

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'égalité des territoires  
et du logement

## PROJET DE LOI

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

NOR : ETLX1231549L

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément aux engagements du Président de la République, réitérés dans le discours de politique générale du Premier ministre, l'objectif du projet de loi proposé est de permettre le développement d'une offre de logement correspondant aux besoins et au pouvoir d'achat de chacun.

Le logement représente près du quart de la dépense des ménages, voire davantage pour les ménages à revenus modestes. On observe même un accroissement important des inégalités dans la dernière décennie. Or, la question du logement est essentielle au pacte républicain et au vivre-ensemble : sa qualité et son adaptation aux besoins des ménages conditionnent largement les possibilités de développement et d'épanouissement personnel, familial et professionnel, la réussite des élèves et des étudiants, la prise d'autonomie des jeunes, mais aussi le maintien à domicile des personnes âgées ou en situation de handicap.

Pour répondre aux besoins des Français, le Gouvernement s'est fixé un objectif de construction annuelle de 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux. Atteindre cet objectif nécessite une action volontariste des pouvoirs publics sur plusieurs plans.

L'offre foncière d'abord, qui est identifiée aujourd'hui comme l'un des facteurs limitant de la chaîne de production de logement, doit être accrue. Pour y contribuer, le projet de loi vise à favoriser la mise à disposition du foncier de l'Etat et de ses établissements publics en faveur du logement, en permettant une cession gratuite au profit d'opérations de logement social. Cet effort doit permettre, en plus d'un accroissement significatif de l'offre foncière à l'échelle nationale et en particulier dans certaines zones tendues, de donner aux collectivités et aux organismes constructeurs du logement social les capacités d'atteindre les objectifs qui leurs sont assignés.

L'augmentation du rythme de construction de logements sociaux et la recherche d'une mixité sociale aux différentes échelles de notre territoire passent également par une contribution proportionnée de l'ensemble des collectivités à l'objectif national. A cette fin, le projet de loi modifie les dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, et plus particulièrement de son article 55 relatif aux obligations de construction de logement social, pour les adapter aux objectifs fixés.

Par ailleurs, afin de faciliter la réalisation des objectifs de production de logement en région parisienne et, plus généralement, consolider la démarche de mise en œuvre du projet du Grand Paris, une disposition modifie la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris afin de mettre en cohérence l'élaboration des contrats de développement territoriaux avec l'approbation du schéma directeur de la région Île-de-France.

## **TITRE I<sup>ER</sup> : MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT**

Compte tenu des terrains déjà identifiés, le potentiel de construction de logements sur du foncier public est estimé à 110 000 logements sur la période 2012-2016. Un tel rythme de production constitue un doublement du rythme observé sur la période 2008-2011. Cette accélération correspond à un accroissement de l'offre foncière à l'échelle nationale, accentué par le fait qu'une part importante des terrains identifiés se situe dans des zones de marché foncier tendu ou dans des lieux emblématiques en cœur de ville. L'Etat se montre ainsi exemplaire en permettant notamment de recentrer les nouvelles constructions dans des parcelles d'ores et déjà artificialisées, voire situées à l'intérieur des emprises urbaines et potentiellement bien desservies par les transports en commun. En favorisant la construction dans les zones denses, ce dispositif de mobilisation du foncier public contribuera à lutter contre le phénomène d'étalement urbain en favorisant le développement d'une ville de moindre impact environnemental.

Le projet de loi constitue l'un des piliers de ce plan de mobilisation sans précédent. Il introduit la possibilité d'appliquer une décote pouvant aller jusqu'à 100 % sur le prix du terrain cédé notamment aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale, pour permettre de favoriser la réalisation de logements sociaux, incluant des résidences étudiantes. Il prévoit un mécanisme de réversion en cas de non respect du programme.

**L'article 1<sup>er</sup>** modifie à cette fin l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Cet article prévoit aujourd'hui la possibilité d'une décote, dont le montant est plafonné par décret en Conseil d'Etat, lors de la cession des terrains de l'Etat pour la construction de programmes de logement social. La modification vise à permettre l'application d'une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain, pour la part destinée au logement social.

La modification introduit également une obligation d'opérer une décote lorsque la cession est faite au profit d'une liste de bénéficiaires, collectivités territoriales ou établissement publics de coopération intercommunale (EPCI), établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers de l'Etat ou locaux, organismes constructeurs de logements sociaux, et dès lors que les terrains appartiennent à une liste établie par l'autorité administrative compétente. Cette liste peut être complétée à la demande des collectivités et organismes concernés.

Cet article prévoit également que l'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux et des logements en accession à prix maîtrisé.

Les résidences de logement conventionnées pour étudiants sont ajoutées à la liste des constructions pouvant bénéficier de cette décote.

**L'article 2** ajoute un nouvel article au CGPPP afin d'ouvrir la possibilité d'appliquer la décote lors de la cession des terrains des établissements publics de l'Etat, dans des conditions à fixer par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte de la situation de chaque établissement public et des volumes de cession envisagés.

**L'article 3** modifie l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme afin d'ouvrir la possibilité d'appliquer la décote lors de l'exercice du droit de priorité à l'occasion de la cession de parcelles appartenant à certains établissements publics. L'article actuel impose à l'Etat et aux établissements publics concernés de notifier leur intention d'aliéner en indiquant le prix de vente estimé par le directeur départemental des finances publiques. Les titulaires du droit de priorité peuvent alors proposer d'acquérir le bien à un prix inférieur en application des dispositions de l'article L. 3211-7 du CGPPP, ce dernier ne concernant aujourd'hui que l'Etat. En faisant référence au nouvel article L. 3211-13-1 du CGPPP, la même possibilité est ouverte pour les établissements publics.

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

Ce second titre du projet de loi contient des dispositions visant à favoriser la production de logements abordables sur l'ensemble du territoire dans le respect de la mixité sociale.

Les enquêtes réalisées à l'occasion des dix ans de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ont montré que l'article 55 de la loi bénéficiait d'une bonne acceptation bien qu'il soit encore appliqué de façon hétérogène par les communes concernées. La résolution de la crise du logement passe par la mobilisation de tous les acteurs sur tous les territoires. Face à l'ampleur de cette crise et au nom du nécessaire équilibre entre les territoires, il faut lutter plus efficacement contre la ségrégation sociale. Il s'agit d'un impératif de solidarité. L'ensemble des collectivités doit y prendre part.

Comme l'a indiqué le Premier ministre dans son discours de politique générale, le gouvernement souhaite donc renforcer les dispositions de la loi SRU pour augmenter l'objectif de taux minimum de logement sociaux dans les communes pour lesquelles la production de logements sociaux est un enjeu de solidarité nationale, d'une part, et pour instaurer la possibilité d'augmenter les prélèvements sur les communes qui ne respectent pas leurs obligations, d'autre part.

Le projet de loi vise, sur la base des déséquilibres constatés au niveau des agglomérations ou des EPCI, à donner une meilleure visibilité sur les objectifs de production de logements sociaux à poursuivre par les acteurs du logement, en premier lieu les élus des territoires concernés, et en second lieu les opérateurs chargés de la production effective de logements.

*Augmentation à 25% du seuil législatif de logements sociaux :*

**L'article 4** modifie l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Il augmente le seuil minimal de logements sociaux à 25 % des résidences principales sur les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Le projet de loi prévoit cependant que ce taux est ramené à 20 % pour les communes appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logement existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. La liste des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale fixée par décret est déterminée par des critères inscrits dans la loi.

L'article 4 actualise également les modalités d'exemption des communes soumises à l'obligation de production de logements sociaux afin de prendre en compte la décroissance démographique au sein des établissements publics de coopération intercommunale.

Il exclut enfin du décompte des logements sociaux les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale dans la mesure où ces logements sont déjà décomptés au titre de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, dispositif similaire à celui prévu par les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation concernant l'offre en places d'hébergement et d'accueil de jour.

**L'article 5** intègre les obligations de déclaration d'inventaire du parc locatif des propriétaires de logements sur les communes relevant d'un établissement public de coopération intercommunale.

*Calcul et affectation du prélèvement :*

**L'article 6** modifie l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation relatif au calcul et à l'affectation du prélèvement.

Il précise également que les coûts de travaux de dépollution réalisés par les communes peuvent être déduits du montant du prélèvement.

Il prévoit que le prélèvement est attribué à un établissement public de coopération intercommunale ayant conclu une convention visée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation si la commune en est membre.

A défaut, et hors Ile-de-France, le prélèvement est attribué à un établissement public foncier local. A défaut d'un tel établissement public, le prélèvement est attribué à l'établissement public foncier (EPF) d'Etat compétent sur le périmètre communal, ou à défaut au fond d'aménagement urbain (FAU) ou fond régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) dans les DOM.

En Ile-de-France, à défaut d'établissement public de coopération intercommunale ayant conclu une convention visée au deuxième alinéa de l'article L.301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, le prélèvement est attribué à l'établissement public foncier d'Etat compétent sur le périmètre communal ou à défaut au FAU.

Cette disposition permet de renforcer les moyens d'actions des EPF locaux et des EPF d'Etat qui interviennent sur les bassins de vie suffisamment larges au regard des enjeux de développement de l'offre de logement et qui ont développé une compétence dans le domaine de la valorisation et de la recherche du foncier. En contrepartie, cet article impose à ces établissements publics fonciers et ces établissements publics de coopération intercommunale de transmettre chaque année au représentant de l'Etat dans le département un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées.

Par ailleurs, cet article augmente le seuil en dessous duquel le prélèvement n'est pas appliqué compte tenu des coûts de gestion, en le faisant passer de 3 811,23 € actuellement à 4 000 €.

*Rythme de rattrapage et inscription d'une échéance de mixité sociale à 2025 :*

**L'article 7** modifie l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation et fixe à la fin de l'année 2025 l'échéance pour atteindre le taux de logements sociaux défini à l'article L. 302-5. Le taux de rattrapage des logements sociaux manquants pour atteindre 20 ou 25 % de logements sociaux est porté à 25 % pour la période 2014-2016, 33 % pour la période 2017-2019, 50 % pour la période 2020-2022 et 100 % pour la période 2023-2025.

Enfin, pour renforcer l'effort en faveur des ménages les plus modestes, cet article limite à 50 % la part de logements financés en prêts locatifs sociaux (PLS) dans l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux prévu sur la période triennale. Les autres logements pouvant être financés à l'aide de prêts locatifs à usage social (PLUS), de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) ou de prêts conventionnés de l'Agence nationale de l'habitat.

*Majoration du prélèvement et son affectation à un fonds national :*

**Les articles 8 et 9** modifient les articles L. 302-9-1 et L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation concernant la majoration du prélèvement.

L'article 8 prévoit que, pour les communes en état de carence, le préfet peut, après avis de la commission départementale, fixer une majoration qui puisse conduire à multiplier jusqu'à cinq fois le montant des prélèvements.

En outre, les dispositions en vigueur limitent le prélèvement et sa majoration à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. L'article 8 porte ce montant à 10 % de ces dépenses pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant (PFH) est supérieur à 150 % du PFH médian des communes soumises, ciblant ainsi les communes les plus « aisées ».

Il prévoit par ailleurs la déduction de certaines dépenses sur la majoration du prélèvement.

Il ne conditionne plus la participation financière des communes à celle de l'Etat pour les opérations de logement sociaux contribuant au rattrapage des objectifs, la participation financière des communes restant limitée à 13 000 € par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 € par logement sur le reste du territoire, sans que cette participation ne puisse être inférieure au montant de la subvention à la surcharge foncière accordée par l'Etat.

Cet article prévoit enfin que la majoration du prélèvement soit reversée à un fonds national afin de financer les coûts supplémentaires, tant en investissement qu'en fonctionnement, des logements destinés aux ménages mentionnés au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de pouvoir accorder des suppléments de financement dès lors que les logements concernés sont réservés à des ménages dont la situation justifie un accompagnement social ou une minoration de loyer. Ce fonds est créé par **l'article 10**, qui prévoit également ses modalités de gestion.

*Elargissement de la délégation du droit de préemption urbain :*

**L'article 11** modifie l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme. Il prévoit que l'Etat puisse déléguer l'exercice du droit de préemption dont il est titulaire sur les communes en état de carence aux établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre et aux établissements publics fonciers locaux. Ces dispositions visent à rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption sur les communes carencées.

**L'article 12** abroge le septième alinéa du 2° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. Il a pour objet de supprimer le reversement à la commune d'une partie des sommes issues du prélèvement bénéficiant à l'établissement public de coopération intercommunale.

**Les articles 13 et 14** précisent que les communes soumises à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation du fait de leur appartenance à un établissement public de coopération intercommunale ne sont prélevées qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et que le prélèvement résultant du passage de l'objectif de 20 à 25 % est appliqué à compter de la même date.

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

**L'article 15** modifie l'article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Il prolonge jusqu'au 31 décembre 2013 le délai prévu pour soumettre les contrats de développement territorial (CDT) à enquête publique. Il uniformise ce délai en l'élargissant à l'ensemble des contrats de développement territorial, y compris ceux pouvant être conclus sur le territoire de compétence de l'établissement public de Paris-Saclay. Enfin, il permet à la région Île-de-France et aux départements concernés d'être, à leur demande, signataires des CDT, lesquels devront être compatibles avec le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF).