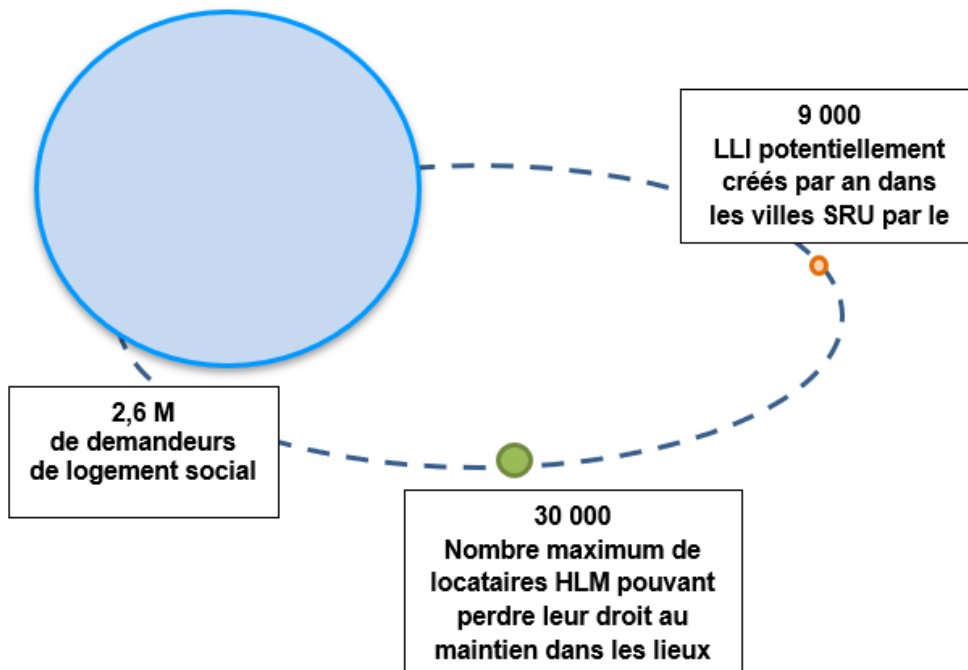


...le projet de loi relatif au développement de l'offre de

LOGEMENTS ABORDABLES

La commission des affaires économiques a adopté, le 5 juin 2024, le projet de loi. Regrettant la faible portée d'un texte sans vision stratégique et très en deçà des besoins et attentes face à la gravité de la crise du logement, la commission l'a substantiellement enrichi pour renforcer les prérogatives des maires en matière de logement social, complété le volet de simplification en matière d'urbanisme, ajouté plusieurs mesures en faveur du logement des travailleurs et encadré les mesures à l'encontre des locataires du parc social.



1. UN PROJET DE LOI SANS VISION STRATÉGIQUE, LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DE LA CRISE DU LOGEMENT

A. UNE ABSENCE PERSISTANTE DE STRATÉGIE EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le projet de loi entend développer le logement intermédiaire pour répondre aux difficultés de logement des classes moyennes, en oubliant que **les classes moyennes aspirent essentiellement à devenir propriétaires de leurs logements**. Or depuis 2017, le gouvernement a supprimé l'APL-accession et restreint l'usage du prêt à taux zéro.

Le gouvernement dit vouloir libérer l'investissement dans le logement abordable, mais **aucune des mesures de ce texte ne vient compenser la réduction de loyer de solidarité** (1,3 milliard d'euros par an), ni la hausse de la TVA dans le parc social, ou encore la suppression du « Pinel », pour l'investissement locatif dans le parc privé.

Le gouvernement **annonce un choc d'offre, mais a empilé, depuis 2017, les nouvelles normes, comme la RE2020 et le « ZAN »**.

B. 14 ARTICLES « PATCHWORK », INSUFFISANTS POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT

L'article 1^{er}, loin d'intégrer les logements intermédiaires à la loi SRU comme l'avait annoncé le Premier ministre, les intègre uniquement au flux de rattrapage, mais pas au stock de logements sociaux, avec le double impact paradoxal d'un effet d'éviction à court terme sur le logement social, d'un maximum de 9 000 logements par an, et d'une augmentation de ses objectifs de production à long terme, par l'accroissement du nombre des résidences principales.

« Le gouvernement donne la main aux maires... mais ne leur lâche pas ! »

Sophie Primas, rapporteur

L'article 2 décline la seconde annonce du Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, de **donner la main aux maires pour la première attribution**. Le projet de loi va cependant beaucoup moins loin [que la proposition de loi qui a été adoptée en octobre par le Sénat](#). Les premières attributions représentent environ 17 % du total annuel soit un peu plus de 70 000.

Les articles 4 à 6 visent à accélérer la production de logements en réduisant les délais du contentieux de l'urbanisme (article 4), facilitant la transformation des lotissements et des zones d'activité économique (article 5) et généralisant la possibilité de créer des lotissements multisites (article 6).

Face à la flambée des prix du foncier et de l'immobilier, l'article 3 autorise les maires à exercer le droit de préemption urbain pour motif de régulation des marchés foncier et immobilier.

Les articles 7 et 9 sont des mesures techniques visant à faciliter les activités de promotion immobilière des bailleurs sociaux, notamment avec des acteurs privés. Il y est question de sociétés civiles de construction vente, de VEFA inversée, de vente en démembrement de propriété, d'avances en compte courant à des filiales ou du développement du LLI. Mais **ces mesures de niche n'auront qu'un impact limité**. À titre d'illustration, Action Logement estime que celle sur la vente en démembrement devrait créer seulement 500 logements par an. De même, la hausse du plafond de LLI détenus par des bailleurs sociaux de 10 % à 20 % n'aura pas d'impact avant longtemps, le taux moyen étant actuellement inférieur à 3 %.

« Est-ce aux locataires HLM de compenser les 1,3 Mds € de la RLS ? »

Dominique Estrosi Sassone, présidente

L'article 8 autorise les bailleurs à augmenter, sans condition, les loyers des logements anciens à hauteur de ceux des neufs à l'occasion des relocations. **Cette mesure touche particulièrement 2 millions de logements anciens et pourrait générer 95 millions d'euros de recettes supplémentaires dès 2025, et 1,2 milliards à l'horizon de 15 ans**, seule une moitié étant compensée par les APL. Or si des réévaluations ne sont pas en soi illégitimes, elles peuvent, dans le contexte actuel, susciter l'interrogation, donnant la nette impression que l'État cherche à faire payer les locataires pour redonner aux bailleurs les marges de manœuvre financières qu'il leur a lui-même retirées il y a sept ans.

Les articles 10 et 13 visent à faciliter le logement des salariés, en prévoyant une délégation sous condition à Action Logement du contingent préfectoral - qui existe déjà au profit des autres bailleurs et des EPCI -, en clarifiant le lien fonction-logement social dans la fonction publique qui existe depuis 1983 (article 10), et en autorisant le bail mobilité, essentiellement pour les jeunes travailleurs, dans le parc social (article 13), mesure à l'impact très limité, sans doute de l'ordre d'un millier de logements.

Les articles 11 et 12 visent à inciter les locataires du parc social à la mobilité via le surloyer et la remise en cause du droit au maintien dans le logement :

- le paiement du SLS dès le premier euro, au lieu de 20 % au-dessus du plafond, toucherait 130 000 ménages, mais avec un supplément de seulement 10 euros par mois ;
- le durcissement des conditions de maintien dans les lieux, avec un plafond de ressources abaissé de 150 à 120 %, toucherait théoriquement 30 000 ménages, mais en réalité bien moins, en excluant les locataires handicapés, âgés de 65 ans, vivant en QPV, hors zone tendue... Sur 180 000 logements sociaux gérés par CDC Habitat, une vingtaine seulement pourrait être concernée !

On le voit, le nombre de logements qui pourraient être ainsi libérés est sans commune mesure avec les 600 000 demandeurs de logements sociaux en plus depuis 2017.

Enfin, **l'article 14 simplifie à la marge les ventes HLM** en dehors des conventions d'utilité sociale (CUS), en supprimant l'autorisation du préfet pour la confier aux maires. Cela ne représente qu'une vingtaine de ventes par département et par an.

2. DONNER DES OUTILS AUX ACTEURS LOCAUX POUR AMÉLIORER VRAIMENT L'ACCÈS AU LOGEMENT

A. LOGEMENTS SOCIAUX : DONNER AUX MAIRES DE VRAIS POUVOIRS

Malgré le vote de la loi 3DS, le gouvernement a appliqué au bilan du triennat 2020-2022 les exigences anciennes de rattrapage (50 % et non 33 % ou moins), mais avec les sanctions nouvelles (majoration de 400 % des pénalités et taux plancher), sans appliquer aucune des souplesses adoptées. Le résultat de la combinaison de l'irréalisme de l'objectif et du durcissement des sanctions, alors même qu'un assouplissement avait été annoncé, provoque l'incompréhension et, bien souvent, l'exaspération des maires.

C'est pourquoi, sur l'article 1^{er} et la loi SRU, dans la ligne du [rapport de 2021 de Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard](#), la commission a repris nombre des [amendements qui ont été votés par le Sénat dans la loi 3DS](#), mais dont certains n'avaient pas été conservés dans le texte final : **la loi SRU doit enfin être appliquée en fonction des contraintes locales et de l'histoire des communes**, et **l'État doit devenir un partenaire** pour les communes, et non un « donneur de leçon » qui sanctionne, mais est incapable de faire mieux. Plutôt qu'une application dogmatique de la loi, le pragmatisme permettra de faire plus de logement social, de mieux le répartir sur le territoire et de contribuer ainsi à la mixité.

Sur l'article 2 et les pouvoirs d'attribution des maires, les rapporteurs ont dénoncé la confiance en pointillés de l'État à l'égard des élus. Ils ont réaffirmé leur volonté que **les maires aient un vrai pouvoir d'opposition motivée** fondée sur la cotation de la demande et de l'état du parc de leur commune.

Selon la même logique, à l'article 14 sur les ventes HLM, la commission a décidé de soumettre toutes les ventes à l'avis conforme du maire, y compris dans le cadre des CUS.

B. URBANISME : AMPLIFIER LA SIMPLIFICATION POUR ACCÉLÉRER LES CONSTRUCTIONS



La commission a voulu enrichir le volet d'accélération de la construction, indigent dans le texte initial : les articles 4, 5 et 6, ont été « musclés » pour **permettre aux différents acteurs de mieux dialoguer en amont, pour pouvoir ensuite réduire les délais d'instruction et les risques de recours**, avec notamment la création d'une conférence de pré-instruction en amont de la demande de permis de construire, la création d'un « certificat de projet » (sur le modèle du « certificat de projet friches ») et la possibilité

de recourir plus largement à la consultation par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique, pour les projets de logement en zones tendues.

Toujours attentive à redonner la main aux maires face à la crise du logement, la commission a **étendu à tout le territoire les possibilités de dérogations au PLU à la main du maire, qui ne sont possibles aujourd'hui qu'en zone tendue**. Elle a également adopté plusieurs amendements visant à **rationaliser les obligations en matière de places de stationnement**, un des principaux points de blocage et irritants pour les maires dans la production de logements, et notamment de logements sociaux. Elle a également proposé des mesures visant à **permettre aux porteurs de projets de mieux anticiper les avis des ABF dans les secteurs protégés**, et à ces derniers de mieux prendre en compte les impératifs d'accès au logement.

Sur le nouveau droit de préemption urbain pour régulation du marché, **sans s'illusionner sur la portée réelle d'une mesure qui ne permettra sans doute pas d'enrayer les spirales inflationnistes** et dont l'utilisation demeurera coûteuse pour les collectivités, en l'absence de décote des biens préemptés, la commission a souhaité qu'il puisse mieux répondre aux réalités locales, en levant la contrainte de faire uniquement du logement social avec les biens préemptés, au profit de projets de logements adaptés aux besoins du territoire.

C. MIEUX ENCADRER LES MESURES À L'ENCONTRE DES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL

La commission a décidé de conditionner les augmentations de loyers dans le parc social à une rénovation et aux caractéristiques du logement.

De même, tout en approuvant le principe d'une contribution plus importante aux locataires HLM les plus aisés et d'une justification de leur situation, elle a notamment exclu de ces mesures les locataires attributaires d'un PLAI dans le cas du SLS, ainsi que ceux bénéficiant de la « prime Macron » pour préserver le pouvoir d'achat.

D. « BOOSTER » LE LOGEMENT DES SALARIÉS ET L'ACCESSION SOCIALE

La commission a ensuite voulu **faciliter le logement des travailleurs de première ligne**, soumis à des contraintes particulières, notamment d'entreprises de transport public comme la RATP : le logement étant un élément central dans la politique de ces entreprises, il convenait de renforcer le lien entre les logements réalisés à leurs frais et sur leur propre foncier pour leurs salariés, l'entreprise et les fonctions exercées, pour qu'ils ne finissent pas, comme aujourd'hui, par leur échapper.

La commission a également repris deux propositions d'ordre législatif du [rapport du député David Amiel](#) visant à **favoriser le logement des agents publics** : élargir la clause de fonction dans le parc social aux fonctions publiques locales et hospitalières, et porter à 50 % (contre 10 % actuellement) les droits de réservation de l'État lorsqu'il cède son foncier avec décote.

La commission a, en outre, ouvert la voie à [l'usufruit locatif social employeur, proposé par le député Dominique da Silva](#) pour **loger les salariés des entreprises de moins de 50 salariés**.

Pour les saisonniers et l'ensemble des travailleurs en mobilité, a été retenue la proposition de créer des résidences spécifiques, pour accueillir ces travailleurs entre une semaine et 18 mois.

« L'accession sociale est l'oubliée de ce projet de loi »

Amel Gacquerre, rapporteur

Enfin, pour soutenir **l'accession sociale à la propriété**, la commission a ouvert la possibilité de vendre un logement social aux locataires avec une décote de 20 %, et facilité l'essor des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété qui permettent à des personnes qui n'ont pas accès aux prêts bancaires, mais pas forcément à très faibles revenus, de devenir propriétaires au bout de 25 ou 40 ans.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport de la commission des affaires économiques sur la crise du logement](#)
- [Rapport de la commission sur la PPL visant à renforcer les pouvoirs des maires dans l'attribution des logements sociaux](#)
- [Rapport de la commission d'évaluation de la loi SRU, 20 ans après son adoption](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)



Sophie Primas

Rapporteuse

Sénateur
des Yvelines
(*Les Républicains*)



Amel Gacquerre

Rapporteuse

Sénatrice
du Pas-de-Calais
(*Union centriste*)

Commission des affaires
économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-573.html>

