

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

- Examen pour avis des articles du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale pour lesquels la commission des lois a sollicité l'avis de la commission des affaires économiques (n° 4406) (*M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis*) – discussion générale en présence de Mme Emmanuelle Wargon, ministre chargée du logement ; puis début de l'examen des articles. 2
- Information relative à la commission 39

Mardi
16 novembre 2021
Séance de 21 heures

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
Mme Annaïg Le Meur,
Vice-présidente**



La commission des affaires économiques a examiné pour avis les articles du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale pour lesquels la commission des lois a sollicité l'avis de la commission des affaires économiques (n° 4406) (M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis) – discussion générale en présence de Mme Emmanuelle Wargon, ministre chargée du logement ; puis début de l'examen des articles.

Mme Annaïg Le Meur, présidente. Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence du président Roland Lescure, qui ne peut participer aux travaux de la commission cette semaine. En revanche, Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement, nous accompagnera tout au long de ceux-ci, et je l'en remercie.

Nous allons examiner le texte dit 3DS selon une procédure un peu complexe. Celui-ci a été transmis par le Sénat à l'Assemblée nationale bien enrichi, avec 215 articles contre 84 initialement. Il a été renvoyé au fond à la commission des lois. Faisant usage de la procédure prévue à l'article 87, alinéa 2, du Règlement, celle-ci a sollicité l'avis de trois autres commissions permanentes – celles des affaires économiques, du développement durable et des affaires sociales – sur des articles relevant de leurs champs de compétences.

L'avis de notre commission a été sollicité sur quarante-trois articles : les articles 15 à 26, 28 à 28 *bis*, 30 à 30 *quater*, 63, 63 *bis*, 68, 68 *bis* et 84. La majeure partie de ces articles relève du titre III relatif à l'urbanisme et au logement.

La saisine pour avis de notre commission est assortie d'une délégation sur le fond, procédure qui emporte plusieurs conséquences.

Tout d'abord, nous ne sommes saisis que des articles délégués par la commission des lois. Les amendements déposés devant notre commission et portant sur d'autres articles ont été déclarés irrecevables.

Ensuite, les amendements portant sur les quarante-trois articles délégués, ainsi que les amendements portant articles additionnels en lien avec l'un de ces mêmes articles, seront uniquement examinés par la commission des affaires économiques. Il ne sera pas possible de déposer des amendements à ces articles devant la commission des lois la semaine prochaine.

Enfin, par voie de conséquence, la commission des lois s'engage à intégrer dans le texte adopté par la commission toutes les dispositions que nous aurons votées sur les articles ainsi délégués.

S'agissant des amendements déclarés irrecevables, plusieurs d'entre eux portaient sur des articles ne figurant pas dans le champ de notre délégation. Seize constituaient des charges et ont donc été écartés par le président de la commission des finances, au titre de l'article 40. Enfin, sur les 638 amendements déposés, j'ai été conduite à en déclarer irrecevables 116, en tant que constituant des cavaliers législatifs. Il nous reste donc à examiner 426 amendements.

J'ai adopté une approche très ouverte concernant le lien, direct ou indirect, des amendements avec les dispositions du projet de loi. Alors que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le contrôle doit s'exercer au regard du contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie, et non pas sur le texte transmis, j'ai accepté des amendements ayant un lien avec des articles additionnels introduits par le Sénat.

Je n'ai, cependant, pas pu retenir les amendements sur l'hébergement d'urgence, sur l'habitat indigne ou encore sur les meublés de tourisme. Je rappelle, en effet, que l'article 45 de la Constitution dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte [...] ». L'article 98, alinéa 6, du Règlement de l'Assemblée nationale reprend cette formulation, qui a été explicitée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis sa première décision en la matière du 13 décembre 1985. Il faut surtout noter que le Conseil constitutionnel se réfère au contenu du texte déposé pour procéder à son contrôle. L'amendement doit pouvoir se rattacher à un article précis. Le titre du projet ou de la proposition de loi, l'exposé des motifs ou l'intitulé des chapitres ne sont pas des critères d'appréciation. Dès lors, il ne suffit pas qu'un amendement porte sur le logement pour être recevable.

Enfin, l'irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution n'a pas été opposée aux seuls députés de l'opposition ; elle a été appliquée aussi à quarante-deux amendements de députés de la majorité, ainsi qu'à des amendements du rapporteur pour avis, voire du Gouvernement.

J'indique, pour terminer, que, du fait que nous ne sommes plus astreints à une jauge de présence, les amendements dont aucun signataire ne sera présent seront considérés comme non défendus.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement. Je suis très heureuse de participer avec vous à l'examen au fond du titre III du projet de loi 3DS. Ce titre comprend deux volets : le premier porte sur le logement social, le second, sur l'urbanisme.

Ce projet de loi comporte tout d'abord une avancée majeure : il pérennise l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), relatif à la production de logements sociaux. Cette loi a 20 ans et je voudrais saluer sa longévité et sa pertinence, car elle a fondé une belle politique publique. Le bilan de son application est en effet très largement positif : près de la moitié des logements sociaux construits ces vingt dernières années – soit environ 900 000 logements –, l'ont été dans des communes déficitaires et dans le cadre de la loi SRU.

L'accès au logement social est toujours d'actualité : plus de 70 % des Français sont éligibles au logement social, plus de 2 millions de ménages attendent une attribution et un peu plus de 1 000 communes n'ont pas encore atteint l'objectif fixé par la loi. Parmi celles-ci, près de la moitié se situent à 10 points en-dessous de leur taux légal, ce qui est inquiétant pour leur capacité à rattraper leur retard dans le calendrier actuel. Il est donc très important de maintenir l'exigence du développement d'une offre suffisante de logement social partout où il y en a besoin.

La loi SRU s'achève en 2025, ce qui pose un double problème. D'une part, il n'y aurait plus d'incitation à construire des logements sociaux après cette date. D'autre part, la dernière période triennale 2023-2025 devrait fixer un objectif de rattrapage de 100 % du déficit des logements sociaux, dont on sait qu'il ne pourrait pas être atteint par les communes les plus en retard. Ne pas changer la loi reviendrait donc à accepter qu'après 2025 certaines communes déficitaires passent entre les mailles du filet et ne respectent plus leurs obligations. Cela pénaliserait aussi durement, au cours de la dernière période triennale, des communes qui sont volontaires pour avancer en matière de logement social, mais qui ont un déficit trop important. Enfin, ce serait se priver d'un levier important qui a démontré son utilité sociale,

qui est reconnu et accepté par les acteurs, mais qui nécessite, néanmoins, d’être adapté.

Face à ce constat, le Gouvernement a choisi de confier à la commission nationale SRU une mission de réflexion sur les nécessaires évolutions à apporter à cette loi, tout en maintenant ses principes fondamentaux. Le Gouvernement a choisi de reprendre la quasi-totalité des propositions de cette mission, pilotée par M. Thierry Repentin, président de la commission nationale SRU, après avis du Conseil national de l’habitat (CNH).

Le projet de loi propose de pérenniser et d’adapter le dispositif de l’article 55 de la loi SRU, en procédant à deux avancées majeures. La première consiste à supprimer l’échéance de 2025, ce qui conduit à pérenniser l’obligation de construction de logements sociaux – tel est l’objet de l’article 17. La deuxième, prévue par ce même article, réside dans l’adaptation du taux de rattrapage du déficit, que nous proposons de fixer à un tiers par période triennale afin d’en lisser les effets dans le temps. Notre objectif est clair : maintenir des objectifs de production de logements sociaux ambitieux, mais également réalisables et adaptés à la réalité de chaque territoire. Pour cela, nous nous appuyons sur la création des contrats de mixité sociale (CMS), signés par le préfet et la commune ou l’intercommunalité, qui permettront d’adapter temporairement le rythme de rattrapage des communes en tenant compte des spécificités et des contraintes locales, sans pour autant changer de cible.

L’ensemble de ces dispositions a fait l’objet de concertations approfondies avec les associations représentatives des collectivités territoriales et elles font désormais l’objet d’un large consensus. Le Sénat a d’ailleurs choisi de maintenir la pérennisation du dispositif et la trajectoire de rattrapage. Il faut souligner que les débats avec l’ensemble des élus ont été constructifs.

Toutefois, pour conserver l’équilibre du dispositif SRU, le Gouvernement soutiendra le rétablissement de plusieurs mesures essentielles du texte initial ou présentes dans le droit en vigueur et que le Sénat a supprimées. Je pense en particulier au rétablissement des leviers de production de logements sociaux que constituent les sanctions non financières que peuvent prononcer les préfets dans les communes déficitaires en logement social – comme la reprise du droit de préemption et des permis de construire. Je pense également au rétablissement des taux plancher de majoration du prélèvement SRU en cas de carence, parce qu’ils sont la contrepartie de l’adaptation du rythme de rattrapage que nous opérons dans ce texte.

Ce projet de loi intègre également quelques dispositions importantes en matière d’attribution de logements sociaux, afin d’atteindre des objectifs de mixité sociale.

Il est prévu d’accélérer la conclusion des conventions intercommunales d’attribution, qui sont la clé de voûte de la politique locale en matière d’attribution et qui doivent fixer des objectifs chiffrés d’attribution de logements sociaux dans et en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le respect de ces objectifs constitue la mesure anti-ghettos la plus juste et la plus efficace. Désormais, à défaut de convention, ces objectifs seront fixés par la loi et seront opposables aux bailleurs et aux réservataires, ce qui permettra aux préfets de prononcer des sanctions s’ils ne sont pas atteints.

Ce projet de loi permet aussi de prendre en compte les travailleurs clés de la nation dans le système d’attribution du logement social. Afin de tenir compte des enseignements de ces dix-huit derniers mois, nous avons en effet voulu assurer un meilleur accès au logement à ceux qui sont en première ligne par leur profession et qui assurent des missions essentielles.

Enfin, le projet de loi renforce plusieurs outils pour le développement du logement abordable et l'aménagement du territoire. C'est le cas, en premier lieu, du bail réel solidaire, qui est l'un des moyens les plus efficaces pour mettre à disposition davantage de logements abordables, en complément du logement social, en particulier dans les centres urbains et dans les zones tendues où les prix de l'immobilier sont de plus en plus élevés.

Le texte sécurise l'intervention des organismes HLM en tant qu'offices fonciers solidaires. Il consacre la vocation première du bail réel solidaire à l'accession sociale à la propriété. Il ouvre de manière subsidiaire le champ d'activité des organismes de foncier solidaire (OFS) au logement intermédiaire et aux locaux d'activités, pour assurer une bonne mixité sociale et fonctionnelle. Par ailleurs, le projet de loi renforce l'ingénierie mise à la disposition des collectivités territoriales en facilitant la mise en place d'opérations de revitalisation des territoires, la récupération des biens sans maître par les collectivités et le déploiement des établissements publics fonciers d'État (EPFE).

Ce titre III est important. Il est déjà dense et constitue la garantie d'un soutien pérenne au logement social et abordable. Je ne doute pas qu'il sera enrichi par vos échanges.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Je suis heureux d'être de nouveau rapporteur d'un texte sur le logement, un sujet qui me tient à cœur depuis le début de la législature. J'ai plaisir à retrouver les collègues qui ont participé à la discussion de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), et je salue l'ensemble des collègues qui se sont mobilisés sur ces questions. C'est aussi un plaisir de travailler aux côtés du Gouvernement pour améliorer le quotidien des Français en matière de logement.

Nous travaillons sur ce projet de loi 3DS depuis plusieurs semaines, avec de nombreuses auditions. Je remercie donc les administrateurs qui m'ont assisté, ainsi que mes collaborateurs.

Comme l'a indiqué la présidente, l'essentiel des articles dont a été saisie notre commission concerne le champ du logement. Après que notre majorité s'est attaquée à un grand nombre d'aspects de la politique du logement dans la loi ELAN de 2018, puis aux questions de rénovation énergétique et d'artificialisation des sols dans la loi « climat et résilience » cette année, les thèmes abordés par le projet de loi 3DS sont plus circonscrits mais pas moins importants. Ils concernent au premier chef le développement de l'offre de logements sociaux, leur attribution et l'encadrement des loyers.

Nous sommes au cœur des objectifs les plus fondamentaux de la politique du logement – et de sa plus grande complexité : il s'agit de permettre à nos concitoyens, notamment les plus défavorisés, d'accéder à un logement adapté, abordable et décent, tout en renforçant la mixité sociale des villes et des quartiers. Il s'agit, plus généralement, de réaliser les objectifs nationaux de solidarité, tout en tenant compte des spécificités des bassins de vie. Ces articles ont bien toute leur place dans un projet de loi sur la différenciation territoriale, car je suis persuadé que la politique de l'habitat est plus efficace si elle est partagée et peut être adaptée, dans la mesure du possible. Mais sur tous ces objectifs, il convient de trouver le bon équilibre.

Après avoir auditionné quarante-huit associations d'élus ou de secteurs professionnels, responsables d'administrations ou d'autorités publiques, représentants d'organisations de défense des locataires ou œuvrant pour le logement des personnes

défavorisées, et quelques personnalités qualifiées, j'ai choisi de présenter un certain nombre d'amendements.

J'insisterai ici sur les mesures qui me paraissent essentielles.

S'agissant du développement de l'offre de logements sociaux, le projet de loi pérennise le dispositif SRU au-delà de 2025. Il permet à tous – élus locaux et nationaux, administrations, bailleurs sociaux, locataires – de se projeter dans la durée, en dotant les règles qui arrivaient à échéance d'une stabilité qui ne peut que les renforcer. Le dispositif SRU structure ce secteur depuis vingt ans, et il représente aujourd'hui la moitié de la production de logements sociaux dans notre pays ; il est important de le sécuriser et de le conforter.

Prévue par l'article 17 du projet de loi, la pérennisation du dispositif sans en changer les aspects fondamentaux est réussie. Je m'en réjouis, car, comme la grande majorité des personnes que j'ai auditionnées, je considère que la loi SRU est un succès majeur de la politique du logement. En reprenant ce dispositif, nous devons bien entendu être attentifs aux nécessités de l'adaptation locale et de la différenciation, comme l'indique le titre du projet de loi.

Mais la différenciation n'est pas l'atténuation. C'est pourquoi je proposerai de revenir sur une grande partie des assouplissements voulus par nos collègues sénateurs, qui ont mis en cause, à mon sens, l'existence du dispositif. Par exemple, ils ont supprimé à l'article 19 l'ensemble des sanctions que peut mettre en œuvre le préfet à l'occasion de la mise en carence d'une commune qui ne remplit pas ses obligations. Or, que vaut un dispositif où les manquements ne sont pas sanctionnés d'une manière ou d'une autre ?

Je ne suis pas le seul à tenir à l'intégrité du dispositif, car bon nombre des amendements déposés visent aussi à maintenir sa force et son effectivité. C'est pourquoi j'émettrai un grand nombre d'avis favorables à des amendements provenant de tous les bancs. La loi SRU est une pierre de touche que nous avons en partage, et je pense qu'au-delà des appartenances politiques, la grande majorité d'entre nous comprend le sens du logement social pour notre modèle de mixité sociale.

Le projet de loi consacre également, avec l'article 18, la contractualisation des objectifs avec les communes, et il permet, grâce à l'article 16, un renforcement du contrôle exercé sur l'utilisation des fonds issus du prélèvement SRU – au sujet de laquelle la Cour des comptes a pointé des déficiences dans un rapport de mars 2021. L'article 15 adapte le fonctionnement des exemptions, selon les recommandations de M. Thierry Repentin et de la Commission nationale SRU. J'ai eu l'occasion d'échanger avec M. Repentin et il m'a confirmé à quel point la loi SRU était un succès et devait être confortée sans être abîmée.

En ce qui concerne l'attribution des logements locatifs sociaux et la mixité sociale, nous pouvons être fiers de l'article 22 qui prévoit la reconnaissance du besoin des travailleurs essentiels de loger à proximité de leur lieu de travail. Je considère toutefois que la définition de ce caractère essentiel peut varier d'un territoire à un autre ; c'est la raison pour laquelle je propose un amendement la confiant aux conventions intercommunales d'attribution, pierres angulaires de la mixité sociale.

En revanche, plusieurs dispositifs introduits par nos collègues du Sénat posent problème. C'est particulièrement le cas de deux articles dont je proposerai la suppression :

l'article 20 *sexies*, qui interdit les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans les communes comptant plus de 40 % de logements sociaux ; et l'article 22 *quater*, qui prévoit d'identifier des résidences présentant une fragilité sociale particulière, afin de permettre, d'une part, l'attribution prioritaire de leurs logements à des ménages « permettant un équilibre en matière de mixité sociale » et, d'autre part, le refus des ménages qui pourraient « accentuer cette fragilité ».

Les sénateurs expriment la préoccupation de ne pas « ajouter de la pauvreté à la pauvreté », que je partage pleinement. Mais leurs réponses me semblent inadaptées, quand elles ne sont pas juridiquement hasardeuses. En outre, il existe déjà des dispositions et des outils permettant d'éviter un tel résultat et d'œuvrer efficacement au rééquilibrage du peuplement d'un territoire. Le Gouvernement a ainsi publié une circulaire demandant aux préfets d'évaluer l'impact des nouveaux programmes de logements sociaux dans les communes qui en sont déjà fortement dotées. Quant aux collectivités, elles disposent de plusieurs leviers, à commencer par les conventions intercommunales d'attribution. Un quart seulement des intercommunalités qui le doivent ont mis en place de telles conventions ; il reste donc du chemin à parcourir.

D'autres articles du titre III du présent projet de loi apportent des précisions utiles qui enrichissent le droit en vigueur. L'article 26 permet d'élargir les opérations de revitalisation de territoire (ORT), que notre majorité a créées dans la loi ELAN. Des communes qui ne sont pas les villes principales de leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) seront désormais éligibles. L'article 28 étend, pour sa part, les compétences des OFS et sécurise les outils qui sont à leur disposition. L'article 30 prévoit des simplifications en ce qui concerne les grandes opérations d'urbanisme.

S'agissant de l'encadrement des loyers, le projet de loi propose d'abord de porter de cinq à huit ans la durée de l'expérimentation en cours, à compter de la promulgation de la loi ELAN. Cette mesure revient à en fixer l'échéance au 21 novembre 2026. Ensuite, l'article 23 affirme de manière expresse la compétence de la commission départementale de conciliation pour l'examen des litiges relatifs à une action en diminution du loyer intentée par un locataire. Enfin, il complète le dispositif de la loi ELAN afin de plafonner le montant de la somme des loyers pouvant être perçus par un bailleur en cas de colocation à baux multiples. Le texte que nous examinons n'a fait l'objet d'aucune modification au Sénat sur ces derniers points. De fait, le dispositif me semble assez équilibré.

Cela ne signifie pas pour autant que le projet de loi règle tous les problèmes liés à l'encadrement des loyers. L'expérience acquise à Paris et à Lille depuis près de deux ans montre, en effet, que les textes peuvent donner lieu à interprétation et que des pratiques contestables subsistent. Je pense naturellement aux compléments de loyer sans rapport avec la localisation, l'agencement ou l'équipement d'un logement. Je peux comprendre la volonté de perfectionner le dispositif, de renforcer les contrôles et d'alourdir les sanctions, mais nous devons nous garder de mesures susceptibles de mettre en cause rétrospectivement l'équilibre d'un dispositif qui répond aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle. Aussi est-il raisonnable de poursuivre l'expérimentation de l'encadrement des loyers dans un cadre stabilisé et de nous donner les moyens d'en tirer les leçons en temps utile.

C'est avec le même souci de pragmatisme et d'efficacité que j'aborderai l'examen des articles 25 et 25 *bis*. Pour l'essentiel, ils visent à établir, sur des fondements juridiques uniformes, la définition de l'objet et des modalités de transfert de compétences de l'État relatives à la politique du logement et de l'hébergement. Ces délégations peuvent d'ores et

déjà être réalisées au bénéfice des EPCI ainsi que des métropoles. Elles contribuent à l'enracinement territorial de politiques destinées à satisfaire l'un des besoins les plus essentiels de nos concitoyens, en capitalisant sur la connaissance du terrain et l'initiative locale. Aussi, je recommande leur adoption en des termes conformes à ceux votés par le Sénat.

L'article 25 *bis* A prête davantage à discussion, car il établit un statut d'autorité organisatrice de l'habitat, à ce jour inédit dans le code de la construction et de l'habitation. Chacun peut comprendre l'ambition d'une telle mesure, mais sa mise en œuvre pratique ne va pas de soi au regard de la diversité des acteurs, ainsi que de la répartition des compétences dans le champ de la politique de l'habitat. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai d'apporter au texte adopté par le Sénat des modifications destinées à en préciser la portée.

Au-delà des enjeux de l'habitat, de l'urbanisme et de l'hébergement, nous aurons également à examiner des dispositions aussi diverses que celles relatives à la sécurisation des canalisations de gaz, à la mise en conformité des règlements de copropriété ou à l'expérimentation d'une nouvelle organisation du réseau et des missions des chambres d'agriculture. La délégation accordée par la commission des lois porte même sur un ultime article consacré à la dissolution de l'établissement public du Haras national du Pin.

La diversité des articles fait assurément la richesse de ce projet et je ne doute pas qu'elle stimule votre créativité. Je gage que nous pourrions faire œuvre utile en apportant les améliorations indispensables à un texte conçu pour faire progresser la décentralisation et la simplification des procédures administratives et des politiques publiques.

M. Richard Lioger (LaREM). Ce projet de loi 3DS est important, car il concerne les collectivités territoriales, avec l'objectif de rapprocher l'action publique des citoyens. Il constitue une opportunité pour améliorer l'accès au logement. Je ne doute pas qu'il connaîtra le même sort que le projet de loi ELAN, qui avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire (CMP) – en tout cas, je l'espère fortement.

Le titre III porte sur l'urbanisme et le logement ; il comprend bien entendu un volet très politique, dont nous discuterons tout à l'heure. Les articles 15 à 20 proposent de pérenniser les dispositions relatives au logement social de la loi SRU. Cette loi fait l'objet d'une forme de consensus républicain depuis de nombreuses années. Elle impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux. Force est de constater que l'objectif n'est pas atteint puisque plus de 1 000 communes n'en respectent encore pas les critères. Pourtant, 70 % des Français sont éligibles au logement social, mais 2 millions d'entre eux attendent encore une attribution.

En ce qui concerne le dispositif SRU, le projet de loi comporte trois grandes évolutions, parmi lesquelles il faut souligner la suppression de l'échéance de 2025, qui permet d'adapter sensiblement la trajectoire et de fixer, pour chaque période triennale, un objectif de rattrapage d'un tiers du retard de construction de logements sociaux. Toutefois, la spécificité des territoires est toujours prise en compte. Les contrats de mixité sociale, signés par le préfet et la commune ou l'intercommunalité, complètent les dispositifs de rattrapage. Ils déterminent les modalités et les moyens de déploiement des logements sociaux et donnent la possibilité de bénéficier d'un taux dérogatoire. La deuxième partie du titre III, c'est-à-dire les articles 25 à 30, détaille les mesures sur l'urbanisme.

Le Sénat a conservé la plupart de ces dispositions, mais il a aussi apporté un certain nombre de modifications sur lesquelles notre groupe souhaite revenir. Le rapporteur pour avis en a fait état et je n'y reviens donc pas. D'une manière générale, le préfet peut déjà accorder des dérogations et, en cas de désaccord avec la collectivité concernée, le ministère peut intervenir. Il n'est pas opportun de vouloir modifier la loi pour régler des situations particulières, qui peuvent trouver une solution localement.

L'ensemble des dispositions figurant dans ce texte a fait l'objet de concertations avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations représentatives des collectivités territoriales. La mixité sociale fait partie du pacte républicain. Elle garantit à tous un accès digne au logement, condition indispensable pour s'intégrer dans la société et accéder à l'école ou trouver un travail. La majorité à l'Assemblée nationale œuvre dans ce sens et le sujet dépasse de loin les clivages politiques. Nous souhaitons tous une politique du logement en faveur des ménages modestes et des classes moyennes.

M. Thibault Bazin (LR). En juillet 2020, le Président de la République avait annoncé un nouvel acte de décentralisation, avec un projet de loi qui devait répondre au mouvement des gilets jaunes. Or, loin d'être un nouvel acte de décentralisation, ce texte comporte une série de mesures concrètes relatives à l'organisation des collectivités territoriales. Il souffre d'un excès de timidité remarquable, pour reprendre les mots de la rapporteure du Sénat, laquelle regrette aussi un inventaire à la Prévert. Pire encore : les maires restent dépossédés de la plupart des décisions en matière de logement social au profit du préfet, privilégié par le projet de loi initial du Gouvernement.

Le titre III traite ainsi de l'urbanisme et du logement. Madame la ministre, vous semblez ne pas du tout rechercher le consensus, ce qui met en péril le résultat de la future CMP. Pourtant, le Sénat a effectué des avancées. Il a imaginé une nouvelle étape de territorialisation de la politique de l'habitat, avec la possibilité de reconnaître les intercommunalités comme autorités organisatrices de l'habitat. Le Gouvernement ne semble pas y être prêt.

Le Sénat a amélioré le texte en donnant de nouvelles marges de manœuvre aux collectivités locales, pour leur permettre de s'adapter à la réalité de leur territoire. Cette réalité du terrain est à l'origine des articles additionnels qui visent, par exemple, à résoudre les nuisances de voisinage importantes engendrées par l'absence de lien obligatoire entre le bail d'un logement aidé et l'aire de stationnement.

La ghettoïsation, qui contribue à alimenter des risques de séparatisme, est un autre problème dans certains quartiers. Les sénateurs ont proposé de limiter la construction des logements les plus sociaux quand le parc social représente déjà plus de 40 % des logements des communes concernées.

Ils ont aussi prévu certains aménagements à la marge de la loi SRU, qui méritent d'être conservés car ils donnent une place accrue aux élus locaux – en particulier, la mise en place d'une procédure contradictoire entre le préfet et l'exécutif local concernant le pouvoir de contrôle du préfet.

Les sénateurs ont également apporté des améliorations à la procédure de mutualisation des objectifs au sein d'un programme local de l'habitat (PLH), le dispositif actuel apparaissant illisible et incohérent.

Ils ont surtout cherché à rétablir, à raison, la place des communes et le rôle des maires dans la politique du logement. Ainsi, les communes contributrices devront donner leur accord avant de se voir imposer la construction de logements supplémentaires. L'avis conforme du maire serait désormais requis concernant le déconventionnement des logements aidés. Le transfert de la compétence du plan local d'urbanisme (PLU) au niveau intercommunal ne pourra pas se faire sans délibération explicite des communes membres. Les maires disposeront d'un droit de veto contre une baisse des droits à construire introduite par une simple modification décidée par l'EPCI.

Les sénateurs ont également opéré quelques ajustements, comme la possibilité de renouveler les contrats de mixité sociale au-delà de six ans, car une politique du logement, de l'aménagement et de l'urbanisme doit s'inscrire dans la durée.

Ce projet de loi se limite à des aspects organisationnels et fait l'impasse sur la question des moyens qui permettraient d'atteindre les objectifs partagés. Ainsi, le financement du logement social dans la zone 3 n'est pas évoqué. Le Sénat a certes demandé un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de l'application du zonage déterminant le financement du logement social, mais cela demeure insuffisant si l'on veut vraiment se donner les moyens de répondre aux besoins d'une politique d'aménagement plus équitable du territoire.

Le Gouvernement présente la dissociation du foncier et du bâti comme un élément susceptible de favoriser grandement la construction. J'en doute, même si le dispositif méritait d'être amélioré.

Le projet de loi initial prévoyait encore une fois une habilitation à légiférer par ordonnance ; les sénateurs ont eu raison de la juger trop floue et trop large.

Le gouvernement avait fixé trois objectifs au travers de la loi ELAN : construire plus, mieux et moins cher. Le résultat en est bien éloigné. Moins de 400 000 logements sont construits par an, et ce problème était déjà manifeste avant la crise sanitaire. Les coûts de construction n'ont pas diminué, même avant l'augmentation du coût des matières premières. Ce projet est censé accélérer la construction de logements sociaux, hors QPV. J'en doute. Il ne va quasiment rien y changer.

Ce projet ne correspond pas à une nouvelle étape majeure de la décentralisation. La déception est au rendez-vous, faute d'une politique volontariste pour vraiment donner à tous les territoires les moyens de produire du logement pour tous. Espérons que les débats à venir permettront de dessiner une véritable étape de la décentralisation.

M. Jean-Luc Lagleize (Dem). La décentralisation est au cœur de l'ADN de notre groupe. L'État et les collectivités locales ont la République en partage. Ce projet de loi représente la dernière étape d'un mouvement de décentralisation engagé depuis 2017 par le Gouvernement pour donner aux territoires les outils nécessaires à l'application des politiques publiques, en assouplissant un cadre excessivement rigide et uniforme. C'est pourquoi nous regrettons que les sénateurs aient apporté certaines modifications.

Alors que 70 % des Français sont éligibles au logement social, plus de 2 millions d'entre eux sont en attente d'attribution, et plus de 1 000 communes n'ont pas encore atteint les objectifs fixés par la loi SRU. Nous devons en tirer les conclusions. À cet égard, nous saluons la volonté du Gouvernement de pérenniser et de sécuriser cette loi, mais il faudrait

aller plus loin en généralisant le recours au contrat de mixité sociale pour toutes les communes qui n'ont pas encore atteint l'objectif.

Le projet de loi 3DS est aussi celui de la simplification. Travaillons ensemble dans cette direction. Il conviendrait ainsi d'assouplir certaines procédures comme celle qui s'impose aux agents titulaires d'une carte professionnelle pour obtenir un permis de louer. Cette obligation complique leur travail et se comprend mal en pleine crise du logement. De même, nous vous proposerons de prolonger l'expérimentation des plafonnements de loyer, lancée par la loi ELAN.

Nous veillerons également à ce que ce texte prévoie des mesures fortes pour lutter contre la ghettoïsation des villes, combat que nous menons depuis 2017. Après avoir fait, durant trois ans, de la réduction du coût du foncier et de l'augmentation de l'offre de logements accessibles notre leitmotiv, notre groupe souhaite sanctionner les pratiques qui alimentent une forme de ségrégation territoriale, comme l'inégale répartition du parc social, les écarts de loyers ou l'intervention de certains acteurs dans l'attribution de logements sociaux. Nous vous proposerons ainsi de condamner à une pénalité financière les réservataires qui ne respectent pas les obligations d'attribution, voire de les priver de leur contingent.

Si nous regrettons la sévérité avec laquelle peuvent s'abattre les fourches caudines de la recevabilité au titre de l'article 45, nous défendrons tout de même nos propositions pour limiter le coût du foncier : interdire la vente par adjudication du foncier public et renforcer les conditions d'élaboration des services des domaines en offrant aux collectivités locales la possibilité de faire appel à un expert privé.

Par ailleurs, nous soutenons le renforcement et l'extension des compétences des organismes de foncier solidaire. Il conviendrait d'aller plus loin en leur accordant le même statut que celui des bailleurs sociaux.

M. Jean-Louis Bricout (SOC). Je vous remercie de m'accueillir au sein de votre commission mais mon groupe regrette qu'une commission spéciale n'ait pas été constituée.

En consacrant un titre entier au logement et à l'urbanisme, le Gouvernement avait la possibilité de répondre aux difficultés que nous soulevons depuis plusieurs années. Hélas, le texte n'est pas à la hauteur des enjeux. Les principales dispositions du titre III concernent les aménagements apportés à loi SRU pour mettre fin à quelques blocages. Bien évidemment, l'objectif est louable, mais le résultat pas tout à fait satisfaisant. En 2019, à l'issue de la période triennale 2017-2019, 280 communes ont fait l'objet d'un constat de carence et 990 communes n'ont pas respecté leurs obligations en 2020. Selon le ministère chargé du logement, le taux des communes n'ayant pas atteint leurs objectifs a augmenté entre les deux périodes triennales puisqu'il atteint 51 % contre 41 % en 2016. Si toutes les communes respectaient leurs obligations, la France disposerait de 600 000 logements sociaux supplémentaires pour 1,7 million de demandeurs, sans compter les mutations.

Le Gouvernement entend rattraper son retard grâce au contrat de mixité sociale, qui permet une modulation encadrée des objectifs de rattrapage. Nous proposerons d'améliorer ce dispositif, qui peut être utile si le contrôle exercé par le préfet est renforcé et les pénalités financières aggravées. Malheureusement, la droite sénatoriale a profité de ces dispositions pour alléger dans des proportions inacceptables les sanctions contre les communes carencées. Les communes qui préfèrent s'acquitter des pénalités plutôt que de construire des logements sociaux rejettent le principe de solidarité nationale et devraient être sanctionnées à ce titre.

Nous souhaitons donc que les modifications apportées par le Sénat soient supprimées et que soient prises de nouvelles sanctions, en donnant notamment aux préfets la possibilité de grever les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes carencées d'emplacements réservés à la construction de logements sociaux.

Enfin, le Sénat a voulu interdire aux communes qui comptaient plus de 40 % de logements sociaux de construire des logements PLAI. En pleine crise du logement, cette mesure empêcherait les communes concernées de diversifier leur parc social, voire de le renouveler. Nous proposerons de la supprimer.

M. Antoine Herth (Agir ens). Je remercie le Gouvernement et les services de l'Assemblée nationale de nous proposer un calendrier si parfait qu'il nous permet d'examiner ce texte au moment où les maires réunis en congrès annuel sont conviés à l'Hôtel de Lassay. De la sorte, nous échappons à une nouvelle réception et préservons notre foie des petits fours qui l'accompagnent.

Ce texte important pour les collectivités territoriales permet de renforcer la décentralisation et le principe de subsidiarité. Le concept de différenciation me tient particulièrement à cœur, notamment pour les territoires frontaliers.

L'originalité de ce projet de loi tient à sa volonté de stabilisation. L'idée n'est pas de tout bouleverser mais de renforcer, préciser, consolider. Les articles dont notre commission est saisie témoignent de cette continuité puisqu'ils visent à poursuivre les efforts initiés par la loi ELAN. L'évaluation des lois apparaît d'autant plus nécessaire dans ce contexte.

Je suis d'accord sur la nécessité de prolonger le dispositif de la loi SRU qui, au bout de deux décennies, a fait ses preuves mais a aussi montré quelques limites. Je partage également l'analyse du rapporteur pour avis sur les mesures qu'il convient de prendre. En particulier, s'agissant de la mixité sociale, qui n'est pas uniquement une affaire de quantité de logements, les contrats de mixité sociale sont une bonne mesure. Peut-être conviendrait-il également de réfléchir à la question du contrôle des loyers – plusieurs types de dispositifs existent, notamment dans le domaine agricole. Quant à l'urbanisme, nous devons trouver l'équilibre entre les mesures de ce projet de loi et celles de la loi « climat et résilience » ayant vocation à lutter contre l'artificialisation des sols.

Je termine en saluant le travail du rapporteur pour avis. Notre groupe soutiendra ce texte mais veillera à ce que la stabilité ne se transforme pas en immobilisme.

Mme Sylvia Pinel (LT). Pas moins de 2,2 millions de ménages attendent un logement social en France. Le chiffre est d'autant plus inquiétant qu'il ne cesse d'augmenter du fait du mouvement de ciseaux qu'impriment l'accroissement de la demande et le déclin de l'offre depuis le début du quinquennat. La priorité est donc de répondre à la pénurie de logements sociaux. C'était précisément l'ambition de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain. L'analyse du bilan triennal 2017-2019 témoigne de son efficacité puisque près de 211 000 logements sociaux ont été mis en service ou financés dans les communes concernées, soit 107 % des objectifs cumulés.

Cependant, ces bons résultats masquent d'importantes disparités. Beaucoup de communes restent carencées et certains élus mettent de la mauvaise volonté à remplir leurs obligations. Nous devons sans cesse lutter contre les égoïsmes locaux. Dans ce contexte, nous sommes favorables à la pérennisation de l'article 55 de la loi SRU qu'il faudra aménager avec

prudence pour ne pas altérer le dispositif. Bien évidemment, je n'approuve pas les nombreuses modifications que le Sénat a apportées, car elles rompent l'équilibre de la loi SRU. La mesure de rattrapage glissant et différencié selon les communes carencées va dans le bon sens, mais je regrette que les seuils d'entrée progressive, applicables aux communes nouvellement concernées par l'obligation de construire des logements sociaux, aient été abaissés.

De même, la possibilité laissée offerte à la mutualisation intercommunale entre les communes déficitaires appartenant à un même EPCI ne permettra pas de bien répartir les logements et pourrait donner lieu à des dérives – par exemple, concentrer les logements sociaux loin du centre. Je suis défavorable à cette demande répétée des communes carencées.

Quant à l'interdiction de construire des logements locatifs très sociaux dans les communes qui comptent plus de 40 % de logements sociaux, elle pourrait, sous couvert de renforcer la mixité sociale, empêcher certaines personnes fragiles d'obtenir un logement.

L'ouverture à de nouveaux publics prioritaires me semble superfétatoire. Elle pourrait retarder et alourdir la procédure d'attribution. Il serait plus judicieux de renvoyer cette mesure au niveau réglementaire ou de laisser aux territoires le soin de les définir. Les bénéficiaires de logements sociaux attendent en moyenne treize mois entre leur demande et l'entrée dans un logement – souvent beaucoup plus en Île-de-France.

Même si je regrette que certaines de vos décisions aient fragilisé les bailleurs sociaux ou réduit les aides à l'accession, la pérennisation de la loi SRU va dans le bon sens. Cependant, la relance de la construction de logements sociaux impose que l'État accompagne les organismes HLM et les collectivités, et soutienne l'accession sociale à la propriété pour atteindre les objectifs de mixité sociale. J'espère que nos débats nous permettront d'avancer sur ce terrain.

Mme Bénédicte Taurine (FI). Se nourrir, se déplacer, se chauffer, se loger coûtent de plus en plus cher ces derniers temps. Selon le baromètre de la pauvreté du Secours populaire, publié en partenariat avec Ipsos, un tiers de la population rencontre des difficultés pour payer son loyer. Des communes tentent d'y remédier par l'encadrement des loyers. Des associations, comme la Fondation Abbé Pierre, ont des propositions pour améliorer le texte. Nous nous en ferons les porte-parole.

Un infirmier à Paris ne gagne pas plus de 1 500 euros par mois, si l'on ne tient pas compte des primes. Une étude de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris en date de 2019 a montré que 30 % des membres de son personnel vivent à plus d'une heure de leur lieu de travail. Ce sont autant de raisons qui expliquent le manque d'attractivité pour ce métier et cette structure. Le problème se pose pour de nombreuses autres professions mais, malheureusement, vous n'avez rien prévu dans ce texte pour y répondre. Au contraire, vous semblez renoncer à contraindre les communes déficitaires à atteindre leurs objectifs alors que la Défenseure des droits a rappelé la nécessité d'engager un programme massif de construction de logements sociaux.

Pire, ce texte pourrait permettre aux communes de ne pas respecter la loi SRU en prévoyant des dispositifs qui les autorisent à contourner les quotas. Ainsi, l'article 15 modifie les critères permettant d'exempter une commune de ses obligations en matière de logements sociaux. L'article 16 réduit les sanctions pécuniaires prévues pour les communes déficitaires. L'article 17 abaisse de 20 % à 10 % le taux de logement social à atteindre pour les communes

nouvellement soumises au dispositif. L'article 18 autorise une commune carencée à signer un contrat de mixité sociale qui lui fixe des objectifs triennaux moins importants en comptabilisant les prisons ou autres logements d'urgence, qui n'ont rien à voir avec des hébergements sociaux « durables ».

Nous attendions des mesures fortes, notamment le durcissement des sanctions à l'encontre des communes hors la loi. Dans son rapport sur l'application de l'article 55 de la loi SRU, la Cour des comptes souligne le faible recours aux sanctions, ce qui fait reposer l'intégralité de la charge sur les communes soucieuses de respecter la loi et de loger leurs habitants, notamment les plus précaires. Ce n'est pas en dédouanant certains de leurs responsabilités que les objectifs de mixité sociale seront atteints.

M. Stéphane Peu (GDR). Notre groupe regrette, lui aussi, qu'une commission spéciale n'ait pas été constituée pour examiner un texte aussi vaste. Cela étant, je me félicite de la pérennisation de la loi SRU et de la volonté de revenir au projet de loi 3DS initial, avant son examen au Sénat.

Nous sommes très attachés à la loi SRU – il est vrai qu'on la doit à l'un des nôtres, Jean-Claude Gayssot, ministre du gouvernement de Lionel Jospin, soutenu par le secrétaire d'État Louis Besson. En 2000, au moment de son vote, un autre ministre, Jean-Pierre Chevènement, avait pointé le risque d'« apartheid social et territorial », notamment en Île-de-France. Vingt ans après, nous pouvons nous féliciter des effets positifs de la loi SRU, puisque 50 % des logements sociaux construits depuis l'ont été dans les communes concernées. Malheureusement, elle n'aura pas suffi pour empêcher la crise du logement de s'aggraver, du fait de l'augmentation du nombre de familles monoparentales ou de l'allongement de la durée de la vie. À y regarder de plus près, on constate que les communes qui ne respectent pas la loi SRU se concentrent dans certains secteurs et sont celles où la situation du logement est la plus tendue. C'est particulièrement vrai en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Île-de-France, c'est-à-dire là où la solidarité nationale devrait s'exprimer le plus.

Cette loi n'a été remise en cause qu'une seule fois, en 2006. Un député, Patrick Ollier, maire à l'époque de Rueil-Malmaison, dans l'ouest parisien, avait présenté un amendement pour vider la loi SRU de sa substance. L'abbé Pierre, alors âgé de 93 ans, assistait aux débats depuis les tribunes de l'hémicycle. Le Président Chirac avait alors ordonné à sa majorité de renoncer à sa position. Chirac n'est plus là, Patrick Ollier n'est plus député, l'abbé Pierre est décédé, mais le Sénat tient tout de même à supprimer la loi SRU – c'est dire si la droite est obstinée !

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Nous ne retiendrons pas, en effet, toutes les modifications apportées par le Sénat, car il est nécessaire de revenir à un texte équilibré qui soit ambitieux, souple et incitatif, en assortissant certaines règles de sanctions. J'en conviens avec Richard Lioger, la politique du logement doit être menée pour les classes moyennes et les ménages modestes.

Je rappellerai à M. Bazin que ce texte n'est pas un projet de loi de finances, mais que celui-ci prévoyait de nombreuses avancées en faveur du logement social, en particulier la compensation de l'exonération de taxe sur le foncier bâti pour les communes qui construisent des logements sociaux. Par ailleurs, nous retiendrons quelques propositions du Sénat, notamment la coprésidence du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), le contrat de mixité sociale intercommunal, ainsi que certaines exemptions.

Je remercie M. Jean-Luc Lagleize pour son soutien. L'enjeu de la mixité sociale doit être au cœur de ce texte, tant pour ce qui concerne la construction de logements sociaux que la procédure d'attribution, qui doit tenir compte d'un certain équilibre. J'ai bien noté ses remarques sur la simplification et sur les sujets fonciers – mais la recevabilité nous permettra-t-elle de les aborder ?

Monsieur Bricout, vous êtes déçu mais la décision de pérenniser la loi SRU est un acte fort. Vous partagez nos objectifs et vous avez-vous-même relevé que les sanctions avaient été mieux appliquées au cours du dernier triennal que du précédent. La sanction ne frappe que les communes très éloignées de leurs objectifs. Fort heureusement, beaucoup de communes sont près du but. Elles peuvent donc être redevables de l'amende de base, sur laquelle le texte ne revient pas car c'est un élément d'équilibre, sans pour autant être carencées.

Monsieur Herth, je suis désolée pour ce calendrier qui vous prive de la réception des maires. Ce texte renforce la décentralisation et la différenciation même si, en matière de logement, le maire joue déjà un rôle central puisqu'il signe les permis de construire. Nous avons trouvé, me semble-t-il, un bon équilibre entre les pouvoirs du maire, le rôle de garant du préfet et la négociation locale. À ce titre, j'attache beaucoup d'importance aux contrats de mixité sociale. Le contrôle des loyers sera sans doute abordé au cours de la discussion. Quant à l'absence de toute artificialisation nette des sols, nous devons rassurer les élus, en particulier les maires. Nous avons eu le souci de trouver l'équilibre en définissant une trajectoire progressive qui tienne compte des spécificités locales. La lutte contre l'artificialisation des sols doit devenir une préoccupation constante sans pour autant bloquer automatiquement tout projet.

Merci à Madame Sylvia Pinel pour son soutien. Nous reviendrons au texte initial concernant la loi SRU. Le Gouvernement ne souhaite autoriser la mutualisation intercommunale que dans le cadre d'un contrat de mixité sociale intercommunale entre communes soumises à la loi SRU et déficitaires. Il n'est pas question d'autoriser une mutualisation totale au sein d'un EPCI, car elle pourrait conduire à une forme de spécialisation, certaines communes acceptant de construire plus de logements sociaux que nécessaire pour prendre à leur charge ceux que d'autres refusent de construire. La mutualisation ne peut s'opérer qu'entre communes déficitaires, ce qui me semble un garde-fou important.

Madame Taurine, l'une des mesures de ce texte prévoit de rendre prioritaires les travailleurs clés que vous avez cités, comme les infirmiers, pour l'attribution d'un logement social. Nous travaillons avec les bailleurs et les grands employeurs, notamment les hôpitaux, autour des questions du logement social et du logement intermédiaire. Nous présenterons un amendement en ce sens. En revanche, vous êtes sévère, le Gouvernement est loin d'avoir abdiqué. Au contraire, il a choisi de prolonger la loi SRU plutôt que de la laisser expirer fin 2025.

Enfin, je remercie M. Peu de son rappel historique. Nous devons continuer à nous placer sous le regard de l'abbé Pierre pour remplir notre responsabilité politique et morale. N'oublions pas que cette loi permet de loger les personnes en difficulté, de développer une offre abordable dans tout le territoire et de lutter contre les ghettos.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Je salue, à mon tour, les propos des orateurs. Nous partageons le même objectif : veiller à ce que l'évolution de la loi SRU

favorise la mixité sociale. Malheureusement, en effet, les communes qui se dégagent de leurs obligations sont souvent celles où les classes populaires et moyennes ont les plus grandes difficultés à se loger. Plus de sept Français sur dix sont éligibles au logement social et 2,2 millions de ménages en attendent un – un tiers occupent déjà un logement social mais souhaitent en changer, pour en obtenir un plus spacieux ou parce qu'ils rencontrent des difficultés particulières. Prenons garde à ne pas détricoter ce texte par des mesures d'exemption ou comme l'ont fait les sénateurs. Nous devons revenir en partie au texte initial, en ne conservant du Sénat que les mesures qui nous semblent pertinentes.

TITRE III L'URBANISME ET LE LOGEMENT

Article 15 (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : *Évolutions des modalités de détermination de la liste des communes exemptées de l'application des obligations SRU*

Amendement CE541 de Mme Natalia Pouzyreff.

Mme Natalia Pouzyreff. Nous partageons tous l'objectif d'une plus grande mixité sociale. S'il me semble possible d'atteindre le taux de 25 % de logements sociaux dans des villes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants, cette exigence me paraît problématique, voire irréaliste, pour des villages.

L'amendement vise à porter de 1 500 à 3 500 habitants le seuil à partir duquel l'obligation s'applique pour les communes de la grande couronne appartenant à l'unité urbaine parisienne.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Votre amendement concernerait trente-sept communes parmi lesquelles trois remplissent leur obligation légale. Dans les autres, les situations sont très disparates, la proportion de logements sociaux variant de 3 % à 23 %. À 3 %, on peut considérer qu'il y a une absence de volonté plutôt que des difficultés à construire. Dès lors, il est légitime que la loi lui impose des obligations.

Nous souhaitons accompagner les communes visées par la loi SRU même si elles sont éloignées de l'objectif qui leur est assigné. Il faut du logement social partout. Dans les communes d'Île-de-France où la demande de logements est forte, l'effort de construction de logements sociaux est d'autant plus important.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Demande de retrait. Un point d'équilibre a été trouvé dans la loi ELAN en réservant le seuil de 1 500 habitants à la seule unité urbaine de Paris. Il semble prématuré de revenir sur une modification aussi récente.

Mme Natalia Pouzyreff. Je retire l'amendement mais je vous invite à visiter les villages concernés qui ne sont pas dimensionnés pour supporter un afflux supplémentaire d'habitants, en particulier s'il faut renoncer à l'artificialisation des sols.

À moins d'un assouplissement de la loi ou d'un allongement des délais, certaines communes ne seront jamais capables d'atteindre l'objectif, sans qu'il y ait une quelconque

mauvaise volonté de leur part.

L'amendement est retiré.

Amendement CE202 de Mme Charlotte Parmentier-Lecocq.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq. L'amendement s'intéresse à l'articulation entre les différents documents d'urbanisme que doivent respecter les communes. Au titre de la loi SRU, plusieurs communes se trouvent rattachées à des agglomérations qui ne sont pas celles dont elles relèvent pour le schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Ainsi, une commune située dans le Nord qui dépend du SCoT de Lille est rattachée, à 20 mètres près, à une agglomération du Pas-de-Calais au nom de la continuité géographique. Cette confusion l'oblige à revoir son plan local d'urbanisme (PLU) et à augmenter de manière importante le nombre de ses logements sociaux. Pourtant, cette commune a fait d'importants efforts dans ce domaine. Elle ne comprend pas pourquoi elle ne dépend pas de la même intercommunalité que pour tous les autres documents d'urbanisme.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Le critère pour définir le territoire d'application SRU est un critère démographique, car la demande de logement est intimement liée à la démographie d'un territoire. Ce critère n'a plus évolué depuis la loi DALO de 2007 et est bien compris par les acteurs. À l'inverse, la délimitation des SCoT au niveau du bassin de vie correspond à des besoins en matière d'aménagement du territoire, de planification du déploiement des équipements, des transports et des activités économiques, et de protection de l'environnement. Le logement n'est pas une considération centrale dans l'élaboration d'un SCoT.

Du reste, ce critère donnerait lieu à une dynamique d'arbitrage des collectivités pour lesquels l'appartenance ou non à un SCoT deviendrait une opportunité d'échappement au dispositif SRU.

Avis défavorable, car les deux sujets sont distincts.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Les deux réglementations ne sont pas du même ordre. L'obligation d'appartenir au périmètre du même SCoT est sans rapport direct avec l'objectif de la loi SRU d'offrir suffisamment de logements abordables dans chaque commune concernée.

Je demande le retrait, car le fait d'être soumis à un autre SCoT n'est pas un motif suffisant pour dispenser une commune de remplir ses obligations au titre de la loi SRU.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq. Je le retire mais je n'ai pas obtenu de réponse sur l'intercommunalité. Je tâcherai de mieux défendre mon amendement en séance.

L'amendement est retiré.

Amendements identiques CE118 de M. Stéphane Peu et CE353 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Stéphane Peu. Malgré les effets bénéfiques de la loi SRU, la crise du logement s'est aggravée depuis vingt ans, et ce pour diverses raisons. Dans les zones tendues, les délais pour obtenir un logement social peuvent atteindre plusieurs années.

Je préfère parler de logement à loyer modéré plutôt que de logement social, qui s'adresse à plus de 70 % des habitants de notre pays. La résorption de la crise passe essentiellement par l'accroissement de la production de logements, mais aussi de la part de logements sociaux dans cette production.

C'est la raison pour laquelle l'amendement vise à rehausser à 30 % l'objectif de logements sociaux au titre de la loi SRU, une évolution souhaitable si l'on considère que l'obligation initiale avait été fixée à 20 % en 2000, puis portée à 25 % pour répondre à la crise du logement.

Mme Bénédicte Taurine. Il s'agit de porter de 25 % à 30 % le quota de logements sociaux.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Demande de retrait, sinon avis défavorable, même si je comprends votre intention.

Aujourd'hui, 2 109 communes sont comprises dans le périmètre de la loi SRU et la moitié d'entre elles présentent un déficit de logements sociaux par rapport aux objectifs de 20 % ou 25 %. Puisque nous allons pérenniser la loi SRU, la date de 2025 pour atteindre l'objectif devient caduque. Surtout, je ne suis pas favorable à l'accroissement du taux de logements sociaux exigé. Accompagnons d'abord les collectivités et soyons fermes sur l'objectif de 25 %. Pour les communes déficitaires, le taux de rattrapage fixé par le texte à 33 % me semble satisfaisant.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. Notre premier objectif est de faire en sorte que les 1 111 communes déficitaires atteignent leurs objectifs dans un délai raisonnable – pour 750 d'entre elles, celui-ci est de 25 %. Je ne suis donc pas favorable au durcissement du taux que vous proposez.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendement CE483 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Demande de retrait, car nous aurons une discussion plus développée sur l'intercommunalité dans le dispositif SRU au sujet du contrat intercommunal, introduit par le Sénat à l'article 17.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. L'amendement permet de moduler le taux pour chaque commune appartenant à un EPCI dès lors qu'au sein de celui-ci, le taux de 25 % est respecté. Or il me semble important de conserver la dynamique dans toutes les communes déficitaires. La mutualisation entre communes déficitaires est souhaitable mais le périmètre intercommunal est trop large.

Mme Véronique Riotton. Je maintiens l'amendement, car il répond à une demande très forte des EPCI et de certaines communes en difficulté.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Comme Mme la ministre déléguée, je suis très attaché à la responsabilisation de chaque commune.

Seulement 2 109 communes sont concernées par la loi SRU. Parmi elles, environ 250 sont exemptées en raison de divers critères parmi lesquels l'inconstructibilité. Le législateur n'a jamais été sourd aux difficultés topographiques auxquelles sont confrontés les élus locaux.

Les contraintes liées à un plan d'exposition au bruit ou à un plan de prévention des risques d'inondations sont prises en considération.

S'il est calculé au niveau intercommunal, l'effort de construction de logements sociaux risque de ne pas être équitablement réparti : les mêmes communes en supporteront la plus grande part. Cela risque d'accentuer un phénomène que l'on observe déjà dans certaines communes carencées, dont les élus en font même un argument politique. Je suis donc totalement défavorable.

M. Stéphane Peu. L'exposé sommaire fait référence à de petites communes d'Île-de-France qui, si elles construisaient des logements sociaux, ne trouveraient pas de candidats pour y habiter. Présentez-les-moi ! Il s'agit quand même de l'une des zones les plus tendues en France, restons sérieux !

Cet amendement faisait déjà partie de ceux présentés en 2006 par Patrick Ollier, que j'évoquais précédemment. C'est pour inciter les députés à rejeter précisément ce type d'amendement que l'abbé Pierre s'était déplacé et que le président Chirac avait rappelé à l'ordre sa majorité de l'époque. Rien de neuf sous le soleil ! Les tentatives pour détricoter la loi SRU restent les mêmes.

M. Jean-Luc Lagleize. Cet amendement est l'exemple même de la disposition qui créera des ghettos. Déjà, alors que la loi SRU s'applique au niveau communal, le risque de ghettoïsation peut être appréhendé par quartiers, certains, avec 80 % voire 90 % de logements sociaux, devenant des ghettos de pauvres, d'autres s'apparentant à des ghettos de riches. Si le respect des obligations de la loi SRU est apprécié au niveau intercommunal, le risque de ghettoïsation sera décuplé. Il faudrait, au contraire, découper certaines grandes communes en quartiers.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CE454 de Mme Béatrice Piron.

Mme Natalia Pouzyreff. Il s'agit de comptabiliser dans le quota de la loi SRU certains logements répondant aux critères du logement social qui ne l'ont pas été pour des raisons historiques.

Ainsi, à La Celle-Saint-Cloud, 2 550 logements à caractère social appartenant à une société d'économie mixte de la ville de Paris ne sont pas pris en compte. Cette situation est injuste pour la ville dans laquelle ces logements représentent 30 % du total des résidences principales.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Demande de retrait. Les logements que vous évoquez relèvent du logement intermédiaire et non du logement social, lequel est conditionné à un plafond de ressources.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. Je ne nie pas la nécessité d'apporter une solution à certains cas particuliers, mais en l'espèce, celle-ci passe par un conventionnement APL. Si le bailleur, en l'occurrence la société d'économie mixte, conventionne avec l'État, les logements entreront dans le droit commun.

Je suis prête à revoir les modalités de conventionnement pour nous assurer de leur caractère opérationnel mais cela ne relève pas du niveau législatif.

Tel n'est pas l'objet de votre amendement, je le sais, mais de fil en aiguille, on risque finalement de considérer que tous les logements loués à des personnes dont les ressources sont inférieures aux plafonds font partie du parc social et doivent être comptabilisés dans le cadre de la loi SRU.

Mme Natalia Pouzyreff. La réponse de la ministre sur le conventionnement satisfera ma collègue auteure de l'amendement.

L'amendement est retiré.

Amendement CE4 de M. Lionel Causse.

M. Lionel Causse. L'amendement vise à rappeler l'exigence de cohérence en matière d'aménagement territorial.

Notre objectif est d'offrir un logement accessible à 70 % des Français sur l'ensemble du territoire. La notion d'unité urbaine formée de communes dont les bâtiments sont distants de moins de 200 mètres aboutit à des incohérences. Les limites administratives ne constituent pas un critère plus approprié. Il faut raisonner par territoire et veiller à l'offre de logement dans toutes les communes.

Dans ma circonscription, l'agglomération bayonnaise est soumise à la loi SRU de même que trois communes du sud des Landes – Tarnos, Saint-Martin-de-Seignanx et Saint-André-de-Seignanx. D'autres communes – Labenne, Ondres, Capbreton, Hossegor, Seignosse –, parce qu'elles sont situées à plus de 200 mètres de celles-ci, échappent à la loi SRU alors que les besoins y sont encore plus forts.

Pour éviter de telles incohérences, l'amendement, contrairement à bien d'autres, vise à élargir le nombre de communes soumises à la loi SRU.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Vous connaissez mon attachement à la loi SRU et ma volonté, lorsque cela est justifié, d'imposer de nouvelles obligations, notamment dans les territoires les plus tendus. Cependant, l'amendement rendrait éligibles un trop grand nombre de communes et son champ d'application reste flou.

En revanche, il met à juste titre en lumière la notion d'agglomération, qui, j'en conviens, ne donne pas toujours pleine satisfaction, ce qui doit peut-être, en vue de la séance, justifier un travail de réflexion sur ses évolutions possibles.

Demande de retrait.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Les Landes et le Pays basque font partie des territoires en tension. Je reconnais également le caractère un peu arbitraire de la règle des 200 mètres.

Néanmoins, nous manquons de recul sur l'incidence de l'élargissement à 15 kilomètres que vous proposez. En outre, dans le projet de loi initial, le Gouvernement a souhaité respecter l'équilibre politique auquel était parvenue la Commission nationale SRU – qui comprend des élus, des bailleurs sociaux et des représentants des associations de lutte contre l'exclusion – entre l'ambition et la fermeté, d'un côté, et la nécessité de ne pas alourdir inconsidérément les obligations et les sanctions, de l'autre. Or l'amendement rompt cet équilibre.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Lionel Causse. Il s'agit d'un amendement d'appel. Le rayon de 15 kilomètres autour d'une commune éligible dans lequel la loi SRU s'appliquerait est très ambitieux, j'en conviens, et les conséquences de cette mesure n'ont pas été évaluées.

Néanmoins la notion d'unité urbaine n'est pas pleinement satisfaisante. Peut-être pouvons-nous réfléchir à des unités d'habitat ou de logement, à l'instar des bassins de mobilité que nous avons créés dans la loi d'orientation des mobilités. Je retire l'amendement afin de le retravailler.

L'amendement est retiré.

Amendements identiques CE79 de Mme Sylvia Pinel et CE119 de M. Stéphane Peu.

Mme Sylvia Pinel. Je reviens sur l'amendement précédent pour mettre en garde contre l'adoption d'une disposition en séance sur ce sujet. La loi SRU repose sur la notion d'agglomération telle qu'elle est définie par l'INSEE. Je comprends les problèmes qu'elle pose dans certains territoires. Cependant, il me semble dangereux de proposer une nouvelle définition qui modifierait tout l'équilibre de la loi au détour d'un amendement en séance, sans étude d'impact ni vision globale.

L'amendement CE79 vise à rehausser à 30 % l'objectif de production de logements sociaux à Paris, Lyon et Marseille et d'adapter en conséquence le rythme de rattrapage qui pourrait passer de 33 % à 25 % afin de répondre à la forte demande dans ces territoires.

M. Stéphane Peu. Il s'agit d'un amendement de repli. Prenant au mot l'intitulé du projet de loi, nous proposons, au titre de la différenciation, de porter à 30 % la part de logements sociaux dans les trois métropoles citées par Mme Pinel, dans lesquelles la tension est particulièrement forte en matière de logement.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Certes, ces communes n'ont pas encore atteint l'objectif de 25 %, mais le taux de logements sociaux est passé de 13,4 % en 2001 à 21,4 % en 2021 à Paris et de 17,7 % à 21,5 % à Lyon, tandis qu'à Marseille il se situe également autour de 21 %.

Vos amendements seront satisfaits par l'article 17, qui prévoit un mécanisme de rattrapage. Pour les communes qui s'approchent de l'objectif de 25 %, le taux de rattrapage du déficit de logements sociaux sera plus important que celui de droit commun fixé à 33 % – j'y reviendrai en détail.

Demande de retrait.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Le Gouvernement ne souhaite pas modifier l'objectif de 25 %, qui s'applique à deux tiers des communes. Paris, Lyon et Marseille ont encore un peu de chemin à parcourir pour l'atteindre – cela représente des volumes considérables de production de logements sociaux. Notre priorité est de les y aider, notamment au travers du mécanisme de rattrapage.

Demande de retrait ; à défaut avis défavorable.

M. Jean-Luc Lagleize. Il est possible d'en partager l'esprit – Paris a besoin de logements sociaux –, mais ces amendements risquent de produire l'effet inverse de celui recherché : la ghettoïsation. L'augmentation du nombre de logements sociaux ne donnera pas nécessairement lieu à une répartition équilibrée sur le territoire de la ville.

J'avais songé à un amendement visant à calculer le taux de la loi SRU par arrondissement à Paris, Lyon et Marseille pour éviter que les logements sociaux soient beaucoup plus nombreux dans le 18^e que dans le 7^e arrondissement de Paris. L'adjoint à l'urbanisme de la ville de Paris, après avoir salué l'idée, m'a expliqué que cela n'aurait pas pour effet d'augmenter le nombre de logements sociaux construits dans le 7^e mais que la mairie de Paris serait obligée de payer l'indemnité de carence puisqu'elle est la seule à en avoir les moyens.

Au lieu de résoudre le problème des déséquilibres au sein d'une même commune, l'amendement accentuera la ghettoïsation. Je partage l'avis qu'il faut le retirer.

M. Stéphane Peu. Quel que soit l'arrondissement, le logement à Paris est inaccessible aux salariés modestes, voire aux classes moyennes. Député d'une circonscription limitrophe, je suis bien placé pour savoir que les salariés parisiens cherchent à se loger en périphérie, faute de pouvoir le faire *intra muros*, même dans le 18^e arrondissement.

Comme nous avons de la suite dans les idées, cet amendement se conjugue avec un autre, que je présenterai un peu plus tard, visant à introduire une différenciation par arrondissement. Le taux global serait fixé à 30 % pour répondre aux besoins, mais il ferait l'objet d'une modulation selon les arrondissements pour assurer un équilibre plus harmonieux.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendements CE249 et CE250 de Mme Typhanie Degois.

Mme Typhanie Degois. Ces amendements visent à alléger le taux de construction de logements sociaux dans les communes particulièrement attractives qui connaissent une forte accélération démographique.

Dans le département de la Savoie, il n'est pas rare d'observer des hausses de plus de 10, 15 % voire 20 % de la population en dix ans. Or le territoire est soumis à la loi « Littoral », en raison des lacs alpins, ou à la loi « Montagne », parfois aux deux. Malgré des contraintes géographiques fortes, il faut construire beaucoup et vite, pas toujours dans les meilleures conditions du fait d'un afflux d'habitants.

Dans le respect de la loi SRU et de l'objectif de mixité sociale, les amendements visent à permettre aux collectivités de construire bien et de mieux intégrer les nouveaux habitants, en leur laissant le temps nécessaire pour le faire.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Les amendements visent à alléger les obligations liées à la loi SRU dans les communes qui connaissent une forte croissance démographique. Or c'est précisément dans de tels territoires que l'effort de construction de logements sociaux doit être maintenu. C'est la raison pour laquelle je demande le retrait des amendements.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Je comprends votre préoccupation d'accompagner les communes en croissance pour leur permettre d'organiser l'accueil de nouveaux habitants dans de bonnes conditions. L'ajustement des trajectoires me semble y répondre en autorisant un taux de rattrapage de 25 % dans de nombreux cas, dans le cadre d'une contractualisation entre le maire et le préfet.

Il y a néanmoins un paradoxe à considérer que là où la population augmente, la production de logements sociaux doit baisser. Votre amendement est satisfait par l'instauration, au travers des contrats de mixité sociale, d'une modulation. En outre, la rédaction pose une difficulté, car elle substitue au seuil de 15 000 habitants celui de 3 500 qui est bien plus exigeant.

Demande de retrait.

Mme Typhanie Degois. Des communes de 10 000 habitants qui connaissent une augmentation de leur population de 20 % en l'espace de cinq à dix ans doivent construire encore plus de logements sociaux, malgré leur petite taille. Il faut les accompagner pour qu'elles puissent construire les logements nécessaires dans le temps.

Les amendements sont retirés.

Amendement CE251 de Mme Typhanie Degois.

Mme Typhanie Degois. Il s'agit de diminuer le taux de construction de logements sociaux lorsque le taux de rotation de ces logements est faible, comme c'est le cas dans des communes très attractives, à l'image d'Aix-les-Bains : beaucoup de monde veut venir y habiter, et ceux qui occupent des logements sociaux ne les quittent pas. Dans ces communes, le rapport entre le nombre de demandes de logements sociaux et les biens disponibles est supérieur au ratio de 4, ce qui les soumet à un taux de construction de logements sociaux de 25 %, au lieu de 20 %. Les collectivités qui offrent une bonne qualité de vie et proposent de la mixité sociale se voient ainsi imposer, de façon assez injuste, des obligations supplémentaires.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Si l'on occupe un logement social, c'est qu'on a les ressources correspondantes, et je ne pense pas qu'on puisse avoir pour objectif d'y rester toute sa vie. Nous avons travaillé sur cette question dans la loi ELAN. Nous avons réexaminé les conditions d'occupation des logements : les CAL (commissions d'attribution des logements) sont devenues les CALEOL (commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements). Le système de la cotation va être généralisé. Mais si l'on veut accroître la rotation, il faut aussi construire davantage de logements sociaux. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Il y a un paradoxe à dire que, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de logements disponibles et que la demande s'accroît, il faut réduire le volume de logement social à atteindre. Le présent texte apporte des modifications à la loi SRU : il prévoit un objectif de construction de logements sociaux qui doit être atteint, mais sans date limite ; l'obligation s'applique jusqu'à ce que la commune y parvienne. L'échéancier de rattrapage à un tiers, voire à un quart de l'écart, permet d'accompagner la montée en charge dans des communes soumises à une tension forte. Le desserrement de la contrainte répond à votre problématique. Avis défavorable ou demande de retrait.

Mme Sylvia Pinel. Madame Degois, le problème que vous évoquez n'est pas lié à la loi SRU, mais à la diversification de l'offre. Vous pointez du doigt la nécessité de fluidifier les parcours résidentiels, ce qui exige des opérations mixtes, mêlant du logement social, de l'accession sociale à la propriété, de l'accession à la propriété et éventuellement, si nécessaire, de l'intermédiaire. Il faut déployer tous les outils existants.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*L'amendement CE430 de M. François Pupponi est **retiré**.*

Amendement CE207 de M. Xavier Roseren.

Mme Véronique Riotton. Dans certaines communes, par exemple en Haute-Savoie, la constructibilité est interdite ou limitée sur une partie du territoire, du fait des législations relatives aux espaces sensibles ou à la prévention des risques, ou encore en application de la loi « Littoral ». Il est proposé de diminuer le taux de construction de logement social de 2 % par tranche de 10 % du territoire communal inconstructible.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Demande de retrait. Nous allons garder, parmi les ajouts du Sénat, une exemption liée aux caractéristiques physiques des communes, et notamment au recul du trait de côte, lequel concerne 250 collectivités. Votre demande sera ainsi pour partie satisfaite.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Nous nous fondons sur l'inconstructibilité : si le territoire de la commune est inconstructible à plus de 50 %, elle est exemptée ; dans le cas contraire, elle se voit appliquer le mécanisme, que nous rendons plus progressif. Lorsque la présence d'un espace naturel protégé rend le territoire inconstructible, la question est donc résolue ; mais s'il n'empêche pas de construire, il n'y a pas de raison d'appliquer à la commune un traitement différent des autres. L'équilibre qui a été trouvé est globalement satisfaisant. Demande de retrait.

Mme Véronique Riotton. Je retire l'amendement et inviterai M. Roseren de regarder de plus près la question de l'inconstructibilité en vue de la séance.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement CE566 de M. Mickaël Nogal.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Il a pour objet de supprimer la disposition, introduite par le Sénat, autorisant une commune à exercer un recours auprès du préfet en cas d'absence de proposition d'exemption de la part de l'EPCI. La liste des communes exemptées est fixée par décret, pris sur la proposition initiale des intercommunalités, après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU. Au Sénat, la commission a ajouté à la liste des personnes dont l'avis est recueilli le préfet de département, ce qui est bienvenu. En revanche, je vous propose de supprimer le droit de saisine du préfet par la commune, qui me paraît susceptible de créer des litiges sans fin entre les communes au sein de l'intercommunalité.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Avis favorable. Les intercommunalités ont un rôle de chef de file en matière de politique de l'habitat. Elles doivent rester à l'initiative de la procédure d'exemption pour garantir la cohérence des propositions et leur pertinence au regard des politiques locales de l'habitat.

M. Thibault Bazin. Voilà un premier exemple d'ajout du Sénat qui rétablit la place des maires. Certes, il ne faut pas affaiblir les intercommunalités, qui jouent un rôle important en matière d'habitat, mais la sanction, en cas d'irrespect des règles de construction de logements sociaux, frappe la commune et non l'EPCI. Il convient donc d'offrir la possibilité à la commune de se défendre en saisissant l'État. Cela ne signifie pas que l'État déjugerait l'EPCI, mais cela pourrait permettre une discussion. Peut-être pourrait-on retravailler cette disposition, en veillant à ne pas affaiblir l'EPCI ? Car certains maires ont le sentiment de ne pas pouvoir dialoguer avec l'État : je pense à une commune dont une partie du territoire est en zone minière et qui peine, dans ce dialogue, à parvenir à la définition d'un protocole de constructibilité.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. L'amendement ne concerne pas tant les sanctions que la liste des communes exemptées et visées par l'EPCI.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Comme je l'ai indiqué, le Gouvernement va suivre l'avis du Sénat sur un certain nombre de points. La Chambre haute a renforcé le caractère automatique du régime de l'exemption pour inconstructibilité. Elle a supprimé, pour ce seul régime, le pouvoir d'initiative de l'EPCI. Cette adaptation nous paraissant acceptable, nous ne reviendrons pas dessus. S'agissant de l'exemption totale pour inconstructibilité, il est important que cela passe par l'EPCI, quitte à ce que le dialogue s'instaure entre la commune, l'EPCI et l'État. Il faut éviter que l'EPCI soit mis devant le fait accompli : la cohérence de la politique qu'il mène doit être respectée.

M. Thibault Bazin. Jamais une commune ne pourra établir seule un programme local de l'habitat (PLH). Or, toutes les communautés de communes ne disposent pas d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Il faut garder de la souplesse. Le rôle de la commune en matière d'urbanisme diffère selon les intercommunalités. Il faut avoir une lecture différenciée pour prendre en compte ces situations variées.

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

Amendement CE266 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Je propose de supprimer les mots « qui ne sont pas situés dans une agglomération de plus de 30 000 habitants », à l'alinéa 4. L'appartenance à une agglomération est une notion pertinente, mais on peut contester le fait qu'elle devienne un critère majeur de différenciation. Des communes peuvent faire partie, d'un point de vue géographique, d'une agglomération, au sens de l'unité urbaine de l'INSEE, alors que les critères physiques de continuité du bâti ne correspondent pas au territoire de projet ou même à la réalité des bassins de vie. La notion définie à l'alinéa 4, telle qu'elle a été reprise par le Sénat, peut susciter des interrogations lorsqu'on se trouve sur le littoral, dans une petite commune en périphérie lointaine d'une grande ville, ou encore dans une commune nouvelle, dont la population peut passer légèrement au-dessus du seuil de 3 500 habitants à la suite d'une fusion. Il faut veiller à l'applicabilité de cette disposition.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Le nouveau critère d'isolement proposé par le projet de loi me semble répondre à votre souhait. Par ailleurs, M. Thierry Repentin m'a confirmé, au cours de son audition, que la Commission nationale SRU étudie attentivement chaque situation. Demande de retrait ou défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. La transformation du critère de mauvaise desserte par les transports collectifs en un critère d'isolement ou de faible attractivité constitue un progrès. Cela permettra de mieux prendre en compte les communes qui n'appartiennent pas à une agglomération d'au moins 30 000 habitants. Pour les autres, il y a aussi des motifs d'exemption, qui tiennent à l'inconstructibilité ou à la faiblesse de la demande en logement social. Le point d'équilibre auquel nous sommes arrivés me paraît satisfaisant. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission **adopte** l'amendement de coordination CE567 de M. Mickaël Nogal.*

Amendement CE456 de M. Jean-René Cazeneuve.

Mme Laurence Gayte. Cet amendement est issu des travaux d'un groupe de travail de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Il vise, dans un souci d'équité, à substituer à la dispense d'obligation de construction dans les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumise à une inconstructibilité, une obligation atténuée en fonction de la surface pouvant être utilisée.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Les communes dont moins de la moitié du territoire est inconstructible sont en effet pénalisées par les effets de seuil. Pour y remédier, je vous propose que l'on retravaille l'amendement en vue de la séance. Demande de retrait.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement CE3 de M. Lionel Causse.

M. Lionel Causse. Il est beaucoup question d'exemptions, mais avant d'en bénéficier, les communes doivent remplir des devoirs, à commencer par la définition d'une stratégie locale en matière d'habitat. Cela passe en particulier par le PLH, le meilleur outil, qui est à la main des élus locaux. Je souhaite qu'une commune ne puisse bénéficier d'une exemption que si elle dispose d'un PLH.

La loi SRU, ce n'est pas une punition : c'est le moyen de travailler l'habitat de façon plus exigeante. Je le dis pour avoir été le maire d'une commune qui est passée, en l'espace d'un mandat, de 6 % de logements sociaux à un niveau compris entre 18 et 20 %.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Je partage l'avis de M. Causse : il est bon de rappeler que le logement social est une chance, et qu'il en faut partout, de manière équitablement répartie. Toutefois, l'amendement me paraît aller un peu trop loin. Ne serait-il pas plus judicieux d'envisager l'octroi de l'exemption dans le cadre d'un contrat de mixité sociale (CMS) dérogatoire, à la condition que la commune dispose d'un PLH ? Je suis disposé à y travailler, en vue de la séance, afin d'élaborer un dispositif plus précis.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. L'exemption pour inconstructibilité au-delà de 50 % du territoire de la commune est liée à la nature physique de l'espace communal : c'est une impossibilité matérielle. Le projet de loi lui confère une forme d'automatisme, en simplifiant la procédure. Je suis très favorable au PLH, qui me semble un outil indispensable, mais je ne suis pas certaine qu'il faille le lier à l'exemption pour inconstructibilité, car ces deux dispositifs se situent sur des plans légèrement différents. Par ailleurs, sur le triennal 2020-2022, 24 communes sont exemptées pour motif

d'inconstructibilité, dont 14 ont un PLH exécutoire et 8 un PLH en cours d'élaboration, 2 seulement n'en ayant pas encore. Les communes sont donc déjà engagées dans ce processus. Demande de retrait.

M. Lionel Causse. Je vais retirer l'amendement pour le retravailler, peut-être en liant l'exemption au CMS, comme y invite notre rapporteur. Même si cela concerne peu de communes, il est bon de rappeler aux élus locaux qu'ils ont des devoirs et, surtout, des outils à leur disposition pour atteindre les objectifs.

L'amendement est retiré.

Amendement CE267 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. J'ai élaboré un PLH lorsque j'étais en charge de l'habitat dans ma communauté de communes : cela n'offre aucune garantie d'atteindre les objectifs visés. Nous avons prévu de produire 900 logements, dont un tiers en logement aidé. Mais les bailleurs n'ont pas voulu participer, pour des raisons de capacité d'autofinancement ou de difficulté à viabiliser les opérations, même lorsque les terrains leur étaient donnés. Bref, fixer des objectifs de production de logements sociaux ne peut être l'alpha et l'oméga d'une politique du logement : il faut aussi penser aux moyens dont disposent les bailleurs.

Madame la ministre déléguée, il faut faire avec les stocks et les flux, l'existant et l'à venir, mais aussi avec les textes que vous avez précédemment fait adopter et qui ont des incidences en matière de logement. Ainsi, l'application territorialisée de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets aura un impact sur l'artificialisation. On ne peut pas demander à une commune de produire du logement si on lui interdit dans le même temps d'artificialiser, alors même que certaines parties de son territoire sont inconstructibles.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Cet amendement propose deux évolutions majeures. D'une part, il propose de modifier un critère d'exemption : il ne s'agirait plus du fait que la moitié du territoire urbanisé soit inconstructible, mais de ne plus pouvoir « significativement s'étendre ». Je vois cela moins comme une clarification juridique que comme une source de multiplication des contentieux locaux. D'autre part, l'amendement ajoute un motif d'exemption : l'inconstructibilité liée à la réduction de l'artificialisation imposée en application de l'article 194 de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique. Je rappelle que l'absence de toute artificialisation nette des sols est un objectif à atteindre d'ici à 2050. La loi « climat et résilience » n'interdit pas aux collectivités de construire, au contraire ; elle les conduit simplement à le faire de manière pertinente, en fonction des besoins locaux. Mais la volonté d'encourager les collectivités et les bailleurs sociaux à construire est naturellement toujours là. Avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Selon la loi « climat et résilience », la consommation des terres naturelles et agricoles doit se faire à bon escient. Il faut essayer de la limiter lorsque c'est possible. L'objectif est de réduire le rythme de consommation de ces espaces dans les dix prochaines années et de tendre vers l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050.

La mise en conformité des divers objectifs doit se faire, sur le fondement de l'article 194, par le biais des discussions régionales relatives aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et dans le cadre des

conférences des schémas de cohérence territoriale (SCoT), mais aussi et surtout au sein des SCOT, des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des PLUi. La loi « climat et résilience » rappelle que les terres naturelles et agricoles sont précieuses mais n'interdit pas toute consommation : les projets de développement continueront à exister. Sachant qu'on a artificialisé 280 000 hectares au cours des dix dernières années, on pourra artificialiser 140 000 hectares au cours des dix ans à venir. Cela laisse de la marge pour continuer à répondre aux besoins de la population. Avis défavorable.

M. Lionel Causse. Si les solutions engendrant l'artificialisation des sols suffisaient à régler les problèmes de logement, y compris social, il n'y aurait plus de problèmes ! Il y a d'autres enjeux, et d'autres outils permettant d'atteindre les objectifs. En matière d'artificialisation, nous allons passer, en rythme annuel, de 30 000 à 15 000 hectares – soit près d'une fois et demie la surface de la ville de Paris. Il faut rassurer les élus locaux : il y a encore de larges possibilités pour accueillir des habitants et des activités sur tous les territoires.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CE568 de M. Mickaël Nogal.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Le Sénat a ajouté deux motifs justifiant l'inconstructibilité : le recul du trait de côte et la présence de champs captants en eau potable. Je souhaite conserver le premier, mais pas le second, car ces champs ne se trouvent pas en zone urbanisée.

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

Amendements identiques CE457 de M. Jean-René Cazeneuve et CE496 de M. Thibault Bazin.

Mme Laurence Gayte. Cet amendement est également issu des réflexions d'un groupe de travail de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et reprend une initiative du sénateur Alain Richard. Il vise à diminuer les obligations pesant sur les communes soumises à une inconstructibilité sur moins de 50 % de leur territoire urbanisé. Ce taux est le seuil de dispense totale. Les communes qui ne l'atteignent pas mais dont une part substantielle de la superficie est tout de même concernée subissent une charge disproportionnée, puisqu'elles sont soumises à l'intégralité de l'obligation de production de logements. Elles sont donc obligées de trouver les disponibilités requises sur seulement 55 ou 60 % de leur territoire constructible, ce qui mène parfois à des situations inextricables.

Je propose donc que l'obligation de la loi SRU s'applique de manière proportionnée. Ainsi, pour une commune dont 40 % de la superficie du PLU est inconstructible, comme il s'en trouve bon nombre dans les secteurs urbains proches des aéroports ou ayant des sites Seveso, l'obligation de disposer de 25 % de logements sociaux serait ramenée à 15 %, ce qui constituerait un effort de réalisation analogue à celui des communes non soumises à ces contraintes environnementales.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Même avis que précédemment : je ne sais pas quel est le bon mécanisme pour traiter la situation de ces communes, mais le texte de l'amendement mérite d'être retravaillé. Je vous propose de le revoir en vue de la séance publique.

M. François Pupponi. Cette proposition m'étonne. Les communes situées à proximité des aéroports sont soumises à un plan d'exposition au bruit (PEB) et, à ce titre, sont exonérées de l'application de l'article 55 de la loi SRU. Il arrive toutefois qu'au sein d'une intercommunalité comprenant des communes sous PEB, on démolisse des logements sociaux là où il y en a beaucoup, dans le cadre des opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), pour les reconstruire dans les communes sous PEB qui n'ont pas atteint le taux de 25 % – car si, sous PEB, l'on ne peut pas augmenter les logements, l'on peut reconstituer l'offre. Si ces communes sont exemptées, la reconstruction ne se fera pas dans les communes qui sont au-dessous de 25 % de logements sociaux, mais dans celles qui en ont beaucoup. Dans la même intercommunalité, en matière de rénovation urbaine, il faut permettre la construction de logements sociaux dans les communes sous PEB qui n'ont pas atteint le seuil de 25 %.

M. Jean-Luc Lagleize. La loi « climat et résilience » prévoit un certain nombre de mesures pour atteindre l'objectif de l'absence de toute artificialisation nette des sols. Or construire du logement social ne consiste pas obligatoirement à artificialiser un terrain nu. Les communes sont dotées d'un droit de préemption, qui leur permet d'acheter en priorité une maison ou un immeuble mis en vente et de le revendre ensuite à un bailleur social : c'est ainsi qu'elles peuvent transformer un logement classique en logement social et, ce faisant, augmenter leur taux SRU. Effectivement, la préemption ne permettra pas à elle seule de passer de 0 % à 25 %, mais elle donne même aux communes totalement inconstructibles la possibilité d'accroître progressivement leur nombre de logements sociaux.

M. Stéphane Peu. Je souscris aux propos de M. Lagleize : ce n'est pas seulement en construisant de nouveaux logements, mais également en transformant des logements existants que des communes peuvent atteindre le taux de 25 % de logements sociaux. Celles qui le veulent y arrivent très bien.

L'amendement CE457 est retiré.

La commission rejette l'amendement CE496.

Amendements CE569 et CE608 de M. Mickaël Nogal.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. L'amendement CE569, tout en conservant l'automatisme de l'exemption accordée au titre de l'inconstructibilité de la moitié des espaces artificialisés, votée par le Sénat, renvoie à un arrêté fixant la liste des communes remplissant les conditions évoquées.

Le CE608, lui, est un amendement de fond. Les 250 communes dont 50 % du territoire est inconstructible sont exemptées de l'application de la loi SRU ; cela ne les exonère pas pour autant de participer à l'effort collectif de construction de logements sociaux. C'est pourquoi je propose d'imposer à ces communes exemptées d'une obligation en stock une nouvelle obligation en flux. Concrètement, pour les opérations de construction d'une certaine ampleur, elles seraient obligées d'y intégrer au moins 25 % de logements locatifs sociaux. Cela permettrait d'assurer un développement harmonieux du logement social sur l'ensemble du territoire.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Je suis favorable à l'amendement CE569, qui précise que la liste des communes bénéficiant de l'automatisme de l'exemption pour inconstructibilité est fixée par arrêté préfectoral.

Je reconnais que l'amendement CE608 tente de répondre à une question importante. Lorsqu'une commune bénéficiant de l'exemption pour inconstructibilité continue de mener des opérations de construction, lui imposer un objectif en termes de logements sociaux me paraît aller dans le bon sens. Je suis d'autant plus favorable à cette mesure qu'elle ne s'appliquerait qu'aux nouveaux logements construits dans les territoires connaissant une tension sur la demande de logements sociaux, puisque l'amendement prévoit une dérogation pour les quartiers déjà bien pourvus en logements de ce type. Toutefois, nous n'avons pas abordé cette question dans la concertation menée avec les collectivités locales en amont de ce projet de loi, contrairement à ce que nous avons souhaité faire pour les autres dispositions. J'émet donc un avis de sagesse, mais qui est tout à fait bienveillante.

Mme Sylvia Pinel. Combien de communes seraient-elles concernées ?

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Vingt-quatre. Comme l'a précisé Mme la ministre déléguée, l'amendement CE608 prévoit certains critères permettant aux préfets d'accorder, au cas par cas, des dérogations à cette nouvelle obligation.

M. François Pupponi. Êtes-vous sûr de ce chiffre ? Il me paraît faible.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Au total, 250 communes sont exemptées de l'application de la loi SRU, au motif qu'elles sont soumises, par exemple, à un PEB ou à un plan de prévention des risques. Parmi elles, 24 ont été exemptées pour inconstructibilité entre 2020 et 2022 – je peux notamment citer Champlan et Wissous, en Île-de-France, Tarascon, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Salazie, à La Réunion, Cuxac-d'Aude, en Occitanie, La Ville-aux-Dames, dans le Centre-Val-de-Loire, ou encore Indre et Saint-Aignan-Grandlieu, dans les Pays-de-la-Loire. Ces communes seraient donc concernées par cette nouvelle obligation de 25 % de logements sociaux en flux, et non en stock.

La commission adopte successivement les amendements.

Amendements CE538 de Mme Valérie Petit, CE10 de Mme Véronique Riotton, CE252 de Mme Typhanie Degois, CE546 de Mme Valérie Petit, CE200 de Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, et CE544 et CE545 de Mme Valérie Petit (discussion commune).

M. Antoine Herth. Les amendements de Mme Petit portent sur le périmètre de définition des logements sociaux. L'amendement CE538 y intègre notamment les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les établissements pénitentiaires ainsi que les installations de résidences mobiles sur les aires d'accueil de gens du voyage. Les CE546, CE544 et CE545 sont des amendements de repli.

Mme Véronique Riotton. L'amendement CE10 permet la prise en compte, dans les obligations issues de la loi SRU, des efforts communaux en matière de construction et d'entretien d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage. De nombreuses communes consentent ces efforts et subissent les coûts qui y sont associés, comme la scolarisation des enfants ou la gestion des déchets. En somme, nous proposons de soumettre les terrains communaux au même régime que les terrains familiaux locatifs. Ce système incitatif serait un moyen de pallier la faible appétence des communes pour la construction et l'entretien des aires d'accueil, en avantageant celles qui jouent le jeu.

Mme Typhanie Degois. L'amendement CE252 vise également à intégrer les aires permanentes d'accueil des gens du voyage dans le périmètre du parc locatif social des

communes. Il constituerait une incitation à la création d'aires d'accueil, dont nous manquons. Sur les plus de 33 000 places préconisées, seules 26 000 ont été réalisées ; or nous avons besoin d'un nombre suffisant de places pour éviter que certaines exploitations agricoles soient occupées l'été par des gens du voyage, ce qui occasionne des pertes importantes pour les agriculteurs.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. L'inventaire des logements considérés comme des logements sociaux au sens de la loi SRU n'a cessé de s'allonger au fil des années. La loi ELAN, notamment, a permis la prise en compte des baux réels solidaires et des logements vendus à leurs occupants pendant dix ans au lieu de cinq, ce qui avait d'ailleurs fait l'objet de débats nourris avec M. Stéphane Peu, entre autres.

Les présents amendements visent notamment à y intégrer les aires permanentes d'accueil des gens du voyage, les places de prison et les maisons d'accueil spécialisées. J'y suis plutôt défavorable car la loi SRU doit, à mon sens, se limiter aux logements sociaux pérennes. Il me semble nécessaire de préserver le fragile équilibre que nous avons trouvé dans la loi ELAN. Pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, par exemple, on comptabilise un logement pour trois places, alors qu'il ne s'agit nullement de logements sociaux : nous sommes donc déjà à la limite de ce qu'il est possible de faire. Par ailleurs, nous avons débattu tout à l'heure du conventionnement APL : cela nous rappelle que le logement social est conditionné à des plafonds de ressources. Je vous invite donc à retirer vos amendements.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Je demande également le retrait de ces amendements, faute de quoi je leur donnerai un avis défavorable, pour des raisons très proches. L'équilibre trouvé dans la loi ELAN est satisfaisant. Il faut revenir aux fondamentaux : la loi SRU a pour objectif de mettre à la disposition des ménages, sous conditions de ressources et pour des loyers acceptables, de vrais logements qui soient des résidences principales.

Les terrains locatifs familiaux destinés aux gens du voyage sont déjà comptabilisés dans le périmètre de la loi SRU. Les aires d'accueil, dont l'occupation doit être temporaire, sont vraiment trop éloignées de la définition d'un logement social. En revanche, les dépenses engagées par les communes pour la construction et l'entretien de ces aires sont déductibles du prélèvement SRU.

S'agissant des places de prison, nous sommes là encore très loin de la philosophie de la loi SRU. Les processus d'attribution sont tout de même extrêmement différents !

Quant aux lits des foyers pour personnes âgées, ils entrent dans le quota SRU s'ils sont attribués sous conditions de ressources dans le cadre d'un système conventionné ; mais ils n'ont pas grand-chose à y faire s'ils se caractérisent par des loyers libres.

M. Lionel Causse. En effet, il ne faut pas mélanger les aires d'accueil des gens du voyage avec les logements sociaux. L'incitation à construire ces aires doit davantage passer par des aides financières directes ou des garanties tenant à la gestion et l'entretien de ces installations, qui s'avèreraient, à mon sens, plus efficaces.

Par ailleurs, comme Mme la ministre déléguée l'a précisé, il y a déjà des lits conventionnés dans les EHPAD.

M. François Pupponi. Il ne me semble pas opportun de développer les aires d'accueil des gens du voyage dans des communes qui connaissent déjà de grandes difficultés et comptent déjà beaucoup de logements sociaux. En effet, au-delà des coûts liés à l'entretien de ces aires, les populations accueillies vont mettre leurs enfants à l'école et demander à bénéficier d'un certain nombre d'aides sociales et de prestations, ce qui est bien normal. N'allons pas ghettoïser le ghetto ! Pourquoi ne pas inciter les communes comptant moins de 25 % de logements sociaux à construire des aires ? Cela permettrait de transférer cet effort vers les collectivités qui ont le moins de difficultés.

M. Stéphane Peu. Une fois n'est pas coutume, je ne suis pas d'accord avec M. Pupponi. Les lois Besson de 1990 et 2000 obligent toutes les communes d'une certaine taille à prévoir les conditions d'accueil des gens du voyage. Certes, leurs dispositions ne sont pas assez respectées et les préfets ne sont pas assez fermes en la matière, mais ne confondons pas l'accueil des gens du voyage et la construction de logements sociaux : comme l'ont très bien expliqué Mme la ministre déléguée et M. le rapporteur pour avis, il s'agit de deux sujets très différents.

Mme Sylvia Pinel. Pour une fois, je ne partage pas non plus le point de vue de M. Pupponi. La construction d'aires d'accueil des gens du voyage n'a rien à voir avec la loi SRU, qui vise à faciliter l'accès au logement pérenne, durable. Il faut bien distinguer ces aires de passage et les terrains familiaux, où les gens du voyage sont sédentarisés et qui peuvent être assimilés à une résidence principale. Les terrains familiaux, pour leur part, sont d'ores et déjà pris en compte dans l'inventaire SRU. Le sujet de la construction et de l'aménagement des aires d'accueil ainsi que des coûts induits ne doit pas être traité dans le cadre de la loi SRU. Il fait l'objet de dispositifs dédiés. Il existe des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, et des dispositions relatives aux aires de grand passage, qui sont à la main du préfet.

*La commission **rejette** successivement les amendements CE10, CE252 et CE200, les amendements CE538, CE546, CE544 et CE545 ayant été **retirés**.*

Amendement CE253 de Mme Typhanie Degois.

Mme Typhanie Degois. Je propose d'inclure les résidences étudiantes dans le calcul du parc locatif social. Certains logements en résidence universitaire sont déjà pris en compte : il s'agit donc d'étendre une mesure qui existe déjà. Alors que nous avons un déficit de 60 000 logements étudiants, nous devons accélérer la construction de ce type de logements et inciter les communes à faire de même.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Comme vous l'avez rappelé, les résidences universitaires qui logent des étudiants sous conditions de ressources sont déjà prises en compte. Votre amendement vise donc à élargir cette disposition aux résidences étudiantes où ne s'applique aucun plafond de ressources. Nous avons déjà soulevé ce problème tout à l'heure à propos des conventions à l'aide personnalisée au logement (APL) : le logement social a vocation à bénéficier à nos concitoyens dont les ressources sont les moins importantes, c'est-à-dire aux classes populaires et aux classes moyennes, et non aux Français les plus aisés qui peuvent se loger dans le parc libre.

Je vous rejoins sur un point : nous avons besoin de construire plus de logements étudiants, tant au sein des résidences universitaires comme celles des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) que dans le cadre d'une offre privée. Cependant,

intégrer toutes les résidences universitaires, sans distinction de ressources, dans le périmètre de la loi SRU remettrait en cause le principe même de cette loi.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. En réalité, cet amendement est satisfait : la très grande majorité des résidences universitaires sont déjà prises en compte dans la loi SRU puisqu'elles font l'objet d'un conventionnement à l'APL. Cela signifie qu'elles ouvrent droit aux APL pour les étudiants concernés, ce qui est indispensable au regard de leur budget. Je n'ai connaissance d'aucun cas particulier où des résidences sous plafond de loyer, sous plafond de ressources et donc parfaitement éligibles au conventionnement ne seraient pas conventionnées – les CROUS s'en chargent systématiquement. Je ne suis donc pas sûre que cet amendement réponde à un besoin réel. Je parle sous le contrôle de M. Richard Lioger, qui est un expert de ces questions.

Par ailleurs, ma collègue Frédérique Vidal et moi encourageons la construction de logements sociaux à proprement parler, gérés par des bailleurs sociaux, sur des terrains universitaires ou à proximité. Nous souhaitons en effet que l'offre de logements étudiants à prix maîtrisés émane à la fois des résidences universitaires comme celles des CROUS et des bailleurs sociaux.

M. Thibault Bazin. Dans certains territoires, il est impossible pour les étudiants de trouver un logement au loyer convenable, car la capacité des résidences universitaires est insuffisante. Cet amendement d'appel me semble donc intéressant. Il précise que les logements en résidence étudiante sont intégrés dans le périmètre de la loi SRU « sous réserve que le loyer pratiqué au mètre carré soit inférieur ou égal à un montant défini par arrêté du ministre chargé du logement » : il pourrait donc s'appliquer à des résidences ne remplissant pas forcément les conditions du conventionnement mais constituant tout de même une offre accessible. N'y a-t-il pas là une piste à creuser, pour étendre l'offre au-delà des CROUS ? À Paris ou ailleurs, les étudiants et même certains jeunes actifs qui cherchent à se loger vivent une vraie galère !

M. Richard Lioger. Dans le cadre de la mission qui m'a été confiée sur le logement et la précarité chez les étudiants, les apprentis et les jeunes actifs, je mène effectivement de nombreuses auditions. Il existe de plus en plus de logements conventionnés, y compris dans les zones tendues, et notamment à Paris : ils entrent dans le périmètre de la loi SRU. Si l'on sort du conventionnement, on sort *ipso facto* du logement social, comme l'a très bien expliqué M. Stéphane Peu.

Je reconnais la bonne foi des uns et des autres, mais tous les amendements que nous examinons en ce moment concernent des cas particuliers et ne feraient qu'enfoncer un coin dans la grande loi de consensus politique qu'est la loi SRU. Revenons aux principes de base que chacun a rappelés lors de la discussion générale. Il ne faut pas multiplier de telles dérogations.

M. Antoine Herth. Je comprends votre volonté, d'ailleurs largement partagée, de défendre la loi SRU, mais je trouve tout de même intéressant d'examiner ces amendements. Avant d'aller dans l'hémicycle, où nous entendrons différents points de vue, il est important que notre commission fasse l'inventaire des thématiques à aborder. Tout le monde n'est pas spécialiste de l'urbanisme et du logement social, et les regards un peu particuliers que certains portent sur ce sujet méritent d'être connus.

Mme Typhanie Degois. L'objectif de mon amendement est de pallier la carence de logements CROUS. Madame la ministre déléguée, pouvez-vous me confirmer que des logements du secteur privé pourraient, dans un grand nombre de cas et dans les limites évoquées par M. Bazin, pour éviter des effets d'aubaine, bénéficier d'un conventionnement APL qui permettrait aux étudiants de payer un loyer modéré ?

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Si un logement privé respecte les critères du conventionnement, qui portent à la fois sur le niveau de loyer et sur le niveau de ressources des étudiants – car un logement conventionné est avant tout destiné à ceux qui n'ont pas les moyens de se loger dans le parc privé libre – alors il pourra en bénéficier. Je ne peux vous garantir que la totalité du parc privé se trouve dans cette situation.

Nous avons d'ailleurs confié à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'évaluation du dispositif de réduction d'impôt « Censi-Bouvard », destiné aux constructions de résidences étudiantes et de résidences pour personnes âgées. En effet, nous cherchons à savoir si ce dispositif fiscal finance un équivalent de parc social, c'est-à-dire des résidences à prix maîtrisés, ou au contraire des résidences à prix libre.

L'amendement est retiré.

Amendements CE120 et CE121 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. On a plusieurs fois évoqué un grand monsieur du logement social, M. Thierry Repentin. En tant que président de la Commission nationale SRU, il préconise, à juste titre, d'exclure du décompte SRU les logements financés en usufruit locatif social (ULS). Ce montage, jusqu'ici assez marginal, tend à se développer. C'est *le Canada Dry* du logement HLM : il en a le goût, l'odeur et presque le nom, mais il n'a rien à voir avec du logement social. Aussi mon amendement CE120 reprend-il la proposition de M. Repentin.

Tout à l'heure, M. le rapporteur pour avis a fait allusion à nos débats lors de l'examen de la loi ELAN : j'étais alors hostile au fait que la durée pendant laquelle un logement HLM vendu peut encore être considéré comme un logement HLM au titre de la loi SRU – alors que, dans les faits, il ne l'est plus – soit allongée à dix ans. Ce délai nous semble tout à fait excessif : l'amendement CE121 vise donc à le ramener à cinq ans, ce qui correspond à la durée de la garantie de rachat prévue lorsqu'un organisme HLM vend un logement à son locataire. Après cinq années sans défaillance de l'acquéreur, la garantie expire : dès lors, il nous semblerait logique de considérer que le logement n'est plus un HLM.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Si nous avons, dans le cadre de la loi ELAN, porté à dix ans la durée pendant laquelle les logements HLM vendus peuvent être pris en compte dans le périmètre de la loi SRU, c'est parce que la vente de ces logements, en priorité à leur occupant, sinon à un autre occupant du parc social, sinon à un acquéreur extérieur, s'inscrit dans un parcours résidentiel et dans un effort de mixité. Sur 4,7 millions de logements sociaux, 12 000 logements HLM sont vendus chaque année : ce ratio est loin de fragiliser l'équilibre général. Ces ventes constituent même plutôt une opportunité pour les bailleurs sociaux.

Quant à l'usufruit locatif social, il n'a effectivement pas la même durabilité qu'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), un prêt locatif à usage social (PLUS) ou un prêt locatif social (PLS) classique. Cependant, les conventions d'usufruit sont conclues pour une durée

minimale de quinze ans, parfois vingt. Ce dispositif permet donc réellement de construire du logement social de manière pérenne, y compris dans les zones tendues.

Je suis défavorable à ces deux amendements.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. L'usufruit locatif social se situe dans le champ du logement social ; le délai de cinq ans à l'issue de la durée de jouissance de l'usufruit pendant lequel le logement continue d'être considéré comme un logement social permet de faire tampon lors de la sortie du dispositif. S'agissant des logements HLM vendus, la période de dix ans décidée dans la loi ELAN me paraît opportune.

M. François Pupponi. Nous savons bien comment cela se passe : ce sont les « pépites » que vendent les bailleurs sociaux, d'anciens logements en PLS ou même en PLAI, qui ne se situent pas forcément dans les quartiers les plus défavorisés, et parfois même dans des villes comptant moins de 25 % de logements sociaux. En réalité, certaines communes jouent de la règle des dix ans, avec la complicité des bailleurs sociaux : elles construisent des logements sociaux qui n'en sont pas vraiment, puis les vendent quelques années plus tard ; cela ne se voit pas dans leur taux SRU, mais dans les faits, leur parc social a bel et bien diminué ! Nous devons donc examiner ce problème avec la plus grande attention. Nous pourrions défendre, en séance, un amendement visant à intégrer cette question dans les contrats de mixité sociale.

M. Thibault Bazin. La vente de logements HLM faisait partie de la stratégie de la majorité dans le cadre de la loi ELAN. Nous étions en désaccord, d'autant que vous encouragez les ventes en bloc. Le résultat n'est d'ailleurs pas forcément au rendez-vous, et c'est heureux. Ce n'est pas la même logique d'accompagner les locataires sociaux dans un parcours d'accession à la propriété que de vendre une partie du parc.

Le présent projet de loi prolonge, en quelque sorte, la loi SRU. Jusqu'à présent, les conventionnements étaient temporaires : que va-t-il se passer maintenant que le système SRU est pérennisé ? M. Peu a raison de s'interroger sur le devenir des logements concernés. Nous devons reconsidérer la notion de flux temporels. La financiarisation du logement a parfois permis d'apporter des solutions, mais elle ne peut pas être une réponse structurelle aux carences de logement constatées dans certains territoires.

M. Jean-Luc Lagleize. Je voudrais tempérer les propos de M. Pupponi. Dans l'agglomération toulousaine, les bailleurs sociaux ne vendent pas des « pépites » mais plutôt des appartements standards, abordables, situés dans des quartiers classiques. Leur seul atout est d'avoir bénéficié d'une rénovation intérieure et énergétique. De toute façon, les pépites ne sont pas abordables : le public visé ne saurait pas les acquérir. En centre-ville, dans les lieux tendus, les bailleurs sociaux n'ont pas forcément les moyens d'acheter des logements : ce sont alors des propriétaires privés qui acquièrent la nue-propriété tandis qu'ils détiennent l'usufruit – cela permet de loger dans des endroits très chers des populations beaucoup moins favorisées. Cependant, l'usufruit locatif social est de plus en plus rare depuis que les OFS ont pris la suite de ces démembrements de propriété.

M. Stéphane Peu. Je maintiens bien sûr mes amendements. J'en proposerai un autre en séance pour que le délai soit réduit au moins pour les communes comptant moins de 25 % de logements sociaux. J'étais opposé à la vente de logements HLM dans les villes qui n'en ont pas assez ; vous l'avez fait quand même, ce qui a entraîné un déséquilibre. Si vous voulez conserver le principe, réduisez au moins le délai pour ces communes.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement CE531 de Mme Marguerite Deprez-Audebert.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Les logements qui sont la propriété des collectivités locales et des centres communaux d'action sociale (CCAS) ne sont pas considérés comme des logements sociaux : ils ne sont donc pas pris en compte dans le calcul du numérateur. En revanche, étant considérés comme des résidences principales, ils font partie intégrante du dénominateur. Cette anomalie pénalise de manière injustifiée les communes et les CCAS possédant un parc de logements locatifs sociaux. Je propose donc d'inclure ces derniers dans le décompte des logements sociaux.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Demande de retrait ou avis défavorable. Les logements propriétés de communes ou de CCAS peuvent être utilisés de manières très diverses : la nature du propriétaire ne suffit pas à en faire des équivalents de logements sociaux. La solution passe par le conventionnement. Nous devons nous pencher sur cette procédure, peut-être trop lourde, et essayer de la simplifier. Je suis tout à fait prête à y travailler.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendements CE458 de M. Jean-René Cazeneuve et CE480 et CE482 de M. Jean-Noël Barrot (discussion commune).

Mme Laurence Gayte. Il s'agit, dans la ligne des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, de supprimer la modification du calcul des résidences principales introduite au Sénat, qui exclut de ces dernières les logements en caserne des militaires de la gendarmerie nationale. Cette disposition aurait pour effet d'augmenter artificiellement le taux de logement social des communes concernées en restreignant le champ des résidences principales comptabilisées. Dès lors que les logements militaires sont occupés de manière habituelle et à titre principal par un ménage, il n'existe aucune raison de ne pas les décompter en tant que résidences principales.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Avis défavorable. Je souhaite conserver la rédaction très équilibrée du Sénat excluant les logements des militaires du décompte des résidences principales, afin, à la demande du ministère des armées, de ne pas peser sur le programme CEGELOG, dont l'objet est de construire 2 500 à 3 000 logements pour les militaires. Il ne s'agit pas de les comptabiliser comme des logements sociaux.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. Nous n'entendons pas revenir sur ce point sur lequel un accord a été trouvé. Il s'agit d'exclure du dénominateur des logements occupés par des militaires qui peuvent être appelés à les quitter à tout moment pour les nécessités du service.

Quant aux amendements CE480 et CE482, ils visent à exclure l'ensemble des logements de fonction du dénominateur, ce qui me paraît un peu trop large. La disposition adoptée par le Sénat est justifiée par la spécificité des fonctions des militaires.

*L'amendement CE458 étant **retiré**, la commission **rejette** successivement les amendements CE480 et CE482.*

Amendement CE9 de Mme Véronique Riotton

Mme Véronique Riotton. Il vise à exclure des résidences principales comptabilisées dans le cadre de la loi SRU les logements intermédiaires neufs construits à partir du 1^{er} janvier 2019, date à laquelle la crise a perturbé les indicateurs de la construction. Ce mécanisme permettrait d'encourager la production de logements intermédiaires et le développement de la mixité sociale, sans affecter les obligations des communes ni le volume de construction de logements sociaux.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. Je suis favorable à la coexistence de logements sociaux, intermédiaires et libres dans les territoires. Néanmoins, l'exclusion des logements intermédiaires du décompte des résidences principales ne me semble pas justifiée. Avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. Il existe de nombreuses mesures de soutien au logement intermédiaire, notamment la compensation de la fin de l'exonération de la taxe sur le foncier bâti par un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés et la mise en conformité des exigences en matière de logement social, là où il y a du logement intermédiaire, sur les normes applicables dans les communes SRU quand elles sont en dessous du seuil de 25 %. Nous avons donc un système incitatif, qui devrait permettre le développement du logement intermédiaire. La question est de savoir si on veut continuer à donner du sens au calcul de la loi SRU, à ce qu'on met au numérateur et au dénominateur pour la détermination des 25 %, ou si on le considère comme un mécanisme pur d'incitation aux sanctions financières. Même si je comprends votre logique, il est difficile de considérer que le logement intermédiaire ne fait pas partie des résidences principales. Demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Amendement CE537 de Mme Valérie Petit.

M. Antoine Herth. Cet amendement vise à transférer, à titre expérimental, aux agglomérations et aux intercommunalités à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants la supervision de la répartition des logements sociaux entre les communes, sans toucher aux quotas initialement fixés.

M. Mickaël Nogal, rapporteur pour avis. J'ai eu l'occasion d'expliquer pourquoi j'étais défavorable à ce transfert, y compris à titre expérimental. Par ailleurs, nous discuterons demain du contrat intercommunal de mixité sociale, qui peut déterminer des objectifs de rattrapage, discutés à l'échelle intercommunale, dans les communes déficitaires. Avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 modifié.

*

* *

Information relative à la commission

La commission a créé une mission d'évaluation des trois années de mise en œuvre de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Quatre rapporteurs ont été nommés :

- pour le groupe La République en Marche : Mme Christelle Dubos et M. Richard Lioger ;
- pour le groupe Les Républicains : M. Thibault Bazin ;
- pour le groupe Mouvement Démocrate et apparentés: M. Jean- Luc Lagleize.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 16 novembre 2021 à 21 h 05

Présents. – Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Barbara Bessot Ballot, M. Jean-Louis Bricout, Mme Typhanie Degois, Mme Marguerite Deprez-Audebert, Mme Stéphanie Do, Mme Christelle Dubos, Mme Laurence Gayte, Mme Christine Hennion, M. Antoine Herth, M. Jean-Luc Lagleize, Mme Annaïg Le Meur, M. Richard Lioger, Mme Graziella Melchior, M. Mickaël Nogal, M. Stéphane Peu, Mme Sylvia Pinel, Mme Bénédicte Taurine, M. Robert Therry, M. Pierre Venteau, Mme Corinne Vignon

Excusés. – Mme Anne-Laure Blin, M. José Evrard, M. Roland Lescure

Assistaient également à la réunion. – M. Thibault Bazin, M. Lionel Causse, M. Jean-Charles Colas-Roy, Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, Mme Béatrice Piron, M. Dominique Potier, Mme Natalia Pouzyreff, M. François Pupponi, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Véronique Riotton