

N° 834

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> juillet 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi  
visant la **relance** et la **décentralisation du logement** (Procédure accélérée),*

Par Mmes Dominique ESTROSI SASSONE et Amel GACQUERRE,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 801, 819 et 835 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. FACILITER ET ACCÉLÉRER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS .....</b>	<b>5</b>
A. LE LANCEMENT D'UN TROISIÈME PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN .....	5
B. LES MESURES D'URBANISME POUR ACCÉLÉRER LA CRÉATION DE LOGEMENTS .....	6
C. LE SOUTIEN À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE .....	7
1. Une clarification des obligations de rénovation énergétique applicables aux bailleurs privés .....	7
2. Un apport de la commission : l'accélération des travaux d'adaptation aux vagues de chaleur .....	8
3. La revalorisation des loyers à l'appui de la réhabilitation du parc social .....	8
<b>II. LES MESURES EN FAVEUR DE LA DÉCENTRALISATION DU LOGEMENT .....</b>	<b>9</b>
A. LE RENFORCEMENT DU STATUT DE L'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE L'HABITAT .....	9
B. LE TRANSFERT DE LA RESPONSABILITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE AUX COLLECTIVITÉS .....	10
C. REPLACER LES MAIRES AU CENTRE DE L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX .....	10
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
• TITRE I <sup>ER</sup> L'ACCÉLÉRATION DES CONSTRUCTIONS .....	13
• Chapitre I <sup>er</sup> Dispositions d'orientation et de programmation .....	13
• Article 1 <sup>er</sup> Création d'un troisième programme national de renouvellement urbain .....	13
• Chapitre II Dispositions d'urbanisme .....	20
• Article 2 Opérations d'intérêt local .....	20
• Article 3 Habilitation à légiférer par ordonnance pour rationaliser les procédures de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme et d'adaptation des plans, schémas ou programmes sectoriels .....	28
• Article 4 Assouplissement des conditions permettant de bénéficier de l'avantage fiscal « Relance logement » dans les logements anciens .....	34
• Article 5 Transformation du quartier d'affaires de La Défense .....	35
• TITRE II L'ACCÉLÉRATION DES RÉNOVATIONS .....	42
• Article 6 Clarification des objectifs de rénovation énergétique .....	42
• Article 6 bis (nouveau) Mesures en faveur de l'accélération des travaux d'adaptation des logements aux vagues de chaleur et d'amélioration du confort d'été .....	51

• Article 7 Revalorisation du patrimoine des bailleurs sociaux après rénovation .....	54
• TITRE III DÉCENTRALISATION .....	65
• Article 8 Renforcement du statut des autorités organisatrices de l'habitat .....	65
• Article 9 Délégation aux EPCI ainsi qu'aux communes du droit au logement opposable et évolutions du système national d'enregistrement de la demande de logement social .....	76
• Article 10 Renforcement des pouvoirs du maire dans l'attribution des logements sociaux .....	86
 EXAMEN EN COMMISSION .....	 95
 LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....	 97
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT .....	 99
 LA LOI EN CONSTRUCTION .....	 103

## L'ESSENTIEL

Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2026, la commission des affaires économiques a adopté le **projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement**, sur le rapport d'Amel Gacquerre et Dominique Estrosi Sassone.

Largement inspiré de travaux sénatoriaux, dont la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction (« CHOC ») de Dominique Estrosi Sassone et la proposition de loi visant à clarifier les obligations de rénovation énergétique et à sécuriser leur application en copropriété d'Amel Gacquerre, ce texte est composé de 10 articles visant à accélérer la création et la rénovation de logements, et à confier davantage de compétences relatives au logement aux collectivités locales. L'article 4, relatif au statut du bailleur privé, a été délégué au fond à la commission des finances, qui s'est également saisie pour avis de l'article 1<sup>er</sup> et a désigné Sophie Primas comme rapporteure.

La commission déplore un examen en des **délais extrêmement resserrés**, sans précédent pour un texte qui ne revêt pas un caractère d'urgence sanitaire ou sécuritaire, le projet de loi ayant été déposé au Sénat le jeudi 25 juin en vue d'un examen en séance publique le 7 juillet.

Elle a néanmoins enrichi le projet de loi de **20 amendements** des rapporteurs. Ils reprennent des dispositions du texte « CHOC » concernant le **rôle des maires dans les attributions de logements sociaux ou en faveur des bailleurs sociaux**, ainsi que de la proposition de loi d'Amel Gacquerre sur la rénovation énergétique. À l'aune des canicules qu'a subies le territoire national ces dernières semaines, les rapporteurs ont souhaité enrichir ce dernier volet de mesures **en faveur de l'accélération des travaux d'adaptation aux vagues de chaleur**. Sur le volet décentralisation, la commission a été attentive à ce que les mesures proposées soient réellement au bénéfice des territoires, respectent les **libertés locales** et ne dissimulent pas des transferts de responsabilités non compensés. Elle a enfin salué le lancement, qu'elle appelait de ses vœux depuis plusieurs mois, d'un **troisième programme national de renouvellement urbain**.

### I. FACILITER ET ACCÉLÉRER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

#### *A. LE LANCEMENT D'UN TROISIÈME PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN*

L'article 1<sup>er</sup> crée un **troisième programme de renouvellement urbain** (PNRU3) pour la période 2026-2040, doté de **5 milliards d'euros**. La

commission a approuvé cet article, très attendu des collectivités et en ligne avec les récents travaux sénatoriaux.

*« Depuis vingt ans, la politique de rénovation urbaine a durablement transformé nos quartiers. À l'heure où le terme du NPNRU approche, il nous faut lancer sans attendre un troisième programme pour éviter toute discontinuité et donner aux élus la visibilité nécessaire pour poursuivre cette dynamique. »*

*Amel Gacquerre, rapporteure*

La commission est favorable à l'intervention de ce programme au-delà des QPV dans la mesure où il reste ciblé sur les **centres des villes moyennes présentant de lourdes difficultés**, pour lesquelles l'intervention de l'Anru apporterait une réelle valeur ajoutée.

Si la commission salue la confirmation de la présence des trois financeurs actuels - Action Logement, l'État et les bailleurs sociaux - elle rappelle que la priorité est de **sécuriser le financement** et de dimensionner le programme en conséquence afin d'éviter l'écueil **du saupoudrage**. En ce sens, la mobilisation de fonds européens est une piste intéressante.

#### **B. LES MESURES D'URBANISME POUR ACCÉLÉRER LA CRÉATION DE LOGEMENTS**

En vue d'accélérer la création de nouveaux logements, l'**article 2** permet aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétentes en matière de plan local d'urbanisme (PLU(i)) confrontées à une insuffisance caractérisée de l'offre de logements de **délimiter**, avec l'accord du préfet des « opérations d'intérêt local » (OIL), au sein desquelles des dérogations peuvent être accordées à l'ensemble des règles du PLU(i) et l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France est transformé en avis simple. Les logements créés dans ce cadre seraient soumis à **servitude de résidence principale**.

Attentive à **assurer un équilibre entre accélération et respect des prérogatives des collectivités en matière de planification**, la commission a souhaité :

- **redonner la main aux collectivités concernées**, en confiant la création des périmètres dérogatoires à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, avec uniquement un avis simple du préfet, et en prévoyant une consultation préalable du public par voie électronique pour en assurer l'acceptabilité. En outre, le maire devra donner son accord pour chaque dérogation au PLU(i) accordé dans le cadre du dispositif ;

- proportionner les dérogations à l'objectif poursuivi, en **réduisant la durée du dispositif de 10 à 5 ans, renouvelable** une fois, en précisant qu'une commune ne pourrait être intégralement couverte par le dispositif, et en **encadrant davantage la servitude de résidence principale**.

Elle a, en outre, rebaptisé le dispositif : « **périmètres de développement du logement** », dénomination plus conforme à sa vocation.

L'article 3 habilite le Gouvernement à légiférer par **ordonnance** pour **rationaliser les procédures de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme et d'adaptation des plans, schémas ou programmes sectoriels**. Compte tenu de la **technicité** des modifications envisagées, la commission a **admis le principe du recours à une ordonnance**, mais a **précisé que cette dernière devrait respecter un strict principe de proportionnalité, afin de ne pas porter une atteinte excessive aux compétences respectives des collectivités territoriales**, relativement à ces différents documents. Elle rappelle que ces dernières devront en outre être étroitement associées à la rédaction de l'ordonnance.

L'article 5 vise à **donner les moyens à l'établissement public Paris La Défense**, confronté à un essoufflement de son modèle économique, **d'accompagner sa transformation** en un quartier multifonctionnel, tout en demeurant un quartier d'affaires attractif. Pour ce faire, il permet la **mise à disposition de l'établissement public, à titre gratuit, d'ouvrages et espaces publics** afin d'assurer la cohérence du quartier ; il autorise l'établissement public à **créer des filiales ou à acquérir ou céder des participations dans toute société, groupement ou organisme, en vue d'exercer ses missions** ; il crée un **certificat de projets** assurant la cristallisation des règles applicables, **pour les travaux d'ampleur dans le quartier de La Défense**. Il allonge également la **durée maximale des projets urbains partenariaux (PUP) de 15 à 20 ans**.

La commission a **allongé la durée de cristallisation** des règles applicables dans le cadre du certificat de projet **de 18 mois à trois ans**.

### *C. LE SOUTIEN À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE*

#### **1. Une clarification des obligations de rénovation énergétique applicables aux bailleurs privés**

L'article 6 du projet de loi reprend l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi d'Amel Gacquerre adoptée par le Sénat en avril 2025 : il **exclut l'application des obligations de décence énergétique en cours de bail** et **sécurise les bailleurs** de bonne foi, en prévoyant que l'obligation est réputée satisfaite lorsque les travaux se sont révélés impossibles en raison de diverses **contraintes** – techniques, patrimoniales ou architecturales, liées à un refus par décision administrative ou de l'assemblée générale des copropriétaires – ou

lorsqu'un **contrat de travaux** a été conclu – dans la limite de trois ans ou, en copropriété, de cinq ans.

Logiquement favorable à cet article, la commission a néanmoins souhaité y reporter **plusieurs apports sénatoriaux** que le Gouvernement n'a pas repris à son compte. Pour apprécier l'impossibilité de réaliser les travaux, elle a pris en considération les situations dans lesquelles le coût des travaux **apparaît manifestement disproportionné à la valeur du bien**. Elle a également **porté de dix-huit mois à trois ans** la durée pendant laquelle un refus des travaux par l'assemblée générale peut être pris en compte et précisé que le locataire ne peut se prévaloir d'un manquement du bailleur à ses obligations **s'il fait obstacle aux travaux**.

## **2. Un apport de la commission : l'accélération des travaux d'adaptation aux vagues de chaleur**

Les rapporteurs ont souhaité enrichir le texte de mesures permettant **d'accélérer les travaux d'adaptation aux vagues de chaleur**, aujourd'hui indispensables pour faire face aux températures caniculaires.

La commission a donc inclus le « **confort d'été** » dans la **définition de la rénovation énergétique performante**, mesure adoptée par le Sénat en 2025, et **dans les plans pluriannuels de travaux**, obligatoires dans les copropriétés des immeubles de plus de quinze ans depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Pour **lever des freins juridiques à la réalisation de travaux d'adaptation aux canicules**, la commission a en outre :

- transformé l'avis conforme des architectes des bâtiments de France en **avis simple** pour la pose de **protections solaires extérieures** ;
- étendu la « **clause passerelle** », permettant la convocation d'une nouvelle assemblée générale de copropriétaires statuant à la majorité, aux travaux affectant l'aspect extérieur de l'immeuble lorsqu'ils ont vocation à installer un système de **climatisation**.

## **3. La revalorisation des loyers à l'appui de la réhabilitation du parc social**

L'article 7 vise à permettre **l'augmentation par avenant des plafonds de loyers** des conventions « APL » des logements sociaux anciens, **après réhabilitation** et **uniquement à la relocation**, sous réserve d'un gain énergétique minimal et dans la limite d'augmentations fixées par décret. La commission partage l'objectif de cet article qui est **d'inciter et de responsabiliser** les bailleurs sociaux dans leurs politiques de rénovation.

## **26,5 millions d'euros**

de gain générationnel pour les bailleurs à l'issue de la quinzième année

*Source : étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi*

Si le volume financier récupéré par les bailleurs sociaux est loin d'être négligeable, il est sans comparaison avec celui de la **réduction de loyer de solidarité** qui ponctionne leurs recettes depuis 2018, au détriment des investissements dans la réhabilitation du parc, et que la commission appelle à réduire encore dans le prochain projet de loi de finances.

La commission a introduit **trois mesures de simplification relatives aux loyers dans le parc social**, déjà adoptées par le Sénat en janvier 2026 lors de l'examen du texte CHOC. Elles visent à dispenser les organismes d'autorisation préfectorale pour réévaluer les loyers après réhabilitation dans la limite de 5 % en sus de l'indice de référence des loyers, à supprimer le contrôle préfectoral *a priori* sur les décisions relatives aux loyers et, enfin, à porter de 15 à 25 ans la durée de récupération de la contribution pour le partage des économies de charge en cas de réalisation de travaux d'économies d'énergie par le bailleur.

La commission a également **prolongé de cinq ans l'expérimentation du loyer unique dans le parc social**. Mise en œuvre avec succès à Rennes, elle permet d'améliorer la mixité sociale, mais son déploiement reste insuffisant pour qu'elle soit évaluée dans de bonnes conditions d'ici son échéance de mai 2027.

## **II. LES MESURES EN FAVEUR DE LA DÉCENTRALISATION DU LOGEMENT**

### **A. LE RENFORCEMENT DU STATUT DE L'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE L'HABITAT**

L'article 8 vise, quant à lui, à renforcer le statut des **autorités organisatrices de l'habitat**, statut créé à l'initiative du Sénat en 2022, mais qui est malheureusement resté une « **coquille vide** » à défaut d'être associé à un socle large de prérogatives. La commission est donc naturellement favorable au **renforcement de ce statut**, ainsi qu'à l'**assouplissement des conditions pour y accéder**, avec la suppression du critère relatif au PLUi approuvé.

Néanmoins, la commission, attachée aux libertés locales, n'estime pas pertinent de rendre automatique l'acquisition du statut d'AOH pour les **délégués des aides à la pierre**. Elle en a donc supprimé le caractère systématique, sans modifier les nouvelles prérogatives attachées au statut

d'AOH ni le transfert de la gestion des aides à la pierre aux métropoles et communautés urbaines, dans la mesure où ce transfert est compensé par l'État.

### **B. LE TRANSFERT DE LA RESPONSABILITÉ DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE AUX COLLECTIVITÉS**

L'article 9 vise à permettre à l'État de **déléguer aux EPCI** ainsi que, par voie d'expérimentation, **aux communes**, la **mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo)**, tout en précisant que les délégataires assument la « pleine et entière » responsabilité au titre de ces compétences, y compris devant les tribunaux. Il habilite également le Gouvernement à **légiférer par ordonnance** pour remplacer la procédure juridictionnelle du « **Dalo-injonction** » par des procédures administratives, « plus rapides et plus efficaces ».

Pour la commission, cet article témoigne d'un **paradoxe majeur** : d'un côté, l'État délègue une compétence, par le biais d'une convention contrôlée par le préfet. De l'autre, il transfère la « pleine et entière » responsabilité attachées à ces compétences. Au travers de cette délégation, le Gouvernement organise donc en réalité un transfert de responsabilité **sans compensation budgétaire**, alors que le contentieux Dalo coûte plusieurs millions d'euros chaque année à l'État ;

Au demeurant, les collectivités **ne sont pas demandeuses** d'une telle délégation - et *a fortiori* d'un tel transfert de responsabilité : sur 85 EPCI délégataires des aides à la pierre, seuls deux ont pris la délégation du Dalo ;

Les implications de la réforme du Dalo-injonction sont **insuffisamment documentées** par le Gouvernement, notamment en termes de coût pour les collectivités ;

La commission estime que **les conditions ne sont pas réunies** pour modifier le cadre juridique existant relatif à la délégation du Dalo. Cette dernière doit demeurer facultative et demeurer de la responsabilité de l'État. **Elle a donc supprimé ces dispositions.**

L'article 9 prévoit également des échanges d'information entre l'administration fiscale et le groupement gestionnaire du **système national d'enregistrement de la demande de logement social**, et élargit l'accès des tiers aux données de l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS). **La commission a conservé ces mesures, déjà adoptées par le Sénat en janvier dernier lors de l'examen du texte « CHOC ».**

### **C. REPLACER LES MAIRES AU CENTRE DE L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX**

L'article 10 vise à renforcer le rôle des maires dans les attributions de logements sociaux, s'inspirant largement des propositions de loi sénatoriales

de Sophie Primas et Dominique Estrosi Sassone, respectivement votées par le Sénat en octobre 2023 et en janvier 2026. La commission soutient l'objectif poursuivi par cet article, essentiel pour répondre au **sentiment de dépossession des maires à l'égard de l'attribution des logements sociaux**.

Toutefois, la **commission relève que la proposition du Gouvernement s'écarte des propositions sénatoriales sur plusieurs points importants**. Elle a donc réintroduit à cet article les propositions du Sénat :

Elle a notamment rétabli un **droit de veto motivé** du maire sans limitation à la prévention de l'ordre public. Elle souligne qu'en 2024, saisi du projet de loi en faveur du développement de l'offre de logements abordables, le Conseil d'État avait estimé que le **droit de veto du maire**, dans la mesure où il s'exerçait dans le respect des règles législatives sur les objectifs et les règles de priorité pour l'accès au logement social, devrait respecter les principes constitutionnels et les principes généraux du droit, notamment le principe d'égalité, qui interdirait tout refus fondé sur des motifs discriminatoires et qu'il était par conséquent, **suffisamment encadré**.

Ce droit de veto doit également pouvoir être exercé par tous les maires : **la commission** estime que l'interdiction faite aux **maires carencés au titre de la loi SRU** est une **sanction supplémentaire** alors qu'il y a urgence à, au contraire, **inciter ces maires à produire davantage de logements sociaux**.

La commission a également supprimé la présidence tournante de la commission d'attribution lorsqu'elle est intercommunale, source d'extrême complexité, soulignée par le Conseil d'État, pour rétablir la solution adoptée par le Sénat permettant une présidence par un conseiller municipal élu par ses pairs.

Elle a également réintroduit la délégation du contingent préfectoral aux communes lors de la première mise en location d'un programme neuf.



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup> L'ACCÉLÉRATION DES CONSTRUCTIONS

#### Chapitre I<sup>er</sup> Dispositions d'orientation et de programmation

##### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Création d'un troisième programme national de renouvellement urbain**

Cet article vise à créer un troisième programme national de renouvellement urbain pour la période 2026-2040, doté de 5 milliards d'euros.

La commission salue le lancement de ce troisième programme, bienvenu pour poursuivre la politique de rénovation urbaine qui a démontré ses effets positifs depuis plus de vingt ans, mais n'est pas encore achevée. La commission constate que les objectifs assignés à ce troisième programme s'inscrivent dans la continuité des travaux de la commission des finances du Sénat.

Approuvant l'article, la commission a adopté un unique amendement de correction rédactionnelle des rapporteurs.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Si la politique de rénovation urbaine a produit des effets positifs sur les quartiers, les besoins demeurent importants à l'approche du terme du programme actuel**

#### **A. Le premier programme engagé en 2003 s'est achevé en 2015**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation d'urbaine a créé le **programme national de rénovation urbaine (PNRU)** et confié sa mise en œuvre à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru).

L'objectif du PNRU était de restructurer en profondeur les quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) dans un objectif de mixité sociale et d'intégration urbaine sur la période 2004-2015.

Par la suite, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion crée le Programme national de requalification des

quartiers anciens dégradés (PNRQAD), destiné à traiter les situations de dégradation du parc privé dans certains centres anciens.

Les financements du PNRU reposaient sur plusieurs contributeurs dont l'État, Action Logement, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales. Initialement doté de 2,5 milliards d'euros, le PNRU a vu son financement progressivement augmenter jusqu'à atteindre 12,35 milliards d'euros en 2009, provenant d'Action Logement, de l'État, de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et de la Caisse des dépôts. Les économies nettes constatées dans l'exécution du programme et, accessoirement, le transfert d'opérations du PNRU vers le NPNRU ont conduit à légèrement abaisser son financement, qui s'est finalement établi à plus de 11 milliards d'euros dont environ 10 % de l'État, près de 80 % d'Action Logement et 6 % de la CGLLS.

Le PNRU a permis des transformations dans 856 quartiers.

### **B. Le nouveau programme national de renouvellement urbain approche de son terme**

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a créé le **Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, qui prolonge et renouvelle l'action engagée dans le cadre du PNRU pour la période 2014-2026. Sa mise en œuvre repose sur une géographie prioritaire renouvelée, fondée sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) définis par la même loi.

La gouvernance du programme s'appuie sur une priorisation des quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants<sup>1</sup>, permettant de concentrer les moyens sur les territoires nécessitant les interventions les plus structurantes. Le NPNRU intervient ainsi dans 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional.

Initialement doté de 5 milliards d'euros, le NPNRU a vu ses financements portés à 10 milliards d'euros par la loi de finances pour 2018<sup>2</sup>, puis à 12 milliards d'euros par la loi de finances pour 2022<sup>3</sup>. À la suite des annonces du comité interministériel des villes du 29 janvier 2021, le volume de concours financiers consacrés au NPNRU a été porté à 14,2 milliards d'euros, comprenant 10,9 milliards d'euros de subventions et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés distribués par Action Logement, soit un montant total de 12,1 milliards d'euros en « équivalent subventions ».

---

<sup>1</sup> Article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 – art. 132.

<sup>3</sup> Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 – art. 176.

La loi de finances pour 2026<sup>1</sup> a porté à 2027 la date limite des engagements du NPNRU, conformément aux conclusions de la revue nationale des projets lancée en mai 2025 par la ministre de l'époque, Valérie Létard.

Comme l'a indiqué la directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) devant la commission des affaires économiques du Sénat, le NPNRU est en phase active de déploiement : à fin 2026, 90 % du programme sera engagé financièrement. La totalité des concours financiers est désormais allouée. Plus de 90 % des opérations physiques ont démarré sur le terrain et 30 % sont déjà livrées<sup>2</sup>.

Il n'est donc plus possible, hormis des évolutions mineures, financées dans le cadre d'éventuels redéploiements d'économies, d'attribuer des aides pour de nouvelles opérations, et *a fortiori* pour un nouveau projet urbain sur un quartier.

### **C. La politique de renouvellement urbain doit être poursuivie au-delà du programme actuel**

Si le PNRU, le PNRQAD et le NPNRU ont permis de répondre à de nombreux besoins en matière de renouvellement urbain, il subsiste un certain nombre de quartiers insuffisamment ou encore non traités et qui demeurent confrontés à des vulnérabilités structurelles.

Or, comme le soulignait le rapport de Sophie Primas au nom de la commission des finances du Sénat de mai 2026<sup>3</sup> : « lorsqu'un quartier n'a pas été entièrement rénové, le sentiment de relégation des habitants qui résident dans les parties du quartier qui n'ont pas encore bénéficié du programme tend à s'accroître ».

Cette nécessité de poursuivre la politique de renouvellement urbain a été soulignée dès 2025, par le rapport « Ensemble, refaire ville » au ministre de l'aménagement du territoire, François Rebsamen<sup>4</sup>.

À la suite de ce rapport, Valérie Létard a confié à Philippe Van De Maele, ancien directeur général de l'Anru de 2004 à 2008, une mission de préfiguration sur l'avenir de la rénovation urbaine au-delà du NPNRU.

## **II. Le dispositif envisagé – Le lancement d'un troisième programme national de renouvellement urbain**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi vise à lancer un troisième programme national de renouvellement urbain pour la période 2026-2040. Son objectif

---

<sup>1</sup> Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 – art. 178.

<sup>2</sup> Au moment de son audition le 20 mai 2026.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 616 fait au nom de la commission des finances sur les perspectives de financement de la politique de renouvellement urbain, par Mme Sophie Primas, 13 mai 2026.

<sup>4</sup> Rapport « Ensemble, refaire ville », Jean-Martin Delorme, président de la section "Habitat, Aménagement et Cohésion sociale" de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Anne-Claire Mialot, directrice générale de l'Anru, et Cédric Van Styvendael, maire de Villeurbanne, février 2025.

serait de « *concour[ir] à la reconquête républicaine et à la revitalisation globale* » des quartiers et centres urbains les plus fragiles. Son cadre d'intervention serait :

- non seulement les quartiers prioritaires de la politique de la ville, définis à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 février 2014 de programme pour la ville et la cohésion urbaine, comme pour le NPNRU<sup>1</sup> ;
- mais également, chose nouvelle, des quartiers « *présentant soit une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile, soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements* ».

En pratique, au-delà des QPV, le programme serait étendu aux quartiers et secteurs de centralité des villes moyennes en déprise pour lesquels des besoins sont identifiés et les vulnérabilités constatées à travers des indicateurs proches de ceux constatés dans les quartiers prioritaires de la ville.

La liste des quartiers concernés serait fixée par décret, sur proposition du conseil d'administration de l'Anru.

L'article précise que les interventions de ce troisième programme sont menées selon les mêmes modalités, poursuivent les mêmes finalités et comprennent les mêmes opérations que celles du NPNRU.

Les conventions de projet de renouvellement urbain précisent notamment les engagements pris par les parties signataires sur chacun des axes interministériels suivants :

- 1° la sécurité et la reconquête républicaine ;
- 2° les services publics du quotidien ;
- 3° la revitalisation économique et l'emploi ;
- 4° la transition écologique et la résilience climatique ;
- 5° la mixité sociale et le désenclavement ;
- 6° l'éducation, la santé et l'accessibilité universelle.

Cela traduit, d'après l'étude d'impact, la volonté du Gouvernement de conforter la prise en compte des enjeux climatiques, des enjeux de santé et d'adaptation au vieillissement, de sûreté, d'emploi et d'insertion, mais aussi de renforcer l'approche interministérielle autour de la rénovation urbaine. Il s'agit en quelque sorte de développer un « Anru 360° », selon l'expression employée par le ministre de la ville et du logement. Ce programme serait placé sous la responsabilité du Premier ministre.

Il serait doté de 5 milliards d'euros, issus - comme pour le NPNRU - de subventions de l'État, de contributions d'Action Logement, de subventions de la Caisse des dépôts, des emprunts et d'autres produits de l'Anru.

---

<sup>1</sup> Article 9-1 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Comme pour le NPNRU et le PNRU, la Caisse des dépôts participerait à son financement par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne et par la mobilisation de ses ressources propres, conformément à une convention conclue avec l'État<sup>1</sup>.

En revanche, contrairement à l'article 9-2 de la loi de 2003, applicable au NPNRU, l'article ne précise pas le montant qui serait issu des subventions de l'État. D'après l'étude d'impact, à ce stade, la répartition n'est pas actée et sera à établir, notamment dans le cadre de la négociation de la prochaine convention quinquennale entre l'État et Action Logement, l'actuelle arrivant à échéance en 2027. Par ailleurs, d'autres contributions pourraient s'ajouter à ces financements.

### **III. La position de la commission - Un troisième programme de renouvellement urbain dont le lancement est très attendu**

**La commission des affaires économiques soutient avec ferveur la politique de renouvellement urbain dans les quartiers mise en œuvre par l'Anru.** Elle a témoigné de ce soutien lors de l'examen des projets de loi de finances, où des amendements de commissaires visant à relever les crédits dédiés à l'Agence ou à reporter la date limite de ses engagements ont été adoptés, mais aussi lors des auditions des auteurs du rapport « Ensemble, refaire ville » en avril 2025 puis, plus récemment, de la directrice générale de l'Agence en mai 2026.

Depuis plus de vingt ans, le PNRU, le PNRQAD et le NPNRU ont profondément transformé des quartiers prioritaires, relevant de quartiers de grands ensembles ou de quartiers anciens, et ont fortement amélioré le cadre de vie des habitants des quartiers concernés. La commission estime que les résultats obtenus témoignent du succès du modèle de fonctionnement partenarial de l'Anru, qui articule l'action de plusieurs partenaires financeurs ainsi qu'une politique nationale avec des projets locaux contextualisés.

**La commission estime essentiel de lancer un troisième programme de renouvellement urbain dès à présent, sans attendre la fin du NPNRU actuel.** Il s'agit d'éviter le phénomène que Jean-Louis Borloo a qualifié de « trou d'air », qui a conduit à une baisse importante des crédits de paiement versés par l'Anru entre 2014 et 2018, à la suite de la fin du PNRU. Tous les acteurs relèvent le risque de discontinuité entre le programme actuel, dont les engagements s'achèvent en 2027, et le futur programme, au regard de l'expérience de la transition entre le PNRU et le NPNRU. La directrice générale de l'Anru l'a rappelé très concrètement à la commission en mai dernier : *« lancer ce programme tout de suite signifie qu'il s'articulera parfaitement avec le NPNRU, même du point de vue financier, car ce lancement immédiat ne donnera des réalisations et des paiements que dans cinq ou six ans. Nous aurons alors*

---

<sup>1</sup> Article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.

*terminé, ou quasiment terminé, de payer le NPNRU. (...) Si nous attendons, nous aurons un trou d'air en 2030 ou 2032. »*

**La commission estime également indispensable de donner de la visibilité aux élus locaux** et de tenir compte du renouvellement des équipes municipales depuis 2026 : les projets de renouvellement urbain s'inscrivent dans un temps long, à l'échelle de plusieurs mandats. Elle rappelle que le NPNRU a été lancé en 2014, peu avant les élections municipales.

**La commission accueille également favorablement l'élargissement du champ d'intervention de ce troisième programme aux centres des villes moyennes confrontés à une forte dégradation.**

Depuis le lancement du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) en 2009, l'Anru a progressivement renforcé son intervention en faveur de la requalification des quartiers anciens dégradés. Toutefois, la dégradation des centres des villes moyennes constitue aujourd'hui un enjeu de plus en plus préoccupant.

Dans ce contexte, l'extension de l'intervention du PNRU 3 au-delà des seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville apparaît pertinente dans la mesure où elle reste ciblée sur des **quartiers présentant des difficultés particulièrement lourdes** que les dispositifs existants, notamment le programme « *Action Cœur de Ville* », ne permettent pas de traiter de manière satisfaisante. Il s'agit en particulier de **centres-villes de villes moyennes confrontés à des situations complexes, cumulant des enjeux d'habitat dégradé, de vacance et de fragilité sociale**, pour lesquels une intervention complémentaire de l'Anru est susceptible d'apporter une réelle valeur ajoutée.

**La confirmation, par cet article, du financement de ce troisième programme par Action Logement, les bailleurs sociaux et l'État est également un signal positif. La commission estime en effet que la présence de ces trois financeurs est nécessaire. Néanmoins, comme le rappelle le rapport de la commission de finances de mai 2026, « au vu de la situation budgétaire et des difficultés d'Action Logement, le calendrier retenu doit être compatible avec l'achèvement du NPNRU dans les délais prévus. »**

**Compte tenu des contraintes pesant sur nos finances publiques, la commission estime ce premier montant de 5 milliards d'euros est raisonnable et rappelle que la recherche de sources de financements complémentaires doit être poursuivie, notamment s'agissant de la mobilisation des fonds européens. Le rapport précité qualifiait de « réaliste » l'annonce d'un ordre de grandeur de 150 quartiers par le Premier ministre avec un programme doté de 6 à 7 milliards de subventions.**

**Enfin, la commission salue les nouvelles modalités de définition de la liste des quartiers concernés par le troisième programme de renouvellement urbain, par décret sur proposition du conseil d'administration de l'Anru.** Lors du lancement du NPNRU, la liste des quartiers avait quant à elle été fixée par arrêté sur proposition des services de

l'Anru : elle n'avait donc pas été soumise à son conseil d'administration. La commission estime que cette étape est gage d'une concertation plus large, associant les élus locaux, les parlementaires et les bailleurs sociaux.

Approuvant de manière générale cet article, la commission a adopté deux amendements des rapporteurs : un COM-86 qui prévoit la consultation des préfets de département avant la prise du décret délimitant les quartiers éligibles, identique à l'amendement COM-85 déposé par la rapporteure pour avis, Sophie Primas, ainsi qu'un amendement COM-1 de correction rédactionnelle.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

---

## Chapitre II Dispositions d'urbanisme

### Article 2 Opérations d'intérêt local

Cet article crée des opérations d'intérêt local (OIL) en vue de faciliter la production de logements et la réalisation des équipements publics qui leur sont liés, dans des secteurs confrontés à une pénurie de logements existante ou prévisible, dans lesquels seraient autorisées des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme (PLU(i)), ainsi qu'aux orientations d'aménagement et de programmation de ce plan, et où l'avis conforme de l'architecte de bâtiments de France, lorsqu'il est requis, serait transformé en avis simple.

La commission a rebaptisé les OIL : « périmètres de développement du logement » et en a confié la création à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, avec avis simple du préfet. Elle a prévu que la création de ces périmètres serait obligatoirement précédée d'une procédure de participation du public par voie électronique. Le périmètre pourra également prendre en compte les besoins en équipements publics induits par l'augmentation prévisible de la population.

Afin de minimiser les atteintes au PLU(i) au strict nécessaire, la commission a également réduit leur durée de dix à cinq ans, renouvelables une fois, et précisé qu'une commune ne pourrait être intégralement couverte par un périmètre de développement du logement.

Elle a également mieux encadré les conditions d'imposition d'une servitude de résidence principale pour les logements ainsi créés.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les dispositions contraignantes des plans locaux d'urbanisme et la nécessité, dans certains cas, de recueillir l'accord de l'architecte des bâtiments de France, freine la production de logements

A. Une obligation pour les autorisations d'urbanisme d'obéir à un ensemble de règles procédurales et de fond

1) L'obligation pour les autorisations d'urbanisme d'être conformes avec les dispositions des plans locaux d'urbanisme

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire** (ou d'aménager) **ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de**

leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.

Parmi les dispositions à prendre en compte figurent celles prévues par les **plans locaux d'urbanisme (PLU(i))**, documents privilégiés de la planification urbaine à l'échelle communale et intercommunale, depuis leur création en 2000<sup>1</sup>, l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme précisant que « [l]'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont **conformes au règlement** et à ses documents graphiques », et doivent, en outre, être « **compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation** » :

- le **règlement du PLU(i) délimite les zones** urbaines et à urbaniser ainsi que les zones naturelles, agricoles et forestières, où s'appliquent, de manière différenciée, des **règles relatives à la destination et à la nature des constructions autorisées**<sup>2</sup>, qui peuvent notamment prendre la forme de règles relatives à l'implantation et aux dimensions des constructions (emprise au sol, gabarit, densité, hauteur...) et à leur aspect extérieur<sup>3</sup>, ou encore à la réalisation de places de stationnement<sup>4</sup> ;
- les **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**, qui peuvent être sectorielles ou thématiques, visent à définir des orientations d'aménagement qualitatives, afin de **décliner de manière opérationnelle le projet territorial de la collectivité**. Ces OAP peuvent notamment porter sur l'aménagement (renouvellement urbain, densification, développement de la commune, identification de zones de compensation, de restauration et de renaturation...), l'habitat ou les mobilités, ou encore les continuités écologiques, la mise en valeur de l'environnement, du patrimoine et des paysages<sup>5</sup>.

Lorsque le PLU(i) vaut programme local de l'habitat (PLH), des OAP précisent obligatoirement les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs fixés par le PLH<sup>6</sup>.

## **2) L'accord nécessaire de l'architecte des bâtiments de France pour certaines opérations**

**Les travaux sur des immeubles protégés au titre des abords des monuments historiques<sup>7</sup> ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>2</sup> Art. L. 151-9 CU.

<sup>3</sup> Art. L. 151-17 et L. 151-18 du code de l'urbanisme notamment.

<sup>4</sup> Art. L. 151-30 à L. 151-37 du code de l'urbanisme.

<sup>5</sup> Art. L. 151-7 à L. 151-7-3 du code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> Art. L. 151-46 du code de l'urbanisme.

<sup>7</sup> Art. L. 621-30 du code du patrimoine.

remarquable<sup>1</sup> sont soumis à avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF)<sup>2</sup>. Ce dernier peut en outre assortir son accord de prescriptions, visant à éviter que les travaux ne portent atteinte à la conservation ou à la mise en valeur du monument historique ou du site patrimonial remarquable concerné.

Les architectes des bâtiments de France sont amenés à donner un avis sur **près d'un tiers des demandes d'autorisation d'urbanisme** effectuées en France<sup>3</sup>, et un quart des logements sont situés dans le périmètre des abords d'un monument historique<sup>4</sup>. Même si, moyennant la modification du projet initial, ce dernier peut généralement aboutir, et si le nombre annuel de recours contre l'avis définitif de l'ABF s'élèverait à seulement une centaine<sup>5</sup>, cette étape est **un puissant irritant, et une source de retards et de complexité pour les porteurs de projet**. Les différences d'appréciation entre architectes des bâtiments de France, sur des projets similaires, ainsi que l'absence de prise en compte du contexte et des contraintes locales, suscitent en outre souvent l'incompréhension.

Afin de mieux prendre en compte les enjeux de développement territorial, **plusieurs exceptions à ce principe d'avis conforme ont été progressivement introduites**, à l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine : seul un avis simple est désormais requis pour les installations d'antennes de téléphonie mobile, ainsi que pour les opérations de résorption des bidonvilles et de lutte contre l'habitat indigne ou insalubre.

## **B. De nombreuses dérogations déjà existantes en faveur de la production de logements**

### **1) Le code de l'urbanisme prévoit déjà de nombreux cas de dérogations aux règles du PLU(i)**

Afin de pallier les difficultés causées par l'application des règles fixées dans les PLU(i), le code de l'urbanisme prévoit de nombreuses possibilités de dérogations, dont l'application est toutefois strictement encadrée. Certaines de ces dérogations peuvent être accordées au cas par cas par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme. D'autres dispositions du code de l'urbanisme permettent en outre d'accorder des dérogations aux règles du PLU(i) aux fins de favoriser la construction de certaines catégories de bâtiments. Selon les cas, ces règles peuvent :

---

<sup>1</sup> Art. L. 632-1 du code du patrimoine.

<sup>2</sup> Art. L. 621-32 et L. 632-2 du code du patrimoine.

<sup>3</sup> Chiffres fournis par le ministère de la transition écologique, 2023 (environ 490 000 demandes sur un total d'un peu plus de 1,5 million).

<sup>4</sup> Commissariat général au développement durable, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Les logements dans les périmètres de protection patrimoniale, février 2024.

<sup>5</sup> Chiffres 2020 ; le nombre de dossiers transmis pour instruction aux ABF aurait cependant augmenté de manière significative depuis cette date.

- être d'application générale et s'imposer à tous les documents d'urbanisme, toute disposition d'un PLU(i) contrevenant à cette disposition étant en outre *de facto* inapplicable ;
- ouvrir la faculté, dans le règlement du PLU(i), de fixer des règles différenciées favorisant certains types de constructions.

**2) De nombreuses dérogations sont en particulier prévues pour faciliter la création de logements**

Certaines dérogations visant à favoriser la production de logement peuvent être accordées par le maire au cas par cas, en particulier celles prévues :

- à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, qui lui permettent, pour favoriser la création de logements, de déroger :
  - o aux règles relatives au gabarit et à la densité (1° et 2°), ainsi qu'aux règles de retrait (5°) ;
  - o aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement ainsi que, dans les communes non carencées au titre de la loi « SRU » aux règles de mixité sociales fixées dans le PLU(i), pour transformer des locaux existants en logements (3°) ;
  - o aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour les projets de construction de logement situés à proximité des transports en commun (4°) et pour les travaux de transformation ou d'amélioration de logements existants (5° bis) ;

La récente loi « Huwart » a permis d'étendre cette faculté à l'ensemble des communes, et non plus aux seules communes situées dans les zones « tendues »<sup>1</sup>.

- à l'article L. 152-6-5 du code de l'urbanisme, qui permet le changement de destination dérogatoire de bâtiments existants pour créer des bâtiments d'habitation, créé par la loi « Daubié »<sup>2</sup>, ainsi qu'aux articles L. 152-6-7, qui permet des dérogations en vue de créer du logement au sein des zones d'activité économiques, L. 152-6-8, qui permet des dérogations en vue de créer des logements étudiants, ou encore L. 152-6-9, qui permet des dérogations pour autoriser le changement de destination des bâtiments agricoles désaffectés<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 9 de la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

<sup>2</sup> Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements.

<sup>3</sup> Ces trois derniers articles ont été créés par la loi n° 2025-1129 précitée.

Figurent en outre dans le code **d'autres dispositions dérogatoires d'application générale, ou qui doivent être transposées dans le PLU(i)**, également, en faveur du logement, telles que :

- **l'interdiction pour le PLU(i)**, pour les logements sociaux, les établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et les résidences universitaires, **d'exiger la réalisation de plus d'un certain nombre d'aires de stationnement par logement<sup>1</sup>**, nonobstant toute disposition contraire du PLU(i) ;
- **la possibilité pour le PLU(i) de ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement** lors de la construction des catégories de bâtiments mentionnés ci-dessus, ainsi que pour les logements locatifs intermédiaires, les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire ou les logements foyers<sup>2</sup>.

### **3) Un outil nouveau : la servitude de résidence principale**

Compte tenu de l'explosion, dans certains secteurs, du nombre et de la proportion de résidences secondaires, aboutissant à un effet d'éviction du logement des résidents permanents, **la loi « Le Meur-Echaniz » de 2024<sup>3</sup> a créé une servitude de résidence principale**, aujourd'hui codifiée à l'article L. 151-14-1 du code de l'urbanisme. Cette dernière a ensuite été **étendue aux cas de réalisation de logements bénéficiant de dérogations au PLU(i)**, notamment par les lois « Daubié » et « Huwart ». Cette servitude est applicable, sous conditions, **dans des secteurs préalablement délimités par le PLU(i)**.

### **C. Une crise du logement qui persiste**

Malgré ces dispositifs dérogatoires existant, la France connaît depuis plusieurs années une **grave crise du logement et de la construction**. Les **autorisations de réalisation de logement** en janvier 2025 se situent encore **25 % en dessous de leur niveau moyen des douze mois ayant précédé la crise sanitaire** de 2020, le chiffre des mises en chantier ayant baissé de 1,3 % entre la période février 2023-janvier 2024 et la période février 2024-janvier 2025<sup>4</sup>.

## **II. Le dispositif envisagé - La création d'opérations d'intérêt local en vue d'accroître la production de logements**

L'article prévoit la possibilité pour les collectivités compétentes en matière de document d'urbanisme de demander, *« lorsque des évolutions démographiques ou des développements économiques tels que l'implantation d'activités nouvelles et la réalisation de projets d'intérêt national font apparaître ou*

---

<sup>1</sup> Art. L. 151-35 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Art. L. 151-34 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

<sup>4</sup> *Statistiques du Développement Durable*.

envisager une insuffisance caractérisée de l'offre de logements dans un territoire », la **création de secteurs dits « opérations d'intérêt local » (OIL), dans lesquels les règles d'urbanisme seraient allégées.**

Lorsque l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme n'est pas la commune, la demande de création de l'OIL serait soumise à **avis conforme des communes situées dans le périmètre de l'OIL**. La création de l'OIL serait **arrêtée par le préfet, sur tout ou partie du périmètre souhaité** par l'autorité compétente.

Les OIL ne pourraient être arrêtées que **dans les zones urbaines ou à urbaniser** du PLU(i). Elles **pourraient être discontinues**.

Au sein des OIL :

- l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme pourrait accorder des **dérogations aux règles fixées par le règlement du PLU(i), ainsi qu'aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** ;
- lorsque l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France est requis, seul un avis simple serait nécessaire ;
- les logements créés seraient soumis à une servitude de résidence principale, même sans modification en ce sens du PLU(i).

Ces règles dérogatoires seraient applicables pour une **durée maximale de dix ans** à compter de la création de l'OIL.

Les **règles procédurales** de délivrance des autorisations d'urbanisme, dans les OIL, demeurerait en **revanche inchangées**.

### **III. La position de la commission - Un dispositif à soutenir mais à mieux encadrer**

Compte tenu de la gravité de la crise du logement en cours, la commission **soutient** la création de secteurs spécifiques permettant, *via des dérogations au PLU(i) et, lorsqu'il est nécessaire, à l'avis conforme de l'ABF, l'accélération de la réalisation de logements*. Elle en a toutefois remanié le dispositif.

#### **A. Rendre le dispositif plus opérationnel et le sécuriser**

Afin de **rendre le dispositif plus opérationnel** et d'en **sécuriser la mise en œuvre**, la commission, par l'adoption de l'amendement **COM-6** des rapporteurs, a **confié la création des périmètres dérogatoires à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme** - le cas échéant avec l'accord des communes incluses dans le périmètre -, **après avis simple du préfet** : dans la mesure où il s'agit de déroger aux règles du PLU(i), ce dernier n'est pas fondé à avoir un pouvoir d'appréciation en opportunité sur la création de tels périmètres, son rôle devant se limiter au contrôle de légalité.

En revanche, elle a **soumis les dérogations au plan local d'urbanisme accordées dans le cadre de ces périmètres à l'autorisation du maire, lorsque ce dernier n'est pas compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme**, comme cela est le droit commun pour les dérogations au PLU(i) depuis la loi « Huwart » de 2025<sup>1</sup>. **Ces dérogations pourront par ailleurs porter non seulement sur des projets de logements, mais aussi d'hébergements**, de type résidences ou foyers avec service (maisons de retraite, résidences universitaires, foyers de travailleurs ou encore résidences autonomie).

En outre, afin d'**assurer l'acceptabilité**, au niveau local, de ce dispositif dérogatoire, elle a soumis leur projet de création, par l'adoption du même amendement COM-6, à la **procédure de participation du public par voie électronique**, avec mise à disposition d'un dossier papier en mairie, procédure toutefois plus rapide et aisée à mettre en œuvre que l'enquête publique.

Enfin, sur proposition des rapporteurs (amendement COM-6), la commission a **rebaptisé le dispositif : « périmètres de développement du logement », dénomination plus cohérente avec leur objet**. Dans la mesure où, comme le relevait le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, ces périmètres de développement du logement **ne constituent pas des opérations d'aménagement foncier**, visant à mettre en œuvre un projet d'aménagement urbain, mais uniquement des périmètres permettant de déroger aux règles du PLU(i) et à l'avis conforme de l'ABF, elle a également **déplacé le nouvel article créé par l'article 2 du projet de loi dans la section du code de l'urbanisme relative aux dérogations aux plans locaux d'urbanisme**.

## **B. Proportionner le dispositif aux enjeux**

Afin de **proportionner l'atteinte aux documents d'urbanisme**, documents privilégiés de la planification urbaine, la commission a également, par l'adoption de l'amendement COM-6 des rapporteurs, réduit la durée du dispositif de **dix à cinq ans**, considérant qu'au-delà de cette durée, les procédures de droit commun d'évolution des documents d'urbanisme devraient permettre de les mettre en adéquation avec les besoins du territoire en termes de logements et d'équipements publics, *a fortiori* depuis la simplification du régime d'évolution des documents d'urbanisme par la loi « Huwart »<sup>2</sup>. Toutefois, afin de ne pas induire de blocage, dans les cas où le déficit en logements perdurerait à l'issue de cette période de cinq ans, elle a prévu la **possibilité de renouveler les périmètres de développement du logement pour une nouvelle durée de cinq ans, par simple délibération de l'autorité compétente**, sans nécessité de recueillir à nouveau l'avis du préfet et l'accord des communes d'implantation, ni de procéder à une nouvelle consultation du public.

*Par l'adoption de l'amendement COM-71 des rapporteurs, la commission a également précisé qu'un périmètre de développement du logement ne pourra*

---

<sup>1</sup> Art. L. 152-6-10 du code de l'urbanisme, créé par l'article 9 de la loi n° 2025-1129 précitée.

<sup>2</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2025-1129 précitée.

**couvrir l'intégralité du territoire d'une commune :** compte tenu des importantes dérogations aux documents d'urbanisme permises dans ce cadre, il s'agit de cibler uniquement les secteurs les plus propices à un développement rapide de l'offre de logement.

Enfin, par l'amendement COM-72 des rapporteurs, la commission a **précisé que sont soumis à servitude de résidence principale uniquement les logements créés dans un périmètre de développement du logement qui auront bénéficié de dérogations au plan local d'urbanisme**, et prévu que **la servitude de résidence principale pourra être levée, à l'issue d'une durée de dix ans** à compter de la création du périmètre de développement du logement, **par l'autorité compétente** en matière de document d'urbanisme.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 3*

**Habilitation à légiférer par ordonnance pour rationaliser les procédures de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme et d'adaptation des plans, schémas ou programmes sectoriels**

Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, pour rationaliser les procédures de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme et d'adaptation des plans, schémas ou programmes sectoriels, en réduisant leur nombre, redéfinissant leur champ d'application et simplifiant les formalités applicables.

La commission a encadré l'habilitation afin d'assurer la préservation des prérogatives des collectivités territoriales ainsi que de procédures de consultation du public.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Les procédures de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme se sont multipliées, au détriment de leur lisibilité, freinant leur mobilisation**

**A. Le code de l'urbanisme prévoit plusieurs procédures pour permettre la mise en compatibilité de documents de planification et d'urbanisme, en vue de la réalisation de projets d'intérêt général ou d'utilité publique**

Aux termes de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, **les travaux, constructions et aménagements doivent être conformes au règlement du PLU(i).**

**Lorsque le PLU(i) ne permet pas la réalisation d'un projet, il est nécessaire de procéder à sa révision ou à sa modification.** Avant la réforme des procédures de révision et de modification des documents d'urbanisme par la loi « Huwart »<sup>1</sup>, il était estimé qu'une procédure de révision du PLU(i) était susceptible d'aboutir en trois à six ans, tandis qu'une procédure de modification pouvait être menée dans un délai de deux à quatre ans. Ces délais étant peu compatibles avec les échéances souhaitées pour la réalisation de la plupart des projets de construction et d'aménagement, plusieurs procédures spécifiques ont été créées afin de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme avec lesdits projets, de manière accélérée. Ces procédures permettent également de mettre en compatibilité, à des conditions diverses, les schémas de cohérence territoriale (Scot), les documents régionaux de planification, ainsi que divers plans, schémas ou

<sup>1</sup> Loi n° 2025-1129 précitée.

programmes sectoriels, auxquels les documents d'urbanisme qui s'imposent, en vertu de la hiérarchie des normes<sup>1</sup>.

Il s'agit notamment de :

**- la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP)<sup>2</sup>, qui permet, à l'initiative du préfet, de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme avec les projets ayant fait l'objet d'une DUP, la procédure de qualification d'« intérêt général », à l'initiative du préfet également<sup>3</sup>, et la procédure de déclaration de projet (DP) de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, pour les projets reconnus d'intérêt général. Cette dernière peut être déclarée par l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements.**

La DP permet de mettre en compatibilité, après enquête publique<sup>4</sup> **les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU(i)), ainsi que le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif)<sup>5</sup>**, sauf si elle a été adoptée par l'État ou une collectivité de rang supérieur, et a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT et, en l'absence de SCoT, du PLU(i). En outre, **lorsque la DP est adoptée par l'État, ce dernier peut aussi mettre en compatibilité les documents régionaux de planification.**

**Dans tous les cas, la procédure de mise en compatibilité est calquée sur celle qui prévaut pour la modification des documents d'urbanisme, mais permet de s'affranchir de la consultation des personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, remplacée par un simple examen conjoint entre ces dernières, la commune, l'EPCI ou l'établissement public porteur de SCoT concerné et l'État<sup>6</sup>. La mise en compatibilité des SCoT, PLU(i) et Sdrif ne peut intervenir que si l'enquête publique requise, concernant l'opération envisagée, a porté également sur les évolutions de documents d'urbanisme requises<sup>7</sup>.**

Dans le cadre d'une DP, lorsque les adaptations requises portent sur un document régional de planification, elles sont soumises pour avis, avant l'enquête publique, à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de trois mois. Cet avis est joint au dossier

---

<sup>1</sup> Art. L. 131-1, L. 131-2, L. 131-4, L. 131-5 et L. 131-6 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Art. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>3</sup> Art. L. 102-1 du code de l'urbanisme.

<sup>4</sup> Art. L. 143-46 du code de l'urbanisme.

<sup>5</sup> Art. L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 et L. 153-59 du code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> Art. L. 143-44 et L. 153-43 du code de l'urbanisme.

<sup>7</sup> Art. L. 143-44 et L. 153-54, ainsi que L. 123-22 du code de l'urbanisme.

soumis à enquête publique. En cas d'avis défavorable, la déclaration de projet ne peut être prise que par décret en Conseil d'État<sup>1</sup> ;

- **la procédure intégrée**, prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme depuis 2013, qui permet la **mise en compatibilité simultanée des documents d'urbanisme et des documents de planification régionaux pertinents**, ainsi que l'adaptation de documents sectoriels (schémas directeur et schémas d'aménagement et de gestion des eaux, certains plans de prévention des risques naturels prévisibles, schémas régionaux de cohérence écologique...) permet de **réaliser en parallèle, et non successivement la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ainsi que l'adaptation d'autres plans ou programmes de rang supérieur rendue nécessaire par le projet, y compris les documents régionaux de planification**.

La procédure intégrée peut être **décidée soit par l'État ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents** pour élaborer les documents d'urbanisme à mettre en compatibilité ou compétents pour autoriser ou réaliser l'opération d'aménagement ou de construction.

Contrairement à celle engagée avec une DP, **la mise en compatibilité** d'un document d'urbanisme en recourant à la procédure intégrée **peut porter atteinte à l'économie générale du PADD du SCoT ou du PLU(i)**. Comme pour la mise en compatibilité à la suite d'une DP, la mise en compatibilité des SCoT et PLU(i) ne peut intervenir que si l'enquête publique requise, concernant l'opération envisagée, a porté également sur les évolutions de documents d'urbanisme requises<sup>2</sup>.

**Initialement pensée pour accélérer la construction de logements**, dans un contexte de déficit structurel d'offre, la procédure intégrée a ensuite été étendue à l'immobilier d'entreprise, aux opérations de revitalisation du territoire et aux « grandes opérations d'urbanisme » (GOU), ainsi qu'à la création d'« unités touristiques nouvelles » (UTN) en zone de montagne, mais aussi d'établissements pénitentiaires<sup>3</sup>, ou encore aux projets de service express régional métropolitain<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 300-6 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Art. L. 143-44 et L. 153-54 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Art. 90 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

<sup>4</sup> Art. L. 300-6-3 du code de l'urbanisme.

## **B. Ces procédures se sont multipliées au cours des dernières années, au détriment de leur lisibilité**

Depuis une vingtaine d'années, **les procédures de mise en compatibilité se sont multipliées et ont vu leur champ d'application s'étendre**, les dernières en date étant la procédure réservée aux **projets industriels d'intérêt national majeur (PINM)**, créée par la loi « **Industrie verte** » de 2023<sup>1</sup>, qui permet de mettre en compatibilité avec les projets qualifiés par décret de « PINM » les documents régionaux de planification et les documents d'urbanisme, en prévoyant notamment un examen conjoint du projet de mise en compatibilité, dans les conditions mentionnées ci-dessus, ainsi que la participation du public par voie électronique (PPVE), et la **possibilité de recourir à la procédure intégrée pour faire évoluer les documents de planification régionaux, en vue de la prise en compte d'une opération d'intérêt national (OIN) ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées (Orcod)**<sup>2</sup>.

Ces différentes procédures sont très similaires, tant dans leur champ d'application que dans les simplifications procédurales qu'elles permettent, par rapport aux modifications de droit commun des documents d'urbanisme et de planification et d'adaptation des plans, programmes et schémas.

Cette multiplicité de procédures génère un manque de lisibilité et une grande complexité, tant pour les porteurs de projets que pour les élus, qui hésitent sur la procédure à employer, et ce, **au détriment des procédures les moins bien appréhendées**, comme la procédure intégrée, utilisée moins de dix fois à des fins de création de logement depuis sa création, selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi<sup>3</sup>.

## **C. Dans le même temps, les procédures de révision et de modification des documents d'urbanisme ont été simplifiées et accélérées**

La loi « Huwart » de novembre 2025 a réduit le nombre de procédures d'évolution des documents d'urbanisme (Scot et PLU(i))<sup>4</sup>. Ces derniers peuvent désormais faire l'objet :

- soit d'une procédure de révision, désormais obligatoire uniquement en cas de modification des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)<sup>5</sup> ;

---

<sup>1</sup> Art. 35 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, codifié à l'art. L. 300-6-2 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Art. 50 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, 5° et 6° du I de l'art. L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Étude d'impact, p. 7.

<sup>4</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2025-1129 précitée.

<sup>5</sup> Art. L. 153-31 du code de l'urbanisme. Dans certains cas, même en cas de modification du PADD, la procédure de modification peut être employée.

- soit d'une **procédure de modification, dans tous les autres cas**, cette dernière correspondant peu ou prou à l'ancienne procédure dite de « modification simplifiée ».

La même loi « Huwart » a par ailleurs permis de recourir à la participation du public par voie électronique, plutôt qu'à l'enquête publique, afin d'accélérer la procédure<sup>1</sup>.

**La facilitation et l'accélération de la procédure de modification des documents d'urbanisme** invite à **réfléchir à son articulation avec les procédures de mise en compatibilité** de ces mêmes documents.

## **II. Le dispositif envisagé - Une habilitation à légiférer par ordonnance**

L'article prévoit une **habilitation à légiférer par ordonnance en vue de clarifier et simplifier les procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, des documents de planification et des plans, schémas et programmes sectoriels avec des projets déclarés d'intérêt général ou d'utilité publique**, en réduisant leur nombre, redéfinissant leur champ d'application et adaptant les formalités applicables. L'ordonnance devra également mettre en cohérence les dispositions applicables à différents documents, plans, schémas et programmes, ainsi qu'aux projets et opérations concernés, avec les modifications apportées aux procédures de mise en compatibilité.

La **durée de l'habilitation** est fixée à **douze mois** à compter de la promulgation de la loi, un projet de loi de ratification de l'ordonnance devant être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

## **III. La position de la commission - Une rationalisation nécessaire, trop technique pour faire l'objet d'un projet de loi**

Compte tenu de la **technicité des modifications envisagées et de l'important travail de coordination juridique nécessaire**, la commission soutient l'octroi d'une habilitation à légiférer par ordonnance. Elle appelle toutefois à la vigilance, afin de **s'assurer que sous couvert de rationalisation, les nouvelles procédures ne porteront pas atteinte aux prérogatives des collectivités territoriales, relativement à ces différents documents**.

La commission a donc adopté un amendement COM-7 des rapporteurs, précisant que la rationalisation des procédures de mise en compatibilité devra **respecter un strict principe de proportionnalité** - comme c'est du reste actuellement le cas -, afin de ne pas porter une atteinte excessive aux compétences respectives des collectivités territoriales relativement aux

---

<sup>1</sup> Art. L. 153-19 et L. 153-41 du code de l'urbanisme.

différents documents, schémas, plans et programmes visés. Dans la même logique de proportionnalité, devront notamment être préservés, dans le cadre de certaines procédures, la faculté pour les collectivités d'engager elles-mêmes la mise en compatibilité ainsi que des garde-fous limitant l'ampleur des modifications permises. Les **procédures de participation du public**, si elles pourront être adaptées, devront également être **maintenues**, conformément aux règles applicables aux procédures d'évolution des documents d'urbanisme.

La commission rappelle en outre **l'impérieuse nécessité d'associer étroitement les élus locaux concernés à l'élaboration de ladite ordonnance.**

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 4*

**Assouplissement des conditions permettant de bénéficier de l'avantage fiscal « Relance logement » dans les logements anciens**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de sa réunion, celle-ci a proposé l'adoption de cet article sans modification.

**La commission a adopté l'article 4 sans modification.**

*Article 5*

**Transformation du quartier d'affaires de La Défense**

Cet article modifie les compétences de l'établissement public Paris La Défense et certaines règles d'urbanisme applicables dans le quartier d'affaires de La Défense afin d'en faciliter la transformation. Il crée également un certificat de projet au bénéfice des porteurs de projets de construction ou transformation dans le quartier.

La commission a allongé la durée de cristallisation des règles applicables à la date de la délivrance du certificat de projet, et a permis à ses bénéficiaires de renoncer au bénéfice de la cristallisation des règles prévue par l'article, si le cadre législatif et réglementaire venait à être assoupli.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle – Les compétences de l'établissement public Paris La Défense nécessitent d'être adaptées afin de répondre aux enjeux de requalification urbaine du secteur**

**A. La transformation du quartier de La Défense, un enjeu d'attractivité et de mixité**

**1) La Défense, un quartier d'affaires de niveau mondial**

**Premier quartier d'affaires européen et quatrième quartier d'affaires mondial**<sup>1</sup>, le quartier de La Défense, à l'ouest de Paris, constitue un actif stratégique pour l'économie française, accueillant, sur environ 160 hectares, les sièges sociaux d'un tiers des entreprises du CAC 40, ainsi que de nombreuses entreprises internationales. Il attire également, avec les quartiers environnants, 200 000 salariés et 70 000 étudiants chaque jour, et accueille environ 50 000 habitants<sup>2</sup>.

**2) Un quartier en mutation**

Le modèle de développement du quartier d'affaires de La Défense est actuellement remis en question, sous le double effet de :

- l'augmentation de la **vacance des locaux de bureaux**, suite au développement du télétravail (près de 15 %, contre moins de 5 % en 2019, avec des projections allant jusqu'à 30 à 40 % dans les dix prochaines années<sup>3</sup>) ;

- la **nécessité de demeurer attractif, dans un contexte de compétition internationale des quartiers d'affaires**, notamment en proposant un environnement agréable à vivre et multifonctionnel ;

<sup>1</sup> Étude d'impact, p. 109.

<sup>2</sup> Étude d'impact, p. 110.

<sup>3</sup> Étude d'impact, p. 109.

- **l'essoufflement du modèle économique des outils d'intervention publique sur le quartier de La Défense, l'établissement public Paris La Défense, historiquement porté par la vente de droits à construire.** Si la création de l'établissement public Paris La Défense a permis de faire supporter une partie de ces charges aux collectivités locales, le concours complémentaire de ces dernières s'avère insuffisant, dans un contexte d'épuisement des disponibilités foncières<sup>1</sup>.

## **B. Une gouvernance et des compétences spécifiques, adaptées aux enjeux d'un quartier singulier**

### **1) Des règles d'urbanisme spécifiques**

Compte tenu des enjeux particuliers revêtus par le développement du quartier d'affaire de La Défense, ce dernier bénéficie, depuis sa création, d'**un régime de règles d'urbanisme spécifique**. Ainsi, aux termes de l'article L. 123-24 du code de l'urbanisme, « *[l]a modernisation et le développement du quartier d'affaires de La Défense présentent un caractère d'intérêt national* ». De ce fait, le quartier de La Défense bénéficie, depuis la création de ce régime en 1983, du statut d'**opération d'intérêt national (OIN)**<sup>2</sup>, permettant des adaptations au droit commun de l'urbanisme notamment en matière de compétence pour la délivrance des autorisations d'urbanisme, de droit de préemption, de création de zones d'aménagement concerté ou encore de conclusion de conventions de projets urbains partenariaux<sup>3</sup>. Dans le périmètre de l'OIN, l'État a compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme.

Afin de renforcer l'harmonisation des dispositions urbanistiques sur l'ensemble du territoire couvert par cette OIN, a été récemment créé par la loi Huwart de novembre 2025<sup>4</sup> un **schéma-cadre d'aménagement et de planification ad hoc**<sup>5</sup>, élaboré par le préfet en association notamment avec le département et les communes concernés<sup>6</sup>, qui **détermine les orientations et les objectifs de l'État dans le secteur** en matière d'aménagement, d'urbanisme, de logement, de commerce, de transports et de déplacements, de développement économique et culturel, d'équipements et de réseaux d'intérêt collectif, d'espaces publics, de préservation des paysages, du patrimoine et de l'environnement, ainsi que de transition écologique et énergétique. Ce schéma-cadre s'impose aux schémas de cohérence territoriale (Scots) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU(i)) et documents en tenant lieu dans un

---

<sup>1</sup> *Chambre régionale des comptes Île-de-France, Établissement public Paris La Défense et département des Hauts-de-Seine. Cahier n° 1 : Gestion et gouvernance (Hauts-de-Seine), septembre 2025.*

<sup>2</sup> *Décret n° 2010-744 du 2 juillet 2010 relatif aux opérations d'aménagement d'intérêt national du quartier d'affaires de La Défense et de Nanterre et La Garenne-Colombes, codifié à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme.*

<sup>3</sup> *Art. L. 102-12 à L. 102-15 du code de l'urbanisme.*

<sup>4</sup> *Loi n° 2025-1129 précitée.*

<sup>5</sup> *Également à l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme.*

<sup>6</sup> *Art. L. 123-24-1 du code de l'urbanisme.*

rapport de compatibilité pour ses orientations et objectifs, et de conformité pour les règles qu'il prescrit.

Le **périmètre d'application** de ce schéma-cadre est **celui de l'opération d'intérêt national (OIN) de La Défense**.

## **2) Une gouvernance spécifique, par le biais de l'établissement public Paris La Défense**

En outre, afin de répondre aux enjeux d'aménagement et de gestion particuliers du secteur, **un établissement public spécialisé dans l'aménagement du quartier de La Défense pour le compte de l'État et des collectivités territoriales concernées a été créé dès 1958<sup>1</sup>**, dont les statuts et compétences ont été modifiés à plusieurs reprises depuis cette date.

L'actuel **établissement public Paris La Défense** a été créé par l'ordonnance n° 2017-717<sup>2</sup> et la loi n° 2017-1754<sup>3</sup> en refusionnant les deux entités dédiées respectivement à l'aménagement et à la gestion du quartier, scindées depuis 2007<sup>4</sup>. Ses statuts et compétences sont fixés par les articles L. 328-1 à L. 328-17 du code de l'urbanisme, qui ont par ailleurs créé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, ledit établissement public.

Aux termes de ces articles, Paris La Défense a le statut d'établissement public local à caractère industriel et commercial (**Epic local**)<sup>5</sup>.

Son **champ d'action** correspond au territoire couvert par l'**OIN du quartier d'affaires de La Défense**<sup>6</sup>, qui correspond au quartier d'affaires historique de La Défense, mais aussi par l'**OIN de Nanterre et La Garenne-Colombes**<sup>7</sup>, qui correspond principalement au périmètre de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Seine Arche, reliant la Grande arche à la Seine<sup>8</sup>. Dans ce dernier périmètre, il n'exerce toutefois que des compétences d'aménagement, à titre non exclusif<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> À l'époque *Établissement public pour l'aménagement de la région de La Défense (Epad)*, créé par le décret n° 58-815 du 9 septembre 1958 créant un établissement public pour l'aménagement de la région dite « de la Défense » dans le département de la Seine.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

<sup>3</sup> Loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

<sup>4</sup> Loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

<sup>5</sup> Art. L. 328-1 du code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> Art. L. 328-3 et 2° de l'article R. 102-3.

<sup>7</sup> Art. L. 328-2 et 6° de l'article R. 102-3.

<sup>8</sup> *Étude d'impact*, p. 107.

<sup>9</sup> Art. L. 328-2 du code de l'urbanisme.

Aux termes de l'article L. 328-5 du code de l'urbanisme, Paris La Défense peut également, sous conditions, exercer ses différentes missions en-dehors de ces périmètres, lorsqu'elles sont « en continuité avec des opérations en cours dans ces périmètres ».

Dans le périmètre de l'OIN du quartier d'affaires de La Défense en revanche, l'établissement public Paris La Défense exerce, à titre exclusif, des compétences :

- **d'aménagement, de renouvellement et de développement urbain**, à savoir la réalisation de toute opération foncière ou immobilière nécessaire à ses opérations, de toute action ou opération d'aménagement pour son compte ou pour celui de collectivités territoriales, d'établissements publics ou de personnes publiques ou privées, y compris en qualité de mandataire<sup>1</sup> ;

- **de gestion des ouvrages et espaces publics ainsi que des services d'intérêt général**, à savoir l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages et espaces publics et des services d'intérêt général, y compris leur remise en état ou leur renouvellement ; l'animation et la promotion du site dont le périmètre est mentionné au premier alinéa du présent article, en vue notamment de favoriser son rayonnement international auprès des acteurs économiques ; la préservation de la sécurité des personnes et des biens.

Cette gestion concerne tant les **ouvrages et espaces appartenant en propre à l'établissement public Paris La Défense** que des **ouvrages et espaces appartenant à l'État ou aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, dans le cadre de conventions**.

Tant en matière d'aménagement que de gestion, Paris La Défense peut également, à titre accessoire, poursuivre pour son compte, ou pour le compte de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, par voie de convention, des missions présentant un caractère complémentaire et un intérêt directement utile à ses missions<sup>2</sup>.

### **3) Pour mener à bien ses missions, Paris La Défense dispose de différents outils opérationnels**

#### **a) La possibilité de prendre part à des sociétés et de créer des filiales**

Aux termes de l'article L. 328-6 du code de l'urbanisme, Paris La Défense est **habilité, lorsque leur objet concourt directement à ses missions**, et sous réserve des compétences dévolues à d'autres personnes publiques, à :

- **acquérir ou céder des participations dans des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)** pour ses missions d'aménagement, de renouvellement et de développement urbain ;

- **créer des filiales et acquérir ou céder des participations dans des sociétés publiques locales (SPL)**, pour sa mission d'animation et de promotion du quartier de La Défense en vue notamment de favoriser son rayonnement international auprès des acteurs économiques.

---

<sup>1</sup> Art. L. 328-2 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Derniers alinéas des articles L. 328-2 et L. 328-3.

### **b) La possibilité de recourir aux projets urbains partenariaux**

Définis à l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme, les projets urbains partenariaux (PUP) permettent, dans le cadre d'une opération d'aménagement ou de construction, de **mettre à la charge financière des porteurs de projet** (propriétaires des terrains, aménageurs ou constructeurs) **la réalisation de tout ou partie des équipements publics requis dans le cadre de cette opération**. L'objectif du dispositif est de **faciliter le financement de certains équipements publics, notamment dans le cadre d'opérations d'aménagement ou de construction d'ampleur**.

Peuvent être ainsi pris en charge, en totalité ou en partie, les équipements publics nécessaires pour répondre « *aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions* » concernées par l'opération ou, si ces équipements ont vocation à bénéficier seulement en partie auxdits habitants ou usagers, la fraction du coût proportionnelle à leur usage<sup>1</sup>, ce qui permet aux collectivités concernées :

- de **mettre à la charge des porteurs de projet des sommes plus importantes que celles qui résulteraient du paiement de la taxe d'aménagement**, dès lors que ces sommes sont justifiées par les équipements à réaliser ;

- de **financer ces équipements en amont de leur réalisation**.

**Le périmètre couvert par le PUP, qui ne peut concerner que les zones urbaines et à urbaniser des plans locaux d'urbanisme (PLU(i)) ou documents en tenant lieu, est fixé par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI concerné<sup>2</sup>**. Il correspond au terrain d'assiette de l'opération de construction et d'aménagement rendant nécessaire la réalisation des équipements publics, et non au terrain d'assiette de ces seuls équipements publics. Les périmètres des PUP sont annexés aux plans locaux d'urbanisme (PLU(i)).

**Le PUP prend la forme d'une convention conclue entre l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme** (généralement la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale<sup>3</sup>), qui précise la participation mise à la charge du cocontractant.

En contrepartie de la conclusion d'un PUP par le porteur de projet, **les opérations concernées sont exemptées de la part communale (ou intercommunale) de taxe d'aménagement**, pour une durée maximale de dix ans<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 332-11-3 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Ou le représentant de l'État, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national, ou la collectivité territoriale ou l'établissement public cocontractant dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Art. L. 332-11-4 du code de l'urbanisme. La durée d'exonération dans chaque cas d'espèce est fixée par la convention de PUP.

Hormis dans les grandes opérations d'urbanisme (GOU), **la durée d'un PUP ne peut excéder 15 ans.**

## **II. Le dispositif envisagé – Un élargissement des compétences de l'établissement public Paris La Défense en vue de faciliter sa transformation**

L'article 5 prévoit **plusieurs évolutions relatives aux compétences et modalités d'intervention de l'établissement public Paris La Défense :**

- le I modifie l'article L. 328-3 du code de l'urbanisme pour prévoir que l'établissement public Paris La Défense **peut demander que tout ou partie des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général ne lui appartenant pas ou n'ayant pas fait l'objet d'une convention de mise à disposition soient mis à sa disposition à titre gratuit, afin qu'il en assure la gestion, lorsque cela est nécessaire pour assurer « un entretien et une maintenance cohérente de parties du domaine public qui sont fonctionnellement indissociables » ;**

- le II modifie l'article L. 328-6 du code de l'urbanisme pour permettre à l'établissement public Paris La Défense de créer des filiales ou acquérir ou céder des participations dans toute société, groupement ou organisme, en vue d'exercer ses missions. Ce faisant, le régime applicable à Paris La Défense est aligné sur celui applicable aux établissements publics d'aménagement<sup>1</sup> ;

- le III allonge la durée maximale du dispositif du projet urbain partenarial (PUP) de 15 à 20 ans, en modifiant l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme ; par cohérence, il **allonge de 10 à 15 ans la durée maximale durant laquelle les constructions édifiées dans le périmètre d'un PUP sont exonérées de taxe d'aménagement, en modifiant l'article L. 332-11-4.**

Enfin, le IV permet, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans, sur le modèle du certificat de projet « friches » créé par l'article 212 de la loi Climat-résilience<sup>2</sup>, aux porteurs de **projets de transformation d'une construction située dans le périmètre de l'OIN de La Défense de plus de 20 000 m<sup>2</sup>, dont l'objet principal est le changement de destination de la construction, et soumis à une ou plusieurs autorisations au titre des codes de l'urbanisme, de l'environnement, de la construction et de l'habitation, du code rural et de la pêche maritime, du patrimoine, de commerce ou minier, de se voir établir par le préfet un certificat de projet indiquant :**

**- l'ensemble des régimes, décisions et procédures applicables au projet,** ainsi que les conditions de recevabilité du dossier et les autorités compétentes pour prendre les décisions ou délivrer les autorisations nécessaires ;

---

<sup>1</sup> Art. L. 321-16 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

- **les délais** réglementairement prévus pour l'intervention des dites décisions, auxquels peut être substitué un calendrier d'instruction de ces décisions ;

- les difficultés de nature technique ou juridique identifiées qui seraient susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet ;

- si le pétitionnaire en fait la demande, l'indication de la nécessité ou non d'un examen au cas par cas d'évaluation environnementale au titre du IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement ainsi que l'avis de l'autorité compétente sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact demandée au titre du code de l'environnement<sup>1</sup>.

Le pétitionnaire bénéficie d'une **crystallisation des règles mentionnées dans le certificat de projet, pour une durée de dix-huit mois.**

### **III. La position de la commission - Un élargissement bienvenu des outils au service de la transformation du quartier de La Défense**

La commission n'a **pas d'observations sur l'élargissement des prérogatives de l'établissement public Paris La Défense, en vue de lui permettre de mieux accompagner le transformation du quartier d'affaires de La Défense**, même si la commission relève que ces ajustements législatifs ne permettront pas à eux seuls de résoudre les difficultés de financement à moyen et long terme de l'établissement, qui devront probablement faire l'objet de dispositions dans le cadre du prochain projet de loi de finances. L'**extension de la durée des PUP**, qui s'appliquera au-delà de ce seul quartier de La Défense, **ne pose pas non plus de difficulté.**

En revanche, compte tenu de l'ampleur des projets de construction et de transformation pouvant bénéficier du certificat de projet prévu au IV de l'article, qui peuvent nécessiter, en raison de leur complexité, plusieurs mois voire plusieurs années d'études, préalablement au dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme, la commission, par l'adoption de l'amendement **COM-73** des rapporteurs, a **allongé la durée de cristallisation des règles applicables de 18 mois à trois ans** à compter de la délivrance du certificat.

Par l'adoption du même amendement, elle a en outre **permis au bénéficiaire du certificat de projet de renoncer à la cristallisation des règles applicables**, notamment dans le cas où la réglementation serait devenue, entre la délivrance du certificat et la réalisation du projet, plus favorable à cette dernière.

Elle a également adopté l'amendement **COM-8** rédactionnel des rapporteurs.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Art. L. 122-1-2 du code de l'environnement.

---

## TITRE II L'ACCÉLÉRATION DES RÉNOVATIONS

### Article 6

#### Clarification des objectifs de rénovation énergétique

Cet article vise à clarifier l'application des obligations de rénovation énergétique des logements issues de la loi Climat-résilience de 2021. Il reprend pour ce faire l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi visant à clarifier les obligations de rénovation énergétique des logements et à sécuriser leur application en copropriété, déposée par Amel Gacquerre et adoptée par le Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2025.

Logiquement favorable à cet article, la commission a souhaité y reporter plusieurs apports sénatoriaux que le Gouvernement n'a pas repris à son compte. À l'initiative des rapporteurs, elle a donc adopté trois amendements. Si l'un d'eux procède uniquement à des coordinations juridiques, les trois autres visent à :

- étendre le champ des contraintes prises en compte pour apprécier le respect par le bailleur de l'obligation de décence énergétique du logement, en prenant en considération les situations dans lesquelles le coût des travaux à la charge du propriétaire apparaît manifestement disproportionné ;

- porter de dix-huit mois à trois ans la durée pendant laquelle un refus des travaux par l'assemblée générale peut être pris en compte ;

- préciser que le locataire ne peut se prévaloir d'un manquement du bailleur à ses obligations s'il fait obstacle aux travaux.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - L'ampleur de la tâche, la diversité des situations et la crise du logement nécessitent d'assouplir les exigences de rénovation énergétique des logements au plus près des contraintes des propriétaires**

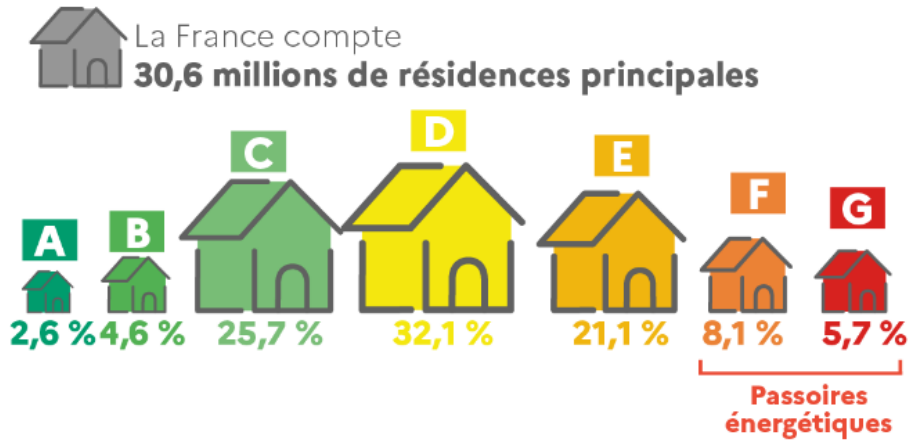
**A. Le parc locatif privé concentre les passoires énergétiques, dont une large partie sont en copropriété**

D'après une étude du ministère de la transition écologique de décembre 2024<sup>1</sup>, 5,8 millions de logements étaient classés F ou G au 1<sup>er</sup> janvier 2024, sur un total de 37,2 millions de logements, soit 15,6 %.

---

<sup>1</sup> *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1<sup>er</sup> janvier 2024, Données et études statistiques du ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, publié le 17 décembre 2024.*

## Quelle est la performance énergétique des résidences principales ? Données au 1<sup>er</sup> janvier 2024

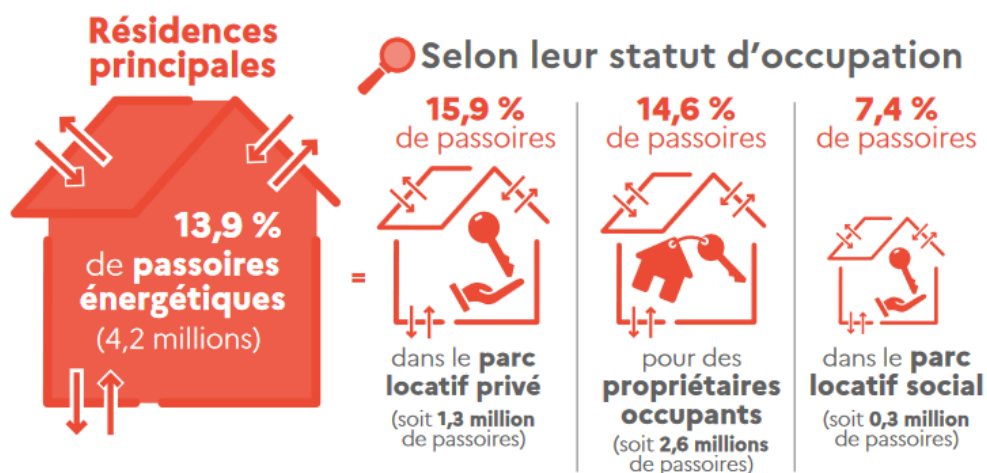


Source : ministère de la transition écologique, décembre 2024

Parmi les 30,6 millions de résidences principales, ces passoires énergétiques en représentent 4,2 millions, soit 13,9 %.

Le taux de passoires énergétiques est **plus important dans le parc locatif privé** que dans le parc locatif social ou que parmi le parc de logements occupés par leur propriétaire - ce dernier n'étant pas soumis aux obligations de décence énergétique applicables à la location, introduites par la loi Climat - résilience de 2021<sup>1</sup>.

## Quel est le taux de passoires énergétiques ?



Source : ministère de la transition écologique, décembre 2024

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

**Les copropriétés sont particulièrement concernées.** Alors que 28 % des logements du parc privé appartiennent à une copropriété, c'est le cas de 45 % des passoires énergétiques. En effet, parmi les 1,3 million de passoires énergétiques du parc locatif privé, environ 580 000 sont en copropriété. Parmi elles, celles de moins de 20 logements comprennent davantage de passoires : 23 % contre 14 % pour celles de plus de 80 logements<sup>1</sup>. En effet, les plus petites copropriétés sont souvent les plus anciennes et les moins bien gérées. Il est fréquent qu'elles n'aient pas de syndic.

**Mais les travaux de rénovation énergétique des copropriétés sont délicats à faire accepter et à financer.** Comme le soulignait le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique en juin 2023, « *La rénovation des copropriétés bloque en raison de problèmes de mode de décision et de financement qui sont aggravés par les intérêts divergents des copropriétaires* ». Aux divergences d'intérêts entre copropriétaires qui ne sont pas soumis au même calendrier de décence énergétique – un logement classé E étant par exemple interdit à la location en 2034 contre 2028 pour un logement classé F – s'ajoutent des divergences plus profondes entre propriétaires occupants, bailleurs privés, sociaux et propriétaires de meublés touristiques.

### **B. Le rythme de rénovation énergétique des logements, et notamment des copropriétés, est insuffisant pour limiter les effets des exigences de décence énergétique sur la crise du logement**

Dès 2007 et le Grenelle de l'environnement, l'objectif était de rénover 500 000 logements par an afin d'éradiquer les 5 millions de passoires énergétiques identifiées. Près de quinze ans plus tard, la France compte toujours 5,8 millions de passoires énergétiques.

Depuis 2020, 2,44 millions de logements ont fait l'objet d'une rénovation soutenue par l'Agence nationale de l'habitat<sup>2</sup>, dont 340 000 en 2024. Parmi les logements visés par les aides, la très grande partie sont détenus par des propriétaires occupants : ces derniers sont 268 000 à avoir bénéficié d'aides en 2024 contre seulement 14 000 pour les propriétaires bailleurs, éligibles depuis 2021 à Ma Prime Rénov'. Des copropriétés représentant 38 000 logements ont également bénéficié de Ma Prime Rénov' Copropriété pour 448 millions d'euros. Mais bien souvent, ces rénovations sont partielles et insuffisantes.

Les données du ministère de la transition écologique font état de d'1,6 million de passoires en 2022 au sein du parc locatif privé, contre 1,3 million en 2024. Néanmoins, cette réduction n'est pas forcément attribuable à des rénovations énergétiques : elle peut également s'expliquer par une sortie de ces logements du marché locatif, vers la location meublée touristique par exemple. La récente loi du 19 novembre 2024 a permis de limiter cet effet d'éviction, en

---

<sup>1</sup> *Les passoires énergétiques du parc locatif privé au 1<sup>er</sup> janvier 2022, Données et études statistiques du ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, publié le 4 mai 2023.*

<sup>2</sup> *Chiffres clés 2024 de l'Agence nationale de l'habitat.*

soumettant, à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, tous les meublés de tourisme aux exigences de décence énergétique des logements en 2034<sup>1</sup>.

**Fin 2024, près de 250 000 logements loués en résidence principale et classés G seraient concernés par la « non décence » au 1<sup>er</sup> janvier 2025 – échéance prévue par l'article 6 de la loi de 1989. C'est autant que le nombre de logements mis en chantier en 2024 en France.**

Cette sortie du marché locatif de 250 000 logements s'inscrit dans le cadre d'une chute de l'offre de biens à louer qui atteint 9 % entre octobre 2023 et octobre 2024 selon une étude SeLoger.

**C. Malgré des améliorations apportées par le Sénat pour limiter les blocages en copropriété, le cadre juridique actuel ne prend pas en compte toutes les contraintes pesant sur les propriétaires bailleurs**

Conformément à l'article 6 de la loi de 1989 tel que modifié par l'article 160 de la loi Climat – résilience<sup>2</sup>, un logement décent doit présenter, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, une performance énergétique qui soit au minimum égale à la classe « F » du diagnostic de performance énergétique.

Le non-respect de cette obligation entraîne le droit, pour le locataire, de demander au propriétaire la réalisation de travaux, le cas échéant en saisissant le juge afin que ce dernier ordonne la réalisation de travaux, et éventuellement une réduction ou une suspension de loyer jusqu'à l'exécution des travaux<sup>3</sup>.

**Les seules exceptions prévues par la loi Climat – résilience sont les suivantes :**

- lorsqu'un copropriétaire démontre que, malgré ses diligences en vue de l'examen de résolutions tendant à la réalisation de travaux relevant des parties communes, il n'a pu parvenir à ce niveau de performance minimal ;

- lorsque le logement est soumis à des contraintes architecturales ou patrimoniales qui font obstacle à l'atteinte du niveau de performance énergétique minimal.

Néanmoins, ces exceptions ne prévoient pas que les logements des propriétaires concernés sont réputés satisfaire la décence énergétique : elles n'empêchent donc pas un locataire de saisir le juge pour indécence du logement. Elles conduisent seulement à limiter le champ des mesures prononcées par le juge, la réalisation de travaux étant exclue dans ces cas

---

<sup>1</sup> Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

<sup>2</sup> Article 160 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>3</sup> Article 20-1 de la loi n° 86-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

précités. Le juge peut néanmoins toujours prononcer une réduction de loyer ou une suspension du bail.

Les propriétaires de bonne foi se heurtant à un refus de leurs copropriétaires ou à des contraintes architecturales et patrimoniales se trouvent donc sanctionnés.

Afin de limiter les blocages en copropriété, le Sénat avait adopté, lors de l'examen de la loi « Habitat dégradé »<sup>1</sup> et dans la lignée des recommandations de la commission d'enquête sur la rénovation énergétique<sup>2</sup>, une possibilité d'abaissement de la majorité nécessaire au vote des travaux de rénovation énergétique : lorsque le projet de résolution a pour objet la réalisation de travaux de rénovation énergétique et qu'il n'a pas recueilli au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires, une nouvelle assemblée générale convoquée dans les trois mois peut statuer à la majorité de l'article 24 (majorité des présents et des représentés) sur le même projet.

Bien que le contentieux relatif à la décence reste limité (313 saisines en 2025 selon le ministère de la justice), il pourrait s'accroître dans le futur : les échéances du calendrier de décence énergétique sont pour l'instant très récentes.

## **II. Le dispositif envisagé - Des précisions quant à l'atteinte de la décence énergétique**

Cet article reprend très largement l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi visant à clarifier les obligations de rénovation énergétique des logements et à sécuriser leur application en copropriété, déposée par Amel Gacquerre au Sénat le 11 février 2025 et adoptée par le Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2025. Bien que le Gouvernement ait engagé la procédure accélérée sur ce texte le 12 février 2025, celui-ci n'a jamais été examiné à l'Assemblée nationale, ce que les rapporteurs déplorent.

**Ainsi, le présent article 6 est similaire à celui déjà adopté par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi d'Amel Gacquerre sur plusieurs points.**

Comme la proposition de loi précitée, il prévoit que la décence énergétique ne s'applique qu'aux contrats nouvellement conclus ou tacitement reconduits ou renouvelés, ce qui signifie qu'elle ne s'applique qu'à la date d'anniversaire du bail à compter de l'échéance prévue par la loi « Climat - résilience », et non dès le 1<sup>er</sup> janvier. Il prévoit néanmoins une exception, qui résulte de la prise en compte d'une remarque du Conseil d'État. Afin de prendre en compte le cas des baux des personnes morales, d'une durée

---

<sup>1</sup> Loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

<sup>2</sup> Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique.

de six ans, le Sénat<sup>1</sup> avait introduit une exception en précisant, pour les personnes morales autres qu'une SCI entre parents, que la non-décence s'appliquait « *au plus tard trois ans après la date de conclusion, de renouvellement ou de reconduction du contrat* ». Dans la mesure où il existait d'autres cas dans lesquels les baux ont une durée longue, non traités par le texte, le Conseil d'État a estimé que **cette omission était susceptible de créer une rupture d'égalité**. Il a donc suggéré une application dans le temps homogène pour toutes les situations. Le projet de loi précise donc que la non-décence s'applique au plus tard trois ans après l'échéance fixée par la loi Climat - résilience, si le contrat n'a pas encore été renouvelé ou reconduit.

Il sécurise en outre les bailleurs de bonne foi en prévoyant que l'obligation de décence énergétique est réputée satisfaite dans plusieurs cas :

- lorsque les travaux permettant la mise en conformité du propriétaire se sont révélés impossibles, en raison des contraintes suivantes :

- des contraintes techniques - qui étaient déjà mentionnées dans la proposition de loi d'Amel Gacquerre ;
- des contraintes architecturales ou patrimoniales - ces dernières avaient été ajoutées par la commission des affaires économiques lors de l'examen de la proposition de loi précitée au Sénat ;
- les refus de travaux par une décision administrative, ce qui concerne notamment les refus des architectes des bâtiments de France ;
- les refus de travaux du syndicat des copropriétaires, à la condition que la résolution d'assemblée générale refusant les travaux date de moins de dix-huit mois - ce délai, qui permet d'éviter les refus de complaisance, a été introduit par la commission des affaires économiques lors de l'examen de la proposition de loi d'Amel Gacquerre au Sénat, **mais il était alors de trois ans** ;

- lorsque, chose nouvelle, le logement est protégé, pour tout ou pour partie, au titre des **monuments historiques** ;

- dans les immeubles collectifs ainsi que dans l'individuel, lorsque le propriétaire a conclu un **contrat de travaux dont l'exécution totale** est de nature à permettre au logement d'atteindre le niveau de performance exigible, mais dans la limite d'un délai de trois ans à compter de la conclusion du contrat - ce délai est là encore, identique à celui voté par le Sénat en 2025 et qui avait été introduit à la suite d'un amendement d'Amel Gacquerre en séance publique. La prise en compte des maisons individuelles, absentes du texte initial alors qu'elles représentent 23 % des passoires énergétiques du

---

<sup>1</sup> Amendement 1 rect. de Yannick Jadot.

parc locatif privé, est, elle aussi, le fruit d'une initiative sénatoriale et plus précisément de la commission des affaires économiques<sup>1</sup> ;

- en copropriété, lorsque le syndicat de copropriétaires a conclu un **contrat de travaux dont l'exécution totale** est de nature à permettre au logement concerné d'atteindre le niveau de performance exigible, dans la limite d'un délai de **cinq ans** à compter de la conclusion du contrat - ce délai est identique à celui adopté par le Sénat en 2025.

Comme la proposition de loi d'Amel Gacquerre, l'article 6 prévoit qu'un **décret en Conseil d'État** précise les modalités de démonstration par le propriétaire de la réalisation de « *tous les travaux d'amélioration de la performance énergétique possibles au regard de ces contraintes* » - ces contraintes étant techniques, architecturales ou patrimoniales ou liée à un refus par une décision administrative.

L'article 6 du projet de loi ne reprend toutefois pas la prise en compte, introduite par la commission des affaires du Sénat en 2025 dans la proposition de loi d'Amel Gacquerre, des contraintes liées au coût manifestement disproportionné des travaux par rapport à la valeur du bien.

Par ailleurs, l'article 6 vise à encadrer les pouvoirs du juge civil, lorsqu'il prononce une réduction ou une suspension de loyer au titre de l'article 20-1 de la loi du 6 juillet 1989. Il serait précisé que la réduction ou suspension de loyer tient compte de la diligence du propriétaire et n'excède pas le coût supporté par le locataire du fait de la moindre performance énergétique du logement.

Enfin, ces dispositions s'appliquent aux baux en cours, conformément à la rédaction adoptée par la commission des affaires économiques du Sénat qui souhaitait éviter une rupture d'égalité<sup>2</sup>. Le Conseil d'État a en effet estimé que l'application de la loi nouvelle aux contrats en cours répondait ici à un motif d'intérêt général suffisant, notamment au regard de l'extrême complexité qui découlerait de l'absence d'application immédiate de la loi à tous les contrats en cours : deux logements identiques au sein d'un immeuble pourraient se voir appliquer des règles substantiellement différentes selon la date de conclusion du contrat de bail.

### **III. La position de la commission - Un article bienvenu qui doit être enrichi d'apports sénatoriaux passés pour mieux tenir compte des contraintes pesant sur les propriétaires bailleurs**

Si elle est favorable, dans son esprit, à cet article, la commission déplore en être saisie aussi tardivement. Le présent article vise à apporter des précisions concernant une échéance connue depuis 2021 et que subissent

---

<sup>1</sup> Amendement n° COM-7.

<sup>2</sup> Amendement n° COM-7.

certaines propriétaires de bonne foi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Plusieurs occasions ont été manquées :

- en 2024, l'Assemblée nationale n'est pas allée au bout de l'examen de la proposition de loi visant à prévenir les litiges relatifs aux obligations de décence énergétique et à sécuriser leur application en copropriété de Bastien Marchive et Iñaki Echaniz, malgré l'engagement de la procédure accélérée sur ce texte ;

- en 2025, encore une fois malgré l'engagement de la procédure accélérée sur le texte d'Amel Gacquerre, il n'a jamais été examiné à l'Assemblée nationale.

À l'aune de l'ampleur de la crise du logement, la commission avait recommandé, dans le cadre de la mission d'information sur la crise du logement de 2024, de reporter l'interdiction de la location des logements classés G au 1<sup>er</sup> janvier 2025 à 2028. Elle estime toujours que l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025 aurait dû être réévaluée dès la fin 2024.

Néanmoins, compte tenu du calendrier d'examen du présent projet de loi, plus d'un an et demi après l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025, elle convient qu'un report du calendrier de décence énergétique *a posteriori* risquerait de déstabiliser la filière, composée en majorité de petits artisans, ainsi que l'atteinte des objectifs de rénovation à terme. La commission rappelle que l'importance de la stabilité dans le temps du soutien financier à la rénovation énergétique, notamment au niveau de Ma Prime Rénov, tant au niveau de ses montants que dans ses paramètres qui vont malheureusement une fois changer au détriment de nombreux monogestes utiles.

**La commission a donc décidé d'assouplir autant que possible le champ de la proposition de loi, au plus près des contraintes des propriétaires bailleurs** afin de limiter les contentieux et de maintenir autant de logements que possible dans le parc locatif.

Elle est favorable à l'ajout, par le Gouvernement, de la dérogation concernant les logements protégés au titre de la législation relative aux monuments historiques, que le Conseil d'État a estimé justifiée « *au regard des spécificités des biens classés ou inscrits au titre du code du patrimoine, du faible nombre de logements concernés et de l'exemption prévue par ailleurs au titre des contraintes patrimoniales, et ce alors même que ces biens seront soumis à l'obligation de diagnostic de performance énergétique à compter de la transposition de la directive (UE) 2024/1275* ».

Conformément à sa position en 2025, la commission a souhaité, à l'initiative des rapporteurs Dominique Estrosi Sassone et Amel Gacquerre, **élargir le champ des contraintes prises en compte** pour que l'obligation de décence énergétique soit satisfaite. Elle a donc adopté quatre amendements COM-2, COM-3, COM-4 et COM-5 visant respectivement à :

- étendre le champ des contraintes prises en compte pour apprécier le respect de l'obligation de décence énergétique : outre les contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales – ces dernières résultant également d'apports du Sénat –, seraient désormais prises en considération les situations dans lesquelles le coût des travaux à la charge des propriétaires apparaît manifestement disproportionné ;

- allonger le délai dans lequel un refus du syndicat de copropriétaires peut être pris en compte, afin de revenir à la durée de trois ans adoptée par le Sénat en 2025 ;

- préciser de manière explicite que le locataire ne peut se prévaloir du manquement du bailleur à son obligation de rénovation s'il fait lui-même obstacle aux travaux. Cette mention était présente dans la proposition de loi d'Amel Gacquerre adoptée au Sénat ;

- procéder à une coordination juridique pour tirer les conséquences de l'insertion d'un I et d'un II au sein de l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 6 bis (nouveau)*

**Mesures en faveur de l'accélération des travaux d'adaptation des logements aux vagues de chaleur et d'amélioration du confort d'été**

Introduit par amendement portant article additionnel après l'article 6, cet article 6 bis vise à introduire plusieurs mesures en faveur de l'accélération des travaux d'amélioration du confort d'été, notamment dans les copropriétés. Ces travaux sont aujourd'hui indispensables pour adapter nos logements aux vagues de chaleur.

La commission a adopté l'article additionnel.

**I. La situation actuelle - Le confort d'été est faiblement pris en compte dans les rénovations énergétiques et les travaux afférents se heurtent à des obstacles opérationnels**

La rénovation énergétique performante est aujourd'hui définie par le 17°bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation comme une rénovation dont les travaux permettent de respecter les conditions suivantes :

- le classement du bâtiment en classe A ou B au titre de la performance énergétique ;
- l'étude des six postes de travaux de rénovation énergétique suivants : l'isolation des murs, l'isolation des planchers bas, l'isolation de la toiture, le remplacement des menuiseries extérieures, la ventilation, la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées.

L'amélioration du confort d'été, par exemple *via* la pose de protections solaires, n'est par conséquent pas étudiée.

La pose de protections solaires, lorsqu'elles sont extérieures, se heurte d'ailleurs des obstacles juridiques et opérationnels.

Comme cela a été développé dans le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi, l'accord de l'architecte des bâtiments de France, **nécessaire pour réaliser des travaux sur des immeubles protégés au titre des abords des monuments historiques<sup>1</sup> ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable**, est un puissant irritant, et une source de retards et de complexité pour de nombreux projets de travaux.

Il en va de même de l'installation de systèmes de climatisation, lorsqu'ils nécessitent des travaux affectant l'aspect extérieur de l'immeuble - par ailleurs souvent plus efficaces et moins consommateurs que des climatiseurs mobiles.

---

<sup>1</sup> Art. L. 621-30 du code du patrimoine.

Ces installations nécessitent en outre l'accord de la copropriété.

L'article 25 de la loi de 1965<sup>1</sup> prévoit que les décisions autorisant les copropriétaires à effectuer, à leurs frais, des travaux affectant l'aspect extérieur de l'immeuble sont prises à la majorité des voix de tous les copropriétaires.

Des clauses « passerelle » existent. Lorsque l'assemblée générale des copropriétaires n'a pas décidé à la majorité des voix de tous les copropriétaires, mais que le projet a recueilli au moins le tiers de ces voix, la même assemblée se prononce à la majorité simple, prévue à l'article 24, en procédant immédiatement à un second vote.

Néanmoins, cette clause est apparue insuffisante. L'article 40 de la loi du 9 avril 2024 sur l'habitat dégradé<sup>2</sup> a donc introduit une nouvelle clause « passerelle »<sup>3</sup> applicables aux projets de travaux **d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet** n'ayant pas recueilli un tiers de voix. Elle permet la convocation, dans un délai de trois mois, d'une nouvelle assemblée générale qui statue alors à la majorité simple de l'article 24. Ce délai de trois mois permet aux copropriétaires en défaveur du projet de se mobiliser.

**Enfin, les plans pluriannuels de travaux, obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 dans les copropriétés des immeubles de plus de quinze ans, comprennent, à partir d'une analyse du bâti et des équipements de l'immeuble ainsi que du diagnostic de performance énergétique, la liste des travaux nécessaires à la sauvegarde de l'immeuble, à la préservation de la santé et de la sécurité des occupants, à la réalisation d'économies d'énergie et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>4</sup>. Cette liste de travaux ne prend donc pas en compte l'amélioration du confort d'été.**

## **II. Le dispositif proposé - Plusieurs mesures en faveur de l'accélération des travaux d'adaptation des logements aux vagues de chaleur et d'amélioration du confort d'été**

**Pour toutes ces raisons, la commission a adopté l'amendement COM-74 des rapporteurs, portant article additionnel après l'article 6, visant à :**

**- inclure le confort d'été dans la définition de la rénovation énergétique performante et dans les plans pluriannuels de travaux ;**

---

<sup>1</sup> Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

<sup>2</sup> Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement

<sup>3</sup> Article 25-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

<sup>4</sup> Article 14-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

- inclure les travaux nécessaires à la lutte contre la surchauffe et à l'amélioration du confort d'été dans les plans pluriannuels de travaux ;

- modifier les règles de vote en assemblée générale pour faciliter l'installation de systèmes de climatisation en permettant l'application de la seconde clause « passerelle » aux travaux affectant l'aspect extérieur de l'immeuble lorsqu'ils ont pour objet l'installation d'un tel système ;

- transformer l'avis conforme des architectes des bâtiments de France en avis simple pour l'installation de protections solaires, en modifiant l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine.

**La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.**

## Article 7

### Revalorisation du patrimoine des bailleurs sociaux après rénovation

Cet article vise à permettre l'augmentation par avenant des plafonds de loyers des conventions « APL » des logements sociaux anciens dont les prêts ont été remboursés. Ces augmentations pourraient être autorisées par le préfet, à l'issue de travaux de rénovation et s'appliqueraient à la remise en location des logements.

La commission a adopté trois amendements des rapporteurs visant à introduire trois mesures de simplification relatives aux loyers dans le parc social, déjà adoptées par le Sénat en janvier 2026, à prolonger de cinq ans l'expérimentation du loyer unique dans le parc social mise en œuvre à Rennes ainsi qu'à opérer une coordination juridique et une précision rédactionnelle.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

#### **I. La situation actuelle – Le coût de la rénovation du parc social met en péril l'équilibre des opérations, en particulier dans les segments à bas loyers**

Le défi de la réhabilitation et de la rénovation du parc est coûteux : ramené au logement, le coût moyen des opérations de rénovation est compris entre 30 à 35 000 €, dont 12 à 16 000 € pour la partie spécifiquement thermique selon une étude de l'Ancols de 2022<sup>1</sup>.

##### **A. Des dispositifs de soutien à la réhabilitation insuffisants au regard de l'ampleur des besoins**

##### **1) Des prêts et subventions dédiés qui ne couvrent qu'une part limitée des opérations et des coûts engagés**

L'éco-PLS, ou prêt éco-conditionné géré par la Caisse des dépôts pour financer des travaux de rénovation énergétique est perçu comme un bon levier par les bailleurs sociaux. Son attractivité dépend néanmoins des taux d'intérêt.

Le dispositif « Seconde vie », qui permet de bénéficier d'une exonération de taxe foncière mais aussi de revaloriser les plafonds des conventions APL des logements au niveau des plafonds applicables aux logements neufs, sera développé plus loin.

Les certificats d'économies d'énergie (CEE) sont également mobilisables par les bailleurs sociaux. Il ne s'agit pas de subventions directes mais d'aides financières allouées par les fournisseurs d'énergies du fait de leur obligation de financer des économies d'énergies, et répercutées sur la facture énergétique des ménages consommateurs. Ce dispositif est réputé complexe.

---

<sup>1</sup> La rénovation thermique des logements du parc social, Ancols, juin 2022.

En outre, le montant des CEE ne couvre qu'une partie des travaux, calculés à partir d'hypothèses théoriques parfois moins attractives que la réalité, qui peuvent entraîner un reste à charge important pour le bailleur. Les barèmes et les types de travaux financés peuvent enfin varier significativement chaque année. Enfin, certains bailleurs soulignent que les CEE sont plus adaptées à des gestes isolés qu'à des rénovations globales complexes qui sont pourtant indispensables pour atteindre les objectifs issus de la loi Climat-résilience ou de la stratégie nationale bas-carbone.

Enfin, le fonds européen de développement régional (Feder) met en œuvre des appels à projets pour soutenir la réhabilitation énergétique des logements sociaux. Les critères d'éligibilité diffèrent entre les régions. Les délais de versements sont néanmoins très longs ce qui exige des avances importantes de fonds. De plus, l'ingénierie technique nécessaire pour candidater à ces appels à projets dont les exigences techniques sont élevées n'est pas adaptée à tous les bailleurs.

D'autres dispositifs de subventions à l'instar du volet « rénovation énergétique des logements sociaux » du plan de relance 2022, distribué sous forme d'appel à projets, sont aujourd'hui éteints.

Des subventions directes versées par les collectivités sont quant à elles bienvenues et dépendent fortement du contexte local ainsi que de la volonté politique.

Selon l'étude de l'Ancols de 2022, 74 % du montant total investi dans la rénovation énergétique thermique entre 2016 et 2020 provient d'emprunt dont 25 % du seul éco-PLS (62 % des opérations y ayant recours), 12 % de fonds propres et 11 % de subventions. Seuls ¼ des bailleurs n'avaient pas mobilisé de fonds propres.

Les principaux freins identifiés par les bailleurs sont liés à la problématique financière (60 %) devant les difficultés d'ordre technique (37 %) et le manque de personnel pouvant mener à bien des opérations de rénovations thermiques, tant au sein même du bailleur que parmi les prestataires (19 %).

## **2) Le recours à la « troisième ligne de quittance » : un levier partiel et inégalement mobilisable**

L'article 119 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, dite loi « Molle », a mis en place un dispositif permettant aux propriétaires bailleurs de demander une contribution financière au locataire lorsqu'il entreprend des travaux d'économies d'énergie dans le logement mis en location.

Lorsque des travaux d'économie d'énergie sont réalisés par le bailleur dans les parties privatives d'un logement ou dans les parties communes de l'immeuble, une contribution pour le partage des économies de charge peut être demandée au locataire du logement loué, à partir de la date d'achèvement

des travaux, sous réserve que ces derniers lui bénéficient directement et qu'ils lui soient justifiés.

Cette participation, limitée au maximum à quinze ans, est inscrite sur l'avis d'échéance et portée sur la quittance remise au locataire. Son montant, fixe et non révisable, ne peut être supérieur à la moitié du montant de l'économie d'énergie estimée.

La contribution du locataire aux économies de charge ne fait pas partie du loyer. Elle n'apparaît pas dans la convention APL. Elle n'est donc pas compensée en partie par la hausse de l'APL comme peut l'être une hausse de loyer.

Cette contribution est exigible à la condition que le bailleur ait engagé une démarche de concertation avec les associations représentatives de locataires sur le programme de travaux qu'il envisage d'entreprendre. Une ligne supplémentaire en sus des lignes relatives au loyer et aux charges, intitulée « Contribution au partage de l'économie de charges » est inscrite sur chaque avis d'échéance à l'issue des travaux. Les travaux d'économies d'énergies éligibles à cette contribution sont énumérés à l'article R. 442-27 du code de la construction et de l'habitation. Ils correspondent soit à une combinaison d'au moins deux actions d'amélioration de la performance énergétique du logement (par exemple, isolation thermique des toitures et des parois vitrées), soit à des travaux permettant d'atteindre un niveau de performance énergétique fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et de l'énergie<sup>1</sup>.

La contribution du locataire est mensuelle, d'un montant fixe et ne peut aller au-delà de la moitié de l'économie d'énergie estimée du logement résultant de la méthode Th-C-E ex<sup>2</sup> pour les logements construits après le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Pour les logements plus anciens, la contribution mensuelle du bailleur peut atteindre 10 euros pour les logements d'une pièce, 15 euros pour ceux comprenant deux ou trois pièces et 20 euros pour les logements comprenant quatre pièces et plus.

En 2022, l'Ancols estimait que le recours à la contribution au partage de l'économie de charges – communément appelée la « troisième ligne de quittance » - était « fréquent mais pas généralisé », les bailleurs ne souhaitant pas fragiliser leurs locataires : 39 % des organismes indiquaient la mobiliser<sup>3</sup>.

Lors d'une nouvelle étude en 2024<sup>4</sup>, l'Ancols met en lumière des divergences de regards sur cette troisième ligne de quittance selon les

---

<sup>1</sup> Arrêté du 23 novembre 2009 relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur social.

<sup>2</sup> Arrêté du 8 août 2008 portant approbation de la méthode de calcul Th-C-E ex prévue par l'arrêté du 13 juin 2008 relatif à la performance énergétique des bâtiments existants de surface supérieure à 1 000 mètres carrés, lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants.

<sup>3</sup> Étude de l'Ancols de juillet 2022, La rénovation thermique des logements du parc social.

<sup>4</sup> Étude de l'Ancols de février 2024, La rénovation des passoires thermiques dans le logement social.

bailleurs sociaux. Les bailleurs situés en zone détendue ou faisant face à des situations de forte précarité estiment en effet que « *tout report de coût vers les locataires constitue un risque fort pour la solvabilité des ménages* ». À l'inverse, d'autres bailleurs sociaux expriment leur volonté de disposer de davantage de leviers d'autofinancement, par exemple *via* une simplification du recours à cette troisième ligne de quittance – outre une réduction de la RLS. La mobilisation de cet outil par les bailleurs dépend donc des caractéristiques du parc et des locataires.

Enfin, les bailleurs sociaux mettent également en évidence que cette contribution, limitée dans son montant et dans sa durée – quinze ans – ne coïncide pas avec la durée de la plupart des prêts à la réhabilitation, financés sur 25 voire 30 ans.

## **B. Les loyers du parc social, une source de recettes importante des bailleurs sociaux**

### **1) Les loyers, un déterminant central de l'équilibre financier des opérations pour les organismes HLM**

En 2021, les loyers représentaient 69 % des produits d'exploitation des bailleurs<sup>1</sup>. C'est une ressource essentielle qui représente 22 milliards d'euros en 2022.

Depuis 2017, les bailleurs ont vu leur équilibre financier bouleversé par l'adoption de la réduction de loyer de solidarité (RLS), décidée en compensation de la baisse de 5 euros des APL, qui pèse 1,3 milliard d'euros chaque année. Cette perte de ressources a été pour partie lissée grâce à un endettement accru.

Avec le Covid et la guerre en Ukraine, les bailleurs sont en outre confrontés à des coûts de la construction qui ont cru de 20 % environ entre 2020 et 2022 ainsi qu'à une forte hausse du taux du livret A : celui-ci n'a cessé d'augmenter entre 2020 et 2025, alors que les prêts à taux variable représentent 70 % du coût des opérations. Passé de 0,5 % en mars 2020 à 3 % en février 2023, il n'a été abaissé qu'en 2025, à 2,4 % en février puis à 1,7 % en juillet.

Enfin, les bailleurs sont confrontés à un fort enjeu de rénovation énergétique avec un besoin d'investissement important.

L'ensemble de ces besoins de financement ne peut être couvert par la vente HLM qui a peu progressé, n'offrant pas le gain de fonds propres escompté, et qui est également victime du blocage du marché immobilier. En 2021, ces ventes ne représentaient que 5 % des produits des organismes.

Enfin, les projections effectuées par la Banque des Territoires dans le cadre de l'édition 2025 de son étude « Perspectives du logement social » montrent que la situation financière des bailleurs sociaux ne permet pas

---

<sup>1</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif au développement d'une offre de logements abordables.

d'assurer à la fois un niveau soutenu de production neuve de logements tout en atteignant la neutralité carbone pour l'ensemble du parc social d'ici à 2050.

Donner de nouvelles marges financières aux bailleurs sociaux est donc une nécessité.

## **2) Des niveaux de loyers strictement encadrés par les plafonds des conventions APL mais hétérogènes d'un logement à l'autre**

### **a) Des valeurs maximales de loyers déterminées par les conventions APL**

Depuis 1977<sup>1</sup>, les loyers des nouveaux logements locatifs sociaux sont fixés par une convention APL conclue entre l'État ou le délégataire des aides à la pierre et le bailleur qui permet aux locataires ou aux résidents de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL), sous réserve du respect des conditions spécifiques (logement occupé à titre de résidence principale, logement décent, respect de plafonds de ressources spécifiques).

Pour guider la fixation des loyers et redevances maximaux négociés dans les nouvelles conventions APL, l'État rend chaque année un avis sur les valeurs minimales et maximales de loyers par zone et par typologie de logements (taille des logements, performances environnementales et techniques, qualité d'usage, critères définis localement...). Ces loyers et redevances maximaux sont ensuite révisés chaque année au 1<sup>er</sup> janvier, en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL)<sup>2</sup> qui dépend lui-même de la mesure de l'inflation par l'Insee. Quasi nul durant les années 2015 et 2016, celui-ci a connu des hausses supérieures à 1 % en 2018 et 2019.

Les valeurs maximales des loyers et redevances des conventions nouvelles signées en 2025 ont ainsi été réévaluées à hauteur de 3,26 % par rapport à celles signées en 2024, en raison d'une variation de l'IRL de 3,26 %. Pour 2025, à l'exception des logements-foyers, les valeurs maximales de loyers sont comprises entre 5,28 euros du mètre carré pour un PLAI (logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration) en zone détendue (III) et 15,16 euros pour un logement en PLS (prêt locatif social) en zone A bis<sup>3</sup>.

Ces valeurs maximales sont donc plus élevées pour les logements neufs que pour les logements anciens : le principe de **crystallisation implique la stabilité des droits et obligations du bailleur social à partir de la conclusion de la convention APL : les évolutions de la réglementation en matière de rapports locatifs ne sont pas applicables aux conventions en cours, les nouveaux plafonds de loyer ne sont donc pas applicables aux logements déjà conventionnés.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 Maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement.

<sup>2</sup> Article L. 353-9-2 CCH.

<sup>3</sup> Annexe 1 de l'avis relatif à la fixation des loyers et des redevances maximaux des conventions conclues en l'application des articles L. 353-1 et L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation, signé le 5 février 2025 et publié au bulletin officiel du ministère le 20 février 2025.

## **b) Des loyers en pratique inférieurs aux plafonds et dont la revalorisation est encadrée chaque année**

Les loyers effectivement pratiqués par les organismes HLM sont donc déterminés dans la limite de ces valeurs maximales. Ils sont eux aussi revalorisés sur la base de l'IRL chaque année<sup>1</sup>. En revanche, à la relocation, les loyers peuvent être augmentés librement dans la limite des valeurs maximales dans la convention APL. La relocation est effectivement l'occasion pour l'organisme de logement social de pratiquer une hausse de loyers supérieure à l'IRL pour rapprocher les loyers du plafond de la convention APL.

### **Étude de l'Ancols, février 2023 « Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours »**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 48 % des loyers pratiqués dans les logements conventionnés étaient fixés à un niveau correspondant à 98 % du montant du loyer maximal de la convention APL. Seuls 23 % des logements étaient loués à un loyer inférieur à 90 % du plafond de la convention APL et 9 % à un loyer inférieur à 80 % du plafond de loyer de la convention APL.

Ce sont parmi les logements PLAI que la proportion de loyer très proche du plafond était la plus importante (61 %). À l'inverse, les loyers des logements PLS, avec les plafonds réglementaires de loyers les plus élevés, affichaient les écarts les plus élevés avec les valeurs maximales de la convention PLS : un logement sur cinq offrait un loyer inférieur à 80 % du plafond contre 5 % pour les PLAI. De même, à l'exception notable de la zone A bis, la part de logements au plafond était la plus forte au sein des zones tendues, et diminuait avec la détente sur le marché local de l'immobilier. Dans les zones les plus détendues, la concurrence du parc social avec le secteur privé semble freiner la mise au plafond des loyers lors de la relocation<sup>283(\*)</sup>. Cette observation est moins valable en ce qui concerne les mises en service, probablement en raison de la qualité des logements qui peut justifier des loyers plus élevés<sup>284(\*)</sup>.

Par ailleurs, une plus grande proportion de logements très proches du plafond est observée parmi les petites typologies (T1 et T2), contrairement aux logements avec davantage de pièces. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la proportion de logements ayant un loyer très proche du plafond était également moindre que hors QPV.

De manière générale, les loyers au plafond sont plus fréquents parmi les baux récemment signés. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 63 % des baux signés il y a moins de 5 ans avaient un loyer très proche du plafond alors qu'ils sont à peine 25 % parmi les baux signés il y a plus de 15 ans. De même, plus de 60 % des relocations et plus de 80 % des mises en service avaient un loyer très proche des plafonds<sup>285(\*)</sup>.

Pour les logements dont les loyers sont proches du plafond, les marges de manœuvre des bailleurs sociaux en matière de modulation des

---

<sup>1</sup> Article L. 353-9-3 CCH.

loyers sont très limitées sous les loyers maximaux des conventions APL qu'ils ont signées.

Certains logements anciens présentent donc des loyers qui ne sont pas au plafond : bien qu'évoluant au même rythme que les autres loyers du parc, ils sont restés plus faibles car partant d'un niveau plus bas, dans un contexte antérieur à la création des APL en 1977 où le logement social bénéficiait largement d'aides à la pierre. Les HLM construits dans les années 1970, qui représentent 30 % du parc actuel, offrent donc des loyers plus bas que les autres segments du logement social<sup>1</sup>. Cela peut poser des difficultés, notamment lorsque les raisons qui avaient justifié la fixation d'un loyer initial faible ont disparu - soit parce qu'entre temps, d'autres logements sociaux ont été érigés, avec des loyers supérieurs car mis aux plafonds réglementaires ; soit parce que des travaux ont été faits pour améliorer la qualité des logements...

### **C. Des marges de manœuvre étroites pour adapter les loyers**

La loi prévoit plusieurs cas spécifiques dans lesquels les loyers peuvent soit être revalorisés au-delà de l'évolution de l'IRL, soit dépasser les valeurs maximales fixées par les conventions.

#### **1) La possibilité de revaloriser les loyers dans la limite de 5 % au-delà de l'IRL en cas de redressement ou de revalorisation**

Un organisme HLM peut être autorisé par l'autorité administrative pour une durée qu'elle détermine, à déroger à l'encadrement de revalorisation annuelle des loyers par l'évolution de l'IRL dans différents cas :

- soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social,
- soit pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

Cette possibilité est limitée à 5 % en sus de la variation de l'IRL. Il n'est possible d'aller au-delà qu'avec l'accord des associations représentatives de locataires et des locataires.

Cette possibilité de revalorisation ne permet pas d'aller au-delà des plafonds des conventions APL et n'est donc pas adaptée aux bailleurs sociaux présentant les parcs les plus anciens dont les loyers sont les plus éloignés des plafonds fixés par les conventions APL.

---

<sup>1</sup> Les loyers moyens des HLMO s'élèvent à 5,70 €/m<sup>2</sup> contre 6,30 €/m<sup>2</sup> pour les logements PLAI, 7 €/m<sup>2</sup> pour les logements Plus et 9,80 €/m<sup>2</sup> pour les logements PLS au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Panorama du logement social, Ancols, 2025.

## 2) Une augmentation possible des plafonds de loyer des conventions APL dans le cadre du dispositif « Seconde vie »

Le dispositif « Seconde vie », expérimenté en 2023 sur 839 logements sociaux<sup>1</sup> a été pérennisé par la loi de finances pour 2023<sup>2</sup>. Faute de textes d'application, il n'a été opérationnel qu'en 2025<sup>3</sup>. Il vise à soutenir les réhabilitations lourdes de logements achevés depuis au moins quarante ans *via* :

- une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 25 ans, réduite à 15 ans pour les agréments déposés après le 31 décembre 2026<sup>4</sup>. Dans le cadre du PLF pour 2026, le Sénat a voté le report de cette date limite au 31 décembre 2028 ;

- un taux réduit de TVA à 5,5 % sur les travaux<sup>5</sup>.

- la possibilité d'augmenter les plafonds de loyers par avenant dans la limite d'un taux fixé par décret<sup>6</sup>.

Le dispositif « Seconde vie » n'est éligible qu'aux opérations ambitieuses, permettant d'atteindre la classe A ou B du DPE. Il n'est donc pas adapté aux bailleurs qui priorisent de plus petites interventions.

L'Union sociale pour l'habitat a ainsi chiffré le coût moyen d'une opération répondant aux objectifs « Seconde vie » à hauteur de 100 000 € par logements<sup>7</sup>. Pour d'autres logements, l'atteinte d'une classe énergétique A ou B n'est pas toujours possible.

En ce qui concerne les plafonds de loyer applicables à l'issue de l'opération, la décision d'agrément « Seconde vie » précise, selon la nature du ou des prêts prévus, la ou les catégories de produit (PLAI, Plus, PLS) auxquelles appartiennent *in fine* les logements de l'opération.

Les plafonds sont ceux calculés à partir des valeurs maximales de zone de l'avis des loyers de l'année de la signature de l'avenant ou de la convention, en appliquant éventuellement des marges locales. Il s'agit donc des loyers maximaux qui auraient été applicables pour un logement neuf de la même catégorie de produit.

Pour les logements déjà conventionnés, et une fois les opérations clôturées, les conventions pourront être modifiées par voie d'avenant pour augmenter les loyers-plafonds. Chaque convention donnera alors lieu à un

---

<sup>1</sup> Note d'information relative à la mise en place du dispositif « seconde vie » et à son articulation avec les opérations de requalification de LLS financées par l'Anru dans le cadre du NPNRU, Anru, 12 mars 2025.

<sup>2</sup> Article 71 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

<sup>3</sup> À la suite de la publication des décrets d'application du 12 juillet 2024 (décret n° 2024-805), du 4 décembre 2024 (décret n° 2024-1142) et du 28 février 2025 (décrets n° 2025-205 et n° 2025-206).

<sup>4</sup> Article 1384 C bis du code général des impôts.

<sup>5</sup> Article 278 sexies A du code général des impôts.

<sup>6</sup> Dernier alinéa de l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>7</sup> Analyse réalisée sur 7 opérations représentant un total de 2 201 logements. Plaquette de présentation USH mercredi 19 novembre 2024 - « Les HLM, partenaires des collectivités » Salon des maires.

avenant fixant, le cas échéant, plusieurs nouveaux loyers maximaux (un loyer maximal par produit PLAI, Plus et PLS).

### **3) La nouvelle politique des loyers : une modulation des loyers dans un objectif de mixité sociale**

La « nouvelle politique des loyers » permet au bailleur social de disposer d'une souplesse dans la fixation de ses loyers. En effet, le bailleur peut augmenter le loyer d'un logement au-delà du plafond fixé par la convention APL (en restant toutefois dans le plafond fixé par l'avis de loyer), tout en diminuant, dans les mêmes proportions, le loyer d'un autre logement social.

Néanmoins, la « nouvelle politique des loyers » poursuit avant tout un objectif de mixité sociale accrue par une péréquation des loyers entre différents programmes, et est fondée sur un principe de recettes locatives constantes à l'échelle du bailleur. Elle ne permet donc pas en l'état de dégager des ressources complémentaires pour les bailleurs sociaux. Par ailleurs, il s'agit d'un processus administratif relativement lourd, nécessitant un avenant aux conventions d'utilité sociale et une approche locale.

## **II. Le dispositif envisagé - L'augmentation par avenant des plafonds de loyer des conventions APL des logements sociaux anciens après rénovation**

Le projet de loi modifie l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation afin d'introduire un nouveau dispositif permettant **d'augmenter par avenant les plafonds de loyers et redevances maximaux des conventions « APL » des logements sociaux achevés depuis au moins quarante ans sous réserve que les prêts aient été intégralement remboursés.**

Cette augmentation pourrait être autorisée par le préfet, à l'issue des travaux de rénovation, et à la remise en location des logements.

Un décret déterminerait le gain énergétique attendu des travaux d'amélioration ainsi que les critères et modalités d'augmentation par avenant des loyers et redevances.

D'après l'étude d'impact, les conditions d'éligibilité définies par décret pourraient en complément garantir :

- une réduction des consommations d'énergie minimale de 40 % (condition d'éligibilité aux prêts de la banque des territoires pour la rénovation, l'éco-PLS) ;

- le maintien d'une part minimale de PLAI à destination des ménages les plus modestes, en cohérence avec la part de ménages du parc social bénéficiaires des APL.

Il s'agit donc d'un dispositif complémentaire à celui prévu par l'alinéa précédent du même article L. 353-9-2, qui permet, dans le cadre du dispositif « Seconde vie », d'augmenter les loyers et redevances maximaux des

conventions APL à l'issue des travaux réalisés dans les conditions prévues à l'article 1394 C *bis* du code général des impôts. Un décret fixe notamment le taux maximal d'augmentation par avenant des loyers et redevances.

Par rapport à « Seconde Vie », ce dispositif offre des conditions de mise en œuvre allégées et n'ouvrant pas les avantages fiscaux associés - recharge de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, TVA réduite.

D'après l'étude d'impact, environ 40 000 logements sociaux pourraient être concernés chaque année, en cohérence avec le volume de rénovations agréées ces dernières années.

D'après les hypothèses de hausses présentées dans l'étude d'impact<sup>1</sup>, avec un taux de rotation de 7 % du parc social, le gain générationnel induit pour les bailleurs serait de 26,5 millions d'euros à l'issue de la quinzième année.

### **III. La position de la commission - Une mesure utile pour encourager et responsabiliser les bailleurs mais qui doit rester encadrée**

La commission partage l'objectif de cet article qui est d'inciter et de responsabiliser les bailleurs sociaux dans leurs politiques de rénovation et de réhabilitation du parc.

Soucieuse de ne pas pénaliser les locataires, la commission rappelle que dès lors que le montant du nouveau loyer demeure au-dessous du loyer plafond du barème de l'APL, l'augmentation de loyer est compensée par une augmentation de l'APL. De même, pour les loyers supérieurs, toute la partie de l'augmentation inférieure au loyer-plafond sera globalement couverte par l'APL pour les ménages éligibles. Les ménages les plus modestes seront donc toujours solvabilisés par les APL.

La commission a donc approuvé l'article enrichi de trois amendements des rapporteurs :

- un amendement COM-11 qui vise à prolonger, pour une durée de cinq ans, l'expérimentation du loyer unique prévue par l'article 81 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Actuellement mise en œuvre par l'intercommunalité de Rennes métropole, cette expérimentation arrive à échéance en mai 2027 mais ne pourrait malheureusement pas être évaluée dans de bonnes conditions : son déploiement à la relocation reste insuffisant, en raison du faible taux de rotation dans le parc social, aggravé

---

<sup>1</sup> En prenant l'hypothèse d'une augmentation des loyers de 5,70 €/m<sup>2</sup>/mois (moyenne des loyers des logements HLM ordinaires (HLMO) correspondant aux logements produits entre les années 1950 et les années 1970) à 6,30 €/m<sup>2</sup>/mois pour les 40 % de logements transformés en PLAI et à 7 €/m<sup>2</sup>/mois pour 60 % de logements transformés en Plus, et une surface moyenne de logement de 60 m<sup>2</sup>.

par la crise du logement. Son arrêt brutal et le retour au droit commun seraient extrêmement complexes et source d'incompréhension pour les locataires ;

- un amendement COM-10 qui vise à introduire plusieurs mesures de simplification adoptées lors de l'examen de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction en janvier 2026 au Sénat :

- il dispense les organismes HLM de l'autorisation préfectorale pour procéder à une réévaluation des loyers de logements après rénovation, limitée à 5 % en sus de l'indice de référence des loyers. Il prévoit une disposition similaire dans le cadre de la nouvelle politique des loyers ;
- il propose également de supprimer le contrôle préfectoral, a priori sur toute délibération d'un organisme d'habitations à loyer modéré relative aux loyers. Ce mécanisme alourdit singulièrement le travail des organismes d'habitations à loyer modéré, qui sont par ailleurs déjà contrôlés, a posteriori par l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) ;
- il vise en outre à allonger le délai de récupération de la contribution pour le partage des économies de charge en cas de réalisation de travaux d'économies d'énergie par le bailleur, de 15 ans à 25 ans. Les prêts pour la réhabilitation sont désormais majoritairement d'une durée de 25 ans voire 30 ans ;

- un amendement COM-9 visant enfin à procéder à une coordination juridique et à une précision rédactionnelle.

Elle a également adopté, avec l'avis favorable des rapporteurs, les amendements suivants :

- un amendement COM-27 de Daniel Fargeot qui prévoit l'avis de la commune d'implantation avant l'autorisation du préfet d'augmenter les loyers maximaux des conventions APL ;

- un amendement COM-53 rect. de Philippe Grosvalet qui précise que le décret déterminant les gains énergétiques attendus des travaux ainsi que les critères et modalités d'augmentation par avenant des loyers tient compte des montants pratiqués pour des logements présentant des caractéristiques similaires en termes de surface, de situation géographique et d'équipements ou de niveau de confort.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

### TITRE III DÉCENTRALISATION

#### *Article 8*

#### **Renforcement du statut des autorités organisatrices de l'habitat**

Cet article vise à consolider et à rendre plus attractif le statut d'autorité organisatrice de l'habitat » (AOH).

Il renforce les prérogatives associées à ce statut en leur permettant de modifier les loyers maximaux des conventions APL à leur conclusion, de résilier ces conventions, de signer les avenants « Seconde vie », de délivrer les autorisations de vendre, de démolir les logements sociaux ou de les louer avec un usage que l'habitation mais aussi de réassigner les droits à engagement alloués annuellement entre, d'une part, la production nouvelle et la rénovation du parc social et d'autre part, entre les différents types de logements sociaux éligibles à ces aides directes.

Il octroie de manière automatique le statut d'AOH à tous les délégataires des aides à la pierre.

Il modifie également ce dernier régime en transférant, avec compensation budgétaire, la compétence de l'instruction et de la gestion des aides à la pierre aux communautés urbaines, aux métropoles et à la métropole de Lyon - qui seraient ainsi, de fait, AOH. Il donne la possibilité à tous les autres EPCI d'être délégataires des aides à la pierre dès lors qu'ils sont dotés d'un programme local de l'habitat (PLH). Il ouvre enfin le statut d'AOH aux départements délégataires des aides à la pierre, à titre subsidiaire.

Si la commission soutient le renforcement des prérogatives associées à l'AOH, créé par amendement sénatorial en 2022, elle estime néanmoins qu'il ne devrait pas être automatiquement octroyé aux collectivités. Sans modifier l'économie générale de la proposition du Gouvernement, elle a donc adopté un amendement des rapporteurs visant prévoir que l'acquisition du statut d'AOH résulte d'une décision de l'organe délibérant de l'EPCI ou du département délégataire des aides à la pierre, afin de mieux respecter les libertés locales.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

## **I. La situation actuelle - La politique du logement, une politique partagée entre l'État et les collectivités pour laquelle les intercommunalités sont devenues incontournables**

### **A. Plusieurs lois de décentralisation ont peu à peu renforcé le rôle des intercommunalités en matière de logement**

À bien des égards, l'intercommunalité constitue aujourd'hui un niveau pertinent pour la conception et la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Cette pertinence tient à la fois à son périmètre géographique, adapté aux réalités des marchés locaux du logement, c'est-à-dire aux périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les choix résidentiels des ménages, et à sa capacité à coordonner l'action des multiples acteurs concernés. L'intercommunalité constitue en effet l'échelon territorial pertinent pour définir et déployer une stratégie cohérente articulant logement, aménagement du territoire, mobilités, équipements et services publics. Les compétences qui leur ont progressivement été confiées en matière d'habitat depuis une vingtaine d'années en donnent une illustration concrète.

Depuis sa création par la loi du 31 décembre 1982, le programme local de l'habitat (PLH) a été consolidé jusqu'à devenir un outil structurant de la politique de l'habitat des intercommunalités : il est aujourd'hui un document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>1</sup>, l'élaboration du PLH relève de la seule responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés de la compétence habitat. La loi du 25 mars 2009, dite « Molle »<sup>2</sup>, a ensuite renforcé le principe d'articulation entre le PLH et le plan local d'urbanisme (PLU) ou le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), qui doivent être compatibles<sup>3</sup>. La loi dite « Égalité et citoyenneté » de 2017<sup>4</sup> a également doté les EPCI d'outils visant à la définition de leurs stratégies foncières : le PLH comporte désormais une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, sur les 551 EPCI recensés au niveau national comme portant au moins une procédure liée à un PLH, 341 disposaient d'un PLH exécutoire. Au total, d'après les données transmises par le ministère du logement, 81,5 % de la population française réside sur un territoire potentiellement couvert par une démarche de PLH, pour 46 % des communes impliquées dans une telle procédure.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>3</sup> Article L. 131-4 du code de l'urbanisme.

<sup>4</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La loi du 13 août 2004 a également ouvert la possibilité pour l'État de **déléguer la gestion des crédits d'aides à la pierre** aux EPCI dotés d'un PLH exécutoire, ainsi qu'aux départements à titre subsidiaire<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les réformes successives intervenues depuis la loi dite « ALUR » de 2014<sup>2</sup> ont renforcé le rôle de l'échelon intercommunal dans la gestion des attributions de logements sociaux. La loi « Égalité et Citoyenneté » de 2017 a consacré l'organisation des politiques d'attribution à l'échelle intercommunale, en instituant notamment des conférences intercommunales du logement<sup>3</sup> et des conventions intercommunales d'attribution<sup>4</sup>, élaborées sous l'autorité conjointe de l'État et des EPCI.

### **B. La délégation des aides à la pierre est mise en œuvre avec succès depuis 2005**

La délégation des aides à la pierre couvre les aides au logement social ainsi que les aides de l'Agence nationale de l'habitat en faveur du parc privé. En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, les aides à l'accession sociale à la propriété peuvent également être déléguées – même si aucun territoire ultramarin n'a encore mobilisé cette possibilité.

La délégation peut également inclure d'autres compétences facultatives :

- de manière insécable, la délégation du droit à un logement décent et indépendant et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations de l'État ;

- la mise en œuvre de la procédure de réquisition des logements vacants depuis plus de douze mois exercée par le préfet pour garantir le droit au logement dans certaines zones tendues ;

- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement ;

Enfin, conformément à l'article L. 301-5-1-1 du code de la construction et de l'habitation, si au moins un des maires de l'EPCI délégataire des aides à la pierre a transféré ses prérogatives de police spéciale, le préfet du département peut, après avis de l'agence régionale de santé (ARS), déléguer au président de l'EPCI délégataire des aides à la pierre ses prérogatives en matière de police de santé publique.

Les délégations, conclues pour 6 ans, peuvent être prorogées pour une durée d'un an, renouvelable une fois.

---

<sup>1</sup> Article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>3</sup> Article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>4</sup> Article L. 441-1-6 du même code.

Si les métropoles étaient initialement soumises à un régime de délégation spécifique, prévu par le code général des collectivités territoriales qui prévoyait notamment la possibilité de leur déléguer la délivrance des autorisations d'aliénation des logements sociaux des organismes HLM, la loi dite « 3DS » a harmonisé le régime des délégations de compétences, en rendant l'article L. 301-5-1 applicable à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre.

Seule la métropole du Grand Paris bénéficie d'un régime particulier : l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales dispose que la convention de délégation des aides à la pierre conclue avec l'État emporte également, de manière insécable, la délégation des compétences de veille sociale, d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement au logement.

La délégation des aides à la pierre a été progressivement mise en œuvre par un nombre croissant de collectivités : en 2022, 115 conventions de délégation étaient en vigueur, dont 85 avec des EPCI, 29 avec des conseils départementaux et une avec la collectivité à statut particulier Ville de Paris. Ces délégations représentent plus de la moitié de la production de logements sociaux. Elles concernent notamment 19 métropoles sur 22 en 2022<sup>1</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2026, le ministère du logement recense 111 délégataires des aides à la pierre dont :

- 83 EPCI : 19 métropoles, 9 communautés urbaines, 52 communautés d'agglomération (CA) et 3 communautés de communes ;
- 26 départements ;
- 2 collectivités à statut particulier : la ville de Paris et la collectivité européenne d'Alsace (fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin).

Il existe plusieurs types de délégation des aides à la pierre, non encadrées par le droit, mais relevant de la doctrine<sup>2</sup> :

- en délégation dite « de type 1 », l'État assurait le pilotage, la programmation et l'attribution des aides, et le délégataire instruisait les dossiers : ce type de délégation a été abandonné.

- en délégation dite « de type 2 », la collectivité délégataire assure le pilotage, la programmation et l'attribution des aides et les services de l'État instruisent les dossiers pour le compte du délégataire ;

- en délégation dite de « type 3 », la collectivité délégataire assure le pilotage, la programmation, l'instruction des dossiers et l'attribution des aides.

Des conventions mixtes, combinant les types 2 et 3, peuvent être mises en place. Si toutes les combinaisons sont théoriquement possibles, en pratique,

---

<sup>1</sup> Inspection générale de l'environnement et du développement durable, « La délégation de compétences des aides à la pierre », rapport n° 014475-01, mars 2023.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2004-73 du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aide au logement.

seul le cas de l'instruction des dossiers d'aides du parc social par le délégataire et des aides au parc privé par les services de l'État pour le compte du délégataire en type 2 est observé.

En 2025, on recense 13 délégations de type 2, 83 délégations de type 3 et 15 délégations mixtes.

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 prévoit une fin progressive des conventions de type 2 pour 2026. Plusieurs collectivités, dont Brest Métropole et Dijon Métropole, ont néanmoins sollicité l'octroi de moyens humains nécessaires pour poursuivre ces délégations.

Dès 2011, un rapport de la Cour des comptes notait que « *la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre a concrétisé les espoirs qui avaient été placés en elles* » et que le dispositif avait « *su attirer l'adhésion d'intercommunalités et de départements volontaires qui se sont impliqués fortement pour atteindre les objectifs ambitieux de production de logements locatifs sociaux et, dans une moindre mesure, de rénovation du parc privé ancien.* »<sup>1</sup>

Dans un référé de mai 2019<sup>2</sup>, la Cour constatait, au regard des effets positifs de la délégation, qu'« *une extension du nombre de délégations de compétence serait utile pour les collectivités et établissements territoriaux qui le souhaitent et qui y sont prêtes s'agissant de leurs capacités de gestion* ».

### **C. La reconnaissance institutionnelle des AOH ne s'est pas traduite par de réels pouvoirs**

Créées à l'initiative du Sénat par l'article 92 de la loi « 3DS » de 2022, les autorités organisatrices de l'habitat (AOH) devaient constituer un levier majeur de renforcement du rôle des intercommunalités en matière de politiques de l'habitat.

Un amendement déposé par Loïc Hervé, sur lequel le rapporteur pour avis, Dominique Estrosi Sassone, avait émis un avis de sagesse tout en exprimant son soutien à titre personnel, proposait de créer un statut d'autorité organisatrice de l'habitat, doté de compétences larges. Il visait notamment à leur confier l'attribution des aides MaPrimeRénov', à leur permettre d'adapter la durée maximale de location des meublés de tourisme et à autoriser la conclusion de conventions territoriales de coopération avec les bailleurs sociaux ainsi que la conclusion de conventions avec l'État pour réviser, à l'échelle de leur territoire, les zonages applicables aux dispositifs d'investissement locatif et au prêt à taux zéro.

Bien que conservé dans son principe, l'article introduisant l'AOH a été considérablement modifié lors de la suite de la navette parlementaire si bien que les compétences finalement reconnues aux AOH apparaissent

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public thématique, « *Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements* », mai 2011.

<sup>2</sup> Cour des comptes, référé n° S2019-1252 du 22 mai 2019.

aujourd'hui sensiblement plus restreintes que celles initialement envisagées par le Sénat.

Conformément à l'article L. 301-5-1-3 du code de la construction et de l'habitation, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peut être reconnu comme AOH par arrêté du préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Cette reconnaissance est toutefois subordonnée à plusieurs conditions cumulatives :

- l'EPCI doit disposer d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire ;
- il doit aussi disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) approuvé ;
- il doit avoir conclu une convention intercommunale d'attribution (CIA) ;
- il doit avoir conclu une convention de délégation des aides à la pierre.

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ne remplit plus l'une des obligations mentionnées au premier alinéa du présent article, il perd la qualité d'autorité organisatrice de l'habitat.

Les prérogatives reconnues aux AOH sont limitées.

À leur demande, elles peuvent en théorie être consultées sur les projets de modification des arrêtés pris par les ministres chargés du budget et du logement en application du IV de l'article 199 novovicies du code général des impôts : ce sont les arrêtés relatifs au zonage de l'investissement locatif (dispositif dit « Pinel »), désormais éteint depuis 2025<sup>1</sup>.

Lorsqu'elles sont signataires d'une convention pluriannuelle dans le cadre de la rénovation urbaine, les AOH peuvent également prévoir que la production de logements locatifs sociaux financée par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) s'effectue prioritairement dans une commune déficitaire au titre de la loi « SRU<sup>2</sup> » ou dans toute autre commune située en dehors de l'unité urbaine d'appartenance du quartier concerné.

Enfin, elles peuvent être signataires des conventions d'utilité sociale (CUS) des organismes d'habitations à loyer modéré disposant d'au moins 5 % de leur patrimoine sur leur territoire<sup>3</sup>.

À ce jour, seules huit intercommunalités ont été reconnues comme autorités organisatrices de l'habitat : Brest, Rennes, la métropole du Grand

---

<sup>1</sup> Troisième alinéa du même article L. 301-5-1-3.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>3</sup> Article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation

Lyon, la métropole Nice Côte d'Azur, Nantes Métropole, la communauté d'agglomération du Grand Chalon, la communauté d'agglomération Bourges Plus et la communauté d'agglomération Seine-Eure.

Selon le Gouvernement, une vingtaine d'autres EPCI répondent aux conditions pour y prétendre et Montpellier Méditerranée Métropole envisagerait de solliciter prochainement le préfet de la région Occitanie pour se voir reconnaître le statut d'AOH.

Les retours d'expérience des collectivités concernées confirment les limites pratiques du dispositif. Intercommunalités de France souligne notamment que, lors de la récente modification du zonage de l'investissement locatif, les intercommunalités AOH ont bien été formellement consultées, mais dans des conditions largement insatisfaisantes. Les consultations ont été qualifiées d'erratiques et souvent réalisées dans des délais extrêmement contraints, parfois de quelques jours seulement. Dans ces conditions, la consultation apparaît largement formelle et n'a, dans la plupart des cas, pas permis d'ajuster utilement le zonage proposé. Si la procédure de consultation a bien été respectée, elle n'a pas permis aux collectivités de s'exprimer pleinement ni d'être véritablement entendues.

## **II. Le dispositif envisagé – La reconnaissance automatique du statut d'autorité organisatrice de l'habitat aux délégataires des aides à la pierre et le renforcement des prérogatives associées à ce statut**

L'article 8 vise à renforcer les prérogatives associées au statut d'AOH tout en assouplissant les conditions d'accès à ce statut, actuellement réservé aux EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH exécutoire, d'un PLUi et ayant conclu une CIA ainsi qu'une convention de délégation des aides à la pierre.

### **A. La création d'un lien direct entre la gestion des aides à la pierre et la reconnaissance de l'AOH**

#### **1) Le transfert de la gestion des aides à la pierre à certaines intercommunalités, automatiquement reconnues AOH**

L'article étend donc concomitamment le statut d'AOH ainsi que les possibilités de délégation des aides à la pierre aux EPCI et aux départements.

Il reconnaît, de manière systématique, la qualité d'AOH aux **communautés urbaines, aux métropoles, à la métropole d'Aix-Marseille-Provence ainsi qu'à la Métropole de Lyon** et leur transfère obligatoirement – avec compensation budgétaire – l'instruction, la gestion et l'attribution des aides au logement social et au parc privé.

Le Gouvernement justifie ce transfert obligatoire de compétences à ces EPCI par le fait qu'il s'agit des intercommunalités les mieux outillées en termes de planification et de mise en œuvre des politiques de l'habitat : elles élaborent le PLH et le PLUi. En outre, depuis 2017, elles pilotent également la politique d'attribution des logements sociaux *via* la conférence

intercommunale du logement. Les établissements et la métropole de Lyon concernés par le transfert de compétences exercent les compétences mentionnées au plus tard à compter du 31 décembre 2027.

Le financement de ces aides serait transféré par l'État *via* une convention qui fixerait notamment, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement et des crédits de paiement alloués et les objectifs d'attribution associés. Le contenu de cette convention serait précisé par décret en Conseil d'État.

L'article prévoit que les transferts de compétences obligatoires de l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements prévus par le présent article qui ont pour conséquence d'accroître leurs charges ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

D'après l'étude d'impact, il pourrait être estimé qu'environ 38 agents seraient susceptibles d'être redéployés vers d'autres missions. Toutefois, des investigations complémentaires doivent être menées auprès des services déconcentrés pour identifier finement le nombre d'agents concernés et sécuriser cette estimation.

Le montant de la dotation annuelle de compensation est estimé à 25,7 M€ pour le parc social et le parc privé (et le coût net pour l'État à 23,4 M€).

Ces EPCI et métropoles auraient toujours la faculté de conclure, à titre facultatif, une convention pour la délégation de la procédure de réquisition avec attributaire, de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement. Par cohérence avec l'article 9 qui crée un nouvel article pour transférer la responsabilité du Dalo (droit au logement opposable) aux EPCI, l'article 8 supprime la possibilité pour les EPCI d'être délégataire de la garantie du Dalo.

## **2) Une délégation des aides à la pierre qui demeurerait facultative tout en emportant le statut d'AOH pour les autres intercommunalités**

La délégation des aides à la pierre resterait une **faculté pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes**, avec néanmoins deux évolutions par rapport au cadre juridique actuel :

- la délégation serait ouverte à un plus grand nombre d'intercommunalités puisque seul le critère de disposer d'un PLH exécutoire serait exigé ;

- l'exercice de cette délégation **emporterait le statut d'AOH**.

L'article 8 propose également de systématiser l'acquisition du statut d'AOH pour les départements délégataires des aides à la pierre. Ce statut serait, comme aujourd'hui, subsidiaire, c'est-à-dire qu'il ne vaudrait que pour la partie de leur territoire non couverte par un EPCI délégataire - ayant par conséquent, le statut d'AOH.

Il prévoit des dispositions transitoires lorsqu'un EPCI signe avec l'État une convention de délégation alors qu'une convention entre l'État et le département est en cours d'exécution : dans ce cas, cette dernière convention ferait l'objet d'un avenant au 1<sup>er</sup> janvier suivant la date de signature de la convention entre l'EPCI et l'État, pour retrancher du périmètre du département délégataire la partie de son territoire couverte par l'EPCI délégataire.

À droit constant, l'article mentionne qu'en Corse, la délégation de compétence prévue pour les départements s'exerce au profit de la collectivité de Corse.

Il étend également ces dispositions aux EPCI et collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 73 de la Constitution.

### **B. Le renforcement du statut de l'AOH**

L'article enrichit en outre le statut de l'AOH, avec de nouvelles prérogatives, actuellement exercées par le préfet de département.

Il s'agit de :

- dans les limites prévues par décret et à l'exception des logements financés en PLAI, la possibilité d'inscrire, au moment de la conclusion de nouvelles conventions APL, des loyers maximaux de zone supérieurs aux plafonds de loyers établis annuellement par l'administration ;
- signer les avenants aux conventions APL dans le cadre du dispositif « Seconde vie » et sous réserve d'investissements importants du bailleur pour le développement de l'offre nouvelle très sociale ;
- résilier les conventions APL, par dérogation au principe selon lequel elles sont résiliées unilatéralement par l'État<sup>1</sup> ;
- délivrer aux organismes HLM les agréments d'aliénation de logements sociaux ;
- délivrer les autorisations de démolir les logements sociaux ;
- délivrer les autorisations de mise en location de logements à usages autres que d'habitation ;
- la possibilité de réassigner les droits à engagement alloués annuellement entre la production nouvelle de logements locatifs sociaux et la rénovation du parc social, d'une part, et entre les différents types de logements sociaux éligibles à ces aides directes, d'autre part : autrement dit, les AOH pourraient mutualiser les crédits délégués et les réallouer librement, sous réserve du respect

---

<sup>1</sup> Article L. 353-12 du CCH.

des objectifs de la convention de délégation ou de financement. Il s'agit donc d'un principe de fongibilité des crédits.

Il conserve en outre les compétences actuellement dévolues aux AOH :

- à sa demande, l'AOH est consultée sur les modifications de projets d'arrêté pris par les ministres chargés du logement et du budget ;

- lorsque l'AOH est signataire d'une convention pluriannuelle signée avec l'Anru, cette convention peut prévoir que la production de logements sociaux financée par l'Anru s'effectue prioritairement dans une commune soumise à la loi SRU ou dans toute autre commune située en dehors de l'unité urbaine d'appartenance du quartier concerné tout en étant membre de l'EPCI reconnu AOH dès lors qu'il n'existe aucune autre commune soumise à la loi SRU et n'ayant pas atteint ses objectifs à l'intérieur de cette unité urbaine.

Enfin, l'article confirme l'État dans sa mission de suivi et d'évaluation de la politique publique, en imposant aux AOH gestionnaires des aides à la pierre d'utiliser les systèmes d'information relatifs à l'emploi des aides à la pierre mis à disposition par l'État - ou des outils tiers interfacés - afin de permettre à la collectivité le suivi des crédits délégués, et aux services de l'État de suivre la production de logements sociaux *via* un outil unique.

### **III. La position de la commission - Un renforcement bienvenu du statut de l'autorité organisatrice de l'habitat, qui doit être rester facultatif, dans le respect des libertés locales**

La commission salue le renforcement du statut de l'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), qui est malheureusement resté une « coquille vide ». Les nouvelles prérogatives que le Gouvernement propose de lui associer vont dans le bon sens et s'inscrivent dans la continuité des travaux menés par la commission des affaires économiques du Sénat depuis la création d'AOH par amendement sénatorial en 2022.

La commission est également favorable à l'assouplissement des conditions attachées à ce statut - avec la suppression de l'exigence de PLUi approuvé - qui l'ouvriront à davantage de collectivités ou d'EPCI. À ce titre, la création d'un lien direct entre la délégation des aides à la pierre - réservée aux EPCI disposant d'un PLH exécutoire - et statut d'AOH est logique. C'est la raison pour laquelle l'ouverture du statut d'AOH aux départements, toujours à titre subsidiaire, lui semble cohérente.

Néanmoins, la commission, attachée aux libertés locales, n'estime pas pertinent de rendre automatique l'acquisition du statut d'AOH pour tous les délégataires des aides à la pierre.

En effet, certaines collectivités pourraient souhaiter être délégataires des aides à la pierre sans pour autant exercer les compétences attachées au statut d'AOH. Or, dans sa rédaction actuelle, l'article 8 ne le permet pas.

Elle rappelle l'importance de la bonne évaluation de la compensation budgétaire du transfert de la gestion et de l'attribution des aides à la pierre aux communautés urbaines et aux métropoles.

Elle a donc adopté un amendement COM-12 des rapporteurs visant à modifier les modalités de délégation des compétences prévues par cet article 8, afin d'en supprimer le caractère systématique sans modifier les nouvelles prérogatives attachées au statut d'AOH ni le transfert, avec compensation, de la gestion des aides à la pierre aux métropoles et communautés urbaines. L'amendement vise simplement à prévoir que l'acquisition du statut d'AOH, qui serait toujours réservé aux délégataires des aides à la pierre, résulte d'une **décision de l'organe délibérant de l'EPCI ou du département**.

Elle a également adopté un deuxième amendement COM-13 des rapporteurs visant à opérer une coordination et une correction juridique tout en permettant, entre autres, de garantir le maintien de l'avis de la commune en cas de démolition des logements sociaux ou de mise en location pour un usage autre qu'habitation.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 9*

**Délégation aux EPCI ainsi qu'aux communes du droit au logement opposable et évolutions du système national d'enregistrement de la demande de logement social**

**Cet article comporte quatre dispositions distinctes :**

**- il vise à permettre à l'État de déléguer, par convention et sans dissociation, aux EPCI compétents en matière de logement et d'habitat, la mise en œuvre de quatre politiques publiques : le droit au logement opposable (Dalo), le relogement des personnes prioritaires et l'attribution de logements réservés à des publics prioritaires au titre du « contingent préfectoral » ainsi que le contrôle du respect par Action Logement de l'obligation de réserver un quart des attributions annuelles aux salariés et aux demandeurs d'emploi prioritaires au titre du Dalo ;**

**- il prévoit la même faculté de délégation de ces mêmes compétences aux communes membres d'un EPCI compétent en matière d'habitat et de logement, mais cette fois-ci sous la forme d'une expérimentation d'une durée de cinq ans ;**

**- il modifie plusieurs dispositions relatives au système national d'enregistrement de la demande de logement social, déjà adoptées par le Sénat en janvier 2026 lors de l'examen de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction ;**

**- il vise enfin à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer la procédure dite du « Dalo-injonction » en remplaçant la procédure devant les juridictions administratives par des procédures plus rapides et efficaces.**

**Constatant que cet article organisait davantage un transfert de responsabilité sans compensation qu'une délégation de compétences, sans que les collectivités ne disposent des moyens pour l'exercer ni n'en aient manifesté le souhait, la commission a adopté un amendement des rapporteurs visant à supprimer les dispositions relatives au Dalo de cet article pour n'en conserver que celles relatives au système national d'enregistrement de la demande de logement social.**

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

## **I. La situation actuelle – Le droit au logement opposable et le système d’enregistrement de la demande de logement social**

### **A. Malgré une possibilité de délégation aux EPCI, le droit au logement opposable demeure une politique nationale mise en œuvre par l’État**

#### **1) Le contentieux au titre du Dalo fait l’objet de critiques et est coûteux pour l’État**

Le droit au logement a été consacré pour la première fois par la loi n° 82-526 du 22 juin 1982, dite « loi Quillot », qui érige le droit à l’habitat au rang de droit fondamental et confère à ses dispositions un caractère d’ordre public. Quelques années plus tard, la loi dite « loi Besson »<sup>1</sup>, affirme que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l’ensemble de la Nation* ». Dans sa décision du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel reconnaît par ailleurs comme objectif à valeur constitutionnelle la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent<sup>2</sup>. Malgré cette consécration progressive, ce droit demeure longtemps dépourvu d’effectivité, faute de mécanisme permettant d’en assurer le respect.

À la suite de la mobilisation de l’hiver 2006 en faveur des personnes sans domicile, notamment portée par l’association *Les Enfants de Don Quichotte*, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo) reconnaît à toute personne résidant régulièrement sur le territoire français le droit à un logement décent et indépendant, dont la garantie incombe à l’État.

**Lors de sa création, les objectifs du Dalo étaient triples** : garantir un accès prioritaire et rapide au logement des personnes les plus vulnérables ; réduire le nombre de personnes sans domicile grâce à un mécanisme juridiquement contraignant et désengorger les dispositifs d’hébergement d’urgence en facilitant l’accès des ménages concernés au parc de logements sociaux.

**Le dispositif repose sur une procédure en deux temps**. Le demandeur doit d’abord exercer un recours amiable devant la commission de médiation départementale (Comed), avant de pouvoir, le cas échéant, exercer un recours contentieux devant le juge administratif.

La Comed peut être saisie par :

- toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d’accès à un logement locatif social, n’a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans un délai fixé par arrêté préfectoral<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

<sup>2</sup> Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l’habitat.

<sup>3</sup> Article L. 441-1-4 du code de la construction et de l’habitation.

- sans condition de délai, lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ;
- sans condition de délai, lorsque le demandeur, de bonne foi, est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou indécents, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap ou s'il a au moins un enfant à charge présentant un tel handicap.

La commission rend sa décision dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande, ou de six mois dans les départements d'outre-mer.

Lorsque la commission reconnaît le caractère prioritaire et urgent de la demande, elle désigne le ménage comme devant être logé en urgence. Les décisions défavorables de la Comed peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

Si, dans un délai de trois mois<sup>1</sup> à compter de la décision de la Comed le reconnaissant comme prioritaire et devant être relogé d'urgence, le demandeur reconnu prioritaire n'a pas reçu une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, il peut saisir le juge administratif afin que ce dernier ordonne à l'État son logement ou relogement : **il s'agit du recours dit « Dalo- injonction »**<sup>2</sup>. Cette injonction est quasi-systématiquement accompagnée d'astreintes journalières à la charge de l'État en cas d'inexécution. Le ménage peut également former un recours indemnitaire en cas de préjudice. Le produit des astreintes abonde le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) défini à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

**En pratique, le nombre de demandes ainsi que de ménages reconnus prioritaires, mais en attente d'un logement, continue de progresser.** D'après l'étude d'impact du présent projet de loi, près de 147 000 recours devant une Comed ont été déposés en France en 2025, ce qui représente une hausse de 7,8 % par rapport à 2024 et 25 037 relogements ont été effectués sur le contingent de logements de l'État en 2025, soit une augmentation de 5,1 % par rapport à 2024. En mai 2026, plus de 130 000 ménages reconnus prioritaires entre 2008 et 2025 demeureraient sans solution de relogement, contre un peu moins de 119 000 un an auparavant et plus de 110 000 en 2024.

**Mécaniquement, le nombre de recours « Dalo-injonction » est également en augmentation.** Il est passé de 8 829 en 2021 à 10 950 en 2025. Les recours indemnitaires, permettant d'obtenir une réparation financière en complément, demeurent en revanche beaucoup moins nombreux, avec environ 2 700 recours en 2024.

---

<sup>1</sup> Article R. 441-16-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

**Le contentieux « Dalo-injonction » représente désormais une charge financière particulièrement importante pour l'État. En 2022, la Cour des comptes<sup>1</sup> relevait qu'entre 2015 et 2020, l'État avait dû payer ainsi près de 130 millions d'euros au titre des astreintes.** Les astreintes prononcées par les juridictions administratives représentent plus de 50 millions d'euros par an, tandis que le montant cumulé des astreintes restant à acquitter est estimé à près de 200 millions d'euros.

**Ce contentieux fait l'objet de nombreuses critiques.** Au-delà de sa contribution à l'engorgement des juridictions administratives et du risque de mise en cause personnelle des agents chargés de son exécution, de nombreux observateurs témoignent d'une transformation progressive du Dalo en un mécanisme principalement contentieux, avec une judiciarisation croissante à l'appui d'associations ou de cabinets d'avocats, qui l'éloigne de sa vocation initiale d'accès au logement.

Dès 2015, le rapport « Réflexions pour la justice administrative de demain »<sup>2</sup> pointait notamment l'absence d'effet des injonctions prononcées sur l'attribution de logements et déplorait le fait que le traitement de ces dossiers, qui se limite au prononcé d'injonctions avec astreinte de manière mécanique, crée un risque sérieux d'engorgement pour certains tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

## **2) Bien que cette faculté existe depuis 2007, seuls deux EPCI exercent à ce jour la délégation du Dalo**

Depuis 2005, les EPCI à fiscalité propre disposant d'un programme local de l'habitat exécutoire (PLH) ont la faculté d'être délégataires de l'attribution et de la gestion des aides en faveur du logement social et de l'habitat privé.

La loi de 2007 a prévu en son article 14, d'abord par voie expérimentale, la délégation de la garantie du droit au logement aux EPCI délégataires des aides à la pierre.

Ainsi, lorsqu'une convention de délégation est conclue, elle porte obligatoirement sur les aides à la pierre précitées, mais peut également inclure d'autres compétences, **dont la garantie du droit à un logement décent et indépendant et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations de logements du contingent préfectoral, à l'exception des « 5 % fonctionnaires »<sup>3</sup>.**

Si 85 EPCI sont délégataires des aides à la pierre, seuls deux ont pris la délégation du droit au logement opposable : selon l'étude d'impact du Gouvernement annexée au projet de loi, il s'agit de Rennes métropole et de la

---

<sup>1</sup> Rapport public thématique, *Le droit au logement opposable*, Cour des comptes, 2022.

<sup>2</sup> Conseil d'État, *Rapport du groupe de travail présidé par Odile Piérart, Chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives*.

<sup>3</sup> 1° du V de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

communauté d'agglomération de la Région de Compiègne et de la Basse-Automne.

Quant aux communes, elles ne disposent aujourd'hui d'aucune possibilité d'être délégataires de ces compétences.

### **B. Le système national d'enregistrement de la demande de logement social est géré par un groupement d'intérêt public également chargé de la production de données statistiques**

La loi dite « Alur »<sup>1</sup> a confié la gestion du système national d'enregistrement (SNE), créé par la loi dite « Molle »<sup>2</sup> et devenu effectif en 2011, à un groupement d'intérêt public, le « GIP SNE ». Ce GIP regroupe l'État, l'Union sociale pour l'habitat (USH), la fédération des entreprises publiques locales et les représentants des réservataires de logements locatifs sociaux.

La loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017 a élargi les attributions du GIP-SNE en lui donnant une mission d'exploitation des données du répertoire des logements locatifs sociaux (RPLS) et accès aux données anonymisées de l'enquête d'occupation du parc social (OPS).

En juillet 2022, le GIP-SNE exerce effectivement les missions de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage du SNE. Doté en 2022 d'un budget de 11,2 millions d'euros et composé de 11 agents en équivalent temps plein (ETP) dont dix mis à disposition par l'État et l'USH, le GIP-SNE a pour vocation de centraliser, *via* le numéro unique d'enregistrement, l'ensemble des demandes de logement social formulées par les usagers.

En marge de cette mission principale, le GIP-SNE est également chargé de fiabiliser et collecter les données de gestion utiles à la production statistique sur l'occupation du logement social.

L'assemblée générale du GIP SNE est constituée de l'État (51 % des droits de vote), de l'Union sociale pour l'habitat (33 %), de la Fédération des entreprises publiques locales (4 %), de l'Assemblée des départements de France (3 %), de l'Assemblée des communautés de France (3 %), de l'Association des maires de France (3 %) et d'Action Logement Groupe (3 %).

Son financement est assuré, aux termes de sa convention constitutive, à 70 % par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et à 30 % par l'État<sup>3</sup>.

L'article L. 442-2-1 qui instaure le GIP-SNE lui associe un « comité d'orientation », placé auprès du ministre chargé du logement, qui est saisi pour avis de toute évolution du SNE ayant une incidence sur la relation aux

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>3</sup> Le GIP du système national d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE)/SNE, Observations définitives de la cour des comptes, 4 juin 2024.

demandeurs de logement social ou sur l'activité des organismes bailleurs ou aux réservataires de logements sociaux.

Il est composé de représentants de l'État, des EPCI dotés d'un PLH exécutoire, des bailleurs sociaux et des réservataires autres que l'État, et de représentants d'associations.

## **II. Le dispositif envisagé - Trois mesures distinctes relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable, à la procédure juridictionnelle associée et au système d'enregistrement de la demande de logement social**

### **A. La délégation aux EPCI et aux communes de la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques relatives au Dalo**

#### **1) Une délégation aux EPCI avec transfert de responsabilité**

L'article 9 vise à permettre à l'État de déléguer quatre compétences aux EPCI compétents en matière de logement et d'habitat :

- le droit au logement opposable (Dalo) ;
- le relogement des personnes prioritaires ;
- l'attribution de logements réservés à des publics prioritaires au titre du « contingent préfectoral », hors « 5 % fonctionnaires » ;
- le contrôle du respect par Action Logement de l'obligation de réserver un quart des attributions annuelles aux salariés et aux demandeurs d'emploi prioritaires au titre du Dalo.

Ces compétences seraient déléguées par convention, conclue pour une durée de six ans renouvelable et pouvant être dénoncée par le préfet de département en cas de manquement du délégataire à ses obligations.

L'article précise que la délégation des compétences entraîne la **pleine et entière responsabilité** de l'EPCI pour l'exercice de ces compétences. Cela signifie que c'est l'organe délibérant de l'EPCI ou, sur délégation de l'organe délibérant, son président - et non l'État - qui serait responsable devant les juridictions au titre du Dalo.

Cette délégation conduirait donc l'EPCI à prendre en charge le contentieux Dalo, ce qui y inclut l'exécution des décisions de justice et, le cas échéant, le paiement des astreintes avec versement au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

L'article précise enfin que les conventions de délégation de compétences prévues en application du 1° du V de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation restent en vigueur jusqu'à leur échéance. Comme mentionné précédemment, seules deux conventions sont en vigueur actuellement.

## **2) Une mesure analogue au profit des communes, à titre expérimental**

L'article 9 prévoit une faculté similaire au profit des communes, avec les mêmes implications en termes de transfert de responsabilités, mais à titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi. Cette expérimentation serait ouverte aux communes à plusieurs conditions :

- que la commune soit membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat et de logement ;
- si elle fait l'objet d'un arrêté de carence au titre des objectifs issus de la loi SRU, qu'elle ait conclu avec le préfet un contrat de mixité sociale (CMS) dont elle respecte les engagements ;
- qu'elle demande à bénéficier de l'expérimentation dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi.

C'est ensuite un arrêté du préfet de département qui autoriserait la commune à participer à l'expérimentation. En annexe de cet arrêté figurerait la convention de délégation des compétences mentionnées ci-dessus. Le préfet de département devrait en informer le ministre du logement.

L'article précise en outre que la convention de délégation des compétences au profit de la commune peut être dénoncée par le préfet en cas de non-respect par la commune de ses engagements, mais également en cas de non-respect du CMS.

Il prévoit enfin un suivi et une évaluation de l'expérimentation par le préfet de département ainsi qu'un rapport du Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation.

### **B. La modernisation du système national d'enregistrement de la demande de logement social**

Les 2° à 4° du I de l'article 9 prévoient une réforme du système national d'enregistrement de la demande de logement social. Il vise notamment à :

- mettre en place des échanges d'informations directs entre le GIP-SNE et l'administration fiscale afin de recueillir des informations nécessaires à l'instruction des demandes d'attribution de logements sociaux ainsi qu'au suivi et au contrôle de la situation des locataires. Il s'agit d'éviter des redondances inutiles de transfert d'informations, et donc afin de réduire les coûts de gestion supportés en bonne partie par les bailleurs sociaux ;

- élargir la liste des personnes ayant accès aux données du GIP-SNE aux agents des administrations de l'État, établissements publics ou personnes chargées d'une mission de service public, soumis à une obligation de secret professionnel, chargés d'évaluer les politiques d'attribution de logements

sociaux, d'analyser la situation des demandeurs et d'identifier des personnes devant faire l'objet d'une priorité ainsi qu'à l'Ancols ;

- permettre à l'Ancols et à certains services de l'État d'accéder sans restriction aux données de l'enquête sur l'occupation du parc social ;

- permettre l'utilisation de ces mêmes données anonymisées par personnes publiques ou personnes morales œuvrant dans les domaines de l'habitat social ou de la politique de la ville et inscrites sur une liste déterminée par arrêté du ministre du logement, à des fins de recherche d'exploitation statistique ou d'étude directement liées à l'exercice de leurs compétences et, par voie de convention, à des fins de recherche scientifique ou historique ;

- permettre à certains agents de l'État, à l'Union sociale pour l'habitat, à l'Ancols, au service d'inspection générale placé auprès du ministre du logement d'accéder à ces mêmes données et effectuer, à des fins d'exploitation statistique ou d'étude, des appariements avec d'autres bases de données.

- supprimer le comité d'orientation du système national d'enregistrement des demandes de logement social qui, selon le Gouvernement et l'USH, occasionne une charge administrative inutile pour les bailleurs sociaux. Au demeurant, la comitologie demeurera suffisamment développée pour répondre aux besoins d'échanges sur les missions confiées au GIP-SNE.

L'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions d'accès aux données anonymisées du SNE ainsi que les services et les personnes morales pouvant y accéder.

Ces dispositions reprennent, quasiment à l'identique, des articles 14 *ter* et 14 *quater* de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction, issue d'amendements des rapporteurs et du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain<sup>1</sup>, qui était par ailleurs lui-même une reprise d'un amendement par le Gouvernement lors de l'examen en séance publique au Sénat de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, mais censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif.

### **C. L'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer le régime de recours des ménages prioritaires Dalo**

Le V de l'article 9 vise à habilitier le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à réformer le régime de recours tendant à ce que soit ordonné, le cas échéant sous astreinte, le logement ou le relogement des demandeurs reconnus par la commission de médiation comme prioritaires et devant être logés d'urgence lorsqu'ils n'ont

---

<sup>1</sup> Amendements COM-45 et COM-106 pour l'article 14 *ter* et COM-46 pour l'article 14 *quater*.

pas reçu, dans les délais, une offre de logement tenant compte de leurs besoins et capacités.

L'habilitation précise que la réforme viserait à substituer au recours devant les juridictions administratives des procédures plus rapides et efficaces pour atteindre l'objectif de logement ou de relogement recherché.

Cette habilitation a été ajoutée par le Gouvernement à la suite d'une remarque du Conseil d'État. Saisi du projet de loi conformément à l'article 39 de la Constitution, ce dernier a relevé que la procédure dite de « Dalo-injonction » a fait l'objet, depuis de nombreuses années, « *de critiques récurrentes et convergentes mettant en évidence son inefficacité ainsi que la charge de travail inutilement lourde qu'elle fait peser sur les acteurs concernés et, au premier chef, les juridictions administratives* ».

Le Conseil d'État en a déduit qu'il y avait lieu, eu égard à l'impératif de bonne administration de la justice, d'intégrer au projet de loi une disposition habilitant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures législatives qui permettront **de réformer les dispositions relatives aux astreintes prononcées** à l'égard de l'État et d'autres personnes publiques éventuellement concernées par ce dispositif lorsqu'elles ne satisfont pas à leurs obligations au titre du Dalo, afin que ces astreintes soient versées **sans que les personnes reconnues comme prioritaires et comme devant être logées d'urgence aient à former un recours devant la juridiction administrative.**

D'après l'étude d'impact, il s'agit ainsi de supprimer le recours juridictionnel injonction, en le transformant en un dispositif administratif, avec versement d'astreintes administratives.

Les voies de recours gracieux auprès de la Comed, de recours contentieux contre une décision défavorable de cette dernière et de recours indemnitaire contre l'État ne sont pas concernées par cette réforme.

### **III. La position de la commission - Une délégation qui dissimule en réalité un transfert de responsabilité sans compensation budgétaire**

**La commission relève une incohérence, voire une contradiction dans le dispositif proposé par cet article 9.** D'un côté, il permet à l'État de déléguer certaines compétences aux EPCI et aux communes au moyen d'une convention, que le préfet peut résilier. Ce mécanisme suppose donc que l'État, déléguant, conserve un pouvoir de contrôle sur le délégataire. De l'autre, le texte prévoit que ces collectivités assument la « pleine et entière » responsabilité de l'État dans l'exercice de ces compétences. Ces deux approches sont difficilement conciliables : il est en effet paradoxal de transférer intégralement une responsabilité tout en maintenant un contrôle étroit sur les compétences qui y sont attachées.

**La commission déplore l'absence de compensation budgétaire de ce transfert de responsabilité alors même que le contentieux Dalo est coûteux pour l'État.**

Elle estime en outre que les implications de la réforme du Dalo-injonction sont insuffisamment documentées par le Gouvernement, notamment en termes de coût budgétaire pour les collectivités. Pourtant, la réforme proposée, qui a pour objectif de désengorger les tribunaux administratifs, devrait conduire à plus d'efficacité dans les procédures et donc à davantage d'astreintes prononcées.

**La commission souligne enfin que les collectivités ne sont pas demandeuses d'une telle délégation - et a fortiori d'un tel transfert de responsabilité** : seules deux EPCI exercent la délégation actuellement prévue par le droit existant. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du CGCT, a rendu un avis défavorable à cette mesure le 4 juin 2026. L'Association des maires de France (AMF) a également manifesté sa désapprobation à cette mesure.

**Dans ces conditions, la commission estime que les conditions ne sont pas réunies pour modifier le cadre juridique existant relatif à la délégation du Dalo. Cette dernière doit demeurer facultative et rester une politique relevant de la responsabilité de l'État.**

La commission a donc adopté un amendement COM-14 des rapporteurs visant à supprimer les dispositions relatives au Dalo, tout en conservant les mesures de simplification relatives au GIP-SNE, que la commission estime naturellement bienvenues et qu'elle a déjà adoptées début 2026.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 10*  
**Renforcement des pouvoirs du maire  
dans l'attribution des logements sociaux**

Cet article vise à renforcer le pouvoir des maires dans l'attribution des logements sociaux.

Il s'inspire largement de dispositions sénatoriales, issues notamment de la proposition de Mme Sophie Primas, votée par le Sénat en octobre 2023, réintroduites par la commission lors de son examen du projet de loi relatif à l'offre de logements abordables et adoptées à nouveau en janvier 2026 par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logement et de la construction.

Constatant que la proposition du Gouvernement s'écartait toutefois des propositions sénatoriales sur plusieurs points, la commission a adopté un amendement des rapporteurs visant à :

- rétablir la rédaction du Sénat concernant le droit de veto motivé du maire, en prévoyant qu'il s'applique au-delà de la prévention de l'ordre public, en permettant à tous les maires de l'exercer, y compris ceux qui n'ont pas encore atteint leurs objectifs au titre de la loi SRU ;

- supprimer la présidence tournante de la commission d'attribution, source d'extrême complexité ;

- réintroduire la délégation du contingent préfectoral aux communes lors de la première mise en location d'un programme neuf.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Le maire au centre du développement du logement social, mais marginalisé dans les attributions**

**A. Malgré certaines améliorations récentes, les maires demeurent en marge du processus d'attribution des logements sociaux**

**1) Les maires sont loin d'être au centre du processus d'attribution des logements sociaux**

L'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose que ce sont les bailleurs sociaux qui attribuent les logements sociaux, dans les conditions prévues par l'article L. 441-1 qui définit notamment les règles de priorité et de réservation.

Pour l'attribution des logements sociaux, est créée, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, la Caleol<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 441-2 CCH.

Elle est composée de :

- six membres représentant l'OHLM, issus de son conseil d'administration et dont un représente les locataires. Ils élisent le président ;

- du maire de la commune ou de son représentant qui dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité,

- du préfet de département ou de son représentant ;

- du président de l'EPCI ou du président du conseil de territoire de l'EPT MGP ou son représentant ;

- d'éventuellement, un représentant d'un organisme ayant confié les logements en gérance.

Plusieurs membres ont par ailleurs une voix consultative :

- les organismes avec agrément ingénierie sociale,

- les maires d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille ;

- les réservataires non membres de droit pour les logements relevant de leur contingent.

De ce fait, le maire, quoique membre de droit, est isolé et dispose de peu de poids au sein d'une commission composée d'une douzaine de membres. La voix prépondérante qui lui est attribuée depuis 2003<sup>1</sup>, à la place du président de l'organisme de logement social, et qui lui avait été retirée en 2017<sup>2</sup> puis redonnée par la loi Elan en 2018<sup>3</sup>, n'est guère utile compte tenu de la composition de la commission où, mécaniquement, le partage des voix est rare.

## **2) Plusieurs mesures correctives introduites récemment ne vont pas assez loin**

Plusieurs dispositions partielles sont venues conforter les prérogatives des maires en matière d'attribution au regard de leur rôle clef dans le développement du parc, mais, il est vrai, sans y parvenir de manière complètement satisfaisante.

On peut citer notamment :

- un droit de réservation de 20 % des logements dès lors qu'ils apportent une garantie d'emprunt, droit qui peut être majoré en cas d'apport de terrains et de financements<sup>4</sup> ;

- dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), lorsque l'attribution d'un logement à un candidat proposé par un réservataire a

---

<sup>1</sup> Article 58 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003.

<sup>2</sup> Article 75 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>3</sup> Article 109 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>4</sup> Articles R. 441-5-3 et R. 441-5-4 du code de la construction et de l'habitation.

échoué, le logement est mis à la disposition du maire pour qu'il désigne des candidats<sup>1</sup> ;

- dans ces mêmes quartiers, à la demande du maire, peut être créée une commission chargée de désigner d'un commun accord les candidats pour l'attribution des logements disponibles<sup>2</sup> ;

- enfin, le maire peut être entendu à sa demande par le conseil d'administration du bailleur<sup>3</sup>.

### **B. Le décalage entre cette marginalisation et leur rôle central dans la production de logements sociaux crée un sentiment de dépossession**

#### **1) Les maires ont pourtant une responsabilité éminente en matière de production de logements**

Les maires ont une responsabilité éminente en matière de développement du logement social puisqu'il leur revient de prendre trois décisions clefs : accorder le permis de construire, apporter un terrain ou un financement et garantir des emprunts.

Cette responsabilité est d'ailleurs reconnue négativement par la « loi SRU » qui prévoit des sanctions importantes contre les maires qui ne respectent pas leurs obligations en la matière et dont la commune ne compte pas assez de logements sociaux.

Plus généralement, les maires sont responsables de la qualité de vie et du bien vivre ensemble des habitants de leur commune, ne serait-ce qu'au travers des écoles, des centres sportifs et d'action sociale. Ils définissent les politiques de l'habitat et ce sont eux qui bien souvent reçoivent en premier les demandes et doléances de leurs habitants en matière de logement.

Il serait donc aussi logique qu'ils soient au centre de la « politique de peuplement » de leur commune.

#### **2) Ce décalage alimente un véritable sentiment de dépossession qui peut faire obstacle à la production de nouveaux logements sociaux**

Au-delà même de la Caleol, nombreux sont ceux, aujourd'hui, qui déplorent le sentiment de dépossession des maires vis-à-vis de l'attribution des logements sociaux. Ces difficultés impactent négativement la construction et l'acceptation de nouveaux logements sociaux.

Cette perception semble alimentée par quatre facteurs principaux.

##### **a) La montée en puissance des intercommunalités**

Dès 2014, la loi Alur, complétée depuis, a souhaité positionner l'échelon intercommunal comme chef de file en matière d'habitat et

---

<sup>1</sup> Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Article L. 441-2-4 du code de la construction et de l'habitation.

notamment en matière de politiques locales du logement social, car c'est lui qui dispose d'une vision large du bassin de vie et d'emploi - et donc du logement.

Les EPCI doivent déployer une série d'outils que sont :

- le programme local de l'habitat (PLH), qui est un document stratégique déclinant sur six ans les réponses locales aux besoins d'habitat ;

- la conférence intercommunale du logement (CIL) : coprésidée par le préfet et le président de l'EPCI, il s'agit d'une instance de gouvernance de cette politique, qui doit notamment définir les orientations de la politique d'attribution, les objectifs en termes de mixité sociale ou de relogement des publics prioritaires bénéficiant notamment du droit au logement opposable (Dalo) ainsi que les conditions de coordination entre les différents réservataires ;

- les orientations définies par la CIL sont mises en œuvre *via* une convention intercommunale d'attribution (CIA) qui comporte les engagements annuels précis et quantifiés des bailleurs et de leurs partenaires locaux en matière d'attributions pour certains types de publics ;

- le guichet enregistreur de la demande de logement social si l'EPCI le souhaite :

- le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), document qui prévoit notamment les modalités locales de cotation des demandes et un dispositif de qualification du parc social et de son habitation<sup>1</sup>.

### **b) La crise du logement**

En raison de la crise du logement, le manque de logements sociaux se heurte à une demande croissante des publics de la commune, alors que le parcours résidentiel, de la location vers la propriété, est bloqué.

Les maires ont alors de grandes difficultés à expliquer à leurs administrés qu'un logement social va bénéficier à une personne qui n'habite pas sur la commune.

### **c) La montée en puissance de politiques publiques conduisant à des relogements prioritaires**

Les relogements prioritaires dans le cadre du renouvellement urbain, de la politique du logement d'abord ou encore du droit au logement opposable (Dalo) préemptent le peu de logements disponibles et échappent aux maires et, bien souvent, à leurs administrés.

En effet, au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est destiné aux ménages « Dalo ». En cas de manquement à cette

---

<sup>1</sup> Article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation.

obligation, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concerné<sup>1</sup>.

En outre, sur les territoires des EPCI comptant au moins un QPV, au moins 25 % des attributions annuelles hors des QPV doivent l'être au profit de certains publics parmi lesquels figurent les personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées

#### **d) La gestion en flux**

Le passage à la gestion en flux et la cotation des demandes de logements sociaux, instaurés par la loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) du 23 novembre 2018 et qui devaient entrer en vigueur fin 2023 ont entraîné un sentiment de complexité et d'incompréhension de la part des maires.

**La gestion en flux a été pensée pour simplifier le système des réservations de logements en donnant à chaque réservataire un droit d'attribution sur les logements libérés chaque année dans le parc social (la gestion en flux) et non plus sur un stock de logements identifiés physiquement a priori (la gestion en stock). L'objectif était de fluidifier les attributions.**

**Mais cette réforme technique, requérant plusieurs d'années de mise en œuvre sur le terrain, conduit à réduire la maîtrise des maires sur la politique de peuplement car ils ne sont plus en mesure d'identifier les logements qui seront attribués à tel ou tel réservataire.**

## **II. Le dispositif envisagé – Renforcer le rôle des maires dans les attributions de logements sociaux**

Cet article reprend certaines des dispositions plusieurs fois adoptées par la commission des affaires économiques du Sénat :

- d'abord, lors de l'examen de la proposition de loi de Mme Sophie Primas adoptée par le Sénat en octobre 2023 ;

- puis lors de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables en juin 2024 où les rapporteurs avaient réintroduit le veto du maire à l'article 2 ;

- enfin, dans le cadre de la proposition de loi « Choc » de Mme Estrosi Sassone adoptée par le Sénat en janvier 2026.

---

<sup>1</sup> Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

**De ces dispositions d'initiative sénatoriale, cet article 10 reprend :**

- la présidence de la Caleol par le maire ou son représentant ;
- la précision, apportée par la commission lors de l'examen de la proposition de loi « Choc », selon laquelle les membres de l'organisme HLM exercent la présidence en cas d'absence du maire. L'objectif est de permettre aux Caleol de se tenir en l'absence du maire ou de son représentant et ce alors que les Caleol sont parfois très fréquentes dans certains territoires tendus, pouvant être quasi hebdomadaires ;
- la possibilité pour le maire de proposer à la Caleol un classement des candidats présentés pour l'attribution d'un logement social ;
- la création d'une commission de concertation chargée de suivre les programmes de construction jusqu'à livraison et la présidence de cette commission par le maire.

Par ailleurs, l'article 10 précise les obligations de motivation des bailleurs sociaux et des réservataires en cas de décision de non-attribution : en cas de rejet d'une demande suivie d'une radiation, le président doit motiver la décision auprès du demandeur mais en cas de décision de ne pas donner suite à la proposition d'un réservataire ou de changement de l'ordre de priorité, le président de la Caleol doit motiver la décision auprès du réservataire lorsque la gestion des réservations n'est pas déléguée.

**Néanmoins, plusieurs dispositions de l'article 10 du présent projet de loi diffèrent largement des positions sénatoriales.** Il s'agit notamment des suivantes :

- la possibilité pour le maire d'opposer son veto, de manière motivée, à l'attribution d'un logement social à un candidat **est conditionnée au fait que le candidat ait déjà causé des troubles à l'ordre public** ;
- le projet de loi conditionne la possibilité pour le maire de proposer le classement et d'exercer son veto au fait que la commune **ne soit pas carencée** au titre de la loi SRU – ou si elle l'est, à la condition qu'elle ait signé un contrat de mixité sociale (CMS) ;
- dans le cas où la Caleol examine des attributions dans des logements situés dans plusieurs communes, le projet de loi prévoit une **présidence « tournante »** exercée successivement par les maires concernés.

Cette solution a suscité les réticences du Conseil d'État qui a pointé son extrême complexité. Pour éviter cet écueil, le Sénat lui a préféré, dans le cadre des propositions de loi précitées et déjà adoptées, une présidence exercée par un conseiller municipal élu parmi les membres de la Caleol.

### **III. La position de la commission – Un objectif partagé mais des modalités à ajuster conformément aux positions sénatoriales récentes sur le rôle des maires dans les attributions de logements sociaux**

**La commission approuve cet article dans son principe.** Elle a déjà, par deux fois, lors de l'examen de la proposition de loi de Mme Primas en 2023 puis de celle de Mme Estrosi Sassone début 2026, adopté un droit de veto motivé du maire dans l'attribution des logements sociaux.

**Néanmoins, si la proposition du Gouvernement s'inspire largement des travaux sénatoriaux, elle s'en écarte sur plusieurs points importants.**

**Tout d'abord, la commission n'est pas favorable à une restriction du droit de veto du maire aux seuls cas pour lesquels le demandeur a déjà causé des troubles à l'ordre public.**

D'abord, l'étude d'impact du présent projet de loi le rappelle elle-même : le maire sera tenu aux mêmes exigences que les Caleol actuellement, à savoir l'obligation de fonder ses décisions sur des critères objectifs à partir du dossier du candidat, en respectant les priorités d'attribution et les conventions intercommunales d'attribution.

Ensuite, cette mesure ne semble pas applicable : le maire ne dispose pas d'informations au-delà de celles transmises dans son dossier. Il ne dispose par exemple pas des casiers judiciaires des demandeurs de logements sociaux.

Le veto du maire est d'ailleurs limité à l'un des candidats. La décision d'attribution revient donc *in fine* à la Caleol puisque d'après l'article R. 441-3 du code de la construction et de l'habitation, trois candidatures doivent être examinées par la Caleol pour un même logement.

Enfin, la politique de peuplement d'une commune ne se limite pas à la prévention de l'ordre public.

S'agissant du droit de veto dans sa version soutenue par le Sénat, la commission relève que la reprise du droit de veto du maire par le Gouvernement dans le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables – pour les primo attributions exclusivement – a permis de lever certaines critiques formulées par les opposants à ce droit. En effet, saisi du projet de loi, le Conseil d'État a considéré que « *le pouvoir d'appréciation ainsi conféré au maire ne pourra s'exercer, en application du deuxième alinéa du III de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, que conformément aux objectifs énoncés à l'article L. 441 et dans les conditions fixées par les articles L. 441-1 et L. 441-2-3 du même code. En outre, celui-ci devra respecter les principes constitutionnels et les principes généraux du droit, notamment le principe d'égalité, qui interdirait tout refus fondé sur des motifs discriminatoires. Le Conseil d'État considère que le pouvoir du maire est ainsi suffisamment encadré et que les dispositions proposées ne soulèvent alors pas de difficultés constitutionnelles ou conventionnelles* ».

L'exercice du droit de veto serait donc encadré : il ne saurait porter atteinte aux règles relatives aux priorités d'attribution ni aux droits des réservataires, et ne pourrait en aucun cas reposer sur des motifs discriminatoires, sous peine de contrariété à la Constitution et, par conséquent, de recours juridiquement fondés.

**La commission a donc logiquement adopté un amendement COM-15 des rapporteurs visant à rétablir le droit de veto du maire dans sa rédaction adoptée par le Sénat lors de l'examen des textes précédents, mais aussi rétablir plusieurs dispositions relatives au rôle des maires dans les attributions de logements sociaux que le Gouvernement n'a pas jugé utile de reprendre à son compte.**

**Cet amendement vise ainsi à supprimer le critère relatif à l'absence de carence de la commune au titre de la loi SRU.** Lors de l'examen de la proposition de loi de Mme Primas comme celui de la proposition de loi « Choc », la commission avait rappelé que c'était précisément dans ce cas que le renforcement du pouvoir du maire pouvait être incitatif à la production de logements sociaux.

**Il réintroduit** la délégation à la commune des réservations dont l'État bénéficie (à l'exception du contingent 5 % fonctionnaires) lors de la première mise en location d'un programme neuf ainsi que la présence du président du conseil départemental avec voix consultative au sein des Caleol, reprenant ainsi un amendement de Stéphane Fouassin à la proposition de loi de Sophie Primas.

**L'amendement transforme en outre la présidence « tournante » de la Caleol en cas d'attributions dans plusieurs communes, source d'extrême complexité, par la solution retenue par le Sénat dans la proposition de loi « Choc » : l'élection par les membres de la Caleol d'un conseiller municipal comme président.**

**L'amendement procède à plusieurs aménagements rédactionnels et juridiques.**

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Amel Gacquerre sur le projet de loi n° 801 (2025-2026) visant la relance et la décentralisation du logement.



## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)
- Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH)
- Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)
- Fondation pour le logement
- France gaz
- France urbaine
- Iignes (Alliance des industriels des solutions électriques et numériques du bâtiment)
- Syndicat des fabricants d'isolants en laines minérales (FILMM)
- Union sociale pour l'habitat (USH)



## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2026, le périmètre indicatif du projet de loi n° 801 (2025-2026) visant la relance et la décentralisation du logement.

**Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :**

- au troisième programme national de renouvellement urbain ;
- aux périmètres de développement du logement ;
- à l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour rationaliser les procédures de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme et les adaptations de plans, schémas ou programmes sectoriels afin de permettre la réalisation de projets d'intérêt général ou d'intérêt public ;
- aux modifications des compétences et attributions de l'établissement public Paris La Défense ;
- à la durée des projets urbains partenariaux ;
- aux certificats de projets pour les projets de construction ou transformation au sein de l'opération d'intérêt national de La Défense ;
- aux obligations de rénovation énergétique applicables aux propriétaires des logements ainsi qu'aux modalités de réalisation des travaux de rénovation énergétique dans les logements, y compris en copropriété, à l'exclusion des dispositions relatives aux aides à la rénovation énergétique ;
- aux modalités de fixation et de revalorisation des loyers des logements dans le parc social, à l'exclusion des dispositions relatives aux plafonds de ressources applicables aux locataires ;
- aux modalités de délégation ou de transfert par l'État aux collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale de compétences en matière d'instruction, de gestion et d'attribution des aides à la pierre, de droit au logement opposable et de relogement ainsi que d'exercice des droits de réservation de logements dont le représentant de l'État dans le département bénéficie en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- aux compétences des autorités organisatrices de l'habitat ;
- à l'habilitation du Gouvernement à modifier, par voie d'ordonnance, la procédure contentieuse relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable ;

- au groupement d'intérêt public pour le système d'enregistrement de la demande de logement social (GIP-SNE) et aux données gérées par ce groupement ;
- à l'attribution des logements sociaux par la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements ;
- aux modalités d'imposition des revenus fonciers tirés de la location nue de biens immobiliers.

**Ne sont notamment pas susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :**

- aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives à la réglementation de l'urbanisme, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ;
- à l'application du cadre juridique issu de l'article 55 de la loi dite « SRU » ;
- au régime général des baux d'habitation, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ;
- à la vacance des logements et aux modalités de lutte contre celle-ci, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus.



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-801.html>