une rémunération du candidat locataire lorsqu'ils ont conclu avec lui une convention de prestations de services de recherche de biens à louer.

La parole est à Mme Françoise Laborde.

Mme Françoise Laborde. Les alinéas 53 et 54 de l'article 1^{er} mettent à la charge exclusive du bailleur la rémunération des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l'entremise ou à la négociation d'une mise en location d'un logement, exception faite des honoraires liés à l'établissement de l'état des lieux et à la rédaction du bail.

Il s'agit de mettre fin à un certain nombre d'abus. En effet, les locataires se voient facturer des frais d'agence représentant souvent un mois de loyer, voire plus. Ces sommes sont parfois dépourvues de tout lien avec la réalité du travail effectué.

Dans les zones les plus tendues notamment, le service rendu au locataire par le professionnel de l'immobilier est souvent assez limité. Le seul fait, pour un candidat locataire, de contacter une agence immobilière ou de pénétrer dans ses locaux ne saurait justifier une quelconque rémunération. Dans ces zones, il semble donc logique que la rémunération de ces actes soit assumée par le propriétaire du bien proposé à la location. Cela n'exclut pas des demandes particulières de la part du locataire, qui peut toujours confier un mandat de recherche à un professionnel, comme le permet l'alinéa 54.

En revanche, dans les zones détendues, notamment en milieu rural, la situation est différente. Les prestations de l'agent immobilier sont loin de se limiter à la rédaction du bail et à l'établissement de l'état des lieux. Son rôle répond aux attentes de nombreux candidats locataires, car la recherche de logements à louer est souvent plus difficile. L'agence sélectionne des biens adaptés à leurs besoins, assure des visites qui nécessitent des déplacements souvent plus importants et évalue les aides au logement.

L'interdiction de partager les honoraires de location entre le locataire et le bailleur ne tient pas compte de la réalité de cette prestation dans les zones détendues, où les candidats locataires risquent de souffrir d'une offre de services réduite au minimum.

En conséquence, cet amendement tend à permettre aux professionnels de l'immobilier de percevoir, dans lesdites zones, une rémunération du candidat locataire lorsqu'ils ont conclu avec lui une convention de prestation de services de recherche de biens à louer, que ces derniers fassent ou non l'objet d'un mandat de recherche de la part du propriétaire.

Madame la ministre, la rédaction de cet amendement n'est peut-être pas satisfaisante, mais nous souhaitons porter cette question à votre attention. Nous reconnaissons que des tarifs injustifiés et excessifs ont été pratiqués, dans une certaine opacité. Toutefois, ces mauvais procédés ne sont pas le fait de tous les professionnels de l'immobilier : certains sont tout de même consciencieux !

M. le président. L'amendement n° 493 rectifié, présenté par Mme Létard, MM. Tandonnet, Bockel et Dubois, Mme Férat et MM. Guerriau, Jarlier, Maurey et Merceron, est ainsi libellé :

Alinéa 54, première phrase

Après le mot :

preneur

supprimer la fin de cette phrase.

La parole est à Mme Valérie Létard.

Mme Valérie Létard. L'amendement est défendu, monsieur le président.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. Il faut revenir au texte du projet de loi, qui est très précis.

L'alinéa 53 de l'article 1^{er}, qui constitue à mon sens une des grandes avancées du présent texte, précise que la rémunération de l'agence immobilière sera à la charge exclusive du bailleur, et non pas, comme dans le droit actuel, partagée entre le bailleur et le locataire. Seules deux exceptions sont prévues : l'établissement de l'état des lieux et la rédaction du bail. Par ailleurs, le montant imputé au locataire ne peut être supérieur à celui mis à la charge du bailleur et il doit être inférieur ou égal à un plafond fixé par décret.

L'alinéa 54 précise qu'une rémunération peut être mise à la charge du preneur lorsque le mandataire intervient exclusivement au nom et pour le compte du locataire. Sur mon initiative, il a même été ajouté que le mandataire ne pourrait percevoir ces honoraires que s'il y a signature d'un bail. Cette disposition vise à éviter des abus que l'on constate déjà aujourd'hui.

Aux yeux de la commission, il faut s'en tenir à cet équilibre en termes de partage d'honoraires. Elle émet donc un avis défavorable sur tous les amendements qui tendent à y porter atteinte, ainsi que sur les amendements dont l'adoption remettrait en cause le caractère exclusif du mandat de recherche. En effet, la commission entend interdire les doubles commissionnements, les situations où le mandataire recherche des honoraires à la fois auprès du bailleur et auprès du locataire.

En conséquence, la commission est défavorable à l'ensemble des amendements.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Le Gouvernement est naturellement défavorable aux amendements n^{os} 310 rectifié, 352 rectifié, 61 rectifié et 342 rectifié, qui tendent à remettre en cause la volonté sous-tendant le projet de loi ALUR. Le flou existant quant au partage des honoraires a donné lieu à une inflation de leurs montants.

Madame Schurch, le Gouvernement est également défavorable à l'amendement n^o 161, qui a pour objet de supprimer toute rémunération de la part du locataire. En effet, on peut entendre que les prestations de rédaction du bail et d'établissement de l'état des lieux profitent également à celui-ci. Par ailleurs, la rémunération par les deux parties amènera le professionnel chargé d'établir ces documents à avoir les mêmes égards pour les intérêts de l'une et de l'autre.

Quant aux amendements n^{os} 492 rectifié de Mme Létard et 563 rectifié de Mme Laborde, ils soulèvent des questions qui méritent d'être approfondies, s'agissant notamment des zones détendues.

Comme chacun sait, un projet de loi s'élabore toujours dans un climat particulier. En l'occurrence, le Gouvernement a eu la volonté de travailler avec l'ensemble des parties. Or,

au cours des dernières semaines, on a observé un très fort raidissement de la part des professionnels de l'immobilier, qui a débouché sur une absence de dialogue. Je le regrette, car il existe peut-être des pistes que nous avons écartées, alors même qu'il aurait été utile d'y réfléchir, s'agissant en particulier des zones détendues : ces deux amendements en fournissent une illustration.

Je le répète, la volonté du Gouvernement est de faire payer à leur juste prix des prestations réelles. (*Mme Françoise Laborde acquiesce.*) On conçoit très bien que, si un professionnel mène une recherche active, visite des biens en vue de pouvoir répondre à la demande d'un candidat locataire, un tel travail mérite rémunération. Cette piste n'avait pas été explorée jusqu'à présent, du fait de la situation de rupture du dialogue que j'évoquais à l'instant.

Je le dis avec la plus grande franchise : je suis extrêmement sereine quant à l'orientation du présent texte. Le Gouvernement est ouvert à la discussion, mais il adoptera évidemment une position très ferme si l'on s'attaque à la philosophie de ce projet de loi.

La manière dont Mmes Létard et Laborde ont abordé la question des zones détendues me semble aller dans le bon sens. Je leur propose de retirer leurs amendements, sachant que je prends l'engagement d'approfondir ce sujet dans la perspective de la deuxième lecture. J'espère qu'un dialogue retrouvé avec les professionnels permettra de les associer à la réflexion.

Enfin, j'indique que le Gouvernement est favorable à l'amendement de coordination n^o 759 de la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 310 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 352 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 759.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 61 rectifié et 342 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Madame Létard, l'amendement n^o 492 rectifié est-il maintenu ?

Mme Valérie Létard. Madame la ministre, j'ai bien entendu votre proposition d'approfondir cette question à la faveur de la navette, pour dégager des voies de convergence, en prenant en compte les deux préoccupations suivantes, exprimées par les agents immobiliers.

Premièrement, il convient de ne pas désorganiser un secteur pour lequel ces activités représentent 400 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Deuxièmement, si votre mesure était appliquée *stricto sensu*, cela conduirait à la suppression de 10 000 emplois d'agent de location. Il s'agit là d'une réalité économique incontournable !

Vous l'avez souligné, on peut considérer qu'il faut laisser aux clients le choix de faire appel, s'ils le souhaitent, à un agent immobilier pour leur trouver un bien à louer, que

celui-ci dispose ou non de ce bien en portefeuille. Toutefois, les conditions de mise en œuvre de cette prestation doivent effectivement être examinées de plus près.

Pour ma part, je souhaite avant tout que l'on évite les effets pervers et que l'on prévienne les risques pouvant résulter d'une vision un peu restrictive de la situation. En effet, certains professionnels pourraient aisément mettre en place des structures juridiques spécifiques chargées de recueillir les mandats de recherche, dissociées du gestionnaire, avec lequel elles auront pourtant des liens juridiques ou capitalistiques. Il y aura de nombreux contournements de la loi ! Même les marchands de listes pourraient faire leur réapparition par des voies détournées : l'inventivité est très grande dans ce domaine ! (*Mme la ministre acquiesce.*)

M. Claude Dilain, rapporteur. C'est vrai !

Mme Valérie Létard. On trouve toujours le moyen de contourner la loi.

Madame la ministre, j'ai bien entendu votre appel à creuser la réflexion, mais nous estimons qu'il convient de faire en sorte que les locataires puissent contribuer à la prise en charge des prestations, de manière mesurée et réglementée, pour éviter les abus.

Sous réserve de pouvoir revenir sur ce sujet en deuxième lecture, j'accepte, au nom de mon groupe, de retirer l'amendement n° 492 rectifié.

M. le président. L'amendement n° 492 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 161.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Madame Laborde, l'amendement n° 563 rectifié est-il maintenu ?

Mme Françoise Laborde. J'accepte de le retirer, mais nous reviendrons sur ce sujet en deuxième lecture, madame la ministre.

M. le président. L'amendement n° 563 rectifié est retiré.

Madame Létard, l'amendement n° 493 rectifié est-il maintenu ?

Mme Valérie Létard. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 493 rectifié est retiré.

Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les amendements n° 252 rectifié *bis* et 309 rectifié *bis* sont identiques.

L'amendement n° 252 rectifié *bis* est présenté par MM. Dubois et Tandonnet, Mme Férat et M. J. L. Dupont.

L'amendement n° 309 rectifié *bis* est présenté par MM. Marseille, Bockel et Guerriau.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 56, 57, 58 et 59

Supprimer le mot :

local

La parole est à M. Daniel Dubois, pour présenter l'amendement n° 252 rectifié *bis*.

M. Daniel Dubois. Le présent texte crée des observatoires locaux des loyers. Cette mesure s'appuie sur l'expérimentation en cours d'un dispositif d'observation des logements au

sein de dix-neuf sites pilotes, permettant d'étudier un total d'environ 2,6 millions de logements, soit près de 40 % du parc de logements locatifs privés en France.

Madame la ministre, j'ai compris que vous entendiez rouvrir le dialogue avec les agents immobiliers. Or, pour l'heure, ce projet de loi ne tient pas compte de l'existence d'une structure alimentée par plus de 60 % des professionnels, qui fonctionne de manière plutôt satisfaisante depuis plus de cinq ans : je veux parler de l'observatoire Clameur.

À nos yeux, cette instance mérite d'être référencée. Son tableau de bord, mis à jour chaque trimestre, présente une analyse détaillée des évolutions intervenues depuis 1998 au sein des marchés locatifs privés de 1 242 villes, regroupements de communes et pays de plus de 10 000 habitants.

Ainsi, cet amendement tend à laisser la possibilité aux intermédiaires professionnels de continuer d'alimenter l'observatoire Clameur selon des procédures opérationnelles et efficaces. Il vise également à ce que les données produites par cet organisme soient prises en considération.

M. le président. La parole est à M. Hervé Marseille, pour présenter l'amendement n° 309 rectifié *bis*.

M. Hervé Marseille. Nous souhaitons nous aussi que soit pris en compte un observatoire alimenté par de nombreux professionnels, qui ne comprennent pas pourquoi il n'est pas référencé. Puisque le Gouvernement compte reprendre le dialogue avec les professionnels, peut-être serait-il opportun d'inclure cet observatoire dans le champ du texte.

M. le président. L'amendement n° 335 rectifié, présenté par MM. Marseille, Dubois, Bockel et Guerriau, est ainsi libellé :

Alinéa 58

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Hervé Marseille.

M. Hervé Marseille. Il s'agit d'un amendement de cohérence. De nombreux professionnels interviennent lors de la conclusion d'un contrat de bail. Il est donc étonnant que le présent texte ne prévoie de sanctions qu'à l'encontre de ceux qui sont soumis à la loi du 2 janvier 1970 en cas d'absence de communication d'informations à l'observatoire local des loyers.

Tous les professionnels concernés doivent être sanctionnés, ou aucun. Notre amendement vise cette seconde option.

M. le président. L'amendement n° 359 rectifié, présenté par M. Calvet, Mme Lamure, M. Lenoir et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 59

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. D'autres professionnels que ceux qui sont soumis à la loi du 2 janvier 1970 disposent d'instances de contrôle et sont amenés à intervenir dans la conclusion d'un bail ou dans la gestion locative : notaires, huissiers, avocats, etc.

La disposition en cause apparaît donc tout à fait discriminatoire envers les professionnels relevant de la loi Hoguet et de nature à jeter le discrédit sur toute une profession. Il est donc proposé de la supprimer.

Madame la ministre, j'ai cru lire sur vos lèvres le mot « peut-être » lorsque certains de mes collègues ont laissé entendre que vous étiez disposée à engager des négociations avec les professionnels de l'immobilier. Il conviendrait de lever cette ambiguïté et de nous faire connaître quelles sont exactement vos intentions.

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

M. Claude Dilain, rapporteur. Concernant les amendements n^{os} 252 rectifié *bis* et 309 rectifié *bis*, exiger que les informations remontent à un observatoire national revient à supprimer *de facto* les observatoires locaux visés par le texte, ce qui n'est pas acceptable pour la commission. L'avis est donc défavorable.

Par ailleurs, la création des observatoires locaux des loyers n'emporte pas la disparition du dispositif Clameur. Pour que Mme la ministre puisse travailler avec la profession, il serait préférable que l'observatoire Clameur accepte de révéler sa méthodologie.

Il me semble que l'amendement n^o 335 rectifié devrait tendre à supprimer l'alinéa 59, plutôt que l'alinéa 58. Je ne vois pas pourquoi, en effet, on empêcherait toute personne intéressée de communiquer à l'observatoire des loyers des informations relatives au logement. L'avis est défavorable.

L'amendement n^o 359 rectifié vise à supprimer l'alinéa 59, qui prévoit que, en cas de manquement à l'obligation de transmission des informations relatives au logement et au contrat de location d'un professionnel soumis à la loi Hoguet, l'observatoire des loyers peut saisir la commission de contrôle régionale ou interrégionale, instance disciplinaire créée par l'article 9 du projet de loi.

La commission est défavorable à cet amendement.

D'une part, il est essentiel que les professionnels transmettent leurs informations aux observatoires locaux des loyers afin que ces derniers puissent disposer de données fiables.

D'autre part, si cet alinéa ne concerne que les professionnels soumis à la loi Hoguet, il faut avoir à l'esprit que les autres professions mentionnées par M. Lenoir sont réglementées : leurs membres pourront donc être sanctionnés en cas de non-transmission des informations dont ils disposent, selon leurs règles propres.

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

Mme Cécile Duflot, ministre. Je souhaite tout d'abord revenir sur la méthode qui a présidé à la préparation de ce projet de loi.

J'ai déjà indiqué, à l'occasion d'autres débats, que la loi ALUR aurait pour finalités de réguler par l'encadrement des loyers, conformément à l'engagement n^o 22 de François Hollande, et de mettre fin à certains abus des professionnels.

Vous avez bien lu sur mes lèvres, monsieur Lenoir. En effet, pour discuter, il faut être deux. Or, un certain nombre de professionnels se sont enferrés dans une attitude de confrontation stérile, très brutale, plus que caricaturale et vaguement insultante : je pense en particulier à certaines affiches d'un goût douteux. Cela ne m'a nullement empêchée de dormir ni de me réveiller, mais, pour dialoguer, je le redis, il faut être deux.

Le vote intervenu en première lecture à l'Assemblée nationale et la teneur du débat dans cette enceinte témoignent que certains de ces professionnels n'ont pas bien mesuré la

volonté de l'opinion publique et des parlementaires d'avancer sur un certain nombre de sujets. Je pourrais en outre évoquer des dispositions de ce texte qui figuraient déjà dans le projet de loi relatif à la consommation de M. Frédéric Lefebvre.

Le manque de réglementation et d'encadrement a incité certains acteurs à profiter de la situation du marché immobilier pour développer des pratiques déloyales, au détriment des professionnels les plus sérieux. Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Par principe, je suis ouverte à la discussion avec tout le monde, monsieur le sénateur, comme vous avez pu le voir lorsque nous avons évoqué la question du plan local d'urbanisme intercommunal, mais je constate qu'un certain nombre de professionnels se sont confits dans une position qui leur est nuisible : ainsi, les sujets abordés par Mmes Laborde et Létard n'ont pu être débattus avec eux. Cela étant, les professionnels doivent savoir que c'est à l'Assemblée nationale et au Sénat qu'il incombe de voter la loi. Leur attitude ne leur a pas gagné le soutien de l'opinion, au contraire, d'autant qu'une immense majorité de nos concitoyens nourrissent à leur égard, du fait des excès de quelques-uns, un *a priori* peu favorable.

Cette perte de crédit de l'ensemble de la profession me semble d'ailleurs regrettable, car j'estime que l'intervention de professionnels, agissant en tant qu'intermédiaires entre propriétaires et locataires, est très utile.

Je pense que l'abaissement du coût des prestations par le biais des dispositions qui seront adoptées, ainsi que les nouvelles garanties offertes tant aux propriétaires qu'aux locataires, favoriseront le développement du volume de l'activité.

Cependant, je ne suis pas dupe de certaines opérations de communication quelque peu brutales qui se sont déployées ces dernières semaines. Rien ne me détournera de mon objectif : la régulation. J'ai toujours été parfaitement transparente sur ce point, comme en atteste mon intervention lors de l'assemblée générale de la Fédération nationale de l'immobilier, la FNAIM, il y a maintenant près d'un an : j'avais alors tenu mot pour mot le même discours et exposé ma feuille de route. Je n'ai pas changé de ligne.

Concernant les amendements en discussion, nous avons besoin d'observatoires solides, de données fiables, de méthodes transparentes : Clameur ne répond pas aujourd'hui à ces critères. C'est pourquoi nous faisons confiance aux collectivités locales, aux acteurs locaux pour mettre en place les observatoires. Dans le même esprit, nous avons institué un comité scientifique qui normalisera la collecte des données, afin que des comparaisons fiables puissent être établies entre les différents territoires, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

À ce propos, je vous avouerai que l'annonce, le jour même du début de la première lecture de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, d'une amorce de baisse des loyers, supposée rendre inutile l'encadrement de ceux-ci, a fait naître sur mes lèvres un léger sourire... Voilà comment on peut instrumentaliser des données pour appuyer une position, plutôt que de présenter une image fiable et transparente de la réalité !

Telle est ma position et celle du Gouvernement, exprimée de manière claire,...

M. Roland Courteau. Très claire !

Mme Cécile Duflot, ministre. ... ferme et transparente.

M. Didier Guillaume. Voilà qui est dit!

Mme Cécile Duflot, ministre. Le Gouvernement est défavorable aux quatre amendements.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 252 rectifié *bis* et 309 rectifié *bis*.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 335 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 359 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 23 octobre 2013, à quatorze heures trente et le soir :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 851, 2012-2013) ;

Rapport de M. Claude Dilain et M. Claude Bérît-Débat, fait au nom de la commission des affaires économiques (n° 65, 2013-2014) ;

Avis de Mme Aline Archimbaud, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 29, 2013-2014) ;

Avis de M. Jean-Luc Fichet, fait au nom de la commission du développement durable (n° 44, 2013-2014) ;

Avis de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois (n° 79, 2013-2014) ;

Texte de la commission (n° 66, 2013-2014).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 23 octobre 2013, à zéro heure quinze.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

QUESTION(S) ORALES REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Conditions de recours aux marchés globaux de conception, de réalisation et d'exploitation en vue de la réalisation de travaux

n° 612 - Le 24 octobre 2013 - **M. Louis Nègre** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur les conditions de recours aux marchés globaux de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance en vue

de la réalisation de travaux relevant de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Plus précisément, il souhaite connaître l'interprétation qu'il convient de retenir des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article 73 du code des marchés publics issu du décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics et modifié par le décret n° 2011-1000 du 25 août 2011 aux termes duquel :

« Si un tel marché [qui associe l'exploitation ou la maintenance à la conception et à la réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance] comprend la réalisation de travaux qui relèvent de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, l'entrepreneur ne peut être associé à la conception que pour la réalisation d'engagements de performance énergétique dans un ou des bâtiments existants, ou pour des motifs d'ordre technique tels que définis à l'article 37 ».

Il lui demande si cette disposition autorise le recours à ce type de marché pour la conception, la construction et l'exploitation ou la maintenance d'ouvrages de bâtiments neufs ou d'ouvrages d'infrastructures neufs ou existants relevant de la loi précitée du 12 juillet 1985, dès lors qu'il existe seulement des « motifs d'ordre technique rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage » visés à l'article 37 du même code, indépendamment de tout engagement de performance énergétique.

Propositions pour augmenter l'efficacité des policiers municipaux

n° 613 - Le 24 octobre 2013 - **M. Louis Nègre** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur les moyens qu'il compte mettre en place pour augmenter l'efficacité des policiers municipaux.

En effet, au quotidien, ces policiers sont tenus de consulter différents fichiers avant de pouvoir agir. Ainsi, lorsqu'ils constatent une infraction pour laquelle la procédure de mise en fourrière s'applique, ils sont tenus de s'assurer que le véhicule n'est pas volé.

Lorsque les policiers municipaux constatent une infraction au code de la route, ils procèdent à des vérifications concernant les documents afférents à la conduite et mise en circulation du véhicule.

Lorsque le service administratif de la police municipale constitue le dossier de « mise en fourrière » d'un véhicule il est tenu d'informer le propriétaire dans un délai incompressible de trois jours ouvrés.

Ces renseignements, le service municipal les obtient en sollicitant la police nationale pour une consultation au service Immatriculation des véhicules (SIV). Cette démarche, bien sûr, prend, encore une fois, du temps et perturbe le service sollicité qui met encore du temps à répondre.

À titre d'exemple, à Cagnes-sur-mer, (commune de 50 000 habitants, avec une force de police municipale de quarante policiers municipaux et quarante auxiliaires de surveillance de la voie publique (ASVP) le fichier des véhicules volés (FVV) est sollicité en moyenne quinze fois par jour, le fichier PC au moins cinq fois, le SIV au moins vingt fois) donc le commissariat est dérangé au moins quarante fois par jour.

On peut s'étonner que la « troisième force de police » de notre pays, ainsi qualifiée par l'ancien président de la République, ne puisse pas avoir accès direct à ces terminaux, indispensables pour l'exécution de leurs missions. On peut s'étonner d'autant plus si l'on sait que les professionnels de l'automobile (vendeurs, loueurs de voitures, commerçants intermédiaires en immatriculation, assureurs, huissiers de justice) peuvent avoir accès au S.I.V par le site du ministère de l'intérieur, s'ils en font la demande.

Enfin, on peut s'interroger même sur l'utilité de cette force de police, lorsqu'on découvre, dans une note du ministère de l'intérieur du 4 décembre 2009 aux préfets qu'en fait, même indirectement, les polices municipales ne peuvent consulter les fichiers car la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne l'a pas prévu. Heureusement cette note est abrogée par une nouvelle circulaire du 25 février 2010. Mais elle préconise l'accès aux terminaux, seulement sous le couvert de la police ou de la gendarmerie nationale.

En conséquence, afin de rendre plus cohérentes et plus efficaces les actions des polices municipales, coordonnées avec les autres forces de police de l'État, dans le cadre des

missions qui leurs sont dévolues, il lui demande s'il serait prêt à faire étudier la possibilité juridique d'autoriser ces fonctionnaires à consulter directement les bases de données informatisées concernant : l'identification des véhicules (S.I.V) ; le fichier national des permis de conduire ; le fichier des personnes recherchées ; le fichier des véhicules volés . Les terminaux installés dans les services de police municipale, à la demande et aux frais des municipalités, après autorisation des autorités de l'État, identiques à ceux des autres forces de police permettraient une traçabilité des recherches effectuées offrant ainsi les mêmes garanties nécessaires de confidentialité contre tout abus.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu..... 1 an	197,60
33	Questions..... 1 an	146,40
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu..... 1 an	177,60
35	Questions..... 1 an	106,00
85	Table compte rendu..... 1 an	37,50

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 11 décembre 2012 publié au *Journal officiel* du 13 décembre 2012

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,65 €