

N° 442

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) par le groupe de travail (2) sur les **facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement**,*

Par MM. Dominique BRAYE et Thierry REPENTIN,
Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Guillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

(2) *Ce groupe de travail est composé de :* M. Dominique Braye, *président* ; M. Thierry Repentin *rapporteur* ; M. Pierre André, *premier vice-président délégué* ; M. Daniel Dubois, *vice-président* ; MM. Gérard Delfau, Philippe Dominati, Mme Michelle Demessine, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Pierre Caffet, Daniel Dubois, Michel Houel, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-Claude Merceron, Bernard Piras, Daniel Reiner, Charles Revet, Jean-Pierre Vial.

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. LA « CRISE » DU FONCIER	7
A. LA FLAMBÉE DES PRIX DU FONCIER	8
B. UNE OFFRE DE TERRAINS DISPONIBLES INSUFFISANTE AU REGARD DE LA DEMANDE DE LOGEMENTS	9
II. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA CRISE IMMOBILIÈRE	10
A. UNE ÉVOLUTION QUI FRAGILISE LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES	13
B. UNE INADÉQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE	14
PROPOSITIONS	17
I. MENER UNE POLITIQUE FONCIÈRE AMBITIEUSE AU SERVICE DU LOGEMENT	17
A. LIBÉRER DES TERRAINS POUR LE LOGEMENT ET RÉGULER LE MARCHÉ FONCIER	17
1. <i>Fluidifier le marché foncier</i>	17
a) Lutter contre la rétention foncière	17
b) Abaisser le coût du foncier pour le logement social	19
c) Louer le foncier pour faciliter l'accèsion à la propriété	20
2. <i>Accélérer la mise à disposition de terrains publics pour le logement</i>	21
a) Définir une politique patrimoniale active en faveur du logement pour les terrains publics	21
b) Permettre des cessions à des coûts inférieurs au marché	22
B. ENCOURAGER LES MAIRES BÂTISSEURS	24
1. <i>Engager une concertation sur l'institution d'un mécanisme permettant de restituer aux communes une part de la plus-value engendrée par l'urbanisation</i>	25
2. <i>Relancer les opérations d'aménagement</i>	27
3. <i>Permettre une adaptation rapide des documents d'urbanisme aux objectifs définis en matière de logement</i>	29
4. <i>Accélérer l'obtention définitive des permis de construire</i>	31
a) Simplifier et accélérer les procédures	32
b) Limiter l'insécurité juridique des autorisations de construire	32
c) Lutter contre les recours abusifs	32
5. <i>Aménager l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain</i>	33
6. <i>Améliorer la compensation financière aux communes de l'exonération de TFPB sur les logements sociaux</i>	36
C. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU MARCHÉ FONCIER	38
1. <i>Une opacité qui a des effets inflationnistes</i>	38
2. <i>Permettre la communication gratuite des données aux collectivités territoriales et aux établissements publics fonciers</i>	39

II. POURSUIVRE DANS LA VOIE DU RENFORCEMENT DU RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE POLITIQUE FONCIÈRE ET D'HABITAT.....	41
A. PLACER LES INTERCOMMUNALITÉS AU CENTRE DES POLITIQUES FONCIÈRES ET DU LOGEMENT.....	41
1. <i>Renforcer l'échelon intercommunal dans les procédures d'attribution des logements locatifs sociaux.....</i>	<i>42</i>
2. <i>Renforcer la solidarité intercommunale en faveur des communes disposant de logements sociaux.....</i>	<i>43</i>
3. <i>Créer des établissements publics fonciers locaux et des observatoires du foncier afin de mener une politique foncière sur le long terme.....</i>	<i>44</i>
B. PERMETTRE UNE RÉGULATION COMMUNALE DES VENTES À LA DÉCOUPE.....	45
III. ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DU « VOLET LOGEMENT » DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE.....	48
A. METTRE LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ.....	49
1. <i>Alléger la fiscalité des successions.....</i>	<i>49</i>
2. <i>Utiliser la contribution sur les revenus locatifs pour le financement d'un dispositif de garantie des risques locatifs.....</i>	<i>50</i>
3. <i>Aménager la fiscalité applicable aux logements meublés.....</i>	<i>50</i>
4. <i>Revoir les dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs.....</i>	<i>51</i>
B. ORIENTER L'ÉPARGNE VERS LE LOGEMENT.....	53
1. <i>Encourager l'épargne solidaire.....</i>	<i>53</i>
2. <i>Instaurer un mécanisme de dissociation de l'usufruit et de la nue-propriété.....</i>	<i>54</i>
C. FACILITER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ.....	54
1. <i>Adapter les outils bancaires.....</i>	<i>55</i>
2. <i>Réformer l'hypothèque.....</i>	<i>55</i>
3. <i>Développer la vente des logements HLM.....</i>	<i>55</i>
4. <i>Permettre aux organismes HLM de créer des sociétés civiles immobilières.....</i>	<i>56</i>
5. <i>Faciliter les opérations de mixité sociale.....</i>	<i>56</i>
6. <i>Prévoir une actualisation régulière des plafonds d'éligibilité au prêt à l'accession sociale.....</i>	<i>57</i>
D. RENDRE LE DROIT AU LOGEMENT PLUS EFFECTIF.....	58
E. REDONNER CONFIANCE AUX BAILLEURS PRIVÉS.....	59
1. <i>Créer un mécanisme de garantie contre les risques locatifs.....</i>	<i>60</i>
2. <i>Étendre le volet « prévention des expulsions » de la loi de cohésion sociale au parc privé.....</i>	<i>61</i>
3. <i>Faire évoluer à la marge la législation relative aux rapports bailleurs locataires.....</i>	<i>62</i>
a) <i>Moderniser la législation relative aux charges locatives.....</i>	<i>62</i>
b) <i>Préciser certaines dispositions de la loi de 1989.....</i>	<i>63</i>
F. STABILISER LE TAUX D'EFFORT DES LOCATAIRES.....	63
1. <i>Pour une révision de l'indice d'indexation des loyers.....</i>	<i>64</i>
2. <i>Pour une revalorisation régulière des aides à la personne.....</i>	<i>65</i>
G. FLUIDIFIER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS AU SEIN DU PARC LOCATIF SOCIAL.....	66
1. <i>Rendre le système des suppléments de loyer de solidarité plus efficace.....</i>	<i>66</i>
2. <i>Développer les systèmes incitatifs pour limiter la sous-occupation des logements HLM.....</i>	<i>67</i>

ANNEXE I - LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES	69
ANNEXE II - PERSONNALITÉS RENCONTRÉES AU COURS DU FORUM DE PRESSE RÉGIONAL ORGANISÉ PAR LE JOURNAL « LE PROGRÈS » À LYON LE 7 AVRIL 2005.....	71
ANNEXE III - DÉLIBÉRATION DU CONSEIL RÉGIONAL RHONE-ALPES POLITIQUE FONCIÈRE RÉGIONALE AU SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE	73

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Préoccupée par la grave crise des marchés immobiliers et fonciers et par ses conséquences sur l'accès des ménages au logement, la commission des affaires économiques du Sénat a créé, au début de l'année 2005, un groupe de travail chargé d'émettre des propositions susceptibles de contribuer à la résorption de cette crise, dans la perspective de la discussion prochaine au Parlement du projet de loi « Habitat pour tous ».

Ce groupe, composé de seize membres, a ainsi procédé, tout au long du premier semestre 2005, à l'audition d'une cinquantaine de personnalités, dont M. Marc Philippe Daubresse, alors ministre délégué chargé du logement et de la ville, et d'un grand nombre de professionnels des secteurs du foncier et du logement, d'organisations représentatives des bailleurs et des locataires ainsi que d'universitaires.

Votre groupe de travail a eu à coeur de se forger une opinion aussi précise que possible sur la situation des marchés fonciers et immobiliers afin de définir des solutions pragmatiques visant à lever les points de blocage identifiés par les différents acteurs.

I. LA « CRISE » DU FONCIER

L'insuffisante mobilisation des terrains disponibles et la flambée des prix du foncier apparaissent comme des données majeures de l'actuelle crise du logement.

Paradoxalement, au moment où l'on évoque une « crise du foncier », **les mises en chantier de logements ont connu, en 2004, un record inégalé depuis 20 ans, qui devrait être battu en 2005, puisque 375.500 à 387.000 logements devraient être produits¹.**

Malgré cette relance de la construction, force est de constater que le foncier est identifié par de nombreux élus et professionnels comme la clé ou l'obstacle à la réalisation de programmes de logements, notamment sociaux. La plupart des personnes auditionnées par votre groupe de travail s'accordent

¹ D'après la direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'équipement, cité dans *Etudes foncières*, n° 112, nov-déc 2004, Maurice Goze, *Le logement entre tensions et crises*.

à dire qu'il n'existe pas, en France, de pénurie **de foncier brut, à l'inverse d'autres pays européens**. La pénurie concerne, en réalité, **l'offre de terrains mis sur le marché au regard de la demande de logements**.

A. LA FLAMBÉE DES PRIX DU FONCIER

Un phénomène de **très forte hausse du prix des terrains à bâtir** est observé depuis quelques années, dont **certaines des caractéristiques sont tout à fait nouvelles**. En effet, contrairement à la crise spéculative des années 1990, cette augmentation touche **toutes les régions**, et non seulement la région parisienne et le sud-est. De surcroît, **élément également nouveau**, on observe une hausse forte et prolongée des prix des terrains à bâtir **en périphérie des villes**.

En dépit de l'absence, fort regrettable, de données statistiques exhaustives concernant le marché foncier, sur laquelle votre rapporteur reviendra, quelques chiffres permettent de mesurer l'ampleur du phénomène. La **hausse globale du prix du terrain à bâtir est estimée à 40 % entre 1999 et 2004¹, avec une accélération récente, puisqu'elle est de 22,4 % en 2004 d'après certaines estimations²**. Dans le même temps, le prix de la terre n'a augmenté que de 20 % en cinq ans. Les terrains à bâtir se négocient, **en moyenne, à 76.000 euros l'hectare, soit 17 fois plus cher que les terres et prés**.

Cette hausse touche d'abord la région parisienne et le Sud-est, qui constituaient un quart des ventes en 2003 et en concentrent un tiers en 2004. **Toutefois, elle concerne désormais également toutes les régions**. Ainsi au sein de l'aire urbaine de Tours³, le prix au mètre carré des terrains destinés à la construction individuelle a progressé de **63 %** entre 2000 et 2003, tandis que, dans l'agglomération messine, les prix ont augmenté d'environ **40 %** en cinq ans⁴.

Dans ces conditions, le prix des terrains **devient un facteur de discrimination sociale** et un frein à l'accession à la propriété des ménages, les moins aisés s'installant en deuxième puis en troisième couronne des villes, en raison de la hausse des prix en centre villes. Non par choix mais par défaut, les primo-accédants se reportent sur les territoires ruraux, à 20, 40, 60 kilomètres des centres urbains, là où le foncier est relativement bon marché.

Dans le même temps, **l'étalement urbain progresse ainsi fortement**. De 1999 à 2004, les constructions de maisons individuelles en lotissement ou

¹ *La fin des paysages ? Livre Blanc de la FNSAFER, pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux.*

² *Nexity.*

³ *Id.*

⁴ *Comment maîtriser les terrains à aménager ? Etudes foncières, n° 112, novembre-décembre 2004, André Sauvage, Jean-François Blache.*

en zone d'aménagement concerté sont passées de 50 à 35 % au profit de celles réalisées sur des terrains isolés, en diffus¹. Sur les 198.000 maisons construites en 2003, plus de 152.000 ont été construites en secteur diffus et seulement 46.000 en lotissement².

En outre, ce sont désormais les **prix des terrains à bâtir en périphérie des villes qui augmentent fortement** : ainsi pour les maisons individuelles, en périphérie des agglomérations de plus de 130.000 habitants, les prix sont passés de 60.000 à 83.000 euros entre 1999 et 2002, soit une hausse de 38 %. Dans ces conditions, le **prix du terrain peut peser jusqu'à 50 % du budget global de construction d'une maison par un particulier**. Il y a trois ans, ce prix **ne représentait que 30 %**³.

B. UNE OFFRE DE TERRAINS DISPONIBLES INSUFFISANTE AU REGARD DE LA DEMANDE DE LOGEMENTS

Ce phénomène de hausse des prix s'explique, de manière classique, par un **déséquilibre entre l'offre et la demande**. La demande de logements est en effet durablement élevée, pour les raisons qui seront expliquées plus loin. Quant à l'offre, plusieurs facteurs tendent à la raréfier. Tout d'abord, l'offre de terrains constructibles dépend des décisions communales. Celles-ci sont elles-mêmes largement tributaires de nombreux facteurs : législation nationale fortement évolutive nécessitant un apprentissage permanent, insécurité juridique liée aux nombreux recours contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire, capacité financière des communes à assurer les équipements publics, difficulté à faire accepter de nouveaux projets de constructions auprès des populations.

Cette offre est ensuite **fonction du comportement des vendeurs**. D'après un certain nombre d'observateurs du marché foncier, on assiste à des **phénomènes de rétention foncière**. Celle-ci est favorisée par **une fiscalité quasiment indolore pour la détention, et fortement dégressive dans le temps pour la taxation**. La hausse des prix du foncier peut ainsi générer des comportements spéculatifs : les terrains périurbains restent en friche dans l'attente d'un changement de nature et d'une opportunité de vente au prix fort. Face à une forte demande, une spirale à la hausse se forme autour de la rareté de l'offre, de la hausse des prix qu'elle entraîne et des profits qu'elle peut générer pour les vendeurs. Enfin, certains vendeurs de terrain nu, encouragés par la jurisprudence relative à l'expropriation, peuvent être tentés d'aligner leur prix sur ceux des terrains voisins aménagés, sans prendre en compte le coût de l'aménagement du terrain.

¹ *Syndicat national des professionnels de l'aménagement et du lotissement.*

² *Id.*

³ *La fin des paysages ? Livre Blanc de la FNSAFER, pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux.*

Dans ces conditions, **le foncier peut devenir un obstacle à la diversité de l'habitat et à la mixité des fonctions** : le logement est en concurrence avec d'autres usages du sol, producteurs d'une richesse immédiate, à l'instar des activités économiques, la production de logements étant quant à elle source de coûts supplémentaires en équipements et services collectifs. **Cette compétition pour l'occupation de l'espace engendre un renchérissement des terrains qui tend à évincer les opérations les plus difficiles à équilibrer, notamment celles liées au logement social.** De manière plus générale, elle pèse à la hausse sur les prix de sortie des biens.

Face à cette situation, il revient aux collectivités territoriales, compétentes en matière d'urbanisme, d'aménagement, et d'action foncière, de mettre en œuvre des politiques ambitieuses. **L'échelon le plus pertinent pour mener de telles politiques est, selon votre groupe de travail, intercommunal, mais toutes les collectivités doivent se mobiliser,** notamment financièrement, afin de créer des outils efficaces, comme les établissements publics et les observatoires fonciers, à même de permettre **une régulation du marché foncier sur le long terme. A court terme, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de mesures ont été identifiées par votre groupe de travail comme devant accompagner très rapidement la mise en œuvre des objectifs du plan de cohésion sociale.**

II. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA CRISE IMMOBILIÈRE

La crise du secteur immobilier que traverse la France depuis la fin des années 1990 se caractérise également par une flambée du prix des logements, neufs et anciens, et par une véritable envolée des loyers du secteur privé, en particulier dans les zones à fort pouvoir d'attraction économique et universitaire ou en croissance démographique. Cette évolution doit néanmoins être mise en perspective.

En effet, les facteurs de cette actuelle explosion des prix ne sauraient être assimilés à ceux de la bulle immobilière à laquelle la France a été confrontée à la fin des années 1980. Même si ces deux cycles immobiliers revêtent les mêmes manifestations, il convient de rappeler que la crise de 1990-1991 avait des origines spéculatives. De l'avis de la très grande majorité des personnes auditionnées par votre groupe de travail, la progression des prix enregistrée depuis 1998 ne résulte pas d'opérations de nature spéculative mais d'un décalage important entre l'offre et la demande de logements. En quelque sorte, le marché immobilier serait équilibré mais à un haut niveau de prix. Ce phénomène n'est, au demeurant, pas circonscrit à la France puisque l'Espagne, le Royaume-Uni ou même les Etats-Unis connaissent des tendances similaires¹.

¹ Lettre de l'OFCE n° 257, mercredi 9 février 2005, Logement : sommets atteints ? par Valérie Chauvin et Sabine Le Bayon.

S'agissant de la situation française, ce déséquilibre entre l'offre et la demande s'explique d'abord par l'insuffisante construction de logements au cours de la deuxième moitié des années 1990, insuffisance que les dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs ne sont pas parvenus à enrayer.

Parallèlement à ce ralentissement de l'offre, les besoins en logement des Français ont fortement augmenté. D'une part, **les demandeurs de logements sociaux ont fortement augmenté** au cours des dernières années, vraisemblablement sous la double pression de l'envolée des loyers et de la flambée des prix de l'immobilier, puisque leur nombre était estimé à un million en 2002, dont 40 % sur la seule agglomération parisienne, alors que l'offre locative sociale neuve diminuait constamment (80.000 nouveaux logements sociaux en 1994 contre 45.000 en 2002). **D'autre part, les besoins des Français en matière de logement sont devenus plus importants en raison d'évolutions socio-démographiques.** Selon une étude de l'INSEE¹, le niveau de la demande de logements croît avec l'évolution du nombre de ménages. Ainsi quand la taille des ménages diminue, leur nombre augmente plus vite que la population. Or, depuis 1975, le ménage moyen français a perdu une demi-personne.

Cette évolution est liée à plusieurs facteurs sociologiques. En premier lieu, les phénomènes de **décohabitation** conduisent les jeunes à partir plus tôt du foyer parental et donc à chercher un logement. En deuxième lieu, le **vieillessement de la population** amène les personnes âgées à rester plus longtemps dans leur logement. Enfin, la **moindre durabilité des couples mariés et le plus faible attrait pour la vie en couple** conduisent, là encore, à pousser vers le haut la demande de logement. Comme le précise l'INSEE, en prolongeant ces tendances, les niveaux annuels de construction neuve permettant d'équilibrer les besoins nouveaux sont estimés à **320.000 logements neufs entre 2000 et 2004** (soit 16.000 logements de plus par an par rapport à la moyenne 1990-1999) avant de commencer à diminuer à 290.000 entre 2005 et 2009, comme le montre le tableau ci-dessous.

¹ INSEE Première - n° 875 - décembre 2002 - La demande potentielle de logements - Alain Jacquot, division Logement.

**DEMANDE POTENTIELLE DE LOGEMENTS JUSQU'EN 2010
(EN MILLIERS DE LOGEMENTS ANNUELS)**

		1990-1999	2000-2004	2005-2009	moyenne 2000-2009
DEMANDE DE :					
Résidences principales	Accroissement annuel du nombre de ménages, issu de la projection tendancielle du nombre de ménages réalisée par l'INSEE après chaque recensement	252	240	216	228
Logements vacants	Hypothèse d'un taux de vacance stable à 7%	11	20	18	19
Résidences secondaires et logements occasionnels	Hypothèses sur l'évolution du taux apparent de ces catégories par rapport au nombre de résidences principales	10	29	26	28
Variations du parc		273	290	260	275
Renouvellement du parc (destructions, solde des pertes/gains de l'usage d'habitation, fusions/éclatements)	Hypothèses de niveau	32	30	30	30
= DEMANDE POTENTIELLE DE LOGEMENTS NEUFS		304	320	290	305

Source : INSEE Première – n°875 – décembre 2002 – La demande potentielle de logements – A. Jacquot.

De ce point de vue, **votre groupe de travail ne peut que se féliciter des chiffres de la construction pour l'année 2004, puisque ce sont plus de 360.000 logements qui ont été mis en chantier pour cette année**, soit une augmentation d'environ 16 % par rapport à l'année précédente. Comme le note l'INSEE¹, ce niveau constitue un record puisqu'il faut se reporter à l'année 1982 pour retrouver un chiffre supérieur à 350.000 logements mis en chantier. Votre rapporteur tient néanmoins à souligner que, dans le même temps, la part du nombre de logement locatifs à loyers plafonnés dans ce total a fortement diminué.

Votre groupe de travail ne peut que former des voeux pour que cette accélération de la construction se confirme au cours des prochaines années, à un niveau aussi important afin de satisfaire les besoins des Français et pour rattraper les déficits accumulés au cours des années 1990.

¹ INSEE Première - n° 1021 - juin 2005 - La construction en 2004 : une année exceptionnelle pour le logement - Cyrille Godonou, division Comptes et études de l'industrie.

A. UNE ÉVOLUTION QUI FRAGILISE LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

Outre les difficultés qu'elle fait naître pour l'accès à l'habitat des personnes les plus défavorisées, la crise actuelle du logement contribue à fragiliser le pouvoir d'achat des ménages.

D'une part, s'agissant des locataires, en particulier du secteur privé, votre groupe de travail note que les loyers ont continué à progresser plus fortement que l'inflation en 2002, 2003 et 2004, en raison notamment du **dérage de l'indice du coût de la construction**, dont l'augmentation annuelle a atteint 4,8 % au dernier trimestre 2004. La progression de cet indice, sur lequel sont assises les indexations des loyers des logements soumis à la loi de 1989, s'explique par la hausse continue du coût de la construction, tiré par l'évolution du prix des matières premières qui est liée notamment à la demande croissante d'acier de la Chine. En outre, même si l'effet est plus marginal, le **renforcement des normes techniques** s'appliquant aux logements neufs vient augmenter d'autant le prix des nouvelles constructions, qu'il s'agisse des exigences sanitaires en matière de plomb, d'amiante ou de termites, de la sécurité avec le « diagnostic gaz » ou « risques technologiques et naturels » ou des nouvelles normes en termes de développement durable. Dans le même temps, les aides **au logement**, qui s'adressent aux ménages économiquement les plus fragiles, **ont été trop faiblement revalorisées** pour faire face à cette progression des loyers. **Cette double évolution a ainsi contribué à faire progresser de manière significative les taux d'effort des ménages, plus particulièrement des plus démunis.**

D'autre part, l'évolution des prix immobiliers a également rendu plus difficile l'accès à la propriété des ménages français. Malgré les améliorations récentes du prêt à taux zéro, on note une éviction progressive des primo-accédants, qui ne représentent plus que 55-60 % du total des accédants contre 70 % en 1998-1999. D'après les représentants de la FNAIM auditionnés par votre groupe de travail, la solvabilité des ménages est ainsi revenue à son niveau de 1995. **Votre groupe de travail tient à insister sur le fait que la spirale à la hausse des prix de l'immobilier pose un grave problème pour les jeunes ménages souhaitant de venir propriétaire, qui en subissent de plein fouet les conséquences.** En effet, les ménages déjà propriétaires souhaitant déménager ont tendance à revendre plus cher afin de faire face à l'augmentation des prix pour pouvoir acheter un nouveau logement sans être contraints de s'endetter à nouveau. En quelque sorte, les propriétaires, même si leur comportement est parfaitement rationnel d'un point de vue économique, auto-entretiennent cette évolution.

Toutefois, fait à ne pas négliger, l'évolution des conditions bancaires a permis de contrecarrer partiellement cette tendance haussière. En effet, s'agissant des prêts immobiliers, les taux d'intérêt se situent aujourd'hui à un niveau historiquement faible ce qui allège d'autant les mensualités de remboursement des emprunts. En outre, la durée des prêts s'est

progressivement allongée au cours des dernières années et les ménages peuvent désormais s'endetter sur des périodes supérieures à vingt ans : la durée moyenne des prêts immobiliers est ainsi passée de 12,9 à 15,4 années de 1997 à 2005. Ces deux évolutions concomitantes ont, *de facto*, permis de compenser la hausse des prix de l'immobilier.

Il n'en reste pas moins que, malgré ces facteurs compensant la flambée des prix, ces évolutions sont préjudiciables dans la mesure où la France ne compte que 56 % de propriétaires, soit un niveau beaucoup plus faible que dans d'autres pays de l'Union européenne. Or, votre groupe de travail considère que la possession par un ménage de sa résidence principale est un puissant bouclier contre la pauvreté, surtout pour les ménages qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leurs revenus diminuer.

B. UNE INADÉQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE

La dernière caractéristique de la crise du logement se situe enfin dans la nature de l'offre mise à la disposition de nos concitoyens, qui n'est pas forcément adaptée à leurs besoins.

En premier lieu, votre groupe de travail ne peut que constater un ralentissement de la construction locative sociale de 1994 à 2002. D'une part, le plan de rattrapage mis en place en 2001 a permis de relancer la mécanique de construction et d'autre part, la définition d'objectifs ambitieux par le plan de cohésion sociale devraient permettre de remonter le niveau de l'offre locative nouvelle à un niveau plus proche des besoins des ménages français.

Les évolutions budgétaires du début des années 2000 n'ont cependant pas facilité cette reprise de la construction locative sociale et votre groupe de travail souhaite que les financements de l'Etat soient à la hauteur des objectifs fixés par le plan de cohésion sociale pour ne pas en fragiliser l'exécution. En effet, la subvention budgétaire moyenne versée par l'Etat pour chaque nouveau logement social construit a constamment diminué depuis 2003. Alors qu'elle s'établissait à 15.000 euros en 2003 pour un logement PLAI, cette subvention est passée à 11.000 euros en 2005 et pour les PLUS ces montants sont passés de 5.400 euros à 2.300 euros. Votre groupe de travail estime souhaitable que les conséquences de cette diminution sur l'équilibre des opérations locatives sociales soient examinées avec précision afin que cette tendance ne se traduise pas par un report trop massif sur les finances des collectivités territoriales.

Cependant, force est également de constater que deux évolutions réglementaires ont permis de contrebalancer cette réduction des subventions budgétaires. En effet, la baisse du taux du Livret A et l'allongement de 15 à 25 ans de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements locatifs sociaux construits entre le 1^{er} juillet 2004 et le

31 décembre 2009 sont de nature à doper la construction de logements locatifs sociaux.

S'agissant de la promotion privée, votre groupe de travail a abordé à plusieurs reprises la question des effets du nouveau régime d'amortissement fiscal pour favoriser les investissements locatifs (amortissement « Robien »). Même s'il est indéniable que ce produit, entré en application le 3 avril 2003, a permis de relancer massivement la construction de logements locatifs privés (environ 50.000 logements par an quand le régime « Besson » se traduisait par la construction de 20.000 à 30.000 logements), votre groupe de travail estime qu'il a également eu des effets pervers.

En particulier, dans certaines régions françaises, de nombreux logements financés grâce à ce dispositif ont été mis en chantier alors même qu'ils ne répondaient pas exactement à la demande locale. En outre, cet amortissement a été conçu par plusieurs réseaux de commercialisation comme un outil d'optimisation fiscale, proposé aux contribuables-investisseurs comme un produit de défiscalisation comme un autre. Il est ainsi possible que nombre d'investisseurs ne se soient que peu préoccupés des caractéristiques précises du logement construit, de sa localisation et de la possibilité effective de pouvoir le louer au niveau des loyers plafonds. Enfin, votre groupe de travail estime que dans certains cas, le « Robien » a contribué à l'accélération de la flambée des prix du foncier.

* *
*

En conclusion, votre groupe de travail estime nécessaire de prendre des **mesures fortes afin de favoriser le développement d'une offre d'habitat adaptée aux besoins de nos concitoyens**. Il est indispensable de proposer au plus vite une perspective à nos concitoyens en la matière afin de faciliter la constitution de **parcours résidentiels ascendants**. Au surplus, votre groupe de travail est persuadé que le développement d'une offre d'habitat plus conforme aux besoins des Français est un préalable indispensable pour que le droit au logement, principe à valeur constitutionnelle, ne reste pas lettre morte.

Au total, sur la base de ces différents éléments, votre groupe de travail est amené à émettre trois séries de préconisations tendant à :

- mener une politique foncière ambitieuse au service du logement ;**
- poursuivre dans la voie du renforcement du rôle des collectivités territoriales en matière de politique foncière et d'habitat ;**
- accompagner la mise en oeuvre du « volet logement » du plan de cohésion sociale.**

PROPOSITIONS

I. MENER UNE POLITIQUE FONCIÈRE AMBITIEUSE AU SERVICE DU LOGEMENT

A. LIBÉRER DES TERRAINS POUR LE LOGEMENT ET RÉGULER LE MARCHÉ FONCIER

1. Fluidifier le marché foncier

Les acteurs auditionnés par votre groupe de travail l'ont largement souligné : le foncier « physiquement » disponible n'est pas rare. De larges disponibilités foncières existent sur l'ensemble du territoire national et pourraient être mobilisées. Le problème vient, essentiellement, de **l'insuffisance de la production foncière par rapport aux besoins, qui entraîne une envolée des prix.**

Or paradoxe apparent, cette envolée ne stimule pas le déstockage des terrains à aménager. Tout propriétaire de terrain à bâtir situé dans une agglomération ou dans son périmètre d'influence sait que le temps travaille pour lui, puisque son bien ne cesse de prendre de la valeur, sans être soumis aux aléas d'autres produits financiers, à l'exemple des placements boursiers.

Cette attitude économiquement très rationnelle est en outre favorisée par un système fiscal qui taxe **faiblement** la **détention** de terrains constructibles, et taxe les plus-values de manière fortement **dégressive dans le temps**. L'analyse de la fiscalité foncière fait ressortir un paradoxe : ceux qui construisent sont davantage taxés que ceux qui détiennent du foncier constructible sans l'utiliser. Dans ces conditions, comme l'a relevé un chercheur lors de son audition, *« la rétention foncière n'est pas un comportement coupable mais un comportement économiquement rationnel »*.

Ce constat conduit donc à formuler un certain nombre de propositions visant à favoriser la libération de terrains, à des prix compatibles avec des opérations de logement. Le mécanisme proposé repose sur une cohérence d'ensemble, **visant à taxer davantage la détention et, au contraire, à alléger la fiscalité pesant sur les mutations à destination du logement.**

a) Lutter contre la rétention foncière

- La taxe sur le foncier non bâti se caractérise aujourd'hui par un rendement faible et un effet incitatif quasiment nul. D'une part, son produit est très faible, puisque il représente 1,7 % du produit total voté des quatre

« vieilles »¹. D'autre part, sa structure est indolore sur des terrains qui, bien que pouvant avoir une **valeur vénale élevée**, compte tenu de leur situation ou de leur constructibilité potentielle, restent taxés en fonction de **leur usage actuel** comme « **taillis** », « **jardins** » ou « **terres labourables** ».

La taxe sur le foncier non bâti est établie d'après la valeur locative cadastrale des propriétés, sous déduction de 20 % de son montant. Le revenu cadastral servant de base d'imposition à la taxe est donc fixé forfaitairement à 80 % de la valeur locative cadastrale. On rappellera brièvement les « vicissitudes » de la procédure de réévaluation des valeurs cadastrales : issues de l'évaluation de 1961, ces valeurs ont été actualisées en 1970 et, depuis 1982, seuls des coefficients nationaux de revalorisation forfaitaire ont été appliqués. La révision générale des valeurs locatives prévue par la loi du 30 juillet 1990 n'est pas entrée en vigueur. Ainsi les terrains **ne sont-ils pas taxés à leur valeur vénale, qui serait largement supérieure à cette valeur locative**.

- Ce système de faible taxation des terrains constructibles non bâtis a déjà fait l'objet d'une réforme, avec la loi n° 2000-1208 du 12 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains². Celle-ci a ainsi prévu qu'une délibération du conseil municipal peut, pour les terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur, **majorer leur valeur locative d'une valeur forfaitaire qui ne peut excéder 0,76 € par mètre carré**. Une telle hausse ne concernerait donc pas les terres agricoles.

Votre groupe de travail, sur la base du diagnostic précédemment établi, **propose de conforter cette disposition qui, en pratique, a été peu appliquée, afin de la rendre plus efficace**. D'une part, l'augmentation doit, pour être incitative, être beaucoup plus nette. Votre groupe propose donc de prévoir que la valeur forfaitaire pourrait aller **jusqu'à 5 € par mètre carré**. D'autre part, il estime que cette mesure s'inscrit dans **un objectif national d'amélioration de la situation du logement, et doit donc être rendue obligatoire**, afin de ne pas en laisser aux maires la seule responsabilité. Il suggère donc que soient fixés dans la loi un plancher incitatif et un plafond déterminant la fourchette dans laquelle pourrait varier la valeur locative des terrains situés en zone constructible et non bâtis. Ces éléments pourraient être différenciés en fonction du caractère plus ou moins tendu des marchés fonciers, et notamment tenir compte de la spécificité des zones rurales.

Enfin, il convient de ne pas pénaliser les opérateurs qui effectuent du portage foncier pendant la réalisation d'opérations d'aménagement, celles-ci pouvant prendre plusieurs années. Il n'entre en effet pas du tout dans l'esprit

¹ D'après « *Les collectivités locales en chiffres 2005* », Direction générale des collectivités locales, les produits votés sont les suivantes : taxe d'habitation : 23,4 %, taxe sur le foncier bâti : 30,8 %, taxe professionnelle : 44,1 %.

² Article 1396 du code général des impôts.

de la réforme proposée de pénaliser ces opérateurs. **C'est pourquoi votre groupe propose d'exclure du champ d'application de la mesure les terrains couverts par une opération d'aménagement en cours.**

b) Abaisser le coût du foncier pour le logement social

L'offre de terrains à bâtir à **prix modérés** conditionne le **maintien d'une offre diversifiée de logements et la réalisation de l'objectif de construction de 500.000 logements sociaux en cinq ans fixée par le plan de cohésion sociale**. Or les terrains constructibles aujourd'hui mis sur le marché font, du fait de leur relative rareté, l'objet d'une compétition entre acheteurs qui tend à **évincer** ceux qui souhaiteraient réaliser des opérations de logement social. En outre, dans le cadre d'opérations mixtes, le **coût du foncier tend à être reporté sur les logements privés**, entraînant des prix de sortie élevés.

C'est pourquoi votre groupe estime indispensable de créer une **incitation fiscale pour améliorer l'offre de terrains et faire baisser les prix du foncier**. A cet égard, tout en estimant qu'une telle mesure aurait pu opportunément figurer dans le projet de loi à venir sur le logement, votre groupe de travail estime que l'adoption du dispositif d'exonération de taxe sur les plus-values pour les biens immobiliers cédés à des bailleurs sociaux dans le projet de loi sur les services à la personne va dans le bon sens. **Il se félicite à cet égard de l'adoption, lors de la discussion du texte au Sénat, des amendements similaires présentés par son président et son rapporteur, qui permettront de renforcer considérablement son impact**. D'une part, aux termes du texte adopté par le Sénat, la mesure est désormais limitée dans le temps à **2007 et non 2009**, ce qui permettra de libérer un plus grand nombre de terrains et ainsi de mettre les acheteurs en situation de réellement négocier le prix. Parallèlement, elle est désormais **étendue aux entreprises**, qui devraient bénéficier d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 16,5 % au lieu de 33%. Celles-ci possèdent en effet beaucoup de terrains, et représentent 29 % des transactions réalisées par les offices HLM.

Après l'adoption de ce texte, votre groupe juge utile que cette mesure puisse être enrichie à l'occasion du futur projet de loi « Habitat pour tous », afin de prévoir un système d'exonération en fonction de la destination des terrains : totale si le terrain est destiné au logement social, partielle s'il s'agit d'opérations mixtes. A cet égard, votre rapporteur souligne l'importance qui s'attache au maintien du caractère réellement « social » des opérations visées. Ainsi estime-t-il qu'il convient d'être très précis sur la définition du logement social, sa durée dans le temps, et son périmètre d'application. Enfin, il conviendra de s'assurer que le permis de construire soit déposé dans un délai maximum de 24 mois.

c) Louer le foncier pour faciliter l'accèsion à la propriété

Le recours au bail emphytéotique ou au bail à construction présente de nombreux avantages : d'après les chiffres avancés par la Fédération nationale des promoteurs constructeurs, il permettrait en effet de réduire les coûts de construction d'environ 7 à 8 %. Il s'agit là d'un instrument permettant de **rendre l'accèsion sociale moins difficile dans des zones où le foncier est cher, et de centrer l'aide à l'accèsion de la collectivité sur la seule construction.**

Le terrain est mis à disposition du ménage par une formule de bail de longue durée. Le loyer, très minoré, constitue la forme prise par l'aide de la collectivité. Ainsi cette formule permet d'éviter que l'efficacité de l'aide de la collectivité ne soit réduite par la hausse du prix du foncier qu'elle a induit.

Ce système est mis en place, à la satisfaction des acteurs, dans un certain nombre de communes, qui louent aux constructeurs de programmes immobiliers des terrains avec un bail d'une durée de vingt ans. **Il reste encore toutefois trop peu utilisé, comme le soulignent la plupart des agences d'urbanisme qui ont répondu au questionnaire de votre groupe de travail.**

L'un des freins à la mise en œuvre de cette technique réside peut-être dans la volonté des bénéficiaires d'être pleinement propriétaires de leur logement. Pour cela, il est possible de prévoir, dans le contrat d'origine, l'éventualité d'un achat du terrain par le preneur. Le problème est que le bail à construction a une durée minimale de 18 ans, ce qui est difficilement compatible avec la volonté de donner à l'accédant la liberté de lever l'option à tout moment en cours de bail.

Votre groupe **propose donc de modifier la législation sur ce point afin de prévoir que, lorsque le preneur décide d'acheter le terrain dans le cadre d'une opération d'accèsion sociale à la propriété, il peut convenir avec le bailleur de résilier le bail, sans préjudice de la disposition relative à la durée de 18 ans. De manière plus générale, votre groupe de travail ne peut qu'inciter les collectivités à recourir à cet instrument.**

Propositions :

Afin de fluidifier le marché foncier, conforter la taxe sur le foncier non bâti pour les terrains non bâtis situés en zone constructible, en instituant un plancher incitatif et un plafond dans la loi afin de rendre l'augmentation obligatoire pour les communes.

Afin d'abaisser le coût du foncier, instituer dès maintenant, jusqu'au 31 décembre 2007, une exonération de la taxe sur les plus-values sur les terrains et les immeubles cédés à des bailleurs sociaux par des particuliers : mesure introduite dans le projet de loi sur les services à la personne et étendue par le Sénat, à l'initiative du président et du rapporteur du groupe de travail, aux entreprises qui cèdent des terrains (qui vont bénéficier d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés sur leurs plus-values de cession).

Dans la perspective du projet de loi « habitat pour tous », améliorer ce système d'exonération, en le modulant en fonction de la destination des terrains cédés : exonération totale si le terrain est cédé pour des opérations de logement social, partielle s'il s'agit d'opérations mixtes.

Encourager le recours au bail emphytéotique et au bail à construction pour favoriser l'accession sociale à la propriété notamment en clarifiant leur régime juridique.

2. Accélérer la mise à disposition de terrains publics pour le logement

a) Définir une politique patrimoniale active en faveur du logement pour les terrains publics

Votre groupe de travail se félicite du travail de recensement des terrains du ministère de l'équipement et de ses établissements publics entrepris par la délégation à l'action foncière. La DAF a ainsi recensé, à ce jour, **9 millions de mètres carrés en Ile-de-France mobilisables dans les dix ans à venir qui pourraient permettre la réalisation d'environ 40.000 logements si la moitié des terrains en accueillent.** Les terrains classés en catégorie 1 (projets pouvant être mis en œuvre à court terme) et catégorie 2 (accord en passe d'être conclu entre le propriétaire et la collectivité) représentent **3 millions de mètres carrés.** D'ores et déjà, 120.000 mètres carrés ont été vendus en 2004 à des promoteurs ou à des organismes de logements sociaux, en vue de réaliser plus de 1.600 logements.

Toutefois, cette première source va se tarir assez vite, et la mise en œuvre du plan de cohésion sociale nécessite d'amplifier l'effort. Pour cela, il

convient à la fois d'effectuer le même travail **dans les autres régions** et de mobiliser le foncier public **au-delà de la sphère d'action** de la DAF, en étendant le travail d'identification, de recensement et de mobilisation **à tous les ministères concernés**. A cet égard, les travaux menés par la Mission d'évaluation et de contrôle de la dépense publique (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui concernent les immeubles de l'Etat, montrent combien **celui-ci connaît encore mal son patrimoine et combien la « culture des ministères », pour reprendre l'expression du ministre du budget, est un facteur de blocage pour une politique patrimoniale active.**

b) Permettre des cessions à des coûts inférieurs au marché

Votre groupe souligne que l'objectif, légitime, de valorisation des terrains de l'Etat doit s'articuler avec celui de libération de terrains pour le logement social, en conformité avec les objectifs du Gouvernement exprimés à travers le plan de cohésion sociale. Comme pour les terrains des propriétaires privés, la réduction du coût du foncier doit être un objectif prioritaire.

- Il convient à cet égard d'attirer l'attention sur **l'élaboration en cours du décret d'application de l'article 95 de la loi de programmation pour la cohésion sociale**. Cet article prévoit que l'Etat peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix **inférieur** à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie est réalisée en logement social. Le décret d'application doit fixer un **plafond** que ne pourra dépasser la différence entre la valeur **vénale** et le **prix de cession**.

Votre groupe souhaite que ce plafond permette une **décote significative**, de l'ordre de 25 % dans les zones moins tendues, et d'au moins 50 % dans les zones où le marché foncier est tendu.

S'agissant ensuite de l'application de cette disposition, qui s'effectuera essentiellement par la négociation entre les services fiscaux et les collectivités, votre groupe de travail souligne la nécessité que les **services des domaines** reconnaissent un mode de fixation des prix **compatible avec des opérations de logement social, calculé suivant le mécanisme de « compte à rebours » de la charge foncière**, et non suivant la valeur vénale. Il relève également que des **instructions claires** doivent être données par le ministère de l'économie et des finances à ses services fiscaux en charge des négociations, **afin d'éviter la remise en cause de celles-ci en fin de processus**.

- En outre, certains établissements publics, comme Réseau Ferré de France, la Société Nationale des Chemins de Fer ou La Poste, **sont d'importants propriétaires fonciers, et possèdent souvent des terrains**

bien localisés. Votre groupe de travail insiste à cet égard sur la nécessité **d'accélérer le travail d'identification du patrimoine respectif de RFF et de la SNCF**, tant il n'est pas acceptable que les collectivités se trouvent renvoyées de l'un à l'autre, comme cela a déjà été relevé. Or d'après les informations fournies par RFF, sur les 221 hectares recensés en Ile-de-France qui font l'objet d'une convention avec l'Etat, la répartition des propriétés avec la SNCF n'est pas encore achevée **pour 180 hectares.**

Outre cet effort de recensement, il serait opportun de mettre en place un système permettant à ces établissements de céder **une partie de leurs terrains à un prix inférieur à celui fixé par les domaines lorsqu'il s'agit d'opérations de logements sociaux.** Le coût supporté serait compensé par une exonération fiscale. L'institution d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés constitue un premier pas dans ce sens.

- De manière plus générale, votre groupe de travail appelle à une accélération des procédures en cours, dans la mesure où, de fait, un certain nombre de terrains sont dans des situations juridiques complexes. Beaucoup de terrains de RFF, par exemple, sont inscrits dans des **zonages ferroviaires**, dont la circulaire du ministère de l'équipement du 14 octobre 2004 a rappelé qu'ils n'étaient pas conformes à la loi précitée du 12 décembre 2000 et que les collectivités devaient le supprimer à l'occasion de la révision du plan local d'urbanisme (PLU).

S'agissant des délaissés routiers, ou des terrains correspondant à des projets abandonnés, estimés à 1,2 million de mètres carrés dans le rapport établi pour le ministre de l'équipement par M. Pierre Pommelet intitulé « Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics », ils correspondent souvent à des situations juridiques complexes : certaines emprises figurent toujours au schéma directeur de la région Ile-de-France, document en cours de révision.

- Enfin, l'effort fourni par l'Etat doit pouvoir se traduire ensuite concrètement par la réalisation de logements sociaux, lorsque les terrains sont situés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. C'est pourquoi votre groupe de travail souhaite **qu'un quota de logements sociaux soit imposé à l'occasion de toute cession de terrains situés dans ces communes, qui devra être précisé dans le cahier des charges de cession sans pouvoir être inférieur à 25 %.**

Propositions :

Définir une politique patrimoniale active pour tous les terrains de l'Etat et obliger l'ensemble des ministères à adopter une démarche de recensement et de cession pour des opérations de logement, similaire à celle entreprise par la délégation à l'action foncière pour le ministère de l'équipement.

Permettre une décote significative par rapport au prix des domaines sur les terrains cédés par l'Etat, notamment dans les zones les plus tendues : le décret d'application de l'article 95 de la loi de cohésion sociale doit prévoir une possibilité de décote d'au moins 50 % dans les zones les plus tendues.

Prévoir que le ministère de l'économie et des finances donne des instructions claires aux services fiscaux pour la conduite des négociations relatives aux terrains publics.

Permettre aux établissements publics propriétaires (RFF, SNCF, RATP, La Poste etc) de céder des terrains à des prix inférieurs aux prix des domaines pour des opérations de logement, avec une compensation fiscale (par exemple, exonération partielle de taxe professionnelle ou taux réduit d'impôt sur les sociétés).

Imposer un quota de logements sociaux d'au moins 25 % à l'occasion de toute cession de terrains publics effectuée en vue de réaliser une opération comportant des logements lorsque ces terrains sont situés dans les communes soumises à l'article 55 et hors d'une zone urbaine sensible : le cahier des charges de cession précisera le pourcentage de logements sociaux.

B. ENCOURAGER LES MAIRES BÂTISSEURS

L'objectif fixé par le plan de cohésion sociale de construire 500.000 logements sociaux **ne pourra être atteint sans l'adhésion des élus locaux**. Or la construction de nouveaux logements, pas toujours facilement acceptée par les populations, **entraîne pour les communes d'importants coûts de financements**, concernant notamment les équipements publics et les services à créer ou à développer pour l'accueil des nouveaux habitants. Ainsi, selon certains experts, l'ordre de grandeur du coût de l'ensemble des équipements et infrastructures d'une ville équivaut environ à la moitié du coût des logements.

C'est pourquoi votre groupe de travail insiste sur l'absolue nécessité que ces maires constructeurs soient **soutenus financièrement par l'Etat et les autres collectivités, régions et départements**. Outre ce soutien financier, il

convient de **mettre à leur disposition des procédures simplifiées, qu'il s'agisse des procédures d'aménagement ou des permis de construire.**

Enfin, votre groupe estime qu'une réflexion, en concertation avec tous les acteurs concernés, notamment les élus et leurs associations représentatives, doit être menée sur la question des plus-values engendrées par le classement des terrains en zone constructible.

1. Engager une concertation sur l'institution d'un mécanisme permettant de restituer aux communes une part de la plus-value engendrée par l'urbanisation

- La terre se distingue d'un bien économique banal : un terrain vaut en effet non seulement par ses caractéristiques physiques mais aussi, surtout en milieu urbain, par **les droits qui y sont attachés : seule la collectivité peut donner des droits à construire, et les rendre effectifs en équipant un quartier.**

L'ouverture des terrains à l'urbanisation entraîne un renchérissement très important des terrains, dont on ne connaît plus les limites. A titre d'exemple, **dans le département de la Savoie le prix au mètre carré d'un terrain est passé de 1 à 53 euros après la décision de classement.** Ce rapport peut même passer quasiment de 1 à 100 en région parisienne. Mais la commune ne récupère, en France, aucune **part de cette plus-value, qu'elle a pourtant créée, par sa décision** de changement de zonage d'une part, et par la **réalisation des équipements publics** d'autre part. Ce sont **donc les particuliers qui reçoivent intégralement le fruit d'aménagements décidés et rendus possibles par les collectivités.**

- En comparaison, de nombreux pays étrangers ont mis en place des systèmes dans lesquels cette plus-value est partagée entre les propriétaires et les collectivités.

Ainsi en Suède, la **loi de 1987 a réaffirmé le principe selon lequel le droit de construire ne fait pas partie du droit de propriété.**

L'expropriation d'un terrain se fait à un prix correspondant à son état dix ans auparavant. Les droits de construire figurant au plan d'urbanisme sont accordés **pour une durée limitée, cinq à quinze ans.** La **non-utilisation au terme prévu ouvre automatiquement le droit à l'expropriation.** En outre, le mécanisme d'aide financière vise à bloquer la spéculation foncière: les **prêts aidés ne sont accordés que si la charge foncière est inférieure à certains plafonds,** et la construction d'immeubles collectifs ne peut se faire que sur des terrains achetés à la commune.

Aux Pays-Bas, les résultats sont du même ordre, puisque le foncier est à l'abri des mécanismes spéculatifs. Probablement du fait de leur histoire, et de la nécessité de lutter contre la mer, il existe un système de gestion collective du sol : les propriétaires **vendent spontanément leurs terrains à la municipalité, à un prix fixé par cette dernière -en général deux à trois fois le prix de la terre agricole-** dès lors que la révision du POS classe leur terrain en zone d'urbanisation. C'est alors **la commune qui équipe les terrains** (le coût d'équipement est généralement élevé, 2 à 300 F/m², en raison notamment des travaux de drainage) et les **terrains sont ensuite vendus ou le plus souvent concédés, sur appel d'offre, avec différenciation des charges foncières selon l'usage autorisé**¹.

Outre ces deux exemples, certains pays ont mis en place des systèmes de **taxation forfaitaire lors de la décision de classement des terrains, à l'instar de la Suisse**. Autre exemple, **en Allemagne, un tiers du terrain revient à la collectivité lorsqu'il est classé en zone constructible, et le propriétaire finance 80 % des équipements**.

- L'idée de permettre à la collectivité de récupérer une part de la plus-value liée à l'urbanisation **n'est, au demeurant, pas nouvelle en France**. Ainsi dans son rapport sur la gestion des espaces périurbains, M. Gérard Larcher, actuel ministre délégué aux relations du travail, alors sénateur des Yvelines, proposait-il d'instituer une taxation des plus-values issues de l'urbanisation, dans une optique de protection des terres agricoles². Il rappelait à cet égard **que les dispositions du code de l'expropriation qui prévoient la taxation des plus values réalisées à l'occasion d'une expropriation n'étaient jamais entrées vigueur** (article 16-4). Enfin, le rapport citait le professeur René Hostiou : « [...] *faute d'une véritable volonté d'instaurer, par le biais de la fiscalité, un mécanisme de récupération des plus values d'urbanisation assorti d'une politique de redistribution de celles-ci, la planification « à la française » relève, pour les propriétaires fonciers intéressés, de la logique de la loterie qui, comme chacun le sait, contient ses bons mais aussi ses mauvais numéros*³. »

- En l'absence de tout mécanisme de ce type, des dérives dans l'application du droit des sols ont pu être observées, visant à permettre aux collectivités de récupérer une partie de la plus-value foncière, à l'origine de laquelle elles se trouvent. Or ces pratiques, **très mal perçues, à raison, par les propriétaires, sont aujourd'hui condamnées par les juges français et**

¹ D'après Joseph Comby et Vincent Renard, *Les politiques foncières*, QSJ, n° 3143.

² *La gestion des espaces péri-urbains, Rapport d'information n° 415 (1997 / 1998) fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan.*

³ René Hostiou, " *La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme* " dans *L'Actualité juridique droit administratif*, 20 mai 1993, page 27.

européens¹. En outre, s'agissant des acquisitions par voie de préemption ou d'expropriation, les juges incorporent désormais, dans la valeur d'indemnisation, **une partie des plus-values foncières** ou qualifient les parcelles concernées avec une **valeur de situation** (notion de terrain en situation privilégiée) alors que le document d'urbanisme les avait classées en zone inconstructible.

Ces décisions **risquent d'aboutir à des fixations judiciaires de prix du foncier prohibitif pour l'aménagement public, qui pèsent ensuite sur les prix de sortie des logements.**

C'est pourquoi votre groupe **juge souhaitable de lancer une réflexion et une large concertation sur ce sujet, afin de trouver un système permettant à la collectivité d'être destinataire d'une part de la plus-value entraînée par la décision de classer un terrain en zone constructible.**

Proposition :

Lancer une réflexion, en concertation avec l'ensemble des élus, sur l'élaboration d'un système permettant de restituer aux communes une part de la plus-value engendrée par le classement d'un terrain en zone constructible.

2. Relancer les opérations d'aménagement

Votre groupe de travail souligne qu'à court terme, la relance de la construction passe nécessairement par une bonne utilisation des outils d'urbanisme et d'aménagement. En effet, la rareté actuelle vient du foncier urbanisable, et non du foncier « physique ». Le récent rapport de M. Pierre Pommelet a ainsi mis en lumière une certaine « panne » de l'urbanisme opérationnel en Ile-de-France².

Le coût de l'aménagement pose aujourd'hui d'autant plus de problèmes que l'évolution de la jurisprudence a modifié la donne. Classiquement, l'aménageur achète un foncier peu cher et paie avec une marge confortable le coût des aménagements. Or la jurisprudence du juge de l'expropriation, qui attribue désormais à l'exproprié une part de cette marge, en prive l'aménageur. En outre, la **justification des dépenses d'équipement mises à la charge des promoteurs est de plus en plus exigeante**, de telle sorte que l'aménageur ne peut faire participer qu'à hauteur des dépenses **certaines**.

¹ CEDH, 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne*.

² *Rapport précité*.

L'objectif d'une production importante de logements par an demande donc de relancer l'aménagement concerté. Ainsi, concernant la région parisienne, la 13^{ème} enquête de l'observatoire régional du foncier confirme, dans le prolongement de la précédente, **la faible activité des zones d'aménagement concerté (ZAC) en Ile-de-France** : 34 nouvelles ZAC seulement ont été créées de 2001 à 2003 correspondant seulement à 6.300 logements, pour 630.000 mètres carrés de bureaux, et 2.000.000 d'activité. Au 1^{er} janvier 2003, sur 747 ZAC créées, non caduques, **seulement 157 ont donné lieu à des mises en chantier, soit moins d'une ZAC sur quatre**. Outre la situation, spécifique, de l'Ile-de-France, il convient également de prendre en compte la situation de l'ensemble du territoire, marqué par un certain déficit, s'agissant de l'utilisation des procédures d'aménagement concerté.

C'est pourquoi votre groupe de travail insiste sur la nécessité de relancer fortement l'urbanisme opérationnel, sous forme de ZAC et de lotissement. Pour cela il serait extrêmement souhaitable que le ministère de l'équipement, dont la brochure « Service après vote » de la loi Urbanisme et Habitat avait été très utile, notamment pour les communes rurales, **élabore un guide des zones d'aménagement concertée. Votre groupe ne peut quant à lui qu'inciter les maires à y recourir**. En effet, la procédure de ZAC comporte de nombreux avantages, puisqu'elle permet la mise en œuvre de projets urbains sur des quartiers à structurer ou à créer et constitue en même temps un élément de **régulation du marché** s'agissant tant de l'offre de terrains à bâtir que du prix de la charge foncière. En outre, la réforme en cours des conventions publiques d'aménagement apportera une sécurité juridique qui fait aujourd'hui défaut.

Dans le même esprit, votre groupe de travail appelle les communes, notamment les plus petites, à se doter de documents d'urbanisme, et **rappelle l'obligation pour l'Etat de soutenir financièrement cette élaboration, souvent coûteuse**.

Il souhaite également attirer l'attention des collectivités concernées sur la nécessité d'anticiper l'arrivée à échéance des zones d'aménagement différé créées en Ile-de-France par l'Etat voilà pas moins de 14 ans. Les **élus locaux doivent en effet, afin d'éviter une envolée des prix, mener dès maintenant les réflexions qui permettront le moment venu, c'est-à-dire en 2006, d'affecter chaque terrain à un usage**.

En outre, la possibilité pour les communes de créer elles-mêmes des ZAD est encore trop souvent méconnue, alors même que celle-ci présente comme intérêt majeur de stabiliser le prix du foncier pendant 14 ans. La création d'établissements publics fonciers locaux devrait permettre quant à elle de faire face aux conséquences de la procédures de délaissement ouverte aux propriétaires : ceux-ci peuvent en effet mettre la collectivité en demeure d'acquérir leurs terrains, ce qu'elle n'est pas toujours capable financièrement de faire à l'heure actuelle. **C'est pourquoi votre groupe attire l'attention**

sur la nécessité de faire connaître aux élus les modalités de la procédure de ZAD, et d'inciter à son utilisation.

Propositions :

Elaborer un guide des zones d'aménagement concerté (ZAC) et des zones d'aménagement différé (ZAD) et inciter les maires à recourir à ces outils.

Sensibiliser les maires aux problèmes des zones d'aménagement différé créées par l'Etat qui arrivent à échéance fin 2005.

Inciter les maires à se doter de documents d'urbanisme et rappeler les engagements de l'Etat à soutenir financièrement cette élaboration, souvent coûteuse pour les petites communes.

3. Permettre une adaptation rapide des documents d'urbanisme aux objectifs définis en matière de logement

La mise en œuvre des objectifs du plan de cohésion sociale nécessite une **adaptation rapide des programmes locaux de l'habitat, ceux-ci devant eux-mêmes être rapidement traduits dans les plans locaux d'urbanisme**. On rappellera qu'aux termes de la loi SRU, les PLH s'imposent aux PLU, qui ont l'obligation d'être compatibles avec leurs dispositions¹.

C'est pourquoi il convient, dans la logique de l'urgence décrétée par le plan de cohésion sociale, **de simplifier et d'accélérer au maximum les procédures de mise en compatibilité**.

Votre groupe de travail propose donc, en premier lieu, de permettre aux communes de recourir à la **procédure de révision simplifiée** pour la mise en compatibilité du PLH et du PLU. Cette procédure est actuellement limitée à la réalisation d'un projet présentant un intérêt général ou à une extension des zones constructibles ne portant pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable. Désormais, les communes devraient pouvoir mettre en œuvre rapidement des projets, lorsqu'ils correspondent aux objectifs des PLH.

Il suggère, en second lieu, de **faciliter la modification d'un PLU, par la procédure de déclaration de projet, pour mettre en œuvre un projet de construction répondant aux objectifs d'un PLH**. La procédure de déclaration de projet, visée à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, permet aux communes d'utiliser une procédure simple de mise en conformité des plans locaux d'urbanisme, lorsque ces documents n'avaient pas prévu une

¹ Articles L. 123-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme.

opération, en se prononçant par une « déclaration de projet » sur l'intérêt général que présente l'opération. L'article s'applique actuellement aux « actions et opérations d'aménagement ». Il conviendrait de préciser que cette procédure s'étend à un **programme de logement répondant aux objectifs d'un PLH**.

En troisième lieu, le code de l'urbanisme prévoit que les plans d'occupation des sols doivent être mis en forme de plan local d'urbanisme lors de leur prochaine révision. Pour permettre la réalisation d'opérations d'aménagement ou de constructions ponctuelles, la loi a néanmoins autorisé les communes à procéder, avant le 1^{er} janvier 2006, à des révisions simplifiées des POS sans avoir à transformer en PLU. Afin d'éviter que des opérations de logements prennent du retard lorsqu'elles sont subordonnées à la transformation d'un POS en PLU, votre groupe **propose de prolonger ce délai jusqu'au 31 décembre 2009, date de la fin du plan de cohésion sociale**, lorsque la révision simplifiée a pour objet de permettre la réalisation d'opérations comportant la construction de logements.

Par ailleurs, afin de favoriser la mixité sociale, il **convient de permettre aux communes qui le souhaitent de délimiter dans leur PLU des secteurs dans lesquels les opérations de logement devront comporter obligatoirement un certain pourcentage de logements sociaux**. Une telle disposition doit permettre d'atteindre les objectifs fixés par l'article 55 de la loi SRU dans les zones en fort déficit de logement social. A cet égard, il convient de souligner que, si une telle disposition devait donner lieu à l'ouverture d'un droit de délaissement pour les particuliers concernés, les modalités de celui-ci devraient être profondément revues, sous peine de mettre la collectivité à l'origine du projet dans l'incapacité de le mener à bien, si tous les propriétaires décidaient d'utiliser ce droit en même temps. C'est pourquoi il conviendrait de redéfinir les modalités d'exercice de ce droit, notamment en demandant au propriétaire concerné d'apporter la preuve de l'existence d'un projet d'aménagement sur le terrain concerné, par exemple par un permis de construire.

Enfin, **l'élaboration des schémas de cohérence territoriale offre l'opportunité de territorialiser les objectifs en matière de logement social**. A titre d'exemple, le SCOT de Métropole Savoie, qui s'étend sur 103 communes, prévoit que toute opération d'aménagement significative à l'échelle de la commune concernée devra comporter au moins 20 % de logements locatifs sociaux, cette règle étant systématique pour les opérations d'habitat de plus de 5.000 mètres carrés de surface hors œuvre nette. Il prévoit également que, dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, la proportion de logements devra s'élever à 30 %.

Propositions :

Permettre aux communes qui le souhaitent d'imposer dans le PLU la réalisation de logements locatifs sociaux lors de la réalisation de programmes de logements, en conformité avec les objectifs définis par le programme local de l'habitat.

Permettre une révision simplifiée pour la mise en compatibilité du programme local de l'habitat (PLH) et du plan local d'urbanisme (PLU).

Faciliter la modification d'un PLU, par la procédure de déclaration de projet, pour mettre en œuvre un projet de construction répondant aux objectifs d'un PLH.

Prolonger la date limite du 1^{er} janvier 2006 jusqu'au 31 décembre 2009 pour la révision simplifiée des POS.

4. Accélérer l'obtention définitive des permis de construire

La rareté du foncier aménagé est aussi la conséquence de la lourdeur administrative du montage des opérations d'urbanisme, notamment pour les plus importantes d'entre elles. A titre d'exemple, sur l'agglomération rennaise, **près d'un tiers des projets de logements neufs se perdraient dans les contentieux, les promesses de vente non tenues, les procédures d'expropriation¹.**

Le blocage de la construction vient, selon les acteurs concernés, au moins autant de la difficulté à trouver des terrains que de la longueur des procédures d'obtention définitive des permis de construire. Certains évoquent des délais d'obtention de permis pouvant aller jusqu'à 13 mois.

Le rapport établi par le groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier sur la sécurité des autorisations d'urbanisme fournit quelques chiffres instructifs :

– 175 agents sont affectés au contrôle de légalité, tâche qui pourrait concerner **1.400.000 actes d'urbanisme par an, soit 8.000 par an et par agent** ;

– le délai moyen de jugement est de **15-16 mois** devant les tribunaux administratifs, et passe à **2-3 ans** devant les cours administratives d'appel ;

– par rapport aux autres contentieux, celui de l'urbanisme donne lieu à un nombre significatif de désistements : de 15 à 20 % des affaires ;

¹ *Comment maîtriser les terrains à aménager ? Etudes foncières, n° 112, novembre-décembre 2004, André Sauvage, Jean-François Blache.*

Le rapport constate que le contentieux concerne **une faible proportion des autorisations (environ 1 %), mais porte de plus en plus sur des opérations importantes, avec des conséquences économiques lourdes.**

a) Simplifier et accélérer les procédures

Le code de l'urbanisme apparaît aujourd'hui **extrêmement complexe, et source d'insécurité juridique.**

C'est pourquoi il est indispensable de clarifier et de simplifier les règles de délivrance des autorisations d'occuper le sol. L'ordonnance de simplification des autorisations de construire prise en application de la loi du 9 décembre 2004 devrait comporter un certain nombre de mesures allant dans ce sens. Il en va ainsi **de l'extension de la procédure de déclaration pour les opérations les moins importantes, ou de la simplification des régimes d'autorisation, qui devraient passer de 12 à 3** : permis de construire, permis de démolir, autorisation d'aménager. Il apparaît également indispensable d'accélérer et d'harmoniser les délais d'instruction entre les différents services.

b) Limiter l'insécurité juridique des autorisations de construire

Votre rapporteur appelle à une mise en œuvre rapide de certaines des propositions du rapport Pelletier, visant à **sécuriser les permis de construire.** Plusieurs mesures devraient ainsi être rapidement adoptées. En premier lieu, il s'agirait de donner au juge la possibilité de moduler les effets d'une décision d'annulation en prononçant une annulation conditionnelle (à défaut de régularisation dans un certain temps des vices de légalité externe, l'annulation prend effet) et surtout une **annulation partielle** (l'autorisation est annulée en tant que...).

En second lieu, l'exercice du droit de recours paralyse en général l'opération. Cette situation peut conduire à la péremption de l'autorisation. Il conviendrait donc de prévoir **la suspension, de plein droit, de la durée de validité des autorisations d'urbanisme à compter du jour où un recours a été introduit jusqu'à celui où le recours peut être réputé définitivement rejeté.**

c) Lutter contre les recours abusifs

Si votre groupe de travail **tient à réaffirmer l'importance du droit au recours, et reconnaît que certaines associations peuvent avoir un rôle positif de « vigie » en matière de légalité,** il n'en demeure pas moins que les acteurs qu'il a auditionnés partagent largement le sentiment qu'il existe, malheureusement, un phénomène de recours abusifs. En outre, les pratiques de

« désistements monnayés » sont largement dénoncées, par de nombreux rapports, depuis longtemps. Le rapport précité établi par M. Pelletier précise ainsi que, parmi les diverses branches du contentieux de l'urbanisme, celle des autorisations donne lieu à un nombre de désistements important, qui s'élève à 15 à 20 % des affaires.

C'est pourquoi, votre groupe de travail suggère d'étudier quelques pistes de réflexion. L'une d'entre elles consisterait à **apprécier l'intérêt à agir à la date de la délivrance du permis et non à celle du dépôt du recours**. Une telle mesure ne remettrait en cause ni le droit au recours d'associations existantes, ni celui des riverains du terrain concerné mais permettrait simplement d'éviter les recours de type « opportuniste ». Enfin, tout en étant très respectueux du principe de séparation des pouvoirs, votre groupe ne peut qu'émettre le souhait que les juges utilisent davantage la possibilité qui leur est offerte d'infliger une amende en cas de requête abusive.

Propositions :

Simplifier les procédures et réduire les délais d'instruction.

Donner au juge la possibilité de moduler les effets d'une décision d'annulation en prononçant une annulation et une annulation partielle.

Prévoir la suspension, de plein droit, de la durée de validité des autorisations d'urbanisme à compter du jour où un recours a été introduit jusqu'à celui où le recours peut être réputé définitivement rejeté.

Apprécier l'intérêt à agir à la date de délivrance du permis et non à celle du dépôt du recours.

Accélérer les délais de jugement : renforcer la pratique des ordonnances présidentielles rejetant, sans débat, les recours manifestement irrecevables et non régularisables.

Inciter les juges à recourir davantage aux amendes prévues par la loi pour les auteurs de recours manifestement abusifs.

5. Aménager l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

Afin de développer l'effort national en faveur de la construction de logements locatifs sociaux, le dispositif de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains¹ (SRU) a institué une obligation, à la

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

charge de certaines communes¹, de disposer d'un quota de 20 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales. Les communes ne respectant pas cette proportion, à l'exception de celles ayant suffisamment investi dans le logement social au cours de l'année passée, sont soumises à un prélèvement annuel² par logement social manquant par rapport à ce seuil de 20 %. En outre, elles ont pour obligation de se lancer dans un programme triennal de rattrapage de la construction sociale, l'accroissement net du nombre de logements sociaux ne pouvant être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements locatifs sociaux de la commune et l'objectif des 20 %.

Votre groupe de travail est, de par sa composition, partagé sur le jugement qu'il convient de porter sur ce mécanisme. Une partie de ses membres, dont votre Président, estime que ce dispositif contraignant a contribué à mettre à l'index certaines communes et leurs élus, qui, tout en partageant les objectifs de mixité sociale et en étant favorables à la construction de logements sociaux, éprouvaient des difficultés pour remplir ces obligations. Votre président déplore ainsi qu'en la matière la contrainte ait été privilégiée au contrat, formule dont il estime qu'elle aurait été plus efficace.

Une autre partie de ses membres, dont votre rapporteur, est, quant à elle, persuadée que ce dispositif de solidarité constitue un outil essentiel pour favoriser la mixité sociale et mobiliser les communes à l'effort de développement de l'offre locative sociale. Votre rapporteur tient, au surplus, à souligner que certaines communes soumises à l'article 55 ont comblé ce retard en construisant presque exclusivement des logements sociaux grâce à des prêts locatifs sociaux (PLS). Or, votre rapporteur rappelle que les logements sociaux construits grâce à ce prêt aidé s'adressent à des ménages dont les revenus sont au moins équivalents à 150 % des revenus ouvrant droit aux logements financés par un prêts locatif à usage social (PLUS) et qui, en règle générale, n'éprouvent pas les plus grandes difficultés pour l'accès au logement. Même s'il convient, bien évidemment, d'apporter une solution pour le logement de l'ensemble des catégories sociales, votre rapporteur considère que de telles pratiques détournent le dispositif de sa vocation première, créer une véritable mixité sociale, et estime indispensable que toute la gamme des différents logements sociaux puisse être proposée dans les communes (PLUS, PLAI, PLS), en particuliers à destination des ménages qui éprouvent le plus de difficultés pour accéder au logement.

¹ 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 général de la population, dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant une commune de plus de 15.000 habitants.

² S'élevant à 152 euros par logement social manquant ou à 20 % du potentiel fiscal dans les communes où ce dernier est supérieur à 762,25 euros. Le montant total du prélèvement ne peut excéder 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune et ce prélèvement n'est pas effectué si son montant est inférieur à 3.811 euros.

Malgré ces différences d'appréciation, votre groupe de travail est convaincu que le dispositif de l'article 55 pourrait être aménagé afin de répondre à l'ensemble des observations formulées ci-dessus. Il est incontestable que certaines communes, partageant complètement les objectifs de promotion de la mixité sociale, ont éprouvé des difficultés à atteindre ces objectifs en raison de certaines contraintes liées à leur territoire (marchés fonciers et immobiliers tendus, grande partie des terrains disponibles rendus inconstructibles en raison de l'existence de servitudes etc...). Par contre, une minorité de communes a, à l'évidence, fait preuve de mauvaise volonté au cours de la première période d'application du dispositif (2001-2004) et n'a réalisé que de faibles efforts en faveur du logement social.

Afin d'apporter une réponse adaptée à ces deux types de situation, pour le moins contrastés, votre groupe de travail préconise donc de modifier le mécanisme de l'article 55 afin de le rendre à la fois plus pénalisant pour les communes qui ne participent pas à l'effort national de mixité sociale et plus respectueux des réalités locales, et donc plus incitatif pour les communes qui remplissent leurs obligations ou rencontrent des difficultés à les remplir.

Aussi est-il proposé de sanctionner plus fortement les communes qui ne jouent pas le jeu de la mixité sociale et, a contrario, de réduire fortement le prélèvement annuel pour les communes qui ont rempli leurs objectifs triennaux. Parallèlement, il est proposé d'étudier un système de contractualisation pour les communes rencontrant de grandes difficultés pour respecter les exigences de l'article 55.

En outre, afin de permettre aux communes concernées d'atteindre ces objectifs, le groupe propose de prévoir que, lorsqu'elles créent une zone d'aménagement concertée, elles doivent y inclure, pour une part, des opérations de logements.

Enfin, votre groupe de travail estime que l'effort de rattrapage que doivent réaliser les communes qui ne disposent pas du quota des 20 % doit pleinement tenir des exigences liées à la mixité sociale. Pour que les retards en matière de logements sociaux puissent être comblés de manière équilibrée, avec des produits locatifs s'adressant à des ménages modestes ou disposant de revenus moyens, votre groupe de travail préconise que le rattrapage de l'offre locative sociale puisse être comblé par l'utilisation de l'ensemble de ces différents produits. Cette nouvelle exigence pourrait se traduire par l'inscription dans la loi d'une obligation d'équilibre entre les différents produits locatifs (PLUS, PLAI, PLS) qui dépendrait du stock de logements locatifs sociaux existants et des objectifs fixés par le programme local de l'habitat (PLH).

Propositions :

Sanctionner plus fortement les communes qui ne jouent pas le jeu de la mixité sociale et, a contrario, réduire fortement le prélèvement annuel pour les communes qui ont rempli leurs objectifs triennaux et étudier un système de contractualisation pour les communes rencontrant de grandes difficultés pour respecter les exigences de l'article 55.

Fixer une obligation d'équilibre entre les différents produits (PLUS, PLAII et PLS) pour le rattrapage du déficit de logements locatifs sociaux en tenant compte du stock de logements sociaux existants et des objectifs définis par le PLH.

Prévoir que les communes qui créent une ZAC doivent y inclure des opérations de logement.

6. Améliorer la compensation financière aux communes de l'exonération de TFPB sur les logements sociaux

Votre groupe de travail tient à réaffirmer que les communes sont toujours confrontées au problème de l'insuffisante compensation des pertes de recettes qu'elles subissent avec l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) s'appliquant pendant quinze ans pour les logements locatifs sociaux.

Cette exonération a été élargie à une période de 25 ans pour les logements sociaux construits ou acquis entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009 par la loi de programmation pour la cohésion sociale¹. Comme votre rapporteur avait eu l'occasion de le souligner au moment de la discussion de la loi de finances pour 2005², il existe une différence de compensation des pertes de recettes subies par les collectivités territoriales entre les quinze premières années d'application de cette mesure et son prolongement de dix années. Alors que les pertes de recettes pour les collectivités locales liées à la prolongation de dix années sont compensées intégralement, les quinze premières années ne sont compensées que si ces pertes sont substantielles³. Dans la pratique, ce dispositif conduit les communes à supporter sur leurs propres finances la quasi-totalité du coût de cette mesure.

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

² Avis n° 76 (2004-2005) de M. Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur les crédits du logement dans le projet de loi de finances pour 2005.

³ L'article R. 2335-4 du code général des collectivités territoriales, qui précise les modalités d'application de ce dispositif, indique que cette exonération doit entraîner une perte de recettes supérieure à 10 % du produit communal total de la TFPB. Si tel est le cas, les communes reçoivent une allocation de l'Etat égale à la différence entre cette perte et une somme représentant 10 % du produit communal total de la TFPB.

Ainsi, à titre d'exemple, pour l'année 2004, sur 561 communes de Gironde, seules deux ont reçu une dotation de compensation d'un montant de 5.550 euros sur une perte de recettes totales de 8,5 millions d'euros, soit une compensation de 0,065 %. En Côte-d'Or, seule une collectivité sur 727 a reçu une compensation, soit une compensation totale à hauteur de 0,86 % et la situation était quasiment la même dans le département de Saône-et-Loire. Dans un département comme la Seine-Saint-Denis, qui connaît un grand nombre de difficultés économiques et sociales, aucune commune n'a reçu de dotation alors que les pertes totales de recettes atteignaient 10 millions d'euros en 2004, situation identique dans le département des Bouches-du-Rhône.

Bien qu'étant parfaitement conscient des contraintes et des difficultés liées à l'état des finances publiques de l'Etat, votre groupe de travail ne peut que réitérer ses regrets sur cet état de fait qui conduit à priver de ressources fiscales les communes qui font le plus d'efforts en faveur du logement social.

Aussi votre groupe de travail souhaite-t-il que ce problème puisse être réexaminé à l'occasion de la loi de finances pour 2006 et que puisse être élaboré un dispositif de compensation plus respectueux de l'équilibre des finances des communes qui se mobilisent en faveur de l'habitat social.

En outre, cette compensation très partielle est également pénalisante pour les communes qui, en application du programme national de rénovation urbaine (PNRU), se sont lancées dans une politique de démolition-reconstruction des logements locatifs sociaux. En effet, dans ces communes, ce sont généralement des immeubles anciens, construits il y a plus de quinze ans, qui sont détruits et qui sont donc redevables, à ce titre, de la TFPB. Dans le même temps, ces communes reconstruisent de nouveaux logements sociaux qui sont exonérés de TFPB pendant vingt-cinq ans avec une mauvaise compensation financière pendant les quinze premières années, ce qui contribue donc à diminuer d'autant les recettes des finances communales.

Votre groupe de travail estime donc qu'il serait souhaitable que les communes puissent faire figurer, dans les dossiers de rénovation urbaine qu'elles déposent auprès de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les « non-recettes » liées à l'exonération de TFPB pendant les quinze premières années comme une participation financière de la commune. De ce fait, la participation de l'ANRU au « bouclage » financier du dossier pourrait prendre en compte cette diminution automatique des recettes de la commune. Cette préconisation répond d'ailleurs à une préoccupation de M. Antoine Rufenacht, maire du Havre, qui a sollicité l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) pour qu'elle intervienne auprès des pouvoirs publics afin de signaler ce problème et améliorer la compensation de ces pertes de recettes.

Propositions :

Mieux compenser les pertes de recettes pour les collectivités locales liées à l'exonération de quinze ans de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Prendre en compte les pertes de recettes pour les communes dans le cadre des dossiers de rénovation urbaine déposés auprès de l'ANRU.

C. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU MARCHÉ FONCIER

1. Une opacité qui a des effets inflationnistes

Alors que la connaissance du marché immobilier n'a cessé de faire des progrès depuis une vingtaine d'années, il demeure difficile de dresser un **tableau statistique cohérent de l'évolution des marchés fonciers, faute de sources fiables et homogènes**. Outre le coût de communication des actes, qui n'est pas neutre, puisqu'il s'élève à 12 € par immeuble et 12 € par personne, les acteurs, comme les observateurs, se plaignent d'une grande opacité du marché foncier, et d'une réelle difficulté à obtenir des données de la part des services des domaines. Il semblerait en effet que ces derniers ne laissent exploiter leur « fichier des actes de mutations » que de manière de plus en plus restrictive. Sans vouloir négliger les problèmes de moyens qui peuvent se poser à ces services, votre groupe relève toutefois qu'un réel effort de modernisation et d'informatisation doit impérativement être effectué.

Cette opacité ne peut que nourrir, en effet, les phénomènes de spéculation foncière. En l'absence de données publiques sur les niveaux réels auxquels s'effectuent les transactions, les acheteurs ne peuvent pas réellement appréhender la réalité du marché, et ce sont les vendeurs qui « font » le prix du marché, favorisant ainsi sa tendance à la hausse.

En outre, ce manque de données **limite la marge de manœuvre des collectivités** qui souhaitent se doter, à travers les observatoires fonciers locaux, d'outils pour suivre l'évolution du marché. Les instruments de connaissance et d'étude du marché foncier à leur disposition présentent en effet un certain nombre de limites. Tout d'abord, la plupart des communes ont institué le **droit de préemption urbain**, et sont donc destinataires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner. Toutefois, les données fournies par ces déclarations ne sont que **partielles, dans la mesure où elles ne permettent pas de savoir si les transactions ont finalement eu lieu, et à quel prix**.

Par ailleurs, il existe une base de données tenue à jour par les notaires, qu'utilisent certaines collectivités. Il convient cependant de constater que cette base peut s'avérer difficile à exploiter pour les terrains, faute de toujours en connaître la constructibilité. **Son coût est surtout, semble-t-il,**

très élevé puisque, d'après le ministère de l'équipement, la conclusion d'une convention pour trois ans pour l'utilisation du logiciel Perval par le direction régionale de l'équipement d'Ile-de France aurait coûté 500.000 euros pour trois ans forfaitairement puis 70 centimes par acte communiqué.

Ainsi le constat qui ressort des questionnaires adressés par votre groupe aux agences d'urbanisme est-il général : *« l'absence de transparence concernant les mutations et de mise à plat des connaissances est un réel handicap pour aider à la définition d'une stratégie foncière avec des priorités et à l'utilisation ou la mise en place d'outils pertinents. »*¹ Certains proposent de s'inspirer de l'Allemagne ou des Pays Bas où les actes de vente sont transmis aux pouvoirs publics, ou encore des Etats-Unis ou de l'Angleterre, où les données foncières sont publiques.

Autre raison de modifier la législation sur ce point, la France a été condamnée par la CEDH pour asymétrie d'information entre l'exproprié et le commissaire du Gouvernement². Selon la CEDH, **les inégalités concernant la faculté d'accès au fichier tenu par la conservation des hypothèques conjuguée avec la « position dominante » du commissaire du Gouvernement dans la procédure et « l'influence importante » qu'il exerce sur le pouvoir d'appréciation du juge génèrent, au détriment de l'exproprié, un déséquilibre manifeste, incompatible avec le principe de « l'égalité des armes ».**

Sur ce point, d'après les informations fournies à votre groupe, il est prévu de procéder à une modification de la partie réglementaire du code de l'expropriation afin de prévoir que le commissaire devra communiquer toutes les valeurs de référence à l'exproprié. Cette avancée est cependant loin d'être suffisante.

2. Permettre la communication gratuite des données aux collectivités territoriales et aux établissements publics fonciers

A titre liminaire, votre groupe se félicite de l'adoption, dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, du dispositif prévoyant la **transmission au maire de la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation**³. Cette transmission permettra en effet aux collectivités de mener une politique immobilière plus active.

Reste en revanche à améliorer les dispositions relatives aux données foncières. Celles-ci prévoient ainsi que *« Les services de l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif*

¹ Agence d'Angers.

² CEDH, arrêt Yvon c/France du 24 avril 2003.

³ Article 118.

peuvent se faire communiquer par l'administration fiscale les éléments d'information que celle-ci détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.¹».

Cet article présente des insuffisances. Très peu utilisé en pratique, sa rédaction ne semble pas assez précise sur le point de savoir si la transmission est gratuite et obligatoire. En outre, en se limitant aux établissements publics « à caractère administratif », il ne permet pas aux **établissements publics fonciers ni aux établissements publics de coopération intercommunale**, dont une majorité s'est désormais dotée de la compétence en matière de logement, de bénéficier de ces dispositions, alors même qu'ils souhaiteraient pouvoir se doter d'observatoires fonciers.

C'est pourquoi votre groupe de travail estime nécessaire de clarifier la rédaction de l'article afin de **préciser explicitement que la transmission est obligatoire et gratuite**. Il convient en outre d'étendre son champ d'application aux établissements publics susmentionnés, pour les raisons évoquées.

Enfin, votre groupe insiste sur la nécessité que les services des hypothèques se dotent rapidement des outils informatiques indispensables à une utilisation rapide et exhaustive des données (prix, nature du bien, localisation, date de cession) et que l'administration fiscale se mette réellement au service des usagers. Le processus d'informatisation en cours doit donc s'accélérer afin d'obtenir des délais de réponse plus brefs.

Propositions :

Clarifier l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales afin de préciser que la transmission des données détenues par les conservatoires des hypothèques aux collectivités territoriales est obligatoire et gratuite et l'élargir aux établissements publics fonciers et aux établissements publics de coopération intercommunale.

Inciter les conservatoires des hypothèques à se doter d'outils informatiques et à répondre dans des délais plus brefs aux demandes.

¹ Article L. 135 B du Livre des procédures fiscales.

II. POURSUIVRE DANS LA VOIE DU RENFORCEMENT DU RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE POLITIQUE FONCIÈRE ET D'HABITAT

A. PLACER LES INTERCOMMUNALITÉS AU CENTRE DES POLITIQUES FONCIÈRES ET DU LOGEMENT

Depuis le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹, les intercommunalités sont appelées à jouer un rôle plus important dans la conduite de la politique du logement puisqu'elles peuvent être délégataires de la gestion des aides à la pierre. Votre groupe de travail juge cette orientation très positive car les établissements publics de coopération intercommunale, compte tenu de leur périmètre d'intervention, constituent un échelon pertinent pour mener une politique du logement adaptée aux besoins exprimés dans le bassin d'habitat. Les intercommunalités ont en effet une vision globale de la situation de l'habitat sur leur territoire et peuvent mettre en place des actions ciblées en matière de gestion des parcours résidentiels ou en termes de politique foncière. Ainsi des communautés urbaines ou d'agglomération comme celles de Mantes en Yvelines, Chambéry, Rennes, Nantes, Dijon, Pau, Alès ou Bordeaux se sont particulièrement investies sur ces dossiers.

Comme le relève l'Assemblée des communautés de France (ADCF)², la politique de l'habitat s'est imposée ces dernières années comme l'un des principaux domaines d'intervention des groupements intercommunaux. Les EPCI jouent déjà un rôle important en matière d'action foncière et de réhabilitation du parc privé conventionné et ce rôle ne peut que s'affirmer dans le domaine du logement social avec la signature progressive des conventions de délégation. D'ores et déjà, près de 85 % des communautés d'agglomération disposent d'un service « logement », dont la taille va de un à treize agents. Surtout, en 2005, près de 45 % des communautés urbaines et d'agglomération ont d'ores et déjà adopté un programme local de l'habitat, datant, pour la plupart de moins de trois ans. 13 % des EPCI ont engagé la révision de leur PLH et 38 % se situent dans la phase d'élaboration de ce document.

Enfin, s'agissant de la délégation des aides à la pierre, dès 2005, 7 % des communautés se sont engagés dans l'élaboration d'une convention de délégation et 41 % des communautés urbaines et d'agglomération entendent devenir délégataires dès 2006 et 21 % après cette date.

Votre groupe de travail souhaite que ce mouvement puisse être poursuivi et amplifié.

¹ Loi n° 2004-808 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Journée des Présidents, ADCF et Le Club des aggllos. Cohésion sociale : les agglomérations en première ligne. Jeudi 23 juin 2005, Assemblée nationale. Synthèse des résultats de l'enquête ADCF : « Agglomérations et cohésion sociale ».

1. Renforcer l'échelon intercommunal dans les procédures d'attribution des logements locatifs sociaux

Ce renforcement passe en premier lieu par la nécessité de compléter les compétences des EPCI, en particulier de ceux qui mènent déjà une politique active de l'habitat et qui disposent des outils adéquats. Votre groupe de travail souhaite notamment voir confirmer leur rôle en matière d'attribution des logements locatifs sociaux. Comme votre président avait pu l'indiquer dans son rapport pour avis¹ sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, alors que les EPCI vont avoir de nouvelles responsabilités importantes en matière de logement avec la délégation de la gestion des aides à la pierre, il apparaît qu'ils ne pourront disposer systématiquement de la délégation du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux -outil essentiel pour la conduite de la politique de l'habitat- puisque la loi sur les responsabilités locales a donné une priorité au maire en la matière. Or, les EPCI font partie, avec l'Etat, des acteurs les plus qualifiés pour conduire une politique du logement globale, définie de manière cohérente à l'échelle d'un bassin d'habitat. En effet, la majorité des EPCI disposent déjà d'un programme local de l'habitat, comme cela a été indiqué ci-dessus. En outre, depuis le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités locales les programmes locaux de l'habitat doivent indiquer les moyens à mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins en logements, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Surtout, votre groupe de travail estime que l'échelon intercommunal permet de raisonner à l'échelle du bassin d'habitat et de dépasser les égoïsmes communaux.

Votre groupe de travail préconise donc de rendre l'EPCI prioritaire pour la délégation du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux quand il dispose d'un programme local de l'habitat.

En second lieu, votre groupe de travail estime souhaitable de conforter les prérogatives des EPCI en matière d'attribution des logements sociaux. Dans la mesure où ils seraient rendus plus systématiquement délégataires du contingent préfectoral, il convient qu'ils disposent des outils adéquats pour mener une politique du logement adaptée aux besoins des personnes les plus démunies. L'EPCI ayant une vision globale des équilibres sociaux en matière d'habitat sur son territoire, **il est alors pertinent que soient systématisées des commissions intercommunales de concertation pour l'attribution des logements locatifs sociaux**, chargées de statuer sur la question de l'accès au logement des personnes défavorisées.

¹ Avis n° 34 (2004-2005) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Propositions :

Rendre les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat prioritaires pour la délégation du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux.

Rendre obligatoire dans les EPCI compétents en matière de logement la constitution d'une commission de coordination chargée de statuer sur le logement des ménages défavorisés.

2. Renforcer la solidarité intercommunale en faveur des communes disposant de logements sociaux

Votre groupe de travail est persuadé que, parallèlement à l'affirmation du rôle des EPCI dans le domaine du logement, il est nécessaire d'accroître la solidarité financière au niveau communautaire, en particulier en faveur des communes qui disposent d'un grand nombre de logements locatifs sociaux sur leur territoire. La dotation de solidarité communautaire (DSC) constitue l'un des outils mis à la disposition des EPCI pour permettre une péréquation des ressources des communes membres. Les modalités de calcul et de versement de cette dotation ont récemment été simplifiées par la loi du 13 août 2004.

Depuis le vote de cette loi, les critères de répartition de cette dotation, versée de manière facultative par les EPCI aux communes membres¹, sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers. Toutefois, la loi précise que ces critères doivent tenir compte **prioritairement** de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil.

Afin de compléter cette réforme, sans remettre en cause l'esprit de simplification qui a présidé à son élaboration, votre groupe de travail propose que le nombre de logements locatifs sociaux soit défini comme un des critères prioritaires de versement de la dotation de solidarité communautaire.

Proposition :

Inscrire dans les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire la prise en compte de la part des logements locatifs sociaux.

¹ *Seules les communautés urbaines sont tenues d'instituer une dotation de solidarité communautaire qui constitue une dépense obligatoire pour l'établissement public.*

3. Créer des établissements publics fonciers locaux et des observatoires du foncier afin de mener une politique foncière sur le long terme

La mise en œuvre de politiques foncières dynamiques implique pour les communes de développer une connaissance du marché foncier, de mettre en place un dispositif de « veille », et d'anticiper les conséquences foncières de certains projets dans les domaines de l'habitat, des transports et de l'aménagement urbain. Les réponses adressées par les agences d'urbanisme au questionnaire envoyé par votre groupe mentionnent ainsi quelques « bonnes pratiques » en matière de politique foncière. Celles-ci peuvent se traduire par :

– la **mise en place d'une ligne budgétaire annuelle** spécifique aux acquisitions foncières ;

– **l'examen systématique et approfondi des déclarations d'intention d'aliéner en zone de préemption** ;

– **l'utilisation de l'outil ZAD** en plus du droit de préemption urbain, pour les secteurs à enjeux urbains forts, mais différés dans le temps.

Toutefois, les réponses indiquent également bien souvent que les communes ne peuvent, à **elles seules, maîtriser l'inflation des coûts et la rareté de l'offre**. Certaines soulignent que l'acquisition pour des opérations à moyen terme ne constitue pas une politique très « visible », et tend donc à être reportée. En outre, une telle politique demande des compétences allant de l'estimation à la négociation en passant par la maîtrise des procédures et du contentieux. Or l'ingénierie nécessaire **n'est souvent présente que dans les grandes communes ou les structures intercommunales**. Lorsque ces opérations sont gérées à l'échelle d'une commune, celle-ci ne dispose pas d'une ingénierie suffisante pour assumer la complexité de mise en œuvre des outils opérationnels.

C'est pourquoi votre groupe de travail **ne peut qu'inciter vivement les territoires à créer des établissements publics fonciers locaux**. Ceux-ci constituent en effet des instruments précieux de **mutualisation** des ressources financières entre communes, permettant d'effectuer du portage à moyen terme.

En outre, l'ensemble des collectivités doit se mobiliser sur les objectifs de la politique foncière. A titre d'exemple, la **région Rhône-Alpes a décidé de mettre en place un ensemble d'aides financières aux politiques foncières, notamment pour la constitution d'un établissement public foncier local par département**. De même, l'Ile-de-France est engagée dans des actions foncières, qui viennent en bonification des emprunts de la Caisse des Dépôts et dans le financement du foncier pour des opérations d'aménagement concernant des territoires prioritaires.

Votre groupe souligne, enfin, que **l'Etat doit pour sa part**, d'une part, respecter son engagement d'aider la création de nouvelles agences

d'urbanisme et, d'autre part, **apporter un soutien financier à la création d'établissements publics fonciers locaux pour favoriser leur émergence.**

Propositions :

Encourager la création d'établissements publics fonciers locaux et d'observatoires du foncier afin de mener une politique foncière sur le long terme ; prévoir une dotation financière de l'Etat pour toute nouvelle création.

Assurer l'effectivité de l'engagement de l'Etat à soutenir financièrement la création d'agences d'urbanisme.

Inciter les régions et les départements à soutenir financièrement les politiques foncières dans les procédures contractuelles.

B. PERMETTRE UNE RÉGULATION COMMUNALE DES VENTES À LA DÉCOUPE

Au cours de ses auditions, votre groupe de travail s'est penché sur la question des « ventes à la découpe » d'immeubles, phénomène touchant principalement les grandes villes comme Paris, Lyon ou Marseille. Poursuivant le mouvement opéré tout au long de la décennie 1990, les investisseurs institutionnels, en particulier les compagnies d'assurance, continuent en effet à se désengager du secteur du logement et revendent les actifs qu'elles possédaient dans l'immobilier¹. En effet, ces sociétés revendent en bloc leur patrimoine de logements locatifs, généralement de grands logements loués à des prix inférieurs au niveau des loyers de marché, sous forme généralement de reventes d'immeubles entiers -en bloc- à des marchands de biens qui les revendent à l'unité.

Selon le rapport de M. Christian Decocq, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi relative au droit de préemption des locataires en cas de vente d'un immeuble, la hausse des ventes à la découpe à Paris a connu à un pic à la fin des années 1990 avec près de 7.000 logements vendus chaque année selon ce procédé de 1997 à 1999. Après un léger repli de ces ventes, une nouvelle hausse a eu lieu à partir de l'année 2002 pour atteindre plus de 6.000 transactions à Paris. En outre, les dernières années ont vu arriver de nouveaux acteurs sur ce marché avec les fonds de pension et les marchands de biens étrangers qui ont contribué à l'accélération de ce mouvement.

¹ *Le patrimoine locatif des sociétés d'assurance est ainsi passé de 100.000 logements en 1992 à 52.000 en 2004.*

Cette évolution pose la question du maintien dans les lieux des locataires qui se voient signifier leur congé locatif. Bien évidemment, en application de la législation sur les rapports entre bailleurs et locataires, ces derniers bénéficient d'un droit de préemption lorsque le congé leur est donné, mais n'ont pas toujours, compte tenu des prix de l'immobilier dans les grandes agglomérations concernées, les ressources suffisantes pour acquérir leur logement. De fait, les statistiques indiquent que dans la plupart des cas, seul un tiers des locataires se porte acquéreur.

Afin de réguler ce phénomène, un premier accord collectif national, relatif aux congés pour vente par lots aux locataires dans les ensembles immobiliers d'habitation, a été conclu le 9 juin 1998. Cet accord a été rendu obligatoire pour les logements appartenant au secteur public et semi-public et au secteur institutionnel privé par un décret du 22 juillet 1999.

Cet accord impose à tout bailleur délivrant un congé pour vendre plus de dix appartements dans un même immeuble :

- des obligations d'information des locataires et des associations de locataires (notamment une confirmation par écrit des modalités envisagées pour la vente trois mois avant l'offre de vente) ainsi que du maire de la commune ou de l'arrondissement dès la décision de vente ;

- un contenu précis des informations à donner aux locataires (phases de l'opération de vente, conditions de crédit du moment, prix moyens au mètre carré au moment de la mise en vente, avantages de prix accordés aux locataires, possibilités de relogement, diagnostics et bilans techniques de l'immeuble etc...);

- des délais supplémentaires, dès lors que la durée du bail restant à courir à compter de l'offre de vente est inférieure à 30 mois et que l'obtention d'un prêt, la vente d'un bien immobilier, le départ à la retraite une mutation professionnelle ou toute autre circonstance dûment justifiée nécessite cette prorogation du droit d'occupation du logement ;

- une possibilité pour les locataires de transmettre leur droit de préemption à leur conjoint ou concubin notoire, un ascendant ou un descendant ;

- des obligations de relogement, qui doivent obéir aux conditions définies à l'article 13 *bis* de la loi du 1^{er} septembre 1948, dès lors que le bailleur justifie d'un revenu inférieur à 80 % du plafond de ressources dit plafond locatif intermédiaire (ou plafond PLI) ;

- des obligations de renouvellement du bail, dès lors que le locataire a plus de 70 ans à l'échéance de son bail ou que le locataire est dans un état de santé d'une gravité reconnue, souffre d'un handicap physique ou d'une dépendance psychologique établie.

Source : Rapport de M. Christian Decocq.

Sans négliger les conséquences problématiques de ce phénomène, votre groupe de travail souhaite retracer la réalité exacte de cette évolution. Tout d'abord, il convient de préciser que, sans être marginal, ce phénomène ne touche qu'un nombre restreint de logements à l'échelle des marchés immobiliers concernés. En outre, s'agissant d'actifs possédés par des compagnies qui ont des comptes à rendre à leurs clients et à leurs actionnaires,

votre groupe de travail comprend la logique qui anime ce mouvement qui ne fait que traduire un comportement logique d'un acteur économique rationnel.

Plus problématiques en revanche sont les ventes en bloc d'immeubles construits dans les années 1960-1970 à l'aide de prêts aidés de la part de l'Etat, aujourd'hui propriété de grandes sociétés institutionnelles publiques ou para-publiques, qui réalisent de confortables plus-values grâce à ces opérations.

Sans méconnaître les progrès accomplis grâce à l'accord collectif signé le 16 mars 2005¹ au sein de la commission nationale de concertation, susceptible d'être rendu obligatoire par la proposition de loi précitée, votre groupe de travail préconise de compléter cet édifice par un instrument législatif supplémentaire. En effet, il lui apparaît logique que les communes puissent réguler ce phénomène, compte tenu de ses répercussions sociales importantes en termes d'équilibre de l'habitat.

Le contenu de l'accord collectif du 16 mars 2005

- l'information fournie aux locataires est améliorée, par l'ajout d'informations sur les dispositifs légaux et réglementaires protégeant les locataires en difficulté et les dispositifs facilitant les opérations pour les locataires, par la communication du récapitulatif des travaux réalisés au plus tard avec l'offre de vente, par une information sur la prise en charge par le bailleur des dépenses d'amélioration et des travaux ne relevant pas des réparations locatives, par l'affichage dans les parties communes du futur règlement de copropriété ;

- la prorogation du bail, à raison d'un mois par année d'ancienneté, devient de droit dès lors que le logement est occupé depuis au moins six ans. Cette prorogation est aussi de droit jusqu'à la fin de l'année scolaire pour les locataires qui ont des enfants à charge scolarisés ;

- la transmission du droit de préemption est étendue au partenaire par le PACS ainsi qu'au conjoint, concubin ou partenaire par le PACS des descendants et ascendants ;

- l'obligation de relogement est étendue aux locataires justifiant d'un revenu inférieur à 100 % du plafond PLI.

Source : Rapport de M. Christian Decocq.

Aussi votre groupe de travail se prononce-t-il en faveur de la création d'un « permis de diviser » ou de « mise en copropriété » que tout opérateur devrait obtenir de la part de l'autorité compétente en matière d'urbanisme avant de se lancer dans une opération de vente à la découpe. Il est d'ailleurs à noter qu'un dispositif similaire existe déjà à New-York.

C'est à dessein que votre groupe de travail ne souhaite pas se prononcer de manière plus précise sur le champ de cette nouvelle catégorie

¹ Sur les cinq associations représentatives des locataires (Confédération nationale du logement (CNL), Confédération générale du logement (CGL), Confédération syndicale des familles (CSF), Association Force ouvrière consommateurs (AFOC) et association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), seules l'AFOC et l'association CLCV ont signé cet accord. Toutes les organisations représentatives des bailleurs des secteurs locatifs ont également approuvé l'accord.

d'autorisation d'urbanisme dans la mesure où il juge qu'une réflexion plus approfondie est souhaitable afin de déterminer les prérogatives précises qu'il conviendrait de donner ainsi aux collectivités publiques. En effet, deux options sont envisageables en la matière.

Votre rapporteur juge souhaitable de créer un outil, confié aux communes, pour leur donner la possibilité de s'opposer aux opérations de vente à la découpe en fonction de critères définis dans la loi (respect des objectifs du programme local de l'habitat, équilibre social de l'habitat sur le périmètre concerné, respect de normes d'habitabilité, taille minimale de l'opération...).

Votre président estime quant à lui que cet outil devrait avant tout permettre d'informer la commune pour qu'elle puisse être partie prenante à la discussion entre le vendeur et les locataires en place afin d'envisager les solutions à mettre en œuvre pour faciliter le relogement des locataires, leur maintien en place et la nécessité de maintenir les équilibres sociaux qui ont pu se créer dans les immeubles concernés.

Proposition :

Envisager la création d'un permis de mise en copropriété pour réguler les ventes par lots d'immeubles.

III. ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DU « VOLET LOGEMENT » DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Comme cela a été précisé dans l'introduction de ce rapport, la crise du logement de la fin des années 1990 trouve ses origines dans un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. À ce titre, votre groupe de travail ne peut qu'appeler de ses vœux une mise en œuvre à la lettre du volet « logement » du plan de cohésion sociale, qui prévoit la construction de 500 000 logements locatifs sociaux sur la période 2005-2010, quel que soit le jugement porté par ses membres sur le caractère réalisable de ces engagements et sur la répartition entre les différentes catégories de logements. En outre, il se félicite du prolongement du programme national de rénovation urbaine pour une durée supplémentaire de trois années et de l'affectation 1,5 milliard d'euros supplémentaires pour la réalisation d'objectifs plus ambitieux en matière de démolition-reconstruction et de réhabilitation des logements locatifs sociaux.

Malgré ces évolutions notables, votre groupe de travail estime souhaitable de compléter ces mesures en créant un environnement juridique et fiscal favorable à la construction de logements. Même si le caractère cyclique du marché immobilier devrait, en toute logique, le conduire à un atterrissage

en douceur dans un avenir proche, votre groupe de travail souhaite créer toutes les conditions permettant de fluidifier les marchés du logement et de renforcer la confiance des acteurs du marché immobilier.

A. METTRE LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

Malgré de nombreuses réformes visant à mobiliser les investissements vers l'immobilier, votre groupe de travail ne peut que réitérer le constat fait par notre collègue Marcel-Pierre Cléach¹ qui mettait en lumière, dans son rapport, le déséquilibre entre la fiscalité mobilière et la fiscalité immobilière, au détriment de cette dernière. Un certain nombre de ses propositions restent, de ce fait, encore largement d'actualité.

1. Alléger la fiscalité des successions

Votre groupe de travail est persuadé que bon nombre de logements locatifs privés sortent du secteur locatif à l'occasion des successions. En effet, les droits de mutation à titre gratuit appliqués aux biens immobiliers acquis par succession sont, selon le degré de parenté, très élevés. Les taux applicables varient en fonction des parts taxables et se situent dans une fourchette comprise entre 5 % et 40 % pour les successions entre époux ou entre ascendants/descendants et peuvent monter jusqu'à 60 % pour des héritiers qui ne sont pas en ligne directe. Une telle pression fiscale ne peut qu'inciter les héritiers à revendre le bien au moment de la succession pour faire face au paiement de cette imposition. **Aussi votre groupe de travail estime-t-il souhaitable de prévoir un dispositif fiscal tendant à exonérer les héritiers du paiement d'une partie des droits de succession dans les cas où ces derniers s'engageraient à maintenir le logement dans le secteur locatif.** Pour prétendre au bénéfice de cet avantage fiscal, les héritiers auraient néanmoins l'obligation de louer le logement à un niveau de loyer plafonné et à des personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond.

¹ *Logement : pour un retour à l'équilibre. Rapport d'information n° 22 (2003-2004) fait par M. Marcel-Pierre Cléach au nom de la commission des affaires économiques.*

2. Utiliser la contribution sur les revenus locatifs pour le financement d'un dispositif de garantie des risques locatifs

Toujours en matière fiscale, votre groupe de travail tient à souligner qu'il lui apparaîtrait opportun de supprimer la contribution sur les revenus locatifs (CRL) et d'utiliser la marge financière ainsi dégagée pour financer un système de garantie des risques locatifs. En effet, les revenus fonciers tirés de la location d'un logement, outre leur imposition au titre de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, sont redevables de cette contribution fixée à 2,5 % du montant des loyers¹.

Tout en étant parfaitement conscient des recettes non négligeables que l'Etat tire de cet impôt (environ 590 millions d'euros en 2004), votre groupe de travail considère que cette imposition, spécifique à la location, n'a pas de justification économique en tant que telle, et pourrait être utilisée pour financer un dispositif national en faveur du secteur immobilier. Aussi votre groupe de travail estime-t-il pertinent de supprimer cette imposition et de réorienter ces fonds vers un système national de garantie des risques locatifs.

3. Aménager la fiscalité applicable aux logements meublés

L'attention de votre groupe de travail a également été attirée, au cours de ses travaux, sur la fiscalité particulièrement attractive dont bénéficient les logements locatifs meublés. Sans pour autant contester le caractère pertinent de ce type de locations, notamment pour les étudiants ou pour l'immobilier de loisir, force est de constater un certain nombre de dysfonctionnements de ce secteur, qui, jusqu'à une date récente était assez peu réglementé. Malgré la sécurité juridique qu'a apporté la loi de programmation pour la cohésion sociale, il n'en reste pas moins que le régime fiscal dont bénéficie l'activité de location de logements meublés reste très avantageux puisque les revenus fonciers tirés de ce type de location, s'ils ne dépassent pas 76.300 euros annuels, sont imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux et font l'objet, à ce titre, d'un abattement de 72 %.

Votre groupe de travail, au risque de se répéter, tient à souligner que son propos n'est pas de mettre à l'index ce type de logements qui répondent, dans un grand nombre de cas, à un véritable besoin, mais bien de s'interroger sur les justifications qui ont conduit l'Etat à créer des conditions fiscales aussi avantageuses pour ce secteur. De tels avantages fiscaux peuvent en effet être de nature à détourner une partie des investissements vers ce secteur au détriment d'autres formes de logements plus stables, avec des conditions

¹ En application de l'article 12 de la loi de finances pour 2000, qui a remplacé la contribution annuelle représentative du droit de bail et la cotisation additionnelle à cette dernière par la CRL, cette imposition autonome est applicable, depuis le 1^{er} janvier 2001, aux revenus tirés de la location d'un logement achevé depuis plus de quinze ans.

juridiques plus favorables pour les locataires. Le développement des logements meublés, vraisemblablement à des niveaux dépassant les besoins, se constate d'ailleurs dans certains bassins d'habitat comme en Île-de-France où ce parc est passé de 40.000 en 1990 à plus de 51.000 au début des années 2000.

Au total, votre groupe de travail appelle de ses vœux la mise en place d'une réflexion approfondie sur ce sujet afin d'examiner avec précision les avantages fiscaux existants et d'aménager ce cadre fiscal, tout en étant attentif à ne pas décourager ces investissements quand ils présentent une utilité avérée, notamment pour le développement des stations touristiques.

4. Revoir les dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs

Au cours de ses auditions, votre groupe de travail a abordé, à de nombreuses reprises la question du dispositif d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs, en particulier dans sa dernière version avec l'amortissement « Robien », et ses conséquences sur le marché du logement.

Après une longue réflexion sur ce sujet, votre groupe de travail est persuadé que si l'amortissement « Robien » a permis de relancer la production de logements privés dans une période où le ralentissement de la construction devenait très préoccupant, il n'en reste pas moins que ce régime, fiscalement très avantageux, présente également un certain nombre d'effets pervers. Il est incontestable que le nombre de logements locatifs privés mis en chantier grâce à ce dispositif a enregistré une très nette progression au regard du nombre de logements construits grâce à la formule précédente d'amortissement fiscal (régime « Besson »¹).

Toutefois, votre groupe de travail relève que ce mécanisme se caractérise par l'absence de contrepartie sociale -les plafonds de ressources devant être respectés par les locataires ont été supprimés et les loyers plafonds ont été revus à la hausse pour être portés à des niveaux proches, voire supérieurs, à ceux du marché- alors que son coût pour les finances publiques est non négligeable. Au surplus, comme l'a précisé M. Michel Mouillart lors de son audition devant votre groupe de travail, ce produit a également contribué à faire diminuer la part des logements sous plafonds de ressources dans le total de la construction (de 62 % en 2002 à 43 % en 2004).

En outre, il a été indiqué à votre groupe de travail qu'un grand nombre de logements construits sur les différents marchés locatifs grâce à ce système ne seront pas nécessairement adaptés aux besoins de ces bassins d'habitat. En effet, bien souvent les investisseurs intéressés par ce dispositif

¹ 54.000 et 60.000 logements locatifs privés ont été construits en 2004 et en 2005 grâce à ce dispositif, contre 30.000 en 2002 grâce à l'amortissement « Besson ».

raisonnent en fonction du gain fiscal qu'il est susceptible de leur procurer sans s'intéresser outre mesure aux caractéristiques précises du logement. Surtout, certains investisseurs n'ont pas conscience que ce calcul d'optimisation fiscale n'est susceptible de se réaliser qu'à l'unique condition que le logement soit loué au niveau du loyer plafond. Or, rien n'est garanti en la matière dans la mesure où de nombreux logements « Robien » ont été construits dans des bassins d'habitat où ces types de logements ne répondent pas à la demande locale et risquent, de ce fait, de ne pas trouver preneur à ces niveaux de loyers. Enfin, votre rapporteur est persuadé que l'engouement qui a eu lieu en faveur de ce produit fiscal a eu un effet certain sur les marchés fonciers et a contribué à amplifier la flambée des prix de ce marché.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre groupe de travail préconise que les différents systèmes d'amortissement fiscal, en particulier le « Robien », soient remis à plat afin de remédier à ces différents inconvénients.

Votre groupe de travail estime tout d'abord qu'il n'est pas illégitime que l'Etat encourage d'autant plus les investissements locatifs qu'ils permettent la production d'un parc de logements adaptés aux besoins des personnes à revenus modestes. Il ne s'agit pas nécessairement de réserver le bénéfice de l'amortissement fiscal aux seuls logements destinés aux ménages à revenus modestes -bien que votre rapporteur, à titre personnel, estime que tout amortissement fiscal devrait être conditionné à l'existence de contreparties sociales- mais de proportionner les avantages fiscaux au caractère « social » du logement. Votre groupe de travail propose donc que les systèmes d'amortissement fiscal soient réaménagés afin que le montant de la déduction forfaitaire, ou de l'amortissement, croisse avec les contraintes pesant sur les plafonds de revenus que devraient respecter les locataires. Un tel mécanisme permettrait ainsi d'encourager la production d'une gamme de logements locatifs privés répondant aux besoins des différentes catégories sociales de la population. Un tel dispositif aurait également l'avantage de permettre la constitution d'un cadre fiscal plus stable, faisant consensus, afin de limiter les changements de législation fiscale, contrairement à la situation des dix dernières années où ce régime a évolué au gré des alternances politiques. Bien entendu, un tel système n'interdirait pas aux pouvoirs publics de modifier les paramètres de ce dispositif en fonction des catégories de logements qu'ils souhaitent privilégier.

Propositions :

Exonérer les héritiers d'une partie du paiement des droits de succession en cas de maintien du logement dans le secteur locatif, si le logement est loué à un niveau de loyer plafonné et à un ménage à revenus modestes.

Utiliser le produit de la contribution sur les revenus locatifs pour financer un dispositif de garantie des risques locatifs.

Revoir, après évaluation, la fiscalité des locations meublées.

Proportionner les avantages fiscaux accordés aux investissements locatifs en fonction des contreparties sociales s'attachant au logement.

B. ORIENTER L'ÉPARGNE VERS LE LOGEMENT

1. Encourager l'épargne solidaire

En complément des dispositifs d'amortissement fiscal présentés ci-dessus, votre groupe de travail estime souhaitable que les pouvoirs publics encouragent les Français à orienter leur épargne vers le logement.

Votre groupe de travail a eu l'occasion d'auditionner la fondation Humanisme et habitat, qui consacre ses activités au logement des personnes les plus défavorisées. Cette fondation lui a présenté différents mécanismes d'épargne solidaire sur lesquels elle appuie son action, en particulier, un fonds commun de placement, un contrat d'assurance-vie, un livret bancaire et des OPCVI solidaires. Les intérêts de ces produits, dont la rentabilité est proche des produits d'épargne « classiques », sont partagés entre l'épargnant et une société foncière chargée d'investir ces sommes dans le logement des personnes défavorisées.

Or, ces mécanismes d'épargne sont assez peu connus du grand public et il est plus que probable que les épargnants, s'ils avaient une meilleure connaissance de ces produits financiers, seraient assez favorables à y consacrer une partie de leur épargne.

Ces réflexions amènent votre groupe de travail à préconiser une mesure, technique en apparence, qui permettrait de drainer un surcroît d'épargne vers ces produits d'épargne solidaire, en prévoyant le **déplafonnement de certains produits d'épargne réglementés** (type Livret A ou CODEVI, aujourd'hui plafonnés respectivement à 15.000 et 3.000 euros), à la condition que les fonds investis au-dessus de cette limite soient *de facto* et orientés vers ces produits financiers.

2. Instaurer un mécanisme de dissociation de l'usufruit et de la nue-propiété

Afin d'inciter les particuliers à placer leur épargne dans un système permettant le développement du parc social, votre groupe de travail propose également de définir un mécanisme juridique permettant de dissocier l'usufruit de la nue-propiété.

Concrètement, un tel mécanisme permettrait la réalisation de logements neufs dans le cadre d'un démembrement temporaire de propriété, pour une durée comprise entre 15 et 20 ans, entre un usufruitier bailleur social et un nu-propiétaire investisseur privé ayant vocation à devenir plein propriétaire à terme. Au cours de cette première période, le logement, dont la nue-propiété serait financée entièrement par l'investisseur privé, serait mis à la disposition de l'organisme qui le louerait aux conditions du logement social. A la fin de cette période, l'investisseur retrouverait l'usufruit du logement.

Votre groupe de travail estime qu'un tel dispositif permettrait de faciliter la construction de logements sociaux dans des territoires où le prix du foncier est élevé, sans mobiliser les fonds propres des bailleurs ou les finances des collectivités territoriales.

Toutefois, votre groupe de travail tient à souligner qu'un tel mécanisme ne peut se généraliser qu'à condition que les engagements de relogement des occupants en place à l'issue de la période pendant laquelle l'investisseur a livré son usufruit soient solidement définis.

Propositions :

Déplafonner certains produits d'épargne réglementés à condition que le surplus soit orienté vers des produits d'épargne solidaire.

Instaurer un mécanisme de dissociation de l'usufruit et de la nue-propiété.

C. FACILITER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Votre groupe de travail est persuadé qu'il est nécessaire de mener une politique volontariste afin d'aider les Français, notamment les plus modestes d'entre eux, à accéder à la propriété. **L'accession à la propriété constitue la dernière étape du parcours résidentiel ascendant auquel aspirent nos concitoyens.** Surtout, il est indéniable que l'acquisition de la résidence principale avant l'âge de la retraite constitue l'un des moyens perçu comme le plus efficace pour se protéger de la pauvreté. Or, notre pays est, en la matière,

en retard par rapport à certains de nos voisins européens puisque la France ne compte que 56 % de propriétaires, contre 83 % en Espagne ou 70 % en Italie.

En complément du prêt à taux zéro, votre groupe de travail juge nécessaire de prévoir d'autres mesures afin d'amplifier ce mouvement d'accession à la propriété.

1. Adapter les outils bancaires

Au cours de son audition devant votre groupe de travail, le président du groupe Crédit mutuel a indiqué que dans le cadre des prêts immobiliers consentis par le groupe les ménages avaient la possibilité de reporter le paiement de mensualités dans les cas où ils sont confrontés à un accident de la vie (chômage, divorce etc...). Votre groupe de travail estime que ce type de dispositif est particulièrement pertinent et en appelle à leur généralisation, qu'il s'agisse du dispositif décrit ci-dessus ou de systèmes permettant de faire varier le montant des mensualités en cas de problème économique, car ils permettent d'adapter le coût d'acquisition du logement aux aléas économiques auxquels les ménages peuvent se trouver confrontés.

2. Réformer l'hypothèque

Votre groupe de travail est également favorable à une réforme de la législation sur l'hypothèque. Alors qu'en vertu du droit actuellement en vigueur, l'hypothèque s'attachant à un bien immobilier n'est levée qu'à l'issue du remboursement de l'emprunt, des réflexions sont en cours pour créer un dispositif d'hypothèque « rechargeable ». Un tel dispositif permettrait à l'emprunteur qui a déjà constitué une hypothèque pour l'achat d'un bien immobilier d'affecter une partie de l'hypothèque, proportionnelle au montant du crédit déjà remboursé, à la garantie d'un autre crédit.

Votre groupe de travail juge souhaitable une telle évolution car elle devrait autoriser la constitution de nouvelles lignes d'emprunt pour faciliter l'accession à la propriété.

3. Développer la vente des logements HLM

Afin de développer l'accession à la propriété des ménages les plus modestes, votre groupe de travail juge pertinent de développer la politique de vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants.

Il est ainsi souhaitable que les logements HLM puissent être mis en vente à leurs occupants avec une **décote** par rapport à leur valeur de marché. Toutefois, pour éviter la spéculation, il est tout aussi indispensable de prévoir **un mécanisme obligeant les ménages, en cas de revente du logement dans les cinq ans à un prix supérieur au prix d'acquisition, à restituer à l'organisme HLM tout ou partie de la décote dont ils auront bénéficié.**

Votre groupe de travail souhaite néanmoins, sur ce sujet, préciser que l'amplification de cette politique est inenvisageable sans une **association étroite des communes ou des intercommunalités** à la définition des objectifs de vente prévus par les organismes HLM. En outre, cette concertation entre les collectivités territoriales et les organismes doit également porter sur la localisation des logements qui seront reconstruits grâce au produit de ces ventes.

4. Permettre aux organismes HLM de créer des sociétés civiles immobilières

Dans la même logique, votre groupe de travail préconise la **création d'un dispositif qui permettrait aux ménages modestes d'accéder progressivement à la propriété** en leur donnant la possibilité de moduler leur effort d'épargne mais aussi, si nécessaire, de l'interrompre temporairement, voire définitivement. Un tel mécanisme pourrait prendre appui sur les **organismes de logement social** en autorisant ces derniers à **créer des sociétés civiles immobilières de capitalisation** auxquelles ils apporteraient des logements locatifs et dont les parts sociales pourraient être acquises progressivement par les locataires souhaitant devenir propriétaires de leur logement. Dans le cadre de ce mécanisme, les locataires ne deviendraient propriétaires qu'après avoir acquis la totalité des parts du lot représentatif de leur logement et pourraient acquérir ou revendre des parts en fonction de leurs capacités financières.

5. Faciliter les opérations de mixité sociale

Pour développer les programmes de construction de mixité sociale, votre groupe de travail propose de permettre aux organismes HLM de vendre une partie d'un programme de logements destinés à des accédants à la propriété sans contrainte de plafonds de ressources. En contrepartie, les organismes seraient tenus de vendre une autre partie du programme à des personnes à revenus modestes et d'apporter des garanties de sécurité pour les accédants. Cette mesure favoriserait les opérations d'accession très sociale, tout en assurant une mixité sociale au sein même de l'opération.

6. Prévoir une actualisation régulière des plafonds d'éligibilité au prêt à l'accession sociale

Le prêt à l'accession sociale (PAS), outil important pour favoriser l'accession sociale à la propriété, est un prêt conventionné spécifique qui bénéficie de la garantie du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS). Ces prêts sont réservés à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources fixés par l'arrêté du 4 octobre 2001, qui sont rappelés dans le tableau reproduit ci-dessous.

Nombre de personnes composant le ménage	Île-de-France	Province
1	15 204 €	12 146 €
2	22 316 €	17 764 €
3	26 800 €	21 364 €
4	31 294 €	24 959 €
5	35 801 €	28 570 €
Par personne supplémentaire	4 498 €	3 598 €

Source : Ministère du logement

Ce produit est particulièrement pertinent puisque ce sont près de 60.000 PAS qui sont émis chaque année, pour un montant de prêt moyen oscillant entre 60.000 et 70.000 euros. La répartition par catégories socio-professionnelles des ménages bénéficiaires en 2003 fait apparaître un poids prépondérant des employés, des ouvriers et des ménages exerçant une profession intermédiaire.

Toutefois, votre groupe de travail note que malgré la simplification récente des modalités de calcul des plafonds de ressources du PAS ainsi que l'actualisation de ces derniers¹, le droit en vigueur ne prévoit aucune indexation automatique de ce paramètre, ce qui contribue à diminuer son efficacité sociale.

Votre groupe de travail préconise donc d'inscrire dans la loi une règle automatique d'indexation des plafonds d'éligibilité à ce prêt.

¹ Grâce à l'arrêté du 4 octobre 2001, les bénéficiaires potentiels représentent désormais 61,6 % de l'ensemble des ménages, contre 57 % avant la réforme.

Propositions :

Adapter les outils bancaires pour faciliter l'accès à la propriété.

Créer un système d'hypothèque rechargeable.

Développer la vente HLM aux locataires occupants en association étroite avec les collectivités territoriales.

Permettre la création de société civile immobilière par les organismes HLM pour faciliter l'accès à la propriété.

Faciliter les opérations de mixité sociale.

Prévoir une actualisation régulière des plafonds d'éligibilité des prêts à l'accès sociale.

D. RENDRE LE DROIT AU LOGEMENT PLUS EFFECTIF

De nombreuses associations agissant dans le domaine du logement militent depuis longtemps pour que le droit au logement, reconnu aujourd'hui comme un principe à valeur constitutionnelle¹ et dont l'Etat est le garant, soit reconnu comme un droit opposable à l'égard de la puissance publique.

Sans méconnaître le caractère fondamental du droit au logement, votre groupe de travail juge cependant que l'opposabilité de ce droit ne peut constituer qu'une perspective. En effet, pour que ce principe ne reste pas lettre morte, il est indispensable que l'offre de logements soit suffisante pour répondre aux besoins de la population. Les objectifs du plan de cohésion sociale et les obligations posées aux communes par l'article 55 de la loi SRU devraient permettre de résorber le grave déficit de logements constaté dans notre pays et de porter l'offre de logements à un niveau plus conforme aux besoins de la population.

Dans l'attente, votre groupe de travail se prononce en faveur du renforcement du rôle des commissions de médiation. Créées par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions², ces commissions³ reçoivent, sur requête des demandeurs de logements locatifs sociaux, les réclamations relatives à l'absence d'offre de logement dans un délai

¹ Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 janvier 1995 sur la loi relative à la diversité de l'habitat (décision n° 94-359 DC), a considéré que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

² Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

³ Placées auprès du préfet du département, elles sont composées au plus de quatre représentants des organismes bailleurs, de deux représentants des associations de locataires et de deux représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées oeuvrant dans le département.

anormalement long. Elles émettent alors un avis qu'elles adressent aux demandeurs, aux organismes bailleurs et aux collectivités locales concernées et peuvent également saisir le préfet de ces dossiers. Toutefois, leurs interventions, en vertu du droit en vigueur, ne se traduisent pas nécessairement par la satisfaction de la requête du demandeur.

Votre groupe de travail vous propose ainsi que les commissions puissent saisir le préfet ou la collectivité locale délégataire du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux, du cas d'une famille ou d'une personne qui n'a pas eu de réponse à une demande de logement dans un délai manifestement anormal et qu'elle estime prioritaire. L'autorité saisie aurait alors pour obligation de répondre à cette sollicitation et de désigner cette famille ou cette personne à un organisme disposant de logements correspondant à la demande en fixant le délai dans lequel celui-ci est tenu de lui faire une proposition de logement.

Proposition :

Renforcer le rôle des commissions de médiation pour renforcer le droit au logement.

E. REDONNER CONFIANCE AUX BAILLEURS PRIVÉS

Le parc locatif privé constitue un segment important du secteur immobilier français puisqu'il loge plus de 5 millions de ménages. Force est pourtant de constater, malgré l'engouement apparent pour l'investissement locatif avec le système « Robien », que le statut de bailleur ne fait plus recette en France. Cette désaffectation des vocations de bailleur repose notamment sur le déséquilibre existant dans la fiscalité française en défaveur de la pierre et des problèmes rencontrés par certains bailleurs dans leurs rapports avec les locataires.

Cette évolution est d'autant plus dommageable que les situations d'impayés de loyers restent, en réalité, faibles au regard de l'ensemble des baux d'habitation. Ainsi, en 2002, seulement 1,2 % des locataires du parc privé se trouvait dans une situation d'impayés de loyers d'une durée supérieure à deux mois (0,4 % des locataires en impayés d'une durée supérieure à six mois¹). La proportion de contentieux locatifs rapportée au nombre de logements locatifs (privés et sociaux²) est également faible puisqu'elle représentait 1 % en 2002. Au surplus, comme le rappelait notre collègue Marcel-Pierre Cléach³, les contentieux liés à des locataires de mauvaise foi restent encore plus minoritaires. Toutefois, il ne faut pas négliger

¹ Données issues de l'enquête logement de l'INSEE de 2002.

² L'INSEE ne fournit pas de données en fonction des parcs concernés.

³ Op. Cit.

les « effets de contagion » de l'entourage d'un bailleur qui, échaudé par une mauvaise expérience, décide de revendre son bien à l'issue du bail ou de réoccuper le logement.

Votre groupe de travail estime donc nécessaire de créer les conditions juridiques permettant de redonner confiance aux propriétaires bailleurs, en assurant notamment la sécurisation du paiement du loyer par la création d'un mécanisme de garantie contre les risques locatifs.

1. Créer un mécanisme de garantie contre les risques locatifs

Dans la majorité des cas, les propriétaires immobiliers français ne disposent pas d'un patrimoine important puisque selon l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), environ un propriétaire sur deux possède un ou deux logements locatifs. Pour ces personnes, la mise en location constitue souvent un complément de recettes indispensable ou un capital en vue de la retraite. Ainsi selon les résultats d'une enquête réalisée par l'UNPI en 2000, 76,6 % des propriétaires bailleurs déclarent que leurs revenus locatifs représentaient environ 50 % de leurs revenus globaux.

Votre groupe de travail estime que la crise de la vocation de bailleur suscite une double tension sur le marché locatif : d'une part, les locataires sont confrontés à des propriétaires de plus en plus exigeants qui réclament des garanties parfois excessives et, d'autre part, les ménages les plus modestes sont exclus de l'accès à ce marché pourtant essentiel.

C'est pourquoi votre groupe de travail ne peut que réaffirmer avec force qu'il est indispensable de sécuriser le paiement du loyer. Dans la mesure où les dispositifs d'aides existants en faveur des locataires (en particulier les Fonds de solidarité pour le logement) restent réservés à ceux qui connaissent les plus grandes difficultés, il apparaît aujourd'hui nécessaire que l'Etat crée les conditions à même de redonner confiance aux bailleurs, ce qui permettra de détendre les relations bailleurs/locataires. En effet, il apparaît justifié que l'Etat assume les conséquences financières du défaut du paiement du loyer dans la mesure où une telle garantie relève de ses missions au titre de la solidarité nationale.

Pour autant, la mise en place d'un système de garantie du paiement des loyers est une idée qu'il convient de manier avec précaution. En premier lieu, il ne faut pas négliger le coût d'une telle mesure. C'est pourquoi le fait d'associer les propriétaires à un tel système qui couvrirait tout le parc privé nécessiterait à tout le moins de supprimer la contribution sur les revenus locatifs, ne serait-ce que pour ne pas pénaliser un peu plus les revenus locatifs par rapport aux revenus mobiliers.

En outre, il est indéniable qu'un tel système pourrait avoir des effets pervers et serait de nature à inciter les locataires de mauvaise foi à ne pas

payer leur loyer, compte tenu de la garantie dont bénéficieraient les propriétaires. C'est pourquoi, il est indispensable d'être attentif aux détails de mise en œuvre d'un tel système.

Votre groupe de travail est quant à lui favorable à la mise en place d'un dispositif couvrant tout le parc locatif privé, sous la forme d'un fonds de garantie national placé sous la tutelle de l'Etat, dont le financement serait assuré de manière tripartite par l'Etat, les bailleurs et les locataires.

2. Étendre le volet « prévention des expulsions » de la loi de cohésion sociale au parc privé

Votre groupe de travail porte un jugement très positif sur le dispositif voté dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale visant à prévenir les expulsions locatives, même si, dans la pratique, il serait vraisemblablement souhaitable d'associer plus étroitement les préfets à la mise en œuvre de ce dispositif.

Ce mécanisme permet en effet à un organisme social de conclure un protocole avec un locataire **qui a vu son bail résilié pour défaut de paiement du loyer**. Le locataire s'engage à apurer sa dette locative selon un échéancier défini dans le protocole et, en contrepartie, il a droit au rétablissement de son bail et du versement de ses aides au logement. Votre groupe de travail préconise d'étendre ce dispositif au secteur privé. Même si une telle extension n'a pas vocation à couvrir un très grand nombre de cas, il estime que ce dispositif pourrait apporter une solution dans un certain nombre de situations délicates.

En outre, votre groupe de travail tient à rappeler qu'en cas de défaut du paiement du loyer, les logements du parc locatifs privés bénéficient du même dispositif de maintien du versement de l'allocation logement que dans le parc social (avant toute décision judiciaire de résiliation du bail) avec le maintien du versement de l'aide personnalisée au logement. En effet, dès que l'impayé est constitué, le versement de l'aide peut être maintenu sans condition pendant une durée d'un an afin que le bailleur et le locataire puissent mettre en place un plan d'apurement, avec, au besoin, recours à l'aide du FSL. Une fois ce plan d'apurement établi, le maintien de l'aide peut être prolongé sous réserve de la bonne exécution du plan. En outre, il convient de rappeler que dès lors qu'un impayé est constaté, le service chargé du versement de l'aide au logement propose au bailleur que l'allocation logement lui soit versée directement. Cette possibilité de versement en tiers payant constitue donc une garantie supplémentaire pour le bailleur confronté à une situation d'impayé.

Or, d'après les auditions que votre groupe de travail a réalisées, il lui apparaît que ce dispositif « précontentieux » est assez largement méconnu des

bailleurs. Cette observation est également valable s'agissant des dispositifs proposés par le 1 % Logement, comme le système Loca-Pass¹ pour le dépôt de garantie ou les garanties contre les impayés et les dégradations locatives² que propose cette organisation. Votre groupe de travail en appelle donc à une large communication sur ce point auprès des instances représentatives des propriétaires et auprès des propriétaires directement, que cela soit par l'intermédiaire des Agences département d'information sur le logement ou des services sociaux concernés. La diffusion de cette meilleure information des bailleurs pourrait également s'appuyer sur les réseaux bancaires quand les investisseurs effectuent leurs démarches en vue de réaliser un placement dans l'immobilier locatif.

Votre groupe de travail estime qu'une meilleure connaissance par les bailleurs de ces dispositifs serait, à n'en pas douter, de nature à atténuer leurs réticences à louer à des ménages à revenus modestes et à conforter ceux qui le font.

3. Faire évoluer à la marge la législation relative aux rapports bailleurs locataires

De l'avis de la très grande majorité des acteurs du logement que votre groupe de travail a auditionné, les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ont atteint un point d'équilibre qu'il convient de ne pas déstabiliser. Ce constat mérite d'autant plus d'être souligné que cette législation a fait l'objet de nombreuses retouches au cours des années 1980. Les législations stables n'étant pas si fréquentes, votre groupe de travail préconise le maintien de cet équilibre plus que satisfaisant.

Pour autant, ce constat n'interdit pas d'envisager quelques évolutions à la marge.

a) Moderniser la législation relative aux charges locatives

Sans toucher au principe d'une liste nationale de charges récupérables³, **votre groupe de travail est favorable à une évolution de la liste des charges récupérables auprès des locataires**, qui est actuellement fixée par un décret datant de 1987⁴. Il est par exemple souhaitable que des dépenses engagées par les bailleurs et qui correspondent à de réels services offerts aux locataires, dont ils sont souvent demandeurs (pour assurer leur

¹ Avance gratuite du dépôt de garantie sous forme d'un prêt sans intérêt, remboursable sur une période de 36 mois maximum après un différé de 3 mois.

² Garantie qui couvre les loyers et charges en cas d'impayés pendant 18 mois au cours des trois premières années de location.

³ Consacré par un arrêt du 10 mars 1999 de la Cour de cassation.

⁴ Décret du 26 août 1987.

sécurité notamment), puissent être récupérables, ce qui est impossible aujourd'hui.

Votre groupe de travail estime également qu'il serait opportun de permettre des dérogations à cette liste par accord collectif local signé entre les organisations des bailleurs et des locataires. Ces accords pourraient rendre récupérables certaines charges ne figurant pas sur la liste nationale à partir du moment où il existe localement un consensus entre les parties et que les dépenses répondent à une véritable attente des usagers.

b) Préciser certaines dispositions de la loi de 1989

Il a été précisé à votre groupe de travail un certain nombre de cas dans lesquels la loi de 1989 est détournée par les parties, ce qui peut donner lieu à des contentieux, bien souvent dus à des imprécisions de la loi de 1989. Il en va ainsi de la gratuité de l'envoi de l'avis et de la quittance de loyer qui est parfois facturé. Votre groupe de travail estime donc souhaitable de préciser les conditions de facturation de l'état des lieux par exemple et d'examiner avec attention certaines imprécisions dans la rédaction de cette loi pour éviter la multiplication des contentieux.

Propositions :

Créer un mécanisme national de garantie des risques locatifs couvrant l'ensemble du parc locatif privé.

Étendre le dispositif de prévention des expulsions de la loi de programmation pour la cohésion sociale au parc locatif privé.

Faire évoluer la législation sur les charges locatives.

Préciser quelques dispositions de la loi relative aux rapports entre les bailleurs et les locataires.

F. STABILISER LE TAUX D'EFFORT DES LOCATAIRES

En 2003 les loyers ont poursuivi leur envolée puisque leur augmentation s'est établie à 2,6 % en raison notamment de l'évolution de l'indice du coût de la construction qui sert de base de référence à l'évolution des loyers du secteur privé. Cette progression met en lumière la question de la solvabilité des locataires, dont l'évolution du pouvoir d'achat n'a pas été aussi soutenue au cours des dernières années.

Cette dégradation est, au demeurant, corroborée par les données fournies par le Ministère du logement, selon lesquelles les taux d'effort net¹ des ménages (c'est à dire après prise en compte de l'aide au logement) ont augmenté entre 2003 et 2004. Ainsi, ces taux, pour des ménages habitant dans une agglomération de province de plus de 100.000 habitants, seraient passés de 26,9 % à 27,6 % pour une personne seule disposant d'un revenu égal à un SMIC et de 22,8 % à 23,2 % pour un ménage monoactif avec deux enfants et des revenus équivalent à 2 SMIC.

D'une manière plus générale, comme le note l'INSEE², la charge de logement des ménages à bas revenus, sous l'effet de la hausse croissante des loyers, a fortement augmenté depuis la fin des années 1980, plus particulièrement dans le parc privé malgré la forte atténuation de cette tendance apportée par l'évolution positive des aides au logement réalisée en 2001.

Sur la base de ce constat, votre groupe de travail est amené à émettre deux préconisations.

1. Pour une révision de l'indice d'indexation des loyers

Votre groupe de travail est tout d'abord favorable à une modification du dispositif d'indexation des loyers, qui repose aujourd'hui sur l'indice du coût de la construction défini par l'INSEE. Même si sur longue période, on constate que la variation de cet indice est assez proche de celle du niveau général des prix, il n'en reste pas moins qu'à court terme ses modalités de calcul, qui s'appuient en grande partie sur le coût des matières premières³, conduisent à des variations souvent déconnectées de celles du pouvoir d'achat des ménages.

Votre groupe de travail constate que cette évolution actuelle est d'autant plus inopportune qu'elle se produit dans une période où les loyers du secteur privé sont orientés à la hausse du fait des tensions enregistrées sur le marché immobilier.

Ainsi, votre groupe de travail prend acte de la décision de modifier cet indice avec l'introduction par un amendement gouvernemental au projet de loi relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Le dispositif gouvernemental vise à remplacer l'ICC par un indice de référence des loyers dont les modalités de calcul et de publication seraient fixées par décret en Conseil d'Etat.

¹ *Rapport entre le montant des loyers et le revenu des ménages après prise en compte des aides au logement.*

² *INSEE Première n° 950 - Février 2004 – Les conditions de logement des ménages à bas revenus.*

³ *Dont le prix est à la hausse du fait de la demande accrue de ces produits de la part de grands pays en voie de développement, au premier rang desquels la Chine.*

A tout le moins, votre groupe de travail préconise de préciser dans la loi les grands paramètres qui devraient déterminer cet indice de référence des loyers¹, en indiquant qu'il s'appuie notamment sur l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration du logement à la charge des bailleurs et de l'indice du coût de la construction. Un tel indice, sans être figé dans la loi, devrait ainsi permettre d'éviter les variations erratiques de l'indice du coût de la construction.

A titre personnel, votre rapporteur aurait souhaité que cette question soit traitée dans le cadre du projet de loi « habitat pour tous » et que le Parlement puisse, sur ce sujet important, prendre le temps de la réflexion. Il aurait notamment souhaité pouvoir disposer d'études d'impact sur les effets de la réforme prévue. Il aurait également préféré que le dispositif envisagé par le Gouvernement puisse être élaboré en concertation avec les organisations représentatives des bailleurs et des locataires.

2. Pour une revalorisation régulière des aides à la personne

Le taux d'effort des ménages est également fortement dépendant de l'évolution des aides au logement, qui concernaient plus de six millions de personnes en 2003. Comme le rappelle le rapport du Conseil national de l'habitat précité, les aides personnelles constituent la colonne vertébrale d'un système de solvabilisation et de prévention des risques locatifs. Or, à plusieurs reprises, les financements budgétaires prévus pour l'actualisation des aides au logement ont été insuffisants pour couvrir l'inflation, ce qui s'est traduit par une augmentation du taux d'effort des ménages.

En effet, l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation précise que le barème de l'aide personnalisée au logement est révisé le 1^{er} juillet de chaque année et que cette révision tient compte de l'évolution constatée des prix de détail et du coût de la construction. Or, dans la pratique, cette prise en compte est loin d'être suffisante selon les années pour permettre de préserver l'efficacité sociale des aides au logement. Le CNH évoque ainsi un décrochage des aides au logement face à l'évolution des loyers et des charges.

Enfin, il convient de rappeler que 70 % des locataires (hors étudiants) bénéficiaires des aides personnelles au logement ont un revenu inférieur au SMIC et perçoivent plus de 80 % des prestations versées, ce qui démontre, s'il en était besoin, que ces aides sont un puissant facteur de solvabilisation des ménages les plus défavorisés, qui sont les plus susceptibles d'être confrontés à des difficultés pour le paiement du loyer.

¹ *Le Sénat a ainsi adopté un amendement, mettant en oeuvre ces orientations, au projet de loi relatif aux services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.*

Aussi votre groupe de travail propose-t-il de modifier la loi sur ce point pour que l'actualisation soit réalisée annuellement à un niveau au moins équivalent à l'évolution du niveau général des prix.

Propositions :

Modifier le système d'indexation des loyers.

Prévoir une actualisation annuelle des aides au logement au moins équivalente à l'évolution du niveau général des prix.

G. FLUIDIFIER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS AU SEIN DU PARC LOCATIF SOCIAL

Afin de permettre de réels parcours résidentiels ascendants, votre groupe de travail est persuadé de la nécessité de fluidifier la mobilité au sein du parc, en particulier au sein du parc HLM. En effet, ces dernières années ont vu la chute progressive du taux de mobilité au sein des logements locatifs sociaux, passé de 12,4 % par an en 1999 à 10,5 % en 2003. Or, compte tenu d'un parc HLM estimé à 4,2 millions d'unités, la baisse d'un point du taux de rotation représente une « perte » de l'ordre d'une année de construction sociale. Il est donc indispensable de fluidifier la mobilité dans le parc HLM.

1. Rendre le système des suppléments de loyer de solidarité plus efficace

Le système de surloyer¹ existe depuis 1958. Avec le vote de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et de la loi SRU, le SLS est applicable par les bailleurs sociaux aux locataires de logement financés avec des aides de l'Etat, ou conventionnés, dès lors que les revenus des personnes vivant au foyer dépassent d'au moins 20 % les plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements HLM. Entre 20 % et 60 %, l'organisme social a néanmoins toute latitude pour décider s'il souhaite appliquer le SLS au locataire. Au delà de 60 %, l'application du SLS devient obligatoire. En revanche, afin de permettre la mixité sociale, les logements sociaux situés en zone urbaine sensible ou en zone de revitalisation rurale sont exclus du champ d'application de ce dispositif, quelle que soit l'ampleur du dépassement des plafonds par les occupants.

¹ Depuis la réforme de 1996, ce système est appelé supplément de loyer de solidarité (SLS).

Même si de tels exemples sont loin d'être majoritaires, on constate parfois que des ménages, qui occupent un logement social depuis longtemps, disposent de revenus suffisamment importants pour se loger dans le parc privé ou pour accéder à la propriété. Votre groupe de travail a certes bien conscience qu'il n'est pas souhaitable de ne réserver le parc social qu'aux ménages les plus défavorisés, dans la mesure où une telle orientation irait à l'encontre du principe de mixité sociale. Dans certains quartiers, il serait même plutôt souhaitable de favoriser le retour des classes moyennes. A ce titre, l'enquête sur l'occupation du parc locatif social réalisée en 2003 par le ministère du logement, montre que seuls 10 % des locataires du parc social dépassent les plafonds de ressources fixés pour l'attribution d'un logement social. Surtout, ces données montrent que seuls 4 % de ces locataires ont des revenus supérieurs à 120 % des plafonds, et 1 % d'entre eux se situent à un niveau supérieur à 160 % des plafonds.

Au contraire, cette enquête démontre la paupérisation progressive du parc HLM, occupé à 61 % par des locataires disposant de revenus inférieurs à 60 % des plafonds et 18 % d'entre eux à moins de 20 %.

Ces données permettent donc d'écarter l'idée selon laquelle le parc social serait en très grande partie détournée de sa vocation première mais militent, dans le même temps, en faveur d'une réforme des surloyers pour adapter ce dispositif aux réalités locales.

Votre groupe de travail préconise donc de permettre aux organismes HLM, en liaison avec les collectivités territoriales concernées et plus particulièrement avec celles qui sont délégataires de la politique du logement, d'appliquer leur propre barème de surloyer dans les conditions prévues par une convention, afin de rendre, si nécessaire, ce dispositif plus dissuasif. Dans la mesure où les situations les plus anormales se concentrent dans un certain nombre de bassins d'habitat, il apparaît pertinent de permettre une modulation, selon les territoires, de ce mécanisme.

2. Développer les systèmes incitatifs pour limiter la sous-occupation des logements HLM

Les évolutions de la composition des familles occupantes de logements HLM, en particulier quand les enfants quittent le foyer parental, se traduisent fréquemment par la sous-occupation du logement. Aussi, afin d'utiliser au mieux l'offre locative existante, votre groupe de travail préconise-t-il **d'encourager les systèmes volontaires visant à inciter financièrement les ménages qui occupent un logement dont la taille est manifestement déconnectée de ses besoins à changer de logement.**

Propositions :

Donner aux acteurs locaux la possibilité de rendre le dispositif des surloyers plus efficace.

Développer les systèmes volontaires visant à inciter financièrement les ménages qui occupent un logement dont la taille est déconnectée de ses besoins à changer de logement.

* *
 *

Réunie le mercredi 29 juin 2005 sous la présidence de **M. Jean-Marc Pastor, vice-président**, la commission des affaires économiques a **adopté à l'unanimité le rapport d'information du groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement.**

ANNEXE I -

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

- **M. Jean-Bernard AUBY**, professeur de droit public à l'Université de Paris II.
- **M. Maxime BASAÏA**, président directeur général du groupe Gratte Ciel.
- **M. Jacques BIENVENU**, président directeur général du groupe Boccador.
- **M. Philippe BRAYER**, président de la Fédération nationale de la propriété privée rurale.
- **M. Jean-Louis BRUNET**, président de la commission immobilière de la Fédération française des sociétés d'assurances.
- **M. Henry BUZY-CAZAUX**, directeur général adjoint du Groupe Foncia.
- **M. Alain CHOSSON**, secrétaire général de Consommation logement et cadre de vie (CLCV).
- **M. Bernard COLOOS**, directeur aux affaires économiques, financières et internationales de la Fédération française du bâtiment.
- **M. Joseph COMBY**, directeur de l'Association des études foncières.
- **M. Marc-Philippe DAUBRESSE**, ministre délégué au logement et à la ville.
- **M. François DELARUE**, directeur général de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC).
- **MM. Jean-Michel DELGADO**, président, et **Etienne SUMONJA**, secrétaire général, du groupement professionnel des métiers du patrimoine.
- **M. Philippe DENIZOT**, secrétaire confédéral et administrateur de la Confédération nationale du logement (CNL) et de **Mme Corinne RINALDO**, secrétaire confédérale de la CNL.
- **M. Alain DININ**, président directeur général de Nexity.
- **M. Patrick DOUTRELIGNE**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.
- **M. Alain DUFFOUX**, président du Syndicat national des professionnels immobiliers (SNPI).
- **M. Dominique FIGEAT**, délégué ministériel à l'Action foncière.
- **Mme Anne FLORETTE**, directeur du patrimoine de Réseau ferré de France (RFF).
- **M. Denis GETTLIFFE**, président de l'Association des locataires du 39 bis rue de Montreuil.
- **M. Jean-François HUMBERT**, président de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat.

- **M. Frédéric IANNUCCI**, sous-directeur à la Direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- **M. Marc KASZYNSKI**, directeur de l'Etablissement public foncier Nord-Pas-de-Calais.
- **M. Bernard LACHARME**, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.
- **M. Alain LAURIER**, président de Pierre épargne retraite logement (PERL).
- **M. Pierre de LAUZIN**, directeur général adjoint de la Fédération française bancaire.
- **M. Dominique de LAVENÈRE**, président du Syndicat national des aménageurs lotisseurs.
- **M. Paul-Louis MARTY**, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat.
- **M. Paul MINGASSON**, secrétaire général de la SNCF.
- **M. Michel MOUILLART**, professeur d'économie à l'Université de Paris X-Nanterre.
- **M. René PALLINCOURT**, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM).
- **M. Jean PERRIN**, président de l'Union nationale de la propriété immobilière.
- **M. Etienne PFLIMLIN**, président de la Confédération nationale du crédit mutuel.
- **M. Marc PIGEON**, président de la Fédération des promoteurs-constructeurs de France.
- **M. Vincent RENARD**, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).
- **M. Paul ROLLAND**, président de la Confédération nationale des administrateurs de biens (CNAB).
- **M. Bruno ROUSSELET**, sous-directeur des affaires foncières à la Direction générale des impôts (DGI).
- **M. Nicolas SAMSOEN**, directeur général de l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA).
- **M. André THÉVENOT**, président de la Fédération nationale des sociétés d'aménagement et d'établissement rural (FNSAFER).
- **M. Georges VAUZEILLES**, président, et **M. Jacques MOULINIER**, vice-président de la Fondation Habitat et Humanisme.
- **M. Bruno VERDON**, président directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP).

ANNEXE II -

PERSONNALITÉS RENCONTRÉES AU COURS DU FORUM DE PRESSE RÉGIONAL ORGANISÉ PAR LE JOURNAL « LE PROGRÈS » À LYON LE 7 AVRIL 2005

- **M. Paul BERTHET-PILON**, Journaliste au Progrès ;
- **M. Gilles CECERE**, Vice-président de la Fédération nationale de l'immobilier du Rhône ;
- **M. Claudy CHENELAT**, Délégué régional de l'Union nationale des constructeurs de maisons individuelles – Rhône-Alpes ;
- **M. Manuel DA FONSECA**, Journaliste au Progrès ;
- **M. Yvon DESCHAMP**, Adjoint au Maire de Lyon, Président de l'Office public d'aménagement et de construction du grand Lyon ;
- **Le Père Bernard DEVERT**, Président d'Habitat et Humanisme ;
- **M. Jean-Pierre FAURE**, Directeur général de l'Office public d'aménagement et de construction ;
- **M. André GACHET**, Président de l'Association lyonnaise pour l'insertion par le logement social ;
- **M. Jean-Louis GIRAUD**, Président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs - Lyon ;
- **M. Jean-Jacques MATHIAS**, Président du Centre d'observatoire de l'immobilier lyonnais ;
- **M. Stephan MUZIKA**, Directeur général de l'Etablissement public de l'Ouest Rhône-Alpes ;
- **M. Henri PARADOL**, Régie Molière, représentant de la Confédération nationale des administrateurs de biens ;
- **M. Alain TUR**, Président directeur général, AST Promotion ;

ANNEXE III -

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL RÉGIONAL RHONE-ALPES POLITIQUE FONCIÈRE RÉGIONALE AU SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Le Conseil régional en sa réunion des 19 et 20 mai 2005,

VU le Code Général des Collectivités Territoriales,

VU le budget de l'exercice 2005,

VU le rapport n°05.10.382 de Monsieur le Président du Conseil régional,

VU l'avis de la commission Politique de la ville et du logement,

APRES avoir délibéré,

DECIDE

- d'approuver la politique foncière régionale, élément majeur d'une politique d'aménagement durable du territoire selon les objectifs et les principes suivants :

I- Les objectifs et les principes de la politique foncière régionale :

Objectifs opérationnels :

- la production de logements et la lutte contre l'étalement urbain,
- le développement économique et la résorption des friches urbaines et touristiques,
- le développement cohérent entre le système de transport collectif et l'armature urbaine,
- le maintien et le développement des activités agricoles et agri rurales,
- la prise en compte des enjeux liés aux infrastructures naturelles, notamment leur maintien et leur développement,
- la contribution à la mise en œuvre de projets d'intérêt régional.

Principes d'action :

- efficacité de l'action régionale : maîtrise de la consommation de l'espace, développement des modes de construction économes notamment en matière d'habitat et d'activités, articulation entre les politiques de transport et d'urbanisme,

- équité sociale et territoriale : promotion de la mixité sociale, répartition équitable des aides régionales entre les différents territoires,

répartition équitable de la « rente foncière », clarté des circuits économiques en matière de foncier et gouvernance démocratique

- recherche de la qualité paysagère, architecturale et urbaine.

Les aides régionales sont mobilisables pour des opérations :

- prévues sur des territoires couverts par des Plans d'Occupation des Sols (POS), des Plans Local d'Urbanisme (PLU) ou des cartes communales approuvés ou en cours d'élaboration

- ne favorisant pas l'urbanisation dans les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF)

II- Structurer l'intervention foncière régionale

1. Structurer les grands opérateurs fonciers à travers :

- d'une part, la réalisation d'une étude de faisabilité pour la création d'un Etablissement Public Foncier Régional (EPFR), qui aurait vocation à intervenir sur les grands enjeux régionaux, en lien avec l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs fonciers de la Région,

- et d'autre part, par l'amélioration des dispositifs actuels pour les EPF:

- une aide régionale non renouvelable à la création d'un établissement public foncier regroupant plus de 120 000 habitants en allouant une subvention d'investissement de 5 € par habitant.. Elle est limitée à un EPFL par département jusqu'à ce qu'il est atteint le seuil de 400 000 habitants. Les EPF peuvent être interdépartementaux. L'aide régionale est conditionnée à la mise en œuvre de la taxe spéciale d'équipement (TSE),

- une aide au démarrage, forfaitaire et non renouvelable, pour le fonctionnement de l'EPF à hauteur de 50 000 €. L'aide régionale est conditionnée au co-financement à la même hauteur des autres collectivités,

- une aide à la mise en œuvre des programmes prévisionnels d'investissement des EPF en attribuant une subvention de fonctionnement annuelle correspondant à une bonification d'un prêt foncier pour la prise en charge de 30% du programme annuel.

- une aide à l'extension du périmètre d'intervention des EPF, en allouant une subvention d'investissement égale à 5 € par habitant par seuil de 10 000 habitants,

2. Accompagner les territoires dans la mise en œuvre de leur politique foncière :

L'aide régionale doit permettre l'élaboration d'une démarche de projet contribuant à la création d'un volet foncier sur la base d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un programme d'actions dans les contrats territoriaux décrits ci dessus, en dehors du périmètre d'intervention couvert par les EPF.

2- 1- le volet foncier des PLH

Le soutien régional se traduit par :

- un abondement à hauteur de 30 % au fonds créé par les EPCI à compétence logement leur permettant de constituer des réserves foncières à coût minoré pour la réalisation des objectifs du PLH. Il est plafonné à 50 € du m² de surface utile par logement (hors PLS).

Il est constitué de 40 % de prêts fonciers à taux zéro et 60 % de subventions d'investissement,

- une subvention forfaitaire et non renouvelable de 30 000 € pour une aide à l'ingénierie.

2- 2 le volet foncier dans les CDRA, CDPRA et les PNR

Le soutien régional, après avis du Conseil Local de Développement (CLD), correspond à:

- un abondement au fonds créé par les CDRA, CDPRA et PNR permettant de constituer des réserves foncières pour la mise en œuvre de leur programme d'actions. La participation régionale varie entre 5 € et 8 € par habitant pour les CDRA, les CDPRA et les PNR sur la durée du contrat selon la qualité du projet et les indicateurs socio économiques retenus par les contrats. Une convention définissant l'articulation entre le volet spécifique des CDRA et celui des PNR sera établi, un même territoire ne pouvant pas cumuler ces aides.

Cette aide est constituée de 80 % de prêts fonciers à taux zéro et 20 % de subventions apportés à des opérations d'investissement.

Une subvention forfaitaire et non renouvelable de 30 000 € pour une aide à l'ingénierie.

Ces aides – volet foncier des PLH et volet foncier des CDRA ou des PNR – sont cumulables.

2-3 Les modalités financières du prêt foncier à taux zéro pour la constitution de réserves foncières.

La Région renforce son dispositif de prêt foncier en proposant un véritable prêt à taux zéro et en doublant sa durée.

Le prêt foncier à taux zéro vise à réduire la charge de remboursement des emprunts contractés par les collectivités territoriales et les EPF pour la mise en œuvre de leur programme d'actions et selon les conditions définies aux points I et II. Il fait l'objet d'une convention avec ceux-ci.

Il prend la forme d'une subvention de fonctionnement correspondant à l'équivalent d'une bonification de 4% d'intérêts aux prêts accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations, Déxia Crédit Local, les Caisses d'Épargne et les Crédits Agricole et d'éventuels autres organismes bancaires. La bonification porte sur une durée maximum de 10 ans à l'exception des prêts

relatifs au volet foncier des PLH qui nécessitent un portage maximum de 5 ans.

3. Développer l'observation foncière et favoriser l'innovation en retenant les principes :

- d'un soutien aux travaux du Club des opérateurs et acteurs fonciers de Rhône-Alpes,

- d'un recours à des expertises (réseau des agences d'urbanisme, ORHL, Programmes de recherches...),

- d'une majoration des aides régionales jusqu'à 30 % selon la qualité des projets présentant des démarches réussies en matière d'usage économe du foncier dans les SCOT, POS, PLU et cartes communales. Pour les EPF, cette aide ne s'applique que si le seuil de 150 000 habitants est atteint.

- d'un soutien à des opérations innovantes en matière de gestion du foncier, comprenant notamment le lancement d'un prix annuel à l'innovation foncière

4. Les modalités de mise en œuvre de la politique foncière régionale :

- d'approuver la création d'un Comité de suivi pour la politique foncière régionale selon la composition définie en annexe,

- de donner délégation à la Commission permanente pour préciser les modalités techniques et financières de mise en œuvre de la présente politique régionale foncière, en articulation avec les politiques sectorielles et notamment les outils fonciers propres à la politique agricole qui feront l'objet d'une délibération spécifique et en cohérence avec les objectifs et les principes de la nouvelles politique foncière.

Le Président du Conseil régional

Jean-Jack QUEYRANNE