



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**PROJET DE LOI RELATIF À LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN
FAVEUR DU LOGEMENT ET AU RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE
PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL**

ETUDE D'IMPACT

Septembre 2012

Le présent document constitue l'étude d'impact du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, au renforcement des obligations de production de logement social et modifiant la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, telle que prévue par l'article 39 de la Constitution et la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009.

Ce projet de loi, pour répondre aux engagements du Président de la République, réitérés dans le discours de politique générale du Premier Ministre, a pour objectif de permettre le développement d'une offre de logement correspondant aux besoins et au pouvoir d'achat de chacun.

A cette fin, il vise à favoriser la mise à disposition du foncier de l'Etat et de ses établissements publics en faveur du logement, en permettant une cession gratuite au profit d'opérations de logement social. Il modifie les dispositions du code de la construction et de l'habitation issues de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, et plus particulièrement de son article 55 relatif aux obligations de construction de logement social, pour les adapter aux objectifs fixés. Par ailleurs, afin de faciliter l'atteinte des objectifs de production de logement en région parisienne, une disposition modifie la loi n°2010-597 relative au Grand Paris afin de mettre en cohérence l'élaboration des contrats de développement territorial avec l'approbation du schéma directeur de la région Ile de France.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I - FAIRE FACE A UNE SITUATION DE CRISE DU LOGEMENT	4
I. La situation économique du logement en France - ses conséquences sociales.	4
II. Un déficit structurel de l'offre est à l'origine des difficultés d'accès au logement	4
III. Un parc locatif social insuffisant	7
PARTIE II - MISE À DISPOSITION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT	12
I. Diagnostic : nécessité de renforcer les dispositifs encadrant la mise à disposition du foncier public en faveur du logement	12
II. Objectifs poursuivis	19
III. Explication des évolutions juridiques proposées.	20
IV. Impact	22
V. Modalités de suivi	28
VI. Consultations menées	29
VII. Modalités d'application	30
PARTIE III - RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS DE LA LOI SRU	31
I. Diagnostic : la nécessité d'une réforme du cadre juridique	31
II. Les objectifs poursuivis	41
III. Explications des évolutions proposées	42
IV. Impact	47
V. Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat	57
VI. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées	58
PARTIE IV – MODIFICATION DE LA LOI N°2010-597 DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS	62

PARTIE I - FAIRE FACE A UNE SITUATION DE CRISE DU LOGEMENT

I. La situation économique du logement en France - ses conséquences sociales.

Plusieurs données attestent, ces dernières années, de l'existence d'une « crise du logement ». En effet, depuis le début de la décennie 2000, le fonctionnement du marché immobilier a fait ressortir dans plusieurs zones « tendues » une forte inflation des prix et une insuffisance de l'offre de logements.

S'agissant des prix, entre 2000 et 2010, les prix des logements anciens ont augmenté de 110 % en moyenne nationale, de 120 % en région Rhône-Alpes, 135 % Île-de-France et 140 % en région PACA. Sur la même période, les prix des logements neufs se sont accrus de 86 % pour les maisons et 94 % pour les appartements. Les prix des loyers d'habitation ont en moyenne nationale progressé depuis 1984 à un rythme annuel moyen de 3,4 %, au même rythme que le revenu disponible mais deux fois plus vite que les prix à la consommation. Si l'on isole les seuls flux de biens remis en location, les loyers des relocations ont augmenté de 50 % en dix ans à Paris et de 43 % en petite couronne.

Cette inflation concerne également les prix de la construction qui se sont accrus en France de 51 % entre 2000 et 2011, soit un niveau très supérieur à la moyenne européenne.

Corrélativement, le taux d'effort des ménages en faveur du logement s'est accru d'au moins deux points. Les dépenses de logement pèsent plus lourd dans le budget des ménages : ainsi, elles représentent en moyenne 21 % du revenu disponible, avant prise en compte des aides personnelles au logement, et un pourcentage significativement supérieur pour les revenus les plus faibles.

L'inégalité dans l'accès au logement se double en effet assez logiquement d'une inégalité dans le taux d'effort des ménages pour se loger. Le taux d'effort médian des ménages appartenant au plus bas quartile de niveau de vie s'établissait en 2010 à 24 %, contre 11 % pour ceux qui appartiennent au plus haut quartile. Le poids d'un m² de logement dans le budget des foyers modestes (foyer du 1er quartile de niveau de vie) s'est accru de 40 % depuis 1985. Pour résorber le déséquilibre passé et courant entre offre et demande de logements, le Président de la République a défini un objectif annuel de construction de « 500 000 nouveaux logements intermédiaires, sociaux, dont 30 000 logements très sociaux, et étudiants », objectif dont l'atteinte nécessitera la mobilisation de nouvelles ressources foncières.

II. Un déficit structurel de l'offre est à l'origine des difficultés d'accès au logement

A) Le déficit de logements

La conjoncture décrite plus haut perdure notamment du fait d'un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande dans certaines zones du territoire, et par une occupation du parc non optimale en raison des coûts de mobilité très élevés caractérisant le parc immobilier français.

S'agissant de la construction, les besoins de construction de logements en France sont estimés aux alentours de 400 000 à 500 000 logements par an pendant 10 ans. Ce besoin s'explique notamment par la diminution continue de la taille moyenne des ménages, et par une croissance démographique qui s'établit à 2,1%, la plus forte d'Europe. En France, il se crée chaque année 350 000 ménages (croissance démographique, décohabitation...).

Parallèlement, la production de logements, après une année 2008 historique (467 000 logements mis en chantier) a subi l'effet de la crise avec une forte chute en 2009 (330 000 logements), puis

une reprise en 2010 (360 000 logements), confirmée en 2011 avec plus de 400 000 logements¹. L'offre reste donc inférieure à la demande, et nécessite d'être renforcée.

Surtout, l'offre de logements est apparue fortement inférieure aux besoins dans plusieurs zones du territoire. En résulte, pour ces « zones tendues », un déficit cumulé de logements mis sur le marché au vu de la « demande potentielle de logements ».

Pour illustrer cette conjoncture quelques données synthétiques sur le secteur du logement peuvent être rappelées.

B) Les données de synthèse

1) la construction

D'après les données dont dispose le ministère chargé du logement (fichier Sitadel), le nombre de logements construits en France en 2011 est d'environ 421 000. Cela porte à 1 880 000 logements construits sur la période 2007-2011 contre 1 618 000 sur la période 1997-2001 et 2 022 000 entre 2002 et 2006.

En moyenne depuis 1997, le nombre de logements construits annuellement est donc de 368 000 logements, soit moins de 75% des besoins maximaux identifiés.

Nombre de logements mis en chantier entre 2000 et 2009 *source* : MEDDTL (fichier Sitadel):

France entière										
Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total nombre de logements	329 383	329 853	335 270	355 838	403 197	451 085	476 392	464 023	363 583	291 262

2) les transactions

L'Observatoire du financement du logement (OFL) fournit le nombre d'acquisitions de résidences principales par an. Cette donnée ne couvre néanmoins que les opérations avec recours à l'emprunt :

Acquisitions de résidences principales avec emprunt									
<i>En milliers d'opérations</i>									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dans l'ancien	470	482	486	512	548	589	479	400	525
Dans le neuf	203	201	228	251	251	255	220	166	184
Ensemble	673	683	714	763	799	844	699	566	709

Source: Observatoire du financement du logement (OFL)

Le nombre d'acquisitions de résidences principales avec emprunt s'est donc élevé à 3 140 000 opérations sur la période 1997-2001 et à 3 617 000 sur la période 2006-2010 (soit 15,2 % d'augmentation).

3) les prix et les surfaces des terrains à bâtir

D'après l'enquête sur les prix des terrains à bâtir (ETPB), le prix moyen en France des terrains à bâtir était à l'achat de 59 €/m² en 2010. Le prix moyen au m² a été en hausse constante sur la

¹ *source* : sit@del, MEDDTL

période 2006-2010, avec une hausse annuelle moyenne de + 7,1 % et une différence de + 31 % entre 2006 et 2010.

La surface moyenne des terrains à bâtir était en 2010 de 1 098 m². Ce chiffre s'est trouvé en baisse constante sur la période 2006-2010, avec une baisse annuelle moyenne de - 4,6% et une différence de - 17,4% entre 2006 et 2010.

4) Les prix des logements

Les prix des logements ont fortement augmenté depuis 2000 : ils ont été multipliés par 2,2 sur la France entière et par 2,9 pour les appartements parisiens.

- Evolution du prix des logements anciens en France depuis 2000 (indice INSEE-Notaires au troisième trimestre 2011) : + 117 % ;
- Evolution du prix des appartements parisiens depuis 2000 (indice INSEE-Notaires au troisième trimestre 2011) : + 186 %.

Evolution annuelle (troisième trimestre/troisième trimestre n-1)	Source : Indice INSEE-Notaire (CVS)												Evolution annuelle moyenne (2000-2011)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
France métropolitaine	9,0%	7,6%	9,1%	11,8%	15,5%	15,7%	11,3%	5,7%	0,6%	-7,8%	6,6%	6,3%	7,6%
<i>Appartements</i>	9,1%	7,5%	10,1%	13,5%	16,8%	16,7%	11,9%	5,9%	2,2%	-6,6%	8,3%	9,0%	8,7%
<i>Maisons</i>	8,9%	7,8%	8,4%	10,3%	14,1%	14,7%	10,8%	5,6%	-0,6%	-8,6%	5,2%	4,4%	6,8%
Île-de-France	9,9%	7,6%	7,8%	11,1%	15,3%	15,8%	11,8%	6,7%	2,6%	-8,3%	10,0%	12,0%	8,5%
<i>Appartements</i>	11,0%	7,9%	8,9%	12,4%	15,4%	16,3%	11,2%	7,4%	4,4%	-7,1%	11,4%	14,2%	9,5%
<i>Maisons</i>	8,5%	7,1%	5,8%	8,9%	15,1%	14,8%	12,6%	5,6%	-0,5%	-10,7%	7,3%	7,5%	6,8%
Province	8,2%	7,6%	10,1%	12,4%	15,6%	15,5%	11,0%	5,3%	-0,5%	-7,6%	5,1%	3,8%	7,2%
<i>Appartements</i>	7,3%	6,8%	11,3%	14,6%	18,3%	16,9%	12,3%	4,8%	0,0%	-6,2%	5,6%	4,0%	8,0%
<i>Maisons</i>	9,0%	7,9%	9,5%	10,7%	13,9%	14,7%	10,1%	5,5%	-0,6%	-8,2%	4,8%	3,8%	6,8%
Paris	13,6%	9,3%	9,1%	12,3%	13,4%	15,3%	10,1%	9,1%	7,4%	-6,9%	14,1%	19,1%	10,5%

III. Un parc locatif social insuffisant

A) Définition et consistance du parc locatif social

Le parc social se définit par l'existence d'une convention (convention à l'aide personnalisée au logement définie à l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitat) régissant les conditions d'utilisation et d'occupation du logement.

Conformément à l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation, la plupart des logements sociaux appartiennent ou sont gérés par des organismes HLM (près de 275 offices publics, 275 sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré et 165 sociétés anonymes coopératives) ou des sociétés d'économie mixte ayant une activité immobilière (environ 240). Une minorité d'entre eux relève des collectivités locales, de leurs groupements, d'associations, d'unions d'économie sociale ou de groupements d'intérêt économique (GIE) agréés pour le logement des personnes défavorisées (environ 200), de propriétaires personnes physiques ou morales privées ou d'organismes privés divers (filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations, sociétés immobilières du 1% Logement etc.)

Le recensement de la population de 2009 dénombre 10,300 millions de logements locatifs loués nus (10,040 millions en métropole). Le nombre de logements locatifs non HLM s'élève à 6,286 millions (respectivement 3,916 millions et 6,124 millions en métropole)². Le parc des logements non HLM est détenu majoritairement par des bailleurs personnes physiques.

B) La répartition géographique et le taux d'occupation du logement social en France

La répartition géographique des logements locatifs sociaux, qui est fournie par le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Parc de logements sociaux au 1er janvier 2011 (source : RPLS)

Région	Nb total logements	Répartition géographique	
Alsace	107 309	2,4%	Les logements dénombrés correspondent au parc des logements possédés par les bailleurs sociaux définis à l'article L.411-10 du CCH
Aquitaine	141 522	3,1%	
Auvergne	66 058	1,5%	
Basse-Normandie	108 966	2,4%	Ils ne comprennent pas les logements foyers, les foyers de travailleurs et les résidences sociales.
Bourgogne	106 600	2,4%	
Bretagne	157 072	3,5%	
Centre	184 180	4,1%	Il s'agit des logements en service au 1er janvier 2011.
Champagne-Ardenne	140 873	3,1%	
Corse	12 283	0,3%	
Franche-Comté	77 004	1,7%	Source : RPLS (10 jul 2012)
GUADELOUPE	28 364	0,6%	
GUYANE	9 380	0,2%	
Haute-Normandie	166 757	3,7%	
Ile-de-France	1 171 924	26,0%	

² source : recensement de la population, INSEE.

Languedoc-Roussillon	117 746	2,6%
Limousin	38 495	0,9%
Lorraine	157 175	3,5%
MARTINIQUE	27 345	0,6%
Midi-Pyrénées	119 595	2,7%
Nord-Pas-de-Calais	397 015	8,8%
Pays-de-la-Loire	201 129	4,5%
Picardie	137 256	3,0%
Poitou-Charentes	78 254	1,7%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	274 645	6,1%
REUNION	54 665	1,2%
Rhône-Alpes	429 376	9,5%
Total	4 510 988	100%

Le taux d'occupation des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) s'élève à 96,77 % au 1^{er} janvier 2011. Ce taux correspond au rapport entre le nombre de logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) loués sur le nombre de logements mis en location par ces mêmes bailleurs.

Il convient de noter qu'une part des 4 511 000 logements identifiés dans RPLS n'est pas mise en location (environ 170 000 logements au 1^{er} janvier 2011). Ces logements (3,7 % du parc) ont en effet vocation à être démolis, réhabilités ou vendus.

C) La répartition géographique des besoins de logements sociaux en France

Les besoins en logement social peuvent être approchés par l'identification des demandeurs sur le parc locatif social.

La France a mis en place un 2011 un nouvel outil permettant de répertorier ces demandes sur l'ensemble du territoire. Cet outil, le fichier du numéro unique de la demande, alimenté par les bailleurs, est encore en cours de fiabilisation (examen des radiations). Mais il permet de décrire de façon assez précise la répartition géographique de la demande. Le tableau ci-dessous présente la répartition de cette demande par région.

Nombre de demandes actives par région

Au 9 juillet 2012

region	Demandes actives	%
Ile-de-France	519 008	29,8%
Alsace	39 468	2,3%
Aquitaine	72 625	4,2%
Auvergne	23 955	1,4%
Bourgogne	32 228	1,8%
Bretagne	55 122	3,2%
Centre	55 844	3,2%
Champagne-Ardenne	30 648	1,8%
Franche-Comté	17 967	1,0%
Languedoc-Roussillon	62 873	3,6%
Limousin	9 699	0,6%
Lorraine	35 234	2,0%
Midi-Pyrénées	49 474	2,8%
Nord-Pas-de-Calais	122 984	7,1%
Basse-Normandie	34 929	2,0%
Haute-Normandie	50 713	2,9%
Pays de la Loire	94 892	5,4%
Picardie	42 520	2,4%
Poitou-Charentes	31 558	1,8%
Provence-Alpes-Côte d Azur	129 672	7,4%
Rhône-Alpes	169 543	9,7%
Corse	6 356	0,4%
TOTAL métropole	1 687 312	96,8%
Guadeloupe	8 906	0,5%
Guyane	6 437	0,4%
Martinique	10 452	0,6%
La Réunion	29 650	1,7%
TOTAL	1 742 757	100%

Pour les départements du Rhône et de la Correz, ajout des données par enquête spécifique

Source : Numéro unique

D) Des logements sociaux en nombre insuffisant, notamment dans les zones les plus tendues

Le déficit très important de production de logements locatifs sociaux constaté au début des années 2000 a conduit à la mise en œuvre de moyens importants par différentes lois.

Toutefois, malgré des efforts conséquents, compte tenu du taux d'occupation du parc locatif social (96,77 %) dont le delta correspond en moyenne à une vacance technique nécessaire à son exploitation, et de sa répartition géographique, le parc locatif social ne permet pas de répondre à la demande, par ailleurs très importante.

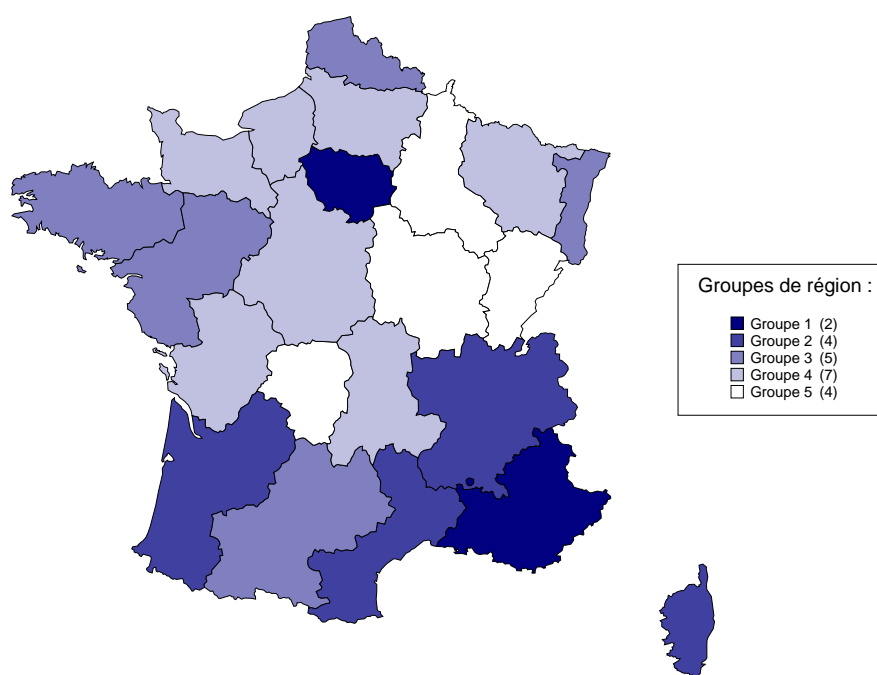
Sur les 1,7 millions de demandeurs (source fichier « n° unique de la demande »), 1,17 millions correspondent à une demande externe de ménages qui aujourd'hui éprouvent des difficultés à se loger dans le parc privé, dans des conditions d'hygiène et de sécurité souvent insatisfaisantes.

Le nombre important de logements financés depuis plusieurs années a permis, sur certaines zones du territoire, de réduire de façon conséquente les tensions des marchés de l'immobilier. En revanche, d'autres zones restent marquées par des déséquilibres importants entre l'offre et la

demande. Cette situation est particulièrement sensible dans les régions les plus tendues que sont l'Ile de France et Provence Alpes Côte d'Azur (32% du parc en nombre de logements et 37% des demandeurs).

Compte tenu de ces éléments, la répartition régionale des objectifs de production de le logements locatifs sociaux est réalisée dans le cadre de la programmation nationale suivant un classement des régions en différents groupes de tension déterminés en fonction d'indicateurs (taux de mobilité dans le parc social, évolution démographique 2007/2040, prix moyen des terrains à bâtir, nombre de demandeurs de logement social rapporté au nombre de logements libérés chaque année et nombre d'habitants pondéré par zone Scellier.)

Regroupement des 22 régions métropolitaines selon leur niveau de tension



Source : METL / DGALN / DHUP / PH2

Malgré cet effort de recentrage des aides vers les zones les plus tendues, la production des logements sociaux reste très insuffisante pour permettre de répondre à la demande. Cette politique d'adéquation de l'offre et à la demande de logement engendre en effet un surcroît de financement lié à la nécessité d'équilibrer les plans de financement des opérations dont le coût est tiré vers le haut par les prix du foncier. A titre d'illustration, le coût moyen du logement locatif social en Ile-de-France représente en 2011 entre 130 % et 150 % du coût moyen en province :

2011	Coût du PLUS Logement ordinaire neuf			Coût du PLAI Logement ordinaire neuf		
	Ile de France	Hors Ile de France	%	Ile de France	Hors Ile de France	%
	177 363 €	133 004 €	133 %	197 525 €	132 707 €	149 %

Source : DHUP / infocentre SISAL par extraction le 10 février 2012

E) Les objectifs du Gouvernement pour répondre à la demande de logements locatifs sociaux

Le Gouvernement s'est fortement engagé sur les objectifs de construction de logements locatifs sociaux (LLS), à savoir, la construction sur le quinquennat de 2,5 millions de logements, dont 150 000 logements locatifs sociaux par an, adaptés à la diversité des besoins (taille des logements), des moyens des demandeurs de logement (notamment les plus modestes) et des territoires en tenant compte de la réalité des besoins identifiés

Cette orientation doit être accompagnée par des mesures opérationnelles permettant effectivement la production de nouveaux logements sociaux :

- La mobilisation du foncier de l'Etat et de ses établissements publics, qui doit permettre de produire à moindre coût des logements locatifs sociaux dans les secteurs où les besoins sont manifestes ;
- La mobilisation des collectivités locales par le renforcement des obligations résultant de l'application de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (article L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation), qui imposera un effort de production supplémentaire dans les communes concernées situées en zone tendue ;
- La mobilisation de financements supplémentaires par l'utilisation d'une partie du prélèvement opéré sur les communes qui n'atteignent pas leur objectif en faveur de la construction de logements locatifs sociaux dès lors qu'ils sont réservés à des ménages dont la situation justifie un accompagnement social ou une minoration de loyer.

PARTIE II - MISE À DISPOSITION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

La présente partie est relative à l'impact des dispositions prévues aux articles 1 à 3 du projet de loi– qui modifient l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques créent un article L. 3211- 13 dans le même code, et modifient l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme.

I. Diagnostic : nécessité de renforcer les dispositifs encadrant la mise à disposition du foncier public en faveur du logement

A) Le poids du foncier dans les opérations de logement

Dans les zones « tendues », le foncier disponible pour le logement est jugé à la fois trop coûteux et quantitativement insuffisant par la plupart des acteurs privés et publics du logement. Pour les seuls terrains à bâtir utilisés pour la construction de maisons individuelles hors promoteurs, le prix moyen du m² a augmenté de 31 % entre 2006 et 2010. Sur la même période, la surface moyenne de ces terrains à bâtir s'est réduite de 17 %. Le phénomène d'inflation foncière a touché l'habitat individuel comme l'habitat collectif. En 2011, dans les villes de plus de 150 000 habitants, le prix moyen des terrains à bâtir atteignait 770 € le m² au centre et 390 € en périphérie. L'écart des prix des terrains n'a eu de cesse de se creuser entre les territoires.

La part des charges foncières dans les opérations de construction de logements, qui s'établit à 11 % du prix de vente dans les agglomérations de moins de 90 000 habitants, atteint 18 % dans les « zones tendues » et dépasse 25 % dans certaines zones « très tendues ».

Dans le cas du logement social, les deux tableaux ci-dessous montrent que le coût d'acquisition du foncier représente en moyenne, en fonction des zones considérées, entre 14% et 24% du coût de revient d'une opération de logement social.

Logements sociaux (PLAI + PLUS + PLS) financés en 2011 – Répartition du coût de revient au m² par postes de charge, en fonction de la région considérée

Région	Coût de revient (€/m ² de surface utile)						
	Cout Total	Charge foncière	%	Batiment	%	prestations intellectuelles	%
Alsace	1 850	352	19%	1 295	70%	202	11%
Aquitaine	1 843	383	21%	1 267	69%	193	10%
Auvergne	1 888	270	14%	1 394	74%	223	12%
Basse-Normandie	1 856	398	21%	1 284	69%	174	9%
Bourgogne	1 861	344	18%	1 334	72%	184	10%
Bretagne	1 595	229	14%	1 206	76%	160	10%
Centre	1 697	237	14%	1 270	75%	191	11%
Champagne-Ardenne	1 745	294	17%	1 280	73%	171	10%
Corse	1 998	326	16%	1 448	72%	224	11%
Franche-Comté	1 628	281	17%	1 186	73%	161	10%
Haute-Normandie	1 913	318	17%	1 424	74%	172	9%
Ile-de-France	2 945	686	23%	1 925	65%	335	11%
Languedoc-Roussillon	1 634	391	24%	1 101	67%	142	9%
Limousin	1 556	238	15%	1 142	73%	176	11%
Lorraine	1 815	480	26%	1 181	65%	155	9%
Midi-Pyrénées	1 646	321	20%	1 153	70%	172	10%
Nord-Pas-de-Calais	1 813	330	18%	1 304	72%	179	10%
Pays de la Loire	1 695	276	16%	1 249	74%	170	10%
Picardie	1 784	308	17%	1 330	75%	147	8%
Poitou-Charentes	1 790	279	16%	1 273	71%	238	13%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 109	444	21%	1 436	68%	230	11%
Rhône-Alpes	1 895	395	21%	1 274	67%	226	12%

Source : base de données Galion-SISAL du ministère chargé du logement

Logements sociaux (PLAI + PLUS + PLS) financés en 2011 - Répartition du coût de revient au m² par postes de charge, en fonction de la zone Robien considérée

Zones Robien	Coût de revient (€/m ² de surface utile)						
	Cout Total	Charge foncière	%	Batiment	%	prestations intellectuelles	%
A	2891	684	24%	1882	65%	326	11%
B1	1927	385	20%	1340	70%	202	10%
B2	1767	342	19%	1247	71%	178	10%
C	1638	263	16%	1203	73%	171	10%
TOTAL			20%		69%		11%

Source : base de données Galion-SISAL du ministère chargé du logement

Au delà de ces chiffres, il ressort que les coûts du foncier dans les zones tendues empêchent dans certains cas d'équilibrer financièrement les opérations de logement comportant du logement social.

Enfin, le tableau ci-dessous met en évidence le fait que, en moyenne, la charge foncière est supérieure au montant des fonds propres mobilisés sur les opérations. Elle est supérieure également au montant des subventions publiques mobilisées.

Ces éléments de comparaison témoignent de l'importance du prix du foncier dans l'équilibre global du financement du logement social.

Zone Robien	Coût de revient	Dont charge foncière	Plan de financement (€/m2 surface utile)				
			fonds propres	subvention			total subvention
				subvention Etat	subvention collectivités	subvention 1% logement	
A	2891	684	289	155	312	110	577
B1	1927	385	243	56	153	31	240
B2	1767	342	249	38	98	16	152
C	1638	263	259	30	78	13	122

Source : base de données Galion-SISAL du ministère chargé du logement

B) L'importance de la mobilisation du foncier public en faveur du logement

Dans un contexte de difficultés récurrentes à mettre sur le marché des terrains à bâtir, l'Etat a souhaité depuis 2008 mettre à disposition son foncier et celui de ses opérateurs en faveur du logement. Pour que les conditions de la mise sur le marché de ces terrains soient réunies, il a mobilisé les capacités d'inventaire, de programmation et de mobilisation de ses services sous l'autorité des préfets pour :

- accompagner les négociations avec les collectivités locales afin de rendre les terrains constructibles sur la base d'une programmation concertée de logements ;
- rechercher l'équilibre financier des opérations, tout en incitant à la construction de logements sociaux, en faisant en sorte que le prix de vente ne soit pas un facteur bloquant de l'avancement des opérations.

Cette démarche s'appuyait en particulier sur un dispositif législatif, introduit par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et ouvrant la possibilité d'une décote, plafonnée, au profit du logement social. Ce dispositif existant est décrit plus bas.

Le Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL) du 28 mars 2008 a défini le premier programme de mobilisation du foncier de l'Etat et de ses établissements publics en faveur du logement pour la période 2008-2012 portant sur 70 000 logements, dont 38,6 % sociaux, se répartissant sur 514 sites d'une superficie cumulée de 1 140 hectares. L'Île-de-France représentait 57 % de l'ensemble du programme. Entre 2008 et 2011 le taux global de réalisation de ce programme a été de 60 % soit 42 000 logements dont 20 500 sociaux (taux d'avancement de 77 %).

En 2012, un nouveau programme a été notifié aux préfets pour la période 2012-2016, portant sur 110 000 logements, dont la moitié en Île-de-France, à construire sur 2 000 hectares de terrains publics. Cet objectif suppose une multiplication par 2 du nombre annuel moyen de logements réalisés entre 2008 et 2011, qui s'établit à 10 500 logements par an.

Si ce rythme est tenu, le programme de mobilisation du foncier public pourrait donc contribuer à hauteur 4,5 % de l'objectif national de construction de 500 000 logements par an, ce taux atteignant 15 % à Paris. Ces proportions montrent que le foncier public constitue une composante significative de l'offre foncière sur le territoire. L'accélération de sa mise à disposition est donc susceptible d'avoir un effet sensible sur la détente de ce marché.

Cette contribution du foncier public à l'offre foncière globale est d'autant plus importante qu'il s'agit souvent d'un foncier situé au cœur des agglomérations et qui joue dans de nombreux cas un rôle de levier pour des opérations d'aménagement de plus grande ampleur. Il se situe par ailleurs dans de nombreux cas au cœur des problématiques de renouvellement urbain.

C) Détermination du prix des terrains publics mobilisés en faveur du logement

La mobilisation du foncier public en faveur du logement bénéficie à ce jour de trois dérogations au principe de cession à la valeur vénale :

Le dispositif existant de décote³

Depuis 2005, le Préfet peut décider qu'un terrain de l'État soit cédé à un prix inférieur à sa valeur vénale lorsqu'il est destiné à la construction de logements sociaux. Cette « décote logement social » peut atteindre 25 % de la valeur vénale et jusqu'à 35 % si le terrain est situé dans une zone où le marché est tendu (grande partie de l'Île-de-France, de la région PACA et des départements de la Savoie).

Codifiée à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), cette possibilité a été introduite par l'article 95 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Le IV de l'article 1^{er} de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu le dispositif aux structures d'hébergement temporaires ou d'urgence, aux aires permanentes d'accueil des gens du voyage, ainsi qu'aux logements locatifs sociaux dans les départements d'outre-mer et bénéficiant d'une aide d'Etat.

Le V de l'article 52 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion l'étendait quant à lui aux logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes acquièrent le terrain de manière différée (ce dispositif n'est plus en vigueur aujourd'hui) ou si elles bénéficient d'un prêt à remboursement différé, dans les conditions mentionnées au 9 du I de l'article 278 sexies du code général des impôts ou encore, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession dans les conditions mentionnées au 4 du même I.

Un dispositif spécifique pour l'Outre-mer

Dans les DOM, les dispositions du CG3P s'appliquent sans mention. Il existe néanmoins, dans le code, des mesures spécifiques à ces départements réunies dans un livre dédié (livre 1er de la 5ème partie).

A la suite de la décision du Comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, l'article 169 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a créé en faveur des collectivités d'outre-mer un dispositif de décote pour l'aliénation de terrains du domaine privé de l'Etat en vue de réaliser des programmes de logements locatifs sociaux ou en vue d'aménager des équipements collectifs.

Cette décote est fixée par la loi à 100% de la valeur vénale des terrains.

Ce dispositif de décote est applicable dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion (article L. 5151-1 du CG3P), à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte (article L 5241-6 du même code), à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, ainsi qu'en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. Ce dispositif de décote n'a pas été étendu à La Guyane dans la mesure où un dispositif spécifique de cession gratuite de biens domaniaux était déjà applicable dans ce département depuis 1971.

Le décret n° 2011-2076 du 29 décembre 2011⁴ est venu compléter le dispositif. La cession gratuite est désormais pleinement opérationnelle dans ces territoires. Toutefois, compte tenu de cette mise en place récente, il est aujourd'hui prématuré d'envisager un bilan de l'entrée en

³La décote est la différence entre la valeur vénale telle qu'évaluée par le service des domaines et le prix de cession du terrain.

⁴Décret n° 2011-2076 pris pour l'application des articles L. 5151-1, L. 5241-6 et L. 5342-13 du code général de la propriété des personnes publiques et du IV de l'article 169 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

vigueur de la cession gratuite. Pour autant, dans le cadre du programme de mobilisation du foncier public 2012-2016, pour la première fois, des prévisions ont été identifiées dans les départements d'outre-mer. Ainsi, pour les quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Guyane), 38 sites ont été identifiés représentant une surface potentiellement cessible gratuitement de 65 hectares et un objectif de 2532 logements.

Ces dispositions spécifiques à l'outre-mer ne sont pas affectées par la présente loi, et continuent donc à s'appliquer dans les mêmes conditions.

Les emprises militaires

Les emprises militaires situées dans le périmètre des contrats de redynamisation de sites de défense sont cédées aux communes qui en font la demande à l'euro symbolique, en application de l'article 67 de la loi de finance pour 2009.

Ce dispositif dérogatoire est limité à une liste de communes fixée par décret en conseil d'Etat et il n'est pas spécifiquement dédié à la production de logements. Il a été mis en place pour favoriser la reconversion des terrains militaires et développer de l'activité économique dans les zones les plus touchées par les restructurations. Il prévoit une prise en charge de la dépollution par la collectivité, le coût de cette dépollution venant s'imputer dans le calcul du complément de prix différé prévu par la loi.

Les autres emprises du ministère de la défense relèvent du régime général pour ce qui concerne la détermination du prix de cession. Toutefois, la situation particulière de certaines emprises au regard des faits de guerre et la réglementation en vigueur imposent au ministère de prendre en charge la dépollution pyrotechnique des terrains cédés en fonction de leur usage futur. Ces travaux sont financés grâce aux recettes de cession. Aux termes de l'article L.3211-1 du CG3P, l'Etat peut en outre subordonner la cession à l'exécution, dans le cadre de la réglementation applicable, par l'acquéreur, des travaux de dépollution. Le coût de la dépollution s'impute alors sur le prix de vente. Les cas où le coût de la dépollution serait supérieur au prix de vente doivent faire l'objet d'un traitement spécifique.

D) Les règles de l'évaluation domaniale

L'évaluation de la valeur vénale des biens immobiliers relève de la compétence des services des domaines. Elle s'appuie sur différentes méthodes d'évaluation, parmi lesquelles la méthode dite du compte à rebours et la méthode dite des comparaisons.

La méthode du compte à rebours

La méthode du compte à rebours consiste à calculer le prix maximal d'un terrain au-delà duquel l'opération d'aménagement ou de promotion envisagée ne sera pas rentable compte tenu du prix de vente prévisionnel des locaux construits et des coûts des travaux à réaliser. Cette méthode permet de déterminer, à partir du bilan global de l'opération, le prix du terrain venant, in fine, assurer le strict équilibre entre les recettes et les dépenses.

L'application d'un compte rebours « promoteur » revient ainsi à déterminer la charge foncière à laquelle le promoteur peut acheter le terrain, en partant du prix de vente au mètre carré du bâtiment construit (par comparaison avec les prix de vente observés dans la zone pour ce type de produits). On retranche alors les coûts de construction et la marge du promoteur. La différence correspond alors à la valeur du terrain. Cette méthode est également appliquée pour des projets d'aménagement, en prenant en compte les dépenses et les recettes de l'aménageur. On parle dans ce cas de compte à rebours « aménageur ».

La valorisation financière d'un terrain à bâtir dépend de son potentiel de constructibilité et de la valeur estimée des constructions futures. Les méthodes d'évaluation par compte à rebours sont particulièrement adaptées au projet de valorisation car elles relèvent d'une démarche

prospective, et sont à ce titre privilégiées pour l'estimation de la valeur des terrains à bâtir.

La méthode par comparaison permet de conforter les hypothèses des méthodes par compte à rebours et peut être utile à titre de recoupement pour les terrains à bâtir. Elle est plus adaptée à l'évaluation d'immeubles bâtis⁵.

Les modalités d'évaluation domaniale ont fait l'objet de plusieurs textes visant à les encadrer afin que la détermination du prix de cession soit compatible avec la faisabilité économique des projets, dès lors qu'un programme de construction a été arrêté en concertation avec la collectivité locale sur un site inscrit au programme national de mobilisation.

Ainsi, la circulaire du 15 juillet 2009 relative à la poursuite du programme national 2008-2012 de cession du foncier public en faveur de l'aménagement durable et du développement de l'offre de logements (DEVK0915684C) affirme que l'établissement du programme et l'évaluation du prix de cession sont indissociables. Elle préconise l'application de la méthode d'évaluation du compte à rebours.

Il est également rappelé par cette circulaire que l'application de cette méthode du compte à rebours est exclusive du mécanisme de décote prévu à l'article L. 3211-7 du CG3P. En d'autres termes, la décote ne peut pas être appliquée lorsque la présence de logement social dans l'opération est déjà prise en compte par l'application de la méthode du compte à rebours. Cette exclusivité traduit le fait que la décote actuelle a seulement vocation à compenser, le cas échéant, l'absence de prise en compte du logement social lors de l'évaluation domaniale.

La doctrine développée pour les terrains ferroviaires

Cette doctrine est similaire à celle de la circulaire du 15 juillet 2009 présentée plus haut. Le Conseil national de la valorisation ferroviaire (CNVF) a été conduit à rendre un avis préconisant la prise en compte dans le calcul du prix des terrains ferroviaires des charges foncières du logement social, avis repris dans la circulaire relative à la valorisation des terrains des établissements publics ferroviaires dans le cadre de cessions pour la construction de logements sociaux du 9 février 2009 (BCFR0903060C). Le CNVF a considéré que la méthode de calcul des recettes prévisionnelles pour des opérations incluant un programme de logements sociaux doit prendre en compte les charges foncières du logement social dans la limite des obligations légales auxquelles sont soumises les collectivités locales en application de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), soit 20 % lorsque les communes respectent l'obligation de l'article 55 de la loi SRU.

Lorsque les communes ne respectent pas cette obligation, ce taux peut être porté à 30 %. Ce dispositif ne limite pas la capacité de la collectivité de déterminer librement son programme, mais en pondère les effets en ce qui concerne la valeur des terrains, assiette de son projet.

⁵ Guide méthodologique de mobilisation et de valorisation du foncier de l'État et de ses opérateurs édité par la DAFI en novembre 2010.

E) Bilan de l'application du dispositif existant

Il n'existe pas aujourd'hui de suivi systématique de l'application du régime de la décote aux cessions de biens de l'Etat en faveur du logement. Des enseignements peuvent néanmoins être tirés de l'application sur la période 2008-2011 du programme de mobilisation du foncier public en faveur du logement.

Sur la période 2008-2011, 42 000 logements ont été mis en chantier dont 20 500 logements sociaux sur 730 emprises foncières publiques d'une surface consolidée de 810 hectares. 60 % de l'objectif initial total du programme a ainsi pu être atteint sur la période. 13 000 nouvelles mises en chantier prévues permettraient d'atteindre un taux de 80 % de réalisation du programme.

Deux exemples significatifs viennent illustrer le caractère opérant du dispositif de décote :

C'est le cas d'un terrain à Neuilly-sur-Seine (92), 41-43 avenue du Roule, occupé par le ministère de l'éducation nationale et qui a pu être vendu le 24 novembre 2006 avec une décote de 25 % pour une opération de 75 logements sociaux pour étudiants.

Un terrain occupé par les ministères de l'agriculture et de l'éducation nationale (CEMAGREF) à Antony (92) a été vendu le 14 décembre 2006 avec une décote de 35 % en vue de la réalisation de 320 logements dont 113 sociaux.

Pour la période 2008-2011, 3 % en moyenne de l'ensemble des logements construits l'ont été sur des terrains devenus inutiles à l'Etat. En revanche, ce pourcentage est beaucoup plus élevé pour l'ensemble de la région Île-de-France où ce taux s'établit à 20%, ce qui montre une concentration significative de l'effort public sur la région-capitale où les enjeux et la tension constatés sur l'offre de logement justifient une attention particulière. En termes de produits de cession, ces ventes représentent 107 M€(cf. infra l'évaluation financière), soit 18 % des produits encaissés au titre de l'exercice 2011 (pour un total de 597 M€).

S'agissant du programme de mobilisation portant sur la période 2012-2016, le recensement des sites a été renouvelé et a permis d'ores et déjà de définir un objectif de 110 000 logements à mettre en chantier, programmés sur 930 sites représentant 2000 hectares de terrains publics. Pour la région Île-de-France, 50 000 logements sont prévus sur 375 sites, soit 880 hectares. En province, ce sont 60 000 logements prévus sur 555 sites représentant 1120 hectares de terrains publics. Cet inventaire des terrains mobilisables a vocation à être enrichi au fil de l'eau, les collectivités locales étant appelées, à travers le dispositif prévu, à manifester leur intérêt pour des emprises sur lesquelles elles proposeraient un programme de logements.

La gouvernance du dispositif de mobilisation du foncier public s'appuie au niveau national sur la fonction de secrétaire général du CIDOL, en substitution de celle de délégué interministériel au développement de l'offre de logements, et celle du « groupe opérationnel foncier public » qui réunit l'ensemble des acteurs parties prenantes, notamment la délégation à l'action foncière et immobilière, France Domaine et le ministère de la défense. Au niveau déconcentré, le programme est mis en œuvre sous l'autorité des préfets.

Des instructions ont été données en vue de faciliter les cessions et d'encourager la réalisation d'opérations durables et exemplaires. Par ailleurs la conception et la diffusion d'outils partagés visent à garantir la qualité de l'ensemble du processus en partenariat avec les collectivités locales.

Ainsi, si le dispositif mis en œuvre a permis d'enregistrer des progrès tant sur le plan quantitatif que qualitatif, des difficultés demeurent concernant la mise en œuvre de ce type de programmes de cessions. La complexité du montage de certaines opérations liée notamment aux problématiques de dépollution, leur coût et leur durée justifient de franchir une nouvelle étape

pour atteindre l'objectif que le gouvernement s'est fixé en matière de construction de logements sociaux.

Des opérations complexes récentes ont été recensées montrant que des leviers nouveaux doivent être actionnés.

Ainsi l'exemple d'un terrain de RFF de 4000 m² situé sur le site de la gare RER A de Champigny-Saint-Maur, à Saint-Maur-des-Fossés (94) illustre ce type de difficultés. Un volume important de logements sociaux nécessite d'être construit sur cette commune carencée en logements aidés. Alors que la ville estime que le prix du terrain permettant l'équilibre de l'opération s'établirait à 2 M€ (500 euros de charge foncière sociale x 4 000 m² de plancher), RFF demande un prix compris entre 4,4 et 5,4 M€ et le mécanisme de décote actuel conduit France Domaine à proposer une valeur intermédiaire comprise entre 3,7 et 4,2 M€, soit un niveau encore trop élevé pour assurer l'équilibre de l'opération.

D'autres exemples de ce type hors d'Ile de France témoignent des mêmes difficultés et conduisent à des durées d'opération trop longues. Ainsi, dans le département des Deux-Sèvres, la cession de l'ancienne caserne Belliard qui fait l'objet d'une étude de reconversion depuis plus de deux ans n'a toujours pas abouti et sera reportée au prochain programme de cession 2012-2016. La cession du site RFF de Lingolsheim connaît également des difficultés à aboutir.

La problématique liée à la durée des processus de cession est centrale dans la mise en œuvre opérationnelle des missions de France Domaine. Un indicateur de performance LOLF a été spécifiquement mis en place afin d'évaluer la performance du service. Cet indicateur intitulé « durée moyenne de vente d'un bien immobilier » vise à évaluer la rapidité des services dans l'exécution des procédures de cessions. La cible est fixée à 13 mois.

Or, parmi les biens déclarés inutiles après 2008 et ayant fait l'objet d'une cession, la durée moyenne entre la décision d'inutilité et l'acte de vente s'établirait à 16,5 mois selon des données provisoires de France Domaine⁶.

Un certain nombre d'exemples montrent un écart de prix considérable entre l'évaluation des domaines et le prix que les collectivités concernées sont prêtes à consentir au regard de leur projet. Ainsi, l'évaluation des domaines concernant les terrains de l'ancienne école de gendarmerie de Libourne s'établit à 18 M€ ce qui est largement supérieur à ce que la ville prévoit dans son bilan d'opération.

Un immeuble du ministère de l'écologie, à Lille (2 rue de Bruxelles) est inscrit au programme de cession 2012-2016 sur lequel Lille Métropole porte un projet d'implantation d'un CHRS. Ce projet existe depuis 2010. La vente n'a pu se conclure pour des raisons financières que le régime actuel de décote ne permet pas de lever.

Parmi les mesures possibles permettant une mobilisation accrue du foncier public, la modification des règles actuelles de décote appliquées aux cessions destinées à la construction de logements sociaux constitue ainsi un paramètre essentiel. C'est l'objet de ce projet de loi.

II. Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi par le projet de loi est double. Il vise à mettre en valeur le potentiel présenté par le foncier public pour la production de logement à deux titres : un potentiel en matière d'offre foncière, et un potentiel économique résidant dans la valeur des terrains.

⁶ Cette durée moyenne porte sur l'ensemble des cessions réalisées par France Domaine indépendamment du type d'opérations (avec ou sans construction de logement).

A) Accroître l'offre foncière pour la production de logement, en accélérant la mise à disposition du foncier public

Les éléments de diagnostic mettent en évidence le caractère limitant de l'offre foncière dans la chaîne de production de logement au niveau national, et plus particulièrement dans les zones tendues. Ils caractérisent aussi le rôle déterminant que le foncier public est susceptible de jouer au sein de cette offre foncière, représentant dans certaines zones une part importante du foncier mobilisable.

Les exemples du programme national présenté plus haut montrent qu'un changement de rythme de mobilisation du foncier de l'Etat et de ses établissements publics s'impose pour atteindre les objectifs fixés.

Partant de ces constats, le premier objectif poursuivi par les dispositions du projet de loi est d'accélérer le rythme de mise à disposition du foncier public en faveur d'opérations de logement, en favorisant la recherche de leur équilibre financier, afin de contribuer significativement à l'accroissement de l'offre foncière et donc de l'offre de logement, notamment dans les zones tendues.

B) Augmenter la capacité de financement du logement social par les organismes constructeurs

Le second objectif s'appuie sur la valeur économique du foncier public. Il vise, au moyen d'une décote consentie sur le prix de cession, au profit du logement social, à réduire le coût de revient des opérations réalisées sur foncier public. Les organismes constructeurs mobilisent alors moins de moyens financiers sur chacune de ces opérations, et dégagent la capacité de financer plus d'opérations. L'objectif poursuivi est donc une augmentation du nombre de logements sociaux que les organismes constructeurs ont la capacité de financer annuellement.

III. Explication des évolutions juridiques proposées.

L'objectif du projet de loi est de permettre à chacun d'accéder à un logement correspondant à ses besoins et à son pouvoir d'achat. Pour répondre aux besoins des Français, le gouvernement s'est fixé un objectif de construction annuelle de 500.000 logements, dont 150.000 logements sociaux. L'atteinte de cet objectif nécessite une action volontariste des pouvoirs publics sur plusieurs plans.

L'offre foncière est identifiée aujourd'hui comme l'un des facteurs limitant de la chaîne de production de logement, et il a été souligné plus haut que le foncier public est susceptible de contribuer significativement à cette offre foncière. Les éléments de diagnostic présentés permettent en outre de caractériser les limitations du dispositif existant de décote au profit de logement social, et son incapacité à produire des effets à la hauteur des objectifs fixés par le gouvernement en matière d'accélération de la mise à disposition du foncier public.

Pour ces raisons, le présent projet de loi vise à favoriser la mise à disposition du foncier de l'Etat et de ses établissements publics en faveur du logement, en permettant une cession gratuite au profit d'opérations de logement social.

Le vecteur législatif est rendu nécessaire par le fait que les personnes publiques, lorsqu'elles veulent vendre un bien, ne sont pas, comme les personnes privées, guidées par le seul principe d'autonomie de la volonté, libres d'apprécier la pertinence d'un prix. Elles doivent au contraire se soumettre au principe d'incessibilité à vil prix consacré par le Conseil Constitutionnel, qui veut qu'une collectivité publique ne puisse pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur réelle⁷.

⁷ La décision du Conseil constitutionnel des 25-26 juin 1986 – confirmée depuis lors - éternise la reprise de ce principe par la jurisprudence constitutionnelle (Cons. const. DC n° 86-207 du 26 juin 1986 relative à la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social) ; à propos d'une loi d'habilitation

Toutefois, le Conseil d'Etat, dans des arrêts en dates du 3 novembre 1997 (Commune de Fougerolles) et du 25 novembre 2009 (Commune de Mer), a reconnu la possibilité de la cession d'un bien appartenant à une personne publique à un prix inférieur à l'évaluation domaniale dès lors que ladite cession est fondée sur un motif « d'intérêt général » et que l'accord conclu contient des « contreparties suffisantes ».

Dans le respect de ces principes, les dispositions proposées permettent d'ouvrir la possibilité d'une cession gratuite en la conditionnant au respect de contre parties garantissant la constitutionnalité du dispositif.

A) L'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article L. 3211-7 du CG3P relatif à la cession de biens du domaine privé de l'Etat au profit d'opérations de logement comportant du logement social

Au regard du diagnostic établi et des objectifs présentés plus haut, les dispositions du projet de loi ont pour objet de renforcer le dispositif de décote prévu à l'article L. 3211-7 du CG3P, tout en précisant les contreparties permettant de garantir que l'effort ainsi consenti sert un motif d'intérêt général.

L'article prévoit aujourd'hui la possibilité, lors de la vente de terrains du domaine privé de l'Etat, d'une décote au profit du logement social, plafonnée par décret en Conseil d'Etat. Codifié aux articles R. 3211-13 et suivants du CG3P, ce décret prévoit ainsi que la décote ne peut excéder 25 %, ou 35% en zone tendue⁸. L'évolution proposée supprime la notion de plafond, la décote pouvant atteindre 100% de la valeur vénale de terrain, pour la part destinée au logement social. Les résidences de logement pour étudiants sont ajoutées à la liste des constructions pouvant en bénéficier.

Il détermine également une liste de bénéficiaires de plein droit de la décote fixée de manière limitative. Outre les collectivités territoriales et les EPCI, elle ouvre le dispositif à des structures d'aménagement, de portage de foncier et de construction de logement social.

Les conditions d'applicabilité de la décote dans ce cas sont aussi précisées : le terrain doit faire partie d'une liste établie par l'autorité administrative compétente (dans le cadre du programme national de mobilisation du foncier public). Cette liste pourra être complétée, à la demande d'un porteur de projet (et sur justification de celui-ci) par des terrains s'insérant dans une stratégie de mobilisation du foncier destinée à satisfaire les besoins locaux en matière de logement.

Une convention annexée à l'acte de cession fixe les conditions d'utilisation du terrain cédé et détermine le contenu du programme de logements à construire.

Enfin, la principale garantie est apportée par le fait que l'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux et des logements en accession à prix maîtrisé. La loi mentionne des clauses anti-spéculatives pour l'accession à prix maîtrisé.

L'acte de cession prévoit, en cas de non réalisation du programme de logements dans un délai de cinq ans, soit la résolution de la vente, soit le paiement de la somme correspondant au montant de la décote accordée.

permettant des privatisations d'entreprises, le Conseil constitutionnel affirme que « la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieur à leur valeur ».

⁸ Article R. 3211-15 du CG3P : « La décote ne peut excéder 25 % ou, dans la zone définie en fonction du niveau du marché foncier par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et du logement, 35 % du produit de la valeur vénale du terrain, pondérée par le rapport de la surface de plancher affectée au logement locatif social à la surface hors œuvre nette totale du programme immobilier. »

B) L'article 2 permet de rendre applicables les dispositions de l'article L.3211-7 du CG3P à des établissements publics de l'Etat pour permettre l'aliénation des terrains relevant de leur domaine privé ou géré par eux en vertu de la loi

L'actuel L. 3211-13 du CG3P constitue le paragraphe des dispositions applicables aux établissements publics de l'Etat. L'article 2 du projet de loi y adjoint un article L. 3211-13-1 ouvrant la possibilité de rendre les dispositions du L. 3211-7 applicables à des établissements publics de l'Etat, propriétaires ou gestionnaires du domaine privé de l'Etat en vertu de la loi, dont la liste sera fixée par décret. Il prévoit en outre que les conditions d'application de la cession avec décote puissent être adaptées par des décrets en Conseil d'Etat pour tenir compte de la situation particulière des établissements publics concernés. Les principaux établissements publics concernés aujourd'hui sont ceux qui sont mentionnés à l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, et parmi eux RFF, la SNCF, VNF ou encore AP-HP.

C) Applicabilité en Outre-mer

Comme indiqué dans le diagnostic, l'Outre-mer bénéficie aujourd'hui du dispositif général prévu par l'article L. 3211-7 du CG3P, et d'un certain nombre de dispositifs spécifiques, introduits notamment par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, et codifiés dans la cinquième partie du CG3P relative à l'Outre-mer. Les dispositions spécifiques à l'Outre-mer ne sont pas modifiées par la présente loi, et continuent donc à s'appliquer dans les mêmes conditions, aux côtés du dispositif général du L. 3211-7 qui est modifié.

IV. Impact

A) Diminution du coût de revient des opérations de construction de logement social sur foncier public

On a présenté plus haut, en fonction des zones considérées, la part moyenne représentée par le poste foncier dans le coût de revient d'une opération de logement social. Il faut noter que, si le plan de financement d'une opération est affecté par la typologie de logement social, ce n'est pas le cas du coût de revient et de sa répartition par postes de dépense.

Il apparaît que, en fonction de la situation du marché foncier dans la zone considérée, le poste « acquisitions foncières » représente en moyenne entre 14% et 24% du coût de revient d'une opération de logement social. Dans le cas d'une opération réalisée sur foncier public, une décote accordée sur le prix de ce foncier entraînera une réduction d'autant du poste « acquisitions foncières », et donc du coût de revient de l'opération.

Cette diminution du coût de revient se traduit par une diminution des fonds à mobiliser sur l'opération, qui se répartissent en trois grandes catégories : les fonds propres apportés par l'organisme de logement social, les subventions apportées par l'Etat et les collectivités, et enfin les prêts.

Il est possible de considérer que le montant des prêts accordés pour l'opération peut être maintenu au même niveau, la capacité de l'opération à dégager des revenus futurs n'étant pas modifiée. Dans ces conditions, l'intégralité de la réduction du coût de revient se répercute sur une réduction de la somme des fonds propres et des subventions publiques à mobiliser.

B) Augmentation de la capacité de financement de logements sociaux par les organismes constructeurs

La répartition de la diminution entre fonds propres et subventions dépend, à l'échelle de l'opération, du plan de financement de cette dernière. Cependant, à l'échelle agrégée, on peut considérer que la diminution du coût de revient moyen des opérations sur foncier public n'entraînera pas une réduction du volume total des subventions à la construction de logement social, qui dépend plutôt des capacités des pouvoirs publics à subventionner. Autrement dit, une éventuelle réduction du niveau de subvention sur une opération sur foncier public, sera utilisée pour subventionner d'autres opérations.

A l'échelle de l'ensemble des opérations de logement social réalisées annuellement sur foncier public, la décote accordée sur le prix de cession permettra donc de réduire la quantité de fonds propres mobilisés sur les opérations. Les organismes constructeurs dégagent ainsi une capacité de financement qu'ils peuvent mobiliser pour engager plus d'opérations, sur foncier public comme sur d'autres fonciers. Le résultat attendu est une augmentation du rythme annuel de production de logements sociaux.

L'effet positif sur cette capacité de financement est égal à l'effort global consenti annuellement sur les recettes de cession des terrains publics, dont l'estimation présentée ci-après montre qu'il pourrait atteindre un maximum prévisionnel de 370M€ sur 5 ans, soit de l'ordre de 75M€par an, si le niveau moyen de décote consenti pour le logement social atteignait 100%. L'effort réel se situera, en fonction dispositions retenues dans les textes d'application de la présente loi, entre 0 et 75M€par an.

Le tableau ci-dessous montre que les organismes constructeurs ont mobilisé en 2011 un total de 1.968 M€de fonds propres, pour un rythme de production d'environ 116.000 logements sociaux. L'effort consenti sur le prix du foncier public pourrait donc représenter jusqu'à 4% d'augmentation de la capacité de financement annuelle des organismes constructeurs, soit environ 5.900 logements supplémentaires.

Quantité de fonds propres mobilisés en 2011 par les organismes constructeurs

	PLAI	PLUS	PLS	TOTAL
Nombre de logement financés	23483	51542	40864	115889
Fonds propres mobilisés par opération (€)	13010	19541	16029	
Fonds propres totaux mobilisés (M€)	306	1007	655	1968

Source : Bilan des logements aidés, années 2011 (hors DOM), Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement

PLAI : Prêt Locatif Aidé d'intégration

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

PLS : Prêt Locatif Social

C) Amélioration de l'équilibre financier des opérations de logement social sur foncier public

La diminution du coût de revient des opérations de logement social réalisées sur foncier public permet, comme montré plus haut, d'augmenter le nombre de logements finançables annuellement par les organismes constructeurs. A cet effet de volume, s'ajoute un second effet lié à l'amélioration de l'équilibre financier des opérations : leur coût de revient diminue tandis que les revenus qu'elles génèrent restent les mêmes.

Cette amélioration de l'équilibre financier pourra avoir plusieurs répercussions, alternativement :

- une diminution des loyers des logements considérés, permettant de les rendre accessibles à d'autres tranches de la population ;
- une diminution des subventions publiques accordées, qui pourront se reporter sur d'autres opérations ;
- lorsque les opérations sont aujourd'hui déficitaires, une amélioration du niveau de reconstitution des fonds mobilisés, pour pouvoir les réinvestir à l'avenir dans d'autres opérations et pérenniser la capacité d'intervention de l'organisme.

D) Croissance de l'offre foncière par l'accroissement du rythme de mobilisation du foncier public pour le logement

Au delà des impacts d'ordre économique sur le financement des logements sociaux, la mobilisation accélérée du foncier a également un effet positif sur l'offre foncière.

La poursuite de l'objectif de production de 500000 logements par an fixé par le gouvernement générera une demande importante sur les marchés fonciers. Les dispositions de la présente loi favoriseront une accélération de la mise à disposition du foncier public, qui contribuera à accroître globalement l'offre foncière, et détendre les marchés fonciers.

Quantitativement, on a montré plus haut que le foncier public est susceptible de représenter, en flux annuel, de l'ordre de 5% de l'ensemble du foncier mobilisé pour la production des 500000 logements, moyennant un doublement du rythme actuel de sa mobilisation. Autrement dit, ce doublement correspondant à un accroissement de 2,5% de l'offre foncière, dont les effets sur les marchés fonciers peuvent être significatifs.

Par ailleurs la mesure sera très favorable, s'il y a lieu, pour des opérations de type logements-foyers, résidences sociales, centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Au fur et à mesure de la mise en oeuvre des schémas directeurs de patrimoine de l'Etat et de ses établissements publics, de nouveaux biens libérés seront identifiés et le cas échéant pourront enrichir la programmation de logements sur du foncier public. Ces nouvelles programmations de cession de terrain en faveur du logement pourront bénéficier pleinement des nouvelles dispositions législatives.

D'ores et déjà la base de données Viv@cit  qui sert de support à la programmation des terrains du programme national recense 140 sites totalisant 540 ha correspondant à des opérations qui du fait de leur complexité n'ont pu être intégrés à la programmation actuelle. Une partie de ces sites totalisant 370 ha font état d'une pré-programmation de 16 600 logements.

E) Impact environnemental : contribution à la lutte contre l'étalement urbain

La crise du logement, du fait de prix élevés ou d'un habitat ancien inadapté en centre ville, associés à une offre de logements à bas prix dans les zones excentrées, a entraîné un accroissement des couronnes péri urbaines. Or, cette extension urbaine provoque de nombreux problèmes sociétaux et environnementaux qui sont aujourd'hui bien identifiés : consommation irréversible de terrains et notamment des parcelles de production agricole, dégradation des paysages et du fonctionnement des écosystèmes, plus forte dépendance à la voiture, etc.

La mesure proposée, permettra notamment de recentrer les nouvelles constructions dans des parcelles d'ores et déjà artificialisées, voire situées à l'intérieur des emprises urbaines et potentiellement bien desservies par les transports en commun. En favorisant la construction dans les dents creuses au sein de zones denses, elle contribuera à lutter contre le phénomène d'étalement urbain et à favoriser le développement d'une ville de moindre impact environnemental.

F) Evolution des recettes annuelles issues de la vente de terrains de l'Etat et des Etablissements publics.

Les produits des cessions immobilières de l'Etat sont retracés au sein du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Conformément aux orientations du Conseil de l'immobilier de l'Etat, les produits de cessions sont aujourd'hui affectés :

- au désendettement de l'Etat (20 % depuis le 1er janvier 2012, 25 % en 2013, 30 % en 2014) ;
- à l'alimentation du fonds de mutualisation (20 %) ;

- à l'intéressement des administrations précédemment occupantes (60 % depuis le 1er janvier 2012, 55 % en 2013, 50 % en 2014).

Les recettes de l'Etat issues des cessions de biens immobiliers destinés à la construction de logements et inscrites sur le CAS "gestion du patrimoine immobilier de l'Etat" se sont élevées en 2011 à 107 M€ Sur les 4 années du précédent programme de mobilisation du foncier public (2008-2011), elles ont totalisé 342 M€ représentant une moyenne annuelle de 86M€ Ces cessions ont permis la mise en chantier de 42 000 logements sur la période 2008-2011, dont 27% sur le foncier propriété d'un établissement public (RFF/RATP/STIF/AP-HP) ou géré en vertu de la loi par un établissement public de l'Etat (SNCF). Les opérations comportaient en moyenne 30% de logement social.

Compte tenu de l'accélération attendue sur le programme de mobilisation du foncier public, il est estimé que les produits de cessions devraient s'établir à environ 1 milliard d'€ répartis sur 5 ans, avant prise en compte de la décote (y compris les propriétés des principaux établissements publics propriétaires). Ce produit attendu devra être diminué des décotes effectivement accordées.

Estimation du manque à gagner pouvant résulter de l'application de la gratuité sur la période 2012-2016. Source : Service France Domaine

B- Répartition par nombre de logements projetés						
Propriétaires/ utilisateurs	Nombre de logements projetés	Nombre de logements projeté (en %)	Produits de cession prévisionnels (en M€)	Coût (en M€) gratuité logement social (hypothèse 30 %) (1)	Coût (en M€) gratuité logement social (hypothèse 40 %) (2)	Coût (en M€) de la gratuité du logement très social (PLAI) (hypothèse 923M€ sur 5 ans) (3)
Administrations						
MINEFI	1 177	1,3	12,17	3,65	4,87	0,61
DEFENSE	21 251	24,0	219,77	65,93	87,91	10,99
MEDDE/METL	9 248	10,5	95,64	28,69	38,26	4,78
INTERIEUR	5 548	6,3	57,38	17,21	22,95	2,87
MESR	7 608	8,6	78,68	23,60	31,47	3,93
EDUCATION	1 530	1,7	15,82	4,75	6,33	0,79
JUSTICE	1 259	1,4	13,02	3,91	5,21	0,65
CULTURE	443	0,5	4,58	1,37	1,83	0,23
AGRICULTURE	1 141	1,3	11,80	3,54	4,72	0,59
Autres utilisateurs ÉTAT	1 655	1,87	17,12	5,13	6,85	0,86
Sous -Total Administrations	50 860	57	526	158	210	26
EP propriétaires ou gestionnaires par la loi						
RFF/SNCF	36 000	40,7	372,30	111,69	148,92	18,62
RATP	1 188	1,3	12,29	3,69	4,91	0,61
APHP*	429	0,5	4,44	1,33	1,77	0,22
Sous -Total EP propriétaires ou gestionnaires par la loi	37 617	43	389	117	156	19
TOTAL	88 477	100,00%	915	275	366	46

* Pour l'AP-HP, les fonciers identifiés constituent le reliquat du précédent programme 2008-2011. D'autres fonciers mobilisables pourraient être identifiés pour la période 2008-2012. Compte tenu de la grande variabilité du rythme de cession, la seule analyse rétrospective de la période écoulée ne permet pas à ce stade de fournir une estimation de ce potentiel.

- (1) hypothèse selon laquelle le nombre de cessions en vue de la construction de logements sociaux (toutes catégories) représenterait 30 % des mises chantier prévues au programme 2012-2016.
- (2) hypothèse selon laquelle le nombre de cessions en vue de la construction de logements sociaux (toutes catégories) représenterait 40 % des mises chantier 2012-2016
- (3) hypothèse où la gratuité du foncier ne concerne que les cessions en vue de la construction de logements très sociaux, ce qui représenterait environ 5 % des mises en chantier 2012-2016

Le tableau précédent présente la répartition indicative des produits de cession prévisionnels entre certains utilisateurs/propriétaires potentiellement concernés. Il est basé sur un croisement entre une extrapolation du bilan du programme de mobilisation 2008-2011, et les éléments de programmation du programme 2012-2016. Les 3 dernières colonnes présentent, à titre indicatif, le manque à gagner en recettes qui résulterait de l'application d'une décote à 100%, selon des hypothèses sur la nature et la part des logements concernés. Ces chiffres représentent une hypothèse haute, qui dépendra du niveau de décote qui sera effectivement consenti.

Le plafond prévisionnel du manque à gagner global se situe donc autour de 370M€ sur 5 ans, correspondant à une décote moyenne de 100% au profit du logement social, et dans l'hypothèse où les opérations réalisées comprendraient 40% de logement social. Cette dernière hypothèse présente une augmentation par rapport au taux observé sur la précédente période (30%), pour prendre en compte l'effet potentiel d'accélération lié à la décote accordée.

Pour l'AP-HP, les fonciers identifiés dans les estimations ci-dessus constituent le reliquat du précédent programme 2008-2011. D'autres fonciers mobilisables pourraient être identifiés pour la période 2008-2012.

G) Impact sur les établissements publics propriétaires

L'impact potentiel sur les établissements publics propriétaires ou gestionnaires du domaine privé de l'Etat dans des conditions leur garantissant un retour des produits de cession à leur profit dépend des dispositions d'application qui seront prises dans les décrets en Conseil d'Etat prévus par l'article L. 3211-13-1 et de la liste des établissements concernés, qui sera déterminée par

décret. Néanmoins, on propose ici une évaluation de l'impact que serait susceptible d'avoir l'application des dispositions aux principaux établissements publics propriétaires ou gestionnaires concernés, d'ores et déjà identifiés comme disposant de foncier mutable en faveur du logement.

a) Réseaux Ferrés de France (RFF) et la SNCF

Il est rappelé en premier lieu que, si RFF jouit en pleine propriété du domaine public ferroviaire et du domaine privé qui lui ont été transférés, la SNCF se voit confier par la loi la gestion d'un patrimoine qui demeure dans le domaine public ou le domaine privé de l'Etat, sur lequel elle exerce cependant toutes les obligations du propriétaire.

Comme indiqué plus haut, le Conseil National de la Valorisation Ferroviaire a édicté une doctrine en matière de contribution des établissements publics ferroviaires à l'effort de construction de logements sociaux, précisée dans la circulaire du 9 février 2009 (BCRF 0903060C). Il s'agit de mettre en oeuvre une décote du prix de vente selon la situation de la collectivité au regard de ses obligations en matière de logements sociaux.

Dans les communes carencées en logements sociaux, RFF et SNCF acceptent que le prix de cession prenne en compte les charges foncières du logement social jusqu'à 30 % du programme de logements. Dans les communes qui ont plus de 20 % de logements sociaux, le prix de cession sera impacté par les charges foncières sociales à hauteur de 20 % du programme de logements.

Sur les 5 années à venir, le montant des cessions (en brut) des opérations inscrites pour RFF et la SNCF au programme de mobilisation du foncier public pour le logement est évalué à 370 M€

La quote-part destinée au logement social peut être là aussi estimée entre 30 et 40 % du nombre prévisionnel de logements. Ainsi, en cas d'application des dispositions à RFF, l'impact sur les finances de l'établissement peut être évalué à un maximum de 150M€ sur la période 2012-2016, correspondant à la décote maximale de 100%.

Concernant la SNCF, le code des transports (articles L. 2141-14 à L. 2141-17) recense par ailleurs les cas de cession de biens qu'elle gère. Les modalités d'application sont détaillées dans le décret n°83-816 du 13 septembre 1983 relatif au domaine confié à la SNCF. Son article 22 précise notamment que le montant des prix de cession et indemnités encaissés par la SNCF est comptabilisé à un compte spécial en vue de son utilisation pour l'aménagement et le développement du domaine géré par l'entreprise. L'application des nouvelles dispositions à la SNCF aurait un impact évalué à 25 M€ par an sur les finances de l'établissement, correspondant à la décote maximale de 100%.

b) Voies navigables de France

Lors de la création de l'établissement public Voies navigables de France (VNF) en 1991, le législateur a prévu qu'une partie des recettes du nouvel EPIC chargé de l'entretien, de l'exploitation et du développement de la voie d'eau proviendrait de la valorisation du domaine qui lui a été confié à cet effet.

A cet égard, des dispositions ont été prises pour que l'établissement perçoive le produit des cessions immobilières à la place de l'Etat. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées à l'article L. 4316-2 du code général des transports.

Dans ce cadre, VNF s'est attaché, depuis sa création, à valoriser ce domaine en délivrant des titres d'occupation temporaire à des opérateurs publics et privés et a engagé une politique de cession des terrains qui n'étaient plus utiles au service public de la voie d'eau. Cette démarche s'est traduite pour l'établissement par une augmentation continue de cette source de recette qui est passée de 0,76 M€ en 1992 à près de 23 millions d'euros aujourd'hui, permettant ainsi à

l'Etat de limiter sa subvention à l'établissement.

En application de la loi de finances rectificative n°2003-1312 du 30 décembre 2003, une filiale de Voies navigables de France a été créée pour valoriser, dans un premier temps quelques parcelles sises à Port Rambaut à Lyon et depuis la loi du 24 janvier 2012 portant réforme de Voies navigables de France sur l'ensemble du domaine public confié à VNF.

Impact financier potentiel des dispositions de la loi

Le retour des produits de cessions ordinaires (hors activité de la filiale Rhône Saône Développement - RSD) attendu de l'application de l'article L. 4316-2 du code général des transports, est d'environ 3M€par an. VNF estime que les terrains mobilisables pour le logement concernent environ la moitié de ces recettes, soit 1,5M€par an. La encore, l'application d'une proportion de 40% de logement social conduirait à un impact prévisionnel pouvant aller jusqu'à 600000€par an.

Pour les opérations menées par la filiale RSD, les recettes prévisionnelles attendues, à moyen terme, sont de l'ordre de 8M€annuels pour les opérations inscrites au contrat d'objectif et de performance 2011 à 2013. Compte tenu de la nature des opérations concernées, localisées sur les sites en zone urbaine, la quasi-totalité est concernée par des opérations de logements. Par application d'une proportion de 40% de logement social, l'impact prévisionnel de la mesure pourrait s'élever à un maximum de 3,2M€annuels.

c) AP-HP

Des évaluations ont été établies par France Domaine sur la base du reliquat du programme de mobilisation 2008-2011, et font apparaître un volume de cession prévisionnel de 4,4M€sur la période 2012-2016.

V. Modalités de suivi

Actuellement, la mobilisation du foncier de l'Etat est suivie au niveau interministériel par le Comité Interministériel pour le Développement de l'Offre de Logement (CIDOL). Des programmes de mobilisation du foncier ont été établis sur des périodes de 5 ans (2008-2012 – 2012-2016) qui correspondent à une échelle de temps adaptée à la vie des projets. Le suivi du présent dispositif a vocation à être assuré dans le cadre de la gouvernance de ces programmes de mobilisation du foncier public.

Le suivi et le pilotage du programme seront améliorés à l'appui des mesures prévues dans le projet de loi. Outre une gouvernance renforcée et mieux articulée entre les différents acteurs, le pilotage d'ensemble s'appuiera sur le rapprochement des deux principaux outils existants :

- La base de données « [viv@cité](#) », pilotée par la Délégation à l'Action Foncière Immobilière pour le compte du ministère de l'Egalité des territoires et du logement. Servant de support au programme national de mobilisation, cette base a pour but de recenser, avec une actualisation périodique, l'ensemble des terrains publics mobilisables pour des opérations de logement. Elle permet en outre de renseigner les principales caractéristiques de ces opérations, en particulier le nombre et la caractéristique des logements projetés ;
- l'outil de suivi des cessions (OSC) mis en œuvre par les directions départementales et régionales des finances publiques.

En effet, à partir du 1^{er} janvier 2012, une nouvelle étape a été franchie dans la professionnalisation de la politique de cessions : un nouvel outil, dit « outil de suivi des cessions » (OSC), a vocation à se substituer aux dispositifs de recensement et de mise à jour manuels existants dans les services locaux du domaine. L'établissement et la mise à jour du plan pluriannuel de cessions, qui intègre notamment le plan de mobilisation du foncier public,

conduisent à renouveler en profondeur les pratiques antérieures. Outre la transparence et la visibilité données aux acteurs du marché, les services locaux du domaine doivent assurer, deux fois par an (en juin et en décembre), le recensement et la mise à jour du programme pluriannuel de cession. Pour améliorer encore plus la fiabilité de cette production, alléger les tâches des services et automatiser l'ensemble de ce processus, qui débute par l'identification du bien et se conclut par l'encaissement du produit de cession, France Domaine conçoit un outil automatisé qui intègre, sur un support unique, l'ensemble de ces fonctionnalités. Cet outil est en déploiement depuis le 1^{er} janvier 2012 et sera utilisé dans la documentation des objectifs de performance de la mission.

L'OSC identifie les cessions de terrains intégrés dans le programme de mobilisation de foncier public. La mise en œuvre de l'OSC est une première étape dans le suivi du programme. Cet outil permet de renseigner un certain nombre d'indicateurs parmi lesquels le volume des cessions ou encore la durée de la procédure de vente. A terme, un indicateur de suivi du montant de la décote appliquée sur les opérations de cession pourra également être renseigné et permettra de satisfaire les exigences de suivi et d'évaluation portées par le présent projet de loi. Ces évolutions doivent être étudiées et approfondies en coordination étroite avec l'outil viv@cite qui permet aux directions départementales des territoires (DDT), en amont, de recenser les sites potentiels et de suivre l'avancement du programme.

VI. Consultations menées

L'élaboration des dispositions relatives au foncier public s'est accompagnée de plusieurs réunions de concertation.

A) Réunion entre services de l'Etat

Une réunion inter service s'est tenue le 18 juillet 2012 au Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement. Elle a permis de réunir les services suivants :

- Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Secrétariat Général du Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : Délégation à l'Action Foncière et Immobilière, Direction des Affaires Juridiques
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : tutelles des principaux établissements publics potentiellement concernés
- Ministère de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur et Ministère du Budget: Direction Générale du Trésor, Direction des Affaires Juridiques, Direction du Budget
- Ministère de l'Intérieur et Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique : Direction Générale des Collectivités Locales
- Ministère des Outre-mer : Délégation Générale à l'Outre-Mer
- Services en charge de l'immobilier ou du foncier au sein de chacun des principaux ministères utilisateurs concernés.

Lors de cette réunion, les ministères de tutelles des établissements publics propriétaires ont exprimés des réserves, quant à l'impact financier du dispositif. Ces éléments ont permis de faire évoluer l'article proposé en renvoyant la détermination des conditions de cession par les établissements à un décret d'application. La réunion a également permis de préciser les conditions et contreparties à introduire au niveau législatif afin de garantir la constitutionnalité du dispositif.

B) Réunion de consultation avec les partenaires

Une réunion de consultation s'est tenue le 26 juillet 2012 au Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, à laquelle ont été conviés les partenaires suivants :

- Association des Maires de France
- Assemblée des Communautés de France
- Association des Maires de Grandes Villes de France
- Association des Communautés Urbaines de France
- Fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat
- Fédération Nationale des Offices publics de l'Habitat
- Fédération des coopératives HLM
- Union Sociale pour l'Habitat
- Syndicat National des Aménageurs Locaux
- Fédération des Entreprises Publiques Locales
- Fondation Abbé Pierre
- Fédération Française du Bâtiment
- Association Droit au logement
- Association des études foncières
- Fédération professionnelle de l'immobilier

Les partenaires représentés ont manifesté leur intérêt pour le dispositif tout en indiquant leur attachement à un ensemble plus large de mesures, éventuellement de nature non législatives, permettant de favoriser la mise à disposition du foncier public et la production de logement.

VII. Modalités d'application

L'article L. 3211-7 modifié prévoit un décret en Conseil d'Etat pour en préciser les conditions d'application.

L'article L. 3211-13-1, relatif aux établissements publics de l'Etat, prévoit quant à lui un décret fixant la liste des établissements pour lesquels les dispositions du L. 3211-7 sont rendues applicables. Des décrets en Conseil d'Etat prévoient les conditions d'application du dispositif de cession avec décote à ces établissements publics et peuvent adapter ces conditions à la situation de chacun d'eux et de son patrimoine cessible.

PARTIE III - RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS DE LA LOI SRU

La présente partie est relative à l'impact des dispositions prévues aux articles 4 à 15 du projet de loi – qui modifient les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme et l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

I. Diagnostic : la nécessité d'une réforme du cadre juridique

Plus de dix ans après l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'application de son article 55 dans les communes concernées est un puissant outil pour la construction de logements sociaux.

L'effort de mixité sociale, élément essentiel de la politique du logement en France, a incité chaque commune à participer, sur son territoire, à l'objectif national de mixité sociale dans l'habitat ainsi qu'au développement d'une offre de logements sociaux dans les territoires les plus urbanisés.

A) Les dispositions prévues par l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

a) Les communes concernées (L302-5 du code de la construction et de l'habitation.)

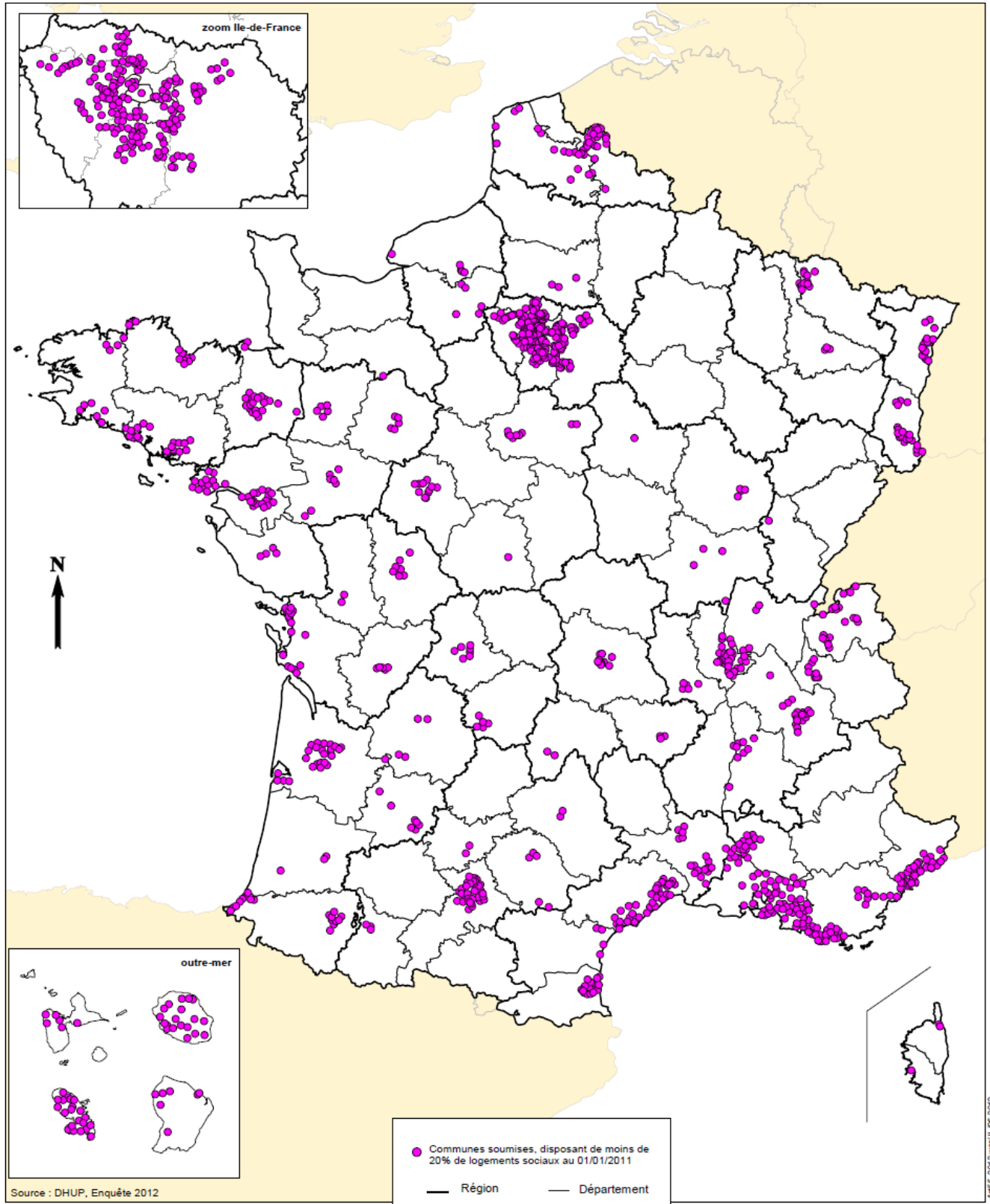
Si le principe de mixité sociale est un principe de solidarité nationale, toutes les communes ne sont pas soumises à une obligation de diversification de leur offre de logement.

Ainsi, seules les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France), situées dans les agglomérations, au sens de l'INSEE, de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, doivent disposer d'au moins 20% de logements sociaux dans leur parc de résidences principales. La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite loi DALO, a élargi cette obligation aux communes, situées dans des établissements publics de coopération intercommunale⁹, selon les mêmes conditions de populations que celles des communes faisant partie d'une agglomération, en Ile de France et hors Ile de France.

En outre, certaines communes répondant à ces critères peuvent être exemptées notamment si elles appartiennent à une agglomération en décroissance démographique et disposent d'un programme local de l'habitat exécutoire ou si plus de la moitié de leur territoire urbanisé est inconstructible compte tenu d'un programme d'exposition au bruit ou à l'existence de servitudes d'utilité publiques aux alentours d'installations soumises au régime d'autorisation qui présentent des risques très importants (Seveso, stockages d'hydrocarbures, certaines fabrications d'explosifs...).

⁹ Par commodité d'écriture le terme « établissement(s) public(s) de coopération communale » a été utilisé dans l'étude d'impact pour désigner les « établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre »

Application de l'article 55 de la loi SRU en 2012



Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

b) Les logements décomptés (art. L302-5 du code de la construction et de l'habitation.)

Constatant que la grande majorité des ménages à la recherche d'un premier logement se tourne vers le parc locatif et que les ménages à revenus modestes ne peuvent accéder qu'au parc locatif social, le législateur a retenu exclusivement les logements locatifs sociaux dans le décompte des logements sociaux. C'est en ce sens qu'il paraît nécessaire de développer en priorité cette offre locative.

Un des fondements de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains pour permettre de qualifier un logement de social est son conventionnement à l'aide personnalisée au logement. Le législateur, par le biais du conventionnement, a voulu privilégier les logements locatifs soumis de manière pérenne à des conditions de ressources et de loyers permettant à des populations modestes de bénéficier d'un logement.

Néanmoins, certains logements non conventionnés à l'aide personnalisée au logement sont décomptés :

- les logements acquis ou occupés par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés ;
- les logements vendus à leurs locataires en application de l'article L. 443-7 du CCH à partir du 1er juillet 2006 (article L. 443-15-7 du CCH), pour une durée de 5 ans ;
- les logements locatifs déconventionnés après le 16 juillet 2006, pendant une durée de 5 ans ;
- les logements locatifs appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations déconventionnés, pour une durée de 6 ans et sous conditions.

Ainsi, pour ne pas pénaliser les communes des choix de gestion de patrimoine des propriétaires de logements sociaux, le législateur a admis que les logements sociaux vendus à leurs locataires et les logements locatifs déconventionnés, restent décomptés au titre de logements sociaux pendant une durée de 5 ans. Ce délai de 5 ans doit permettre à la commune d'engager de nouvelles opérations lui permettant de recomposer son stock de logements sociaux.

c) Les mécanismes d'incitation de production de rattrapage

L'incitation pour que les communes contribuent à leur effort de production repose sur deux mécanismes essentiellement financiers :

- Le prélèvement annuel (art. L302-7 du code de la construction et de l'habitation)

Les communes concernées par les dispositions de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains doivent prendre des dispositions pour faciliter l'atteinte de l'objectif de 20%.

Annuellement, un prélèvement est effectué sur les ressources fiscales des communes, à hauteur de 20% du potentiel fiscal par habitant par logement manquant.

Toutefois, certaines communes, peuvent être exonérées de prélèvement, c'est le cas notamment :

- des communes disposant de plus de 15% de logements sociaux et bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ;
- des communes dont le prélèvement est inférieur à 3 811€;
- des communes soumises à obligations suite à l'élargissement aux communes des intercommunalités par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, jusqu'au 1er janvier 2014.

Ces communes sont uniquement exonérées de prélèvement et restent soumises à des obligations de réalisation de logements sociaux pour atteindre l'objectif de 20%.

En outre, les prélèvements ne peuvent excéder 5% des dépenses réelles de fonctionnement.

Enfin, afin de prendre en compte l'effort, en particulier financier, des communes et conformément au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 du CCH, les dépenses réalisées par la commune en faveur du logement social, au cours de l'antépénultième année, peuvent être déduites du prélèvement annuel.

Plus précisément, les communes peuvent demander la déduction des dépenses suivantes :

- les subventions foncières, bénéficiant aux propriétaires ou maîtres d'ouvrage qui réalisent sur des terrains ou des biens immobiliers des opérations ayant pour objet la création de logements locatifs sociaux
- les subventions accordées aux aménageurs dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée, dans la mesure où des logements locatifs sociaux y seront réalisés et à la condition que la charge foncière supportée par ces logements ne soit pas supérieure à la charge foncière moyenne de l'ensemble de la zone d'aménagement concertée
- le coût des travaux engagés pour viabiliser des terrains ou des biens immobiliers appartenant à la commune et mis ultérieurement par elle à disposition de maîtres d'ouvrages par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation, dans la mesure où ces travaux sont effectivement destinés à la construction de logements locatifs sociaux
- Les moins-values de cession ou de mise à disposition par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation de terrains ou d'immeubles pour la réalisation de logements locatifs sociaux

En 2012, sur les 980 communes soumises à l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains :

- 711 communes sont soumises à prélèvement¹⁰ (dont 12 en outre-mer) ;
- 24 M€ de prélèvements sont effectués, et reversés aux établissements publics de coopération intercommunale pour 17,2 M€ aux établissements publics fonciers (EPF) locaux pour 0,6 M€ et aux FAU (fonds d'aménagement urbains) régionaux pour 6,4 M€

Ainsi près de la moitié des prélèvements effectués sur les communes sont reversés aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat afin de financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux. A défaut d'établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat, les prélèvements sont reversés par ordre de priorité aux établissements publics fonciers puis aux fonds d'aménagement urbain régionaux.

S'agissant des fonds d'aménagement urbain régionaux, certaines régions connaissent une diminution des ressources voire une extinction s'expliquant par la montée en puissance de l'intercommunalité.

¹⁰ Dont 72 exonérées, 277 non prélevées et 362 effectivement prélevées. Les 269 communes soumises à l'article 55 et membres d'un EPCI et situées hors d'une agglomération concernée ne seront soumises à prélèvement qu'à partir de 2014

Comparatif de l'application annuelle de l'article 55 de la loi SRU en métropole

Prélèvements effectués sur l'année N
suite à l'inventaire des logements sociaux au 1er janvier de l'année N-1

	2010	2011	2012
Nombre de communes ayant moins de 20% de LLS	989	998	1 004
Nombre de communes exemptées (1)	58	78	77
au titre du risque (a)	10	10	10
au titre de la décroissance démographique (b)	48	68	67
Nombre de communes soumises à l'article 55 (2)	931	920	927
Nombre de communes soumises à prélèvement	724	703	699
Nombre de communes exonérées de prélèvement (3)	68	66	72
Nombre de communes non prélevées (4)	240	253	273
Nombre de communes prélevées	416	384	354
Nombre de communes en constat de carence	234	227	190

Prélèvement (5)

	2010	2011	2012
Montant du prélèvement brut des communes assujetties	75 559 945 €	76 077 723 €	68 245 705 €
Montant du prélèvement net	30 444 991 €	29 053 813 €	23 578 872 €
affecté aux EPCI (dotés d'un PLH)	20 176 457 €	20 789 201 €	17 109 455 €
affecté aux EPF locaux	1 300 558 €	1 181 402 €	108 194 €
affecté aux FAU régionaux	8 967 975 €	7 083 210 €	6 361 224 €

Notes :

- (1) **Ne sont pas soumises aux dispositions de la loi :**
- les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est concerné par un risque (art.L.302-5 du CCH) : cas (a)
 - les communes situées dans les agglomérations en décroissance démographique (si elles sont membres d'un EPCI à fiscalité propre doté d'un PLH) : cas (b)
- (2) **Sont concernées par l'obligation de réalisation :**
- les communes comprises dans une agglomération urbaine; elles sont également soumises à prélèvement.
 - les communes (membres d'un EPCI) depuis 2008 (loi DALO); elles ne seront soumises à prélèvement qu'à partir de 2014.
- (3) **Sont exonérées de prélèvement :**
- Les communes bénéficiant de la DSU et disposant de plus de 15% de logements sociaux
- (4) **Ne sont pas prélevées :**
- les communes dont le montant des dépenses réalisées en faveur du logement social couvre celui du prélèvement
 - les communes dont le prélèvement est inférieur à 3 811,23 euros
- (5) **Calcul et affectation du prélèvement :**
- Le prélèvement brut est obtenu par le produit du nombre de LS manquants et de la valeur correspondant à 20% du potentiel fiscal par habitant, éventuellement majorée suite à un constat de carence.
- Le prélèvement net est obtenu après déduction des dépenses réalisées en faveur du logement social (Art. R.302-16 du CCH).
- Le prélèvement est affecté à l'EPCI en cas de PLH adopté, à défaut à l'EPF local, à défaut au FAU.

Source : DGALN / DHUP / PH2

Le bilan triennal et la procédure de constat de carence (art. L302-8, L302-9-1 et L302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation)

Les communes n'atteignant pas le seuil de 20% de logements sociaux s'engagent dans un plan de rattrapage comportant des objectifs de construction de logements sociaux déterminés par période de trois ans, chacune de ces périodes devant faire l'objet d'un bilan triennal portant sur le respect des objectifs.

Si au terme de la période de 3 ans, la commune n'a pas atteint son objectif de réalisation de logements sociaux, le préfet, s'il estime que la commune n'a pas de raisons objectives à ce retard de production, peut engager la procédure de constat de carence.

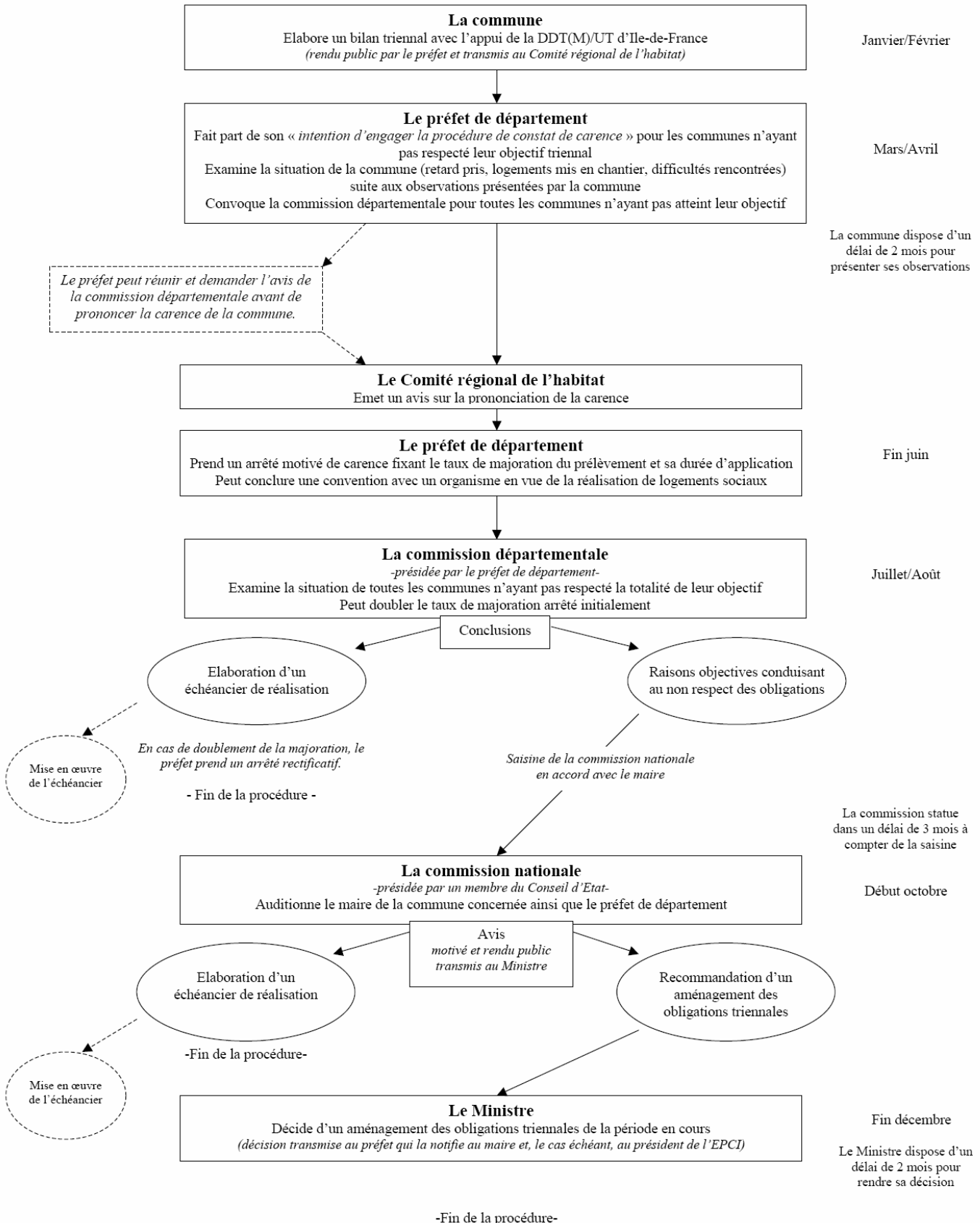
L'état de carence a des répercussions importantes pour une commune puisqu'elle permet au préfet de majorer, à hauteur du taux de non-réalisation des objectifs assignés, le prélèvement sur une période d'une à trois années. Cette majoration peut encore être doublée par la commission départementale chargée d'examiner la situation de toutes les communes n'atteignant pas leur objectif.

La carence a également des incidences sur l'exercice du droit de préemption urbain puisque l'exercice du droit de préemption urbain est transféré au préfet pendant toute la durée d'application de l'arrêté de carence sur les terrains, bâtis ou non bâtis, affectés au logement. La mise en œuvre de cette disposition est explicitée par la circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (NOR DEVL1133617C).

En sus, en cas de carence, si le préfet conclut une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition de logements sociaux, la commune participe financièrement au financement de ces logements et le maire délivre les permis de construire relevant de ces opérations au nom de l'Etat.

Ci-dessous le schéma de mise en œuvre de la procédure de constat de carence est présenté :

Echéances/Délais



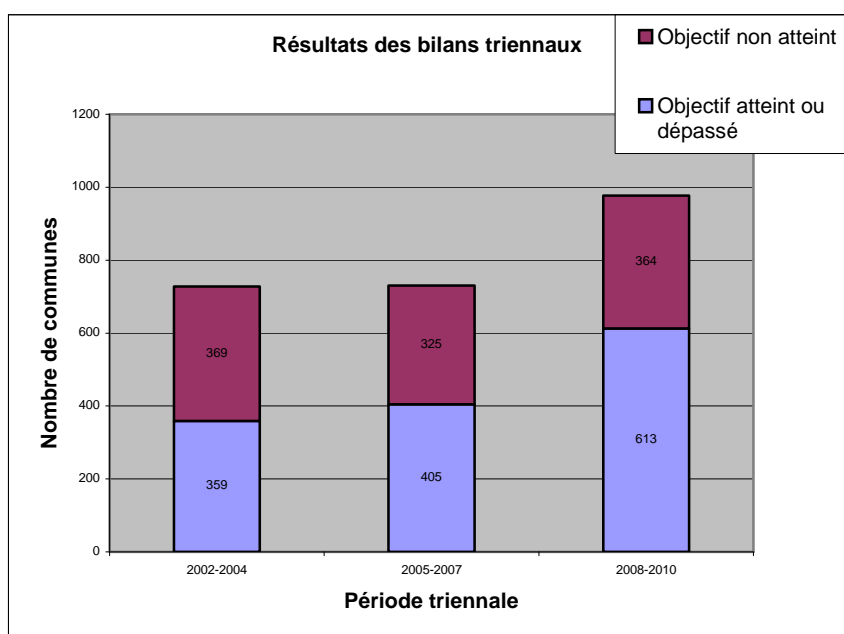
B) Le bilan de l'application des dispositions prévues par l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

a) Un dispositif en apparence positif

L'analyse des trois premières périodes triennales (2002-2004, 2005-2007, 2008-2010) ainsi que des inventaires et prélèvements depuis la mise en application de la loi, illustre une prise de conscience progressive des communes sur la nécessité de développer le logement social avec la mise en place d'une politique volontariste répondant, à l'échelle nationale, aux objectifs prévus dans le cadre de la loi.

Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2010

	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Nombre de communes soumises au bilan :	728	730	977
Nombre de communes ayant atteint leur objectif :	359	405	613
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif :	369	325	364
Taux de communes ayant atteint leur objectif :	49%	55%	63%
Objectif-logements	61 965	61 767	79 567
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537
Taux de réalisation	141%	154%	164%
Nombre de constat de carence	140	239	197



Source : DGALN / DHUP / PH2

Cette prise de conscience se reflète dans la part de communes réalisant leurs objectifs de rattrapage de production de logements locatifs sociaux qui n'a cessé de croître depuis 2002 pour atteindre 63% au dernier bilan triennal.

L'engagement des communes se traduit également par le niveau de production de logements locatifs sociaux qui, de 87 000 sur la période 2002-2004, est passé à plus de 130 000 sur la dernière période 2008-2010. Ainsi, depuis 2002, ce sont plus de 310 000 logements qui ont pu être réalisés sur ces communes.

En outre, comme en atteste le tableau de la page suivante, le montant des prélèvements opérés sur les communes n'a cessé de diminuer depuis 2002. Cette baisse s'explique par le choix des communes d'investir dans les dépenses pouvant venir en déduction des prélèvements. Ainsi, l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains par le mécanisme du prélèvement conduit les communes à engager des dépenses en faveur du développement de l'offre locative sociale et de fait à se donner les moyens d'atteindre 20% de logements sociaux.

La loi a donc globalement joué son rôle d'inciter les communes à engager des actions en faveur de la mixité sociale.

b) Mais qui doit cependant être nuancé

Ce bilan positif doit aussi être relativisé dans la mesure où l'on constate que, si le nombre de logements sociaux financés dépasse considérablement les objectifs de rattrapage imposés, moins de 50 communes ont atteint le taux de 20% de logements sociaux depuis 2001.

De la même manière, la part des logements sociaux sur ces communes a insuffisamment augmenté. En effet, en 10 ans d'application de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains le taux de logements sociaux sur ces communes n'est passé que de 13% à 14%, soit à peine un point d'augmentation.

Par ailleurs, si l'effort, à l'échelle nationale, des communes pour construire plus de logements sociaux est certain, il est vrai néanmoins que l'effort de production est hétérogène suivant les communes, et certaines d'entre elles ne respectent pas leurs objectifs de rattrapage.

En effet, sur la dernière période triennale, 364 communes n'ont pas respecté leur objectif et plus de la moitié d'entre elles n'avait pas réalisé la moitié de leur objectif de rattrapage. La grande majorité de ces communes se caractérise par un faible taux de logements locatifs sociaux puisque plus d'un tiers d'entre-elles dispose de moins de 5% de logements à destination des ménages à revenus modestes et près de 40% ont entre 5% et 10% de logements sociaux..

Répartition des 364 communes suivant leur taux de réalisation de l'objectif 2008-2010

Taux de réalisation de l'objectif 2008-2010	Inférieur à 50%	Entre 50 et 80%	Supérieur à 80%
Nombre de communes	198	102	64
Objectif médian	52	49	51

Répartition des 364 communes suivant leur taux de logements sociaux au 01/01/2010

Taux de LS 2010	0-5%	5-10%	10-15%	15-20%
Nombre de communes	127	140	63	34
Objectif médian	54	52	42	38

Source : DGALN / DHUP / PH2

Mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU sur les communes soumises en France métropole

Source : DGALN / DHUP / PH2

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de communes disposant de moins de 20% de LS et soumises à l'article 55 sur l'année N+1	743	751	736	738	736	719	883*	870	931**	920	927	
Nombre de logements sociaux financés (sur les communes soumises en N-1)	-	17 807	20 358	23 638	25 502	32 472	30 650	35 628	45 030	50 845	40 901	
Nombre de logements sociaux (au 1er janvier)	779 405	810 355	807 351	828 256	851 422	852 135	878 787	875 847	907 655	905 598	937 548	
Nombre de résidences principales (au 1er janvier)	5 986 480	6 125 738	6 098 433	6 183 875	6 268 395	6 303 219	6 572 577	6 507 636	6 716 348	6 648 449	6 679 719	
Taux de logements sociaux (au 1er janvier)	13,02%	13,23%	13,24%	13,39%	13,58%	13,52%	13,37%	13,46%	13,51%	13,62%	14,03%	
Déficit en logements sociaux	417 588	414 490	410 445	408 232	402 257	408 509	435 727	425 680	435 614	424 091	398 395	
Objectif triennal (15% du déficit)	-	62 332			60 883			65 359				
Nombre total de communes en constat de carence	-	-	-	-	-	110	140	140	232***	234***	227***	190 ^v
Nombre de communes soumises à prélèvement ¹	-	743	751	736	738	736	719	706	701	724	703	699
Prélèvement net	-	40 246 233 €	37 635 423 €	36 504 144 €	35 593 960 €	38 270 025 €	30 966 184 €	29 392 354 €	31 917 655 €	30 444 991 €	29 053 812 €	23 578 872 €
Dont montant affecté au FAU	-	34 223 941 €	28 820 063 €	23 434 377 €	16 044 967 €	17 275 981 €	13 110 665 €	12 261 912 €	11 765 938 €	8 967 975 €	7 083 210 €	6 361 224 €
Prélèvement net des communes en constat de carence	-	-	-	-	-	11 114 349 €	11 743 258 €	11 558 653 €	20 308 794 €	17 685 978 €	16 767 181 €	11 631 371 €

** Impact de la prise en compte des nouveaux chiffres de population

*** Au titre de la période triennale 2005-2007, 239 communes ont fait l'objet d'un constat de carence

^v Au titre de la période triennale 2008-2010, 197 communes ont fait l'objet d'un constat de carence.

A l'issue de la réalisation du bilan triennal de la période 2008-2010, et après avis du comité régional de l'habitat, 197 communes ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral prononçant la carence, soit 54% des communes n'ayant pas respecté leur objectif. Pour la période précédente, ce taux était de 73%.

Cette diminution significative peut s'expliquer par une application plus souple des dispositions envers les communes nouvellement concernées par ce dispositif, communes dites DALO, soumises aux dispositions de l'article 55 depuis 2008.

En effet, 26% de ces communes n'ayant pas atteint leur objectif ont fait l'objet d'un constat de carence. Ce taux est de 60% pour les communes historiquement soumises.

Par ailleurs, l'impact financier d'un constat de carence sur ces communes est restreint puisque ces communes sont exonérées de prélèvement jusqu'en 2013. La majoration du prélèvement fixée par l'arrêté de carence ne s'appliquera ainsi que sur le prélèvement effectué en 2014.

Le transfert systématique de l'exercice du droit de préemption au préfet de département pour les communes carencées a également pu être un frein à la prononciation de l'état de carence.

En effet, aux termes de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les maires des communes ayant fait l'objet d'un constat de carence ne peuvent plus exercer leur droit de préemption pour des terrains affectés au logement ; celui-ci est transféré au préfet de département pendant toute la durée d'application de l'arrêté de carence.

L'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour plus de 90% des communes. Une large majorité des préfets de département a appliqué exclusivement le taux de majoration maximal, mais les commissions départementales n'ont que très rarement jugé opportun de doubler la majoration établie par le préfet. Au titre de la période 2008-2010 :

- 137 arrêtés fixent le taux de majoration maximal,
- 33 arrêtés fixent un taux de majoration réduit,
- 18 arrêtés ne fixent aucune majoration (pour 8 d'entre eux, le taux de réalisation de l'objectif dépasse 80%)
- 9 arrêtés fixent un taux de majoration doublé par les commissions départementales.

II. Les objectifs poursuivis

Le présent projet de loi n'a pas vocation à modifier l'ensemble du dispositif mis en place depuis 2001 mais d'y apporter des modifications substantielles en vue de renforcer son efficacité.

Le projet de loi a vocation à rendre plus efficace le dispositif existant en renforçant d'une part les exigences de production et d'autre part en incitant plus fermement les communes à contribuer solidairement à l'effort de rattrapage. Ces deux objectifs sont conduits avec une volonté de consolider la mixité sociale afin que les ménages les plus en difficultés puissent accéder et se maintenir dans le logement.

A) Augmenter l'offre à l'horizon de 2025 pour répondre à la demande et aux capacités de se loger des ménages

Les éléments de diagnostic mettent en évidence la faible augmentation du parc de logements sociaux dans l'ensemble du parc de logements sur les communes soumises à l'article 55. Ce constat pose un problème majeur pour les ménages qui peinent à trouver des solutions pour se loger dès lors que l'offre sociale devient insuffisante.

Il importe ainsi d'augmenter la production ainsi que le rythme de rattrapage afin de développer à court terme une offre supplémentaire de logements accessibles aux plus modestes.

B) Inciter plus fermement la contribution de tous les territoires à l'effort de solidarité nationale

Si le bilan met en évidence un niveau de rattrapage très satisfaisant à l'échelle nationale, il convient de renforcer les exigences envers les communes ne remplissant pas leur devoir de mixité sociale, à l'échelle locale.

La mise en place des prélèvements a eu un effet incitatif pour de nombreuses communes afin d'engager des dépenses en faveur du développement de l'offre sociale sur leurs territoires notamment par la possibilité donnée de déduire du montant de leur prélèvement ces dépenses.

Un des objectifs de la loi est ainsi de renforcer les prélèvements sur les communes en état de carence afin de les inciter plus fermement à développer une offre de logements adaptée aux besoins de tous.

C) Renforcer la mixité sociale

L'effort de mixité sociale est d'autant plus important pour les ménages les plus en difficultés et qui ne trouvent pas à se loger dans les logements sociaux ayant les plafonds de loyers les plus élevés tels que les logements en prêt locatif social.

C'est la raison pour laquelle, il importe de s'assurer que les communes produisent une offre en cohérence avec les besoins du marché de l'habitat. Pour ce faire, il importe que l'Etat s'assure que les communes répondent au besoin de rattrapage en tenant compte des capacités de financement des ménages.

III. Explications des évolutions proposées

A) Augmentation à 25% du seuil législatif de logements sociaux

La disposition augmentant la part légale de logements sociaux dans le parc de résidences principales à 25%, répond à un double enjeu :

- renforcer la mixité sociale dans des secteurs qui en ont besoin ;
- permettre aux bénéficiaires de ces logements, notamment les plus défavorisés d'accéder à un logement dans des agglomérations pourvues notamment d'activité économique et de moyens de déplacement.

Dans un souci d'efficacité sociale et budgétaire, les territoires ne nécessitant pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande ou aux capacités de se loger des

ménages, conservent une obligation légale à 20% de logements sociaux dans les communes concernées.

B) Inscrire dans la loi une échéance de mixité sociale à 2025

Les dispositions actuelles issues de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains fixent par période triennale un objectif de réalisation de 15 % des logements sociaux manquants pour atteindre 20% de logements sociaux. Implicitement, le législateur a donné aux communes concernées une échéance à 2020 pour arriver à 20 % de logements sociaux.

Cependant, l'augmentation parallèle des résidences principales conduit à réévaluer en chaque début de période triennale le nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 20% de logements sociaux conduisant à mettre en place des objectifs de rattrapage « glissants » sur 20 ans.

En effet, si une commune a un déficit constaté de 100 logements sociaux au 1er janvier 2011, la réalisation de 15 logements par période triennale permettra de résorber le déficit constaté en 2011 de 100 logements en 20 ans.

Toutefois, l'objectif de rattrapage étant réévalué à chaque début de période triennale, suivant le même taux de 15% des logements sociaux manquants, la commune disposera également de 20 années pour rattraper son déficit constaté 3 ans plus tard, d'où la notion d'objectifs de rattrapage « glissants » sur 20 ans. Le présent projet de loi propose ainsi d'inscrire dans la loi une échéance de rattrapage fixée à 2025 soit 4 périodes triennales (2014-2016, 2017-2019, 2020-2022, 2023-2025).

Par voie de conséquence, le rythme de rattrapage pour atteindre 25% ou 20 % de logements sociaux est renforcé de manière à garantir une mixité sociale effective à court terme. En inscrivant une échéance à 2025, les communes ne disposant pas d'une offre locative sociale, auront une échéance fixée à 12 ans pour atteindre 25% de logements sociaux. Les objectifs de la prochaine période triennale, la 5^{ème} (2014-2016), sont ainsi fixés à 25 % du déficit de logements sociaux calculé en début de période, ceux de la 6^{ème} à 33%, de la 7^{ème} à 50% et ceux de la 8^{ème} (2023-2025) à 100 %, le déficit devant être intégralement comblé lors de cette dernière période pour atteindre comme souhaité l'objectif de 25% en 2025.

Ainsi, aux termes des dispositions du projet de loi, pour un déficit constaté de 100 logements sociaux, l'objectif de la période triennale à venir (2014-2016) serait de 25 logements (soit 100 / 4 avec comme dénominateur le nombre de périodes restantes jusqu'en 2025).

Les 3 exemples numériques suivants montrent l'évolution du taux de logements sociaux attendue en 2025 suivant la disposition actuelle et celle proposée.

Commune X : commune devant disposer d'au moins 20% de logements sociaux et ne réalisant aucun logement social sur les périodes triennales (ni aucune autre construction de logements (ie résidences principales (RP) identique)

Commune Y : commune devant disposer d'au moins 20% de logements sociaux et réalisant 100% de son objectif fixé à chaque période triennale (sans aucune autre construction de logements -l'augmentation des résidences principales ne provenant que de la réalisation de l'objectif de logements sociaux).

Commune Z : commune devant disposer d'au moins 25% de logements sociaux (à partir de 2014) et réalisant 100% de son objectif fixé à chaque période triennale (sans aucune autre construction de logements -l'augmentation des résidences principales ne provenant que de la réalisation de l'objectif de logements sociaux).

	LS 2010	RP 2010	Taux LS 2010	LSM en 2010	Objectif 2011-2013	Objectif 2014-2016	Objectif 2017-2019	Objectif 2020-2022	Objectif 2023-2025	Taux de LS en 2025
Disposition actuelle					15% des LSM	15% des LSM	15% des LSM	15% des LSM	15% des LSM	
Commune X	100	10 000	1%	1 900	285	285	285	285	285	1%
Commune Y	100	10 000	1%	1 900	285	250	220	194	171	11%
Commune Z	3 000	20 000	15%	1 000	150	283	251	223	197	20%
Disposition proposée					15% des LSM	25% des LSM	33% des LSM	50% des LSM	100% des LSM	
Commune X	100	10 000	1%	1 900	285	475	627	950	1 900	1%
Commune Y	100	10 000	1%	1 900	285	418	441	492	591	20%
Commune Z	3 000	20 000	15%	1 000	150	471	506	577	722	25%

LSM = logements sociaux manquants au dernier inventaire précédent le début de la période triennale

C) Montant, majoration et limitation du prélèvement

L'application de la loi repose sur deux mécanismes financiers le prélèvement annuel et la mise en carence.

Le présent projet de loi vise à inciter les communes participant insuffisamment à l'effort de solidarité nationale à développer une offre de logements accessibles au plus grand nombre de ménages et notamment ceux rencontrant des difficultés financières.

Ainsi la définition du prélèvement, qui correspond au nombre de logements sociaux manquants au 1^{er} janvier de l'année précédente multiplié par 20 % du potentiel fiscal par habitant, est inchangé.¹¹

En revanche, les dispositions du présent projet de loi conduisent à augmenter les prélèvements sur les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence. Ainsi, il est proposé de renforcer le mécanisme :

- en renforçant le pouvoir du préfet : le présent projet de loi donne la possibilité au préfet, après avis de la commission départementale, de multiplier jusqu'à cinq fois le prélèvement d'une commune faisant l'objet d'un arrêté de carence. Ainsi le rôle de la commission départementale sera d'accompagner les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs et non plus de disposer d'un pouvoir coercitif. En effet, en n'usant que très rarement de leur pouvoir de

¹¹ Article L.302-7 du CCH

doubler la majoration prévue par le préfet, les commissions départementales ont préféré accompagner les communes plutôt que de les sanctionner.

- en relevant le plafond au dessus duquel le prélèvement ne s'applique pas à 10% des dépenses réelles de fonctionnement pour les communes à fort potentiel fiscal par habitant : les dispositions actuelles limitent le prélèvement et sa majoration à 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune. Le projet de loi porte ce montant à 10 % de ces dépenses pour les seules communes faisant l'objet d'un arrêté de carence et dont le potentiel fiscal par habitant (PFH) est supérieur à 150 % du PFH médian des communes soumises à prélèvement.

D) Affectation du prélèvement et de la majoration

Le système de reversement des prélèvements aux bénéficiaires locaux n'est pas remis en cause puisqu'il contribue à la réalisation, in fine, de logements locatifs sociaux en s'appuyant sur la connaissance des marchés locaux des bénéficiaires prévus initialement par l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Toutefois, à l'exception des établissements publics de coopération intercommunale, délégataires des aides à la pierre, les établissements publics de coopération intercommunale ne sont plus destinataires des prélèvements. En effet, face au renchérissement des coûts d'acquisition du foncier, il importe de mettre en place une véritable politique de réserve foncière qui est garante de la réalisation de nombreuses opérations de logements sociaux. Le reversement des prélèvements bénéficie ainsi prioritairement aux établissements publics fonciers locaux et d'Etat afin de faciliter la réalisation des projets sur les communes concernées en anticipant l'acquisition foncière et son renchérissement.

Ainsi, le prélèvement est attribué à un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est délégataire des aides à la pierre, ou à défaut à un établissement public foncier local (hors Ile-de-France), ou à défaut (ou en Ile-de-France) à l'établissement public foncier d'Etat compétent sur le périmètre communal, ou à défaut au FAU ou FRAFU (Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain) dans les DOM.

Le projet prévoit un rendu compte annuel par ces établissements publics sur l'utilisation des prélèvements dont ils auront été destinataires ainsi que sur la stratégie d'acquisition des sommes non utilisées.

Les dispositions proposées ne remettent pas en cause le bien fondé du principe de redistribution des prélèvements sur les communes engageant des dépenses en faveur du développement d'une offre sociale.

Toutefois, dans un souci d'optimisation de l'utilisation des sommes prélevées et afin d'éviter, par exemple, le versement de subventions à des organismes constructeurs, sans que l'effet de ces financements ne soit décisif sur l'équilibre financier de l'opération, les majorations du prélèvement seront désormais versées à un fonds national géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Le montant du prélèvement issu de la majoration sera versé à ce fonds pour financer les coûts supplémentaires, tant en investissement qu'en fonctionnement, des logements destinés aux ménages mentionnés au II de l'article L. 301-1 du CCH ; il s'agit ainsi de pouvoir accorder des suppléments de financement dès lors que les logements concernés sont réservés à des ménages dont la situation justifie un accompagnement social ou une minoration de loyer.

E) Une production de logements locatifs sociaux en adéquation avec les besoins

Afin d'agir sur l'offre de logements sociaux dont les loyers tiennent compte des ressources des ménages, il est indispensable de renforcer la contrainte pesant sur les communes ne jouant

pas le jeu de la mixité sociale, et d'imposer que les logements sociaux construits soient de tous types : PLS (prêt locatif social), mais également PLUS (prêt locatif à usage social) et PLA-I (prêt locatif aidé à l'intégration) afin de répondre aux besoins de logements de l'ensemble des ménages, conformément aux orientations inscrites dans le PLH le cas échéant.

Ainsi, la mesure de l'atteinte des objectifs de production de logements locatifs sociaux tient compte du respect de la typologie des logements sociaux prévus dans le programme local de l'habitat, si la commune en est couvert, ou d'une production en PLS inférieure à 50% des logements sociaux créés sur la période.

F) La délégation du droit de préemption urbain est élargie

Le projet de loi précise les cas de transfert du droit de préemption au préfet et prévoit que ce dernier puisse également le déléguer aux établissements publics de coopération intercommunales ayant conclu une convention de délégation des aides à la pierre avec l'Etat et aux établissements publics fonciers locaux. Ces dispositions visent à rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption sur les communes carencées en permettant l'intervention des bénéficiaires des versements des prélèvements et notamment d'organismes professionnels en matière d'intervention foncière .

G) La participation financière de la commune sur les biens préemptés par le préfet dans les communes en état de carence

Cette disposition vise à mobiliser financièrement les communes en état de carence sur les biens préemptés par le préfet aux fins de réalisation de logements sociaux sur ces communes.

Le projet de loi prévoit la participation financière des communes indépendamment de celle de l'Etat pour les opérations de logements sociaux contribuant au rattrapage des objectifs. Ainsi, la participation financière des communes reste limitée à 5 000 € (13 000 € en Ile-de-France) par logement construit ou acquis.

H) Abrogation de la disposition visant à ce que l'EPCI reverse à la commune une partie du prélèvement qu'elle lui a versé, égale à la part du potentiel fiscal de la cotisation foncière des entreprises dans le potentiel fiscal de la commune

Cette disposition, prévue au 7^{ème} alinéa du 2^o du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, a pour objet de reverser à la commune une part des prélèvements dont l'établissement public de coopération communale a été bénéficiaire au titre de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Si cet article prévoit un rendu compte annuel au préfet par l'établissement public de coopération intercommunale de l'utilisation, par les communes, des sommes reversées en faveur du développement de l'offre de logements sociaux, il s'avère que le contrôle n'est pas réalisé par les intercommunalités.

En outre, le mécanisme de reversement d'une fraction des sommes prélevées de l'intercommunalité aux communes prévu par l'article 1609 nonies C du code général des impôts se traduit, dans certaines intercommunalités, par des versements proches de 80 % des sommes prélevées.

Fort de ces constats et compte tenu de la suppression du reversement des prélèvements aux établissements de coopération intercommunale non délégataires des aides à la pierre et dans un souci de clarification des textes législatifs, le 7^{ème} alinéa du 2^o du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est abrogé.

I) Retrait des places de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dans le décompte des logements sociaux

L'article 69-VI de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, codifié à l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, a contraint certaines communes à disposer d'une offre d'hébergement suffisante pour répondre aux besoins des populations les plus fragiles et mieux répartir cette offre entre les communes. A ce titre, il convient que les places de CHRS ne fassent pas l'objet d'un double compte au titre des deux dispositifs.

Compte tenu de la vocation des places de CHRS, elles ne seront plus retenues au titre de l'inventaire SRU.

IV. Impact

i. Majoration du taux de logements sociaux

Modulation du taux de logements sociaux

Le principe du texte est un passage à 25% sur les communes concernées par l'ancien dispositif, c'est à dire les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Le taux de 20 % ne constitue plus la règle mais l'exception. Ce taux est ramené à 20% pour les communes appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logement existant ne justifie pas un effort de production particulier pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, selon des critères fixés par la loi.

La liste des agglomérations et établissements publics de coopération intercommunale concernés est fixée par décret.

Les dispositions du projet de loi visent donc à renforcer les obligations des communes dans les secteurs géographiques caractérisés par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. En effet ce déséquilibre se traduit par une pression forte sur la demande de logements sociaux dans la mesure où les personnes de revenus modestes peinent à se loger dans le parc privé où les loyers sont si élevés qu'ils conduisent, malgré le versement de l'allocation logement, à des taux d'effort difficilement supportables.

Les dispositions du projet de loi ont pour objet, sur la base des déséquilibres constatés au niveau des agglomérations ou des EPCI, de donner une visibilité sur les objectifs à poursuivre aux acteurs du logement, en premier lieu les élus des territoires concernés, et en second lieu les opérateurs chargés de la production effective de logements.

Les critères fixés par le projet de loi permettront d'établir par décret la liste des agglomérations et des établissements publics intercommunaux concernés. Cette liste devrait couvrir les communes situées en zone A du dispositif Scellier, la plupart des communes actuellement situées en zone B1 du dispositif Scellier, et la plupart des communes situées dans une agglomération soumise à l'encadrement des loyers.

a) Impact sur les objectifs de production de logements sociaux

La loi aurait les conséquences suivantes sur le nombre de communes et les objectifs de production:

	Droit constant	Hyp 20-25% décret
Nb communes soumises	980	1 086
Zone tendue (25%)		805
Zone moins tendue (20%)		281
Nb communes entrantes	-	106
Objectifs-logements périodes triennales 2014-2016	66 000	187 000

Source : DGALN / DHUP / PH2

Sur la base de l'inventaire au 1er janvier 2011, l'augmentation du seuil législatif de logements sociaux, dans les secteurs en fort déséquilibre, conduirait à soumettre à obligation de production de logements sociaux 106 nouvelles communes disposant entre 20 et 25% de logements sociaux et à augmenter les objectifs de 699 communes actuellement soumises.

Les objectifs de production annuels augmenteraient fortement. Sur la première période triennale, ils passeraient de 66 000 (soit 22 000 par an) à près de 190 000 (de l'ordre de 62 000 par an).

Il est assez délicat d'estimer l'impact de la réforme sur le comportement des communes qui seront soumises au prélèvement et à la majoration de ce dernier, notamment quant à leur mobilisation en faveur du développement du logement social.

Toutefois, en prenant pour hypothèse la reconduction des évolutions constatées pour les communes soumises à l'article 55 ces trois dernières années sur les nombres de résidences principales, pour estimer l'atteinte des objectifs de rattrapage de la période triennale actuelle, les objectifs triennaux pour la prochaine période 2014-2016 seraient de l'ordre de :

:

Période triennale	Hypothèse : taux de rattrapage progressif par période triennale	
	Objectifs de rattrapage du déficit	Nb total de logements sociaux sur la période
2014-2016	25%	187 000

Source : DGALN / DHUP / PH2

Ainsi, dans une hypothèse contrainte où le dispositif proposé dans la loi fixant l'échéance à 2025, c'est à dire avec des objectifs triennaux qui progressivement passerait de 25% (pour la première période) à 100% (pour la dernière), l'objectif pour la prochaine période serait de l'ordre de 187 000 logements soit un objectif annuel de 62 000 logements. Ces chiffres sont à comparer avec les 40 000 logements sociaux (y compris conventionnés Anah et reconstructions ANRU) financés sur les communes SRU en 2011 et l'objectif de financement en 2012 de 120 000 logements locatifs sociaux.

b) Impact sur le délai d'attente d'un logement

Actuellement sur les agglomérations et les EPCI appartenant pour tout ou partie à ces agglomérations, près de 1,3 millions de ménages sont en attente d'un logement ou d'un nouveau logement dans le parc locatif social. Ce nombre de ménages en attente d'un logement est nettement supérieur au regard des 350 000 foyers qui emménagent chaque année dans le parc social. Ainsi, dans ces territoires il faut attendre en moyenne plus de 3 ans et 7 mois pour qu'une suite satisfaisante soit donnée à une demande de logements.

A l'issue de la période 2014-2016, si les communes remplissent leurs objectifs de rattrapage, près de 190 000 logements pourraient être produits, toutes choses égales par ailleurs, cette production permettrait de diminuer de 6 mois le délai d'attente.

A l'horizon de 2025, si toutes les communes atteignaient 20 ou 25% de logements sociaux, le délai moyen d'attente pourrait être ramené à un peu plus d'une année.

c) Impact financier sur les financeurs du logement locatif social

Pour analyser l'impact financier, les hypothèses sont les suivantes :

- effort de production à réaliser par rapport aux 40 000 logements locatifs sociaux financés en 2011 sur les communes SRU : $62\ 000 - 40\ 000 = 22\ 000$ logements supplémentaires à financer ;
- taux de répartition des produits financiers (PLUS, PLAI, PLS) constaté en 2011 ;
- financement moyen constaté par logement en 2011.

L'impact concernant les financeurs du logement social ne porte pas sur le volume financier global mais plutôt sur la répartition géographique. En effet, en reprenant les hypothèses de financement en 2011, le renforcement des objectifs de production annuelle sur les communes SRU est de l'ordre de 22 000 logements supplémentaires par rapport aux 40 000 logements financés sur ces communes en 2011.

Les opérateurs du logement social ont financé en 2011 près de 120 000 logements soit près du double des objectifs annuels de production pour la période 2014-2016.

L'impact des dispositions nouvelles est à replacer dans le cadre de l'objectif du Gouvernement d'engager un programme de production annuelle de 150 000 logements locatifs sociaux à compter de 2013, soit 30 000 logements supplémentaires par an. Le passage de 20 à 25 % du taux de logements sociaux dans certaines communes supposera la réalisation de 62 000 logements locatifs sur les communes SRU contre 40 000 aujourd'hui. A taux de répartition entre produits financés (PLAI, PLUS, PLS) inchangé par rapport à 2011 et coût de

financement moyen constaté, 2,7Mds€ annuels devront être redéployés sur la période 2014-2016. Ce montant total inclut les subventions de l'Etat, des collectivités locales, la participation des bailleurs sur fonds propres et le montant des prêts.

L'effort de redéploiement par les financeurs du logement locatif social est présenté dans le tableau ci-dessous :

Hypothèse: PLAN DE FINANCEMENT MOYEN 2011

Extraction SISAL le 19 juillet 2012

LLS = PLUS, PLUS-CD, PALULOS communale, PLAI, PSH, PLS

En AE

	Montant total des subventions en 2011	Montant des subventions pour 22 000 lgts
FONDS PROPRES	1 536 127 635	292 436 229
SUBVENTION COMMUNE	341 186 252	64 952 429
SUBVENTION DEPARTEMENT	342 166 517	65 139 044
SUBVENTION EPCI	260 966 746	49 680 853
SUBVENTION REGION	217 304 408	41 368 751
SUBVENTION ETAT	466 514 417	88 811 446
TOTAL PLAN DE FINANCEMENT	14 651 744 802	2 789 287 104

	PLUS	PLAI	PLS
répartition 2011	44,5%	20,3%	35,2%
nombre de logements	9 790	4 466	7 744

NB : la ligne « total plan de financement » intègre les montants des prêts

Pour les communes volontaires qui s'étaient déjà engagées dans un plan de rattrapage plus ambitieux que les objectifs actuels l'impact de l'augmentation sera faible. Cet impact sera plus marqué pour les communes qui ne réalisaient pas leurs objectifs puisqu'elles devront s'engager plus fermement pour les atteindre.

En conséquence, si pour l'ensemble des financeurs l'effort portera sur une nouvelle répartition des opérations à financer afin de cibler les opérations sur les communes à obligations, les communes quant à elles, notamment les communes les plus en retard sur leur plan de rattrapage, auront un effort financier significatif à supporter, à hauteur de 3000 €par logement en moyenne sur la base des coûts constatés en 2011.

ii. Possibilité de multiplier par 5 le prélèvement sur les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation et de la situation de la commune, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du

comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans la majoration du prélèvement.

Le prélèvement brut est égal à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants.

Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement brut. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice. Ce plafond est porté à 10% pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150% du potentiel fiscal par habitant médian sur l'ensemble des communes soumises.

La prononciation de la carence ne peut être systématique et le préfet doit ainsi prendre en compte les raisons objectives qui n'ont pas permis à la commune d'atteindre ses objectifs de rattrapage sur la période considérée. Mais l'un des leviers permettant de renforcer l'atteinte des objectifs est de renforcer la majoration des prélèvements à l'encontre des communes dites « récalcitrantes ».

Ainsi, le projet de loi prévoit sur les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux de rattrapage et qui sont en état de carence, d'une part, que le préfet peut majorer les prélèvements jusqu'à multiplier par 5 le montant du prélèvement opéré, et, d'autre part, pour les communes les plus riches, l'augmentation du plafond au delà duquel le prélèvement majoré n'est pas appliqué.

Toutefois, afin que ces dispositions n'entraient pas la libre administration des collectivités, des limites ont été prévues dans leur application :

- Le prononcé de la carence des communes est une possibilité et non une obligation et tient compte « des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune » ;
- La multiplication par 5 du prélèvement constitue une limite à la majoration décidée par le préfet et doit être regardée comme une possibilité et non une obligation
- Les dépenses que réalise la commune en faveur du développement de l'offre de logements sociaux sont déduites du prélèvement et du montant de la majoration, le cas échéant
- le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice. Ce plafond est porté à 10% pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150% du potentiel fiscal par habitant médian sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le relèvement du plafond est limité et ne pourra concerner que les communes les plus riches afin d'assurer la proportionnalité de la mesure.

En outre, les commissions départementales prévues par l'article L. 302-9-1-1 du CCH, ont la possibilité dans la réglementation actuelle de renforcer la majoration des prélèvements, toutefois à l'occasion des derniers bilans triennaux elles ont été peu nombreuses à utiliser cette possibilité.

En effet, lors de l'établissement du bilan triennal réalisé à l'issue de la période 2008-2010, il apparaît que les commissions départementales n'ont doublé la majoration du prélèvement que pour 9 communes. Parmi ces 9 communes, 4 communes ont ainsi vu leur prélèvement triplé puisqu'elles n'avaient réalisé aucun logement social et que le préfet avait décidé un taux de majoration maximal de 100%.

Face à ce constat, le projet de loi donne la possibilité au préfet de multiplier au maximum par 5 le prélèvement après avis de la commission départementale qui ne serait donc plus compétente pour doubler la majoration. Le rôle de la commission départementale est également de mettre en place un travail collaboratif avec la commune et les différents acteurs du logement social afin d'analyser les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux.

a) Impact financier sur les dépenses locales

Actuellement, le taux de majoration des prélèvements sur les communes carencées avoisine 58% soit une augmentation de l'ordre de 1,5 du montant des prélèvements bruts. Le scénario proposé analyse l'impact des nouvelles dispositions à moyen terme, selon une hypothèse de multiplication par 3,5 du prélèvement des communes carencées ; cette hypothèse prend en compte la diversité des contextes locaux justifiant les décisions de majoration.

Sur la base de l'hypothèse de répartition des communes dont le taux de logements sociaux passerait de 20% à 25%, de l'hypothèse de multiplication par 3,5 du prélèvement des communes carencées et en considérant le passage du plafonnement de 5% à 10% pour les communes carencées dont le potentiel fiscal par habitant (PFH) est supérieur à 150 % du PFH médian des communes SRU, les communes concernées par un plafonnement seraient :

- 41 communes plafonnées à 5% de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;
- 2 communes plafonnées à 10% de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;
- 11 communes non plafonnées mais concernées par un dépassement du plafond à 5% des dépenses réelles de fonctionnement.

Ainsi, seules 13 communes seraient concernées par un prélèvement brut supérieur à 5% de leurs dépenses réelles de fonctionnement, ce qui représenterait 1% des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, 3,5% des communes n'ayant pas atteint leur objectif triennal pour la période 2008-2010 et 6,5% des communes en état de carence.

Outre la faible proportion de communes concernées par le relèvement du plafond à 10%, les communes peuvent déduire de leur prélèvement les dépenses engagées en faveur du développement de l'offre locative sociale. Ainsi, augmenter les prélèvements tend à inciter les communes à se saisir de cette possibilité de déduction. Au titre du prélèvement de 2012, 45M€ ont été déduits, sur les 327 M€ engagés par les communes et de nature à être déduits. Le montant des dépenses non déduites en 2011 a pu faire l'objet, sous conditions, d'un report au titre des prélèvements des années à venir.

S'agissant de l'effet cumulatif des prélèvements opérés sur ces 13 communes en tenant compte des prélèvements nets opérés sur ces communes au titre de la loi SRU, du fonds de

solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) :

- 2 communes ont un prélèvement supérieur à 10% de leurs dépenses réelles de fonctionnement
- 2 communes ont un prélèvement qui représente 8,8% et 9,2% de leurs dépenses réelles de fonctionnement
- 9 communes ont un prélèvement inférieur à 7,5% de leurs dépenses réelles de fonctionnement

Il est à noter que ces communes ont des marges de manœuvre non négligeables pour diminuer la part de ce prélèvement net global dans leurs dépenses réelles de fonctionnement. Ainsi si ces 13 communes avaient engagé des dépenses en faveur du logement social pour un montant équivalent au prélèvement brut SRU, leur prélèvement net au titre de la loi SRU aurait été nul. L'analyse des prélèvements nets opérés sur ces communes au titre de la loi SRU, du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) induit que :

- 12 communes auraient eu un prélèvement net de l'ordre de 1% de leurs dépenses réelles de fonctionnement.
- seule une commune aurait eu un prélèvement net supérieur à 5% (6,5%) de ses dépenses réelles de fonctionnement. Ce qui signifie, par ailleurs, qu'il est admis que la commune au titre des seuls prélèvements issus du FSRIF et FPIC puisse avoir un prélèvement supérieur à 5% de ses dépenses réelles de fonctionnement sans que cela n'entrave sa liberté d'administration et notamment son autonomie budgétaire.

iii. Modification des bénéficiaires des prélèvements, création d'un fonds national et répartition des prélèvements

Le prélèvement ne serait plus attribué, comme actuellement en premier lieu à l'EPCI, mais à l'EPCI à la condition qu'il soit délégataire des aides à la pierre, à un établissement public foncier local, ou à défaut, dorénavant, à l'établissement public foncier d'Etat compétent sur le périmètre communal, ou à défaut au FAU ou FRAFU dans les DOM.

En Ile de France il serait donc maintenant affecté à l'un des quatre établissements publics fonciers d'Etat.

En revanche, et contrairement à la situation actuelle, le montant du prélèvement issu de la majoration serait versé à un fonds national dont l'objectif serait de favoriser le développement d'une offre de logements locatifs sociaux destinés aux ménages mentionnés au II de l'article L. 301-1 du CCH.

L'estimation du montant des prélèvements est réalisée sur les communes soumises à l'article 55 en 2012 en tenant compte :

- de l'augmentation du seuil à 25%
- de la multiplication par 2 des prélèvements sur les communes carencées qui correspond à une mise en œuvre progressive des nouvelles modalités de majoration par les préfets (doublement du prélèvement)

Répartition des prélèvements avec la répartition des prélèvements actuelle
en millions d'€

	EPCI	EPF local	FAU	FRAFU	ND*	Total
Prélèvement 2012	17,2	0,6	6,3	0,056	-	24

* Total des prélèvements nets recalculés des communes ayant eu un prélèvement nul en 2011.

Source : DGALN / DHUP / PH2

La nouvelle répartition du prélèvement net majoré telle qu'elle résulterait du projet de loi serait la suivante :

	Montant du prélèvement net estimé	Montant reversé aux bénéficiaires				
		EPCI délégataire	EPF Local	EPF d'Etat	FAU FRAFU	Fonds National
Année 2013 Seuil de logements sociaux à 20%	24 M€	7,2 M€	1,5 M€	9,3 M€	1,7 M€	4 M€
Année 2014 Seuil de logements sociaux à 25% pour les communes en zone « tendues », à 20% pour les autres communes	62,8 M€	20,2 M€	2,8 M€	24,4 M€	3,8 M€	8,6 M€
Année 2015 Seuil de logements sociaux à 25% pour les communes en zone « tendues », à 20% pour les autres communes	60,5 M€	19,2 M€	3 M€	18,8 M€	3,8 M€	15,7 M€

Source : DGALN / DHUP / PH2

a) Impact social de la création du fonds national

Les PLAI constituent aujourd'hui le produit à destination des ménages les plus modestes ; on peut distinguer :

- a. d'une part, les PLAI dits « ressources » généralement programmés dans des opérations de logements locatifs sociaux mixtes (intégrant aussi des produits de type PLUS ou PLS) ;
- b. d'autre part, les PLAI dits « adaptés » qui sont plus souvent utilisés sur des opérations d'acquisition - amélioration dans le diffus et qui sont destinés aux

ménages fragiles nécessitant un accompagnement social ou une minoration de loyer, qui bénéficient actuellement de financements majorés.

Sur la base des financements constatés en 2011, les reversements au fonds national de l'ordre de 15 M€ dès 2015, pourraient permettre, à titre d'illustration, d'accorder des suppléments de financement pour augmenter annuellement d'environ 5 000 logements l'offre réservée à des ménages défavorisés. **Illustration des dispositions prévues**

Modification des articles L302-5 et suivants du CCH

Tableau illustrant les impacts des mesures proposées sur quelques communes représentatives des diverses situations (source DHUP/PH/PH2)

Nom de la commune	Taux LS 2011	Obj 2014 2016	Obj 2014 2016 Modifié	PFH élevé	carence	Prél net 2012	Dest prél. 2012	Nouvelles dispositions					
								Prél brut majoré plafonné	Plafond à 10%	Prél net	Dest prél.	Montant dest	Montant fonds national
B	16%	803	2993	1	0	0	EPCI	2506788	_	1371015	EPCI	1371015	0
Bbis	18%	20	110	1	0	29334	EPCI	94638	_	94638	EPCI	94638	0
T	0%	54	113	1	1	79690	EPCI	243252	_	243252	EPFE	69501	173752
V	1%	28	59	1	1	0	EPCI	169542	1	32966	EPFE	0	32966
N	4%	706	1554	1	1	0	FAU	8647521	1	2998021	EPFE	0	2998021
I	21%	_	130	1	_	_	_	119169	_	119169	EPCI	119169	0
L	14%	19	32	1	0	0	EPCI	29199	_	0	EPFE	0	0

a) Profil des communes

Communes à 25%

- Commune non carencée, taux de LS > 15% : commune B et Bbis.
- Commune carencée, taux LS < 5% : commune T.
- Commune carencée, taux LS < 5%, dépenses déductibles couvrant le prélèvement net en 2012: communes V et N.
- Commune intégrant le dispositif, taux LS > 20% : commune I.

Commune à 20%

- Commune non carencée : commune L.

b) Impact par commune

Impact des dispositions sur la commune B.

La commune B., soumise aux dispositions actuelles, avait l'obligation d'atteindre 20% de logements sociaux. Son objectif de rattrapage était de 15% du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 20% de logement sociaux soit 803 logements.

En passant à une obligation de 25%, elle doit rattraper 25% du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 25% de logements sociaux en 2025 soit 2 993 logements.

En 2012, la commune B. réalise suffisamment de dépenses en faveur du logement locatif social pour couvrir le montant de son prélèvement. En engageant les mêmes sommes, la commune B. serait prélevée à hauteur de 1,4 M€ pour ne pas être prélevée elle devra augmenter ses dépenses déductibles.

La commune B. appartenant à un EPCI délégataire, la somme des prélèvements continue d'être reversée à l'EPCI.

La commune B. n'étant pas en état de carence, son prélèvement n'est pas majoré, le fonds national n'est donc pas alimenté.

Impact des dispositions sur la commune B bis.

La commune B bis, soumise aux dispositions actuelles, avait l'obligation d'atteindre 20% de logements sociaux. Son objectif de rattrapage était de 15% du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 20% de logement sociaux soit 20 logements.

En passant à une obligation de 25%, elle doit rattraper 25% du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 25% de logements sociaux en 2025 soit 110 logements.

La commune Bbis appartenant à un EPCI délégataire, la somme des prélèvements continue d'être reversée à l'EPCI. Son prélèvement, à dépenses déductibles constantes, passerait de 29 334 à 94 638€

La commune Bbis n'étant pas en état de carence, son prélèvement n'est pas majoré, le fonds national n'est donc pas alimenté.

Impact des dispositions sur la commune T.

La commune T., soumise aux dispositions actuelles, avait l'obligation d'atteindre 20% de logements sociaux. Son objectif de rattrapage était de 15% du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 20% de logement sociaux soit 54 logements.

En passant à une obligation de 25%, elle doit rattraper 25% du nombre de logements sociaux manquants pour atteindre 25% de logements sociaux en 2025 soit 113 logements.

La commune T. n'appartenant ni à un EPCI délégataire ni à EPF local, la somme des prélèvements serait reversé à l'EPF d'Etat.

La commune T. étant en état de carence, la majoration du prélèvement est reversé à hauteur de 173 752€ au fonds national, l'EPF d'Etat perçoit 69 501€

Impact des dispositions sur les communes V. et N.

Les communes V. et N. sont dans la même configuration que la commune T., à savoir des communes en état de carence et à fort potentiel fiscal. De fait, elles peuvent avoir un prélèvement brut majoré plafonné à hauteur de 10% de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

Impact des dispositions sur la commune I.

La commune I. n'était pas soumise actuellement car elle disposait de plus de 20% de logements sociaux. Avec le passage à 25% des obligations, elle doit remplir un objectif de rattrapage tous les 3 ans pour atteindre en 2025 25% de logements sociaux. Cet objectif pour 3 ans correspond à 130 logements.

Si la commune I. n'engage pas de dépenses en faveur du logement social, elle sera prélevée à hauteur de 119 169€, somme qui sera reversée à l'EPCI délégataire.

Impact des dispositions sur la commune L.

La commune L. n'appartient pas à une agglomération à forte tension sur le parc social, elle reste ainsi soumise à une obligation de 20%.

Son objectif de rattrapage triennal augmente tout de même car elle devra réaliser non plus 15% de logements sociaux pour rattraper son défaut de logements sociaux mais 25% pour atteindre 20% en 2025. Son objectif passe ainsi de 19 à 32 logements sociaux.

c) Impact par disposition

Evolution des objectifs sur la période triennale

Communes à 25%

Les communes à 25% doivent rattraper sur la période triennale 25% des LLS manquants pour atteindre 25% (au lieu de 15% des LLS manquants pour atteindre 20%)

Cela induit une forte augmentation de leurs objectifs de rattrapage.

Communes à 20%

Les communes à 20% doivent rattraper sur la période triennale 25% des LLS manquants pour atteindre 20% (au lieu de 15% des LLS manquants pour atteindre 20%)

Cela induit une augmentation du rythme de rattrapage, mais qui reste moins marqué que sur les communes passant à 25%.

Impact du plafonnement à 10%

Les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence et disposant d'un PFH élevé ont un prélèvement brut majoré plafonné à 10% de leurs dépenses réelles de fonctionnement (5% précédemment).

Les communes ne remplissant pas cette double condition conservent un prélèvement brut majoré plafonné à 5%.

Dans le cas présenté, 3 communes remplissent les 2 conditions : T., V., et N.

Les communes de V. et N. ont un prélèvement brut qui atteint le plafond des 10% respectivement à 170k€ et 865k€, sans réforme elles auraient été plafonnées dès 85k€ et 432k€

Prélèvement net

Le passage de 20% à 25% entraîne une augmentation des prélèvements nets, toutefois il est probable que les communes engagent massivement des dépenses déductibles afin de couvrir le montant de leur prélèvement brut et que les prélèvements nets n'augmentent pas massivement in fine.

Destinataires des prélèvements nets

Les EPCI ne perçoivent les versements que s'ils sont délégataires, à défaut ils sont reversés par ordre de priorité aux EPF locaux, EPF d'Etat et FAU.

Les majorations de prélèvements sur les communes carencées bénéficient au fonds national (T., V., N.)

V. Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat

L'élaboration des dispositions relatives au foncier public s'est accompagnée de plusieurs réunions de concertation.

A) Réunion inter-services

Une réunion inter service s'est tenue le 17 juillet 2012. Elle a permis de réunir les services suivants :

- Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature/Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie : Direction Générale de la Prévention des Risques
- Ministère de l'Economie et des Finances: Direction Générale du Trésor
- Ministère de l'Intérieur : Direction générale des collectivités locales
- Ministère des Outre-mer : Délégation Générale à l'Outre Mer
- Ministère des Affaires Sociales et de la Santé : Direction Générale de l'Action Sociale

B) Réunion avec les partenaires

Une réunion de consultation s'est tenue le 26 juillet 2012 au Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement, à laquelle ont été conviés les partenaires suivants :

- Association des Maires de France
- Assemblée des Communautés de France
- Association des Maires de Grandes Villes de France
- Association des Communautés Urbaines de France
- Fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat
- Fédération Nationale des Offices publics de l'Habitat
- Fédération des coopératives HLM
- Union Sociale pour l'Habitat
- Syndicat National des Aménageurs Locaux
- Fédération des Entreprises Publiques Locales
- Fondation Abbé Pierre
- Fédération Française du Bâtiment
- Association Droit au logement
- Association des études foncières
- Fédération professionnelle de l'immobilier

Les partenaires représentés ont manifesté leur intérêt pour le dispositif tout en indiquant leur attachement à un ensemble plus large de mesures, éventuellement de nature non législatives, permettant de favoriser la mise à disposition du foncier public et la production de logement.

VI. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées

A) Modalités de mise en œuvre législative et réglementaire

a) Modalités législatives.

Le projet de loi ainsi rédigé et modifiant par ses articles 4 à 15 les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme et l'article 1609 nonies C du code général des impôts comprend toutes les dispositions législatives pour mettre en œuvre le dispositif réformé de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

En outre, la loi prévoit des dispositions transitoires.

Il est rappelé, pour une bonne compréhension de ces dispositions que le mécanisme de prélèvement et de majoration de la pénalité de l'article 55 s'appuie sur deux procédures distinctes :

- 1) L'inventaire (années n-1) et le prélèvement (année n) annuels : le but est de mesurer annuellement le nombre de logements sociaux manquants par rapport au taux de 20% (ou 25% aux termes du projet de loi) de logement social et d'en déduire le prélèvement dû par la commune.

Sur la base d'un inventaire des logements sociaux au 1er janvier de l'année N-1 (la procédure pour faire l'inventaire se déroulant tout au long de l'année N-1), les communes soumises sont assujetties à un prélèvement sur leurs ressources fiscales, calculé à partir du nombre de logements sociaux manquants (pour atteindre le seuil des 20% ou 25%) et de la valeur correspondant à 20% de leur potentiel fiscal par habitant. En sont déduits les montants de dépenses supportées par les communes et réalisées en faveur du logement social.

Il est procédé au prélèvement l'année N, de mars à décembre.

- 2) Le bilan triennal : les communes soumises aux objectifs de la loi SRU se voient fixer un objectif de rattrapage calculé sur la base du nombre de logements sociaux manquants pour une période de 3 ans, afin de s'assurer d'une rythme de rattrapage suffisant (au minimum 15 % selon les dispositions législatives actuelles) pour atteindre à moyen terme 20% ou 25% de logements sociaux.

A l'issue de chaque période triennale (2014-2016, 2017-2019, 2020-2022, 2023-2025), un bilan est réalisé. Pour les communes n'ayant pas atteint la totalité de leur objectif de rattrapage, les préfets de département mettent en œuvre la procédure de constat de carence pouvant déboucher sur la prononciation de la carence.

Le préfet peut accompagner cet état de carence par une majoration du prélèvement perçu les 3 années à venir (le bilan du triennal en cours (T) étant fait la première année du triennal qui suit (T +1), la majoration est appliquée lors des deux dernières années du triennal T + 1 et la première année du triennal T + 2 .

Ex : Ainsi, si sur la base de l'inventaire au premier janvier 2014 une commune dispose de 100 logements sociaux pour 1000 résidences principales, il lui manque 150 logements pour atteindre 25% de logement sociaux. Si 20% de son PFH représente 200 €, son prélèvement sera de 30 000 €(150 x 200 €) en 2015.

Cependant, si sur la période 2011-2013, cette même commune a pris du retard et n'a pas atteint son objectif de rattrapage, et qu'elle a fait l'objet d'un arrêté de carence majorant son prélèvement (multipliant le prélèvement par deux) à la suite du bilan du triennal fait en 2014, alors cette commune sera prélevée 60 000 € en 2015 et cette majoration sera également appliquée sur les prélèvements des deux prochaines années : 2016 et 2017.

Application des dispositions transitoires du projet de loi en 2013 : passage de 20 à 25%

Article 15 : Le prélèvement correspondant à la différence entre les taux de 20 et de 25 % prévu à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation est effectué à compter du 1^{er} janvier 2014.

Le calcul des prélèvements en 2013 tenant compte de l'inventaire au 1^{er} janvier 2012 qui n'est réalisé que sur les communes assujetties aux dispositions des articles L. 302-5 et suivants du CCH au 1^{er} janvier 2012, **il n'y a donc pas d'impact sur les prélèvements 2013 des dispositions de passage de 20 à 25% de logements locatifs sociaux.**

Application des dispositions transitoires du projet de loi en 2014

(a) Passage de 20 à 25%

Le calcul des prélèvements en 2014 tient compte de l'inventaire au 1^{er} janvier 2013 qui n'est réalisée que sur les communes assujetties aux dispositions des articles L. 302-5 et suivants du CCH au 1^{er} janvier 2013.

Ainsi si la loi n'est pas votée avant le 1^{er} janvier 2013, les communes seront prélevées en 2014 selon les dispositions en vigueur au 1^{er} janvier 2013 soit 20% de logements sociaux.

Article 14 : Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, au titre des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, est effectué à compter du 1^{er} janvier 2014.

Cette disposition a été décodifiée, mais était déjà prévue dans l'article L. 302-5, dans un souci de clarification des écrits juridiques puisque dès 2014 cette disposition ne justifiera plus une inscription dans le CCH.

(b) Détermination des objectifs de la période 2014-2016

Au 1^{er} semestre 2014, le préfet notifie aux communes leur objectif de rattrapage de 25% de leurs logements sociaux manquants au 1^{er} janvier 2013.

Le préfet doit ainsi disposer :

- De la liste des communes à 20 ou 25% de logements sociaux (décret)
- Du nombre de logements sur ces communes (inventaire inscrit dans la loi)

A défaut d'un vote avant la fin de l'année 2012, des dispositions d'applications transitoires supplémentaires devront être prises afin d'adapter le calcul des objectifs triennaux de la période 2014-2016.

b) Modalités réglementaires :

La mise en œuvre de ces dispositions législatives nécessite l'élaboration de 3 décrets :

- **Décret fixant les critères qui définissent les secteurs géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, au sein desquels les communes concernées par les obligations de production de logements sociaux sont soumises au taux majoré de 25%.**

Les communes dont le taux est fixé à 20 % ont été estimées à partir d'une liste d'agglomérations ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logement existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées.

Un décret fixera la liste des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale. Dans le cadre de l'étude d'impact, l'application des critères de sélection mentionnés dans la loi a été réalisée :

- pour la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % : le taux d'effort des ménages est un taux d'effort net ainsi calculé : au numérateur figure la dépense de logement minorée de l'allocation logement perçue et au dénominateur les ressources du ménage ;
 - taux de vacance, hors vacance technique, constatée dans le parc locatif social, à partir du répertoire mentionné à l'article L. 411-10 du code de la construction et de l'habitation (RPLS) ;
 - nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, hors mutation interne, calculé à partir des données du fichier du numéro unique de la demande mentionné au L 441-2-1 du même code.
- Décret prévu à l'article L. 302-9-2 pour les conditions d'application dans les DOM**

Afin de prendre en compte la situation particulière des départements d'Outre-Mer, il est prévu conformément à l'article L. 302-9-2 du code de la construction et de l'habitation de définir les modalités d'applications des dispositions prévues par ces articles, dans les départements où cela se justifie.

- Décret de définition des modalités de fonctionnement du fonds national

L'article 10 de la loi complète la code de la construction et de l'habitation en introduisant une article L. 302-9-3 qui instaure le fonds national de développement d'une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages mentionnés au II de l'article L. 301-1. Il crée également un article L. 302-9-4 qui instaure un comité de gestion du fonds et qui précise que la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) en est gestionnaire.

L'article 8 de la loi modifie l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. Il prévoit que ce fonds est alimenté par la majoration du prélèvement opérée sur les communes carencées. Un décret doit préciser la composition du comité de gestion.

B) Modalités de suivi et d'évaluation

Les présentes dispositions s'appuient sur le dispositif d'évaluation et de suivi en vigueur aux termes de l'article 55 de la loi n° de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et ne les remettent pas en cause.

Ces modalités de suivi à l'échelle locale et nationale sont présentées à l'annexe 1 (en rouge, les modalités issues du présent projet de loi).

PARTIE IV – MODIFICATION DE LA LOI N°2010-597 DU 3 JUIN 2010 RELATIVE AU GRAND PARIS

La loi Grand Paris a prévu la conclusion de contrats de développement territorial, qui sont des documents de planification et de programmation destinés notamment à fixer une série d'objectifs en matière de logement.

Ils fixent les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles. L'enjeu est notamment de replacer les territoires au centre de la stratégie de développement de l'attractivité et de la compétitivité du Grand Paris.

Ces contrats de développement territorial peuvent être conclus entre l'Etat et les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents. Pour la mise en œuvre des objectifs assignés au projet du Grand Paris, au premier rang desquels la production de 70 000 logements par an en Île-de-France, ils définissent notamment des objectifs et des priorités en matière d'urbanisme et de logement. Compte tenu de l'importance des enjeux et de la nécessité d'associer l'ensemble des acteurs franciliens à leur mise en œuvre, il apparaît nécessaire d'allonger le délai d'élaboration de ses contrats et de permettre à la Région et aux Départements d'Ile de France d'en être signataires.

L'article 4 du projet de loi modifie ainsi l'article 21 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Il allonge le délai prévu pour soumettre les contrats de développement territorial à enquête publique, en repoussant la date limite au 31 décembre 2013. Il est en outre opportun d'uniformiser ce délai en l'élargissant à l'ensemble des contrats de développement territorial, y compris ceux pouvant être conclus sur le territoire de compétence de l'établissement public de Paris-Saclay. Enfin, il permet à la région Ile de France et aux départements d'être, à leur demande, signataire des CDT, lesquels devront être compatibles au SDRIF. La disposition leur permettant d'emporter la mise en compatibilité du SDRIF est par ailleurs supprimée.

ANNEXE 1 : les étapes détaillées de la procédure de suivi annuel et de contrôle par les services de l'Etat de la mise en œuvre des obligations de l'article 55

a) Le déroulement annuel

Calendrier annuel des actions à mener

Inventaire

(Article L. 302-6 et articles R.302-14 et 15 du CCH)

- **Avril** : Envoi par les DDT(M) d'un courrier aux organismes bailleurs rappelant les différentes étapes de l'inventaire, la définition des logements sociaux, le champ d'application de l'inventaire, son contenu, les deux modes de transmission des réponses (papier, fichier Texte ou Excel) et la date de clôture des envois.(pour leur seul patrimoine de type foyer pour les organismes concernés par RPLS)
- **Début mai** : Mise à disposition des inventaires du patrimoine locatif de logements ordinaires des bailleurs concernés par RPLS (par le SOeS)
- **1^{er} juillet** : Date de clôture de transmission des inventaires pour les personnes morales propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux.
- **Juillet**: Envoi d'une lettre de mise en demeure par les DDT(M) aux bailleurs n'ayant pas fourni l'inventaire.(1)
- **Avant le 1^{er} septembre** : Transmission par le préfet aux maires des communes ayant un taux de logements sociaux inférieur **à 20 % ou à 25%** (ou susceptible de l'être) des inventaires des logements sociaux retenus.
- **Septembre – octobre**: Procédure contradictoire avec les maires.
- **Avant le 31 décembre** : Notification au maire par le préfet du nombre définitif de logements sociaux retenus suite à la procédure contradictoire.(2)

Dépenses déductibles

(Article L. 302-7 et articles R.302-16 à 18 du CCH)

- **Septembre** : Demande des états déclaratifs des dépenses déductibles pour le 31 octobre aux communes susceptibles d'être soumises à prélèvement.
- **A partir de novembre** :
- Vérification auprès des communes qui n'ont pas fourni d'état qu'il ne s'agit pas d'un oubli
- Contrôle et validation des dépenses admises en déduction et proposition de redressement des erreurs manifestes.

Prélèvement

(Article L. 302-7 et article R.302-19 du CCH.)

- **A partir de novembre** : Les préfetures doivent déterminer les dépenses réelles de fonctionnement de l'année N-1 des communes ne disposant pas **de 20 ou 25% de logements sociaux** et dont la liste aura été fournie par les DDT(M).
- **Mi décembre- début janvier** : Les DDT(M), à partir des éléments fournis par la DGALN (résidences principales, en provenance de la DGFIP, potentiel fiscal par habitant et communes bénéficiaires de la DSU, en provenance de la DGCL), calculent le montant des prélèvements.
- **Mi janvier** :
- **Vérification avec les préfetures du bénéficiaire (EPCI délégataire, EPF local, EPF d'Etat ou FAU) pour fixer l'affectation du prélèvement et pour affecter la majoration du prélèvement au fonds national, le cas échéant.**
- Etablissement des arrêtés de prélèvement
- **Avant la fin février** : Signature des arrêtés de prélèvement, notification aux communes et transmission à la trésorerie générale pour exécution (3).

(1) Le défaut de production ou la production d'un inventaire manifestement erroné est sanctionné par une amende de 1 500€. Une amende est également prévue pour défaut d'alimentation du répertoire RPLS dont la délivrance relève du SOeS.

(2) La notification doit se faire par lettre simple signée du préfet. Cette lettre doit comporter le nombre de logements sociaux retenus à titre définitif sur le territoire de la commune concernée, au 1er janvier de l'année en cours. La notification ne comportera qu'un nombre de logements sociaux, en aucune façon à ce stade il ne sera fait référence à un pourcentage de logements sociaux. Le nombre de résidences principales communiqué par l'administration des impôts s'imposera de facto.

S'il y a eu des observations de la part de la commune sur l'inventaire qui lui avait été transmis, la notification s'accompagnera d'une note répondant à ces observations.

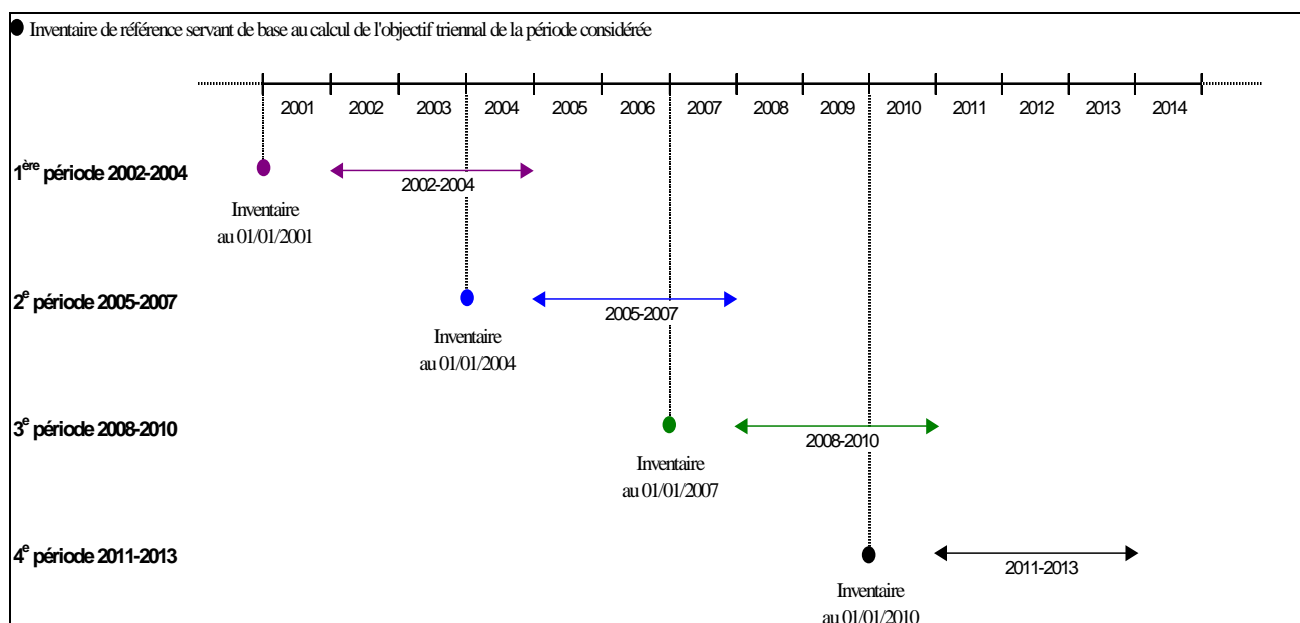
(3) Le prélèvement est effectué par neuvième dès le mois de mars.

b) Les engagements triennaux

(Article L. 302-8 du CCH)

Les périodes triennales débutent au 1er janvier 2002.

Elles se déclinent comme suit : 2002-2004, 2005-2007, 2008-2010, 2011-2013, 2014-2016, 2017-2019, 2020-2022, 2023-2025



L'engagement dans un cadre communal

L'engagement dans le cadre d'un EPCI disposant d'un PLH exécutoire

Réalisation des objectifs

CONCERNEES PAR L'APPLICATION

Le conseil municipal, ou l'EPCI dans le cadre de son programme local de l'habitat définit un objectif de réalisation des logements locatifs sociaux à atteindre sur le territoire de chaque commune, visant à obtenir à terme un nombre de logements sociaux représentant, selon les cas, **25% ou 20 % des résidences principales.**

Le PLH précise par commune l'échéancier et les conditions de répartition équilibrée de la taille des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale.

A Paris, Lyon et Marseille, le PLH fixe par arrondissement l'objectif de réalisation.

(1) Le conseil municipal doit définir son objectif par délibération et tenir cette pièce à disposition de l'administration.

Un rattrapage par tranche triennale
La commune a obligation de réaliser 25% de l'écart entre le nombre de logements sociaux correspondant au seuil de 20 ou 25% et le nombre de logements sociaux existants, pour la période 2014-2016. ce taux est porté à 33% pour la période 2017-2019, 50% pour la période 2020-2022 et 100% pour la période 2023-2025.

Si l'engagement triennal n'est pas fixé par les collectivités, l'objectif triennal sera calculé par l'Etat et communiqué à la commune.

Ces chiffres sont réévalués au début de chaque période triennale en tenant compte de l'évolution des résidences principales et des logements sociaux **au 1^{er} janvier de l'année passée.**

Pour le calcul des objectifs sur la période 2014-2016, l'inventaire de référence pour déterminer le nombre de résidences principales et de logements sociaux est celui du 1^{er} janvier 2013.

c) La procédure de constat de carence (Articles L. 302-9 à L. 302-9-2 du CCH et article R.302-25 du CCH)

Les Communes ou les EPCI

A la fin de chaque période triennale, la commune ou l'EPCI doté d'un PLH (1) doit établir un bilan triennal portant sur le respect de ses engagements en matière de réalisation de logements locatifs sociaux.

Ce bilan est communiqué au comité régional de l'habitat.

(1) Le bilan réalisé par l'EPCI permet le contrôle de la réalisation effective de la part de l'objectif triennal supportée par une autre commune en cas de mutualisation.

Le Préfet

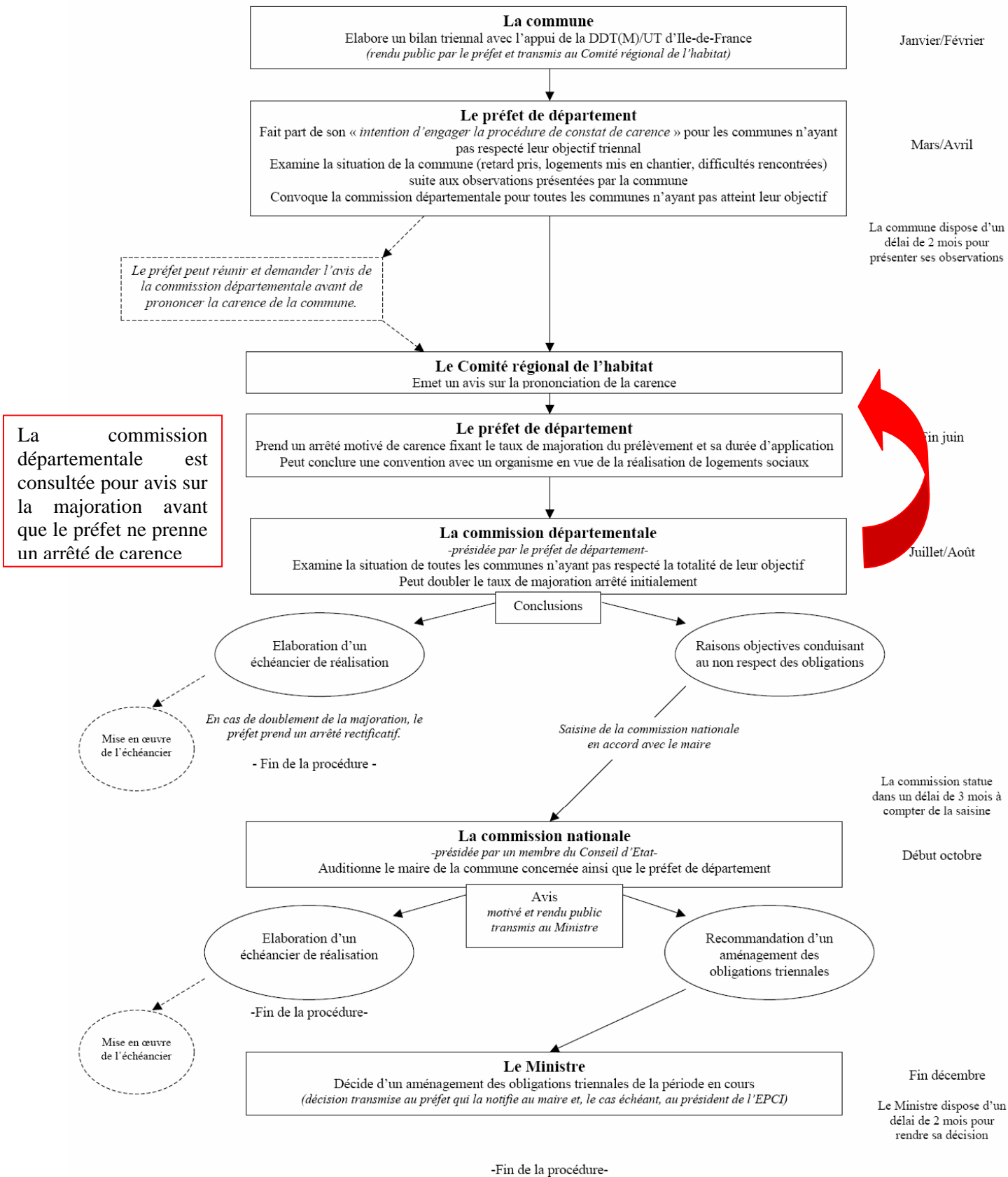
Il doit informer les communes qui n'ont pas rempli leur objectif de son intention d'engager la procédure de constat de carence.

Cette information doit être assortie :

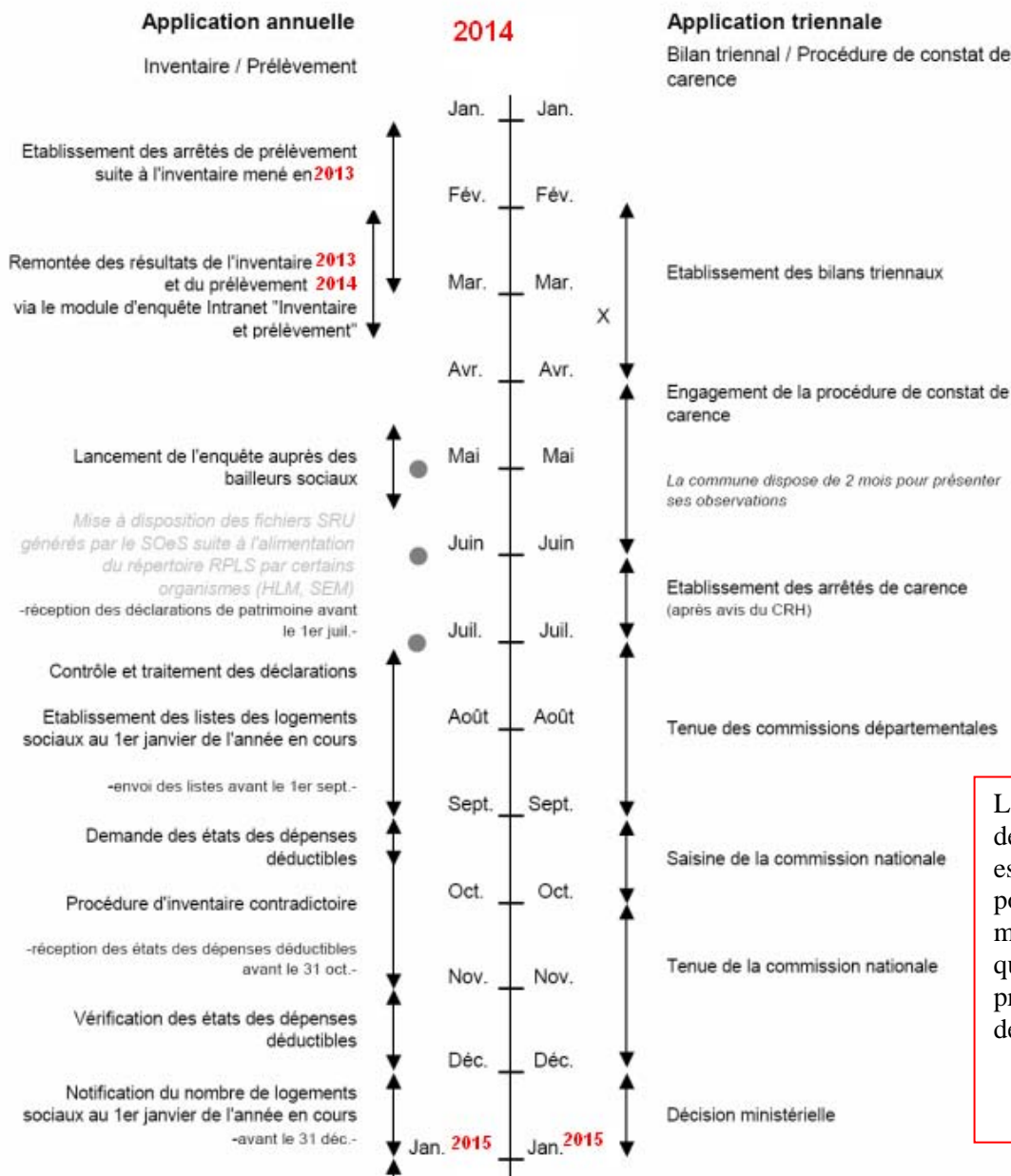
- de la présentation des faits qui motivent l'engagement de la procédure : comparaison des résultats et de l'objectif, du taux de réalisation qui en découle, ainsi que, le cas échéant, de l'absence de communication du bilan par la commune ;
- de l'indication du taux de logements mis en chantier consacrés au logement social sur la période considérée (2) ;
- d'une invitation au maire à présenter ses observations ou raisons à la non réalisation de l'objectif dans un délai au plus de deux mois.

	<p>Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de prendre un arrêté de carence.</p> <p>S'il veut prononcer la carence, il doit, avant la signature de l'arrêté, recueillir l'avis du comité régional de l'habitat.</p> <p>S'il veut majorer le prélèvement, il doit recueillir l'avis de la commission départementale, préalablement à la prise de l'arrêté de carence.</p> <p>L'arrêté de carence doit être précisément motivé en s'appuyant notamment sur les échanges avec la commune.</p> <p><i>(2) La loi ENL a introduit un critère supplémentaire d'appréciation de la carence : au moins 30% des logements mis en chantier sur la période triennale doit être destinés à du logement social</i></p>
<p>La Commission départementale</p>	<p>Indépendamment de ses responsabilités propres relatives à la prise d'éventuels arrêtés de carence, le préfet doit pour chaque commune qui n'a pas rempli ses obligations réunir une commission composée du maire de la commune concernée, du président de l'EPCI si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des associations et organisations travaillant dans le département pour le logement des personnes défavorisées.</p> <p>Cette commission est chargée d'examiner les difficultés rencontrées, d'élaborer un échéancier de réalisations, et en cas de difficultés réelles de saisir la commission nationale.</p>
<p>La Commission nationale</p>	<p>Cette commission est chargée d'auditionner les communes pour lesquelles elle a été saisie et de proposer des solutions pour rattraper leur retard. En cas de réelles difficultés, elle peut recommander au ministre en charge du logement un aménagement des obligations triennales.</p>
<p>Le Ministre</p>	<p>Il peut décider d'un aménagement des obligations triennales pour la période triennale en cours.</p>

Les graphiques ci-dessous présentent les dispositions de mise en œuvre de la procédure annuelle et de la procédure de constat de carence à l'issue de la période triennale, les dispositions introduites dans le projet de loi sont précisées en rouge :



La commission départementale est consultée pour avis sur la majoration avant que le préfet ne prenne un arrêté de carence



La commission départementale est consultée pour avis sur la majoration avant que le préfet ne prenne un arrêté de carence

ANNEXE 2- LISTE DES ABREVIATIONS

Anah	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
AP-HP	Assistance Publique - Hôpitaux de Paris
CAS	Compte d'Affectation Spéciale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIDOL	Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement

CNVF	Conseil national de valorisation ferroviaire
DALO	Droit au logement opposable
DOM	Département d'Outre-Mer
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
FAU	Fonds d'aménagement urbain
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier urbain
LLS	Logement locatif social
PFH	Potentiel fiscal par habitant
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
RFF	Réseau ferré de France
RPLS	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
VNF	Voies Navigables de France