



N° 2037 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2023.

PROPOSITION DE LOI

visant à contraindre les mairies à respecter les obligations prescrites par la loi en matière de développement du parc social,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. François PIQUEMAL, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, M. Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Alexis CORBIÈRE, M. Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, M. Hendrik DAVI, M. Sébastien DELOGU, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Martine ETIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, Mme Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mme Raquel GARRIDO, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Mathilde HIGNET, Mme Rachel KEKE, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LÉBOUCHER, Mme Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisabeth MARTIN, Mme Pascale MARTIN, M. William MARTINET, M. Frédéric

MATHIEU, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, Mme Mathilde PANOT, M. René PILATO, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Adrien QUATENNENS, M. Jean-Hugues RATENON, M. Sébastien ROME, M. François RUFFIN, M. Aurélien SAINTOUL, M. Michel SALA, Mme Danielle SIMONNET, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER, M. Léo WALTER,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France connaît une grave crise du logement. Il est devenu extrêmement difficile d'accéder à un logement décent abordable. 4 millions de personnes sont non ou mal-logées et 14,6 millions de personnes sont fragilisées par la crise du logement, selon la Fondation Abbé Pierre ⁽¹⁾. Les jeunes, déjà surexposés à la précarité, sont frappés de plein fouet par cette crise ⁽²⁾.

La désertion de l'État et l'absence de régulation du marché privé sont à l'origine de situation. Le développement incontrôlé des meublés touristiques cause une raréfaction inédite de l'offre de logements disponibles : en 4 ans, celle-ci a diminué de 46 %. D'autre part, les loyers explosent, faute d'encadrement. Le prix des logements a doublé en termes réels depuis 2000. Oxfam indique ainsi qu' » *en vingt ans les prix des biens immobiliers ont augmenté quatre fois plus vite que les revenus* » ⁽³⁾.

Le logement social est une alternative salubre au parc privé. Dans ce contexte, il est d'autant plus nécessaire de pérenniser son développement.

Or, la pénurie de logements concerne également le parc public, en état de saturation. Selon les dernières données de l'Union sociale pour l'habitat (USH), près de 2,4 millions de ménages éligibles sont dans l'attente d'un logement social. Cet engorgement a pour cause un sous-investissement et un nombre insuffisant de constructions, dénoncés depuis plusieurs années par les associations engagées aux côtés des locataires et des mal-logés.

D'une part, l'État se désengage. Ces dernières années, il a rationné sa contribution en diminuant les aides à la pierre. Parallèlement, il a réduit les ressources des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), diminuant dès lors leur capacité à investir : la TVA appliquée aux opérations de logements sociaux PLUS (prêt locatif à usage social) et PLS (prêt locatif social) a été rehaussée de 5,5 à 10 %, tandis que la baisse de 5 euros des

(1) <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/27e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2022>

(2) Selon une étude de février 2023 de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le taux de pauvreté chez les 18-24 ans atteint 26%.

(3) <https://www.oxfamfrance.org/app/uploads/2023/12/RAPPORTLOGEMENT-OXFAMFRANCE-2023-RESUME.pdf>

aides personnalisées au logement a été compensée par l’instauration de la réduction de loyer de solidarité, pesant sur les bailleurs sociaux.

D’autre part, les communes ne fournissent pas les efforts requis par la loi en matière de développement du parc social. D’après la Fondation Abbé Pierre, sur la période 2020-2022, parmi les 1031 communes concernées par l’article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU⁴, 659 ne respectent pas le quota de logements sociaux qui leur est imposé. Deux communes sur trois sont donc en dehors des clous : la situation s’est donc dégradée puisque ce ratio n’était que d’un sur deux durant la période triennale précédente. Parmi les 12 villes de plus de 100 000 habitants concernées, une seule n’a pas respecté ses engagements ⁽⁵⁾.

Un nombre important de maires font preuve d’un manque de volontarisme à peine dissimulé. La région Provenances-Alpes-Côtes d’Azur (PACA) s’illustre à nouveau par une très forte récalcitrance. 95 % des villes de la région ne tiennent pas leurs objectifs, contre 83 % durant la période précédente ⁽⁶⁾. À l’échelle du pays, on recense 63 communes dont le taux d’atteinte des objectifs est inférieur ou égal à 0 % ⁽⁷⁾. 12 communes, multirécidivistes, ont été systématiquement carencées depuis l’entrée en vigueur de la loi SRU. D’autres communes ignorent les objectifs qualitatifs auxquels elles sont tenues : Nice, par exemple, construit massivement des logements sociaux PLS, inaccessibles aux plus précaires.

Ces mairies qui « s’exonèrent de leur devoir de solidarité » ⁽⁸⁾ mènent une campagne contre l’article 55 de loi SRU. Elles se sont récemment organisées au sein du « collectif des communes carencées et déficitaires de France ». Créé à l’initiative du maire de Mimet (Rhône), six fois carencée, le collectif réunit près de cent mairies, soit 10 % du nombre total concernées par le dispositif.

Il est anormal que des élus de la République se soustraient à leurs obligations impunément. Le non-respect des obligations en matière de développement du parc social prescrites par la loi s’apparente à un manquement dans l’exercice des attributions du maire. À ce titre, sa responsabilité disciplinaire doit pouvoir être engagée. La situation appelle

(4) <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2023-12/LOI-SRU-PALMARES-VDEF.pdf>

(5) *Ibid.*

(6) *Ibid.*

(7) *Ibid.*

(8) *Ibid.*

des sanctions fermes, sans quoi il sera toujours préférable de s'acquitter d'un prélèvement plutôt que de respecter la loi SRU.

À cet égard, la Fondation Abbé Pierre souligne la « sévérité très inégale » dont font preuve les préfets envers les maires hors-la-loi.

De nombreuses communes ne sont pas carencées pour des motifs parfois peu compréhensibles. Sur les 659 communes ne respectant pas leurs obligations légales sur la période 2020-2022, 332 ne sont pas proposées à la carence. La commission nationale SRU estime que 21 % de celles-ci bénéficient d'une clémence excessive et sont exemptées de sanctions sur la base d' » *arguments peu pertinents* » ⁽⁹⁾.

Lorsque la carence est malgré tout prononcée, les sanctions financières sont peu dissuasives. La majoration du prélèvement auquel les communes carencées sont assujetties n'est pas systématique. Dans les faits, elle est rarement significative : alors que la loi autorise jusqu'au quintuplement du montant du prélèvement, les préfets vont rarement au-delà du triplement. Dans certains cas, cette tolérance est même considérée comme suspecte. Le parquet national financier (PNF) a ainsi ouvert une enquête préliminaire pour « *concussion et toutes infractions connexes* » afin de faire la lumière sur le traitement favorable réservé par la préfecture des Alpes-Maritimes à Nice.

Parallèlement, le dispositif de retrait des compétences aux communes carencées est peu effectif. D'une part, son périmètre a été restreint par la loi 3DS de février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Désormais, il n'y a plus de transfert des droits de réservation sur les logements sociaux de la commune carencée vers l'État. La loi 3DS a également assoupli la reprise par le préfet du droit de préemption, en permettant des dérogations sur demande de la commune carencée. D'autre part, les préfets sont assez réticents à se substituer aux maires pour préempter et pour attribuer les permis d'autorisation et d'occupation du sol. L'exercice de ces compétences d'urbanisme en lieu et place des communes requiert en effet des moyens humains dont manquent les services préfectoraux, comme le rappelle la préfète du Rhône, Mme Fabienne Buccio ⁽¹⁰⁾. Il est donc nécessaire de renforcer les moyens humains des services préfectoraux en leur allouant des crédits supplémentaires lors des prochaines discussions budgétaires.

(9) *Ibid.*

(10) <https://www.lefigaro.fr/lyon/logements-sociaux-la-competence-urbanisme-bientot-reiree-aux-communes-du-rhone-qui-ne-respectent-pas-la-loi-20231009>

La « *marge de manœuvre importante d'appréciation* »⁽¹¹⁾ dont dispose le représentant de l'État en département en matière de **sanctions financières et non-financières doit être revue**. Il est nécessaire de préciser le rôle des outils de coercition mentionnés et de rendre systématique leur emploi, afin de dissuader les maires de désobéir à la loi et de contribuer rapidement au développement du parc social dont la population a besoin.

L'**article 1^{er}** précise les conditions dans lesquelles un arrêté de carence est prononcé et prévoit les sanctions consécutives. Il rend systématique le retrait de la compétence d'attribution des permis de construire ainsi que la majoration du prélèvement. Il réintroduit également le transfert des droits de réservation sur les logements sociaux de la commune carencée vers l'État. L'**article 2** retire la possibilité laissée au représentant de l'État dans le département de renoncer à exercer le droit de préemption dont il devient titulaire lorsqu'un arrêté de carence est prononcé.

¹¹ <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2023-12/LOI-SRU-PALMARES-VDEF.pdf>

ROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du deuxième alinéa de l'article L. 302-7, les mots : « sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice » sont supprimés ;
- ③ 2° Le deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 est ainsi modifié :
- ④ a) Après la première phrase, sont insérées trois phrases ainsi rédigées :
« Cet arrêté prévoit, pendant toute sa durée d'application, le transfert à l'État des droits de réservation mentionnés à l'article L. 441-1, dont dispose la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer, et la suspension ou modification des conventions de réservation passées par elle avec les bailleurs gestionnaires, ainsi que l'obligation pour la commune de communiquer au représentant de l'État dans le département la liste des bailleurs et des logements concernés. La décision du représentant de l'État dans le département se fonde uniquement sur l'examen du bilan de la commune en matière de respect des obligations définies aux I et II de l'article L. 302-5. Elle ne tient aucunement compte des perspectives et des promesses mises en avant par le maire de la commune. »
- ⑤ b) La deuxième phrase est ainsi modifiée :
- ⑥ – les mots : « peut aussi prévoir » sont remplacés par le mot : « prévoit » ;
- ⑦ – les mots : « est compétent » sont remplacés par les mots : « devient systématiquement compétent, pendant toute sa durée d'application, » ;
- ⑧ – Les quatre dernières phrases sont remplacées par trois phrases ainsi rédigées : « L'arrêté de carence entraîne systématiquement le quadruplement du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Lorsqu'une commune fait l'objet de plusieurs arrêtés de carence successifs, le représentant de l'État dans le département augmente automatiquement la majoration du prélèvement. Il la quintuple lorsque le second arrêté de carence est prononcé et la septuple à partir du troisième. »

Article 2

Les trois dernières phrases du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme sont supprimées.