



**PROJET DE LOI
RELATIF À LA MAJORATION DES DROITS À CONSTRUIRE**

ETUDE D'IMPACT

février 2012

Le présent document constitue l'étude d'impact du projet de loi relatif à la majoration des droits à construire, telle que prévue par l'article 39 de la Constitution et la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009.

PARTIE I - LA NECESSITE D'UNE REFORME DES DISPOSITIFS VISANT A SATISFAIRE LA DEMANDE DE LOGEMENT

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

A) le déficit de logements

Les difficultés des ménages à se loger tiennent à la hausse des prix immobiliers.

Entre 2000 et 2011, alors que la masse des crédits au secteur immobilier progressait beaucoup plus vite que la construction, les prix des logements anciens ont augmenté de +117 % (+7,6 % en moyenne annuelle). A côté des évolutions les plus importantes qui ont été enregistrées sur la période 2003-2006 (+13,6 % en moyenne annuelle), on note aussi une baisse des prix de 3,6 % en moyenne annuelle sur une période de deux ans en 2008 et 2009.

Les prix ont augmenté plus rapidement en Île-de-France, avec 138 % de hausse entre 2000 et 2011 (+8,5 % en moyenne annuelle), et à Paris intra-muros : +186 % (+10,5 % en moyenne annuelle). En ce qui concerne les logements neufs, la tendance à la hausse est similaire, mais de moindre ampleur, avec +83,9 % entre 2000 et 2011 (+5,6 % de moyenne annuelle). Dans le neuf, la hausse est légèrement plus importante en Île-de-France : +86 % entre 2000 et 2011 (+5,8 % en moyenne annuelle). Par ailleurs, la valeur du foncier a augmenté de 90%.

Sur la même période, le niveau de ressources moyen des ménages a augmenté de 26%, ce qui a pour conséquence d'accroître la part du logement dans les dépenses des ménages.

Cette conjoncture perdure du fait du déséquilibre structurel entre l'offre et la demande dans certaines zones du territoire, et par une occupation du parc inefficace en raison des coûts de mobilité très élevés caractérisant le parc immobilier français.

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

Parallèlement, la production de logements, après une année 2008 historique (467 000 logements mis en chantier) a subi l'effet de la crise avec une forte chute en 2009 (330 000 logements), puis une reprise en 2010 (360 000 logements), confirmée en 2011 avec plus de 400 000 logements. Il s'agit aujourd'hui de conforter cette tendance¹.

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

¹ source : *sit@del, MEDDTL*

B) Les données de synthèse

1) la construction

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

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

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

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

2) les transactions

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

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

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

En 2011, 116 128 logements ont été financés dans le parc public (+ 7 900 en outre-mer) contre 131 509 en 2010. Sur la période 2007-2011, près de 650 000 logements locatifs sociaux ont été financés en métropole. Les logements neufs représentent un investissement de 13,5 Mds€, les acquisitions-améliorations générant par ailleurs près de 700 M€ de travaux.

3) les loyers

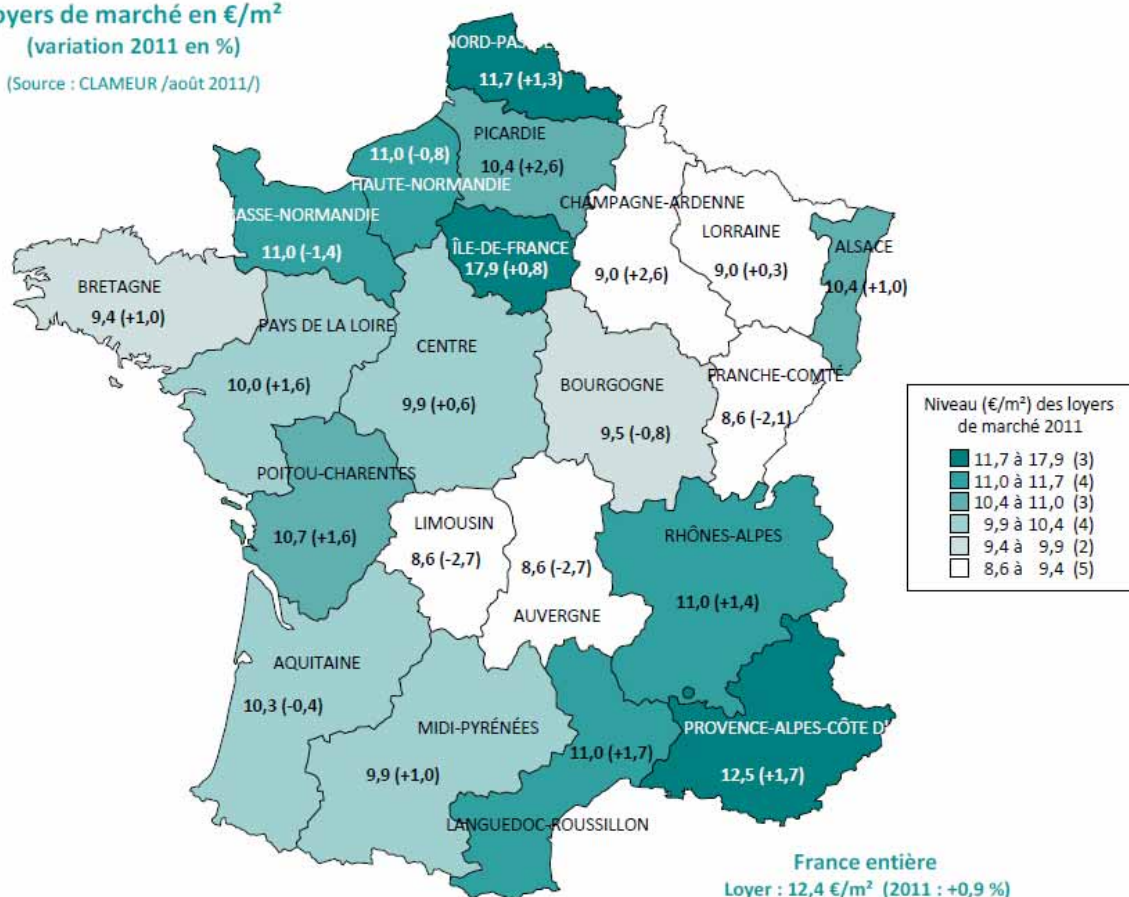
Données MEDDTL (fichier CLAMEUR)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France métropolitaine														
<i>Loyer (€/m²)</i>	8,4	8,6	9,2	9,7	9,9	10,1	10,6	11,1	11,6	11,8	12,0	12,0	12,3	12,4
<i>Evolution (en %)</i>	-	2,3	6,5	5,3	2,6	1,7	5,1	4,6	4,5	2,0	1,6	0,0	2,5	1,1
Paris														
<i>Loyer (€/m²)</i>	13,7	14,3	15,7	17,0	17,9	18,3	18,9	19,6	20,6	21,3	21,6	21,8	22,5	23,1
<i>Evolution (en %)</i>	-	4,2	10,0	8,3	4,9	2,6	3,4	3,6	4,8	3,4	1,8	1,0	2,8	2,7
Île-de-France														
<i>Loyer (€/m²)</i>	11,7	12,1	13,2	14,2	14,6	14,8	15,4	16,1	16,6	17,0	17,3	17,2	17,7	18,0
<i>Evolution (en %)</i>	-	4,0	8,8	7,4	3,3	1,0	4,2	4,1	3,1	2,8	1,6	-0,7	3,3	1,3
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Province														
<i>Loyer (€/m²)</i>	7,4	7,5	7,9	8,2	8,4	8,6	9,0	9,5	10,0	10,1	10,3	10,3	10,6	-
<i>Evolution (en %)</i>	-	1,4	5,4	4,2	2,2	1,9	5,5	4,9	5,3	1,5	1,6	0,4	2,1	-

De 2000 à 2011, les loyers ont augmenté de 35,5 % (+3,1 % en moyenne annuelle) en France métropolitaine. Un niveau de loyer moyen de 12,4 €/m² a ainsi été atteint en 2011. Entre 2008 et 2011, la hausse s'est toutefois nettement infléchie, avec +3,6 % (+1,3 % en moyenne annuelle) seulement sur cette période. La hausse des loyers est désormais inférieure à l'inflation. Cette évolution n'est pas uniforme sur le territoire français. Ainsi, en 2011, seules deux régions voient leurs loyers augmenter, tandis qu'ils baissent dans quinze d'entre elles, les variations allant sur un an de +1,1 % (en Bretagne) à - 6,9 % (en Picardie).

Loyers de marché en €/m² (variation 2011 en %)

(Source : CLAMEUR /août 2011/)



4) les prix et les surfaces des terrains à bâtir

D'après l'enquête sur les prix des terrains à bâtir (ETPB), le prix moyen en France des terrains à bâtir était à l'achat de 59 €/m² en 2010. Le prix moyen au m² a été en hausse constante sur la période 2006-2010, avec une hausse annuelle moyenne de + 7,1 % et une différence de + 31 % entre 2006 et 2010.

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

5) Les prix des logements

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

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

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

II. La politique du logement doit moins reposer sur la dépense publique, et davantage sur la libération de l'offre

A) Le crédit a secteur immobilier a massivement augmenté depuis le début du siècle

Depuis 2000, l'encours de crédit à l'habitat a presque triplé, de 290 milliards d'euros à 840 milliards d'euros.

Les ressources du secteur HLM ont également presque doublé, notamment les dépôts du livret A grâce à la généralisation de la distribution à tout le réseau bancaire en 2009. Les dépôts sur le livret A atteignent désormais 187 Md€ et dépassent de moitié les emplois du secteur.

B) L'effort public en faveur du logement a également augmenté rapidement

Pour développer une offre de logements accessibles, en particulier dans les zones les plus tendues, et soutenir les ménages modestes, le choix s'est surtout porté jusqu'à présent sur des aides financières, sous forme d'aides à la personne et d'aides à la pierre (soutien de l'investissement locatif, de l'accession sociale à la propriété etc.). Ainsi, les dépenses publiques en faveur du logement sont passées de 25 Md€ en 2000 à 30 Md€ en 2007 et 41 Md€ aujourd'hui.

Selon les données dont dispose le ministère chargé du logement (fichiers relatifs aux comptes du logement), le montant total des avantages conférés aux bénéficiaires des aides au logement est de :

- 24 919 M€ en 2000 ;

- 31 901 M€ en 2007 (+ 28 % par rapport à 2000) ;

- 40 645 M€ en 2010 (+ 27 % par rapport à 2007).

Au delà des aides personnelles au logement destinées à atténuer la facture de logement pour les ménages les plus modestes (16,3 Md€), ces dépenses comprennent par exemple le PTZ+ (prêt à taux zéro renforcé) réservé en 2012 aux primo-accédants sous plafonds de ressources d'un logement neuf ainsi que pour l'acquisition d'un logement dans le cadre de la vente du parc social à ses occupants (sous certaines conditions)..

Le financement du logement social a connu un fort développement ces dernières années, avec 115 000 logements sociaux financés en moyenne depuis 2007 (124 000 en 2011). Le financement est également concentré vers les territoires (tels que les régions de l'arc méditerranéen ou d'Ile-de-France) les plus tendus (37 % des logements financés). L'effort en faveur des ménages les plus modestes s'est aussi concrétisé par le financement de plus de 23 000 PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration pour des opérations destinées aux ménages cumulant des difficultés d'adaptation sociale et de faibles ressources), soit au delà du seuil des 20 000 inscrit dans la loi DALO (droit au logement opposable).

Enfin le gouvernement a développé un panel d'aide à la rénovation thermique des logement pour réduire la facture énergétique des logements : l'éco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt développement durable ont bénéficié à plus de deux millions de ménage. L'éco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt développement durable ont bénéficié à plus de sept millions de ménages sur la période 2005-2011.

C) La nécessité de desserrer les contraintes qui pèsent sur l'offre

Sur les douze dernières années, la production de logements n'a pas augmenté autant que la masse de crédits injectés : les mises en chantiers de logements, de 330 000 en 2000, n'ont augmenté que de 30% pour atteindre 421 000 aujourd'hui.

Le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande appelle des solutions nouvelles et complémentaires, qui relèvent d'un traitement global de la crise du logement.

Le Rapport de l'OCDE 2011 intitulé « Réformes économiques : objectif croissance » consacre ainsi un de ses chapitres aux politiques de logement et recommande la mise en place de réformes de fond en la matière. Pour accroître l'élasticité de l'offre, il préconise de simplifier *“les procédures complexes d'octroi des permis de construire”* et de *« favoriser la mise à disposition des terrains en renforçant les liens entre la valeur fiscale des biens immobiliers et la valeur du marché. »*

Il s'agit donc de favoriser une politique d'offre, fondée sur la simplification de la construction et l'allègement des coûts de revient des logements neufs, en particulier du foncier constructible en zone agglomérée. Il s'agit de remédier à une certaine rigidité réglementaire qui limite la densification et favorise la rétention foncière.

Il s'agit aujourd'hui de rendre plus efficace la politique du logement en agissant non seulement sur les effets de la crise, mais aussi sur son origine même, en desserrant les contraintes qui pèsent sur la construction : contraintes législatives et réglementaires et disponibilité du foncier.

III. La dynamisation de l'offre implique une densification de l'habitat

A) Une tendance à la dé-densification

La France a connu une décroissance continue et importante de la densité résidentielle depuis 15 ans (la densité moyenne est en effet passée de 13,3 à 10,2 logements/hectare entre 1990 et 2004), avec une inversion récente à partir de 2005 avec une densité remontant à 11,4 puis 11,5 en 2006.

Année	2008	2009	variation 2008 / 2009	2010	variation 2009 / 2010	variation 2008 / 2010
Données	Surface moyenne du terrain en m ²	Surface moyenne du terrain en m ²	en %	Surface moyenne du terrain en m ²	en %	en %
Zone						
Alsace	922	864	-6,29	836	-3,24	-9,33
Aquitaine	1638	1467	-10,44	1387	-5,45	-15,32
Auvergne	1545	1349	-12,69	1343	-0,44	-13,07
Basse-Normandie	1631	1338	-17,96	1373	2,62	-15,82
Bourgogne	1449	1482	2,28	1304	-12,01	-10,01
Bretagne	998	860	-13,83	852	-0,93	-14,63
Centre	1256	1115	-11,23	1111	-0,36	-11,54
Champagne-Ardenne	1097	1158	5,56	1019	-12,00	-7,11
Corse	2185	1518	-30,53	1576	3,82	-27,87
Franche-Comté	1448	1403	-3,11	1174	-16,32	-18,92
Haute-Normandie	1314	1312	-0,15	1300	-0,91	-1,07
Île-de-France	872	706	-19,04	774	9,63	-11,24
Languedoc-Roussillon	847	827	-2,36	806	-2,54	-4,84
Limousin	2074	1882	-9,26	1730	-8,08	-16,59
Lorraine	1328	1088	-18,07	1002	-7,90	-24,55
Midi-Pyrénées	1782	1525	-14,42	1477	-3,15	-17,12
Nord-Pas-de-Calais	1188	1063	-10,52	1004	-5,55	-15,49
Pays de la Loire	987	900	-8,81	854	-5,11	-13,48
Picardie	1033	991	-4,07	982	-0,91	-4,94
Poitou-Charentes	1305	1283	-1,69	1140	-11,15	-12,64
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	1270	1207	-4,96	1156	-4,23	-8,98
Rhône-Alpes	1178	1072	-9,00	1048	-2,24	-11,04
DOM	773	930	20,31	928	-0,22	20,05
FRANCE ENTIERE	1261	1141	-9,52	1098	-3,77	-12,93

La plupart des POS et un certain nombre de PLU ont des dispositions réglementaires qui ne permettent pas de densifier le tissu urbain existant du fait de deux éléments principaux : l'exigence de superficies minimales de parcelle trop élevées, et des densités maximales autorisées trop faibles du fait en particulier de coefficients d'occupation des sols (COS) inadaptés.

Dans nombre de POS ou de PLU, les règles de densité ou de hauteur définies par le document d'urbanisme, et qui s'appliquent donc aux constructions nouvelles, sont inférieures aux caractéristiques des constructions existantes : sans même parler de densification, l'application des règles conduit inévitablement à une « dé-densification » du tissu urbain et empêchent certaines opérations dont, par exemple, la surélévation de bâtiments.

Par ailleurs, on constate sur les trois dernières années une diminution de la surface des terrains à bâtir pour le logement de près de 13 %². Compte tenu des prescriptions des documents d'urbanisme en termes de règles de retrait par rapport aux limites séparatives qui demeurent inchangées, on observe mécaniquement une baisse de la constructibilité.

² Source : MEDDTL (fichier sit@del; chiffres pour 2011 en cours de consolidation)

B) Les risques induits par la péri-urbanisation

Le coût du foncier en zone urbaine alimente et renforce les processus de péri-urbanisation des zones rurales et d'étalement urbain qui contribuent à la consommation des zones naturelles et agricoles, la consommation d'un département français tous les 10 ans étant aujourd'hui constatée. D'ailleurs l'exposé des motifs de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche indique un objectif de réduction de 50% de la consommation des espaces agricoles dans la prochaine décennie.

Les documents d'urbanisme, SCOT et PLU en particulier, ont maintenant l'obligation de définir des objectifs de consommation économe de l'espace et de mettre en place les outils qui permettront de les respecter ; les différentes dispositions du code de l'urbanisme qui permettent de majorer les droits à construire des terrains équipés et bien situés par rapport aux équipements vont dans le même sens.

La périurbanisation accroît par ailleurs les déplacements, notamment domicile – travail. Or l'usage de véhicules individuels accroît la dépendance du pays aux énergies fossiles importées et la production de gaz à effet de serre, alors que la densification des zones urbaines bien desservies par les transports en commun produit l'effet inverse.

C) Le potentiel de densification qui résulte des majorations de constructibilité existantes reste sous-utilisé

Les dernières années ont donné lieu à la mise en place de trois dispositifs visant les règles de constructibilité (cf. *infra* : articles L. 127-1, 128-1 et L. 123-1-11 du code de l'urbanisme). Parmi ces dispositifs, seuls deux ont réellement pour objet de favoriser les constructions à usage d'habitation : le premier (article L. 123-1-11) permet une « surdensité » pour la construction et l'agrandissement des constructions à usage d'habitation, quelles qu'elles soient ; le second (L. 127-1) ne concerne que le logement social.

Le retour d'expériences des communes qui ont, volontairement, utilisé les dispositifs préexistants ont permis de considérer le dispositif comme efficace. Les principaux atouts de la bonification des droits à construire peuvent se résumer ainsi :

- un outil permettant d'introduire des exigences de performance énergétiques et environnementales élevées dans les constructions car les techniques innovantes ne sont pas pénalisées (notamment les « doubles peaux », les murs trombes, les puits de lumière...), enjeu de plus en plus souligné compte tenu de la généralisation de la construction « basse consommation » avec l'entrée en vigueur de la RT 2012 pour tous les logements au 1er janvier 2013.
- cet outil concerne l'ensemble des tissus urbains existants et non uniquement des opérations particulières (de type ZAC par exemple). Il donne un contenu opérationnel aux engagements de planification et de mixité des communes. Il répond à la diversité des situations territoriales et permet des “approches sur mesure” en fonction des priorités communales.
- il permet aux communes de développer des opérations de construction neuve et de rénovation exemplaires, favorise les démarches de mutabilité du bâti comme par exemple la transformation de bureau en logement, ...

Toutefois, ces dispositifs ne fonctionnent qu'à l'initiative des communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents sans que l'Etat soit en mesure de mettre en place une dynamique sur une échelle suffisante pour peser sur la politique du logement. Ils ont montré leur pertinence lorsque les communes s'en sont saisies, mais trop peu d'entre elles l'ont fait (cf. annexe 2) ; la nécessité d'amplifier l'effort de construction implique de donner

une impulsion en faveur d'une mise en place plus large des majorations, sur un temps limité – soit jusqu'au 1er janvier 2016 – pour redynamiser la construction. Il est souhaitable d'inverser la logique et de prévoir une possibilité de majoration généralisée mais temporaire, dont les collectivités locales compétentes en matière de document d'urbanisme pourront se saisir et qu'elles pourront adapter, afin de permettre de construire à la fois plus et plus vite.

PARTIE II - LES OBJECTIFS DE LA REFORME

I. Le contenu de la mesure : une majoration temporaire de la constructibilité

La mesure proposée, en complément de l'action engagée pour accélérer la libération du foncier public, vise à encourager l'offre de logements en favorisant, par des allègements réglementaires, la densification des constructions.

Elle a tout d'abord pour objet de porter, dès l'entrée en vigueur de la loi, la majoration des règles de constructibilité prévue à l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme, pour l'agrandissement et la construction de bâtiments à usage d'habitation, de 20 à 30 %. Une telle majoration est décidée en vertu d'une délibération expresse de la collectivité.

Pour les PLU, POS et PAZ, elle crée une majoration de 30 % de la constructibilité qui résulte des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols. Toutefois, cette majoration ne s'applique ni dans les zones les plus exposées au bruit autour des aéroports, ni dans les secteurs sauvegardés. Elle ne permet pas de modifier des règles édictées par une servitude d'utilité publique, notamment en matière de risques, de protection du patrimoine, ni de déroger aux lois sur le littoral et la montagne.

Cette disposition ne s'applique pas si le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU a fait usage du dispositif prévu par le sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, est organisée, dans chaque collectivité, une procédure de mise à disposition du public d'un document présentant les conséquences de l'application de la majoration sur son territoire de la majoration de 30 % des règles de constructibilité. Le public dispose d'un délai d'un mois pour formuler ses observations à compter de la mise à disposition. Huit jours avant le début de la consultation, le public est informé des modalités de participation du public choisies (notamment via une mise en ligne du dossier, une réunion publique...).

A l'issue de la mise à disposition, le président de l'établissement public ou le maire présente la synthèse des observations du public devant l'organe délibérant de l'établissement public ou devant le conseil municipal. Cette synthèse est publiée dans les conditions prévues pour la publication des documents modifiant les règles d'urbanisme.

La majoration de 30 % est applicable huit jours après la date de la séance au cours de laquelle la synthèse des observations du public a été présentée à l'organe délibérant et au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la loi, sauf si l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide qu'elle ne s'applique pas sur toute ou partie du territoire de la ou des communes concernée, ou s'il adopte la délibération prévue par le 6^{ème} alinéa de l'article L 123-1-11.

A tout moment, il peut être mis fin à l'application de la majoration sur tout ou partie du territoire concerné ou s'il est décidé d'appliquer la majoration prévue par le 6^{ème} alinéa de l'article L 123-1-11.

Une commune, membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, peut, dans tous les cas, décider de l'application de la majoration de 30 % à son territoire ou, au contraire, d'écarter cette application.

La majoration des droits à construire de 30 % est applicable, s'il y lieu, aux demandes de permis et aux déclarations déposées avant le 1^{er} janvier 2016.

Les objectifs poursuivis sont principalement de renforcer de façon opérationnelle les possibilités de densification, afin de pouvoir faire face à une demande de logements toujours plus grande. Il est rendu possible, dans la limite de 50 %, le cumul de cette majoration avec les dépassements de densité déjà prévus.

Ces mécanismes pré-existants ont inspiré le projet de loi, notamment en ce qui concerne le champ d'application circonscrit, les règles de participation du public, la proportionnalité de la majoration et son caractère modulable sur le territoire de la ou des communes concernées, les exceptions d'application notamment dans les secteurs sauvegardés ou au regard de règles édictées par une servitude d'utilité publique.

II. Une réponse quantitative à la demande de logement

L'augmentation de la constructibilité permet de détendre l'offre de logement à deux égards :

- l'augmentation des surfaces constructibles rend possible, à terrain disponible équivalent, la construction d'un nombre de logements neufs plus importants ; elle permet indirectement d'améliorer l'équilibre économique des zones d'aménagement concerté (ZAC) en cours de création sans modification du PLU et peut permettre par des documents modificatifs de faire évoluer des ZAC existantes, voire d'accélérer le phasage de leur réalisation.
- l'augmentation du coefficient d'occupation des sols (COS), des hauteurs ou du gabarit devrait faciliter la transformation en logements d'un parc de bureaux, notamment des années 70, en cours d'obsolescence du fait des nouvelles contraintes thermiques ou énergétiques résultant de la loi Grenelle ou mal localisé. Ce type d'opération de rénovation peut trouver son équilibre économique grâce à l'augmentation du nombre de logements vendus ;

Ces augmentations permettent :

- l'augmentation du nombre de logements offerts par surélévation de bâtiments collectifs existants ou leur réhabilitation avec augmentation des surfaces ou des hauteurs pour répondre aux nouvelles normes du Grenelle de l'environnement ;
- l'agrandissement de maisons individuelles par l'ajout de surface apporte une réponse aux besoins des familles recomposées plus nombreuses, et aux besoins de décohabitation par la création de petits logements indépendants (pour personne âgée ou jeune actif).

III. Une réponse qualitative à la demande de logement

A) Les avantages de la densité

La mesure devrait aider non seulement à augmenter le nombre de logements offerts, mais aussi à diversifier l'offre de logement : neuf /ancien ; petits logements/ grands logements ; logements pour personnes âgées/ logements pour les jeunes.

A la faveur de la densification, la mesure permettra également de soutenir un urbanisme moins consommateur d'espaces naturels, et moins générateurs de charges pour les ménages (réduction des coûts de transport, en particulier). Il s'agit avant tout de construire dans les secteurs équipés et déjà urbanisés, de rentabiliser les équipements existants, de faire faire des économies aux collectivités sur le fonctionnement de leurs services publics, d'économiser les espaces agricoles et naturels et de préserver la biodiversité.

B) La possibilité de répondre aux enjeux des différents tissus urbains

La possibilité de majoration de surfaces constructibles représente un outil mis à la disposition des collectivités et de leurs maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre. Elle doit être un élément déclencheur d'une prise de conscience.

Cette mesure de majoration généralisée, qui contribuera à soutenir l'activité du BTP, pourra stimuler l'innovation, à travers la mise en place de formes urbaines propices à la densification de l'urbanisation et favorisant la mixité sociale.

Lors des premiers bilans³, qui ont été établis sur les majorations optionnelles existantes dans le code de l'urbanisme, la pertinence de l'utilisation de bonus de constructibilité a été soulignée en analysant particulièrement trois types de tissus urbains :

- les tissus urbains mixtes (petits collectifs, maisons individuelles, commerces) de première couronne d'agglomération au parcellaire complexe et aux formes urbaines hétéroclites. La majoration de la constructibilité peut y servir d'instrument de renouvellement urbain,
- les tissus urbains pavillonnaires de première couronne d'agglomération avec des parcelles "en lamelle" très contraignantes. Les opérations de logements individuels neufs et d'extension, y sont nombreuses,
- les tissus urbains de troisième couronne d'agglomération de type périurbain voire rural à très forte pression foncière. Les parcelles y sont souvent grandes mais le COS y est très souvent très faible.

³ cf. les travaux du club de commune pilotes d'Ile de France animé par l'ADEME et l'ARENE, réunions et séminaire de mutualisation de pratiques et édition d'un guide sur le bonus de COS et constructions durable.

PARTIE III – MISE EN COHERENCE DU CADRE JURIDIQUE EXISTANT

I. Insertion de la mesure dans les dispositifs existants de majoration de densité (hors majorations possibles en cas de révision, modification et modification simplifiée des documents d'urbanisme)

		L.127-1	L.128-1 ⁴	L.123-1-11	L.123-1-11-1
Autorité compétente		Commune ou EPCI	Commune ou EPCI	Commune ou EPCI	Application de plein droit sauf : délibération contraire de la commune, de l'EPCI ⁵ , ou d'une commune membre de l'EPCI ;
Objectif		Logements locatifs sociaux ⁶	Constructions et équipements « verts » ⁷	Bâtiments à usage d'habitation	Bâtiments à usage d'habitation
Champ d'application territorial		Secteurs du territoire	Zones U ou AU	Secteurs de zones U	Tout le territoire sauf délibération pour restreindre sur tout ou partie du territoire
Champ d'application matériel		Règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol, et au COS ⁸	Règles relatives au gabarit et à la densité	Règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au COS	Règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au COS
Dérogation	Dérogation autorisée	50%	30%, ou 20% dans certains secteurs protégés pour raisons environnementales ou patrimoniales ⁹	20 %	30%
	Modulable dans le temps	Oui	Oui avec un délai de deux ans entre deux délibérations successives	Oui	Non
	Modulable dans le territoire	Oui	Oui	Oui	Oui par la délibération contraire
Exceptions		Pas d'atteinte à l'économie générale du POS ou au PADD du PLU	Non	Zones A, B, C des PEB, PPR approuvés et zones à risques	Zones A, B, C des PEB, PPR approuvés et zones à risques, lois littoral et montagne
Servitudes d'utilité publique¹⁰		Impossibilité d'y déroger ¹¹	Impossibilité d'y déroger	Impossibilité d'y déroger	Impossibilité d'y déroger
Mise à disposition du public		Oui	Oui	Oui	Oui ¹²
Durée de vie		Celle de la délibération	Celle de la délibération	Celle de la délibération	Jusqu'au 31 décembre 2015

⁴ Une étude de l'ADEME, en 2010, évoquait entre 3 000 et 5 000 logements créés ou rénovés au niveau national sur 200 communes pour la seule disposition de la loi POPE.

⁵ En cas de délibération contraire de l'EPCI, les communes membres ont la possibilité de délibérer pour bénéficier de la majoration de 30%.

⁶ Il s'agit des logements visés à l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁷ Ces constructions et équipements sont définis par l'article R.111-21 du code de la construction et de l'habitation.

⁸ Il s'agit des règles des POS, des PLU, et des PAZ. Les règles des PSMV et des secteurs sauvegardés ne sont donc pas concernés par la majoration.

⁹ Les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager créées en application de l'article L. 642-1 du code du patrimoine, les périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques défini par l'article L. 621-30-1 du même code, les sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, les cœurs de parcs nationaux délimités en application de l'article L. 331-2 du même code, les travaux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé, ou sur un immeuble protégé en application du 7° de l'article L. 123-1 du présent code.

¹⁰ Les servitudes concernées sont listées à l'article R.126-1 du code de l'urbanisme : il s'agit notamment de celles relatives à la protection du patrimoine (ZPPAUP, AVAP, monuments historiques, sites inscrits et classés...).

¹¹ L'impossibilité de déroger aux SUP n'est pas mentionnée expressément dans cet article et dans l'article L.123-1-11. Toutefois une SUP étant plus restrictive que les dispositions majorées, elle prévaudra automatiquement sur ces dernières, en application des principes habituels du droit de l'urbanisme.

¹² L'article L.123-1-11-1 prévoit une procédure *ad hoc*. Les mises à dispositions prévues par les autres articles sont soumises à la procédure prévue par l'article R.123-20-2, en application des articles R.123-20-3, R127-1 et R128-1.

Cumul avec les autres articles	- Non avec le L.123-1-11 - Dans une limite de 50% de la densité ou du volume avec les autres	- Non avec le L.123-1-11 - Dans une limite de 50% de la densité ou du volume avec les autres	Non	- Non avec le L.123-1-11 - Dans une limite de 50% de la densité ou du volume avec les autres
---------------------------------------	---	---	-----	---

II. Analyse de la mesure au regard de la cohérence interne du PLU

Afin d'éviter que le dispositif proposé par le projet de loi, permettant une majoration de 30 % des règles de constructibilité (gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols) ne remette en cause la cohérence interne d'un PLU, deux processus sont prévus :

- si la majoration de la règle est susceptible d'entraîner la densification d'un secteur périurbain peu desservi par les transports en commun ou dont la desserte par les réseaux publics d'eau ou d'électricité est nettement insuffisante, la collectivité pourra prendre une délibération prévoyant la non application de la majoration dans ce secteur ;
- si la majoration est incompatible avec les autres règles prévues par le règlement du PLU¹³, l'instruction des permis qui seront nécessaires à la réalisation des travaux rendus possibles par la majoration ne pourront pas être délivrés et les travaux seront refusés.

PARTIE IV – ANALYSE DES IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ENVIRONNEMENTAUX DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

I. Association des collectivités territoriales à la redéfinition de leur politique en matière d'aménagement et d'urbanisme

Afin de développer l'offre de logement et de relancer la construction, tout en respectant la compétence de libre administration des collectivités territoriales et des EPCI, il est prévu que l'organe délibérant puisse s'opposer à cette majoration sur tout ou partie de leur territoire.

Les communes ou EPCI doivent soumettre à la consultation du public les conséquences de l'application de la majoration sur leur territoire ; il sera ainsi nécessaire que les impacts et incidences soient évalués afin de guider la concertation et les débats et d'éclairer la décision.

Cette majoration sera applicable huit jours après la date de la séance au cours de laquelle la synthèse des observations du public aura été présentée à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou au conseil municipal et au plus tard à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour laisser le temps aux autorités compétentes de délibérer, au terme d'une période de mise à disposition du public, lorsqu'elles ne souhaitent pas, sur tout ou partie du territoire ou de bénéficier de cette majoration de constructibilité, applicable de plein droit sinon.

¹³ Ne sont ainsi pas affectées par le projet de loi, les dispositions du règlement relatives :

- aux occupations et utilisations du sol interdites ou soumises à des conditions particulières ;
- à la desserte par les voies publiques ou privées et accès aux voies ouvertes au public ;
- aux conditions de desserte des terrains par les réseaux publics et d'eau, d'électricité et d'assainissement ;
- à la superficie minimale de constructibilité ;
- à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, par rapport aux limites séparatives et les unes par rapport aux autres sur une même propriété ;
- à l'aspect extérieur des constructions ;
- au stationnement ;
- et aux obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs.

Cette disposition est limitée dans le temps – jusqu’au 31 décembre 2015 – afin de lui conserver un caractère d’urgence et d’exception. Jusqu’à cette date, les communes et EPCI pourront adopter une délibération contraire leur permettant de ne pas appliquer la majoration des droits à construire de 30 % ou de choisir la délibération prévue par le 6^{ème} alinéa de l’article L 123-1-11.. A l’issue de cette période les communes ou EPCI qui auront été convaincus par l’application de la mesure pourront l’intégrer dans leur document d’urbanisme ou appliquer la majoration volontaire de l’article L. 123-1-11 du code de l’urbanisme.

II. Rôle d'impulsion de l'Etat qui ne peut avoir d'impact qu'à travers une appropriation de ces objectifs par les collectivités territoriales

La mesure proposée marque une nouvelle étape dans l’infléchissement souhaité de la politique du logement en encourageant le volontariat des acteurs et en mettant en avant l’intérêt général de la production de logement. Si elle ne répond pas seule au défi du développement de l’offre de logement, elle doit permettre de modifier la perception que peuvent avoir les acteurs locaux de la densification, de même qu’elle aura valeur d’exemple sur l’utilisation du foncier public à des fins d’intérêt général Elle doit ainsi contribuer au changement d’état d’esprit attendu des décideurs locaux et des habitants.

Pour être efficace, la mesure devra :

- faire l’objet d’une information à grande échelle auprès des porteurs de projets potentiels,
- faire l’objet d’une pédagogie active des services de l’Etat auprès des élus locaux et des élus auprès de leurs administrés, souvent réticents à l’égard de la densification.
- faire la démonstration au travers de projets de construction de la satisfaction des enjeux en matière d’offre de logement, de qualité du cadre de vie et de préservation des paysages et de l’environnement

III. Un investissement mesuré au regard de l'impact escompté (effet d'accélération)

A) impact sur le coût global de la construction et sur l'offre de logements

Il est attendu :

- Une modération des prix du foncier, qui avaient progressé de +90% de 2000 à 2011 en zone tendue. Les prix du foncier ont capté une part importante des crédits injectés dans le secteur immobilier en raison de la faiblesse du rythme de libération de foncier et de la faible densité des logements autorisés sur celui-ci. En augmentant la densité des logements constructibles sur un même terrain, la mesure accroît mécaniquement l’offre de foncier constructible disponible et tend à faire baisser les prix du foncier.
- Un effet sur la réalisation des opérations : une telle mesure peut permettre d’équilibrer des opérations d’aménagement ou de logement qui, à défaut, auraient été déficitaires ou n’auraient pas vu le jour.
- Un effet sur le marché de la construction et du bâtiment : en stimulant la construction, elle peut permettre de relancer le secteur du bâtiment et de l’immobilier et de développer une offre plus importante, mieux adaptée à la demande et aux coûts mieux maîtrisés.

Sur un an, jusqu’à 40 000 logements pourraient être concernés (cf. annexe 1), selon les hypothèses utilisées en ce qui concerne le pourcentage de communes choisissant de délibérer

contre et compte tenu des mètres carrés construits chaque année dans les communes couvertes par un POS, PLUS ou PAZ.

Avec 40 000 logements de plus par an pendant trois ans, la demande de logement pourrait être satisfaite à 83%, contre une moyenne de 75% depuis 1997.

B) Impact financier sur les entreprises

Le secteur de la construction est indirectement concerné par l'évolution des documents d'urbanisme (POS ou PLU plus denses) en faveur de la création de logements. La construction de 60 000 à 120 000 logements sur trois ans, comparée aux 375 000 constructions en moyenne annuelle de ces dernières années aura une incidence positive sur le secteur de la construction et du bâtiment et sur l'emploi direct et indirect. La mesure devrait permettre de maintenir ou créer 1,2 emploi par logement neuf supplémentaire dans le secteur du bâtiment.

La contrainte budgétaire ne permet pas de poursuivre durablement dans cette voie, mais le besoin de développer l'offre de logement persiste. Pour y répondre, le Gouvernement fait le choix de mesures de facilitation de la construction, qui permettront à la fois de maintenir la production au niveau élevé nécessaire pour répondre aux besoins de logement, et d'éviter des suppressions d'emploi dans le bâtiment. Les relais de croissance du secteur sont donc à rechercher dans des mesures de libération de l'offre, au premier rang desquelles les majorations de constructibilité et la mise sur le marché de nouveaux fonciers, plutôt que dans des dépenses publiques supplémentaires.

Les dispositions proposées permettront de réaliser des projets de construction de logements en plus grand nombre.

Par ailleurs, la facilitation de projets en zone déjà urbanisée induira la production d'une offre nouvelle de logements dans des secteurs déjà équipés en aménités urbaines, notamment en transport en commun. Ainsi le secteur de la construction bénéficiera de l'ensemble des projets facilités par les dispositions proposées.

Pour mémoire, le secteur de la construction est le premier employeur du secteur privé en France et représente 1,78 millions de salariés (et non salariés) en 2009 (contre 1,80 millions en 2008) – (*source INSEE*).

Dans les années 1970, le secteur du bâtiment fournissait du travail à des centaines de milliers de personnes de plus qu'aujourd'hui. Selon les données INSEE :

- en 1970 : 1 722 000 emplois salariés dans la construction ;
- en 2011 (T3) : 1 446 000 emplois salariés dans la construction, soit une baisse de 16%.

C) Impact sur les communes et les EPCI compétents

1) impact administratif

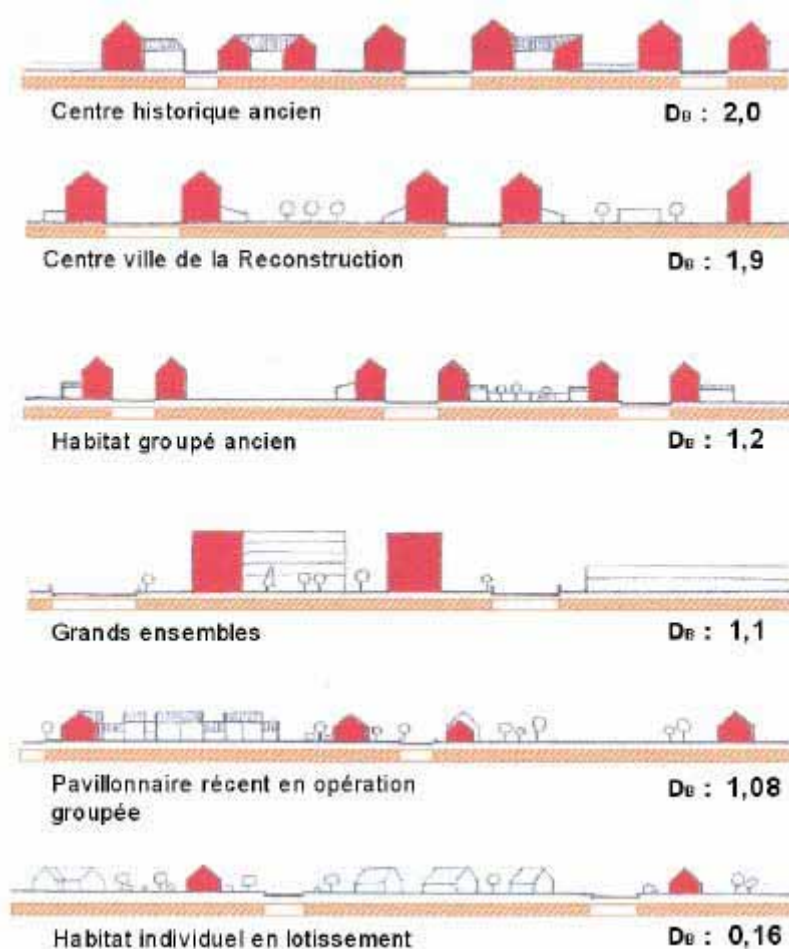
La mesure garantit la libre administration des collectivités en leur laissant la possibilité de délibérer contre à l'issue d'une consultation du public sur la base d'un document présentant les conséquences de l'application de la majoration des règles de constructibilité de 30%.

Ce mécanisme fondamental et nécessaire à l'économie de cette disposition doit s'accompagner d'un délai suffisant pour que les communes ou EPCI puissent s'acquitter de leurs obligations.

La préparation du document présentant les conséquences de l'application de la majoration de 30% sur le territoire concerné peut être estimée à 3 mois en moyenne, mais avec de fortes disparités : certaines collectivités pourront se contenter d'actualiser les réflexions déjà conduites sur ces questions lors de l'élaboration d'un PLU ou d'un PLH ; d'autres devront s'attacher les services de prestataires extérieurs. Selon la nature du territoire concerné, son périmètre, sa capacité d'ingénierie et les études et/ ou réflexions préexistantes, les coûts et les délais de réalisation du document mis à disposition du public puis de la synthèse seront donc extrêmement variables.

2) impact paysager

La mesure a un impact sur l'aménagement et l'urbanisme de la ou des communes concernées en posant la question de la densité. Toutefois les disparités des situations actuelles notamment en matière de COS (qui oscille en moyenne en France entre 0,1 et 3) permettent de constater que des marges significatives existent. Ainsi globalement, les règles aujourd'hui qui s'appliquent, en matière de COS, hauteur, emprise au sol et gabarit, même augmentées de 30%, resteront sensiblement inférieures aux densités constatés des villes anciennes, souvent protégés d'ailleurs, et qui sont les tissus urbains les plus recherchés en terme de qualité architecturale et patrimoniale.



Evolutions en matière de forme urbaine corrélées à la densité du bâti

IV. Impacts environnementaux et sociaux

A) Incidences environnementales et patrimoniales

En visant la densification de secteurs déjà constructibles, le projet de loi contribue à la lutte contre l'étalement urbain. En effet, cette densification des zones déjà construites doit réduire les besoins de nouveaux fonciers constructibles en particulier dans les secteurs périurbains et faire ainsi diminuer la pression sur les zones qui ne sont pas construites, c'est-à-dire les zones naturelles et agricoles. La mesure contribue ainsi indirectement à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques.

Cette densification des secteurs déjà construits doit permettre une optimisation des équipements publics et, notamment, les transports en commun, ce qui pourrait aboutir à une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'augmentation de 30% des règles de hauteur, d'emprise au sol et de coefficient d'occupation des sols ne doit pas laisser craindre un développement des constructions sans maîtrise de la forme architecturale ou urbaine, car le code et les documents d'urbanisme prévoient d'autres règles qui limitent les dérives de la qualité urbanistique (alignements de façade, distance entre bâtiments, rapport entre largeur de voiries et hauteur des constructions etc.).

Enfin de nombreuses zones particulières ne sont pas concernées par cette mesure, qui en particulier ne peut pas conduire à méconnaître des servitudes existantes.

B) Incidences sur le marché de la construction et du bâtiment

Le secteur de la construction bénéficiera directement de l'ensemble des projets facilités par les dispositions proposées. Pour mémoire, le secteur de la construction est le premier employeur du secteur privé en France et représente 1,78 millions de salariés (et non salariés) en 2009 (contre 1,80 millions en 2008) – (*source INSEE*).

C) Incidences sur la population

La mesure doit permettre de faciliter l'accès à une offre de logement plus adaptée et en plus grande quantité.

La mutabilité facilitée des logements existants, notamment en zones pavillonnaires, permettra à des populations souhaitant garder leur logement mais dont les besoins se sont modifiés de pouvoir par exemple les utiliser pour faire face à un agrandissement du foyer familial (enfants, personnes âgées).

Enfin la mesure de majoration de COS étant particulièrement efficace en renouvellement de tissu urbain déjà équipés notamment en transports, elle devrait avoir des incidences favorables sur les conditions de vie des populations.

PARTIE V – LES CONCERTATIONS MENEES

La démarche concertée d'« Urbanisme de projet » a permis aux acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement, de la construction et de l'environnement de travailler ensemble et d'aboutir à des propositions concrètes visant à introduire plus de souplesse pour permettre l'émergence de projets de qualité et le développement de l'offre de logement. Les acteurs de la construction ont appelé de leurs vœux ces mesures concrètes portant un changement de pratiques majeur dans le domaine de l'urbanisme en simplifiant et clarifiant le cadre législatif et réglementaire.

Les concertations se sont menées principalement, depuis juin 2010, à travers la démarche « Urbanisme de projet », mais aussi dans le cadre des échanges ayant présidé aux réflexions sur le Logement Ile-de-France engagées en 2011. Le présent texte s'est enrichi de la concertation et des travaux, puisqu'il est le résultat partiel d'un processus d'écriture de projet de loi, issu d'une démarche de réforme concertée en mode projet, pilotée par l'administration (MEDDTL).

I. Les organismes ayant participé à la concertation

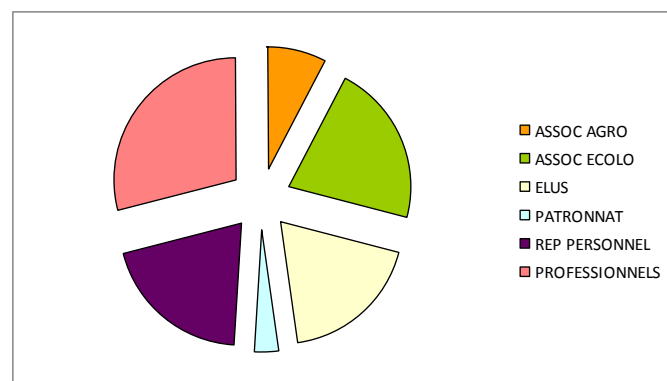
La démarche concertée d'« Urbanisme de projet » a permis, de juin 2010 à mai 2011, aux acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement, de la construction et de l'environnement de travailler ensemble aux réformes à mettre en œuvre afin de développer un urbanisme innovant, à la fois plus simple, plus lisible et qui sécurise la mise en œuvre de projets de qualité.

Quatre groupes de travail composés d'associations, d'acteurs du monde de la construction et du logement, professionnels du secteur, ont ainsi travaillé pendant plus de 6 mois sur les stratégies foncières, sur la fiscalité et le financement de l'aménagement, sur la planification et la conduite opérationnelle des projets. Ces travaux ont associé plus de 300 personnes et ont mené une réflexion sur tous les enjeux de l'urbanisme. La mise en commun des expertises et la possibilité d'apporter un regard croisé sur un sujet aussi complexe que celui-ci, ont permis au débat de faire avancer l'idée d'un urbanisme simplifié, mais pas déréglementé.

A) Les associations

Plusieurs associations environnementales ont ainsi participé aux travaux : WWF, France Nature Environnement (FNE), la ligue ROC, la ligue de protection des oiseaux, les amis de la terre, le Réseau Action climat (RAC)

La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et les chambres d'agriculture étaient également représentés.



B) Les acteurs du marché de la construction et du logement et les professionnels du secteur

Etaient représentés la fédération française du bâtiment (FFB), la fédération des promoteurs immobiliers (FPI), les notaires, la fédération des entreprises publiques locales (FEDEPL), le syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL), l'ordre des géomètres experts (OGE), le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)

C) Les élus locaux

Les élus locaux étaient représentés par leurs principales associations : l'AMF, l'ADF, l'ACUF, l'ADCF et l'AMGVF

Un groupe « miroir parlementaire » a réuni huit élus des commissions des affaires économiques et des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale. Les députés Bernard GERARD, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Michel PIRON et François SCHELLIER, et les sénateurs Dominique BRAYE, Jean-Pierre CAFFET, Philippe DALLIER et Daniel DUBOIS ont ainsi été associés notamment à la préparation des ordonnances prévues par l'article 25 de la loi Grenelle 2.

II. Les conclusions des concertations

Un séminaire de concertation avec les partenaires s'est déroulé les 26 et 27 mai 2011. Il a permis de recueillir d'ultimes recommandations, de confirmer, d'amender, préciser, ou de supprimer un certain nombre de propositions et ainsi établir une convergence sur 70 propositions concrètes visant à introduire plus de souplesse pour permettre l'émergence de projets de qualité et le développement de l'offre de logement.

Certaines mesures nécessitaient une traduction législative permise dans le cadre des ordonnances par lesquelles le Gouvernement était habilité à légiférer dans le cadre de l'article 25 de la loi Grenelle 2¹⁴. Par ailleurs, le Sénateur Eric Doligé s'est saisi de neuf mesures emblématiques d'Urbanisme de Projet en les intégrant dans la proposition de loi (articles 19 à 27) qu'il a déposée à la présidence du Sénat le 4 août 2011 et qui est en cours d'examen par le Sénat.

Certaines propositions étaient explicitement tournées vers le développement de l'offre de logements, visant à faciliter la réalisation de projets complexes ou ambitieux, l'exploitation de gisements de fonciers pour valoriser des potentiels urbains inexploités comme, par exemple, les friches industrielles, les immenses parkings de zones urbaines denses, les territoires grevés de contraintes qui peuvent parfois être surmontés.

C'est dans cet esprit qu'ont été envisagées une nouvelle architecture du règlement du PLU, des mesures visant à faciliter la surélévation ou la transformation de bureaux en logements, une limitation des contraintes fixées par certains documents d'urbanisme en matière de place de stationnement ainsi qu'une majoration des droits à construire.

Un comité juridique dit « comité des sages », présidé par M. Thierry TUOT conseiller d'État, et composé de professeurs de droit, de notaires, d'élus, de responsables d'urbanisme et d'aménagement et de conseillers d'État s'est réuni régulièrement dès mars 2011 pour analyser les mesures proposées afin de s'assurer de leur pertinence et faisabilité au regard du droit.

¹⁴ ordonnance relative à la clarification des missions des établissements publics d'aménagement et fonciers ainsi que les ordonnances relatives aux modalités d'évolution des documents d'urbanisme, à la réforme de la surface de plancher ainsi qu'aux corrections à apporter à la réforme de l'application du droit des sols.

Tout au long de la démarche, les associations environnementales ont tenu une posture de prudence soulignant la nécessité de concertation dans l'hypothèse où les propositions devaient être mises en œuvre et demandant un certain nombre de garanties sur la manière dont les nouveaux outils proposés permettraient de satisfaire à la fois aux enjeux de développement de l'offre de logements et aux enjeux du Grenelle s'agissant principalement des défis environnementaux de la ville durable. Les orientations se traduisent par une facilitation de l'utilisation des friches ou dents creuses, par un accompagnement de la densification du bâti et des zones sous-urbanisées, par la promotion de projets pensés et organisés en amont pour lutter plus efficacement contre l'étalement urbain, par l'intégration de l'aménagement et des réseaux de transport dans une optique de développement durable ; par la prise en compte des continuités écologiques.

Les acteurs de la construction ont quant à eux appelé de leurs vœux ces mesures concrètes portant un changement de pratiques majeur dans le domaine de l'urbanisme en simplifiant et clarifiant le cadre législatif et réglementaire.

Les associations d'élus ont notamment insisté sur la nécessaire sécurité juridique des procédures qui seraient ainsi mises en place.

PARTIE VI – MISE EN ŒUVRE ET SUIVI DE LA REFORME

I. Analyse de l'impact juridique du projet de réforme

Le projet de loi contribue à la mise en œuvre du droit au logement, notamment à un logement décent, objectif de valeur constitutionnelle (Décision du Conseil constitutionnel n°2009-578 DC du 18 mars 2009), en permettant le développement de l'offre de logement, indispensable compte tenu de l'insuffisance structurelle du nombre de logements disponibles en particulier dans les zones tendues. Incidemment, le dispositif serait également de nature à modérer l'évolution des prix qui limite l'accès au logement.

Le dispositif proposé comporte plusieurs garanties de nature à assurer le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Il prévoit une entrée en vigueur différée de la majoration des règles (9 mois), période au cours de laquelle les collectivités auront la liberté de délibérer pour s'opposer à l'application de cette majoration sur tout ou partie de leur territoire. Il limite à trois ans la durée d'application de la mesure. Par ailleurs, la loi respecte l'ensemble des protections érigées par l'autorité locale, commune ou EPCI, qui conserve la compétence pour réglementer l'urbanisme sur son territoire, et la faculté d'empêcher la majoration au vu de l'appréciation qu'elle porte des effets de la loi.

L'information et la participation du public seront assurées à travers la mise en place immédiate d'une procédure de mise à disposition pendant une durée d'un mois des conséquences de l'application de la mesure sur le territoire concerné.

L'entrée en vigueur différée de la loi, ainsi que les conditions dans lesquelles le public participera à la détermination des conditions dans lesquelles elle sera mise en œuvre localement, permettront à chacun des acteurs concernés de connaître les règles qui seront applicables. La prévisibilité et la clarté de la loi sont ainsi garanties.

Les conditions d'application de la majoration de constructibilité rendue possible par le projet de loi s'appliquera de la manière suivante :

- dans les lotissements

Le règlement : les demandes de permis et de déclarations seront analysées au regard des règles du PLU majorées. Toutefois, en cas de contradiction avec le règlement de lotissement, il sera fait application de la jurisprudence selon laquelle la règle la plus sévère s'applique (CE 18 janvier 1974, *Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du logement et du Tourisme c/ Société foncière Biarritz-Anglet*, req. 88665 et CE 10 janvier 1994, *Valladier*, req. 99 619).

Le cahier des charges : si un permis de construire, majorant les règles de gabarit, hauteur ou emprise au sol sur la base de l'article L.123-1-11-1, était délivré les colotis pourraient tenter une action en démolition, si la construction contrevenait aux dispositions du cahier des charges. En effet, la Cour de Cassation considère que le cahier des charges est un document contractuel de droit privé dont les clauses engagent les colotis pour toutes les stipulations qu'il contient.

Le permis d'aménager : l'esprit de la loi est de permettre à chaque acquéreur de lot de bénéficier d'une majoration de 30% des droits à construire. Toutefois, dans le cas où

l'autorisation de lotir a déjà été délivrée, le lotisseur devra au préalable obtenir un permis d'aménager modificatif augmentant la surface de plancher maximale constructible¹⁵.

- dans les zones d'aménagement concerté

Le code de l'urbanisme prévoit que la réalisation d'une zone d'aménagement concerté doit respecter les dispositions du plan local d'urbanisme. Ainsi, si l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme prévoit que :

« Les cessions ou concessions d'usage de terrains à l'intérieur des zones d'aménagement concerté font l'objet d'un cahier des charges qui indique le nombre de mètres carrés de surface hors oeuvre nette dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Le cahier des charges peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone. »

Cet article prévoit également l'approbation de chaque cahier des charges par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, afin de vérifier la conformité avec le règlement. Les cahiers des charges approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi ne seront donc pas affectés par la majoration de 30 %.

La mise en place d'une majoration de 30 % des règles de constructibilité n'est pas de nature à porter atteinte à des droits acquis avant l'entrée en vigueur du projet de loi.

Le projet de loi ne méconnaît aucune obligation européenne.

II. Modalités d'application dans le temps.

A) Calendrier d'application prévu

Le I de l'article du projet de loi entre en vigueur sans délai.

Les autres dispositions de l'article unique du projet de loi prévoient une entrée en vigueur sans délai des dispositions permettant la participation et l'information du public, ainsi que de celles permettant aux collectivités de délibérer pour ne pas appliquer la majoration de 30 %. En revanche, ils prévoient une entrée en vigueur différée pour l'application de la majoration : elle entre en vigueur huit jours après la présentation de la synthèse de la consultation du public devant l'organe délibérant et au plus tard neuf mois après la publication de la loi, sauf en cas de délibération contraire.

Dans les communes dans lesquelles la majoration de 30 % sera appliquée, cette application prendra fin le 31 décembre 2015.

B) Effets dans le temps

L'intérêt de ce dispositif temporaire par rapport à d'autres options envisagées est de donner une impulsion, qui permette d'une part de débloquer rapidement certaines opérations, mais

¹⁵ Si le lotisseur a déjà procédé à la vente de lots, les colotis doivent alors se prononcer sur la modification du permis d'aménager, dans les formes et selon la procédure prévue à l'article L. 442-10 pour la modification des documents du lotissement, soit à la majorité des 2/3 des propriétaires détenant ensemble les 3/4 au moins de la superficie d'un lotissement ou les 3/4 des propriétaires détenant au moins les 2/3 de cette superficie.

aussi de mettre en place une pédagogie de la densité, pour construire ou rénover différemment, dont les effets se feront sentir bien au-delà des trois ans du dispositif.

Cette mesure limitée dans le temps pourra ainsi faire l'objet au bout de trois ans d'application d'un bilan quantitatif et d'une évaluation qualitative qui permettront d'éclairer des choix futurs du législateur et des acteurs concernés.

III. Modalités d'application outre-mer

A) Collectivités régies par l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion)

En ce qui concerne la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, le projet de loi ne comporte aucune disposition qui leur serait spécifique : elle s'y applique donc de plein droit, sans qu'il soit nécessaire de consulter ces collectivités. Le projet de loi n'apporte pas de modifications aux dispositions du code de l'urbanisme applicables à Mayotte, dans la mesure où l'article 30 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte prévoit qu'une ordonnance spécifique doit être prise afin d'adapter les dispositions du code de l'urbanisme qui lui sont applicables.

B) Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna) :

En application du principe de spécialité législative, le projet de loi n'y est applicable que si elle intervient dans un champ pour lequel la collectivité n'a pas pris la compétence. En matière d'urbanisme, toutes les collectivités de l'article 74, sauf l'île de Saint-Martin, exercent la compétence urbanisme. Le nouveau projet de loi ne s'y applique donc pas, sauf dans l'île de Saint-Martin et jusqu'à ce que cette dernière se dote de la compétence urbanisme (ce qu'elle ne peut faire que depuis le 1er janvier 2012 en application de l'article LO6314-3 du code général des collectivités territoriales). La consultation de cette collectivité n'est toutefois pas nécessaire dans la mesure où le projet de loi ne comporte aucune disposition particulière la concernant.

C) Nouvelle Calédonie

Le projet de loi n'est pas applicable, l'urbanisme étant une compétence locale en application de la loi n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

D) Terres australes et antarctiques françaises

En application du principe de spécialité législative, le projet de loi n'est pas applicable en l'absence de mention expresse à cet effet.

E) Îlot de Clipperton

Le projet de loi y est applicable de plein droit en application de l'article 9 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton.

ANNEXE 1

Etat des plans locaux d'urbanisme au 1^{er} janvier 2011 :

Etat du document	Nombre de PLU en stock
POS/PLU approuvés et non en révision (a)	11 425
PLU en élaboration (b)	2 226
POS/PLU approuvés et en révision (c)	5 883
Nombre total de POS/PLU en cours d'élaboration ou de révision* au 01/01/11 (b+c)	8 109
Nombre total de POS/PLU approuvés (a+c)	17 308
TOTAL	19 534

Estimation de l'impact de la mesure :

Année	Sitadel surface totale log (en m ²)	Surface des logements construits dans les communes non dotées d'un PLU ou d'un POS (en m ²)	estimation des surfaces de logements construites dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU (en m ²)	Nbr de logements construits
2008	39 132 272	4 085 528	35 046 744	389 408
2009	31 922 646	2 886 136	29 036 510	322 628
2010	40 427 593	3 297 537	37 130 056	412 556
Moyenne	37 160 837	3 423 067	33 737 770	374 864

% des communes conservant la mesure	surfaces supplémentaires réalisées (en estimant qu'un projet sur deux utilisera la majoration de constructibilité)	estimation des surfaces bonifiées	Nombre de logements supplémentaires construits	Nombre de logements en cas de bonus de COS
66,00%	3 340 039	37 077 809	37 112	411 976
50,00%	2 530 333	36 268 103	28 115	402 979
33,00%	1 670 020	35 407 790	18 556	393 420

ANNEXE 2

Tableau faisant apparaître les délibérations de communes ayant décidé de majoration de droits à construire

Département	Nombre de communes		Type de délibération			observations
	total	PLU Ou POS	L.123-1-11 (20% de « droit commun » loi MOLLE 2009)	L.127-1 (logement social jusqu'à 50%)	L.128-1 (performances énergétiques-30%, 20% si secteur spécifique)	
Paris	1	1	non	Oui	oui	13 permis pour 550 logements dont 360 Logements sociaux soit un bonus de 100 logements
Essonne	196	190	1 commune	27 communes ont pris une délibération dont 23 après la loi MOLLE, 10 communes à 50% de majoration	35 communes ont pris une délibération	
Val d'Oise	185	179	non	11 communes (de 20 à 50%)	8 communes (20 % sauf 1)	
Seine-et-Marne	514	450	non	5 communes recensées sur ces 2 possibilités mais non exhaustif		Les communes ont tendance à intégrer directement les majorations de droit à construire directement dans le PLU
Val –de-Marne	47	46	non	12 communes dont 8 sur les performances énergétiques		Par ailleurs constat d'évolution des PLU pour légèrement densifier
Seine-Saint-Denis	40	40	non	4 communes	6 communes	Utilisation variée des dispositifs en jouant par exemple sur la hauteur uniquement, sur des quartiers ou

						par opération
Hauts-de-Seine	36	36	non	7 communes	5 communes	
Ille et Vilaine	353	285	Moins d'une quinzaine			il n'y a pratiquement plus de COS dans les PLU.
Bas-Rhin	527	377	3 ou 4 délibérations sur des quartiers précis			
Haute Savoie	294	245	Non	10 délibérations 7 augmentant le COS - 1 augmentant le COS de 25% ainsi que le gabarit - 2 augmentant le volume constructible	20 délibérations	utilisation importante des COS dans les PLU. Peu de refus de permis pour dépassement de COS (3 sur 41).
Puy de Dôme	470	230	5 à 8 délibérations			
Isère	533	466	non.	2 ou 3	Moins de 10 communes	utilisation du droit à construire maximal dans zone à forte pression.
Haute-Garonne	589	282	2 à 3.	Moins de 10 communes		
Nord	650	514	non			
Loire-Atlantique	221	214	Non	Aucune délibération	Quelques cas	utilisation du droit à construire maximal dans l'agglomération nantaise mais pas sur le reste du territoire

Gard	353	257	Une commune	Moins de 15 communes	Aucune délibération	utilisation du droit à construire maximal dans l'habitat collectif. Tendance à la suppression des COS dans les PLU.
Conclusion	<p>Dans l'enquête en cours, moins de 30 délibérations au titre du L.123-1-11 auraient été prises ; ces chiffres révèlent une très faible utilisation de la disposition, ce qui motive une action plus forte en la matière.</p> <p>Pour les deux autres dispositifs plus de 150 délibérations ont été recensées par cette enquête, ce qui témoigne d'une utilisation du dispositif plus développée ; la nouvelle majoration pourra être cumulée avec ces deux dispositifs à visée qualitative.</p>					