



N° 2434

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI  
*visant à **réduire le coût du foncier** et à **augmenter l'offre de logements***  
**accessibles aux Français** (n° 2336)

PAR M. JEAN-LUC LAGLEIZE

Député

---

---

Voir le numéro : **2336**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	9
<b>TITRE I<sup>ER</sup> – CASSER L'ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX</b> .....	9
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 3211-1, art. L. 3211-12 et art. L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques) : Interdiction de la vente par adjudication lors des cessions de foncier du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.....	9
<i>Article 2</i> (art. L. 329-1 du code de l'urbanisme) : Création d'organismes fonciers libres....	13
<i>Article 3</i> (art. L. 132-6 et L. 132-6-6 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Mise en place d'observatoires fonciers locaux .....	17
<i>Article 4</i> (art. L.313-3 du code de la construction et de l'habitation) : Création d'un fonds pour la dépollution.....	20
<b>TITRE II – LIBÉRER PLUS DE FONCIER ET OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE EN DONNANT AUX MAIRES LES OUTILS PERMETTANT L'OPTIMISATION DE LEUR POLITIQUE DE LOGEMENT</b> .....	25
<i>Article 5</i> (art. L. 1311-9 et L. 1311-11 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de recourir à une expertise agréée pour les opérations immobilières décidées par les collectivités territoriales .....	25
<i>Article 6</i> (Articles L.151-2 et L. 152-6 du code de l'urbanisme) : Généralisation de dérogations au plan local d'urbanisme.....	27
<i>Article 6 bis</i> (art. L.221-1 du code de l'urbanisme) : Suppression de la condition d'urgence dans le cadre des déclarations d'utilité publique pour réserve foncière.....	30
<i>Article 7</i> (Art. L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation) : Publication en conseil municipal d'un compte rendu annuel de la création de logements et lien entre PLH et PLU .....	31
<i>Article 8</i> : Article de gage.....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	73



## INTRODUCTION

Cette proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français résulte du rapport, réalisé par votre rapporteur dans le cadre d'une mission temporaire, ayant pour objet la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, remis au Gouvernement le 6 novembre 2019.

Cette mission temporaire a été confiée au rapporteur par le Premier ministre par courrier et décret en date du 4 avril 2019, quelques mois seulement après la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN).

Cette loi avait pour objectif principal de construire plus, mieux et moins cher, de restructurer et renforcer le secteur du logement social, de répondre aux besoins de chacun, de favoriser la mixité sociale, d'améliorer le cadre de vie et de renforcer la cohésion sociale, mais n'abordait qu'à la marge l'enjeu de la régulation du prix du foncier.

Pourtant, la situation est critique, car le prix du foncier a augmenté de 71 % en 10 ans, pendant que le prix de construction global d'une maison augmentait de 24 % sur la même période, occasionnant des difficultés pour de nombreux Français à se loger dignement et librement, notamment dans les zones tendues.

Le poids moyen du foncier dans le bilan d'une opération d'aménagement atteint régulièrement 30, 40, voire 50 % dans les zones les plus tendues que sont la capitale, la région parisienne, les grandes agglomérations, les zones transfrontalières, mais aussi plus largement les villes et zones touristiques, particulièrement sur le littoral et la montagne, mais également outre-mer.

Le lien entre le coût du foncier et le pouvoir d'achat des Français, considérablement grevé par les dépenses liées au logement et à l'habitation, est donc clair, alors même que la part des dépenses contraintes dans le revenu des ménages est passée de 12 % dans les années 1960 à près de 30 % en 2017, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Parmi les dépenses contraintes, c'est surtout le logement qui plombe le pouvoir d'achat. Ces dépenses de logement n'ont quasiment jamais cessé de s'élever, du fait de la hausse des loyers et du prix du foncier et des logements, mais aussi du prix de l'électricité, du gaz et de l'ensemble des autres charges liées à l'habitation.

Or, la hausse des dépenses contraintes pèse sur les plus fragiles. Si l'on ajoute aux dépenses contraintes les dépenses incontournables en alimentation, en transport, en santé et en éducation, l'ensemble pèse 87 % des revenus des plus modestes, contre 65 % pour les plus aisés selon l'Observatoire des inégalités.

C'est le logement qui coûte le plus cher, puisque le taux d'effort net du logement (part des dépenses de logement une fois les aides déduites) atteindrait 42 % pour les 10 % les plus fragiles en 2013, contre 17,4 % en moyenne, selon l'enquête « Logement » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Au bout du compte, le « reste à vivre » demeure très inégal selon les ménages comme le note l'Observatoire des inégalités. Il reste par exemple 80 euros par mois au dixième le plus pauvre après ses dépenses contraintes et incontournables contre 1 474 euros au dixième le plus riche.

Cette question du coût du logement engendre un éloignement des classes moyennes des zones tendues et, en conséquence, une hausse importante des dépenses consacrées au transport, qui demeure souvent individuel.

Les 50 propositions que contient le rapport ayant pour objet la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction visent, *in fine*, à rendre plus de logements accessibles aux Français.

Afin de traduire certaines des 50 propositions de ce rapport, il a été décidé de rédiger une proposition de loi pour être en capacité de mettre en œuvre dans les meilleurs délais certaines mesures phares, toujours dans l'objectif de réduire le coût du foncier et d'augmenter l'offre de logements accessibles aux Français. Ces mesures ont été pensées pour replacer les élus locaux au cœur de l'acte de construire la ville, en leur donnant des outils et des pouvoirs nouveaux et complémentaires.

Cette proposition de loi vise à assurer l'exemplarité des acteurs publics dans la cession du foncier public, à créer un droit de propriété supplémentaire fondé sur la dissociation entre le foncier et le bâti, à accroître la transparence au profit des élus locaux et des citoyens et à objectiver les évolutions du prix du foncier, à amorcer la dépollution des lieux en friche en faveur de la construction de logements et à accompagner les élus locaux dans leur politique du logement et d'aménagement du territoire.

L'article 1<sup>er</sup> vise à proscrire le recours à l'adjudication pour la cession de biens immobiliers relevant du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.

L'article 2 prévoit la création d'organismes fonciers libres, qui, élargissant le modèle des organismes fonciers solidaires, favoriseront les projets d'acquisition de logements fondés sur la dissociation de la propriété du foncier et du bâti.

L'article 3 propose la création d'observatoires fonciers locaux, qui permettront aux collectivités territoriales de disposer des informations et des capacités d'analyse nécessaires au pilotage de leur politique foncière.

L'article 4 instaure un fonds national pour la dépollution des zones urbaines et industrielles en friche.

L'article 5 permet aux collectivités territoriales, dans le cadre de leurs opérations de cessions et d'acquisitions immobilières, de recourir à l'avis d'experts privés en substitution des services de l'État.

L'article 6 propose de généraliser certaines possibilités de déroger au plan local d'urbanisme en zone tendue.

L'article 7 renforce les mesures de transparence en matière de construction de logements dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat.

L'article 8 gage les éventuelles dépenses et pertes de recettes pour l'État et les collectivités territoriales occasionnées par les dispositions de la proposition de loi.





## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup> CASSER L'ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX

#### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 3211-1, art. L. 3211-12 et art. L. 3211-14  
du code général de la propriété des personnes publiques)

#### **Interdiction de la vente par adjudication lors des cessions de foncier du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales**

##### **1. L'état du droit**

L'État et les collectivités territoriales disposent de biens immobiliers qu'ils peuvent céder lorsque ces biens sont reconnus inutiles à l'exercice de leurs missions. L'adjudication n'est qu'une des modalités possibles pour la cession.

##### *a. Les règles concernant la valeur de cession*

**La valeur de cession d'un bien ne peut être inférieure à sa valeur vénale.** Il s'agit d'un principe à valeur constitutionnelle, à la suite de la décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, qui considère 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'intérêts privés pour des prix inférieurs à leur valeur* ».

Plus récemment, la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 relative au transfert à l'agence pour la formation professionnelle des adultes des biens domaniaux mis à sa disposition par l'État a rappelé que le principe d'égalité et la protection du droit de propriété de l'État et des autres personnes publiques font obstacles à ce que des biens faisant partie du patrimoine des personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêts privés sans contrepartie appropriée, compte tenu de la valeur réelle de ce patrimoine.

Prévu à l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales, l'avis obligatoire des services de la direction de l'immobilier de l'État pour toutes les ventes ou acquisitions immobilières des collectivités territoriales vise notamment à garantir ce principe (voir *supra* le commentaire de l'article 5 de la proposition de loi).

Toutefois, l'État peut procéder à des cessions immobilières à des prix inférieurs à la valeur vénale sur le fondement de motifs suffisants d'intérêt

général. L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques instaure un système de décotes permettant à l'État de procéder à l'aliénation de terrains relevant de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale afin de favoriser la réalisation de programmes de logements sociaux.

### ***b. Les modalités de cession***

Sauf exception, l'État et les collectivités sont libres de choisir le mode de cession de leur patrimoine immobilier. La cession peut intervenir par adjudication publique ou à l'amiable.

L'article L. 3211-1 du même code fixe le cadre général des cessions d'immeubles relevant du domaine privé de l'État. L'État est libre de les vendre dès lors qu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire ou l'un de ses établissements publics. Les modalités de vente sont précisées par décret en Conseil d'État.

L'article R. 3211-2 du même code prévoit que « *l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'État est consentie avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable* ». Les ventes à l'amiable s'effectuent soit avec publicité et mise en concurrence (le plus fréquemment sur appel d'offres pour les grands projets, ou bien dans le cadre de ventes notariales interactives), soit de gré à gré.

Le préfet autorise l'adjudication publique (article R. 3211-3) et annonce par avis la cession à l'amiable, qui fixe notamment les modalités de présentation des offres (article R. 3211-4). Ces dispositions sont complétées, en particulier, par des dispositions traitant spécifiquement des conditions de cession des emprises relevant de la défense nationale.

Certains biens dits « isolés », font l'objet de dispositions législatives particulières, dont relèvent par exemple les maisons forestières, les maisons éclusières, ou encore des lots isolés de copropriété. Ils n'entrent pas dans le champ de la présente proposition de loi.

En 2018, l'État et ses établissements ont procédé à 80 cessions en faveur du développement de l'offre de logements, portant un objectif de réalisation de 8 205 logements, dont 3 828 logements sociaux. Parmi elles, 18 cessions ont fait l'objet d'une décote et 96 % des cessions se sont concentrées en zones tendues.

L'État recourt très majoritairement à la vente de gré à gré, qui s'effectue à prix fixe, sur le fondement d'un projet. Les ventes par adjudication ne représentent que 9 % du nombre de cessions. Le tableau ci-dessous décrit la répartition des ventes de l'État en 2018, selon la procédure retenue, en fonction du nombre et de la valeur des opérations.

CESSIONS DE BIENS RELEVANT DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT

(en %)

Procédure	Part du type de procédure – nombre de cessions	Part du type de procédure – valeur des cessions
Gré à gré (droit de priorité, etc...)	71,8	46,3
Appel d'offres et vente notariale interactive	15,7	29,1
Adjudication	9,0	8,1
Échange et non renseigné	3,5	16,5
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : direction de l'immobilier de l'État

Si la proportion de ventes de biens de l'État par adjudication est relativement limitée sur l'ensemble du territoire, c'est **localement** que l'impact de la suppression de ce mode de cession devra être analysé, ces ventes ayant souvent une influence sur des quartiers entiers situés en zones tendues.

**Les collectivités territoriales relèvent d'un régime comparable.** L'article L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, « *dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales* », qui décrit les modalités de cession, et notamment les procédures et actes de publicité auxquels les collectivités doivent se soumettre pour précéder aux ventes. Les articles L. 2241-6 et L. 2241-7 du code général des collectivités territoriales traitent particulièrement des procédures d'adjudication.

L'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités de vendre des terrains à un prix minoré afin d'encourager le développement économique.

Il n'existe pas à ce jour de statistiques consolidées décrivant le taux de recours par les collectivités territoriales à la vente par adjudication. D'après les estimations mises en avant au cours des auditions, il semblerait néanmoins qu'il soit comparable à celui de l'État, avec des impacts similaires dans les quartiers sur lesquels les ventes sont conduites.

## 2. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi

Cet article modifie les conditions de vente de foncier public par l'État ou les collectivités territoriales. Il proscrie le recours à la vente par adjudication afin de prévenir les achats purement spéculatifs du foncier issus de leur domaine privé en favorisant une approche par projet.

Le 1<sup>o</sup> porte sur l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui régit les cessions d'immeubles du domaine privé de l'État. Il modifie son premier alinéa en limitant à deux alternatives les modalités

de cession. Elles pourraient intervenir à l'amiable ou bien par « *concours à prix fixe* ». Ce concours porterait sur les critères suivants : programme, architecture, qualités innovantes et réponse aux enjeux locaux durables du porteur du projet.

La référence aux « cessions amiables » renvoie à une notion identifiée dans le code, et notamment à l'article R. 3211-2. En revanche, la référence aux « *concours à prix fixe* » introduit une nouvelle notion qu'il conviendrait de préciser sur le plan réglementaire. Elle vise à traduire en droit l'une des pratiques possibles, qui inverse la logique de l'adjudication en conditionnant la cession au mieux disant sur le plan qualitatif.

Le 2° introduit une modification de conséquence à l'article L. 3211-12 du même code, qui porte sur les conditions dans lesquelles un acquéreur défaillant doit s'acquitter de dommages et intérêts. Il est proposé d'y supprimer les dispositions spécifiques aux ventes par adjudication, rendues caduques par les dispositions du 1°.

Le 3° vise à proscrire le recours à la vente par adjudication pour les collectivités territoriales. À cette fin, il complète l'article L. 3211-14 en limitant les possibilités de cessions immobilières des collectivités aux seules modalités de cession fondées sur des « *charges foncières fixes* » et rend donc le recours à l'adjudication inopérant. Cette disposition soulève néanmoins plusieurs interrogations. Outre une difficulté liée à son placement, elle s'appuie sur la notion de « charges foncières fixes », qui n'est pas identifiée préalablement dans le code. Divergeant de la notion de « prix fixe » proposée au 1°, elle pourrait introduire une forme de confusion. Il conviendrait également de tirer les conséquences de cette interdiction aux articles L. 2241-6 et L. 2241-7 du même code, qui traitent des procédures d'adjudication par les collectivités.

### **3. La position de votre rapporteur**

Si les dispositions proposées à cet article visent à proscrire indistinctement le recours à l'adjudication pour les cessions de l'État et des collectivités territoriales, votre rapporteur considère que, dans certaines circonstances précises, ce mode de cession doit pouvoir être maintenu. Il sera également nécessaire de prévoir un calendrier de mise en œuvre permettant à l'État et aux collectivités d'adapter les projets et procédures.

### **4. La position de la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques de rédaction globale de cet article, présentés par votre rapporteur et par Mme Pascale Boyer. La rédaction qui en résulte restreint les possibilités de ventes de biens immobiliers relevant du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales aux seuls modes de cession à l'amiable. Elle prévoit également une mise en œuvre différée des dispositions de cet article 1<sup>er</sup>, au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

\*

\* \*

## *Article 2*

(art. L. 329-1 du code de l'urbanisme)

### **Création d'organismes fonciers libres**

Sur le modèle du portage proposé par les offices fonciers solidaires, la dissociation de la propriété du foncier et du bâti peut constituer une réponse efficace à la hausse des coûts du foncier, en préservant la capacité d'accès à la propriété de logements intermédiaires. Cet article propose donc la création d'organismes fonciers libres visant à assurer le développement de ce type de portage.

#### **1. L'état du droit**

La création d'organismes fonciers libres (OFL) permettrait de favoriser la dissociation de la propriété du foncier et du bâti, qui est reconnue en droit et doit être développée. Ces OFL viendraient compléter les dispositifs existants en permettant aux élus locaux de limiter l'impact des prix du foncier dans les projets immobiliers d'intérêt général.

##### *a. Le droit français permet la séparation du foncier et du bâti dans les transactions immobilières*

Le droit français prévoit plusieurs types de baux de longue durée permettant la cession du droit réel de propriété en séparant la propriété du bâti et celle du foncier.

Le **bail emphytéotique**, prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, peut être consenti pour une durée de 18 à 99 ans. Il confère un droit réel de propriété contre le paiement d'une redevance. Le **bail à construction** et le **bail à réhabilitation** s'appuient sur le dispositif du bail emphytéotique qu'ils complètent par des obligations particulières :

– dans le cadre du bail à construction, le preneur s'engage à construire sur le terrain qui lui a été attribué ;

– le bail à réhabilitation est, quant à lui, réservé à des organismes HLM, à des sociétés d'économie mixte (SEM) ou à des collectivités territoriales. Il est associé à une obligation d'engagement à réaliser des travaux d'amélioration de l'immeuble du bailleur et à sa conservation pendant une durée limitée (article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation).

Le **bail réel immobilier de longue durée** ou BRILLO a été introduit par l'ordonnance du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire. Le preneur s'y engage, sur toute la durée du bail, à ce que les occupants du bien construit ou

réhabilité respectent les plafonds de ressources et des plafonds de loyer ou de vente.

Enfin, le **bail réel solidaire (BRS)**, sur lequel s'appuient les organismes de foncier solidaire (OFS), a été introduit par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire dans le code de la construction et de l'habitation, aux articles L. 255-1 à L. 255-19. Il permet aux seules OFS de céder des droits réels sur le foncier à des familles répondant à des conditions de ressources qui se portent acquéreurs du bâti à titre de résidence principale. La durée de validité des BRS peut varier entre 18 et 99 ans. Le BRS garantit au preneur un droit réel sur la propriété pour toute la durée du bail. L'acquisition d'un BRS permet de bénéficier d'un taux réduit de TVA et, si l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) le décide, d'un abattement de taxe foncière.

Le BRS se distingue des autres baux emphytéotiques en cela qu'il comporte des droits « rechargeables » automatiquement : en cas de cession du bien, les droits réels attachés sont renouvelés à hauteur de la durée initialement consentie. De plus, les conditions de revente du bien et de cession du bail sont encadrées et ces opérations ne peuvent intervenir qu'à un prix plafonné et au profit d'un ménage répondant aux mêmes critères de ressources.

Ces aménagements au droit de la propriété sont recevables du point de vue constitutionnel car ils se fondent sur un motif suffisant d'intérêt général, à savoir l'encouragement à l'accession sociale à la propriété.

### ***b. Les organismes fonciers solidaires***

Afin de favoriser spécifiquement l'accession sociale à la propriété, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a instauré les organismes fonciers solidaires (OFS), définis à l'article L. 329-1 du code de la construction et de l'habitation. Les OFS sont des organismes de portage qui se portent acquéreurs de terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs dans le cadre de la politique d'aide au logement, prévue à l'article L. 2301-1 du même code.

Sur agrément du préfet de région, la mission d'OFS peut être assurée par les seuls organismes sans but lucratif et les organismes d'habitations à loyer modéré ainsi que les SEM de construction et de gestion de logements sociaux.

Grâce aux BRS, ces organismes assurent un portage original : ils sont propriétaires de terrains sur lesquels ils consentent des droits réels à des preneurs en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités de délivrance et de suspension de l'agrément ainsi que de contrôle.

Le dispositif des OFS a connu un véritable essor au cours des dernières années, comme l’atteste le tableau ci-après, avec, à ce jour, 19 organismes agréés et 135 BRS signés.

#### DÉVELOPPEMENT DES OFS ET BRS DEPUIS 2018

Les organismes de foncier solidaire					
	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'OFS prévus	8	5	15		
Nombre d'OFS agréés	9	17			
Les logements sous bail réel solidaire (BRS).					
	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de BRS signés	15	135	698	1 160	1 705

*Source : rapport au Premier ministre, de M. Jean-Luc Lagleize, député, sur la Maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, 6 novembre 2019*

Les OFS de Lyon, Rennes et Nantes prévoient un rythme annuel de mise sur le marché de l’ordre de 300 logements. En 2024, le parc de logements sous BRS devrait être supérieur à 8 000. Pour dynamique qu’il soit, ce dispositif demeure néanmoins très marginal rapporté au million de transactions immobilières intervenant chaque année.

#### ***c. Établissements publics fonciers (EPF) et établissements publics fonciers locaux (EPFL)***

Les établissements publics fonciers (EPF) peuvent être créés par l’État dans les territoires ou les enjeux d’intérêt général le justifient. Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser le foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l’étalement urbain, pour permettre la réalisation de logements, notamment sociaux. Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés ou à faire l’objet d’un bail.

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial définis à l’article L. 324-1 du code de l’urbanisme. Ils sont créés en fonction d’enjeux d’intérêt général en matière d’aménagement et de développement durables. Ils mettent en place des stratégies foncières et sont compétents pour réaliser pour leur compte, pour celui de leurs membres ou pour une autre personne publique, des acquisitions immobilières en vue de la constitution de réserve foncière ou de la réalisation d’opérations d’aménagement au sens du L. 300-1 du même code. Ces opérations doivent préalablement obtenir l’avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l’opération est prévue.

## **2. L’article 2 de la proposition de loi**

Sur le modèle des OFS, cet article 2 instaure les organismes fonciers libres dans le code de l’urbanisme.

Le 1<sup>o</sup> de l'article introduit le nouveau dispositif dans le chapitre IX du titre II du livre III du code de l'urbanisme, au côté des OFS existants. La formulation proposée peut porter à confusion en laissant entendre qu'elle instaure des « organismes de foncier et de foncier solidaire ». Une modification rédactionnelle pourra clarifier l'ensemble en mentionnant les « organismes de foncier libre » d'une façon distincte des OFS.

Le 2<sup>o</sup> définit les organismes de foncier libre à l'article L. 329-1, jusqu'alors consacré aux seuls OFS.

Son *a* insère un I consacré aux OFL, et dont la construction juridique s'inspire largement des dispositions relatives aux OFS.

Ces organismes ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, « *pour toute ou partie de leur activité* », en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs. À la différence des OFS, leur activité n'est donc pas assujettie aux objectifs de la politique d'aide au logement. Il s'agit en effet d'ouvrir les avantages de la séparation des droits de propriété entre le foncier et le bâti à d'autres ménages, afin notamment de favoriser l'accès au logement intermédiaire.

Au même titre que pour les OFS, la création des OFL sera subordonnée à l'agrément du représentant de l'État dans la région. Le présent *a* ne précise pas la nature juridique ou capitalistique des organismes pouvant y prétendre. Votre rapporteur considère qu'il sera néanmoins nécessaire de garantir que le capital d'un OFL soit majoritairement public. Il s'agit d'une garantie indispensable pour se prémunir dans la durée de toute dérive spéculative.

Le portage est similaire à celui proposé par les OFS dans le cadre social. Ils pourront ainsi consentir au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, 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. À la différence des OFS, l'accès aux services des OFL ne sera pas soumis à des conditions de plafond de ressources.

Cette disposition devra nécessairement être complétée, afin de prévoir un nouveau type de bail emphytéotique, dont les droits seraient automatiquement rechargés à chaque cession. Il conviendra également de préciser le champ et les bénéficiaires de ce dispositif ainsi que les conditions de cession des droits réels attachés à ces baux.

Le *b* insère un II à l'article L. 329-1 précité pour y regrouper les dispositions en vigueur relatives aux OFS. Des dispositions de conséquence seront à prévoir afin d'assurer la correspondance avec celles relatives au BRS au sein du code de la construction et de l'habitation.



Le c de l'article insère un III au même article qui, conformément à la rédaction en vigueur, prévoit que les conditions d'application de l'article sont fixées par décret en Conseil d'État.

### 3. La position de votre rapporteur

Compte tenu de l'utilité avérée des OFS, votre rapporteur souhaite qu'une nouvelle étape puisse être franchie, avec la mise en place des OFL proposée par cet article, sous réserve des nécessaires précisions et compléments juridiques, et notamment de la mise en place d'un bail emphytéotique adapté.

### 4. La position de votre commission

Outre deux amendements de nature rédactionnelle, la commission a adopté cet article moyennant un amendement de M. Stéphane Peu, cosigné par votre rapporteur, supprimant la condition d'agrément préfectoral pour la création des OFL et prévoyant que le capital de ces organismes soit nécessairement à majorité publique.

\*

\* \*

#### *Article 3*

(art. L. 132-6 et L. 132-6-6 [nouveau] du code de l'urbanisme)

#### **Mise en place d'observatoires fonciers locaux**

##### 1. L'état du droit

La mise en place de stratégies de maîtrise des prix du foncier par les collectivités territoriales suppose qu'elles disposent de données fiables en la matière, actualisées et consolidées à l'échelle du bassin de vie.

Plusieurs dispositifs, de natures législative ou réglementaire, ont été mis en place à cette fin, sans être parvenus pour autant à offrir systématiquement la capacité d'information et d'expertise dont les élus locaux ont besoin dans ce domaine.

• Prévues à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme, **les agences d'urbanisme** assurent des missions de réflexion, d'étude et d'accompagnement des collectivités territoriales. Ces missions peuvent comprendre, entre autres, « *le développement de l'observation territoriale* ». Elles peuvent être créées par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, ou d'autres collectivités territoriales, en partenariat avec l'État et les établissements publics contribuant à l'aménagement des territoires.

Il existe aujourd'hui 50 agences d'urbanisme, présentes dans 14 régions sur 18, 27 départements et 11 pôles métropolitains. Près de 40 millions d'habitants

vivent sur un territoire couvert par l'une de ces agences. C'est en raison de ce maillage que la proposition de loi envisage d'insérer les dispositions relatives aux observatoires du foncier dans le prolongement des missions de ces agences, prévues à l'article L. 132-6.

- Mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation et établi de manière obligatoire par chaque EPCI, le **programme local de l'habitat** (PLH) comporte une mission d'observation de l'habitat et du foncier. Le PLH doit notamment inclure un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, à l'appui d'une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation. Les établissements publics fonciers et les établissements publics fonciers locaux peuvent appuyer les EPCI dans cette mission.

À titre d'illustration, l'EPF de Normandie propose aux acteurs territoriaux de conduire des études, produire des données et participer à des groupes de travail au travers de deux types d'entités : un observatoire foncier régional et des observatoires fonciers locaux.

- En complément, la direction générale des finances publiques (DGFIP) collecte des données sur le marché du foncier français. Dans le cadre de la stratégie « *open data* » du Gouvernement, elle rend publiques, depuis 2018, ces informations dans la base de données « Demandes de valeurs foncières », qui permet de connaître les transactions immobilières réalisées au cours des cinq dernières années. Conformément aux dispositions du décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018, ces informations incluent, pour chaque mutation : la date et nature de l'opération, le prix, l'adresse, les références cadastrales et, s'il est disponible, le descriptif du bien.

Ces éléments attestent de l'existence d'informations et de structures utiles mais dispersées. Votre rapporteur considère qu'il est nécessaire d'instaurer une fonction d'observatoire du foncier local qui collecterait, analyserait et exploiterait l'ensemble des informations disponibles en matière foncière, idéalement au niveau de l'intercommunalité ou de la métropole. Quel qu'en soit le portage, cette mission devra être mise en œuvre sur le fondement d'un projet local, de façon progressive, à partir d'un canevas et d'une méthodologie partagés sur le plan national.

## 2. L'article 3 de la proposition de loi

Cet article 3 instaure les observatoires du foncier.

Le 1° modifie l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme relatif aux agences d'urbanisme pour confier à celles d'entre elles se trouvant en zones tendues, la mission d'observation foncière. La mise en place des observatoires fonciers locaux devra intervenir d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Cette disposition vise à garantir le déploiement des observatoires fonciers locaux dans les zones dites « tendues ». Cette référence présente toutefois des fragilités. Sans mention juridique particulière, elle peut être assimilée à celle utilisée dans le cadre de certains dispositifs (prêt à taux zéro, éligibilités aux dispositifs d'incitations fiscales à l'investissement locatif, *etc.*). Ce zonage est actualisé par voie réglementaire et ne paraît pas tout à fait correspondre à la géographie ni aux modes d'organisation des organismes ou collectivités susceptibles de porter la mission d'observation. Il pourrait être envisagé, par exemple, de se fonder sur une référence à l'article 232 du code général des impôts, qui se réfère à un zonage concernant « *les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* ».

Le 2° insère au code de l'urbanisme un article L. 132-6-1 [nouveau], qui instaure les observatoires fonciers locaux et définit leurs principales missions. Il est inséré à la section 3 du chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, dévolue aux agences d'urbanisme.

L'article L. 132-6-1 décrit les cinq principales missions des observatoires, à savoir :

– réaliser des études économiques portant sur les prix, les charges foncières et leurs évolutions ;

– estimer la surface potentiellement réalisable par surélévation des immeubles, dans les limites définies par le plan local d'urbanisme ;

– recenser les friches urbaines et publier, le cas échéant, des rapports précis sur la pollution de ces sites. Cette disposition doit être interprétée comme un objectif à terme, sa mise en œuvre nécessitant d'importants moyens d'investigation et d'analyse ;

– proposer aux autorités compétentes « *pour délivrer le permis de construire* » un prix de vente maximum des logements sociaux, intermédiaires et en accession social, neufs ou à construire. Cette disposition pourrait utilement être reformulée afin de ne pas lier les conditions de délivrance des permis de construire aux analyses des observatoires ;

– et, enfin, déterminer les périmètres territoriaux susceptibles de donner lieu à un portage public ou semi-public du foncier. Il s'agit, en particulier, de déterminer l'articulation entre les OFS et les OFL, prévus à l'article 2 de la proposition de loi.

L'observatoire foncier local est donc défini à travers ses seuls objectifs, sans plus de précision sur son portage ni son mode de fonctionnement. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle structure mais bien d'une mission, qui peut être librement organisée par les EPCI ou les collectivités.

### **3. L'avis de votre rapporteur**

L'accès à une information fiable et complète est indispensable pour permettre aux décideurs locaux de lutter efficacement contre la spéculation foncière et mettre en place des stratégies foncières efficaces. La création des observatoires fonciers locaux va dans ce sens.

Votre rapporteur considère que la rédaction de cet article 3 pourrait être modifiée afin de la mettre en cohérence le dispositif d'observation foncière avec celui prévu à l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation au titre du PLH, en le rénovant et en renforçant le périmètre et la finalité de cette mission d'observation foncière.

### **4. La position de la commission**

La commission a adopté un amendement de rédaction globale de cet article présenté par Mme Sylvia Pinel, et cosigné par votre rapporteur, qui vise à positionner les observatoires du foncier à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, dans le cadre des PLH et de prévoir des délais adaptés pour leur mise en place. Elle a également adopté un sous-amendement de Mme Pascale Boyer restreignant l'obligation de mettre en place ces observatoires aux seules zones tendues, telles que mentionnées à l'article 232 du code général des impôts.

\*

\* \*

#### *Article 4*

(art. L.313-3 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Création d'un fonds pour la dépollution**

Cet article vise à créer un fonds pour la dépollution des friches urbaines et industrielles, bien souvent situées dans des zones à forte demande foncière et immobilière. Malgré un cadre juridique exigeant, les projets de reconversion se heurtent souvent à des obstacles, notamment économiques, qu'un tel fonds permettrait de lever.

### **1. L'état du droit**

Les friches urbaines et industrielles sont des biens et droits immobiliers, de natures variées, ayant perdu leur affectation et pouvant être affectées à un autre

usage. Leur réaffectation se heurte bien souvent aux difficultés liées au coût de la dépollution, gelant inutilement d'importants gisements de fonciers dans des zones en forte demande.

Le droit français de la dépollution des friches est fondé sur le principe général « **pollueur-payeur** » et c'est l'exploitant d'un site qui doit assumer la prévention, la réduction **et la réparation** des pollutions engendrées par ses installations. Si des tempéraments sont prévus, dans le cas notamment d'une insolvabilité de l'exploitant responsable de la pollution, il n'a pas été prévu de fonds spécifique pour traiter de cette question.

#### *a. La mise en œuvre du principe pollueur-payeur*

• Les friches urbaines et industrielles polluées relèvent de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). L'article L. 511-1 du code de l'environnement en définit le périmètre comme incluant « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations (...) qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients (...) soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages* ». Trois catégories d'ICPE existent, selon la nature de l'exploitation, soumise à autorisation, enregistrement ou à simple déclaration. Que le site relève de l'une ou l'autre de ces catégories, le principe général « pollueur-payeur » s'applique de la même façon.

L'article L. 512-6-1 du même code prévoit qu'au terme de son exploitation, la dépollution d'une installation classée ICPE soumise à autorisation est assumée par son dernier exploitant, qui doit, *a minima*, rétablir le site dans son état antérieur à l'exploitation. Lorsqu'il décide de mettre fin à son activité afin de la transformer ou de céder le site, l'exploitant doit en informer le préfet ainsi que le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme (article R. 512-38-2 du code de l'environnement).

Toutefois, le même article L. 512-6-1 prévoit que le préfet peut constater qu'une simple remise à l'état antérieur ne suffirait pas à rendre le terrain compatible avec son usage futur, compte tenu notamment des documents d'urbanisme en vigueur. **Il peut alors fixer des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes** « *permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme* ».

L'article L. 512-7-6 du même code prévoit des dispositions similaires pour les installations classées ICPE soumises à enregistrement.

**En revanche, le régime juridique est moins contraignant s'agissant des installations ICPE soumises à simple déclaration.** L'article L. 512-12-1 du même code prévoit également qu'au moment de l'arrêt définitif de l'exploitation, « *l'exploitant place le site dans un état tel (...) qu'il permette un usage futur comparable à la dernière période d'activité de l'installation* ». Le code ne prévoit

pas que le préfet puisse fixer des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes.

En cas de risque pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement, l'article L. 556-3 du code de l'environnement confère aux autorités titulaires du pouvoir de police la faculté de faire exécuter d'office des travaux de dépollution du site avec consignation des ressources correspondantes entre les mains d'un comptable public.

### *b. Les tempéraments à ce principe*

● Le code de l'environnement prévoit donc une mise en œuvre raisonnée du principe « pollueur-payeur » : l'exploitant doit financer non pas la dépollution complète du site mais **sa remise en état en fonction de son usage futur**. Nonobstant ces aménagements, dans un contexte de transformations économiques et urbaines, le coût de la dépollution a conduit de nombreux acteurs à préférer conserver la propriété d'une friche plutôt que d'engager sa cession au prix d'une dépollution préalable parfois très coûteuse.

Pour faire face à cette difficulté, l'article 173 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a mis en place le dispositif de « **tiers demandeur** », qui permet à un tiers de se substituer à l'ancien exploitant du site ou au maître d'ouvrage pour en assurer la réhabilitation. Cette disposition est avant tout destinée à des aménageurs à qui elle permet d'assumer directement le coût de la dépollution du site dont ils se portent acquéreurs. Elle peut s'appliquer dans le cas où l'exploitant a disparu ou n'est pas en état d'assumer l'opération de remise en état. Le principe « pollueur-payeur » s'applique ainsi indirectement, ce qui facilite le pilotage des autorités territoriales et déconcentrées qui disposent d'un interlocuteur supplémentaire pour la valorisation des friches.

● Il existe pourtant des situations de blocage consécutives à la défaillance de l'exploitant et à l'absence d'un tiers demandeur disposé à prendre en charge la remise en état de la friche, en raison d'une mise en faillite en encore d'un défaut d'information sur la situation du site et sur le coût que représenterait la dépollution.

Pour y remédier, l'article L. 541-3 du code de l'environnement, prévoit que « *si le producteur ou le détenteur des déchets ne peut être identifié ou s'il est insolvable, l'État peut (...) confier la gestion des déchets et la remise en état du site pollué par ces déchets à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)* ». Missionnée par arrêté du préfet, l'ADEME peut ainsi assurer la prise en charge ou l'avance de frais d'études visant à définir les conditions techniques et financières de réalisation de travaux.

Il s'agit d'un dispositif utile mais qui ne permet pas de lever l'ensemble des situations de blocage, liées au coût trop important de la dépollution pour le vendeur – y compris l'État – ou pour le tiers demandeur. C'est pour y faire face

que votre rapporteur propose de créer un fonds national destiné à accompagner certaines opérations de dépollution des friches.

## 2. L'article 4 de la proposition de loi

Cet article 4 traduit une proposition de votre rapporteur de créer un fonds pour la dépollution des friches urbaines et industrielles.

Le **I** crée un fonds libellé « fonds pour la dépollution des friches ». Il prévoit que le groupe Action Logement sera chargé de sa gestion. Organisme paritaire, Action Logement gère depuis 1953 le « 1 % patronal », contribution légale des employeurs prévue à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation et fixée à 0,45 % de la masse salariale pour les entreprises de 20 salariés et plus.

Pour assurer sa mission, ce groupe dispose d'un réseau national structuré, fort de ses antennes dans chaque département, et d'une véritable expertise dans le dialogue avec les collectivités territoriales et l'accompagnement de leurs projets dans le domaine du logement. Conformément à la volonté des partenaires sociaux, il conduit désormais des politiques de soutien et à la valorisation des territoires, comme en atteste, par exemple, le programme « Action Cœur de ville » qui vise à accompagner la revitalisation de centres de villes moyennes.

Cet article prévoit de conférer au groupe la gestion du fonds. Cette proposition soulève une difficulté juridique, puisque seules les sociétés composant le groupe Action Logement pouvant conduire des activités de gestion. Il conviendrait donc, *a minima*, de viser l'une de ces entités, par exemple la société Action Logement services, mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation.

Cet article prévoit, en conséquence, d'allouer une partie des ressources d'Action Logement pour assurer cette mission. C'est l'objet du **IV** de l'article qui modifie l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation à cette fin, sans préciser le niveau de ressources affectées.

La vocation du fonds sera de permettre la valorisation de friches en assurant leur dépollution, en fonction de leurs nouveaux usages (**II**). Toutefois, en l'état, cette rédaction peut porter à confusion. Elle prévoit que le fonds « libère » ces sites et leur donne « *de nouveaux usages* ». Il conviendrait plutôt de préciser qu'il *contribue* à libérer ces sites en accompagnant leur dépollution, *en fonction* du nouvel usage envisagé, mais sans les acquérir.

Afin d'en contrôler le fonctionnement, le **III** prévoit qu'un rapport décrivant l'activité du fonds sera remis annuellement au Parlement au plus tard le 30 avril.

Une fois fixé ce cadre législatif, il reviendra au pouvoir réglementaire d'en définir précisément les modalités d'intervention et de gestion.

### **3. La position de votre rapporteur**

Le portage proposé dans cet article se fonde sur les travaux menés par votre rapporteur dans le cadre son rapport au Premier ministre. La nécessité de mettre en place un tel fonds lui semble acquise. Toutefois, le cadre fixé par l'article 40 de la Constitution a contraint la rédaction de cette proposition de loi et votre rapporteur est conscient de la nécessité d'examiner plus avant les conditions de portage, de financement et de fonctionnement de ce fonds. Il conviendra donc d'échanger avec le Gouvernement sur l'ensemble de ces points.

### **4. La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.



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

*Article 5*

(art. L. 1311-9 et L. 1311-11 du code général des collectivités territoriales)

**Possibilité de recourir à une expertise agréée pour les opérations  
immobilières décidées par les collectivités territoriales**

Cet article vise à permettre aux collectivités territoriales de choisir entre le recours à l'expertise de la direction de l'immobilier de l'État et le recours à une expertise privée pour l'évaluation de certains projets immobiliers.

**1. L'état du droit**

L'article L.1311-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que les projets immobiliers des collectivités territoriales sont conditionnés, avant toute entente amiable, à une demande d'avis préalable du service compétent de l'État, c'est-à-dire des services de la direction de l'immobilier de l'État (ancien « service des Domaines »). Cette direction dispose de services déconcentrés maillant l'ensemble du territoire national et fournit aux collectivités un avis gratuit sur leurs projets immobiliers. Cet avis constitue une garantie importante, diminuant le risque de transactions de complaisance ou menées à un prix défavorable aux intérêts de la collectivité. Il se fonde généralement sur une méthode de calcul synthétisant les opérations assimilables intervenues au cours des années précédentes, pondérée de la valeur d'usage du bien.

Cette obligation de consultation vaut également pour les groupements et les établissements publics des collectivités territoriales.

De trois ordres, les opérations concernées sont décrites à l'article L. 1311-10 du même code et couvrent un périmètre important :

– baux, accords amiables et conventions ayant pour objet la location d'immeubles, le seuil du loyer annuel étant déterminé par voie réglementaire ;

– acquisition à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution d'immeubles ou de parties d'immeubles, le seuil de valeur au-dessus duquel s'applique cette disposition étant fixé par voie réglementaire ;

– acquisition poursuivie par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article L. 1311-11 dudit code apporte des **garanties de transparence** en prévoyant que la décision d'engager ou non l'opération immobilière est prise dans le cadre d'une **délibération de la collectivité au vu de l'avis délivré par les services de l'État**. Dans la pratique, il est possible de déroger à cet avis et, lorsque le prix de la transaction diverge significativement de l'estimation, il revient à l'autorité délibérante de motiver sa décision.

Dans les faits, l'adaptation à la situation réelle du marché des méthodes d'évaluation des services de l'État est parfois remise en cause par les élus. Avec des retours relativement hétérogènes sur le territoire, elle ne tiendrait pas toujours suffisamment compte des évolutions très récentes des marchés, ni ne pondérerait suffisamment la valeur d'usage des biens.

## 2. L'article 5 de la proposition de loi

Cet article 5 propose de permettre aux collectivités de choisir entre le recours à l'avis des services de la direction de l'immobilier de l'État et celui d'une expertise privée, sous réserve qu'elle soit agréée pour cette mission.

Le 1<sup>o</sup> modifie l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales afin d'introduire ce droit d'option entre « *l'autorité compétente de l'État* » mentionnée dans la rédaction en vigueur et « *un expert agréé* ». La consultation préalable à la transaction demeure obligatoire et concerne toujours les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et établissements publics. Il est proposé que cet agrément soit obtenu selon les modalités définies en Conseil d'État.

Le 2<sup>o</sup>, symétriquement, prévoit que la délibération de la collectivité mentionnée à l'article L. 1311-11 du même code, se fondera sur l'avis de l'autorité compétente de l'État ou bien de l'expert agréé.

Cette disposition fait suite aux demandes de nombreuses collectivités de pouvoir disposer d'un tel droit d'option. Dans cette rédaction, la mise en œuvre de cette disposition pourrait néanmoins être d'une grande complexité. Créer un corps d'experts sur agrément pourrait en effet être assimilé à la mise en place d'une profession réglementée, dont le cadre juridique est régi par le droit européen et notamment la directive « Services » <sup>(1)</sup>, ce qui impliquerait notamment de justifier de l'opportunité de son instauration. Cette hypothèse est susceptible de retarder et de fragiliser la mise en place de ce droit d'option.

## 3. L'avis de votre rapporteur

Compte tenu des difficultés liées à la rédaction de cet article, votre rapporteur proposera par amendement de permettre aux collectivités de recourir

---

(1) Directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

non pas à un corps d'experts qu'il conviendrait de créer, mais aux experts immobiliers agréés près des cours d'appel.

#### 4. La position de la commission

La commission a adopté un amendement de rédaction globale de cet article, présenté par M. Dominique Potier et cosigné par votre rapporteur, permettant aux collectivités de recourir non pas à un corps d'experts agréé par décret en Conseil d'État, mais aux experts immobiliers agréés près des cours d'appel.

\*

\* \*

#### *Article 6*

(Articles L.151-2 et L. 152-6 du code de l'urbanisme)

#### **Généralisation de dérogations au plan local d'urbanisme**

Cet article propose d'inverser le principe de la règle et de l'exception dans l'application des règles du plan local d'urbanisme pour certaines opérations de construction et d'aménagement en zones dites tendues.

##### 1. L'état du droit

Instauré par la loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000 (SRU), le plan local d'urbanisme (PLU) fixe, pour une commune ou un groupement de communes, les orientations et normes locales en matière d'urbanisme. Il définit les règles applicables à l'utilisation des sols en fonction de la zone où ils se situent.

Le projet de PLU est arrêté par le conseil municipal ou, lorsqu'il en a la compétence, par le conseil de l'EPCI. L'article L. 152-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'il contient les éléments suivants : un rapport de présentation ; un projet d'aménagement et de développement durables ; des orientations d'aménagement et de programmation ; un règlement et des annexes. **Le projet d'aménagement et de développement durables**, dont le contenu est défini à l'article L. 152-5 du même code, fixe les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels ainsi que celles concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs.

Si le PLU fixe des règles générales, il peut être ponctuellement nécessaire de prévoir des dérogations à certaines de ses règles afin de favoriser tel ou tel projet ou pour tenir compte de la spécificité d'une opération. L'article L. 152-6 du même code prévoit des possibilités de dérogation au PLU applicables dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de

50 000 habitants ou dans celles de plus de 15 000 habitants en forte croissance. Sur décision motivée, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, c'est-à-dire le maire ou le président de l'intercommunalité (voire le préfet dans certains cas), peut déroger à certaines règles d'urbanisme fixées dans le PLU dans cinq grands cas de figure ayant trait à la construction de logements ou à l'aménagement d'espaces destinés à l'habitation.

Elle peut tout d'abord déroger aux règles touchant à la **hauteur maximale des constructions destinées principalement à l'habitation** (1° de l'article). Ces constructions doivent cependant ne pas dépasser la hauteur de la construction contiguë existante et les nouvelles constructions doivent s'intégrer harmonieusement au milieu urbain environnant.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière d'aires de stationnement lorsqu'elle autorise :

– la **surélévation d'une construction** achevée depuis plus de deux ans visant à permettre la construction de logements ou à accroître la surface de logement (2° de l'article) ;

– la **transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant** par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % de l'immeuble existant (3° de l'article).

Elle peut, en outre, permettre de déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements, pour un projet de **construction de logements situé à moins de 500 mètres** d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre (4° de l'article).

Enfin, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement au milieu urbain environnant et dans le respect d'un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente peut également autoriser un projet de construction destinée principalement à l'habitation à **déroger aux règles de retrait** fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives (5° de l'article).

## 2. L'article 6 de la proposition de loi

Cet article 6 vise à **inverser le principe de la règle et de l'exception dans les opérations de construction et d'aménagement** en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

Le **I** retient le périmètre en vigueur à savoir les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ou dans celles de plus de 15 000 habitants en forte croissance. Il les exempte de certaines règles d'urbanisme dans cinq cas de figure qui correspondent aux dérogations possibles dans la rédaction en vigueur. Il ne s'agit donc plus de permettre aux autorités

compétentes pour délivrer le permis de construire de décider des dérogations décrites dans l'article mais bien de prévoir que ces possibilités ne relèvent plus de la dérogation et deviennent la règle de droit commun.

Ainsi, le 1° exempte ces communes du respect des règles encadrant la hauteur pour les constructions destinées principalement à l'habitation. Il maintient néanmoins les tempéraments de la rédaction actuelle, à savoir l'impossibilité de dépasser la hauteur de la construction contiguë ainsi que la nécessité que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant.

Le 2° lève les obligations relatives à la densité et en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque ladite surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement. Des précisions particulières sont apportées s'agissant des opérations de surélévation d'un bâtiment contigu à une autre construction : si ces projets ne sont pas tenus de s'astreindre à des règles de gabarit, la construction d'ensemble ne doit pas dépasser le bâtiment contigu.

Le 3° lève les obligations relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement 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 % de l'immeuble existant.

Le 4° met fin aux 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

Enfin, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant, et dans le respect d'un objectif de mixité sociale, le 5° dispense les projets de constructions destinées principalement à l'habitation **des règles de retrait** fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives

Le II, permettant au maire des communes concernées de « déroger » à ces dérogations, peut sembler superfétatoire.

### 3. L'avis de votre rapporteur

Si cet article envoie un signal très favorable aux communes, sa rédaction soulève d'importantes difficultés : en généralisant les régimes de dérogation, elle pourrait contredire la force obligatoire de nombreuses dispositions du PLU. Or, votre rapporteur constate que les possibilités juridiques d'accompagnement et de soutien aux projets de densification sont déjà trop peu utilisées. Il faudrait donc, avant toute chose, favoriser une véritable sensibilisation des maires à ces possibilités, en diffusant plus généralement une véritable « culture du foncier ». Il

compte sur le développement des observatoires locaux du foncier, prévus à l'article 3, pour y pourvoir, à la faveur notamment des améliorations qu'il entend proposer à ce dispositif.

Pour cet ensemble de raisons, votre rapporteur proposera la suppression de cet article 6.

#### **4. La position de votre commission**

La commission a adopté les amendements identiques du rapporteur et M. Dominique Potier supprimant cet article.

\*

\* \*

#### *Article 6 bis*

(art. L.221-1 du code de l'urbanisme)

#### **Suppression de la condition d'urgence dans le cadre des déclarations d'utilité publique pour réserve foncière**

La commission a adopté l'amendement de Mme Marie-Noël Battistel portant création d'un article additionnel, qui supprime la condition d'urgence dans le cadre des déclarations d'utilité publique (DUP) pour réserve foncière.

L'article L. 221-1 du code de l'urbanisme prévoit que certaines personnes publiques, et notamment l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements, les syndicats mixtes ou encore les EPF et EPFL peuvent acquérir des immeubles pour constituer une réserve foncière, si besoin pour voie d'expropriation. Ces opérations sont restreintes aux seules acquisitions foncières pour réaliser des projets relevant de leurs compétences. L'article ne précise pas si l'acquisition doit ou non revêtir un caractère d'urgence.

De nature réglementaire et jurisprudentielle, les conditions de forme de la DUP pour réserve foncière ont cependant conduit à une interprétation restrictive de cet article, imposant notamment un critère d'urgence, souvent difficile à définir pour les collectivités et contradictoire avec l'ambition de conduire des politiques d'aménagement sur le long terme.

L'amendement adopté par la commission vise donc simplement à préciser la rédaction de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme pour clarifier le fait que la condition d'urgence n'est pas exigible.

\*

\* \*

### *Article 7*

(Art. L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation)

## **Publication en conseil municipal d'un compte rendu annuel de la création de logements et lien entre PLH et PLU**

### **1. L'état du droit**

L'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délibèrent au moins une fois par an sur l'état de réalisation de leur programme local de l'habitat et de son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique (cf. commentaire de l'article 3).

L'EPCI communique pour avis un bilan de la réalisation du PLH au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Ce bilan est réalisé trois ans après l'adoption du plan ainsi qu'à l'issue de chacune des années de réalisation.

La délibération annuelle constitue un gage de transparence dans la mise en œuvre du plan. Elle pourrait cependant gagner encore en contenu si elle prévoyait explicitement une mise en perspective avec les objectifs en construction de logements, avec une déclinaison débattue au niveau des conseils municipaux. Cette démarche permettrait de mieux articuler la politique locale du logement avec les projets d'aménagement du territoire. Les élus anticiperaient davantage les contraintes et finalités des projets de construction ou d'aménagement menés le plus souvent sur le moyen terme.

### **2. L'article 7 de la proposition de loi**

Cet article modifie l'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation.

Le 1<sup>o</sup> modifie le premier alinéa de cet article L. 302-3. Il prévoit que la délibération annuelle de l'EPCI portant sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à la situation sociale ou démographique se fasse « *conformément aux conclusions de l'observatoire foncier local* ». Cette disposition vise à mettre en cohérence les orientations du PLH avec les objectifs assignés aux observatoires par la présente PPL.

Il s'agit d'une intention louable mais dont la rédaction, en l'état, peut sembler perfectible. Cette rédaction conduit en effet à restreindre les données prises en compte dans la délibération aux seules orientations produites par les observatoires. Une modification rédactionnelle serait nécessaire afin de préciser

que les travaux des observatoires du foncier viendront en simple appui à la délibération.

Le 2° prévoit de rendre public en conseil municipal un compte rendu annuel de la construction de logements. Ce compte rendu se fondera sur la délibération du conseil de l'EPCI relative à la mise en œuvre du PLH. Il présentera les écarts entre les objectifs annuels du PLH et leur exécution, c'est-à-dire le nombre de logements effectivement construits. Il s'agit d'une démarche de transparence et de pédagogie qui permet aux conseils municipaux de prendre précisément connaissance de la réalisation des objectifs décidés au niveau de l'EPCI. Le contenu de la communication prévue dans ce 2° ne doit pas être entendu de façon limitative : il pourra naturellement inclure des éléments sur les délivrances de permis de construire, les mises en chantier, les destructions de logements, etc. Il pourra aussi contenir des éléments techniques et juridiques expliquant les raisons d'éventuels retards.

Il s'agit d'une véritable avancée en termes de démocratie locale, qui pourra toutefois être complétée en élargissant l'obligation de publicité aux conseils métropolitains et intercommunaux.

Le 3° porte sur le second alinéa de l'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation. Il prévoit de subordonner aux dispositions du PLU la communication du bilan de réalisation du PLH au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Cette disposition est inopérante : si le PLU doit être conforme au PLH intercommunal, son contenu, à l'inverse, n'a pas vocation à régir les modalités d'information de l'État sur la réalisation du PLH. Il conviendrait donc de supprimer ce 3°.

### **3. La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur se réjouit des avancées portées par cet article. Sous réserve d'ajustements rédactionnels, il souhaite l'adoption de ses 1° et 2°.

### **4. La position de la commission**

La commission a adopté cet article dans une rédaction résultant d'un amendement de votre rapporteur et d'un sous-amendement de M. Thierry Benoit, prévoyant que la délibération annuelle sur la mise en œuvre des PLH tient compte des travaux conduits par les observatoires du foncier et qu'un compte rendu annuel comparant les objectifs fixés en PLH avec le nombre de logements livrés est présenté en conseil municipal et en conseil communautaire.



\*

\* \*

*Article 8*

**Article de gage**

Cet article vise à gager les charges pour l'État d'une part (**I**) et les collectivités territoriales d'autre part (**II**), pour satisfaire aux obligations constitutionnelles de recevabilité des propositions de loi.

**1. La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du mercredi 20 novembre 2019, la commission a examiné la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français (n° 2336), sur le rapport de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Mickaël Nogal, président.** Nous abordons l'examen des deux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de la « niche parlementaire » du groupe du Mouvement démocrate et apparentés (MODEM), jeudi 28 novembre.

Nous commencerons nos travaux par la discussion de la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français, sur le rapport de M. Jean-Luc Lagleize. Nous examinerons ensuite la proposition de loi visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Île-de-France, sur le rapport de Mme Aude Luquet.

Cette dernière proposition faisant l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance, le Gouvernement a souhaité être présent lors des travaux en commission. Il nous faudra éventuellement suspendre quelques minutes notre réunion à l'issue du vote sur la première proposition de loi afin de permettre à M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, de nous rejoindre. Nous devrions avoir achevé nos travaux avant vingt heures.

*La commission examine la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français (n° 2336).*

**M. Mickaël Nogal, président.** Notre commission est déjà bien informée du contenu du texte puisqu'elle a auditionné son auteur – le rapporteur – la semaine dernière, afin qu'il lui présente les conclusions de son rapport sur la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, remis au ministre chargé de la ville et du logement mercredi 6 novembre. La présente proposition de loi vise à mettre en œuvre certaines des préconisations de nature législative du rapport.

Dans le cadre de la discussion générale, les orateurs de groupe disposeront de quatre minutes et les autres intervenants de deux minutes.

La proposition de loi a donné lieu au dépôt de trente-huit amendements : huit ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, deux l'ont été au titre de l'article 45 de la Constitution et un a été retiré par son auteur. Il en reste donc vingt-sept à examiner.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Une semaine après la présentation de mon rapport au Gouvernement sur la maîtrise des coûts du foncier dans les

opérations de construction, nous voici réunis pour examiner la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français.

Je m'exprimerai tout d'abord sur la situation à laquelle sont confrontés nos concitoyens s'agissant du coût du foncier et du logement. Comme je l'ai déjà dit devant cette commission, le prix du foncier a augmenté de 71 % en dix ans, pendant que le prix global de construction d'un logement augmentait de 24 %, occasionnant pour de nombreux Français des difficultés à se loger dignement et librement, notamment dans les zones tendues.

Le poids moyen du foncier dans le bilan d'une opération d'aménagement atteint régulièrement 30, 40, voire 50 % dans la capitale, la région parisienne, les grandes agglomérations, les zones transfrontalières mais aussi, plus largement, les villes et zones touristiques, particulièrement sur le littoral et en montagne, mais également outre-mer.

*In fine*, le coût du foncier grève le pouvoir d'achat des Français. La part des dépenses contraintes dans le revenu des ménages est passée de 12 % en 1960 à près de 30 % en 2017, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Parmi les dépenses contraintes, c'est surtout le logement qui plombe le pouvoir d'achat. Ces dépenses de logement n'ont quasiment jamais cessé de croître, du fait de la hausse des loyers, du prix du foncier et des logements, mais aussi du prix de l'électricité, du gaz et de l'ensemble des autres charges liées à l'habitation.

Or cette hausse des dépenses contraintes pèse sur les plus fragiles. Si l'on ajoute les dépenses incontournables en alimentation, transport, santé et éducation aux dépenses contraintes, le tout représente 87 % des revenus des plus modestes, contre 65 % pour les plus aisés selon l'observatoire des inégalités. Le reste à vivre est donc très inégal selon les ménages : de 80 euros par mois pour le dixième le plus pauvre à 1 474 euros pour le dixième le plus riche. Le coût du logement engendre un éloignement des classes moyennes des zones tendues et, en conséquence, une hausse importante des dépenses consacrées au transport, qui demeure souvent individuel.

Face à ces défis majeurs en termes d'aménagement du territoire et de pouvoir d'achat, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés a souhaité reprendre plusieurs recommandations importantes de mon rapport dans une proposition de loi. Dans le droit fil de la démarche de consultation que j'avais adoptée lors de l'élaboration de mon rapport, j'ai souhaité auditionner les parties prenantes du secteur sur les sept articles de la proposition de loi. J'ai ainsi pu échanger avec les associations d'élus et de collectivités territoriales, les services de l'État, les établissements publics fonciers, les agences d'urbanisme, les bailleurs sociaux ou encore les professionnels de l'immobilier. J'en profite pour les remercier chaleureusement et sincèrement pour leur mobilisation dans des délais contraints, ainsi que tous les collègues qui se sont joints à ces auditions.

Quel défi entend relever cette proposition de loi ? Il s'agit de réduire le coût du foncier et d'augmenter l'offre de logements accessibles aux Français. Les dispositifs qu'elle contient ont été pensés dans leur globalité pour replacer les élus locaux au cœur de l'acte de construire la ville, en leur donnant des outils et des pouvoirs nouveaux et complémentaires.

Je remercie l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée nationale qui ont répondu favorablement à ma proposition de coconstruction des amendements nécessaires à l'ajustement des articles.

L'article 1<sup>er</sup> vise à limiter le recours à l'adjudication pour la cession de biens fonciers et immobiliers relevant du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales. L'adjudication n'est qu'une des modalités de cession de foncier, l'autre étant les cessions à l'amiable. Celles-ci s'effectuent soit de gré à gré, soit avec publicité et mise en concurrence, sur appel d'offres pour les grands projets ou encore dans le cadre de ventes notariales interactives.

Les ventes par adjudication ne représentent qu'une faible proportion du nombre de cessions : 9 % pour les cessions de biens relevant du domaine privé de l'État, contre 72 % pour le gré à gré et 16 % pour les appels d'offres. Malgré tout, si la proportion des ventes par adjudication de biens de l'État et des collectivités territoriales est relativement limitée sur l'ensemble du territoire, elles ont un impact significatif sur la formation des nouveaux prix de référence, engendrant des références à la hausse dans des quartiers entiers.

Les groupes La République en Marche et MODEM proposeront un amendement visant à améliorer la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, tout en conservant ses objectifs. Il s'agit d'assurer l'exemplarité des acteurs publics dans la cession de leur foncier en limitant les cessions de biens relevant des domaines privés de l'État et des collectivités territoriales aux seules ventes amiables. Ces dernières permettront de valoriser des critères qualitatifs et limiteront les risques d'augmentation excessive du prix du foncier dans les quartiers sous tension.

Afin de permettre à l'État et aux collectivités territoriales de disposer d'un temps d'adaptation suffisant, l'amendement prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Sur le modèle des organismes de foncier solidaire (OFS), l'article 2 vise à la création d'organismes de foncier libre (OFL) qui favoriseront les projets d'acquisition de logements fondés sur la dissociation de la propriété du foncier et du bâti. Ce troisième droit de propriété complètera les deux premiers, que sont la pleine propriété classique et le démembrement du droit de propriété, qui le partage entre l'usufruitier et le nu-propiétaire.

Comme je vous l'ai expliqué la semaine dernière, cette disposition vise à généraliser la dissociation entre le foncier et le bâti au-delà de l'accession sociale à la propriété proposé par les organismes de foncier solidaire instaurés par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR ».

La mission d'OFS est actuellement assurée par les seuls organismes sans but lucratif et les organismes d'habitations à loyer modéré, ainsi que par les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux. Les OFS ont connu un véritable essor au cours des dernières années : on recense une vingtaine d'organismes agréés.

Face à l'intérêt de nos concitoyens, l'article 2 vise à créer, sur le même principe, des organismes de foncier libre qui permettront de massifier cette dissociation en faveur du logement intermédiaire, du logement libre, ou encore pour des usages commerciaux ou de services.

Afin de prévenir tout risque spéculatif dans la durée, il convient de garantir que cette activité sera assumée par des sociétés à capitaux publics ou majoritairement publics. Avec le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR), nous proposons de limiter les organismes éligibles aux seules sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et, sous réserve que leur capital soit majoritairement public, aux SEM.

L'article 3 propose la création d'observatoires de l'habitat et du foncier, qui permettront aux collectivités territoriales de disposer des informations et des capacités d'analyse nécessaires au pilotage de leur politique foncière. Il vise à accroître la transparence au profit des élus locaux et des citoyens et à objectiver les évolutions du prix du foncier. La mise en place de stratégies de maîtrise des prix du foncier par les collectivités territoriales suppose qu'elles disposent de données fiables en la matière, actualisées et consolidées à l'échelle du bassin de vie.

Plusieurs dispositifs existent actuellement, mais ils ne sont pas parvenus à offrir systématiquement aux élus locaux la capacité d'information et d'expertise dont ils ont besoin. Avec le groupe Libertés et territoires, nous proposons de réécrire l'article afin de rattacher ces observatoires au programme local de l'habitat (PLH), en le rénovant et en renforçant le périmètre et la finalité de cette mission d'observation foncière. Nous souhaitons que ces observatoires puissent étudier les évolutions foncières de leur territoire et recenser les espaces en friche, ainsi que les surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes. Les agences d'urbanisme et les différents établissements publics fonciers (EPF) pourront bien entendu déployer leurs expertises au profit de ces observatoires.

L'article 4 vise à créer un Fonds national pour la dépollution des friches urbaines et industrielles. De trop nombreuses friches existent dans des zones à forte demande foncière et immobilière. Les projets de reconversion font face à des obstacles juridiques et économiques. La réaffectation de ces friches se heurte au coût de la dépollution qui gèle inutilement d'importants gisements fonciers dans des zones pourtant tendues. En outre, notre droit se fonde sur le principe dit du pollueur-payeur. Mais il ne suffit pas, comme de nombreux exemples peuvent en témoigner dans nos circonscriptions respectives.

Un Fonds national pour la dépollution des friches urbaines simplifierait l'accès aux financements en agissant comme un guichet unique et aurait pour objet d'amorcer les projets de dépollution, en particulier pour le foncier en friche de l'État et pour les sites dits orphelins. Le cadre fixé par l'article 40 de la Constitution nous a contraints de désigner le groupe Action Logement comme gestionnaire de ce fonds, mais je suis pleinement conscient de la nécessité de revoir les conditions de portage, de financement et de fonctionnement de ce dernier.

Par ailleurs, cet article fait écho à de nombreux travaux en cours ou qui vont être lancés sous peu : mission d'information de notre commission sur la revalorisation des friches industrielles, groupe de travail sur la réhabilitation des friches lancées par la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon ou groupe de travail pour la lutte contre l'artificialisation des sols, piloté par M. Julien Denormandie et Mme Emmanuelle Wargon. Je vous propose donc d'échanger plus en détail sur ces points avec le Gouvernement lors de la séance publique.

L'article 5 permet aux collectivités territoriales de recourir à l'avis d'experts privés, en substitution des services de l'État de, dans le cadre de leurs opérations de cessions et d'acquisitions immobilières. Aujourd'hui, avant toute entente amiable, les projets immobiliers des collectivités territoriales sont conditionnés à une demande d'avis préalable du service compétent de l'État, c'est-à-dire du service de la direction de l'immobilier de l'État, auparavant appelé service des Domaines. Mais l'adaptation des méthodes d'évaluation des services de l'État à la situation réelle du marché est parfois remise en cause par les élus locaux : du fait de retours relativement hétérogènes sur le territoire, cette procédure ne tiendrait suffisamment compte des évolutions récentes des marchés et ne pondérerait pas suffisamment la valeur d'usage des biens.

La disposition proposée fait suite aux demandes de nombreux élus et collectivités qui souhaitent disposer d'un droit d'option ; je l'ai présentée hier au congrès des maires, où elle a rencontré un beau succès. Cet article autorisera les collectivités à choisir entre le recours à l'avis des services de la direction de l'immobilier de l'État et une expertise privée indépendante et agréée.

Dans un esprit de simplification et de lisibilité, un amendement déposé conjointement avec le groupe Socialistes et apparentés proposera de permettre aux collectivités de recourir non pas à un corps d'experts qu'il conviendrait de créer de toutes pièces, mais aux experts immobiliers agréés auprès des tribunaux et cours d'appel.

L'article 6 propose d'inverser le principe de la règle et de l'exception dans l'application des règles du plan local d'urbanisme (PLU) pour certaines opérations de construction et d'aménagement en zones tendues. Si cet article envoie un signal très favorable aux communes, sa rédaction soulève d'importantes difficultés : en généralisant les régimes de dérogation, elle pourrait contredire la force obligatoire de nombreuses dispositions du plan local d'urbanisme.

Or, au cours des auditions, j'ai pu constater que les possibilités juridiques d'accompagnement et de soutien aux projets de densification sont déjà trop peu utilisées. Il faudrait donc avant tout favoriser une véritable sensibilisation des élus locaux à ces possibilités, en diffusant plus largement une véritable culture du foncier. À cet égard, le développement des observatoires de l'habitat et du foncier, prévu à l'article 3, participera à l'amélioration de la connaissance des élus locaux sur ces enjeux.

Pour ces raisons, je proposerai la suppression de l'article 6 dans l'attente d'une meilleure sensibilisation des élus locaux aux problématiques foncières.

L'article 7 renforce les mesures de transparence en matière de construction de logements dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat. Nous observons trop souvent une inadéquation entre les objectifs fixés par le PLH et les logements effectivement construits dans la collectivité.

Dans un souci de transparence, cet article prévoit de renforcer les obligations liées à la délibération annuelle sur l'état de réalisation du PLH. Elle devra prendre en compte son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique, mais également les analyses des observatoires de l'habitat et du foncier. Afin de renforcer cette démarche, avec le groupe UDI-Agir et indépendants, nous avons également prévu un compte rendu annuel en conseil municipal et en conseil communautaire, présentant les écarts entre les objectifs annualisés du PLH et le nombre de logements effectivement livrés au cours de l'exercice écoulé.

Cet article vise donc à mieux articuler la politique locale du logement avec les projets d'aménagement du territoire et à permettre aux élus d'anticiper davantage les contraintes et finalités des projets de construction ou d'aménagement.

Tels sont, mes chers collègues, les tenants et les aboutissants de cette proposition de loi. Avant de conclure, je tenais à saluer l'implication de l'ensemble des groupes politiques sur ce texte et le travail de coconstruction que nous avons mené ensemble ces derniers jours. Ce travail en commun est une nécessité sur ce sujet ô combien transpartisan.

**Mme Pascale Boyer.** Le groupe La République en marche tient à saluer la qualité du travail de M. Jean-Luc Lagleize sur le sujet sensible du foncier dans les zones tendues. Le rapport qu'il a remis au Premier ministre sur la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction met bien en avant les difficultés dans la gestion du foncier dans les zones tendues et présente des pistes de travail intéressantes pour y remédier.

Si le prix des logements a augmenté plus rapidement que le pouvoir d'achat des Français, la hausse du prix du foncier a très largement dépassé la hausse des prix de la construction : elle aura atteint 71 % sur les dix dernières années alors que le prix de construction moyen n'a augmenté que de 24 %. La



question foncière est un des freins majeurs à l'aménagement et à la construction en zones tendues, non pas à cause de la rareté, mais en raison du prix des terrains. Le poids moyen du foncier dans le bilan d'une opération d'aménagement représente 30 à 40 %. Dans certaines opérations, notamment en zone tendue, il peut atteindre, voire dépasser les 50 %.

Il est donc essentiel de se pencher sur ces problématiques. C'est ce que nous avons déjà fait lors du vote de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN », et c'est ce que nous devons poursuivre. La proposition de loi du rapporteur présente des idées intéressantes auxquelles nous souscrivons globalement. Elles répondent à la nécessité de lutter contre l'engrenage des prix du foncier.

Afin d'en assurer une application pertinente et appropriée sur nos territoires, il convient d'en définir précisément les modalités d'application. C'est ce que nous ferons à l'article 1<sup>er</sup>, qui revient sur la vente par adjudication, à l'article 2, qui vise à mettre en place des offices de foncier libre et à l'article 3 concernant la mise en place d'observatoires fonciers locaux.

Nous pensons également qu'il est prématuré de mettre en place un fonds pour la dépollution des friches, alors que des travaux sont en cours concernant la lutte contre l'artificialisation des sols. Enfin, il est préférable de ne pas rouvrir les débats sur les PLU, contrairement à ce que prévoit l'article 6, car le sujet a été largement débattu dans le cadre de la loi ELAN.

En conséquence, Monsieur le rapporteur, le groupe La République en Marche soutiendra votre proposition de loi amendée.

**M. Thibault Bazin.** Monsieur le rapporteur, je vous remercie, ainsi que le groupe MODEM, de remettre la question foncière et le logement à l'ordre du jour du Parlement. Réduire le coût du foncier, augmenter l'offre de logements accessibles aux Français, on ne peut que soutenir de tels objectifs. Mais derrière vos propositions, il reste des sujets que l'on ne peut éluder, à commencer par celui de la capacité d'acquisition et de la solvabilité des candidats – en témoigne le débat sur l'allocation personnalisée au logement (APL).

Encore faut-il aussi que ce parcours soit envisageable partout en France et que l'ensemble du territoire soit attractif. Nous y reviendrons en proposant des amendements, car certaines de vos idées sont intéressantes, mais pas toujours opérationnelles. Réduire le coût du foncier, mais comment ? En augmentant l'offre pour éviter la pénurie, mais également en répartissant mieux la demande par un aménagement équitable du territoire, par la déconcentration des administrations, par le positionnement des filières d'avenir, par des infrastructures, des réseaux, des services propices au développement de l'emploi et, à sa suite, au développement résidentiel.

Une approche globale du coût du foncier amène à prendre en considération tous les à-côtés : la fiscalité des mutations, les charges imposées aux porteurs de

projet, souvent avec les meilleures intentions du monde – coût des espaces publics, des raccordements, des taxes liées aux permis, etc. Ainsi le raccordement au chauffage urbain peut être très coûteux, mais un surcoût à l’instant T peut finalement être avantageux à long terme. Il faut également intégrer le rapport au cadre de vie et le niveau de services exigé dans un territoire.

Vos idées sont intéressantes, même si certains dispositifs existent déjà, sous différentes formes : ainsi, dans certaines collectivités, le prix de vente du foncier public est plafonné ; en contrepartie, le prix de sortie des logements l’est également. En tout état de cause, l’effet de cette proposition de loi sera limité par le fait que l’on ne touche qu’une infime part du foncier cédé. Se posent enfin, pour ces collectivités, les questions du financement du portage et du rythme d’avancement des projets : les ventes de foncier du privé au privé sont beaucoup plus rapides que celles du public en faveur des opérateurs publics... Cette question du rythme est essentielle si nous voulons donner un réel élan à la construction en France.

Votre proposition de loi pose par ailleurs la question de l’opportunité des ventes de foncier en zones détendues et celle de la libre administration des collectivités locales.

La création d’organismes de foncier libre doit être analysée au regard de la loi sur les baux emphytéotiques et de la question bancaire – les remboursements intervenant en deux temps. La création des observatoires fonciers locaux est une idée intéressante, même s’ils existent déjà dans certains territoires. Demandons également aux élus locaux ce qu’ils en pensent, afin de préserver leur liberté et la confiance.

Vous avez évoqué la création du fonds géré par Action Logement ; il fallait effectivement être soucieux de la question de l’équité. Pour ce qui est de l’amélioration de l’évaluation des biens publics, je suis d’accord, mais il faut aussi responsabiliser les services de la direction de l’immobilier de l’État dans leurs délais de réponse. Et à défaut, pourquoi effectivement ne pas recourir à des experts agréés ?

Le dernier article de la proposition de loi crée une nouvelle obligation pour les communes. Regardons cela de plus près. C’est peut-être opportun chez vous à Toulouse et dans les territoires que vous connaissez bien, mais en est-il de même partout ? J’ai mis en place un PLH et certaines des communes concernées comptent moins de 500 habitants, pour moins de sept logements construits... Est-il opportun de prévoir un compte rendu annuel dans ce cas ?

**Mme Isabelle Florennes.** Je suis heureuse de débattre de la proposition de loi portée par mon collègue Jean-Luc Lagleize et l’ensemble du groupe MODEM, qui est l’aboutissement du travail conduit dans le cadre de son rapport.

Avec ce texte, nous souhaitons aborder un point crucial pour les Français : leur logement, et le coût qu’il représente dans leur budget. Beaucoup le ressentent

aujourd'hui, et toutes les études le montrent : le budget alloué au logement par les ménages français n'a cessé d'augmenter depuis cinquante ans.

Évidemment, nous avons voté la loi ELAN, qui touchait le bâti : construire plus vite, mieux et moins cher. Mais qu'en est-il du foncier ? Nous devons aussi agir puisqu'il est, tout autant que la construction, facteur d'une spéculation et d'un renchérissement que les Français ne peuvent plus assumer financièrement : c'est toute la chaîne du logement, des constructeurs aux acquéreurs, qui souffre de l'envolée des prix.

Cette proposition de loi veut participer à deux objectifs qui nous semblent prioritaires : casser l'engrenage de la hausse des prix des logements en mettant un frein à la spéculation foncière ; libérer plus de foncier en donnant aux maires les outils permettant l'optimisation de leur politique du logement.

Le texte est une boîte à outils pour les collectivités et les acteurs du logement. Il peut paraître contraignant sous certains aspects, pour l'État surtout, mais c'est au profit des élus locaux et des territoires. C'est le cas, à l'article 2, avec la création d'organismes de foncier libre. Pour les collectivités situées en zones tendues et leurs habitants, la mesure est pensée comme un outil vertueux pour réguler le marché, grâce à la dissociation du foncier et du bâti, ce qui autorisera un parcours résidentiel progressif pour les ménages.

Il est également primordial que toutes les entités qui animent le marché se disciplinent. La hausse des prix est principalement due à une spéculation à laquelle tous les acteurs s'adonnent, y compris les acteurs publics. L'État et les collectivités doivent donc faire preuve d'une attitude exemplaire et prendre leurs responsabilités : c'est l'objet de l'interdiction de vente aux enchères visant l'État et les collectivités, créée par l'article 1<sup>er</sup>.

Autre outil bienvenu, les futurs observatoires du foncier, prévus par l'article 3. Là encore, on donne aux élus les moyens concrets de mieux appréhender l'évolution de leur territoire en matière de logement. Grâce à ces entités, ces derniers disposeront de toutes les informations essentielles pour aménager et loger. Tous les maires bâtisseurs ont grand besoin d'une source d'information fiable et claire pour bâtir vite et bien, tout comme les citoyens qui, eux, réclament plus de transparence dans le calcul des prix.

Enfin, dernier point important pour les élus : ils ne seront plus obligés de recourir aux services de la direction de l'immobilier de l'État. Tous ceux qui ont exercé un mandat local le savent : dans certaines situations, des décisions ont pu manquer de précision, des évaluations de qualité ou de réactivité. L'article 5 propose de permettre aux élus locaux de s'appuyer sur une expertise privée pour leurs opérations d'acquisition, de cession, de préemption à prix fixe ou contesté, ou de location.

Si je suis revenue longuement sur ces outils et sur leur portée, c'est bien pour dégager le double mouvement dessiné par le texte : réguler le marché du

foncier en responsabilisant ses acteurs et en encourageant des pratiques vertueuses. Le foncier est un domaine trop sensible, avec un impact bien trop important sur la vie de nos concitoyens, sur leur pouvoir d'achat, leurs carrières professionnelles, leurs déplacements et même leurs liens sociaux, pour ne pas être abordé sans vision globale.

Nous devons aux Français de nous battre sans relâche pour leur apporter des réponses concrètes. Je crois que c'est ce que nous faisons, une fois encore, avec ce texte.

**Mme Sylvia Pinel.** Je salue la qualité du travail du rapporteur. Tout le monde s'accorde sur le constat de l'augmentation inquiétante, sans commune mesure avec l'inflation, des prix du foncier. Inquiétante, car elle accroît mécaniquement le coût des logements, notamment dans les zones tendues, mais pas seulement. Elle aggrave les inégalités sociales, hypothèque la capacité d'accès au logement des classes moyennes et populaires et chasse ces dernières des centres-villes. Pas plus que vous, Monsieur le rapporteur, je ne me satisfais de cette situation ; je me réjouis que vous ayez pris cette problématique à bras-le-corps.

D'ailleurs, lorsque j'étais ministre du logement, outre la mise en place de mesures visant à favoriser l'accès à la propriété et aux logements locatifs, ainsi que la relance de la construction, j'avais commandé deux rapports sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement en 2016 : le premier à M. Daniel Goldberg et le second à M. Dominique Figeat. Certaines de leurs recommandations étaient très proches des termes de votre proposition de loi. Autant dire que je m'y retrouve.

L'interdiction de la vente par adjudication lors des cessions de foncier public, prévue à l'article 1<sup>er</sup>, va dans le bon sens. En effet, non seulement ces mécanismes de vente aux enchères se font parfois au détriment de la qualité des projets, mais ils conduisent surtout au surenchérissement des coûts fonciers et immobiliers. Cela s'explique par le rôle d'entraînement que jouent ces ventes, en affichant des valeurs qui font référence.

La cession de gré à gré ou le concours à prix fixe, que vous proposez, devraient quant à eux éviter les effets pervers. Nous aurons l'occasion d'échanger sur la nouvelle rédaction que vous proposez à l'article 1<sup>er</sup>. La création d'observatoires fonciers locaux reçoit, elle aussi, toute mon approbation.

Monsieur le rapporteur, nous avons travaillé ensemble à un amendement visant à sécuriser juridiquement la création de ces nouveaux organismes. Je tenais à souligner votre volonté d'associer différents groupes à ce travail de coconstruction et votre disponibilité pour y parvenir. Avec la création de ces observatoires fonciers locaux, nous pourrions lutter contre les comportements spéculatifs, en favorisant l'accès des particuliers et des professionnels aux

informations sur les transactions immobilières et foncières, et en faisant connaître les méthodes d'évaluation foncières.

Toutefois, afin de rester cohérent avec les dispositifs existants, je proposerais que ces observatoires soient articulés avec les programmes locaux de l'habitat (PLH). De même, je souhaite que leur compétence d'observation puisse être déléguée aux agences d'urbanisme ou aux établissements publics fonciers.

J'en finirai avec votre proposition phare : la création d'un troisième droit de propriété. Cela a été dit : cette dissociation du foncier et du bâti a été introduite par la loi ALUR, qui a ouvert un champ d'expérimentation aujourd'hui limité au mécanisme des baux réels solidaires (BRS). Comme je vous l'ai déjà dit la semaine dernière, je partage votre objectif de sécuriser le dispositif et de simplifier l'agrément des BRS. Je suis en revanche réservée sur ce troisième droit de propriété. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen de l'article 2.

**M. Stéphane Peu.** À mon tour, je voudrais féliciter M. Jean-Luc Lagleize, pour son rapport remis au Premier ministre, ainsi que pour sa proposition de loi, mais aussi pour la méthode utilisée, puisqu'il a associé à son élaboration les différents groupes de notre assemblée afin d'essayer de faire consensus sur un sujet particulièrement important.

Si nous avons tous les chiffres clés à l'esprit, il est toujours bon de les rappeler, à plus forte raison après l'hiver et le printemps de mobilisations sociales que nous avons connus. Le pouvoir d'achat reste au premier rang des préoccupations des Français ; or ce qui l'a le plus dégradé, c'est le poids croissant des charges fixes, en tête desquelles le logement, dont le coût a considérablement augmenté. Bien évidemment, en tant que matière première, le foncier joue un rôle déterminant dans la construction de son prix. Il faut analyser les raisons d'une telle flambée de la spéculation : est-elle due à la rareté des biens ou à une fiscalité trop favorable à la rente et à la rétention foncière ? Même si ce n'est pas l'objet du texte, pour aller plus loin sur cette question, il faudrait lancer un immense chantier de révision de la fiscalité foncière, afin d'empêcher les effets de rente.

Si la proposition de loi constitue un pas en avant, nous nous posons tout de même quelques questions, notamment sur le rôle d'Action Logement, auquel je suis très attaché. J'aimerais le voir revenir à sa fonction originelle, alors que la tendance est à la fiscalisation de ses recettes pour compenser les politiques publiques et les finances de l'État. Cette dérive me semble inquiétante. J'ai un doute sur la fonction que vous voulez donner à Action Logement à l'article 4. Je me réjouis en revanche de voir la charte promoteurs, si décriée par le monde de l'immobilier et mise en œuvre dans certaines villes, reconnue, sinon sanctifiée dans votre proposition de loi.

De nombreuses propositions du rapport que vous avez remis au Gouvernement auraient mérité d'apparaître dans le présent texte. L'aide aux maires bâtisseurs, qui a disparu, aurait pu revenir sous la forme d'un reversement

de l'impôt sur les plus-values immobilières. C'est un vrai sujet d'encourager les maires à construire, car cela nécessite souvent du courage, notamment politique. Je regrette également que la proposition 17, qui visait à faciliter le recours à la déclaration d'utilité publique (DUP) « réserve foncière », n'ait pas été retenue. La politique foncière repose aussi sur l'anticipation. Mais j'imagine que toutes ces pistes feront bientôt l'objet d'une nouvelle proposition de loi...

**M. Alexis Corbière.** Comme le veut l'usage, mais en toute sincérité, je remercie le groupe MODEM de remettre la thématique centrale du logement au cœur de nos débats. En tant qu'élu de Seine-Saint-Denis, je vois, sans doute comme vous tous, s'aggraver la crise du mal-logement au quotidien. Notre pays compte désormais plus de 150 000 personnes sans domicile fixe, dont 30 000 enfants, tandis que, dans la seule ville de Paris, 200 000 logements sont actuellement vides.

Avec votre proposition de loi, vous souhaitez vous attaquer au prix exorbitant du foncier et, avouons-le, vous avez raison. Le Gouvernement devrait se saisir de toute urgence de la question des logements vides pour y mettre à l'abri ceux de nos concitoyens dont la vie – la vie ! – est menacée chaque nuit par le froid, la faim et la précarité sanitaire. Le prix du logement, que ce soit à la location ou à l'achat, est un facteur d'aggravation de la crise que plus personne ne peut nier. Hélas, le Gouvernement a fait le choix de baisser les APL, d'assécher les budgets des bailleurs sociaux et de maintenir les aides fiscales pour les spéculateurs.

L'Île-de-France compte, à elle seule, 700 000 demandeurs de logement social. La Cour des comptes prévoit pourtant qu'à l'horizon de 2035, la production d'habitats à loyer modéré tombera à 60 000 par an, du fait notamment des décisions gouvernementales. Pour ceux qui peuvent et veulent devenir propriétaires, le prix à payer est très excluant. À Montreuil, par exemple, le prix du mètre carré augmente de 10 % par an ! Petit à petit, toutes les villes de la proche banlieue sont touchées et la gentrification s'étend, brisant la mixité qui faisait encore l'intérêt et la douceur de vivre de certaines communes.

Si la proposition de loi a le mérite d'exister, elle reste insuffisante. La possibilité donnée aux collectivités locales de créer des offices de foncier libre pour dissocier le foncier et le bâti est une bonne idée que nous soutiendrons, à condition qu'elle ne restreigne pas l'offre pour les ménages à revenus modestes. Nous soutiendrons également la création d'observatoires locaux du foncier. Quant à la dépollution des friches industrielles, nous veillerons à ce que ce soient les pollueurs qui paient et non le contribuable. En revanche, nous sommes opposés à ce que des dérogations permettent à certains maires de se soustraire à certaines règles d'urbanisme. La loi doit être la même pour tous et partout.

Pour conclure, nous pensons utile d'inscrire dans la loi des dispositions permettant d'encadrer les prix à la vente. Certaines communes ont déjà mis en œuvre de telles mesures que la loi doit soutenir. Les aides fiscales à

l'investissement privé doivent être immédiatement supprimées, particulièrement quand elles encouragent la spéculation et la hausse des prix. Les logements vacants doivent être davantage taxés, ainsi que les hautes transactions immobilières. Enfin, tout doit être fait pour développer le logement public et permettre à l'État de garantir un toit à tous nos concitoyens. Tant il est vrai que se loger n'est pas un luxe, mais tout simplement un droit.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Avant de répondre à chacun des orateurs, je vous remercie tous pour vos encouragements. Depuis quelques jours j'en reçois beaucoup, ainsi que des messages de félicitations, de la part de tous les acteurs du foncier. Hier matin, au salon des maires, où j'ai été interrogé sur mon rapport ainsi que sur la proposition de loi que nous examinons, tout le monde était particulièrement satisfait du contenu.

Madame Boyer, vous avez avancé que ce n'était pas toujours en raison de sa rareté que le foncier était cher, parce qu'il y en avait de disponible. Comme je l'ai mentionné dans le rapport, il y a deux types de foncier qui sont disponibles et que l'on n'utilise pas ou peu, dont les terrains en friche, même dans les zones tendues.

Vous trouvez que l'article 4 est prématuré. Je l'ai dit tout à l'heure, alors que vous étiez en train de travailler dans l'hémicycle. Néanmoins, je ne souhaite pas qu'on l'oublie. C'est pourquoi je vous proposerai de le voter en l'état. J'ai demandé au ministre Julien Denormandie de nous faire savoir quand l'article 4 serait satisfait par les travaux engagés par Mme Emmanuelle Wargon, qui, dans mon esprit, étaient plutôt orientés vers la transformation de friches industrielles en nouveaux terrains industriels. Or, le sujet qui nous occupe aujourd'hui concerne la transformation de friches urbaines en logements. Si le ministre s'engage à ce que ce point soit traité par les groupes de travail de Mme Wargon, nous pourrions décider ensemble de supprimer cet article.

Monsieur Bazin, je vous remercie pour vos encouragements, qui me font plaisir. L'objectif de cette petite proposition de loi est d'offrir des logements accessibles aux Français. Vous avez fait remarquer que les mesures proposées n'étaient pas toujours opérantes dans l'ensemble du territoire. Cela est fort probable. Ce que je souhaite, c'est qu'elles le soient dans tous les territoires tendus. C'était l'objectif de mon rapport, d'où est issue la proposition de loi. Vous avez également beaucoup parlé d'éléments pouvant faciliter le parcours résidentiel, comme les APL accession ou le régime fiscal. Mais nous ne pouvons pas intégrer de tels éléments dans une proposition de loi, et encore moins dans une proposition de « niche » : il faut le faire dans un projet de loi de finances ou un projet de loi de finances rectificative.

Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, un sujet important, je partage totalement votre point de vue : il faut y réfléchir globalement. J'ai eu des échanges à ce propos avec les maires hier matin. En revanche, j'ai été surpris qu'une maire de l'association des maires ruraux me dise qu'elle n'avait pas été

entendue au moment du rapport. J'ai pourtant sollicité la totalité des associations d'élus, aussi bien ruraux que de montagne, du littoral ou de stations touristiques. Ils sont tous venus et ont été entendus. Seules l'association des maires ruraux et la mairie de Paris n'ont pas répondu à notre demande. Je pense que la loi que vous présentera Mme Jacqueline Gouraud, dite « 3D », pour décentralisation, différenciation, déconcentration, sera un moment important où vous pourrez travailler sur ce sujet.

Madame Florennes, je vous remercie pour votre soutien. Vous avez rappelé la très intéressante loi ELAN, que nous avons votée avec cœur l'année dernière et qui avait pour objet de réduire le coût de la construction – et le faisait bien. Nous avons peur que les économies réalisées soient essentiellement captées par les propriétaires de foncier et non par les acquéreurs finaux des logements. C'est pourquoi notre proposition de loi vient la compléter. Vous regrettez qu'elle ne contienne que six mesures sur les cinquante proposées dans mon rapport. C'est la contrainte de l'exercice : un projet de loi a l'avantage de pouvoir être examiné pendant plusieurs journées, contrairement aux propositions de « niche ». Cela étant, sur les cinquante propositions, si certaines sont de nature législative, d'autres sont essentiellement fiscales ou réglementaires, et relèvent du ministre. Une nette majorité de ces cinquante mesures sont à destination des élus locaux, de manière à renforcer leur pouvoir.

Madame Pinel, je vous remercie d'avoir accepté de travailler avec moi sur ce sujet. J'ai apprécié vos apports, pertinents et documentés, depuis la mission, à laquelle vous avez accepté de contribuer, jusqu'à l'élaboration de la proposition de loi. La ministre que vous avez été ne pouvait pas rester insensible à ce travail. L'article 2, sur lequel vous avez des doutes, est majeur. Toute une partie de la population française, celle qui n'est pas très riche et celle qui ne peut pas bénéficier d'aides, est exclue des zones tendues et contrainte d'aller habiter à dix, quinze ou vingt kilomètres des centres-villes. Nous n'allons pas faire baisser le prix du foncier ; la seule chose que nous pouvons faire, c'est d'essayer de le contenir et de trouver de nouveaux outils pour loger ces personnes. La dissociation entre le foncier et le bâti permettra de loger plus de monde.

Monsieur Peu, je vous remercie également d'avoir bien voulu travailler avec nous. Vous avez fait remarquer que la fiscalité était trop favorable à la rétention du foncier ; je suis entièrement d'accord avec vous. Il y a d'ailleurs dans mon rapport beaucoup de mesures qui revisitent la fiscalité du foncier, notamment l'abattement qui depuis trente ans a favorisé la rétention. Qui plus est, le mode de calcul de la plus-value est totalement inique. J'ai également proposé de reverser aux maires l'impôt sur les plus-values immobilières, puisque ce sont les collectivités locales qui font le prix du foncier. Mon rapport contient également une proposition de prime aux maires bâtisseurs, ce qui permettrait aux maires de délivrer des permis de construire, en épuisant les possibilités offertes par leur PLU.



Concernant l'article 4, Action Logement ne sera pas mis à contribution : c'est l'article 40 qui nous impose de désigner une structure ne relevant pas du champ public. Aussitôt le texte de la proposition déposé, nous avons appelé Action Logement pour leur dire que, si l'article était voté, le Gouvernement le remplacerait par un autre nom et qu'ils n'avaient pas à s'inquiéter.

Les autres propositions du rapport donneront lieu soit à des éléments dans les prochaines lois de finances, soit à des décrets du ministre.

Vous avez regretté que la DUP « réserve foncière » ne soit pas mentionnée. Mais elle l'est, dans un amendement du groupe Socialistes portant article additionnel après l'article 6. Je ne peux y être défavorable, dans la mesure où il reprend une des propositions de mon rapport.

Monsieur Corbière, je vous remercie de vos félicitations. Il y a en effet un état d'urgence à décréter concernant le logement en France. Vous avez mentionné les logements vacants, qui représentent un sujet sur lequel la loi ELAN a commencé à travailler, notamment en permettant à des propriétaires de logements parfois trop grands ou mal adaptés de les remettre sur le marché. Mais d'autres causes peuvent également expliquer la vacance : il peut arriver, par exemple, qu'une personne héritant d'un bien en mauvais état n'ait pas les moyens de le rénover. Dans ce cas, la prise de décision étant longue, il faut trouver des mécanismes pour l'accélérer.

Concernant l'extension de la gentrification, je partage votre point de vue. C'est pour cela que l'article 2 est important, pour permettre à de nouvelles personnes, notamment aux classes moyennes, de revenir habiter en centre-ville. Vous avez fait part de vos doutes sur les dérogations liées à l'article 6 ; j'ai expliqué précisément, avant que vous n'arriviez, que l'article 6 allait être supprimé, notamment parce que les élus devaient auparavant développer une culture du foncier.

## TITRE I<sup>er</sup>

### CASSER L'ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 3211-1, art. L. 3211-12 et art. L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Interdiction de la vente par adjudication lors des cessions de foncier du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales*

*La commission examine les amendements identiques CE12 du rapporteur et CE26 de Mme Pascale Boyer, faisant l'objet de deux sous-amendements CE31 et CE32 de M. Thibault Bazin.*

**Mme Pascale Boyer.** Les amendements CE12 et CE26 visent à améliorer la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, tout en conservant les objectifs : limiter les modalités de cession des immeubles relevant des domaines privés de l'État et des collectivités territoriales aux seules ventes amiables – gré à gré, appel d'offres ou

encore ventes notariales interactives. Cette réécriture permettra de mieux encadrer les ventes amiables sans interdire totalement les ventes par adjudication.

**M. Thibault Bazin.** Monsieur le rapporteur, je maintiens que votre idée n'est pas applicable partout. Dans sa rédaction actuelle, l'article pourrait causer de vrais problèmes dans certaines cessions. C'est pourquoi mon sous-amendement CE31 vise à transformer l'obligation en simple faculté. J'ai bien noté les modifications apportées par vos amendements identiques ; mais, sincèrement, cela ne change pas grand-chose à l'article L. 3211-14 du code général des collectivités territoriales, par exemple.

Mon sous-amendement CE32 tend à supprimer, par cohérence, les alinéas 4 et 5. Le critère de prix peut être opportun à certains endroits, y compris quand il est inférieur à celui fixé par les Domaines. Cela arrive lorsque des collectivités n'arrivent pas à trouver preneur, notamment dans des territoires où il n'y a pas de rapport entre le revenu locatif et la valeur patrimoniale du bien. Ce n'est pas toujours une vision financière de l'immobilier qui prévaut ; parfois c'est une vision économique, au sens noble du terme. Je pense qu'il faudrait amender votre article pour que nous puissions l'accepter.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Contrairement à vous, Monsieur Bazin, je pense que ce mode opératoire doit s'appliquer de la même manière partout. Je conçois que vous souhaitiez le limiter. Certains biens exceptionnels ou un lot de copropriété dans un immeuble doivent être exclus, tout ce qui ne fait pas augmenter le prix du foncier peut être exclu. En réalité, que l'on soit en zone tendue ou non, le mécanisme de la vente aux enchères provoque la même augmentation de prix et le même effet cliquet. Avis défavorable aux sous-amendements, mais nous pourrions réfléchir d'ici à la séance à une liste d'éléments à exclure, établie par décret en Conseil d'État.

**Mme Christine Hennion.** Monsieur Lagleize, c'est une « petite loi », mais sur un sujet énorme et très important pour nos concitoyens et lourd de conséquences ; on ne peut que se réjouir de tout votre travail. J'ai une question sur le changement de procédure et la manière dont le gré à gré sera mis en œuvre. Dans les commandes publiques, il y a une obligation de transparence, de non-discrimination ou encore de lutte contre la fraude et la corruption. Avez-vous déjà des pistes pour garantir ces obligations et faire en sorte que tout se passe de la façon la plus juste ?

**M. Stéphane Peu.** L'article 1<sup>er</sup> est à ce point fondamental qu'il doit s'appliquer partout et fixer la règle commune, même s'il pourra y avoir des exceptions à définir pour des biens très particuliers. Si nous voulons essayer d'enrayer la spéculation foncière, la moindre des choses, c'est que le prix ne soit plus le critère de l'attribution du lot ; faute de quoi, celui-ci reviendra toujours au mieux disant. Au contraire, dans la proposition de loi, l'attribution se fait sur la base d'un programme – il s'agit tout de même de fabriquer la ville – qui doit respecter le PLU ou encore des cahiers des charges. La règle est souvent de faire

un appel à concurrence sur la base d'un programme et de sélectionner le projet, non pas sur son prix, qui est fixe pour éviter toute spéculation, mais sur sa qualité, son insertion urbaine et paysagère, ses performances environnementales, etc. Mais quand je vois les pratiques d'une municipalité dite de gauche, de gauche en fait, celles de la ville de Paris, je suis proprement scandalisé : les grandes opérations d'aménagement publiques des Batignolles, pour prendre la dernière en date, ont donné lieu à un surenchérissement du foncier, si bien qu'on a vendu des terrains 3 500 voire 4 000 euros au mètre carré pour construire des logements. Les prix se sont envolés et cela s'est répercuté sur l'ensemble du marché, et pas seulement sur les biens publics.

Je comprends qu'il est nécessaire de bien définir le gré à gré et de se prémunir du favoritisme ; la question se pose d'ailleurs aussi lors des consultations sur les prix. J'estime que la règle de la consultation doit être favorisée, mais elle doit porter sur la qualité du projet plutôt que sur le prix, sinon c'est toute l'idée maîtresse de votre loi qui est mise à bas. Et cette règle doit s'appliquer partout, y compris dans les endroits où le poids de la spéculation est moins fort. Le prix des terrains ne doit pas être le critère principal.

**Mme Sylvia Pinel.** Je suis d'accord avec M. Peu : si nous voulons maîtriser les coûts du foncier, il faut que cette disposition s'applique partout, pas uniquement dans les zones tendues. J'ai eu par moi-même constater que, même dans des territoires dits « détendus », l'adjudication entraîne un renchérissement du foncier. La disposition proposée me semble aller dans le bon sens.

Je partage aussi l'avis de M. Peu sur l'évaluation de la qualité des projets selon les critères de mixité sociale, de qualité architecturale, paysagère ou environnementale. C'est essentiel et cela répond à une attente de nos concitoyens.

Pour ce qui est de la liste des exceptions, la rédaction proposée me convient bien. Je préfère qu'elle soit définie par un décret en Conseil d'État pour tenir compte de certains particularismes plutôt que de l'inscrire dans la loi. Ces dispositions sont de nature réglementaire. Méfions-nous également des lois bavardes qui, en même temps, peuvent se révéler insuffisantes suite à un oubli, ce qui impose de trouver un véhicule législatif pour compléter la liste ; c'est beaucoup plus facile lorsqu'on est dans le cadre du pouvoir réglementaire. Le décret permet enfin de circonscrire les éléments à un objet bien défini.

Je conçois que nous puissions travailler à cette liste d'ici à la séance, comme l'a proposé le rapporteur, afin de fournir des exemples qui permettront d'aider l'interprétation jurisprudentielle et indiqueront au Gouvernement la voie à suivre, mais gardons-nous de l'inscrire dans la loi.

**M. Thibault Bazin.** Je rejoins M. Peu et Mme Pinel : l'approche ne doit pas se faire exclusivement par le prix, y compris en zone détendue. Il arrive d'y voir de très beaux échanges : j'ai en tête l'exemple d'une consultation dans laquelle l'arbitrage portait sur la qualité du projet, mais aussi sur le prix de vente

des logements achevés – car c’est cela, le cœur du problème, et cela peut se régler entre les différents acteurs au cours des consultations, Laissons l’intelligence humaine aux collectivités locales...

Je m’interroge sur la portée de votre article, car le foncier cédé peut être de nature très différente : bâti, non bâti, destiné au logement ou non. Dans le cas de cessions par des collectivités de hangars ou de locaux artisanaux, des questions peuvent se poser sur le projet futur si les terrains ne sont pas destinés à y faire du logement : les élus pourraient être très ennuyés au moment de choisir entre un artisan et un autre. Si la finalité est de faciliter la construction de logements abordables, allons au bout de la logique. Je partage complètement cet objectif, mais mesurons l’impact global, en prenant en compte les externalités qui peuvent affecter les collectivités.

Quant à l’argument d’un renforcement du pouvoir des élus locaux, il peut être discuté : il est parfois préférable pour les élus de ne pas avoir à fixer un prix. Essayez de vendre une maison forestière au prix fixé... Il arrive qu’on ait du mal. Mais bien sûr, ces aspects ne sont pas liés au logement abordable.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Madame Hennion, toutes les modalités que nous évoquons existent déjà en droit. Les collectivités locales et l’État peuvent d’ores et déjà vendre de gré à gré, ou lancer un concours à prix fixe dont le critère de choix sera le geste architectural, la vocation sociale ou le développement durable.

Les enchères ne concernent que 9 % des ventes, mais ce sont elles les plus perverses : ce sont ces 9 % qui font monter les prix du foncier et fixent de nouvelles références. C’est ce qu’il ne faut pas faire, sauf dans les cas que le décret en Conseil d’État déterminera. L’argument de Mme Pinel est parfaitement juste à ce propos, mais j’aimerais que nous en discutions ensemble, afin de circonscrire clairement l’intention du législateur.

Nous échangeons avec Mme Pinel en préalable à cette réunion, et nous imaginions la vente par l’État d’un hôtel particulier très haut de gamme dans la rue de Varenne. Faut-il recourir à des enchères en ce cas ? Si nous laissons la cession se faire aux enchères, nous contribuerons à faire du VII<sup>e</sup> arrondissement le plus cher de Paris. Nous pourrions en débattre en séance afin encore que nos échanges éclairent le futur décret en Conseil d’État.

M. Bazin avance que le prix de vente des logements est plus important que le prix de cession des terrains. Il n’est pas incompatible, dans un même appel d’offres, de déterminer un prix fixe de cession du foncier et le prix de vente des logements à la sortie. Le prix de cession du foncier étant fixé, il faut exiger des promoteurs de prévoir un nombre déterminé de logements sociaux, de logements intermédiaires et de logements libres, qui seront vendus à un prix donné, à charge pour les candidats de présenter des programmes répondant à ces critères.

*La commission rejette successivement les sous-amendements CE31 et CE32.*

**M. Stéphane Peu.** Je voudrais m'assurer que l'adoption des amendements CE12 et CE26 ne rétrécira pas le périmètre de l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Soyez rassuré, ce ne sera pas le cas.

*La commission adopte les amendements identiques CE12 et CE26.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé.*

**Article 2** (art. L. 329-1 du code de l'urbanisme) : *Création d'organismes de foncier libre*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CE29 du rapporteur.*

*Elle est saisie de l'amendement CE25 de M. Stéphane Peu.*

**M. Stéphane Peu.** Cet amendement porte sur le bail réel solidaire (BRS). Il est proposé de préciser les conditions de portage des organismes de foncier libre. Afin de prévenir tout risque spéculatif dans la durée, il convient de garantir que cette activité sera assumée par des sociétés à capitaux publics ou majoritairement publics.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je remercie M. Peu d'avoir précisé la rédaction de l'article. Aux termes de mon rapport, les organismes de foncier libre doivent être à capitaux publics ou majoritairement publics. Au début de ma mission, j'avais l'esprit ouvert et je pensais que le secteur privé pourrait assumer ce rôle, mais en avançant dans mes travaux, et instruit par les comparaisons internationales, je me suis rendu compte que dans les pays où ces organismes étaient portés par des structures privées, ils n'empêchaient pas les prix du foncier d'atteindre des niveaux particulièrement élevés.

Cet amendement est totalement conforme à l'esprit de mon rapport ; j'en suis d'ailleurs cosignataire.

**Mme Pascale Boyer.** Les conditions de portage de ces organismes fonciers seront décidées par ordonnance ; nous ne sommes donc pas favorables à cet amendement.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je suis surpris qu'un député, dans le cadre d'une proposition de loi, décide de s'en remettre au Gouvernement pour légiférer dans ce champ... Je vous invite à ne pas procéder de cette manière : s'il faut en passer par des ordonnances, c'est au Gouvernement de le demander, pas à notre commission. Nous sommes députés, dans une assemblée délibérante, et nous n'avons pas à demander au Gouvernement de se substituer à nous. Je vous invite à attendre que le Gouvernement dépose un amendement en ce sens pour en discuter, il ne nous revient pas de le faire.

**M. Mickaël Nogal, président.** Si je peux me permettre, Monsieur le rapporteur, la loi ELAN prévoyait des ordonnances, et au vu du travail nécessaire pour les produire, par exemple sur le droit de la copropriété, le recours aux ordonnances a présenté un réel intérêt pour aboutir à un texte qui a ensuite fait l'objet de concertations. Les ordonnances ont parfois des vertus pour traiter des sujets techniques qui nécessitent un travail de longue haleine.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je ne nie absolument pas l'intérêt des ordonnances, Monsieur le président, mais vous citez l'exemple d'un projet de loi, présenté par le Gouvernement. Si le Gouvernement vient proposer à l'Assemblée de légiférer par ordonnance sur un sujet donné, on en discute ; mais une proposition de loi, qui émane des députés, ne saurait prévoir de recours aux ordonnances.

**Mme Sylvia Pinel.** On peut en déduire que le Gouvernement viendra déposer un amendement pour rédiger ces dispositions par ordonnance... À titre personnel, sur des sujets techniques tels que celui-ci, je ne suis pas opposée à l'utilisation de cette procédure. Lorsque j'étais au Gouvernement, j'ai eu recours à des ordonnances en matière d'urbanisme, car c'est un domaine extrêmement complexe.

Cela étant, je pense que l'amendement de notre collègue Peu va dans le sens que nous souhaitons, conformément au rapport, et je souhaite que notre commission l'adopte. Je suis toujours étonnée que de voir des parlementaires solliciter un recours aux ordonnances.

**M. Stéphane Peu.** Compte tenu de l'état d'esprit qui a présidé à l'élaboration de ce texte, je me garderai de soulever une polémique, mais je trouve un peu choquant qu'un député annonce qu'il est préférable de procéder par ordonnances, alors que seul le Gouvernement peut le faire. J'espère que cette inversion des rôles ne sera pas relevée par les observateurs de l'Assemblée nationale et de la séparation des pouvoirs. Nous verrons en temps voulu si le Gouvernement souhaite présenter dans l'hémicycle un amendement visant à l'autoriser à légiférer par ordonnance.

Par principe, je n'aime pas beaucoup les ordonnances. Elles peuvent se justifier sur certains sujets techniques, comme le disait le président Nogal, mais en l'espèce, ce n'est pas du tout le cas ici. Le foncier solidaire à vocation sociale fonctionne avec des agréments de l'État, et, par définition, avec des organismes bailleurs publics. Dès lors que la loi permet de déconnecter le foncier de la propriété bâtie également pour le secteur libre, il faut aussi prévoir un encadrement : le bailleur durable doit être une société publique, ou à capital majoritairement public, pour éviter la spéculation à long terme. C'est une question éminemment politique, et non un sujet technique. Si le Gouvernement présente un amendement pour légiférer à ce sujet par ordonnance, je m'y opposerai. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement n'est pas présent aujourd'hui et Mme Boyer n'est pas

encore ministre ; je propose donc que notre commission adopte mon amendement CE25.

**M. Thibault Bazin.** Je ne souhaite pas me départir de la courtoisie à laquelle le rapporteur s'astreint remarquablement, mais je suis scandalisé. Je n'en peux plus de nous voir ainsi nous dessaisir de notre rôle de législateur, et sur un sujet aussi sérieux ! J'étais responsable de la loi ELAN par mon groupe, et je peux vous assurer que pour rédiger les ordonnances, même le ministère du logement a des difficultés car il dépend d'arbitrages de Bercy. Tous les ministères n'ont pas le même poids ; c'est donc à nous, en tant que politiques, de poser des principes. M. Stéphane Peu vient de le dire, il ne s'agit pas de détails, de modalités de mise en œuvre, mais bien d'une question de principe. Ce n'est pas à l'administration d'en décider, aussi brillante et talentueuse soit-elle. La commission des affaires économiques doit être capable de placer l'économie au centre, et de rappeler que la finance est à son service. Nous ne devons pas considérer le logement comme un actif financier, mais comme un actif économique au sens noble. Et quand il faut poser des principes, c'est à la Représentation nationale qu'il revient de le faire.

**Mme Barbara Bessot Ballot.** Permettez-moi de venir à la rescousse de ma collègue : cet appel aux ordonnances, certes un peu maladroit, ne visait qu'à traduire le souhait d'avancer rapidement sur ces sujets fondamentaux, ce qui va dans le sens de notre volonté commune.

**M. Dominique Potier.** J'aurais voulu dire quelques mots sur les amendements qui seront discutés plus tard, car je dois quitter cette réunion pour me rendre à des auditions.

S'agissant de la petite controverse qui vient de naître, les ordonnances ne peuvent que servir à accélérer la mise en place d'une solution politique que nous devons décider ici. En effet, la finance doit être au service de l'économie, et l'économie au service de l'homme.

Nous soutenons totalement la démarche de M. Lagleize, qui s'inscrit dans la ligne d'autres propositions du groupe MODEM, et notamment des travaux de M. Jimmy Pahun ou de M. Jean-Noël Barrot. Nous retrouvons la même démarche d'ouverture et de coopération, que je salue et à laquelle j'apporte mon total soutien. Cette proposition renforce le pouvoir d'achat des ménages, qu'ils accèdent à la propriété ou qu'ils louent leur logement, et touche également à l'économie du foncier, sujet qui me tient à cœur.

Mon collègue Serge Letchimy soutiendra plusieurs amendements visant à améliorer la cohérence de cette proposition. Nous proposerons de recalibrer les périmètres et les missions, nous insisterons sur la possibilité de constituer des réserves foncières en recourant aux déclarations d'utilité publique ; d'autres propositions viendront consolider une proposition de loi que nous jugeons très importante pour protéger le bien commun et le pouvoir d'achat.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je propose d'adopter l'amendement CE25 de M. Peu, afin que ce principe soit clairement posé et inscrit dans le texte qui sortira de notre commission. Bien évidemment, le texte pourra ensuite être amélioré, et je savais déjà que le Gouvernement souhaite proposer de retravailler sur les baux, notamment le bail réel libre, qui doit faire l'objet d'un travail technique. Mais ce n'est pas le lieu pour en discuter, nous le verrons en séance. Le texte issu de nos travaux doit traduire les souhaits de la commission et la direction que nous souhaitons donner.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE30 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin l'article 2 **modifié**.*

**Article 3** (art. L. 132-6 et L. 132-6-6 [nouveau] du code de l'urbanisme) :  
*Mise en place d'observatoires fonciers locaux*

*La commission est saisie de l'amendement CE24 de Mme Sylvia Pinel, qui fait l'objet des sous-amendements CE33 de M. Thibault Bazin, CE37 de Mme Pascale Boyer et CE34 de M. Thibault Bazin.*

**Mme Sylvia Pinel.** Mon amendement CE24 consacre la définition des observatoires de l'habitat et du foncier et conforte leurs missions, ainsi que les organismes qui peuvent les porter : agences d'urbanisme, établissements publics fonciers, établissements publics fonciers locaux.

L'objectif est également de fixer des délais pour instaurer ces observatoires de l'habitat et du foncier, afin de disposer d'outils de transparence du marché foncier et de faciliter la mise en commun de données et d'observations au niveau des territoires de compétence.

Nous ne souhaitons pas, dans une proposition de loi, aggraver les charges incombant aux collectivités. À terme, l'objectif serait que ces observatoires de l'habitat et du foncier jouent le même rôle que les observatoires des loyers et fournissent des données stabilisées, transparentes, qui puissent être réellement utiles.

**M. Thibault Bazin.** J'ai essayé de jouer au jeu des différences entre la rédaction initiale de l'article et celle proposée par cet amendement. Il n'est pas évident de travailler sur une proposition de loi dont les articles sont totalement réécrits par amendement, mais c'est une bonne chose, cela prouve que nos débats sont vivants.

L'amendement CE24 supprime toute référence aux zones tendues. L'article 3, dans sa rédaction initiale, prévoyait la création des observatoires de l'habitat et du foncier dans les zones tendues ; la nouvelle rédaction proposée les généralise partout. Pour ma part, je souhaite rendre aux collectivités la liberté d'en



décider. Je ne suis pas opposé à l'idée de Mme Pinel et du rapporteur, mais si elle est opportune dans certains endroits, elle l'est moins dans d'autres, notamment dans certaines communautés de communes rurales ou rurbaines. Au moment où se tient le congrès de l'Association des maires de France, je ne crois pas qu'il soit très pertinent de créer une nouvelle obligation dans ce domaine.

Préciser les missions des observatoires de l'habitat et du foncier est intéressant, mais je m'interroge sur l'intérêt de les imposer hors des zones tendues. La définition même des zones tendues pose d'ailleurs problème, mais c'est un autre débat. Mon sous-amendement CE33 rend donc facultative la création des observatoires du foncier, afin de les réserver aux lieux où ils sont réellement nécessaires.

**M. Mickaël Nogal, président.** Nous avons collectivement salué le travail du rapporteur, qui a préalablement consulté l'ensemble des groupes, et il se trouve justement que notre collègue Pascale Boyer présente un sous-amendement visant à réintroduire la référence aux zones tendues dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 3.

**Mme Pascale Boyer.** Effectivement, mon sous-amendement CE37 vise à restreindre aux zones tendues l'obligation de création des observatoires de l'habitat et du foncier, afin de ne pas créer une charge trop importante pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en zones détendues. Comme nous avons rappelé à plusieurs reprises, l'objet de cette proposition de loi est de traiter le problème des zones tendues.

**M. Thibault Bazin.** Le sous-amendement de Mme Boyer est très intéressant : je suis en train de lire l'article 232 du code général des impôts et notre discussion rouvre celle que nous avons eue sur la zone B2 du zonage Pinel... Allons donc jusqu'au bout dans la définition des zones tendues, y compris à partir de ce que l'on peut observer sur les territoires rendus éligibles ! Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) recommandent de réaliser au préalable un programme local de l'habitat (PLH) afin de mettre en évidence les déséquilibres ; ensuite, elles jugent si les communes doivent ou non être considérées comme éligibles et qualifiées de tendues.

Mon sous-amendement CE34 vise à modifier les délais fixés afin de tenir compte de la publication de la loi et de ne pas créer de nouvelles charges pour les collectivités qui viennent de consacrer une part non négligeable de leur budget à financer les études liées aux PLH et PLU. Le décalage proposé permettrait à celles qui viennent d'approuver leurs PLU et PLH ne pas avoir à supporter de nouvelles charges et celles qui ne l'ont pas encore fait de les intégrer.

**Mme Sylvia Pinel.** Je suis favorable au sous-amendement CE37 de Pascale Boyer qui limite l'obligation de création des observatoires aux zones tendues. Il me paraît en effet disproportionné, à ce stade, de demander une telle charge à l'ensemble des collectivités locales.

Néanmoins, l'expérience des observatoires des loyers montre bien, même dans les territoires où les loyers ne sont pas encadrés, combien il est intéressant de connaître le marché. Je suis persuadée que l'observatoire du foncier présentera un jour le même intérêt, y compris pour les territoires les moins tendus.

Enfin, si je peux souscrire à l'idée, cher collègue Thibault Bazin, que le zonage doit être parfois revu dans le cadre de l'examen du PLF, du débat budgétaire, en présence du Gouvernement dès lors que celui-ci s'est engagé à le faire, on ne saurait renvoyer au rapporteur Lagleize la question de la révision du zonage, d'autant qu'elle relève du domaine réglementaire : c'est au ministre du logement, comme je l'ai fait en 2014, que ce travail incombe, et il doit le faire en profondeur, avec courage.

**M. Thibault Bazin.** Vous avez raison.

**Mme Sylvia Pinel.** Il faut en effet compter avec ceux qui disent qu'il faut de l'investissement locatif, avec ceux qui disent qu'il n'en faut pas, avec ceux qui jugent que la zone est tendue et ceux qui la considèrent moyennement tendue... Que je sache, notre rapporteur n'est pas encore ministre du logement !

**M. Thibault Bazin.** Vous avez raison.

**Mme Sylvia Pinel.** En l'occurrence, je ne peux pas lui faire un tel reproche à l'occasion de cette proposition de loi !

**M. Stéphane Peu.** Je soutiens cet amendement et j'espère que nous aurons un jour l'occasion d'avoir un débat plus approfondi sur ces notions de zones tendues ou détendues qui, à mon sens, ne nous éclairent pas toujours. Pour avoir aussi rencontré nombre d'élus en zones dites détendues, j'y ai vu ce que pouvaient être les effets néfastes d'un nombre excessif de produits à forte rentabilité en raison de spéculations, notamment sur le foncier. Je n'ai pas inventé ces logements vides, dans certaines villes moyennes, qui correspondent soit à des produits intégralement défiscalisés, soit à des résidences à statuts particuliers, des résidences services, pas bien définies, vides et qui ne trouvent pas preneurs. En zone tendue comme en zone détendue, le marché du logement doit être encadré par des finalités d'intérêt général. Il faut trouver les bonnes modalités, mais l'encadrement doit être de règle partout.

Je n'ai pas déposé d'amendements mais j'avais cru comprendre, de prime abord, que les observatoires prévus dans cet article 3 pourraient indiquer des prix de vente maximum pour les logements sociaux et intermédiaires – c'est pourquoi j'ai évoqué précédemment les « chartes promoteurs » – mais également pour les logements libres : outre la régulation des prix des terrains, il faut en effet réguler les prix de vente car le but, c'est tout de même que l'acquéreur s'y retrouve et achète dans de bonnes conditions. Or, votre dispositif ne vise que les logements sociaux et intermédiaires, alors que les mêmes dérives existent pour les ventes en état futur d'achèvement (VEFA) dans le logement social comme dans le logement

libre. Quelle en est la raison ? Je l'ignore. En tout état de cause, cela mériterait d'être amélioré d'ici à la séance.

**M. Thibault Bazin.** *Mea culpa*, Madame Pinel : vous avez raison, le zonage n'est pas du ressort du rapporteur, mais du domaine du règlement.

Si je soutiens votre amendement, je m'interroge néanmoins sur la notion de « zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants » telle que posée dans l'article 232 du code général des impôts. Il est possible que, sur certains territoires, un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraîne de sérieuses difficultés en raison par exemple de contraintes géographiques. Sans doute faudra-t-il appeler, en séance publique, l'attention du ministre sur le fait que cette définition peut exclure des territoires où des problèmes se posent.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je suis bien évidemment favorable à l'amendement défendu par Mme Pinel.

Dans l'esprit du rapport, ces observatoires du foncier sont obligatoires dans les zones tendues et optionnels dans les zones détendues. Ils n'y sont pas interdits : dans une zone détendue où les élus considèrent qu'un tel besoin se fait ressentir, rien ne les empêche d'en créer un. Mais ils ne sont obligatoires que dans les zones tendues.

Quant au sous-amendement CE33 de M. Bazin, il est satisfait par le sous-amendement CE37 de Mme Boyer.

**M. Thibault Bazin.** S'il est voté !

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Bien sûr. Je vous propose donc de le retirer au bénéfice de celui de Mme Boyer.

Enfin, votre sous-amendement CE34 décalerait les dates d'effet, ce qui ne me semble pas opportun. Dans les deux ans, toutes les zones tendues devront toutes disposer d'un observatoire du foncier. Je vous demande également de le retirer ; à défaut, mon avis sera défavorable.

**M. Thibault Bazin.** Je retire mon sous-amendement CE33 au profit de celui de Mme Boyer – en espérant que celui-ci sera adopté, mais j'ai encore confiance. Je maintiens en revanche mon sous-amendement CE34 : compte tenu des sommes investies par les collectivités qui viennent à peine de terminer leur PLH, vous créez une charge inopportune.

*Le sous-amendement CE33 est retiré.*

*La commission adopte le sous-amendement CE37.*

*Puis elle rejette le sous-amendement CE34.*

*Elle adopte l'amendement CE24 sous-amendé.*

*En conséquence, l'article 3 est ainsi rédigé et les amendements CE14 et CE15 de M. Dominique Potier tombent.*

### **Après l'article 3**

*La commission est saisie de l'amendement CE17 de M. Dominique Potier.*

**M. Serge Letchimy.** Il est regrettable que ces deux derniers amendements soient tombés.

Avant de présenter cet amendement, je note que M. Stéphane Peu a dit quelque chose d'essentiel. La dissociation que vous opérez entre le foncier lui-même et l'ensemblier qui l'occupera avec des immeubles rendra la lutte contre la spéculation foncière inopérante : aucune mesure n'est prise en particulier contre les ventes et les reventes. La non-spéculation foncière risque de reporter la spéculation sur les bâtiments occupés, cédés et recédés.

Cet amendement propose qu'une convention soit passée entre les établissements publics fonciers, les SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) et les régions pour que l'on puisse trouver des modalités et des stratégies d'intervention cohérentes sur l'ensemble du territoire concerné.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Cet amendement ne correspond pas pleinement à l'esprit de cette proposition de loi. Il propose d'imposer uniformément et systématiquement la signature d'une convention avec des acteurs qui ne sont pas tous impliqués dans le logement, et notamment la région. La France étant très diverse, l'imposition d'une convention dont on ne connaît pas nécessairement le contenu, faute de l'avoir précisé, ne me paraît pas opportune.

Je vous invite à le retirer ; sinon, avis défavorable.

**M. Serge Letchimy.** Je le maintiens, car le lien est très étroit entre les schémas d'aménagement régionaux – en Martinique par exemple –, les SAFER et les établissements publics fonciers. Il arrive que ces derniers soient d'ailleurs financés par les collectivités régionales.

Vous parlez du foncier mais vous n'évoquez jamais la charge foncière ; or on ne construit pas sur un terrain sans y amener les réseaux. Les communes, les collectivités régionales sont interpellées quant au désenclavement du terrain, à l'accompagnement de la diversification, etc.

Je considère donc, en dépit de vos observations, que cet amendement a toute sa place dans ce texte.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je comprends qu'une collectivité territoriale, une région ou autre ait un besoin spécifique mais ce n'est pas suffisant pour en faire une généralité sur l'ensemble de la République française. Pour la

Corse également, il y aurait des choses à faire, mais cela nécessiterait un véhicule législatif particulier.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle étudie ensuite l'amendement CE19 de M. Dominique Potier.*

**M. Serge Letchimy.** Cet amendement va à peu près dans le même sens que le précédent mais à l'échelle des schémas de cohérence territoriale (SCOT), dont les établissements publics fonciers locaux – dans l'esprit de ce qu'a développé M. Lagleize – doivent être de parfaits outils pour réguler la spéculation ou lutter contre elle. Ils seraient le bras armé des SCOT.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Selon moi, les SCOT sont des documents de planification stratégique de long terme à l'échelle intercommunale. Je ne les vois pas intervenir dans ce domaine particulier. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 4** (art. L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation) : *création d'un fonds pour la dépollution*

*La commission adopte l'article sans modification.*

**M. Thibault Bazin.** Peut-être ai-je du mal à comprendre toutes les formes du « en même temps » mais, si j'en crois vos propos liminaires et les confidences du Gouvernement, cet article devait passer à la trappe. Attendez-vous la séance publique pour ce faire ?

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Le ministre nous a dit qu'il allait s'engager en séance à propos de cet article. Tout ce qui concerne les friches urbaines destinées à la création de logements relèvera des groupes de travail de Mme Emmanuelle Wargon.

Lorsque cet engagement aura été pris, nous pourrons, quant à nous, décider, en conscience, si nous supprimons ou non cet article – *a priori*, il devrait être supprimé puisque nous ferons confiance au ministre.

**M. Thibault Bazin.** Les engagements d'un ministre...

**Mme Sylvia Pinel.** Cela dépend duquel !

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Le ministre n'étant pas là, je ne peux que vous faire part d'un échange que j'ai eu avec lui, mais vous n'êtes pas obligé de me croire. Je préfère donc que ce soit lui qui s'exprime.

**Mme Sophie Beaudouin-Hubiere.** Tout en restant dans la bienveillance et en la bonne humeur qui préside à l'examen de ce texte, Monsieur Bazin, je vous rappelle les propos que vous avez tenus, comme plusieurs de nos collègues : nous

sommes en commission et nous faisons notre travail de parlementaires... Peu importe l'avis du Gouvernement qui pourrait nous arriver par une arrière-cour ou à travers des bruits de couloir. Restons-en là !

**M. Thibault Bazin.** Nous ne fréquentons pas les mêmes arrière-cours...

**M. Mickaël Nogal, président.** L'adoption sans modification de cet article satisfera donc tout le monde !

## TITRE II

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

**Article 5** (art. L. 1311-9 et L. 1311-11 du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité de recourir à une expertise agréée pour les opérations de cession, vente et préemption décidées par les collectivités territoriales*

*La commission examine l'amendement CE21 de M. Dominique Potier, qui fait l'objet du sous-amendement CE35 de M. Thibault Bazin.*

**M. Serge Letchimy.** Il est vrai que les services des Domaines, administrativement, sont parfois un frein en raison de leur lenteur mais il n'en est pas moins important de constater, Monsieur Lagleize, qu'ils ont une obligation de service public pour réguler les prix. En ouvrant la possibilité de recourir à un expert, ne faut-il pas mieux encadrer le positionnement de ce dernier pour ne pas aboutir à une évaluation classique de type « marché » puisque les services des Domaines ont une dimension « marchés publics » en raison de leurs dévolutions et responsabilités ? Tel est l'objet de l'amendement CE21.

**M. Thibault Bazin.** Je remercie M. Letchimy qui, finalement, a parfaitement exposé les motifs de mon sous-amendement CE35 : c'était à se demander s'il n'était pas en train de le défendre !

Je ne veux pas dénier toute responsabilité aux Domaines. Les collectivités locales souffrent parfois de leur absence de réponse, ce qui pose un vrai problème, mais je ne voudrais pas que l'on systématisé, en quelque sorte, le recours aux experts agréés, ce qui déchargerait encore l'État d'une responsabilité – et qui plus est aux frais des collectivités : qui paie les experts ? Les Domaines assurent une mission de service public ; mais les experts, demain, ne travailleront pas gratuitement, à moins que j'aie mal compris.

Je remercie donc mon collègue Letchimy d'avoir si bien défendu mon sous-amendement, qui vise à introduire un délai de réponse pour les Domaines afin de les responsabiliser. En l'absence de réponse, il sera alors possible de recourir aux experts agréés, ce qui d'ailleurs serait dommageable pour les collectivités, je le répète, puisque cela créerait une charge supplémentaire pour

elles – qui plus est durant cette belle semaine où l'on n'a de cesse de protester d'une belle confiance envers les maires !

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Le sous-amendement de M. Bazin vise à instaurer un délai. Or le problème ne tient pas au délai, mais à la qualité de la réponse du service des Domaines, inégale sur l'ensemble du territoire : parfaite dans certains endroits, beaucoup moins opportune dans d'autres.

Le problème n'est donc pas de disposer d'un délai mais d'une option : un maire pourra ainsi décider s'il fait appel au service des Domaines ou à un expert immobilier privé.

Afin que vous soyez rassurés sur la compétence de ce dernier et sur la régularité de ses avis, je précise que ce sont des experts immobiliers près la Cour d'appel qui sont visés par l'amendement de M. Potier, « merveilleusement défendu » – c'est un peu ironique de ma part – par M. Letchimy.

**Mme Sylvia Pinel.** Je soutiens l'amendement défendu par notre collègue Letchimy, qui me paraît intéressant.

S'agissant des propos de M. Thibault Bazin, mon avis est assez contrasté. Pour bien connaître l'administration des Domaines, je sais que les choses ne sont pas aussi simples et idéales que ce qu'il nous a présenté. C'est pourquoi je ne suis pas favorable à son sous-amendement.

**M. Stéphane Peu.** Je suis séduit par l'idée d'une alternative aux Domaines pour une raison simple : les Domaines suivent le marché alors que cette loi vise précisément à le réguler et, en particulier, à réguler les prix. Or, sans entrer dans les détails, le calcul des Domaines est « suiviste » et ils ne jouent en rien un rôle régulateur.

L'amendement de M. Potier, qui permet de recourir à des experts privés disposant des qualités et agréments nécessaires me convient, mais il faudra bien un jour ouvrir le chantier des Domaines et remettre en question leur mode de calcul. Cela dit, à chaque jour suffit sa peine : dans un premier temps, je souscris à cet amendement.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** C'est un chantier pour le ministre.

**M. Thibault Bazin.** Globalement, les délais d'intervention des Domaines sont un vrai problème de même que, parfois, la qualité de leur réponse, effectivement assez inégale. Et lorsque des contentieux se font jour sur la valeur des biens, notamment au tribunal, on s'aperçoit qu'il existe plusieurs méthodes remarquables pour les valoriser. Il est vrai aussi que les experts agréés peuvent être très bons, mais leurs services auront un coût pour les collectivités. Sans doute faudra-t-il, la semaine prochaine, que le Gouvernement entende cette demande d'une réforme des Domaines afin qu'ils répondent mieux aux attentes. Je retire mon sous-amendement, mais j'espère que cet appel à leur réforme sera entendu.

*Le sous-amendement est retiré.*

**M. Serge Letchimy.** Deux observations importantes, Monsieur Lagleize.

M. Bazin l'a dit : l'estimation des Domaines – c'est une obligation légale à laquelle on ne peut se soustraire – est gratuite mais un expert devra être payé, ce qui représente un coût supplémentaire pour la collectivité.

En outre, l'estimation des Domaines doit être respectée, avec une tolérance de l'ordre de 5 % à 10 % au-delà ou en deçà, mais la réglementation est très précise. Il conviendra donc que vous autorisiez les maires à avoir une marge de manœuvre plus grande, dans un sens comme dans l'autre, par rapport au prix estimé par l'expert.

Je ne suis pas opposé à cette expertise, mais prenons garde : votre objectif, avec cette proposition de loi, est de réguler les prix et de maîtriser la spéculation ; il ne faut pas que ces nouveaux outils le contredisent. Je maintiens mon amendement.

**M. Mickaël Nogal, président.** Cosigné par le rapporteur, je le précise.

**Mme Pascale Boyer.** Nous ouvrons pour les collectivités la possibilité d'un choix entre les Domaines et les experts. Si elles souhaitent se payer un expert, elles se le paieront et si elles souhaitent faire appel aux Domaines, elles le feront. Nous ne leur imposons rien.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je remercie M. Bazin pour avoir retiré son sous-amendement.

Je suis bien sûr favorable à l'amendement de M. Potier, dont je suis cosignataire, et que M. Letchimy a « superbement » défendu.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 5 est ainsi rédigé.*

**Article 6** (art L. 151-2 et L. 152-6 du code de l'urbanisme) :  
*Généralisation de dérogations au plan local d'urbanisme*

*La commission examine les amendements identiques CE13 du rapporteur et CE22 de M. Dominique Potier.*

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, je vous propose de supprimer cet article en attendant que la « culture du foncier » soit bien diffusée parmi nos élus locaux. Nous en reparlerons un peu plus tard.

**M. Serge Letchimy.** L'amendement CE22 est défendu.

*La commission adopte les amendements.*



*En conséquence, l'article 6 est supprimé.*

## **Après l'article 6**

*La commission examine l'amendement CE11 de M. Stéphane Peu.*

**M. Stéphane Peu.** Je souhaite rectifier la rédaction de cet amendement en supprimant la référence à l'article L. 132-6-1 du code de l'urbanisme.

Cet amendement vise à étendre le droit de préemption pour qu'il puisse être exercé lorsque le prix de vente est excessif au regard des analyses des prix effectuées par l'observatoire du foncier. Nous savons que, dans les transactions foncières, certains prix peuvent être anormalement élevés. Le droit de préemption doit pouvoir s'exercer si nous voulons contenir les effets spéculatifs. En l'état, ce n'est pas légal et si cela se fait, c'est « *borderline* ».

**M. Mickaël Nogal, président.** La mention « et L. 132-6-1 » est donc supprimée dans l'amendement CE11 rectifié.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je suis très mal à l'aise car cet amendement est issu d'une proposition figurant dans mon rapport de mission. Il importerait, en effet, que les maires puissent bénéficier de ce droit de préemption en raison de prix manifestement exagérés. Je précise dans mon rapport que cela pourra être le cas lorsque l'observatoire du foncier sera bien calibré, indépendant, sécurisé, et qu'il sera possible d'ester en justice une fois ses décisions rendues.

L'article 3 de la présente proposition de loi instaure un observatoire du foncier mais qui n'est pas indépendant, afin de ne pas créer de charges externes ; dans les EPCI, il est associé aux PLH. Je crains donc que nous n'installions un outil qui ne serait pas opérationnel dans la mesure où l'observatoire pourrait être juge et partie.

J'aurais tendance à vous demander d'attendre que ces observatoires aient été actifs pendant un, deux ou trois ans afin de voir comment il serait possible de les labelliser, comment les rendre aussi efficaces et aussi présents que les observatoires des loyers, pour revenir ensuite à la charge en proposant une telle disposition.

Je vous invite, d'un côté, à retirer votre amendement mais, comme vous proposez une mesure plutôt bonne, je vous invite également à ce que nous en reparlions. Étant mal à l'aise, j'émetts un avis de sagesse.

**M. Stéphane Peu.** Je maintiens qu'il s'agit d'un excellent amendement, puisqu'il est issu du rapport Lagleize... Plus sérieusement, je dirai qu'il est également issu de l'expérience. Je consens à le retirer, mais je crois vraiment qu'il mérite de donner lieu à un débat en séance publique avec le ministre : c'est un vrai sujet, et une mesure très attendue. Je le redéposerai donc en vue de la séance.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Cela me semble une bonne idée.

*L'amendement CE11 est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CE23 de Mme Marie-Noëlle Battistel.*

**M. Serge Letchimy.** L'amendement CE23 est défendu.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** L'amendement CE23 a pour objet de consolider la mise en place des déclarations d'utilité publique pour réserve foncière, qui sont actuellement très compliquées à réaliser par les maires : il faut qu'il y ait un projet très bien défini et, à défaut, un caractère d'urgence. Comme je le proposais déjà dans le rapport rédigé dans le cadre de ma mission, cet amendement vise à faciliter le recours des élus locaux à la procédure de DUP « réserve foncière », même lorsque l'acquisition ne présente pas un caractère d'urgence. J'y suis donc favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 7** (art. L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation) : *Publication en conseil municipal d'un compte rendu annuel de la création de logements et lien entre PLH et PLU*

*La commission examine l'amendement CE28 du rapporteur, qui fait l'objet des sous-amendements CE36 de M. Thibault Bazin et CE38 de M. Thierry Benoit.*

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Cet amendement à l'article 7 prévoit la réalisation d'un compte rendu annuel au sein des communes, portant sur la différence entre le nombre de logements prévus au PLH et le nombre de logements effectivement construits. Ce compte rendu, effectué en s'appuyant sur les éléments fournis par l'observatoire du foncier, ne nécessitera pas de travail supplémentaire de la part des communes, mais permettra un débat entre le maire, sa majorité et son opposition, afin de préciser un certain nombre d'éléments. C'est un des outils de transparence que j'ai souhaité proposer au Premier ministre.

**M. Thibault Bazin.** Monsieur le rapporteur, je trouve votre idée intéressante dans les zones tendues : il semble opportun que le débat que vous proposez puisse avoir lieu là où la construction de logements constitue une vraie préoccupation pour les habitants et les élus des conseils municipaux. Je sais que, dans ma circonscription, certaines communes de la métropole dotées d'un programme local de l'habitat peuvent ressentir le besoin de ce débat. Mais dans les communautés de commune à caractère rural, en particulier dans les communes de moins de 100 habitants ayant des objectifs de construction de logements proches de zéro, je ne vois pas vraiment la nécessité d'organiser un débat annuel sur ce point. Cela pourrait même donner lieu à des situations assez cocasses... Imaginez le maire ouvrant la séance en disant : « Il était prévu de ne construire aucun logement, il n'en a été construit aucun et je vous propose maintenant d'en débattre. »

Nous devons nous adapter à la réalité de nos territoires : ce débat sur la réalisation du PLH sera très opportun dans certains endroits, beaucoup moins dans d'autres. Le sous-amendement CE36 vise donc à ne pas rendre obligatoire le compte rendu annuel pour toutes les communes, afin de ne pas imposer à certaines des contraintes inadaptées.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je vous remercie de nous avoir exposé cette situation cocasse, Monsieur Bazin, mais *a priori* elle ne se présentera pas, dans la mesure où mon amendement précise bien que le débat n'aura lieu que dans les endroits où il existe un observatoire du foncier – or, les observatoires du foncier ne sont obligatoires que dans les zones tendues : ailleurs, ils sont optionnels. Il est impossible qu'il soit proposé d'organiser un débat dans une zone où il y aurait zéro construction à réaliser, puisqu'il ne s'agirait pas d'une zone tendue... Pour cette raison, j'émetts un avis défavorable à votre sous-amendement.

**M. Thibault Bazin.** J'ai en tête des exemples de collectivités qui, bien que ne figurant pas dans la liste des zones tendues, ont cependant effectué, avec le concours d'établissements publics fonciers, des travaux remarquables visant notamment à l'aménagement de friches. Dans ces cas, même si les territoires concernés ne présentent pas une très forte attractivité et même s'il ne s'agit pas de zones tendues, des observatoires du foncier ont été mis en place. Comme vous le voyez, dans les toutes petites communes, le critère de l'existence d'un observatoire du foncier ne semble donc pas pertinent pour juger de l'opportunité d'organiser un débat portant sur la réalisation des objectifs du PLH.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Je vous confirme que nous avons lié la présence d'observatoires du foncier et la classification en zone tendue.

**M. Thierry Benoit.** Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, je veux d'abord vous prier de m'excuser pour ma faible participation aux travaux de la commission, qui s'explique par la nécessité où je me trouve d'assister aux débats ayant actuellement lieu en séance publique, qui portent sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Par ailleurs, comme d'autres l'ont fait avant moi, je veux saluer le travail de notre rapporteur, ainsi que l'état d'esprit qui l'anime et donne sa tonalité aux travaux de notre commission. Il a su se démultiplier pour travailler avec chacun des groupes qui le souhaitent, et notre sous-amendement CE38 est ainsi le fruit du travail effectué en concertation avec lui par le groupe UDI, Agir et Indépendants.

Notre proposition part du principe selon lequel l'observatoire du foncier est pertinent non seulement à l'échelle des communes, mais également à celle des intercommunalités. Nous élisons ensemble les conseillers municipaux et les conseillers communautaires, et les intercommunalités ont un rôle déterminant en matière de politique du foncier et du logement – ce rôle est d'ailleurs appelé à devenir de plus en plus important –, que ce soit sur le territoire métropolitain ou

dans les outre-mer. Partant de ce constat, nous proposons que les conseils communautaires soient également destinataires du compte rendu annuel.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Monsieur Benoit, c'est un plaisir de travailler avec vous, et votre sous-amendement est tout à fait pertinent : il semble effectivement opportun qu'une fois que chacune des communes concernées aura délibéré, une consolidation soit présentée en conseil communautaire. Je suis donc favorable à ce sous-amendement.

J'ajoute que le fait de travailler avec tous les groupes présente un avantage extraordinaire, celui de permettre des échanges et un débat d'idées fructueux et enrichissants.

**M. Mickaël Nogal, président.** Notre commission ne comptant que des députés passionnés, il est normal que les débats auxquels ils prennent part soient enrichissants.

*La commission **rejette** le sous-amendement CE36.*

*Elle **adopte** le sous-amendement CE38.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CE28 **modifié**.*

*En conséquence, l'article 7 est ainsi rédigé.*

#### **Après l'article 7**

*La commission est saisie de l'amendement CE9 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je vais vous parler de la Corse, qui présente actuellement une situation de grande tension sur le foncier, dans le contexte d'une importante résidentialisation secondaire. On compte 37 % de résidences secondaires en Corse, contre 8,9 % en moyenne sur l'ensemble du territoire métropolitain. Selon l'observatoire des marchés fonciers et immobiliers (OMFI) créé par la collectivité de Corse, le coût du foncier a augmenté en dix ans de 138 % en Corse, contre 64 % en moyenne sur le continent, tandis que le coût du logement a augmenté de 68 % en Corse, contre 36 % sur le continent. Il est également à noter le faible taux de logement social en Corse, qui ne s'élève qu'à 10 %, contre une moyenne hexagonale de 17 %. Enfin, un Corse sur cinq vit sous le seuil de pauvreté.

La Corse, qui de par sa géographie insulaire et montagneuse est naturellement exposée à une rareté foncière assez prononcée, doit également faire face à une grande tension sur le plan social, économique et politique. À cette situation se cumulent les effets d'un processus exponentiel d'attractivité économique et touristique où le mètre carré de résidence secondaire sera toujours plus rentable que n'importe quelle opération de logement social.

Partant du principe selon lequel la loi doit libérer, équilibrer et réguler, l'amendement CE9 vise à instaurer les conditions d'une régulation suffisamment forte en procédant à un rééquilibrage territorial et social de la Corse par la création, dans le cadre des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT), de zones communales d'équilibre territorial et social où l'on ne pourrait faire que de l'accession sociale à la propriété, du logement social ou des activités économiques, industrielles, commerciales et libérales – à l'exclusion de la grande distribution. Cette proposition nous semble constituer l'un des moyens permettant de combattre le phénomène de dépossession qui se manifeste actuellement.

Pour en revenir à l'amendement de M. Stéphane Peu dont nous avons débattu il y a quelques instants, je dois dire que j'avais moi-même déposé un amendement fondé sur la notion de droit de préemption, s'inspirant de dispositions actuellement appliquées à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui a malheureusement été jugé irrecevable. Nous considérons en effet – quand je dis « nous », je pense à notre groupe parlementaire, mais aussi à la collectivité de Corse – qu'à ce stade du processus, le droit de préemption constitue une solution importante de régulation et, au-delà de la Corse, je serais heureux que cette idée puisse cheminer et finir par se concrétiser.

En tout état de cause, cette proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français me semble de nature à concourir efficacement à ce que des solutions opérationnelles et concrètes soient trouvées à court terme, et je suis heureux de pouvoir y contribuer au moyen de l'amendement que je viens de vous présenter.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** La Corse a, en effet, la particularité de présenter une proportion particulièrement forte de résidences secondaires. Elle en présente une autre, celle du détournement du dispositif Pinel, utilisé pour acquérir des résidences principales très rapidement transformées en locations saisonnières.

Si votre amendement soulève une question qui mérite d'être abordée, je dois avouer qu'il me gêne un peu. En effet, tout ce qui a trait au contrôle de la bonne application du dispositif Pinel ne relève pas de la loi, mais de la compétence réglementaire du ministre. Par ailleurs, votre proposition évoque les résidences secondaires, alors que cette notion n'a pas d'existence sur le plan légal, mais uniquement sur le plan fiscal.

On peut penser que rien n'empêche une personne d'avoir une résidence principale en Corse pendant deux ou trois ans, de la transformer en résidence secondaire durant les dix années où elle va travailler et résider sur le continent, puis d'en faire à nouveau sa résidence principale au moment de prendre sa retraite. Pour cette raison, la rédaction de votre amendement, basée sur la notion de résidence principale et de résidence secondaire, ne me semble pas pertinente.

J'ajoute, enfin, que le fait de prévoir la création de zones communales d'équilibre territorial et social dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), plutôt que dans celui du PLU, me paraît constituer une inversion des normes.

Sur le fond, je comprends et je partage la préoccupation que vous exprimez au travers de cette proposition ; toutefois, pour les raisons que je viens d'évoquer, je ne peux être favorable à votre amendement.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Il faut tout de même que nous allions au fond des choses, afin qu'il n'y ait pas de malentendu.

Pour commencer, le fait que la mesure proposée ait vocation à être mise en œuvre dans le cadre du PADDUC ne constitue pas une inversion des normes puisque, comme le veut la loi, le PLU doit être compatible avec le PADDUC – j'en veux pour preuve que les critères qui imposent l'intégration des espaces stratégiques agricoles (ESA) dans les PLU ont été maintenus par les décisions des tribunaux administratifs.

L'amendement fixe l'obligation de définition par le maire au niveau du PLU en respectant la critérisation délivrée par le PADDUC, ce qui est tout à fait conforme aux mécanismes institutionnels prévus par la loi et à la directive territoriale d'aménagement qui prévaut depuis l'instauration du PADDUC par la loi du 5 décembre 2011.

Pour ce qui est de la notion de résidence secondaire, comme vous l'avez dit vous-même, elle est reconnue sur le plan fiscal et, quand l'amendement fait à dessein référence à « l'accession sociale à la propriété », cela suppose qu'il y ait un conventionnement et une obligation de continuer à utiliser le logement comme résidence permanente, comme dans le cadre de n'importe quelle convention sociale d'accès à la propriété. De ce point de vue, il est donc tout à fait possible de border l'obligation conventionnelle relative à la destination du bien.

J'insiste sur ce point : si, d'une part, on ne dispose d'aucun instrument de régulation fiscale de nature à répondre à la situation de la Corse – le Gouvernement n'ayant pas souhaité mettre en place de fiscalité particulière pour les résidences secondaires – et si, d'autre part, la régulation ne peut pas non plus se faire au moyen des documents d'urbanisme, on est dans l'impasse ! Or, la situation actuelle est extrêmement tendue. Il faut par conséquent que la loi libère et régule de manière équitable.

Franchement, je serais heureux que, dans le cadre d'une proposition de loi générale, c'est-à-dire ne s'appliquant pas spécifiquement à la Corse, on puisse prendre en compte, parmi d'autres, le cas que j'ai évoqué. Soyons clairs, il n'y aura pas durant cette législature de loi spécifique à la Corse comme il a pu y en avoir par le passé, par exemple avec la loi Joxe, c'est pourquoi nous avons besoin de réponses de court terme. À mon sens, c'est le bon moment et c'est le bon

véhicule législatif pour agir : nous sommes sur le chemin de crête, et nous devons avancer !

**M. Serge Letchimy.** Ce dont il est ici question, ce n'est pas seulement d'un enjeu politique, mais aussi d'un enjeu lié à la nature même de la loi dont nous sommes en train de débattre. Je rappelle qu'il s'agit d'une proposition de loi censée proposer des solutions pour faciliter l'accès au foncier : il serait anormal que, dans le cadre de ce texte, on ne fasse rien pour lutter contre la *pwofitasyon*, comme on dit chez nous, en l'occurrence contre la spéculation favorisée par la multiplication des résidences secondaires.

Vous avez indiqué, Monsieur le rapporteur, que la mesure proposée aurait vocation à être mise en œuvre dans le cadre du PLU plutôt que dans celui du PADDUC, or ce n'est pas un problème dans la mesure où, comme l'a dit notre collègue Jean-Félix Acquaviva, le premier doit être compatible avec le second. De mon point de vue, il serait intéressant que, dans le cadre d'un PLU – et en lien avec le PLH mis en place au niveau de l'EPCI ou de la commune –, il soit possible de faire des choix en matière de typologie résidentielle. Il suffirait de sous-amender l'amendement CE9 afin de créer une cohérence entre PLU, PLH et PADDUC et de permettre ainsi la mise en place par le pouvoir politique de mesures de régulations destinées à lutter contre la spéculation. Grâce à une solution de ce type, les Corses pourraient combattre de manière saine et claire, sur le terrain réglementaire et pas seulement sur le terrain politique, contre les spéculations qui les privent d'une politique foncière sociale. Ce sous-amendement, il serait intéressant que vous le proposiez, Monsieur le rapporteur !

**M. Stéphane Peu.** Depuis le début de l'examen de ce texte visant à lutter contre la spéculation, nous avons déjà débattu d'un certain nombre de mesures pouvant contribuer à cet objectif. Celle que propose M. Acquaviva avec son amendement CE9 est adaptée à la situation particulière de la Corse, et repose sur le principe de la spécification de l'objet de l'affectation des sols. Le critère du logement en lui-même étant insuffisant pour établir cette spécification, il est intéressant de retenir, comme il le fait, d'autres critères tels que l'accession sociale à la propriété ou le logement social. Il est d'ailleurs à noter que, grâce aux conventionnements qu'elle nécessite, l'accession sociale présente l'avantage d'écartier tout risque de détournement – ce que d'autres dispositifs ne peuvent faire. Comme notre collègue, j'estime qu'il serait bon que cette proposition puisse cheminer, car elle semble susceptible d'apporter une réponse à une problématique qui se pose de manière évidente en Corse, mais peut également se poser ailleurs.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE16 de M. Dominique Potier.*

**M. Serge Letchimy.** Je veux remercier M. Lagleize d'avoir accepté l'amendement de Mme Battistel sur les DUP pour réserve foncière, car c'est une très bonne chose pour les maires.

Quand l'État veut céder un bien immobilier, il doit le proposer en priorité à la commune sur le territoire de laquelle il est situé ou aux EPCI titulaires du droit de préemption urbain. Avec notre amendement CE16, nous proposons d'aller un peu plus loin en accordant également le droit de priorité aux EPCI non titulaires du droit de préemption urbain, si l'objet de la priorité intervient dans le champ des compétences contenues dans leurs statuts – création d'une zone d'activité économique, d'une réserve de foncier pour assainissement ou d'un aménagement touristique – ou bien s'il revêt un caractère stratégique pour son territoire.

**M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur.** Cet amendement vise à accorder le droit de priorité aux EPCI non titulaires du droit de préemption urbain, et sa rédaction porte sur le dernier alinéa de l'article L.240-1 du code de l'urbanisme. Pour mémoire, cet alinéa prévoit que les EPCI à fiscalité propre, qu'ils aient ou non le droit de préemption, peuvent exercer le droit de priorité.

Je crains, si votre amendement était adopté, que l'on finisse par ne plus savoir qui a le droit de priorité et qui a le droit de préemption – étant précisé que le droit de préemption peut lui-même faire l'objet d'une délégation, notamment à un établissement public foncier local. La situation pourrait se brouiller au point que plusieurs organismes pourraient se retrouver à préempter en même temps, ce que ne souhaitent certainement pas les EPCI, les maires et les présidents d'intercommunalités.

Je me tiens à votre disposition pour voir avec vous ce qui pourrait être fait sur le point que vous évoquez mais, dans l'immédiat, je vous invite à retirer cet amendement, qui met en concurrence plusieurs droits.

**M. Serge Letchimy.** J'entends vos réserves, qui me semblent inspirées par la sagesse, et je retire l'amendement CE16.

*L'amendement est retiré.*

**Article 8 :** *Article de gage*

*La commission adopte l'article 8 sans modification.*

*Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP)**

M. Jean-Baptiste Butlen sous-directeur, ministère transition écologique – direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Mme Cécile Made, chef du bureau des affaires juridiques de l’urbanisme et de l’aménagement

M. Vincent Montrieux, sous-directeur des affaires juridiques de l’environnement, de l’urbanisme et de l’habitat

### **Direction de l’immobilier de l’État**

M. Philippe Bauchot, directeur de l’immobilier de l’État par intérim

### **Établissement foncier d’Île-de-France**

M. Gilles Bouvelot, secrétaire général

### **Association des maires de France (AMF)**

M. Olivier Pavy, maire de Salbris, président de la communauté de communes Solognes des rivières

Mme Nathalie Fourneau, conseillère urbanisme et habitat

Mme Charlotte de fontaines, chargée des relations avec le parlement

### **Établissements publics fonciers locaux (EPFL)**

M. Arnaud Portier, secrétaire général de l’association nationale des EPFL, directeur de l’EPFL Pays Basque

M. Jean-Marc Deschodt, administrateur de l’association, directeur de l’EPFL des territoires Oise et Aisne

Mme Charlotte Boex, association nationale des EPF Locaux

### **Fédération nationale des agences d’urbanisme (FNAU)**

Mme Brigitte Bariol-Mathais

Mme Zoé Chaloin

**Action Logement Groupe \***

M. Jean-Baptiste Dolci, Vice-président d'Action Logement

M. Patrice Tillet, Directeur général adjoint d'Action Logement Immobilier

Mme Valérie Jarry, Directrice des relations institutionnelles d'Action Logement

**Ministère cohésion des territoires**

M. Emmanuel de Lanversin, DHUP adjoint

M. Jean-Christophe Franchi, adjoint au chef de bureau AD

**Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM \***

M. Vincent Lourier, Directeur – Les Coop'Hlm

Mme Florence Caumes

**AGORASTORE**

M. David Riahi, président-directeur général d'Agorastore

M. Servan Ndjantcha, directeur d'Agorastore Immobilier

**France Urbaine**

M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain

M. Philippe Angotti, délégué général adjoint

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*