



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014
relative au logement intermédiaire

NOR : ETL1412959L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

15 juillet 2014

Sommaire

I - Objectifs poursuivis	4
II - Options possibles et nécessité de légiférer	4
III- Analyse des impacts prévisibles du projet de loi	5
IV - Application à l'outre-mer.....	12
V – Consultations menées	12
VI – Modalités d'application dans le temps, abrogations et mesures transitoires	12
VII – Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires	13

I - Objectifs poursuivis

D'une manière générale, l'objectif poursuivi par l'ordonnance et le présent projet de loi de ratification est de mettre en place des outils permettant de développer une nouvelle offre de logements plus accessibles aux ménages à revenus moyens, que ce soit à la location ou à l'achat et de susciter la production de cette nouvelle offre par les acteurs.

Outre la ratification, à son article 1^{er}, de l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire, qui constitue son objet principal, le présent projet de loi vise à modifier certaines dispositions du code de l'urbanisme.

Ces modifications ont pour objectif principal d'assurer la pleine traduction opérationnelle de la programmation et de la planification, par les collectivités territoriales, du développement des logements intermédiaires. L'article 2 permettra, en effet, sur le territoire des communes situées dans le périmètre territorial couvert par l'ordonnance, de délimiter au sein des Plans locaux d'urbanisme (PLU) ou documents d'urbanisme en tenant lieu (Plan d'occupation des sols (POS), Plan d'aménagement de zone (PAZ) ou Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de logements intermédiaires pourra bénéficier d'une majoration de constructibilité pouvant aller jusqu'à 30% (nouvel article L.127-1-1 du code de l'urbanisme). Ce mécanisme est similaire à celui qui existe déjà pour les logements sociaux à l'article L.127-1 du même code.

Il est également prévu que la mise en place de cette majoration dans les PLU puisse se faire par le biais de la procédure spécifique de modification simplifiée, comme c'est déjà le cas pour les autres majorations de constructibilité.

Il est enfin prévu de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale, aux conseils généraux et aux métropoles, délégataires des aides à la pierre de l'Etat pour le logement locatif social, d'être également l'acteur local de la programmation des aides au logement intermédiaire et aux logements en location-accession sur leur territoire de compétence lorsque les besoins de ce territoire identifiés dans les plans locaux de l'habitat (PLH) justifient la production de ce type de logements qui constitue une offre complémentaire entre le parc locatif social et le parc privé, étant rappelé que les dispositions législatives en vigueur (L. 302-1 du CCH) disposent que les PLH, qui constituent le socle de toute délégation aux EPCI ou aux métropoles en matière d'habitat et d'hébergement, contiennent les objectifs de production des territoires en matière de logements intermédiaires.

Les collectivités pourront ainsi mettre en œuvre de véritables politiques locales de développement du logement locatif intermédiaire – à l'instar de ce que certaines font d'ores et déjà sur le logement locatif social, et disposeront pour se faire de tous les leviers d'action possible.

II - Options possibles et nécessité de légiférer

L'article 3 de la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction prévoit que : « *Pour chaque ordonnance prévue à l'article 1^{er}, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.* »

L'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire a été publiée au JORF n°0044 du 21 février 2014.

Par ailleurs, les modifications apportées aux règles de constructibilité relève du domaine de la loi.

Enfin, la délégation de compétence des aides à la pierre, qui était conçue au départ comme un dispositif expérimental, a été codifiée dans le code de la construction et de l'habitation, puis renforcée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM). L'extension des compétences pouvant être déléguées par l'Etat en matière d'habitat et d'hébergement relève donc de modifications législatives et plus précisément des articles L.301-3, L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, pour la délégation de compétence aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) hors métropoles et aux conseils généraux, et des articles L. 3641-5, L. 5217-2 et L. 5219-1, du code général des collectivités territoriales, respectivement, pour la métropole du Grand Paris, pour la métropole de Lyon et pour les autres métropoles de droit commun, dont Aix-Marseille. Il eut été possible de maintenir la programmation des aides au logement intermédiaire et aux logements en location-accession comme seule prérogative du préfet, y compris dans les territoires délégués, mais cela aurait eu les conséquences négatives suivantes :

- l'existence de deux acteurs responsables en matière de programmation des aides de l'Etat sur les territoires délégués : l'Etat pour les logements intermédiaires et la location-accession (hors territoire délégué aux CG) et le délégataire pour le logement social sur les parcs public et privé, ce qui aurait rendu plus complexe les négociations locales avec des acteurs multiples sur des typologies de logements souvent complémentaires notamment dans le cas d'opérations mixant différents types de logements et concourant ainsi à la mixité sociale à l'échelle du quartier ;
- le manque de lisibilité dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et de l'hébergement, à l'opposé d'une part des objectifs recherchés par les dispositions contenues dans les lois ALUR et MAPAM, qui constituent une étape supplémentaire dans le renforcement des délégations de compétences et dans la cohérence de cette mise en œuvre, et d'autre part du contenu des PLH, qui en tant que supports de la politique locale des EPCI et des métropoles, prennent en compte les logements intermédiaires dans la définition des besoins et des objectifs sur le territoire intercommunal en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014.

Compte tenu de ces éléments, il est cohérent de permettre, par voie législative, aux délégataires des aides à la pierre de programmer également les aides en faveur des logements intermédiaires et des logements en location-accession.

III- Analyse des impacts prévisibles du projet de loi

Le développement d'un parc de logement locatif intermédiaire durable dans les zones les plus chères, aura pour effets :

- un meilleur accès au logement des classes moyennes et une augmentation du reste à vivre pour ces ménages ;
- une meilleure fluidité des parcours résidentiels et la levée des freins à la mobilité des ménages ;
- une atténuation des effets de seuil entre le parc social et le marché libre, permettant de faciliter les sorties du parc social et la mobilité de ce parc social au reste du parc locatif, et in fine de réduire la pression sur le logement locatif social.

Analyse des impacts

L'article 2 du présent projet de loi de ratification propose de modifier le code de l'urbanisme, pour créer un nouveau mécanisme de majoration des règles de constructibilité pour la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires (nouvel article L.127-1-1 du code de l'urbanisme). En cohérence avec le périmètre territorial de l'ordonnance que le présent projet de loi propose de ratifier, il est proposé de n'appliquer le dispositif de majoration des règles de constructibilité qu'aux zones dites tendues telles qu'elles sont définies par l'ordonnance.

En effet, le régime du logement intermédiaire défini dans l'article 1^{er} de l'ordonnance concerne les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts (cf. tableau ci-dessous), ainsi que les communes mentionnées au septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habilitation. Cette liste comprend 7 communes de plus de 15 000 en croissance démographique pour lesquelles le parc de logements existant justifie un effort de production de logements.

La liste des communes mentionnées au septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habilitation et définie par décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 est la suivante :

- Hérault : Lunel (34145) et Mauguio (34154)
- Haute-Savoie : Sallanches (74256)
- Seine-et-Marne : Brie-Comte-Robert (77053)
- Var : Brignoles (83023)
- Vendée : Challans (85047)
- Guyane : Kourou (97304)

Elles représentent au total une population de plus de 133 000 habitants.

	Population municipale (2010)
Lunel	25 277
Mauguio	16 307
Sallanches	15 531
Brie-Comte-Robert	16 251
Brignoles	16 368
Challans	18 686
Kourou	25 189
TOTAL	133 609

Les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts appartiennent à 28 agglomérations représentant 21,5 millions d'habitants (population municipale 2011).

Ajaccio
Annecy
Arles
Bastia
Bayonne
Beauvais
Bordeaux
Draguignan
Fréjus
Genève - Annemasse
Grenoble
La Rochelle
La Teste-de-Buch - Arcachon
Lille
Lyon
Marseille - Aix-en-Provence
Meaux
Menton - Monaco
Montpellier
Nantes
Nice
Paris
Saint-Nazaire
Sète
Strasbourg
Thonon-les-Bains
Toulon
Toulouse

Le dispositif est applicable aux territoires des communes couverts par un PLU, un POS, un PAZ ou un PSMV et entrant dans le champ d'application territoriale du régime du logement intermédiaire défini par l'article L.302-16 du code de la construction et de l'habitation.

Au 1^{er} janvier 2013, parmi la totalité des communes concernées par le dispositif (il s'agit, d'une part, des 28 agglomérations précitées comportant 1151 communes et figurant en annexe du décret n°2013-392 du 10 mai 2013¹, d'autre part, des 7 communes, précitées, de plus de 15 000 en croissance démographique pour lesquelles le parc de logements existant justifie un effort de production de logements), 805 communes, représentant 17 165 825 habitants, étaient couvertes par un PLU exécutoire et 343 communes, représentant 4 583 957 habitants, par un POS exécutoire. Le territoire de ces communes pourra se voir appliquer le nouveau mécanisme de majoration des règles de constructibilité pour la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires.

Sur le plan financier, la mise en place de ce dispositif de majoration n'entraînera aucun coût financier supplémentaire. Les collectivités ou EPCI pourront se saisir du dispositif de majoration s'ils souhaitent accroître la production de logements intermédiaires sur le territoire des communes concernées par le dispositif. Le recours à ce dispositif, qui est volontaire, sera d'autant plus facilité que, conformément à l'article L.123-13-3 du code de l'urbanisme modifié par la présente ordonnance, sa mise en place dans le règlement du PLU se fait par le biais de la procédure de modification simplifiée, procédure souple qui ne nécessite qu'une mise à disposition du public.

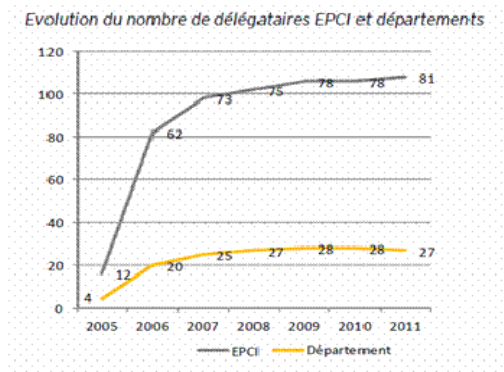
En ce qui concerne les impacts qualitatifs en matière d'urbanisme, on peut indiquer, à titre de comparaison, que selon une étude réalisée en 2012 par le ministère de l'égalité des territoires et du logement, 142 délibérations étaient intervenues pour majorer les règles de constructibilité en matière de logement social (article L.127-1 du code de l'urbanisme) et qu'une trentaine étaient intervenues pour majorer les règles de constructibilité en matière d'habitations (possibilité plus récente prévue par l'article L.123-1-11 du code de l'urbanisme).

S'agissant des délégations de compétence, l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu la possibilité pour l'État de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes, à leur demande, dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH).

Cette possibilité ouverte aux structures intercommunales dotées de la compétence en matière de programme local de l'habitat a constitué une nouvelle étape dans la prise de responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la politique de l'habitat. En effet, le PLH permettait jusqu'alors la définition d'une politique mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'Etat. La conclusion d'une convention de délégation de compétences d'une durée de six ans permet la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'EPCI (article L.301-5-1 du CCH.) Les départements peuvent également demander à se voir déléguer les aides à la pierre pour six ans renouvelables hors territoire de compétence d'un EPCI délégataire (article L. 301-5-2 du CCH).

¹ Décret n°2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

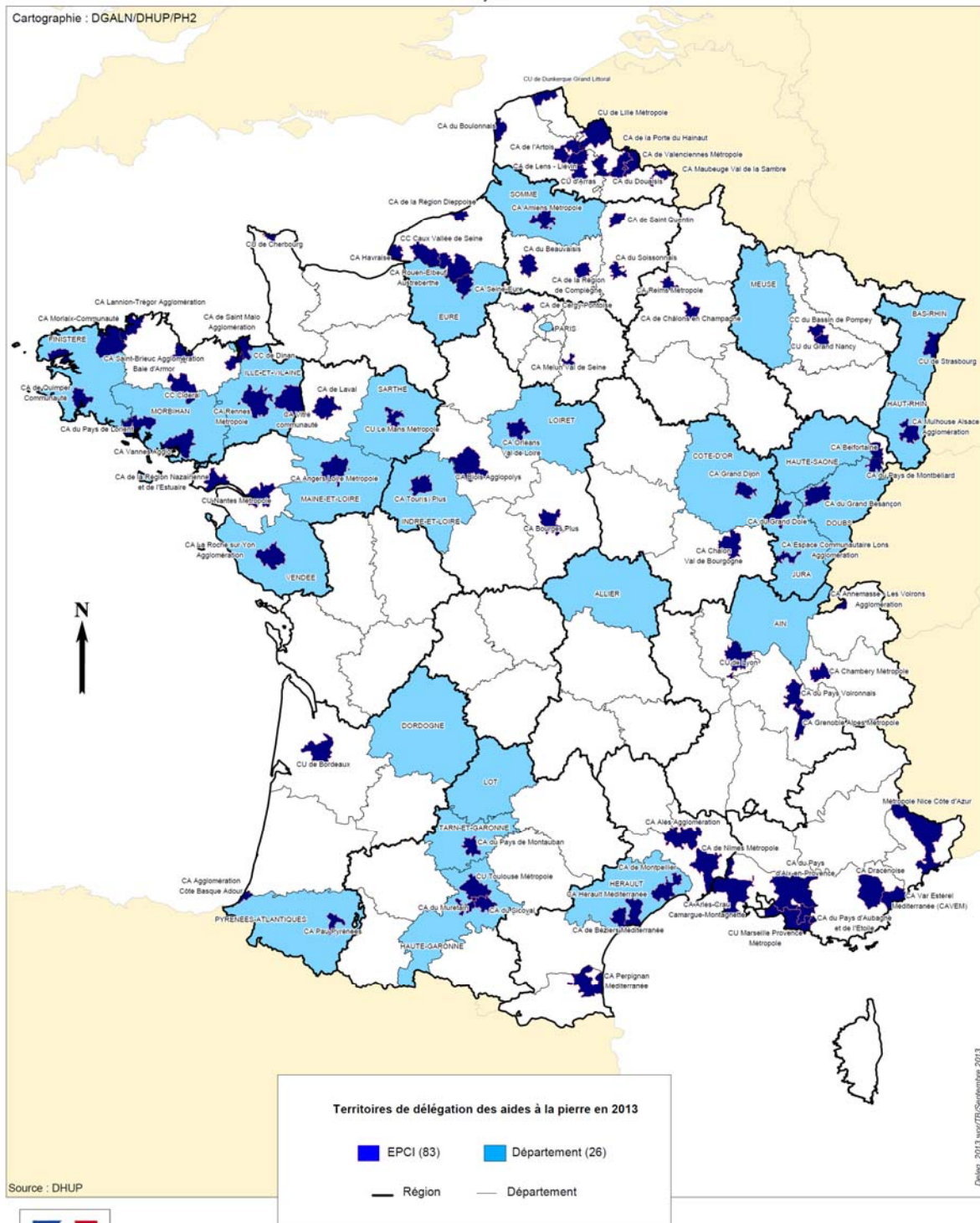
Après une montée en charge de ce dispositif au cours de la période 2005-2008, une stabilisation du nombre de délégation de compétence est constatée ces dernières années, traduisant sans doute un certain attentisme vis-à-vis des réformes annoncées portant sur les compétences des collectivités territoriales.



Au premier janvier 2013, on compte 109 délégataires, dont 26 départements et 83 EPCI.

AIDES À LA PIERRE TERRITOIRES EN DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE

au 1er janvier 2013



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

Au titre de l'année 2014, les négociations relatives aux prises de délégation ou aux renouvellements de convention ne sont pas encore complètement achevées. Selon les dernières informations des services déconcentrés (enquête d'avril 2014), s'ajouteraient à ces délégations, le Conseil Général de la Gironde, la Communauté d'agglomération du Grand Rodez, la Communauté d'agglomération Agglopolle Provence et la Communauté d'agglomération du Grand Poitiers. La Communauté

d'agglomération d'Arras et la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix n'ont pas encore confirmé leur intention de renouveler leur convention de délégation de compétence.

Dès lors, en ce qui concerne les logements intermédiaires, l'impact de la mesure sur les délégations de compétences peut être évalué comme suit :

- L'article premier de l'ordonnance du 20 février 2014 prévoit que les aides aux logements intermédiaires peuvent être programmées dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (voir ci-dessus). L'article 3 de l'ordonnance, exclut la programmation des aides aux logements intermédiaires dans les communes carencées en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. Au titre du dernier bilan annuel (2013), on décompte 190 communes carencées.

Sur les 1 007 communes satisfaisant à ces critères, 425 communes se situent en territoires délégués et 582 communes en territoires non délégués.

- L'article 279-0 bis A du code général des impôts prévoit que les agréments des logements intermédiaires ouvrant droit à la TVA à 10 % ne peuvent être délivrés que dans les zones A et B1 du zonage relatif à l'investissement locatif.

Sur les 2 338 communes concernées, 680 communes sont situées en territoires délégués et 1 658 en territoires non délégués.

- 885 communes satisfont aux deux groupes de critères ci-dessus, dont 370 communes sont situées en territoires délégués.

Les aides en faveur la location-accession consistent actuellement en des prêts de la Caisse des dépôts et consignation (prêt PSLA) et en des aides fiscales (TVA à taux réduit et exonération de TFPB). Elles peuvent être accordées sur tout le territoire, les plafonds de loyers, les plafonds de prix d'acquisition et les plafonds de ressources dépendant du zonage de l'investissement locatif. En 2013, 7 332 prêts PSLA ont été accordés, dont environ la moitié en territoires délégués.

Enfin, il est difficile d'évaluer précisément l'activité supplémentaire pour les conseils généraux et les intercommunalités de l'intégration des aides aux logements intermédiaires et à la location-accession dans les délégations de compétences, mais il est possible d'affirmer que cette activité est négligeable par rapport à celle résultant de l'instruction des logements locatifs sociaux. En effet :

- les logements intermédiaires comme la location accession ne font pas l'objet de subvention de l'Etat. L'instruction des demandes est donc réduite et sans aucune mesure avec l'instruction des dossiers de demandes de subventions des logements locatifs sociaux qui nécessitent une vérification des caractéristiques physiques et financières des opérations par rapport aux prescriptions du code de la construction et de l'habitation (calcul de l'assiette subventionnable, vérification des seuil de subvention, vérification de l'équilibre financier de l'opération, surcharge foncière, ...);
- le nombre de logements pris en compte sera très nettement inférieur aux 117 065 logements locatifs sociaux financés en 2013 sur le parc public ;

- la programmation de ces logements est pertinente dans les secteurs tendus qui sont aussi les secteurs dans laquelle la production de logements locatifs sociaux est la plus importante et donc les services instructeurs les mieux structurés.

Au surplus, la délégation de compétences, par définition, ne s'impose pas aux collectivités. Elle s'accompagne de la mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat prévue tant par l'article 104 de la loi « libertés et responsabilités locales » ainsi que par la loi MAPAM. Cette mise à disposition est de droit dès lors que le délégataire en fait la demande, et dans ce cas l'impact en termes d'activité supplémentaire pour le délégataire est nul. Au 1^{er} janvier 2013, les services de l'Etat étaient mis à la disposition des délégataires, dans 71 % des cas sur le parc public et dans 78 % des cas sur le parc privé.

IV - Application à l'outre-mer

La Guyane (KOUROU) est concerné par le dispositif mis en place par l'ordonnance dès lors qu'elle fait partie des 7 communes mentionnées au septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habilitation et définies par décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013.

Aucune mesure particulière d'adaptation à l'outre-mer n'est prévue par l'ordonnance ou par le présent projet de loi.

V – Consultations menées

Sans objet

VI – Modalités d'application dans le temps, abrogations et mesures transitoires

Le présent projet de loi propose une entrée en vigueur différée de la mesure prévue par l'article 2 (règle de majoration de constructibilité).

Le renvoi à un décret en CE, avec un différé d'entrée en vigueur, a son utilité pour laisser le temps de définir par décret les pièces nécessaires au contrôle du respect des dispositions du L.127-1-1, à fournir dans le dossier de demande de permis de construire (indication volumes consacrés aux logements intermédiaires, identification de la part du programme consacrée aux logements intermédiaires notamment).

Le présent projet de loi prévoit en revanche une entrée en vigueur immédiate pour les délégations de compétence, avec en particulier l'article 6 qui permet de modifier par voie d'avenant les conventions de délégation en cours de réalisation.

VII – Liste prévisionnelle des textes d’application nécessaires

- Textes d’application du présent projet de loi :
 - Décret en Conseil d’Etat pour définir les pièces nécessaires au contrôle du respect des dispositions du nouvel article L.127-1-1 (règle de constructibilité)
 - Instruction pour actualiser la convention type de délégation de compétence.

- Textes d’application de l’ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire
 - Décret fixant un plafond au prix d’acquisition, Décret fixant un plafond de loyer, Décret fixant les plafonds de ressources
 - Décret en Conseil d’Etat déterminant les modalités d’application du BRI : modalités de contrôle de l’affectation et de sanction, et détermination d’une formule de calcul du prix de cession construite à partir de la valeur locative et de la durée résiduelle du bien pour assurer l’information des acquéreurs et vendeurs sur l’évolution de la valeur du bien en fonction de l’évolution des cycles immobiliers locaux et les modalités précisant les titulaires et conditions d’exercice de l’action en nullité des BRI ;
 - Décret en Conseil d’Etat fixant les modalités dans lesquelles le ministre chargé du logement ou le représentant de l’Etat dans la Région pourront s’opposer à la création de filiales ou à l’augmentation de leur capital