

N° 256

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 décembre 2015

## PROPOSITION DE LOI

*favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Michel LE SCOUARNEC, Jean-Pierre BOSINO, Mme Marie-France BEAUFILS, M. Patrick ABATE, Mme Éliane ASSASSI, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, M. Pierre LAURENT, Mme Christine PRUNAUD, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis les années soixante-dix, les politiques menées par les pouvoirs publics en matière de logement se sont structurées non pas autour de sa dimension d'intérêt général nécessitant maîtrise publique et intervention directe, mais ont laissé ce secteur fonctionner comme un marché ordinaire. L'intervention publique s'est ainsi contractée sur la solvabilisation des ménages les plus fragiles à mesure que les aides directes à la construction baissaient. Quant au parc privé, les mécanismes de l'offre et de la demande ont guidé la formation des prix et conduit à l'instauration d'une spéculation foncière et immobilière très forte, rendant l'accès à un logement abordable, de plus en plus difficile, pour un nombre toujours plus important de nos concitoyens.

La baisse des aides à la construction publique de l'État a ainsi conduit au déficit de construction d'une offre de logements adaptés et particulièrement d'une offre publique. En ce sens, nous déplorons depuis de nombreuses années la chute des crédits budgétaires pour la construction publique. Le projet de loi de finances pour 2016 ne déroge pas à la règle en finançant les aides à la pierre principalement par une mutualisation des fonds des bailleurs sociaux et donc par les locataires eux même.

Parallèlement, les mécanismes de marché ont conduit au logement cher. Aujourd'hui, trop de ménages faute de pouvoir accéder au logement social, consacrent une part de leur budget trop lourde pour se loger dans le parc privé, et ce, malgré les aides à la solvabilisation que sont les aides personnelles au logement. La part « Logement » dans le budget des ménages a augmenté année après année pesant lourdement sur le pouvoir d'achat des familles, et donc non seulement sur la qualité de vie de ces familles, mais également sur le niveau de la demande économique moteur de la croissance.

De cette politique, est née la crise du logement que nous traversons. Plus de 3,5 millions de concitoyens sont mal logés. 140 000 personnes dorment encore dans la rue dont 30 % d'enfants. Et parallèlement plus de 1,8 millions de nos concitoyens sont en attente d'un logement social.

Cette situation constitue une insuffisance grave, un manquement au respect du droit au logement pour tous dans des conditions économiquement acceptables.

Face à cette problématique, Le Président de la République, François Hollande avait porté durant sa campagne, la proposition de construire 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux.

Cet engagement, à ce jour, n'a pas été tenu puisque tous les indicateurs restent au rouge. En 2014, moins de 300 000 logements sont sortis de terre. Cette situation est inquiétante non seulement pour le droit au logement mais également pour l'emploi dans un secteur non délocalisable et alors que le chômage bat chaque mois de nouveaux records. La perte serait chiffrée à hauteur de 12 000 emplois en 2014, soit plus de 30 par jour dans l'artisanat du bâtiment !

Les sénateurs du groupe Communiste Républicain et Citoyen (CRC) considèrent qu'il est aujourd'hui urgent de redéfinir les priorités d'une politique publique du logement et de créer les outils permettant une baisse effective des loyers et la construction de logements adaptés pour tous.

Ainsi, ils estiment qu'il convient de débloquer en urgence, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, les crédits nécessaires pour la construction et notamment pour financer des aides à la pierre pour accompagner les maires bâtisseurs par ailleurs gravement pénalisés par la baisse des dotations.

En effet, d'un côté, les aides à la pierre sont supportées principalement par une mutualisation des fonds entre les bailleurs et de l'autre les collectivités perdent en dotations 3,7 milliards d'euros par an, 11 milliards à l'horizon 2017. L'équation est impossible.

Si le respect de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains est une obligation républicaine et morale, il convient parallèlement de donner concrètement aux élus, les moyens de mener cet effort de construction.

Or, le projet de loi de finances pour 2016 en créant le fonds national des aides à la pierre symbolise ce désengagement de l'État. Ce changement de gouvernance marque le fait que les crédits de l'État ne constituent plus l'essentiel du financement des aides à la pierre. Le financement des aides à la pierre majoritairement par les bailleurs sociaux, au travers de la Caisse de garantie du logement locatif social, revient à faire peser l'effort de construction sur la solidarité entre les locataires.

La participation des bailleurs, dans le cadre de la loi de finances pour 2016, représente ainsi 370 millions d'euros, contre un apport de l'État de 100 millions d'euros, transformés en cours d'examen en 250 millions d'euros.

Par ailleurs, les aides à la pierre concernent aujourd'hui les seuls logements des prêts locatifs aidés d'intégration, les PLAI. La subvention unitaire est stabilisée à 6 500 euros, ce qui semble bien peu au regard du coût de la construction. Elle était de 12 000 euros en 2010 ; elle a donc été divisée par deux en six ans. Cela relativise largement la nouvelle aide accordée aux maires bâtisseurs, à hauteur de 2 000 euros par logement construit.

En tout état de cause, les politiques de sanction et de contrainte doivent être accompagnées des financements adéquats et des outils nécessaires notamment pour la régulation des prix du foncier dans le cadre d'opération d'aménagement.

Les pouvoirs publics disposent par ailleurs d'une responsabilité particulière en matière de réhabilitation du parc existant, public comme privé, afin d'éviter qu'il se dégrade et qu'il devienne insalubre donc inhabitable. Trop de logements vacants sont ainsi retirés du marché, particulièrement en zone tendue. Les outils existent. Il convient comme le suggère d'ailleurs le haut comité pour le logement des personnes défavorisées, de mobiliser mieux le parc privé. Le haut comité indique ainsi qu' *« avec plus de 2,6 millions de logements vacants, le parc privé offre un potentiel important de logements disponibles rapidement. En créant une offre de logements à destination des ménages aux ressources modestes dans des quartiers peu pourvus en logements sociaux, la mobilisation du parc privé favorise la mixité sociale. Elle permet également dans les secteurs tendus dépourvus de foncier de pouvoir créer une offre sociale et d'avoir un effet régulateur sur les niveaux de loyers pratiqués. »*. Le Haut comité suggère de mieux user des possibilités de réquisition avec attributaire et de renforcer la législation sur les logements et les bureaux vacants. Nous partageons ces préconisations.

Pour mener ces politiques ambitieuses d'accroissement de l'offre de logement, il convient de réorienter la masse financière affectée aux politiques du logement aujourd'hui.

Or, les priorités du gouvernement ne permettent pas ce rééquilibrage.

Trop d'argent public continue d'alimenter les niches fiscales de type Scellier ou De Robien.... ou encore le dispositif Pinel. Cette dernière niche a pour objet de soutenir le développement du logement dit

« intermédiaire », reconnaissant ainsi un nouveau segment de marché, plus cher que le logement « social », mais moins onéreux que le logement « libre ». Ces politiques soutiennent ainsi les investisseurs privés, à hauteur de 1,8 milliard, somme qui serait bien plus utile pour les acteurs du logement social.

Les niches fiscales ont, en effet, une efficacité sociale plus que limitée et créent par contre, un effet d'aubaine évident, pour réduire les impôts des intéressés.

Soutenir l'investissement locatif, avec cet outil fiscal c'est au fond, encourager ce système spéculatif où le logement intermédiaire ne trouve d'intérêt que dans le cadre d'un marché dont les prix sont anormalement élevés.

Les sénateurs du groupe CRC considèrent pour leur part, que les pouvoirs publics doivent cesser de soutenir ce marché immobilier favorisant la rente privée. Cet argent public doit servir d'autres politiques, de constructions et de réhabilitations, ce qui au regard des chiffres du mal logement est la priorité absolue.

L'**article premier** de cette proposition de loi propose donc d'abroger le dispositif Pinel afin de permettre de réaffecter ces crédits.

Plus globalement, la crise du logement que nous traversons conjuguée à une crise économique, sociale et morale, doit conduire les pouvoirs publics à définir des principes simples pour guider leur action en matière de politique de logement ce qui suppose de définir le rôle du logement social, sa fonction au service de l'intérêt général.

Ainsi, les sénateurs du groupe CRC estiment qu'il convient de réaffirmer la dimension généraliste et universelle du logement social, outil du droit au logement mais également de la mixité sociale et culturelle. Sans oublier, non plus le rôle fondamental de la construction HLM, dans l'histoire de l'architecture moderne.

Aujourd'hui, les instances européennes portent une vision de la politique publique du logement qui réserve le logement dit « social » à une population très spécifique constituée des personnes les plus démunies. Cette vision a même conduit la Commission à attaquer certains États qui ne partagent pas cette orientation.

Les sénateurs du groupe CRC ne partagent pas cette orientation libérale qui justifie d'un service public limité à l'assistanat, à côté d'un marché particulièrement lucratif. Cette limitation de l'intervention publique

organise également la ghettoïsation de certains quartiers, engendrant plus de problèmes de voisinage, d'échec scolaire voire de violence.

Si le logement est un droit reconnu constitutionnellement, il convient alors pour les pouvoirs publics d'en assurer l'accès à tous, partout, dans des conditions économiquement raisonnables. L'accès doit être assuré dans des conditions qui permettent de garantir la mixité sociale, ciment du pacte républicain et créant les meilleures chances de réussite pour ses habitants.

Pour les sénateurs du groupe CRC, cet impératif conduit à une réorientation des crédits de la mission logement. Nous proposons notamment de repenser les modalités de financement de la construction publique, notamment au travers du rôle structurant de la caisse des dépôts avec l'utilisation du livret A. L'**article deux** de cette proposition de loi relève les plafonds d'accès au logement social.

Il ne s'agit pas d'allonger inutilement la liste des demandeurs de logement déjà bien trop longue mais d'agir pour l'universalité du droit au logement et donc de l'accès au logement social. L'Union sociale de l'habitat dit souvent que le logement social est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. C'est même le patrimoine commun de tous.

Il convient donc de mobiliser tous les moyens pour agrandir ce parc public, en mobilisant des financements pour la construction, en utilisant les outils contre la vacance, pour faciliter les outils permettant la transformation du parc privé en parc public... tout cela pour favoriser la mixité sociale au sein même du parc HLM, conformément à notre vision universaliste du logement social.

Si le logement social est le patrimoine de tous, alors tous doivent pouvoir y prétendre.

Ce relèvement du plafond aurait trois conséquences positives :

La première, la plus fondamentale, serait de permettre à des personnes aux ressources trop faibles pour se loger dans le parc privé, de pouvoir accéder au parc public dans des conditions réellement économiquement acceptables. Sous réserve bien entendu et comme nous l'indiquons, que l'argent public soit redirigé vers la construction publique afin de créer les conditions d'absorber cette demande.

La seconde, qui se vérifie dans la pratique, serait de permettre aux maires bâtisseurs de répondre à un panel plus large de demandeurs et donc de faciliter les opérations de construction. Il arrive ainsi que des logements neufs restent vides faute de locataires aux ressources suffisantes pour

assumer un loyer certes relevant du logement social, mais déjà largement inaccessible pour le plus grand nombre.

Enfin, ce relèvement du plafond répond à notre vision généraliste du droit au logement et donc à notre volonté de renforcer la mixité sociale et urbaine. Le renouvellement urbain en œuvre dans les zones les plus denses doit être une chance pour construire plus de mixité et donc une société plus apaisée.

L'**article trois** constitue le gage financier de cette proposition en abaissant le taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Pour toutes ces raisons, les sénateurs du groupe CRC préconisent l'adoption de cette proposition de loi.



## **PROPOSITION DE LOI**

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

L'article 199 *novovicies* du code général des impôts est abrogé.

### **Article 2**

Les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux fixés en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation sont majorés de 10,3 % à compter du premier jour du troisième mois suivant la date de publication de la présente loi.

### **Article 3**

La perte de recettes qui résulte de l'application de la présente loi pour l'État est compensée, à due concurrence, par la baisse du taux de crédit d'impôt mentionné au III de l'article 244 *quater* C du code général des impôts.