



RÉDUIRE LE COÛT DU FONCIER

Commission des affaires économiques

Rapport n° 366 (2019-2020)

de Mme Estrosi Sassone (Les Républicains – Alpes-Maritimes)

et Mme Valérie Létard (Union centriste – Nord)

sur la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français

La proposition de loi n° 163 visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français, déposée par M. Jean-Luc Lagleize, député, a été votée par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2019. Par rapport au texte initial, plusieurs articles ont fait l'objet de nouvelles rédactions par des amendements du Gouvernement.

La PPL est inspirée du [rapport que M. Lagleize a remis au Premier ministre](#), début novembre 2019, en tant que parlementaire en mission et qui comportait cinquante propositions. Seules certaines d'entre elles ont été retenues pour figurer dans la proposition de loi.

Ce travail est l'une des conséquences de la crise des « Gilets jaunes » qui a souligné les difficultés de nombre de nos concitoyens pour se loger à un prix abordable et l'obligation dans laquelle ils se trouvent de s'éloigner toujours plus des métropoles, accroissant les coûts de transport et contribuant à l'étalement urbain qui devient, lui aussi, problématique au regard de l'objectif de sobriété foncière.

LA RECHERCHE D'OUTILS NOUVEAUX POUR LUTTER CONTRE LA SPÉCULATION ET LA RARETÉ DU FONCIER

La proposition de loi propose d'apporter des solutions à la spéculation foncière et à la rareté du foncier disponible par les mesures suivantes :

– **l'interdiction de la vente aux enchères des immeubles de l'État, des collectivités locales, de leurs groupements et de leurs établissements publics**, dans les zones urbaines tendues, à l'exception des lots de copropriété, estimant que ce type de vente provoque une hausse des prix (**article 1^{er}**) ;

– **l'habilitation du Gouvernement à créer par ordonnance, dans un délai d'un an, des organismes fonciers libres et un bail réel libre (article 2)**. Les organismes fonciers libres (OFL) seraient détenus à majorité par des personnes publiques. Ils auraient pour objet d'acquérir et de gérer du foncier **pour**

réaliser tous types d'opérations immobilières (logements, commerces, bureaux, équipements publics) en vue de la location ou de l'accession. Le bail réel libre (BRL) organiserait la **séparation du foncier et du bâti et serait prorogable**, sans condition de loyer ou de prix de cession y compris lors des mutations successives, à l'exception des zones tendues. Cette habilitation permettrait également de fusionner avec ce nouveau bail les régimes des baux réels, solidaire et immobilier.

Il s'agit de la disposition la plus importante du texte. Elle a une grande portée car elle rend possible une profonde transformation du droit de la propriété dans notre pays avec pour objectif d'abaisser le coût des logements en les séparant du foncier qui serait porté sur la longue durée.

– la création et la généralisation d'observatoires de l'habitat et du foncier à l'horizon de deux ou trois ans dans les zones soumises à un plan local de l'habitat (article 3) ;

– la création d'un fonds pour la dépollution des friches géré par Action Logement Groupe (article 4). Il aurait pour mission de libérer les friches urbaines et industrielles en leur assurant un nouvel usage ;

– la réorganisation des relations entre les collectivités territoriales et le service du Domaine pour l'évaluation foncière (article 5). Les avis domaniaux seraient désormais communiqués avec l'ensemble des éléments justifiant l'estimation. Ils seraient susceptibles d'appel. En complément, les collectivités pourraient faire appel à des experts

judiciaires. Les petites communes pourraient solliciter le service du Domaine ;

– la suppression du caractère d'urgence dans les procédures de déclaration d'utilité publique pour création de réserves foncières (article 6 bis) afin de faciliter le recours à cet outil ;

– l'obligation pour les communes de délibérer une fois par an, préalablement à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent, sur la mise en œuvre du plan local de l'habitat (PLH) sur la base d'une analyse de l'observatoire foncier (article 7). Il s'agirait d'impliquer plus étroitement les communes dans les politiques du logement.

CONFORTER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ POUR LES MÉNAGES MODESTES ET LES CLASSES MOYENNES

Après un travail conséquent d'écoute des élus locaux et des acteurs du monde du logement, les rapporteurs ont souhaité faire évoluer le texte avec pragmatisme et dans le souci de conforter et d'élargir les outils existants d'accession sociale à la propriété, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales et des prérogatives parlementaires.

En l'absence de données relatives aux ventes des collectivités et de l'impact des ventes aux enchères sur la hausse des prix, et après avoir entendu au contraire plusieurs témoignages sur leur utilité pour assurer la transparence d'une vente et trouver le juste prix, souvent inférieur à l'évaluation domaniale, la commission a supprimé l'interdiction des ventes aux enchères pour les collectivités territoriales.

La commission a également supprimé l'article 2 estimant qu'il n'était pas normal qu'une initiative parlementaire aboutisse à ce que le Parlement se dessaisisse d'un sujet essentiel, en l'espèce la définition d'un nouveau droit de propriété, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État.

En outre, elle a soulevé plusieurs objections de fond : l'insuffisance de l'encadrement des OFL et du BRL en matière de champ de compétence, de gouvernance et de financiarisation. La commission a aussi souligné l'inefficacité de la dissociation foncier-bâti, à elle seule, pour limiter la hausse des prix au regard des exemples de Lyon, de Londres ou d'Amsterdam où elle est déjà répandue.

Les acteurs du secteur ont un avis consensuel. Si la séparation du foncier et du bâti apparaît pertinente pour produire des logements plus abordables, il n'y a aucun besoin d'un outil nouveau. Au contraire, il faut conforter l'existant pour ne pas complexifier les choses.

Il convient également de conserver les quatre piliers qui font le succès naissant des organismes de foncier solidaires (OFS) dédiés à l'accession sociale à la propriété : la gouvernance publique, la non lucrativité, la vocation sociale marquée et les dispositifs anti-spéculatifs qui permettent de pérenniser dans le temps l'investissement public au profit du logement social.

La commission a donc adopté quatre amendements pour :

- permettre aux OFS, par exemple des organismes HLM, de vendre une partie de leurs logements existants sous la forme de BRS,

- étendre la compétence des OFS aux locaux commerciaux et professionnels situés au bas des immeubles d'habitation pour faciliter leur intervention dans le cadre de la réhabilitation des centres bourgs et de donner un nouvel outil aux maires.

- faciliter le relèvement du plafond de ressources du BRS au niveau du prêt locatif social (PLS) accession pour introduire plus de mixité et permettre aux classes moyennes d'y accéder, tout en restant dans la limite du service d'intérêt général reconnu par le droit français et européen.

La commission a souhaité laisser les communes libres de créer des observatoires et a demandé au Gouvernement de réaliser un travail

méthodologique et une expérimentation pour qu'ils puissent se développer.

Elle a supprimé l'article 4 car Action Logement n'est pas compétent en matière de dépollution et la création d'un fonds public doit être mûrement réfléchie pour ne pas affaiblir le principe pollueur-payeur et ne pas se priver des fonds européens.

La commission a approuvé les évolutions proposées par l'article 5 et a élargi la liste des experts que pourront saisir les collectivités pour faciliter cette nouvelle pratique.

La commission a supprimé l'article 6 bis, car le caractère d'urgence est une condition jurisprudentielle qui a disparu depuis 2014. Elle invite plutôt le Gouvernement à diffuser les nouvelles règles en vigueur auprès des préfetures.

Enfin, elle n'a pas souhaité imposer une nouvelle obligation de délibération aux communes sur le PLH, estimant que la compétence était déléguée aux EPCI.



Mme Sophie Primas
Présidente de la commission
Les Républicains - Yvelines



Mme Dominique Estrosi Sassone
Rapporteur
Les Républicains – Alpes-Maritimes



Mme Valérie LÉTARD
Rapporteuse
Union Centriste - Nord

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-163.html>

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20