



N° 2336

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2019.

PROPOSITION DE LOI

*visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements
accessibles aux Français,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Luc LAGLEIZE, Patrick MIGNOLA, Jean-Paul MATTEI, Erwan BALANANT, Géraldine BANNIER, Jean-Noël BARROT, Justine BENIN, Philippe BERTA, Philippe BOLO, Jean-Louis BOURLANGES, Vincent BRU, Jean-Pierre CUBERTAFON, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, Bruno DUVERGÉ, Sarah EL HAÏRY, Nathalie ELIMAS, Nadia ESSAYAN, Michel FANGET, Isabelle FLORENNES, Bruno FUCHS, Laurent GARCIA, Brahim HAMMOUCHE, Cyrille ISAAC-SIBILLE, Élodie JACQUIER-LAFORGE, Bruno JONCOUR, Fabien LAINÉ, Mohamed LAQHILA, Florence LASSERRE-DAVID, Philippe LATOMBE, Patrick LOISEAU, Aude LUQUET, Max MATHIASIN, Sophie METTE, Philippe MICHEL-KLEISBAUER, Bruno MILLIENNE, Jimmy PAHUN, Frédéric PETIT, Maud PETIT, Josy POUEYTO, Richard RAMOS, Marielle de SARNEZ, Nicolas TURQUOIS, Michèle de VAUCOULEURS, Laurence VICHNIEVSKY, Sylvain WASERMAN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Malgré de nombreuses réformes de la politique du logement mises en œuvre par les gouvernements successifs afin d'assurer un cadre juridique encadré et régulé, les inégalités n'ont pas été endiguées. La demande de logements n'a cessé d'augmenter dans un contexte de pénurie d'offre, de paupérisation des centres-villes, d'étalement urbain et de hausse des prix du foncier.

Cette hausse est particulièrement forte dans les zones tendues où le manque de logements éloigne de l'emploi les moins privilégiés et freine la mobilité sociale et géographique. À l'inverse, certaines villes moyennes sont confrontées à une offre qui ne trouve pas sa demande.

Face à l'augmentation des prix fonciers et immobiliers, de nombreux ménages à revenus modestes ou moyens ne parviennent pas à réaliser leur souhait d'accéder à la propriété ou dans des conditions d'endettement ou de localisation peu satisfaisantes.

Dans ce contexte, le prix du logement et le coût du foncier sont intimement liés. La spéculation foncière engendre inexorablement une envolée du prix des logements. En parallèle, les élus locaux se retrouvent démunis car les outils à leur disposition sont trop peu connus, trop complexes pour être utilisés et insuffisamment sécurisés. **Lutter contre la spéculation foncière et renforcer le pouvoir des élus locaux est donc impératif pour limiter l'augmentation du prix de vente et permettre à chacun de pouvoir se loger librement, tant en location qu'en accession à la propriété, en zones tendues comme en zones détendues.**

Pourtant, actuellement, tout le processus de l'acte de construire pousse à construire toujours plus cher ; les particuliers veulent réaliser une plus-value lors de la cession de leurs biens profitant des investissements réalisés par la commune et même les pouvoirs publics participent de cette spirale délétère via le mécanisme d'enchères publiques sur leurs biens fonciers et immobiliers afin de les attribuer au plus offrant.

La présente proposition de loi vise ainsi, sur la base du rapport au Premier ministre sur « la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction » à proposer des outils à l'État et aux élus locaux destinés à freiner cette guerre des prix et à permettre à nos concitoyens de se loger mieux et moins cher. Le volet fiscal, qui ne peut être traité dans une telle

proposition de loi, fait, quant à lui, l'objet d'amendements dans le projet de loi de finances pour 2020.

C'est donc tout naturellement que le titre 1^{er} de la présente proposition de loi vise à casser l'engrenage de la hausse des prix des logements en interdisant la vente aux enchères publiques, en offrant plus de transparence sur la définition des prix et en stoppant la spéculation foncière.

L'**article 1^{er}** revient sur la vente par adjudication, laquelle constitue l'un des verrous essentiels à lever pour répondre aux objectifs de baisse du prix des logements. Il propose d'interdire la vente aux enchères lors des cessions de foncier public s'agissant du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales afin d'enrayer la spirale continue d'augmentation des prix. La cession aurait désormais lieu en gré à gré (après consultation d'experts fonciers tel que le service des Domaines) ou sur concours à prix fixe portant sur le programme, l'architecture, l'intégration paysagère ou encore l'écologie des bâtiments.

S'agissant des ventes, l'une des raisons pour lesquelles les prix sont si élevés est qu'ils ne reposent généralement sur aucune analyse précise et objective du marché. Les **articles 2 et 3** proposent donc la création d'offices fonciers, sur le modèle des offices fonciers solidaires ainsi que d'observatoires fonciers locaux, à titre optionnel dans les zones détendues mais de façon obligatoire dans les zones de tension.

Face à l'envolée des prix du foncier et de l'immobilier, de nombreux ménages ne parviennent pas à réaliser leur souhait d'accéder à la propriété dans des conditions d'endettement et de localisation satisfaisantes. Dans ce contexte, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) a créé un nouvel acteur foncier, l'organisme de foncier solidaire (OFS), destiné à favoriser l'accession sociale sécurisée par un mécanisme de dissociation pérenne entre le foncier et le bâti. L'OFS est une structure à but non lucratif agréée par le préfet. Son objet principal est d'acquérir des terrains ou des immeubles et de les mettre à disposition des acquéreurs au moyen de baux de longue durée, parmi lesquels le bail réel solidaire (BRS) est privilégié. En vue d'une opération d'accession sociale sécurisée à la propriété, l'OFS achète un terrain et désigne un opérateur chargé de réaliser la construction et de commercialiser les logements dans le cadre d'un BRS dont il a défini les caractéristiques, en particulier sa durée (entre 18 et 99 ans) et la formule de revente. Ce dispositif, bien que récent, est utile mais le principal obstacle à son utilisation vient du fait qu'il est aujourd'hui limité à l'accession sociale à la propriété. De ce fait, il est

trop restreint pour avoir un véritable impact sur les prix du foncier. Pour stopper définitivement la spéculation foncière, l'**article 2** propose donc de généraliser la dissociation entre le foncier et le bâti en permettant aux collectivités locales de créer un office foncier libre (OFL), qui leur permettrait de proposer des baux réels libres (BRL) sur les fonciers qu'elles aménagent (domaine privé des collectivités, de l'État ou de ses établissements publics). Ces baux seraient rechargeables, transmissibles et cessibles et les prix de cession seraient préconisés par l'observatoire du foncier, sur le modèle du dispositif d'encadrement des loyers.

En parallèle, les observatoires fonciers locaux auront un objectif principal : permettre plus de transparence dans les opérations de vente des particuliers. Ces observatoires auront donc pour mission d'analyser les opérations de vente, d'offrir un bilan des transactions passées et de mettre à disposition du public toutes ces données. Cette transparence exercera une certaine pression sur les promoteurs amenés, par là même, à baisser leurs offres de prix. En outre, ils pourront tenir à jour en temps réel, par commune, l'état des lieux des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des immeubles. Les opérations de surélévation présentent en effet un intérêt indéniable dans les zones tendues où la demande en logements est largement supérieure à l'offre, engendrant une tension extrême sur le prix du foncier, et donc sur le prix des logements. En outre, il est admis que le prix du foncier détermine la capacité des ménages français à pouvoir se loger ou non dans les zones tendues. Les observatoires fonciers locaux pourront donc définir une liste de quartiers géographiquement délimités comportant pour chacun le prix de vente maximum des logements neufs à construire, selon leur typologie (logements sociaux, accession sociale, et logement intermédiaire). Enfin, l'association du prix du terrain et du prix du logement expliquent également cette envolée des prix. Actuellement, lorsqu'un acquéreur achète un bien il paye non seulement le prix du logement mais également de manière non visible le foncier. La loi Alur a créé un nouvel acteur foncier, l'organisme de foncier solidaire, destiné à favoriser l'accession sociale sécurisée par un mécanisme de dissociation entre le foncier et le bâti. Ces offices fonciers ont acheté des terrains sur lesquels ils ont construit du logement social. Ces logements ont été vendus à des ménages à un prix inférieur à celui du marché. En contrepartie, ces ménages devront verser chaque mois à ces organismes une redevance correspondant à ce qu'ils auraient dû payer lors de l'achat. Cette procédure dissocie la valeur du foncier de la valeur de la construction et réduit ainsi le prix des logements : c'est le mécanisme de dissociation foncier-bâti. Il serait donc intéressant d'analyser, au travers des observatoires fonciers locaux, comment élargir

cet outil à l'ensemble des opérations de vente immobilières et pas seulement aux logements sociaux. Le foncier serait détenu par une société foncière, à capitaux publics et/ou privés. Cet office foncier donnerait à un constructeur (promoteur, aménageur, bailleur social), par un bail emphytéotique à durée illimitée, un droit à construire un programme particulier (logements, commerces, équipements publics). Le foncier n'étant désormais plus jamais en vente, il ne peut plus faire l'objet de spéculation. Par ailleurs, chaque ministère est en charge de ses terrains mais ses opérations de vente prennent parfois plusieurs décennies. L'État pourrait ainsi disposer d'une société foncière, en lien avec le bail réel pour qu'il garde la propriété du sol mais en permettant des constructions et en recevant un loyer des promoteurs. Les redevances mensuelles acquittées par les bénéficiaires des constructions au titre du bail réel conclu avec chacun d'entre eux permettraient de valoriser rapidement ces fonciers.

De nombreux sites ayant accueilli par le passé des activités industrielles polluantes se retrouvent laissés à l'abandon dans les tissus urbains, péri-urbains voire en zone rurale. Dans un contexte de maîtrise de l'étalement urbain et de tensions sur l'usage des sols, la dépollution des friches et leur reconversion constituent un véritable enjeu pour l'aménagement durable des territoires. La transformation de ces friches peut en effet offrir de nouveaux usages et leur permettre d'accueillir de l'immobilier. L'**article 4** vise donc à mettre en place un fonds pour la dépollution des friches. Ce fonds serait chargé de libérer les friches urbaines et industrielles en les dépolluant et en leur donnant de nouveaux usages. Il pourrait être géré par Action logement.

Le titre II de la présente proposition de loi entend libérer plus de foncier et optimiser le foncier disponible en donnant aux maires les outils permettant l'optimisation de leur politique du logement.

Tout d'abord, s'agissant des projets d'opérations immobilières, ils doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'État, lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. Cependant, l'évaluation des domaines est souvent sous-évaluée ou surévaluée. L'**article 5** propose donc de donner la possibilité aux maires de faire appel à une expertise menée par un ordre d'experts agréé par l'État, afin de renforcer l'objectivité et la transparence des données.

S'agissant des plans locaux d'urbanisme, ils imposent aux maires certains aménagements et opérations de construction. Toutefois, ces

aménagements ne sont pas toujours pertinents. C'est la raison pour laquelle le code de l'urbanisme prévoit des exceptions permettant aux maires de déroger à ces obligations. Il serait néanmoins plus pertinent d'inverser la logique et de ne pas prévoir ces obligations. En effet, les règles d'urbanisme nationales freinent, voire rendent parfois impossibles les volontés locales de construction et d'agrandissement. L'**article 6** propose donc d'inverser le principe de la règle et de l'exception afin que lorsqu'une opération de construction et d'aménagement est souhaitée par le maire, il puisse la mettre en œuvre sans devoir déroger à la règle. À l'inverse, il est essentiel que les maires ne puissent pas ajouter de contraintes supplémentaires aux règles déjà édictées par le PLU.

Enfin, l'**article 7** propose d'établir un lien direct et mesurable entre le PLU (éventuellement intercommunal), le PLH (Plan local de l'habitat, éventuellement intercommunal) et la délivrance des permis de construire en rendant obligatoire un compte-rendu annuel de la construction de logements en conseil municipal et s'il y a lieu en conseil communautaire. L'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitat prévoit déjà une délibération au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. Cet article n'est malheureusement pas souvent appliqué en pratique, les bilans étant rarement effectués, ni transmis au représentant de l'État. Ce compte-rendu présenterait, à chaque début d'année (pour la commune et l'intercommunalité s'il y a un PLUiH), les écarts entre les objectifs annualisés du PLH, et les logements effectivement construits dans l'exercice écoulé. Il présenterait également l'évolution des prix des logements (par typologie) et du foncier sur la commune (produits par l'Observatoire foncier local).

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

CASSER L'ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX

Article 1^{er}

- ① Le code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 3211-1, après le mot : « vendus », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « soit à l'amiable, soit par concours à prix fixe portant sur le programme, l'architecture, les qualités innovantes et la réponse aux enjeux locaux durables du porteur de projet. » ;
- ③ 2° La seconde phrase du second alinéa de l'article L. 3211-12 est supprimée ;
- ④ 3° À l'article L. 3211-14, après le mot : « immobiliers », la fin de l'article est ainsi rédigée : « à charges foncières fixes. »

Article 2

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° À l'intitulé du chapitre IX du titre II du livre III, après le mot : « Organismes », sont insérés les mots : « fonciers et » ;
- ③ 2° L'article L. 329-1 est ainsi modifié :
- ④ a) Au début, il est ajouté un I ainsi rédigé :
- ⑤ « I. – Les organismes de foncier ont pour objet, pour tout ou partie de leur activité, d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs.
- ⑥ « Les organismes de foncier sont agréés par le représentant de l'État dans la région.

- ⑦ « L'organisme de foncier reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale. » ;
- ⑧ b) Au début du premier alinéa, il est ajouté la mention : « II. – » ;
- ⑨ c) Au début du dernier alinéa, il est ajouté la mention : « III. – ».

Article 3

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 5° de l'article L. 132-6, il est inséré un 6° ainsi rédigé :
 - ③ « 6° De mettre en place, avant le 1^{er} janvier 2021, dans les zones tendues, un observatoire foncier local, défini à l'article L. 132-6-1. ».
- ④ 2° Après l'article L. 132-6, il est inséré un article L. 132-6-1 ainsi rédigé :
 - ⑤ « *Art. L. 132-6-1.* – Les observatoires fonciers locaux ont notamment pour missions :
 - ⑥ « 1° D'étudier les évolutions en matière de foncier sur leurs territoires de compétence en présentant notamment l'évolution des prix des logements, du foncier et des charges foncières. Chaque commune est informée de ces observations sur leur territoire ;
 - ⑦ « 2° De présenter un état des lieux des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des immeubles jusqu'en limite de constructibilité fixée au plan local d'urbanisme ;
 - ⑧ « 3° De recenser les friches urbaines et publier, le cas échéant, un rapport précis de pollution du site ;
 - ⑨ « 4° De proposer aux autorités compétentes pour délivrer le permis de construire un prix de vente maximum des logements sociaux, intermédiaires et en accession sociale, neufs à construire sur une zone géographiquement délimitée, conjointement avec la collectivité concernée ou son groupement ;

- ⑩ « 5° De déterminer les périmètres territoriaux susceptibles en termes d'urbanisme et de marché du logement de donner lieu à un portage public ou semi-public du foncier à travers des offices fonciers libres ou solidaires. »

Article 4

- ① I. – Il est créé un fonds pour la dépollution des friches géré par Action logement.
- ② II. – Ce fonds est chargé de libérer les friches urbaines et industrielles en les dépolluant et en leur donnant de nouveaux usages.
- ③ III. – L'activité du fonds fait l'objet d'un rapport, remis chaque année au Parlement. Celui-ci est remis au plus tard le 30 avril de l'année suivante.
- ④ IV. – Après le *a* de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un *a* bis ainsi rédigé :
- ⑤ « *a* bis) Au soutien à la dépollution, à la réhabilitation et à la valorisation des friches urbaines et industrielles ; ».

TITRE II

LIBÉRER PLUS DE FONCIER ET OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE EN DONNANT AUX MAIRES LES OUTILS PERMETTANT L'OPTIMISATION DE LEUR POLITIQUE DU LOGEMENT

Article 5

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 1311-9, après le mot : « État », sont insérés les mots : « ou d'un expert agréé selon des modalités définies par décret en Conseil d'État » ;
- ③ 2° L'article L. 1311-11 est complété par les mots : « ou d'un expert agréé selon des modalités définies par décret en Conseil d'État ».

Article 6

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 151-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Ces éléments ne peuvent faire l'objet d'ajouts supplémentaires par les communes. »
- ④ 2° L'article L. 152-6 est ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 152-6. – I. –* Les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts et les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas tenues de respecter :
- ⑥ « 1° Les règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faitage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;
- ⑦ « 2° Les règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elles ne sont pas tenues de respecter les règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° ;
- ⑧ « 3° Les règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et, dès lors que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, aux règles adoptées en application de l'article L. 151-15 du présent code, pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant ;
- ⑨ « 4° Les obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé

ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité ;

- ⑩ « 5° Les règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant.
- ⑪ « II. – En tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, autoriser les communes mentionnées au premier alinéa du I à déroger au même I. »

Article 7

- ① L'article L. 302-3 code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « , conformément aux conclusions de l'observatoire foncier local. » ;
- ③ 2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Sur la base de cette délibération, un compte-rendu annuel de la construction de logements est rendu public en conseil municipal avant le 31 mars de l'année suivante. Il présente les écarts entre les objectifs annualisés du programme local de l'habitat et les logements effectivement construits dans l'exercice écoulé. » ;
- ⑤ 3° Le second alinéa est complété par les mots : « , conformément aux dispositions du plan local d'urbanisme. »

Article 8

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et,

corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.