



DOSSIER DE PRESSE

Projet de loi de mobilisation générale pour la construction de logements

Paris, le 5 septembre 2012

www.territoires.gouv.fr

Ce projet de loi de mobilisation générale pour la construction de logements présenté par Cécile Duflot est la mise en œuvre de deux engagements présidentiels :

- la cession du foncier public avec une forte décote pouvant aller jusqu'à la gratuité,
- le renforcement des dispositions introduites par l'article 55 de la loi « SRU » : relèvement de l'objectif de 20 à 25 % de logement social par commune et quintuplement des pénalités.

Ce projet de loi est un élément de réponse du gouvernement à l'urgence sociale que représentent la pénurie de logements et leur prix exorbitant, et à une urgence économique, le secteur du bâtiment étant en difficulté.

Attendues par les élus et les acteurs du logement, les mesures législatives proposées sont emblématiques et essentielles pour donner le signal de la mobilisation générale pour la construction de logements.

L'enjeu de cette loi, c'est l'engagement de l'État et des collectivités locales au service de la cohésion nationale : pour répondre à l'urgence, l'État mobilise le foncier et les collectivités territoriales prennent leurs responsabilités.

C'est une question d'efficacité : en libérant du foncier, l'État facilite l'équilibre des opérations portées par les collectivités. C'est aussi une question de justice : il n'y aura pas d'égalité territoriale sans mixité sociale.

Sommaire

1/ Le logement, une priorité d'intérêt général

- Un engagement fort pour répondre à l'urgence

2/ Favoriser la mise à disposition du foncier public pour le logement

- Mobiliser le foncier public, en particulier dans les zones tendues
- Le renforcement du système de décote
- Un levier pour accélérer la production de logements
- Impact environnemental : lutte contre l'étalement urbain

3/ Mobiliser tous les acteurs pour la construction de logements sociaux

- Mixité sociale : bilan en demi-teinte
- Renforcer le dispositif pour plus d'efficacité
- Quelles sont les communes concernées ?

4/ Annexes : cartes et chiffres clés

1/ Le logement, une priorité d'intérêt général

Loin d'être un bien de consommation courante, le logement est une dépense de première nécessité. Or, les inégalités d'accès au logement se sont multipliées : forte augmentation des prix, pénurie de logements, baisse du pouvoir d'achat des ménages. La crise du logement est devenue une réalité incontournable en France.

Entre 2000 et 2010, les prix des logements anciens ont augmenté de 110 % en moyenne nationale, et de 120 % en région Rhône-Alpes, 135 % en Île-de-France et 140 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Sur la même période, les prix des logements neufs se sont accrus de 86 % pour les maisons et 94 % pour les appartements.

Les prix des loyers d'habitation ont en moyenne nationale progressé depuis 1984 à un rythme annuel moyen de 3,4 %, au même rythme que le revenu disponible mais deux fois plus vite que les prix à la consommation. Quant aux loyers des relocations, ils ont augmenté de 50 % en dix ans à Paris et de 43 % en petite couronne.

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

Les **dépenses de logement pèsent lourd** dans le budget des ménages. En 2010, un locataire du parc privé sur cinq dépense plus de 40 % de ses revenus pour se loger.¹ Et l'écart se creuse entre les ménages : le revenu imposable annuel des familles locataires du parc social atteint 21 000 euros bruts par an en 2010, contre 34 800 euros bruts en moyenne pour l'ensemble des ménages, mettant indirectement en péril la mixité sociale sur le territoire.

Parallèlement, une croissance démographique soutenue doublée d'une diminution de la taille moyenne des ménages a pour conséquence une **augmentation massive de la demande de logements**. Cette demande est encore plus forte pour les plus fragilisés. Malgré les efforts engagés ces dix dernières années, la construction de logements sociaux reste très insuffisante pour permettre de répondre à la demande. En résulte des « **zones tendues** » sur l'ensemble du territoire français, particulièrement sensibles en Ile-de-France, Rhône-Alpes et en région Paca.

¹ Extrait de la publication « *Le Point sur la part du logement dans le budget des ménages en 2010* », Commissariat général au développement durable, mars 2012

➤ Un engagement fort pour répondre à l'urgence

Ce projet de loi est l'une des réponses du gouvernement à cette urgence sociale (pénurie de logements et prix élevés) et à l'urgence économique (secteur du bâtiment en difficulté).

*La **mobilisation du foncier de l'État et de ses établissements publics** permettra d'impulser ou de débloquer des opérations visant à construire des logements et notamment du logement social.*

*La **mobilisation des collectivités locales, par le renforcement des obligations** résultant de l'application de l'article 55 de la loi SRU, imposera un effort de production supplémentaire dans les communes situées dans des zones tendues.*

2/ Favoriser la mise à disposition du foncier public pour le logement

S'agissant de la mobilisation du foncier public, le projet de loi concerne les terrains nus ou bâtis du domaine privé de l'État qu'il a décidé de céder pour la réalisation d'opérations de construction de logements, dont des logements sociaux. Sont également concernés les terrains appartenant à certains établissements publics, comme, par exemple, la SNCF ou RFF.

➤ Mobiliser le foncier public, en particulier dans les zones tendues

Dans les zones « tendues », le foncier disponible pour le logement est jugé à la fois trop coûteux et quantitativement insuffisant par la plupart des acteurs privés et publics du logement.

Le phénomène d'inflation foncière a touché l'habitat individuel comme l'habitat collectif. En 2011, dans les villes de plus de 150 000 habitants, le prix moyen des terrains à bâtir atteignait 770 €/m² au centre et 390 € en périphérie. L'écart des prix des terrains n'a eu de cesse de se creuser entre les territoires.

La part des charges foncières dans les opérations de construction de logements s'établit à 11 % du prix de vente dans les agglomérations de moins

de 90 000 habitants. Elle atteint 18 % dans les « zones tendues » et dépasse 25 % dans certaines zones « très tendues ».

Le coût d'acquisition du foncier représente en moyenne, en fonction des zones considérées, entre 14 et 24% du coût de revient d'une opération de logement social.

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

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

Cette modification ira de pair avec une gouvernance renouvelée de ce dispositif pour permettre d'accélérer la cession effective des terrains déjà identifiés.

> Le renforcement du système de décote

L'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article L. 3211-7 du CG3P relatif à la cession de biens du domaine privé de l'État au profit d'opérations de logement comportant du logement social. **Objectif : renforcer le dispositif de décote tout en précisant les contreparties permettant de garantir que l'effort ainsi consenti sert un motif d'intérêt général.**

Il est ainsi prévu que l'avantage financier résultant de la décote soit exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux et des logements en accession à prix maîtrisé.

Pour éviter les abus, la loi mentionne des clauses anti-spéculatives pour l'accession à prix maîtrisé. L'acte de cession prévoit, en cas de non réalisation du programme de logements dans un délai de cinq ans, soit la résolution de la vente, soit le paiement de la somme correspondant au montant de la décote accordée.

> Le dispositif de décote actuel

*Depuis 2005, un préfet peut décider qu'un terrain de l'État doit être cédé à un prix inférieur à sa valeur vénale lorsqu'il est destiné à la construction de logements sociaux. Cette « **décote logement social** » est actuellement plafonnée à 35 % dans les secteurs les plus tendus. **Le projet de loi vise à faire sauter ce plafond et ainsi permettre une décote pouvant aller jusqu'à 100 % pour la part destinée au logement social (ainsi qu'aux résidences sociales de logement pour étudiants).***

> Un levier pour accélérer la production de logements

D'ici à 2016, le gouvernement prévoit la **cession de 930 sites, qui représentent 2 000 hectares de terrains publics**. Cet inventaire des terrains mobilisables a vocation à être enrichi au fil de l'eau, les collectivités locales étant appelées à manifester leur intérêt pour des emprises sur lesquelles elles proposeraient un programme de logements.

Selon ces prévisions, **110 000 logements seront construits (dont près de la moitié en Ile-de-France)**. Soit le double du nombre de logements réalisés sur le foncier public depuis 2008.

Cette contribution du foncier public à l'offre globale est d'autant plus importante qu'il s'agit souvent d'un **foncier situé au cœur des agglomérations**. Or la construction de logements locatifs sociaux bien insérés est un élément indispensable pour favoriser la mixité sociale et l'égalité territoriale.

Au-delà des impacts d'ordre économique sur le financement des logements sociaux, **la mobilisation accélérée du foncier public** rejoindra les dispositifs fiscaux destinés à inciter les particuliers à céder leurs terrains à bâtir pour **accroître globalement l'offre foncière, et détendre les marchés fonciers**.

> Des projets intéressants qui mettent trop de temps à aboutir

Sur la ville de **Paris**, 8 050 logements sont envisagés sur les 59 ha de terrains cessibles identifiés. **Dès 2012, 11 000 logements auraient pu être mis en chantier** sur du foncier public en Ile-de-France si un accord sur les prix de cessions avaient précédemment été facilité.

La **caserne de Reuilly**, située au cœur du XII^e arrondissement de **Paris**, occupe une emprise de 19 600 m² à l'angle du boulevard Diderot et de la rue de Reuilly. La Ville de Paris souhaite reconverter le site et créer des logements, dont la moitié seront des logements sociaux dans le cadre d'une programmation équilibrée pour les différents publics (PLAI, PLUS, PLS), logements locatifs à loyer maîtrisés (environ 17,50 €/m² dans un quartier où le loyer moyen s'élève à 29 €/m²) pour les classes moyennes, et logements libres en accession. Le projet prévoit aussi l'aménagement de commerces et d'équipements, tels qu'une crèche et un jardin à l'emplacement de l'ancienne place d'armes.

À **Libourne**, en Gironde, l'école de sous-officiers de gendarmerie a fermé en septembre 2009. Ce site de 7 ha, dont 40 000 m² de bâti, en cœur de ville, est depuis laissé à l'abandon. Les collectivités se mobilisent pour obtenir des conditions de cession pour sa reconversion. Leur projet prévoit notamment la création d'un programme immobilier exemplaire sur le plan environnemental, qui permettrait de densifier en centre-ville et créer du logement pour les étudiants et les jeunes travailleurs.

La ville de **Bordeaux** (Gironde) souhaite finaliser un projet sur très bel ensemble immobilier situé rue Castéja, au cœur de la ville, et actuellement occupé par certains services de la préfecture. Pour sa partie logement, ce projet devrait comprendre un contingent de 25 % de logements sociaux (PLUS et PLAI), 10 % de logements PLS et 20 % d'accession sociale. À proximité d'un des centres commerciaux et desservi par les transports en commun, ce programme permettra de favoriser la mixité sociale en centre-ville.

À **Thionville** (Moselle), un terrain ferroviaire de 2,5 ha situé à deux pas de la gare TGV pourrait rapidement faire l'objet d'un projet d'aménagement permettant la construction de 300 logements.

➤ **Impact environnemental : lutte contre l'étalement urbain**

La crise du logement, du fait de prix élevés ou d'un habitat ancien inadapté en centre-ville, associés à une offre de logements à bas prix dans les zones excentrées, a entraîné un accroissement des couronnes péri-urbaines.

Cette extension urbaine provoque de nombreux problèmes aujourd'hui bien identifiés : consommation irréversible de terrains, et notamment de parcelles de production agricole, dégradation des paysages et du fonctionnement des écosystèmes, plus forte dépendance à la voiture, etc.

Le projet de loi proposé permettra notamment de recentrer les nouvelles constructions dans des parcelles d'ores et déjà artificialisées, souvent situées à l'intérieur des emprises urbaines et potentiellement bien desservies par les transports en commun.

En favorisant la construction dans les dents creuses au sein de zones denses, **la mobilisation du foncier public contribuera à lutter contre le phénomène d'étalement urbain et à favoriser le développement d'une ville de moindre impact environnemental.**

3/ Mobiliser tous les acteurs pour la construction de logements sociaux

➤ **Mixité sociale : bilan en demi-teinte**

Douze ans après l'adoption de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », l'application de son article 55 est un

puissant outil pour la construction de logements sociaux et pour le développement de la mixité sociale sur le territoire.

63 % de communes ont atteint leur objectif de rattrapage de production de logements sociaux. Plus de 310 000 logements ont ainsi été réalisés par les communes concernées depuis 2002.

Pour autant, moins de 50 communes ont atteint le taux de 20 % de logements sociaux depuis 2001. En 10 ans, le taux moyen de logements sociaux des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU n'a progressé que d'1 point, passant de 13 à 14 %.

L'effort de production reste très hétérogène. Et 364 communes n'ont pas respecté leur objectif. Plus d'un tiers d'entre elles dispose de moins de 5 % de logements à destination des ménages à revenus modestes.

► **Les grandes étapes de la loi « SRU »**

13 décembre 2000 : adoption de la loi n°2000-1208 dite SRU

2002 : début de la première période triennale de rattrapage

5 mars 2007 : la loi Dalo élargit l'obligation aux communes situées dans des établissements publics de coopération intercommunale

14 décembre 2011 : engagement de campagne de François Hollande

5 juillet 2012 : Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, annonce la modification prochaine de la loi SRU

5 septembre 2012 : présentation du projet de loi en Conseil des ministres

► **Renforcer le dispositif pour plus d'efficacité**

Pour répondre aux besoins urgents de logements et développer la mixité sociale, il convient de **renforcer aujourd'hui le dispositif existant** et de le rendre plus efficace.

Pour cela, le projet de loi prévoit deux dispositions essentielles :

- Le renforcement des exigences de production : **le seuil minimal de logements sociaux sera porté de 20 à 25 % d'ici à 2025**, là où le marché est particulièrement tendu. Il sera maintenu à 20 % dans les communes où un effort de production supplémentaire ne semble pas nécessaire.
- Une incitation plus ferme des communes à contribuer solidairement à l'effort national de mixité sociale, qui passe par :

1) une possibilité de **multiplier par cinq les pénalités** dues par les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux de production de logements sociaux (=> on alourdit l'amende de ceux qui se mettent hors la loi) ;

2) une **augmentation du seuil plafonnant les pénalités pour les communes les plus riches** : ce seuil passe de 5 à 10 % des dépenses réelles de fonctionnement pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 150 % du potentiel fiscal par habitant médian des communes prélevées (=> les communes les plus riches paieront davantage).

3) une optimisation de l'utilisation du fruit des prélèvements, qui seront désormais versés en priorité aux intercommunalités délégataires des aides à la pierre, puis aux établissements publics fonciers pour leur permettre d'acquérir le foncier nécessaire à la construction de logements sociaux. Les pénalités (majorations du prélèvement) seraient versées à un fonds permettant de financer les logements destinés aux personnes le plus en difficulté. **L'agglomération ne pourra plus reverser une partie des pénalités aux communes prélevées** (abrogation des dispositions de l'article 57 de la loi SRU).

➤ Quelles sont les communes concernées ?

Les communes concernées restent les mêmes : celles de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants. Jusqu'à présent, leur objectif est de disposer, d'ici à 2020, d'au moins 20 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales.

La nouveauté, c'est que le projet de loi ambitionne d'adapter le renforcement de la règle aux contextes locaux, la situation du marché du logement n'étant pas la même partout. Ainsi, le renforcement de 20 à 25 % de logements sociaux ne s'imposera pas dans les agglomérations dans lesquelles la situation du marché locatif ne justifie pas d'accroître d'avantage l'effort de production de logements sociaux pour répondre à la demande.

La liste des agglomérations, pour lesquelles le taux de 20 % sera maintenu, sera déterminée par décret selon trois critères :

- le nombre de demandeurs de logements sociaux rapporté au nombre de logements disponibles à la location,
- le taux d'effort des ménages logés dans le parc privé, mesuré à l'aune du nombre de bénéficiaires de l'allocation logement,

- le taux de vacance dans le parc public (hors vacance technique).

En résumé : dans les communes où la démographie ne progresse pas, où les délais pour obtenir un logement social sont courts, et où le marché de l'immobilier n'est pas sous tension, l'obligation restera de 20 %, et non 25 %.

► Les chiffres 2012

Sur les 1 004 communes en France métropolitaine qui comptent moins de 20 % de logements locatifs sociaux, 927 sont soumises à l'article 55 de la loi SRU².

699 communes sont soumises à prélèvement. Au final, 354 sont prélevées pour un montant brut d'environ 68 millions d'euros. Après déduction des dépenses réalisées en faveur du logement social, le prélèvement net s'élève à 23 millions d'euros.

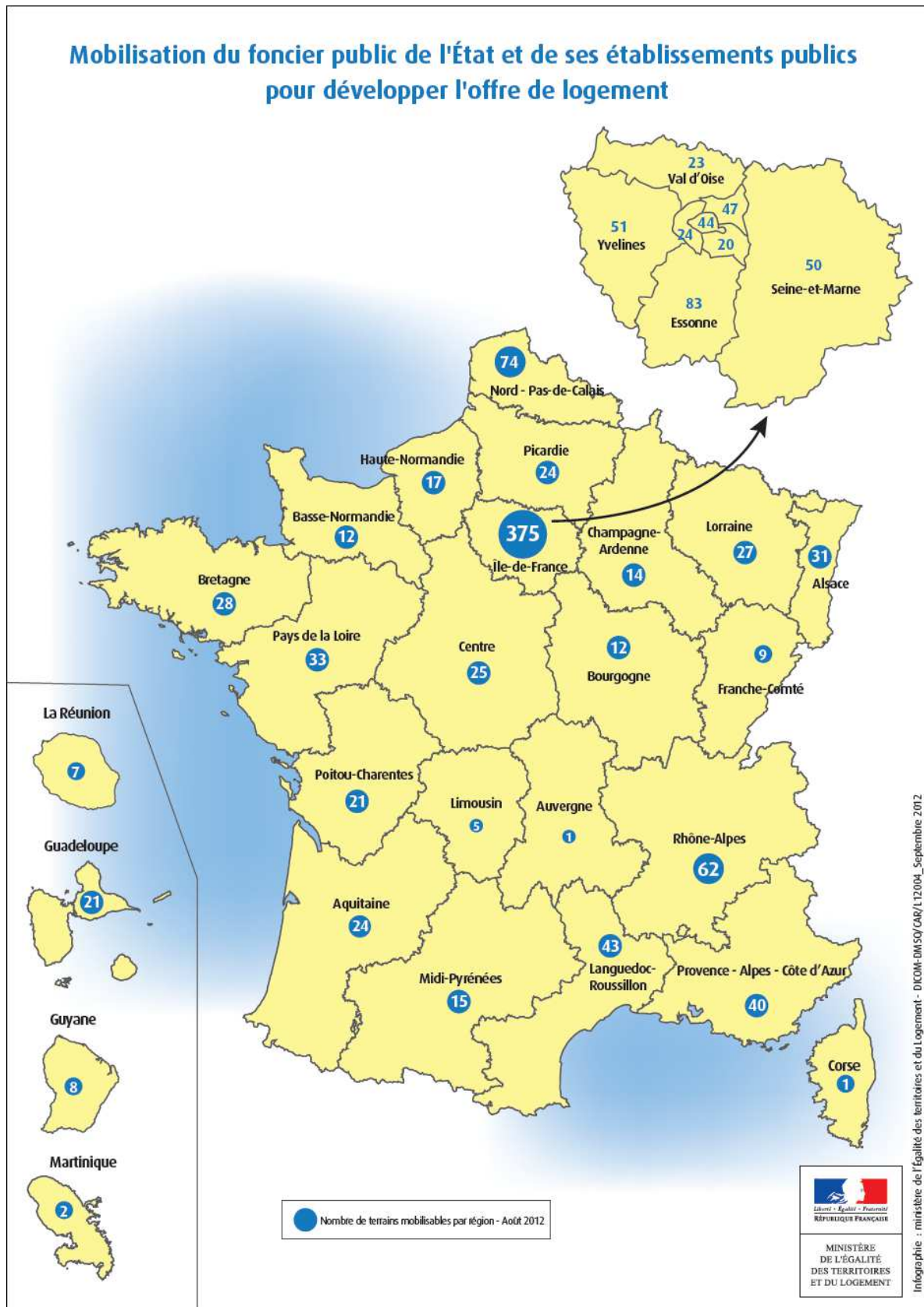
Avec l'application du nouveau dispositif, **le montant du prélèvement net global (23,6 M€ en 2012) pourrait doubler si les communes qui n'ont jusqu'ici pas souscrit aux objectifs de mixité sociale prévus par une loi vieille de plus de 10 ans ne s'engagent pas résolument dans la construction de logements sociaux.**

► Le Grand Paris

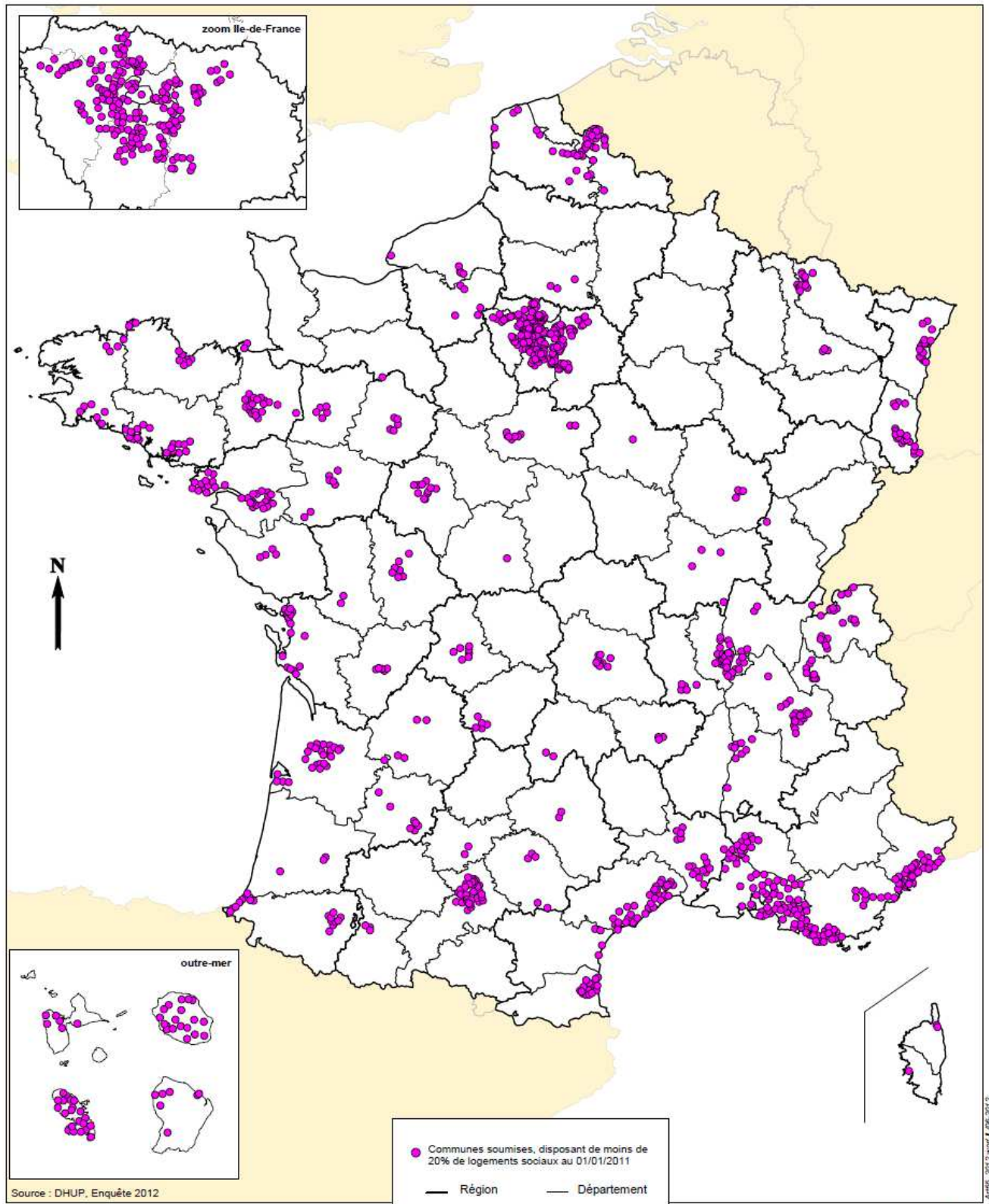
La loi Grand Paris du 3 juin 2010 fixe les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain. Dans ce contexte, la production de 70 000 logements par an est prévue en Ile-de-France. Les contrats de développement territoriaux en cours de négociations doivent participer à la territorialisation de cette offre de logement. Pour permettre de les conclure dans de bonnes conditions, un délai supplémentaire sera accordé aux partenaires.

² 77 communes sont exemptées au titre des risques ou de la décroissance démographique.

3/ Annexe : cartes et chiffres clés



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



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

> Chiffres clés

42 197 logements construits depuis 2008 sur le foncier de l'État

18 % des logements en Ile-de-France sont construits sur les terrains de l'État.

D'ici à 2016, le gouvernement prévoit la **cession de 930 sites, qui représentent 2 000 hectares de terrains publics** et verrait la construction de **110 000 logements (dont près de la moitié en Ile-de-France)**.

Nombre de demandes de logements sociaux par région (juillet 2012)

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

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

Contact : service de presse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

01 44 49 85 13

72 rue de Varenne – 75007 PARIS

www.territoires.gouv.fr