

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire

NOR : ETLX1401145P

Monsieur le Président de la République,

Face à la crise du logement, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de produire 500 000 logements nouveaux par an, dont 150 000 logements sociaux.

Depuis plus d'une décennie, le fonctionnement des marchés immobiliers a fait ressortir dans plusieurs zones dites « tendues » une forte inflation des prix et une insuffisance d'une offre de logements adaptée aux revenus des ménages. Les données chiffrées relatives au logement montrent en effet que, parallèlement au manque quantitatif de logements, il existe une inadaptation de l'offre à la demande qui pèse significativement sur l'attractivité, le rayonnement et la compétitivité économique de ces zones.

Dans les territoires où les prix de l'immobilier ont connu une hausse très importante ces dernières années, le décalage croissant entre les loyers du parc privé libre et ceux du parc social met en évidence l'enjeu majeur de la production de logements à prix intermédiaires, c'est-à-dire une production qui s'adresse aux ménages dont les ressources sont trop élevées pour prétendre à l'attribution d'un logement social mais trop faibles pour pouvoir se loger dignement dans le parc privé à un taux d'effort raisonnable.

Cette situation justifie le développement d'un segment d'offre à prix maîtrisé, complémentaire du parc social. Aussi la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction a prévu au 6^o de son article 1^{er} de « favoriser, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts, ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, le développement des logements à prix maîtrisé caractérisés soit par un niveau de loyers intermédiaire entre ceux du parc social et ceux du reste du parc privé, soit par un prix d'acquisition inférieur à celui du marché (...) ».

L'objectif poursuivi est ainsi de mettre en place des outils permettant de développer une nouvelle offre de logements plus accessibles que ne l'est le parc libre, que ce soit à la location ou à l'achat, et de susciter la production de cette nouvelle offre par les différents acteurs du secteur.

Le législateur a circonscrit ce nouveau dispositif aux zones dites « tendues » au sein desquelles s'exprime le besoin d'une offre intermédiaire, qu'il a définies comme regroupant :

- les communes situées dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telles que définies par l'article 232 du code général des impôts (communes assujetties à la taxe sur les logements vacants) ; et
- les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique énumérées par le décret pris pour application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

C'est dans le cadre de ce périmètre territorial que la présente ordonnance entend s'appliquer.

Le chapitre I^{er} définit le régime du logement intermédiaire.

L'**article 1^{er}** donne une définition générale des logements intermédiaires, laquelle repose notamment sur le respect d'un plafond du niveau de ressources de ses occupants et sur le respect d'un plafond du niveau de prix exigés à l'achat ou à la location. Plus précisément, il s'agit des logements qui répondent aux trois conditions suivantes :

- ils font l'objet d'une aide directe ou indirecte accordée par l'Etat, une collectivité locale ou l'un de ses groupements, ou par une personne morale de droit privé. Cette aide est conditionnée au respect, pendant une certaine durée, d'engagements quant à son occupation et à son prix ;
- ils sont destinés à une occupation à titre de résidence principale par des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des plafonds déterminés en fonction de la typologie du ménage, la localisation et le mode d'occupation du logement ;
- ils font l'objet d'un prix d'acquisition ou un prix de location qui n'excède pas des plafonds déterminés en fonction de la localisation du logement, de son type et, le cas échéant, de son mode de financement.

Cette définition permet ainsi d'organiser le respect pendant une période donnée du caractère intermédiaire de ces logements en garantissant que leur prix à la location ou à l'accession seront maîtrisés.

L'**article 2** concerne les programmes locaux de l'habitat (PLH). La prise en compte des logements intermédiaires dans la typologie des logements pouvant faire l'objet d'une programmation sur le territoire couvert par le PLH permettra à la collectivité de compléter l'offre de logements pour répondre plus spécifiquement aux besoins identifiés sur ce créneau. Cette complémentarité de l'offre de logements au travers des logements intermédiaires constitue un levier pour agir sur la diversité de l'offre de logements et sur la mixité sociale des quartiers.

Au-delà de la prise en compte des logements intermédiaires répondant aux caractéristiques nouvellement définies, il est paru important de faire bénéficier de cette composante du régime du logement intermédiaire une partie des logements existants. Ainsi les plans locaux de l'habitat pourront inclure dans la typologie des logements intermédiaires les logements appartenant à un organisme d'habitation à loyers modéré ou à une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dont le loyer prévu au bail est au plus égal aux plafonds fixés au titre IX du livre III, et destinés à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III ainsi que les logements financés à l'aide d'un prêt mentionné à ce même titre IX.

L'**article 3** entend répondre à l'objectif du législateur de hiérarchiser les politiques menées en faveur du logement. Les facilités offertes par le régime du logement intermédiaire créées par la présente ordonnance en matière de programmation et de planification ne sauraient en effet être favorisées dans les communes dites « carencées » c'est-à-dire celles qui ne répondent pas à leurs obligations de mixité sociale en ne produisant pas suffisamment de logements sociaux pour atteindre en 2025 le taux légal défini à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Le chapitre II (**article 4**) crée un nouveau contrat de bail de longue durée dit « bail réel immobilier » réservé à la production de logements abordables en dissociant le foncier du bâti pour diminuer le prix des logements qui seront proposés sur le marché. Ce contrat est aussi bien accessible à des personnes publiques qu'à des personnes privées. Il prévoit qu'un preneur s'engage à produire du logement intermédiaire (tel que nouvellement défini au code de la construction et de l'habitation) par la construction ou la réhabilitation de constructions existantes, en vue de son occupation par des personnes physiques remplissant des conditions de résidence et de ressources fixées par décret.

Ces conditions recouvrent une affectation obligatoire à l'habitation principale et des conditions de ressources précises.

Le chapitre III (**article 5**) ouvre la faculté pour les organismes de logement social, sous réserve d'un pouvoir d'opposition du ministre chargé du logement, de créer des filiales dont l'objet exclusif est la réalisation de logements intermédiaires. Cette possibilité est assortie d'un certain nombre de garanties à la fois pour ne pas entraîner de distorsion de concurrence et pour que cette activité reste subsidiaire par rapport à la construction de logements locatifs sociaux et dans le respect du principe « d'étanchéité » des fonds :

- l'intervention des organismes HLM ne peut se justifier que dans la mesure où elle répond à la problématique spécifique de zones tendues telles que définies par la loi d'habilitation ;
- le ministre chargé du logement peut s'opposer à sa création si celle-ci est de nature à porter atteinte à la capacité de l'organisme mère de remplir ses missions en matière de logement social, notamment de construction et de rénovation de logements locatifs sociaux ;
- la constitution du capital de la filiale est soumise au respect de conditions strictes permettant de s'assurer de l'étanchéité des fonds ;
- l'augmentation du capital en cours d'activité est également encadrée. Le représentant de l'Etat dans la région dispose d'un pouvoir d'opposition lorsque toute augmentation de capital réalisée par l'organisme mère ne respecte pas les conditions fixées pour la constitution du capital ou est de nature à porter atteinte à la capacité de l'organisme mère de remplir ses missions en matière de logement social, notamment de construction et de rénovation de logements locatifs sociaux.

En outre, à l'instar de ce qui a été prévu pour les PLH, les organismes de logement social pourront apporter, sous réserve de respecter le principe d'étanchéité des fonds, les logements appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dont le loyer prévu au bail est au plus égal aux plafonds fixés au titre IX du livre III, et destinés à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III ainsi que les logements financés à l'aide d'un prêt mentionné à ce même titre IX.

L'**article 6** a pour objet d'organiser l'adaptation des programmes locaux de l'habitat avec la présente ordonnance selon une procédure de modification simplifiée.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.