



...la proposition de loi visant à

CONFORTER L'HABITAT, L'OFFRE DE LOGEMENTS ET LA CONSTRUCTION

Réunie le 6 janvier 2026, la commission des affaires économiques a adopté la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction, présentée par Dominique Estrosi Sassone et Mathieu Darnaud.

Ce texte, élaboré dans la lignée des travaux de la commission sur le logement depuis 2023, vise à proposer une réforme ambitieuse de la politique du logement, au-delà des mesures sectorielles et de simplification. Afin de porter une vision de moyen terme, la proposition de loi entend rétablir une programmation nationale de la politique du logement, tout en donnant davantage d'outils aux territoires pour la décliner à l'échelle locale.

En matière de logement social, elle propose une réforme profonde du cadre issu de l'article 55 de la loi « SRU » et replace le maire au centre des attributions de logements sociaux, tout en offrant aux organismes HLM les moyens de relancer la production.

Elle propose également des mesures visant à modérer les prix du foncier et à faciliter la mobilisation de terrains bâtis en faveur du logement.

Elle vise aussi à revaloriser la propriété, grâce à une lutte ferme contre le squat, à relancer les parcours résidentiels grâce à des mesures en faveur du crédit et de l'accession sociale, et à soutenir la rénovation du parc privé.

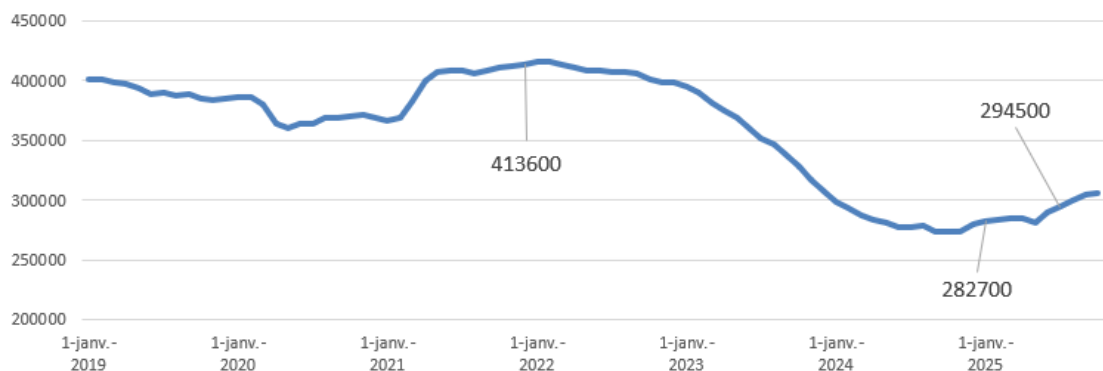
Elle prévoit enfin plusieurs mesures en faveur du logement des travailleurs.

Sur proposition des rapporteurs, Sylviane Noël, Marc Séné et Amel Gacquerre, la commission a confirmé l'ensemble des dispositions du texte initial et les a complétées par l'adoption de 49 amendements, dont 36 des rapporteurs.

1. LE CONSTAT : UNE CRISE DU LOGEMENT MULTIFORME, AGGRAVÉE PAR LE DÉSENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La France s'enfonce dans une crise du logement dont la commission ne cesse de déplorer les effets sur le **pouvoir d'achat**, la **qualité de vie** et les **parcours résidentiels** des ménages. Malgré le rebond observé au début de l'année 2025 en matière de permis de construire et de mises en chantier, mais aussi de production de crédits, les indicateurs continuent de confirmer la **gravité de la situation**.

Logements commencés (cumul douze mois)



Comme l'a démontré le [rapport d'information de la commission sur la crise du logement](#), cette crise n'est pas un phénomène conjoncturel susceptible d'être corrigé par la seule évolution des taux d'intérêt. Elle tire ses origines de **sources structurelles**. Depuis deux décennies, la **dégradation de la rentabilité locative** et l'**érosion du pouvoir d'achat** des ménages, combinées à la **hausse continue des prix immobiliers**, ont restreint l'accès à la propriété et réduit l'offre locative tandis que la production de logements n'a pas suivi les besoins, entravée par la **complexité normative** et par une **défiante croissante** à l'égard de l'acte de construire.

Ces dynamiques ont malheureusement été aggravées par le **désengagement progressif** de l'État et l'**affaiblissement des politiques publiques en faveur du logement** engagées par les gouvernements successifs depuis 2017, malgré des tentatives de redressement depuis septembre 2024 : création de la RLS, suppression de l'APL-accession, suppression de la taxe d'habitation, désengagement de l'État du fonds national des aides à la pierre, non-compensation des exonérations de taxe foncière, extinction du Pinel sans dispositif alternatif...

« La France a précisément besoin d'une action volontariste en faveur du logement, s'inscrivant dans la durée, pour regagner la confiance et redonner des marges de manœuvre aux élus, aux professionnels du bâtiment et aux bailleurs privés et sociaux qui investissent, font vivre et habitent nos territoires. »

Dominique Estrosi Sassone, Présidente de la commission des affaires économiques,
auteur de la proposition de loi

Des **initiatives législatives récentes**, souvent **sectorielles**, à l'instar de l'encadrement de la location meublée touristique ou de la reconversion de bureaux en logements, ont apporté des **réponses ponctuelles**, sans pour autant définir une stratégie d'ensemble et donner un cap à la politique du logement. La proposition de loi vise donc à établir les fondations d'une politique du logement **à moyen terme** s'appuyant sur le logement privé et sur le logement social.

2. LA POSITION DE LA COMMISSION : L'APPROBATION DE CE TEXTE QUI ASSOCIE PROGRAMMATION, DIFFÉRENCIATION ET ASSOULISSEMENTS DES CONTRAINTES

A. UN VOLET PROGRAMMATIQUE DÉCLINÉ À L'ÉCHELLE LOCALE

1. Une programmation au service du logement privé comme du logement social

- Une programmation de la construction et de la rénovation de logements

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à rétablir une **programmation nationale du logement**. Loin d'un simple affichage politique, la programmation est indispensable pour construire une réponse concertée à la crise du logement. Elle est d'ailleurs demandée de manière unanime par les élus locaux, les promoteurs et les bailleurs sociaux qui ont besoin de visibilité à moyen terme. Les auditions des rapporteurs ont montré que l'objectif de construction retenu, soit **400 000 logements construits** annuellement d'ici à 2030, était largement partagé et témoignait d'une vision **ambitieuse, mais réaliste, de la politique du logement**. Il s'appuie sur un scénario élaboré à partir des données publiées par le [services de données économiques et statistiques du ministère du logement](#) (SDES) en 2025. La commission a également adopté un sous-objectif pour le logement étudiant, traduisant une recommandation de la [mission d'information](#) sur le logement des jeunes.

L'article 1^{er} propose également une programmation de la **rénovation des logements**, à la fois sur le plan **énergétique**, mais aussi sur le plan de **l'adaptation au vieillissement et au handicap**. En matière de rénovation énergétique, il reprend l'objectif de 800 000 rénovations d'ampleur par an à l'horizon 2030 : ce sont les objectifs adoptés lors du dernier examen de la [proposition de loi](#) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur de l'énergie, déposée par Daniel Gremillet et adoptée par le Sénat en juillet dernier. L'article retient aussi l'objectif de soutenir, à l'horizon 2030, l'adaptation d'au moins 50 000 logements par an au vieillissement ou au handicap.



La commission a confirmé ces objectifs programmatiques tout en incluant explicitement le parc social dans les objectifs de rénovation énergétique des logements, avec une cible de 100 000 rénovations par an, nécessaires pour assurer le respect des exigences de la loi Climat et résilience d'ici 2034, selon une [étude](#) de la Banque des Territoires.

- **Une programmation du financement du logement social**

Les articles 12 et 13 du texte visent, d'une part, à assurer le financement du fonds national des aides à la pierre (Fnap) en posant le principe d'un financement de l'État à parité avec les bailleurs sociaux, comme prévu lors de sa création en 2016, et, d'autre part, fixe pour objectif la réduction progressive de la RLS à l'horizon 2030.



Ils traduisent une position constante du Sénat qui s'est opposé à la RLS dès sa création et a réaffirmé, pas plus tard qu'en juillet dernier au sein d'un rapport de la [commission des finances](#), son attachement au Fnap et la nécessité d'un réengagement de l'État au sein de ce dernier.

Souscrivant pleinement à ces objectifs, la commission a précisé la trajectoire de réduction de la RLS : en se fondant sur les amendements adoptés dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances pour 2025 puis 2026, elle a prévu un **rythme progressif de réduction annuel de la RLS de 200 millions d'euros**, conduisant à l'extinction de la RLS en 2031.

« Dans un tel scénario prévoyant son extinction en 2031, la RLS aurait représenté une ponction totale de 13 milliards d'euros sur le logement social. C'est une somme colossale qui traduit l'ampleur du désengagement de l'État de la politique du logement depuis près de dix ans. »

Amel Gacquerre, rapporteure

2. Un pacte renouvelé avec les élus locaux

- **Un renforcement des autorités organisatrices de l'habitat (AOH)**

L'article 2 vise à renforcer les autorités organisatrices de l'habitat (AOH), créées à l'initiative du Sénat lors de la loi « 3DS » et dotées de pouvoirs insuffisants par rapport au rôle central des intercommunalités dans les politiques locales de l'habitat. Seules huit intercommunalités ont aujourd'hui obtenu la reconnaissance de leur statut d'AOH. Leurs compétences sont effectivement trop limitées alors que le bilan positif de la délégation des aides à la pierre témoigne du rôle d'impulsion des intercommunalités en matière d'habitat.



L'article 2 vise donc à élargir le champ des zonages faisant l'objet d'une consultation de l'AOH – le droit actuel la limitant au zonage issu du « Pinel », aujourd'hui éteint – et à permettre aux AOH de conclure des « pactes territoriaux » en vue de l'adaptation de certaines normes en matière d'habitat et de logement et de la révision de certains zonages. Il donne aussi la possibilité aux AOH ultramarines d'adapter les caractéristiques du logement décent ainsi que les situations d'insalubrité aux particularités de leur territoire, comme le proposait déjà la [proposition de loi](#) visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir de MM. Buffet et Darnaud et de Mme Gatel en 2024.

La commission a étendu le champ de la consultation de l'AOH aux zonages liés à la politique de la ville et a requis **l'avis conforme des AOH** sur les modifications des zonages des communes de son ressort territorial.

- **Assouplir la loi SRU pour une application proche des réalités territoriales**

L'article 3 vise à assouplir le cadre issu de la loi SRU, tirant les enseignements de l'expérience de **maires découragés** par une application uniforme de la loi, par un État perçu comme déconnecté des réalités locales. L'article reprend, pour ce faire, des mesures déjà adoptées par la commission lors de l'[examen](#) du projet de loi « Logements abordables » en 2024.

- **Il supprime les sanctions contre-productives**, comme la reprise du droit de préemption et de la délivrance des permis par le préfet, le plafonnement des pénalités et les conventions conclues avec les bailleurs contre l'avis du maire ;
- **Il laisse une plus grande place à la négociation entre le maire et le préfet** selon les réalités de chaque territoire, notamment au niveau des contrats de mixité sociale ;

- Il prévoit aussi le versement des pénalités à l'échelon local ;
- Il autorise les communes à réaliser une part de leurs objectifs de rattrapage sous forme de logements intermédiaires, sans qu'ils ne viennent accroître les obligations de construction de logements sociaux ;
- Enfin, il assouplit les conditions d'exemption des communes au dispositif SRU pour mieux prendre en compte les communes isolées et faiblement attractives.

La commission a confirmé cet article tout en prévoyant un « lissage » des effets de seuil liés à la loi SRU afin de mieux accompagner les **communes nouvelles** et toutes les autres qui peuvent voir leurs **objectifs augmenter du jour au lendemain**. C'est ce qu'a subi la commune de Marignier, en Haute-Savoie : ses objectifs ont été réhaussés de 117 logements et son prélèvement doublé à la suite d'un décret de mars 2023 à l'application rétroactive.

Conformément à une recommandation du [rapport d'évaluation de la loi SRU de Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard en 2021](#), la commission a interdit les nouveaux logements locatifs sociaux financés par un PLAI dans les communes dont le taux de logements sociaux est supérieur à 40 %, sauf exception précisées par décret en Conseil d'État.

- **Replacer le maire au centre des attributions de logements sociaux**

L'article 4 vise à donner aux maires la **maîtrise du peuplement** de leur commune. Aujourd'hui, le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux n'est pas à la hauteur de leur **responsabilité éminente** en matière de production de logements : ce sont eux qui accordent les permis de construire, apportent un terrain, voire des financements, et sont responsables du vivre-ensemble à l'échelle communale par les écoles, les centres communaux ou sportifs. Pourtant, ils restent **marginalisés** dans le processus d'attribution des logements sociaux.



L'article 4 reprend donc naturellement le dispositif de la [proposition de loi](#) de Sophie Primas, adoptée par le Sénat en octobre 2023, qui vise à donner au maire un « **droit de veto motivé** » sur un candidat ainsi que la délégation du contingent préfectoral pour les primo-attributions.



La commission rappelle que ce droit de veto s'exercera **sans préjudice des droits des réservataires** et du **cadre actuel concernant les règles de priorités** des demandeurs. Elle a adopté un amendement visant à permettre aux commissions d'attribution de se tenir en l'absence du maire, tenant compte de leur fréquence quasi-hebdomadaire dans certains territoires.

B. FACILITER LA MOBILISATION DU FONCIER

1. Un diagnostic : une raréfaction du foncier toujours plus pénalisant pour la production de logements

Comme l'avait déjà mis en évidence en 2024 la mission de la commission des affaires économiques sur la crise du logement, **l'une des raisons de la cherté du logement est à rechercher dans la hausse du prix du foncier** : tandis que les prix de l'immobilier d'habitation ancien ont doublé **entre 2000 et 2020, les prix du foncier nu ont presque triplé** sur la même période, renchérissant la production de logements neufs. À cette hausse des prix sur le long terme s'est ajoutée plus récemment la contrainte de réduction de l'artificialisation des sols posée par la loi Climat-résilience de 2021, qui rend nécessaire la mobilisation du foncier déjà artificialisé, souvent coûteuse.



2. Les solutions : agir directement sur les prix du foncier et rendre moins coûteuse la mobilisation du foncier déjà bâti



Afin de permettre aux collectivités d'agir directement sur les prix d'aliénation excessif de l'immobilier et du foncier, l'article 5 les autorise, à titre expérimental, à exercer le **droit de préemption urbain pour motif de régulation des marchés foncier et immobilier**, en vue de la création de logement : cette mesure pourra ponctuellement permettre la récupération de foncier à des prix en phase avec ceux constatés sur le prix du marché.

En outre, pour faciliter la mobilisation du foncier déjà artificialisé, **l'article 7 réduit de 30 à 15 ans le délai d'appropriation des biens sans maître**, mesure souhaitée de longue date par le Sénat et les collectivités.



Dans la même optique, **l'article 6 facilite la transformation des bureaux en logements dans les secteurs d'opérations de revitalisation des territoires (ORT)**, en facilitant l'éviction des locataires de bureaux, et en y accordant des bonus de constructibilité de droit.

3. Les apports de la commission : approfondir les dérogations aux règles d'urbanisme pour faciliter la requalification des zones commerciales d'entrée de ville

Dans la lignée de ses travaux sur les propositions de loi « Daubié » et « Huwart », la commission a enrichi et élargi cet article afin de permettre sa pleine **application aux zones commerciales d'entrée de ville**, dont les quelque 55 000 ha représenteraient un **potentiel de production d'environ un million de logements**.



le potentiel de
logements à créer dans
les zones commerciales
d'entrée de ville

Elle a ainsi **élargi** le champ de l'article à **l'ensemble des locaux d'activités, notamment commerciaux**, ainsi qu'aux périmètres des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et des opérations de

transformation urbaines (OTU), et permis des **dérogations complémentaires** aux règles de densité, de places de stationnement et de destination, afin d'améliorer l'équilibre économique de ces opérations de transformation du bâti existant.

Afin de sécuriser juridiquement les porteurs de projets de reconversion du bâti en logement, elle a en outre **créé un certificat de projet** dédié et **élargi le champ de la « vente d'immeubles à rénover » (VIR) aux opérations de transformation lourde**.

C. DES MESURES POUR RELANCER LE LOGEMENT PRIVÉ COMME SOCIAL

1. Revaloriser la propriété et relancer les parcours résidentiels

L'article 8 complète les mesures de la loi « anti-squat » du 27 juillet 2023 afin de préserver encore davantage le droit de propriété, droit inviolable et sacré inscrit à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.



- **Il pénalise le maintien avec violence dans le logement même lorsqu'il n'est pas précédé d'une introduction illégale**, remédiant par là à un paradoxe du droit actuel. Conformément à la volonté du Sénat lors de l'examen de la loi de 2023, le cas des locataires en difficulté de paiement reste distinct afin de ne pas les associer aux squatteurs.
- **Il élargit la procédure d'expulsion des squatteurs au-delà des logements** (bureaux, commerces), afin de préserver le droit de propriété de manière générale.

La commission a aussi souhaité pénaliser spécifiquement les **contournements de la loi liés à la location meublée touristique**, lorsque des personnes mal intentionnées réservent un logement en vue de l'occuper illégalement à l'issue de la période prévue lors de la réservation. Les personnes dont la jouissance du bien est empêchée se trouvent alors contraintes d'entrer dans de longues procédures alors que le droit est clair : la location d'un meublé de tourisme est destinée à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.



L'article 9 précise, quant à lui, que le Haut conseil de stabilité financière doit prendre en compte l'**accès au logement**, principe à valeur constitutionnelle, dans l'exercice de ses missions. Ses décisions en matière d'**octroi de crédit**, contraignantes depuis 2023, ont une grande incidence sur l'accès des ménages au crédit à l'habitat que ce soit pour la primo-accession ou pour l'investissement locatif, comme l'a justement souligné dès le printemps 2024 le [rapport de la présidente Estrosi Sassone, d'Amel Gacquerre et Viviane Artigalas](#).

L'article 10 porte trois mesures, dont certaines déjà adoptées par la commission en 2024 lors du projet de loi « Logements abordables », à l'initiative des rapporteuses.

- **Il autorise la vente HLM avec une décote de 20 % aux locataires et aux gardiens ;**

- Il facilite le recours aux sociétés immobilières d'accession progressive à la propriété (SCI-APP), mode d'accession sociale innovant, créé à l'initiative du Sénat il y a 20 ans et qui peine à émerger malgré plusieurs opérations réussies ;
- Il encourage enfin également l'inscription de l'offre de logements faisant l'objet d'un dispositif d'accession sociale au sein des programmes locaux de l'habitat.



En réponse à des pratiques, certes non généralisées, qui laissent penser que des investisseurs bailleurs s'implantent sur le marché de la cession HLM, notamment dans les zones touristiques, la commission a renforcé les dispositifs « anti-spéculatifs » de la vente HLM : elle a allongé la durée de versement de la plus-value en cas de revente aux organismes HLM ainsi que l'application de loyers abordables en cas de mise en location.

L'article 11 vise enfin à élargir le droit de préemption du locataire en cas de congé pour vente du propriétaire aux logements meublés. La commission l'a adopté conforme.

2. Redonner des marges de manœuvre aux bailleurs sociaux

L'article 14 vise à porter des assouplissements et flexibilités en faveur des bailleurs sociaux et notamment de l'équilibre économique de leurs opérations.

- Il vise à permettre aux bailleurs sociaux d'être gestionnaires des logements de leurs filiales de logements intermédiaires et à autoriser les sociétés de vente HLM à les acquérir en bloc pour les revendre aux particuliers ;
- Il vise aussi à permettre, de manière encadrée, aux organismes HLM de recourir à l'usufruit locatif social dans le cadre de démembrements de propriété ;
- Enfin, cet article vise à autoriser la vente de logements construits ou acquis depuis plus de cinq ans au moyen d'un contrat de location-accession.

La commission a, en outre, repris des mesures censurées dans le cadre de la loi « Huwart », concernant les sociétés civiles de construction-vente, la Vefa-inversée ainsi que les échanges de données sur les demandeurs du logement social. Elle a également adopté un amendement pour faciliter l'accompagnement des ménages lors des reventes de BRS.

L'article 15 vise enfin à permettre aux bailleurs sociaux de déroger aux plafonds de loyers après réhabilitation, et uniquement pour les nouveaux locataires, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.



Coût moyen par logement d'une opération de réhabilitation selon l'ANCOLS en 2022



Part des loyers dans les produits d'exploitation des bailleurs sociaux

3. Soutenir la rénovation du parc privé

L'article 16 vise à permettre aux propriétaires de donner congé à leur locataire pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique incompatibles avec le maintien dans les lieux, confirmant par là une jurisprudence constante de la Cour de cassation depuis 1996.



L'article 17 vise à lever l'obligation de solidarité financière dans le cadre des groupements momentanés d'entreprise, comme proposé par la [commission d'enquête de 2024](#) menée par la présidente Estrosi Sassone et le président Gontard. Il n'y a, en effet, guère de sens pour des entreprises artisanales de tailles et de capacités financières limitées à être responsables les unes envers les autres, surtout compte tenu de la spécialisation des activités de la rénovation.

L'article 18 vise, d'une part, à inscrire la lutte contre la vacance parmi les missions de l'Agence nationale de l'habitat et, d'autre part, à rendre opérationnels les prêts collectifs à adhésion simplifiée créés par la [loi sur l'habitat dégradé](#) dont Amel Gacquerre était rapporteure. Les auditions des rapporteurs ont effectivement mis en lumière des ajustements nécessaires concernant le mécanisme de garantie de ces prêts.

D. LOGER LES TRAVAILLEURS

L'article 19 s'attache enfin au logement des travailleurs, en reprenant plusieurs dispositions adoptées par la commission des affaires économiques du Sénat en 2024.

- Il permet la **délégation du contingent préfectoral, hors fonctionnaires, à Action Logement, à des entreprises réservataires ainsi qu'à des bailleurs sociaux.**
- Il permet aux **employeurs publics d'acquérir des droits de réservation en échange d'un apport aux opérations de construction.** La commission a précisé que cet apport prend la forme de terrains et non de garanties des prêts aux bailleurs, afin de préserver le modèle de financement du logement social fondé sur la garantie financière des collectivités, et a étendu la mesure aux **entreprises publiques.**
- Il prévoit une **exemption à la gestion en flux pour les employés de certaines sociétés à l'instar des entreprises de transport public en zone tendue**, dans la continuité de l'exemption obtenue par le Sénat dans la loi dite « 3DS » pour les établissements hospitaliers.
- Il étend la **clause de fonction dans le logement social à toutes les fonctions publiques ainsi qu'aux agents des entreprises de transport public en zones tendues.** La commission l'a encore étendue aux agents et salariés des établissements publics et entreprises publiques afin d'inclure les agents contractuels, au-delà des fonctionnaires.
- Il relève de **10 % à 50 % la part de contingent au profit des agents de l'État en cas de cession d'un foncier avec décote dite « Dufлот ».**

La commission a également ouvert la possibilité pour un employeur de recourir à l'**usufruit locatif employeur** dans le logement intermédiaire pour loger ses salariés. C'est un dispositif qui intéresse tout particulièrement les petites entreprises de moins de 50 salariés.

Enfin, la commission a consacré le **prêt subventionné par l'entreprise**, qui permet aux employeurs de prendre en charge les intérêts du crédit immobilier de leurs salariés. Tenant compte de la suppression par le Sénat d'un mécanisme analogue assorti d'une exonération de cotisations sociales dans le cadre du PLFSS pour 2026 en raison de son coût incertain, la commission a demandé au Gouvernement la remise d'un rapport afin de disposer d'un **chiffage précis** sur ce dispositif d'ici le prochain débat budgétaire.

POUR EN SAVOIR +

- Avis sur les crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025
- Rapport n° 693 (2024-2025) de Mme Sylviane NOËL et M. Guislain CAMBIER, sur la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, déposé le 4 juin 2025
- Rapport n° 675 (2023-2024) de Mmes Sophie PRIMAS et Amel GACQUERRE, sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, déposé le 5 juin 2024
- Rapport n° 597 (2023-2024) de Mme Martine BERTHET, sur la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements, déposé le 15 mai 2024



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Amel Gacquerre

Rapporteuse

Sénatrice
du Pas-de-Calais
(Union centriste)



Sylviane Noël

Rapporteuse

Sénatrice
de la Haute-Savoie
(Les Républicains)



Marc Séné

Rapporteur

Sénateur
du Bas-Rhin
(Les Républicains)

[Commission
des affaires
économiques](#)

Téléphone :
01.42.34.23.20

Consulter
le dossier
législatif :

