



...le projet de loi 4D

22 juillet 2021

FAIRE CONFIANCE AUX TERRITOIRES POUR CONFORTER LE LOGEMENT SOCIAL

La commission des lois, saisie au fond, a délégué à la commission des affaires économiques l'essentiel du **titre III sur l'urbanisme et le logement**. Ce titre touche **trois sujets majeurs** : la réforme de l'article 55 de la loi SRU, qui impose aux grandes agglomérations de disposer d'au minimum 20 ou 25 % de logements sociaux, une évolution des règles d'attribution des logements sociaux et l'extension du champ de compétence des organismes de foncier solidaire (OFS), qui peuvent faciliter l'accession sociale à la propriété en dissociant le foncier du bâti.

Sur la proposition de [Dominique Estrosi Sassone](#), rapporteur, la commission a reconnu les apports du texte du Gouvernement, mais a souhaité le renforcer et l'enrichir en s'appuyant sur [le rapport d'information de Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur l'évaluation de la loi SRU](#), élaboré pour préparer l'examen du projet de loi et publié en mai 2021. En revanche sur les OFS, prolongeant les travaux effectués lors de [l'examen de la PPL Lagleize](#) sur le foncier, début 2000, la commission s'oppose une nouvelle fois à leur dénaturation.

1. SRU : FAIRE CONFIANCE AUX ACTEURS DE TERRAIN

La réforme de l'article 55 de la loi SRU est traitée aux articles 15 à 20 du projet de loi.

A. DES AVANCÉES ATTENDUES ET POSITIVES

Le projet de loi propose **trois principales avancées** :

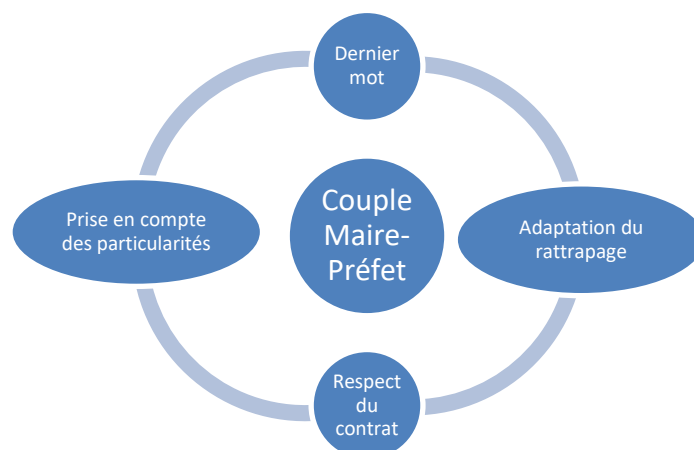
- la prolongation de la loi sans date butoir ;
- la mise en place d'un rattrapage différencié et contractualisé grâce à un contrat de mixité sociale signé entre le maire et le préfet ;
- et une réforme des exemptions.

La loi SRU fixait l'atteinte des objectifs de construction de logements sociaux en 2025. Or en 2021, près de la moitié des communes sont encore déficitaires et l'effort à réaliser d'ici là est irréaliste pour beaucoup d'entre elles. Pour autant, la commission considère que la loi SRU a eu un impact positif sur la construction de logements sociaux et leur meilleure répartition sur le territoire. Depuis 20 ans, la moitié d'entre eux ont été construits dans des communes en rattrapage. **Il a donc été jugé nécessaire de supprimer la date butoir et de revenir à un rattrapage glissant tout en conservant les acquis de la loi SRU.**

Par ailleurs l'application rigide de la loi était de nature à décourager les maires qui s'engagent en faveur du logement social et sont confrontés à de nombreuses difficultés pratiques. **C'est pourquoi le projet de loi ouvre la possibilité de définir localement le rythme de rattrapage du déficit de logements sociaux, à travers un contrat de mixité sociale**, signé entre le préfet, le maire et l'établissement de coopération intercommunale. Cette possibilité est d'autant plus importante que le préfet en tiendra compte avant de prendre une décision de carencement.

Enfin, le projet de loi assouplit les conditions d'exemption ou de rattrapage pour les communes périurbaines ce qui est une demande importante des petites communes nouvelles.

B. FAIRE CONFIANCE AUX ACTEURS DE TERRAIN



La commission a approuvé ces dispositions et adopté plusieurs amendements pour **renforcer le couple maire-préfet** et les possibilités de différenciation. Elle considère que le contrat de mixité sociale ne doit pas être limité dans le temps ni soumis à l'accord d'une commission parisienne. « *Il doit pouvoir prendre en compte l'ensemble des difficultés et des efforts d'une commune, et rassembler autour du maire et du préfet l'ensemble des acteurs locaux qui doivent s'engager pour le logement social* », a souligné Dominique Estrosi Sassone, rapporteur du texte.

« Le respect du contrat de mixité sociale doit conduire à ne pas carencer les communes. »

La commission considère qu'il faut sortir de la dimension infantilissante de l'application de la loi SRU en **supprimant les sanctions contreproductives** dont [la Cour des comptes a démontré l'inutilité dans son rapport de début 2021](#) (reprise du droit de préemption, des permis de construire, des attributions, interdiction de construire des logements intermédiaires). Par ailleurs, il convient de ne pas appauvrir les communes par des sanctions financières, mais, au contraire, leur faire confiance en fléchissant ces sommes pour le logement social sur le territoire en mettant en place **une consignation des pénalités de carence sous le contrôle du préfet**.

Enfin, la commission a adopté un amendement travaillé avec le Gouvernement pour proposer **une mutualisation des objectifs de logements sociaux dans le cadre d'un contrat intercommunal de mixité sociale** entre communes déficitaires.

2. ATTRIBUTIONS : LUTTER CONTRE LES GHETTOS

Le rapporteur a souligné que le projet de loi est moins substantiel qu'on aurait pu l'espérer, car il ne permet pas de lutter contre les ghettos.

A. LA RECONNAISSANCE ATTENDUE DES « TRAVAILLEURS CLEFS »

Outre le report des réformes techniques de la cotation et de la gestion en flux lancées par la loi ELAN et qui font l'unanimité, **le principal apport du projet de loi est la création d'un nouveau public prioritaire, « les travailleurs clefs »**. L'article 22 du projet de loi les définit comme « *exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation* ».



C'est une avancée importante à double titre. Tout d'abord, il était nécessaire de tirer les conséquences de la crise sanitaire.

« On doit avoir le souci de loger plus près de leur travail les personnes essentielles au fonctionnement de la société. »

Ensuite, le lien entre le logement et l'emploi est l'une des clefs du soutien de la population et des élus au développement du logement social.

B. LUTTER CONTRE LES GHETTOS

Les travaux de recherche ont montré que la loi SRU n'avait pas atteint ses objectifs en termes de mixité sociale. Pour la commission, il convient donc de renforcer cette dimension en luttant contre les ghettos. Elle a adopté **trois mesures** en ce sens :

- Elle a adopté un amendement pour inciter à la production des logements les plus sociaux (**PLAI**). **Ceux-ci seront majorés de 50 % dans le décompte** des logements tandis que les moins sociaux (PLS) seront minorés de 25 %.
- La commission a ensuite adopté **le principe d'une « loi SRU à l'envers »**. **Dans une commune qui compte plus de 40 % de logements sociaux, il ne sera plus possible de construire des logements très sociaux.**
- Enfin, un amendement prévoit de **protéger les résidences les plus fragiles** en évitant d'y attribuer des logements à des ménages en difficulté et ainsi de créer des ghettos.

3. OFS : CONFORTER UN OUTIL SOCIAL

A. UNE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE POUR CRÉER DES OFFICES FONCIERS LIBRES ET DES BAUX RÉELS LIBRES ?

L'article 28, où est traitée l'extension du champ des organismes de foncier solidaire (OFS), permet la sécurisation de la vente de logement HLM sous forme de bail réel solidaire, le BRS, mais interdit cette modalité dans les communes déficitaires au titre de la loi SRU.

Surtout, la commission a considéré que le Gouvernement a voulu une nouvelle fois, par ordonnance, transformer cet outil social en un instrument généraliste d'aménagement pour un large spectre de ménages, sans plafond de revenus, et d'activités professionnelles et commerciales. **« C'est le retour masqué de l'office foncier libre et du bail réel libre que la commission avait quasi unanimement rejetés début 2020 », a estimé le rapporteur.**

B. DES AVANCÉES POUR CONFORTER UN OUTIL SOCIAL

Conformément à la ligne définie à l'époque et largement **partagée par l'association des OFS, le mouvement HLM et un très grand nombre d'élus de terrain**, la commission a adopté des amendements pour **supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance**.

Les OFS et le BRS sont des outils prometteurs pour faciliter l'accession sociale à la propriété avec le très grand avantage de conserver la maîtrise du foncier à la différence d'une vente « sèche ». Mais ce sont des organismes qui existent depuis peu de temps. Un petit nombre de logements a vu le jour sous cette forme. Il ne faut pas dénaturer sa vocation sociale en multipliant ses missions.

Il s'agit donc **d'inscrire les OFS dans le Service d'intérêt économique général (SIEG) qui définit le logement social**, de leur permettre d'agir dans des réhabilitations, sur des locaux professionnels en pied d'immeuble, d'élargir le public éligible dans le respect des plafonds HLM et, enfin, de permettre de leur déléguer le droit de préemption urbain.

AUTRES DISPOSITIONS

En dehors du volet Logement, la commission a également examiné au fond plus d'une dizaine d'articles portant sur divers sujets : l'urbanisme, l'énergie, la forêt, l'agriculture.

L'article 30 du projet de loi prévoit de nouvelles dérogations et de nouveaux transferts de compétences au bénéfice des grandes opérations d'urbanisme (GOU).

Soucieuse de **conserver aux communes et EPCI un véritable « droit d'option » entre Établissements publics fonciers (EPF) d'État et EPF local**, en fonction des spécificités territoriales, la commission a précisé la procédure et la portée de l'inclusion ponctuelle dans un EPF-E dans le cadre d'une GOU. Elle a aussi amélioré l'articulation entre extensions des EPFL et celle des EPF-E.

En outre, la commission a **supprimé le transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière de dérogations au plan local d'urbanisme**, car le projet de loi « Climat et résilience » prévoit de rendre ces dérogations de droit. Combinées, ces dispositions auraient eu pour effet de déposséder les maires de leur compétence en matière de PLU.

*

L'article 63 du projet de loi porte notamment sur les transferts des canalisations de gaz vers les réseaux publics de distribution de gaz.

Dans la mesure où cet article, issu du projet de loi « ASAP » de décembre 2020, avait été introduit par un amendement du Gouvernement, adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale puis censuré par le Conseil constitutionnel¹, **le rapporteur a présenté trois amendements destinés à conserver le compromis négocié à cette occasion.**

Ces amendements sont protecteurs des propriétaires et copropriétaires puisqu'ils permettent des transferts dès la promulgation de la loi, suppriment des obligations de visites ou de travaux et attendent du gestionnaire de réseau une obligation de transfert et une absence de contrepartie : à titre d'illustration, **le montant des transferts pris en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz a été strictement encadré, pour éviter tout report de charge vers les consommateurs de gaz.**

*

Introduit par lettre rectificative, l'article 84 du projet de loi procède au **transfert du Haras du Pin au département de l'Orne**. Il s'agit d'**une évolution attendue par la commission des affaires économiques, après une première étape de gestion tripartite État-région-département depuis 2014**. C'est à la condition de s'appuyer sur le dynamisme local que ce site emblématique de la filière équine et de la région pourra de nouveau rayonner, notamment à travers son « grand projet » autour du tourisme et du sport équestre.

La commission a adopté trois amendements portés par [Vincent Segouin](#) (Les Républicains – Orne) et par [Jean-Pierre Vogel](#) (Les Républicains – Sarthe), pour **accélérer la cession au département**, qui devrait ainsi avoir lieu au plus tard un an après la promulgation de la loi. Ces amendements poursuivent l'objectif de donner davantage de **visibilité** au conseil départemental afin de lui permettre de lancer rapidement des **investissements**, en vue des **championnats du monde d'attelage 2023 et 2024** organisés sur le site.

¹ À raison de la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution.

LES APPORTS EN SÉANCE

Titre III - « Logement et urbanisme » :

Ont été adoptés en séance publique les amendements n° :

➤ Loi SRU (articles 15 et suivants)

- 1053 de M. Savin visant à harmoniser la notion de « territoire urbanisé » retenue dans le cadre de l'exemption pour inconstructibilité ;
- 1564 de Mme Primas qui déduit des résidences principales comptabilisées les logements concédés à des militaires des armées dans des immeubles du domaine de l'État ;
- 612 de Mme Lavarde afin de pondérer les logements sociaux en fonction de leur taille et favoriser la construction de logements familiaux ;
- 365 de M. Capus pour lisser le calendrier de rattrapage des communes nouvelles dont aucune ancienne commune membre n'était soumise à la loi SRU ;
- 617 de M. Blanc précisant les motifs de difficultés des communes justifiant le recours à un contrat de mixité sociale ;
- 1563 de Mme Primas instaurant l'avis conforme des maires sur le déconventionnement des logements sociaux dans les villes déficitaires ;

➤ Attributions de logements sociaux (articles 22 et suivants)

- 243 de M. Gay introduisant une consultation des maires sur les objectifs d'attributions de logements sociaux lorsqu'ils sont fixés par l'EPCI en cas d'absence de convention intercommunale d'attribution (CIA) ;
- 1218 de Mme Estrosi Sassone créant une exception à la gestion en flux pour les logements sociaux construits par les établissements de santé pour loger leurs personnels et faciliter l'attribution de logements à proximité des lieux de travail à ces « travailleurs clefs » ;
- 1050 de M. Iacovelli précisant les conditions de relogement des locataires lors d'opérations de rénovation urbaine et de mixité fonctionnelle et sociale réalisées par l'ANRU, hors communes déficitaires au titre de la loi SRU ;

➤ Autres mesures en matière d'habitat et d'urbanisme (articles 24 et suivants)

- 1620 de M. Haye écartant toute atteinte aux droits acquis par des copropriétaires concernant des lots transitoires ou des parties communes spéciales ou à jouissance privative (articles 206 et 209 de la loi ELAN) ;
- 1219 de Mme Estrosi Sassone rétablissant les compétences des métropoles en matière de vente des logements sociaux ;
- 1586 de M. Hervé reconnaissant aux EPCI la qualité « d'Autorité organisatrice de l'habitat » ;
- 1083 de M. Féraud étendant l'exonération de plus-value pour les particuliers cédant leur bien à un OFS quel que soit le type de portage juridique ;
- 1213 et 1214 de Mme Estrosi Sassone simplifiant les dispositions relatives au permis d'aménager multi-sites au sein des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et au sein des opérations de revitalisation des territoires (ORT) ;
- 1 de M. Laurent conditionnant le transfert à l'EPCI de la compétence du plan local d'urbanisme (PLU) à une délibération des communes ;
- 2 de Mme Ventalon accordant aux maires un droit de veto sur les réductions des zones urbaines ou à urbaniser par les EPCI à travers les plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi) ;
- 1412 du Gouvernement autorisant la cession du droit de priorité d'un locataire de résidence de tourisme en vue de son maintien en activité dans les zones de montagne.

Titre VII – « Mesures de simplification de l'action publique » (article 63) :

- 1225 de Mme Estrosi Sassone apportant plusieurs précisions rédactionnelles aux modalités de transfert des canalisations de gaz vers les réseaux publics de distribution de gaz ;
- 345 de M. Kern articulant le développement des réseaux de distribution de gaz naturel avec celui des réseaux de chaleur renouvelable.

Titre VII – « Mesures de simplification de l'action publique » (après l'article 68) :

- 1383 de M. Demilly (modifié par le sous-amendement 1732 du Gouvernement) adaptant le code rural et de la pêche maritime à la nouvelle architecture de la PAC en associant davantage les régions à la politique d'installation de jeunes agriculteurs ;

Titre IX - « Dissolution de l'établissement public Haras national du Pin » (article 84) :

- 1239 de M. Segouin précisant que la cession au département des biens mobiliers, droits et obligations de l'établissement public Haras national du Pin aura lieu lors de la dissolution de l'établissement public, et non dans un délai d'un mois après sa dissolution ;
- 1240 de M. Segouin précisant que la cession à l'État des biens immobiliers de l'établissement public Haras national du Pin aura lieu lors de la dissolution de l'établissement public, et non dans un délai d'un mois après sa dissolution.



Sophie Primas

Présidente
de la
commission,
Sénateur
(*Les
Républicains*)
des Yvelines



**Dominique
Estrosi Sassone**

Rapporteur,
Sénateur
(*Les
Républicains*)
des
Alpes-Maritimes

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-588.html>