

N° 328

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi M. Michel LE SCOUARNEC et plusieurs de ses collègues favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre,

Par Mme Sophie PRIMAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 256, 326 et 327 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE CRISE DU LOGEMENT QUI PERDURE MALGRÉ UN BUDGET DÉDIÉ AU LOGEMENT CONSÉQUENT	7
A. UN PARC DE LOGEMENT INSUFFISANT POUR RÉPONDRE À LA DEMANDE	7
1. <i>Une augmentation du parc de 1 % chaque année depuis 30 ans</i>	7
a) <i>Le parc locatif privé : un parc fragile en raison de l'absence d'investisseurs institutionnels</i>	7
b) <i>Un parc social en augmentation</i>	8
c) <i>Un nombre de logement vacant qui atteindrait 7,5 %</i>	10
2. <i>Un parc de logements qui demeure insuffisant pour répondre à la demande</i>	11
B. UN BUDGET DE L'ÉTAT DÉDIÉ AU LOGEMENT CONSÉQUENT	13
1. <i>Des crédits budgétaires orientés vers les aides à la personne plutôt que les aides à la pierre</i>	13
2. <i>Des mesures de dépenses fiscales en faveur des organismes Hlm et de l'investissement locatif privé</i>	14
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : FAVORISER L'ACCÈS DU LOGEMENT SOCIAL AU PLUS GRAND NOMBRE	15
A. RÉORIENTER LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VERS DES DISPOSITIFS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET DE RÉHABILITATION EN ABROGEANT LE DISPOSITIF « PINEL » (ARTICLE 1^{ER})	15
1. <i>Le dispositif d'investissement locatif privé dit dispositif « Pinel »</i>	15
2. <i>L'abrogation du dispositif « Pinel » comme remède au désengagement de l'État dans le financement des aides à la pierre</i>	17
B. RÉAFFIRMER LA « DIMENSION GÉNÉRALISTE ET UNIVERSELLE » DU LOGEMENT SOCIAL EN MAJORANT LES PLAFONDS DE RESSOURCES APPLICABLES AUX LOGEMENTS SOCIAUX (ARTICLE 2)	17
1. <i>Un accès aux logements sociaux soumis à des conditions de ressources</i>	17
2. <i>Un assouplissement des conditions d'accès aux logements sociaux pour notamment favoriser la mixité sociale</i>	18
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : SOUTENIR LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET MAINTENIR UNE OFFRE DE LOGEMENT DIVERSIFIÉE	19
A. UN DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ QUI CONTRIBUE À LA CRÉATION DE LOGEMENTS EN COMPLÉMENT DES AIDES APPORTÉES AUX LOGEMENTS SOCIAUX	19
1. <i>Un dispositif complémentaire aux aides apportées au logement social</i>	19
2. <i>Un dispositif d'investissement locatif privé encadré qui permet de développer l'offre de logements</i>	21

B. UNE EXTENSION DE L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL PAR LA MAJORATION DES PLAFONDS DE RESSOURCES QUI POSE DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES.....	23
1. <i>Une majoration des plafonds de ressources qui pose plusieurs difficultés d'ordre juridique et pratique</i>	23
2. <i>Des dispositifs de mixité sociale plus amplement discutés dans le cadre du projet de loi « Egalité et citoyenneté »</i>	26
C. LA NÉCESSITÉ DE LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION ET D'ENCOURAGER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41

Mesdames, Messieurs,

Notre pays connaît une crise du logement alors même que l'effort de la Nation en faveur du logement peut être estimé entre 40 et 42 milliards d'euros d'aides par an. Le logement¹ constitue le premier poste de dépenses des ménages devant l'alimentation et les transports. Selon l'INSEE, en 2010, un ménage sur deux consacrait au moins 18,5 % de ses revenus au logement.

Pour répondre à la crise du logement mais aussi favoriser la mixité sociale dans l'habitat, nos collègues M. Michel Le Scouarnec et les membres du groupe Communiste Républicain et Citoyen ont souhaité favoriser l'accès du plus grand nombre au logement social, réaffirmant ainsi une solution notamment défendue dans le cadre de la discussion de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, au cours de laquelle ils avaient proposé de majorer les plafonds de ressources applicables au demandeur de logement social et de supprimer le supplément de loyer de solidarité.

Ils ont ainsi déposé une proposition de loi n° 256 (2015-2016), favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre, comportant trois articles tendant à abroger le dispositif d'investissement locatif privé dit « dispositif Pinel » et à majorer les plafonds de ressources applicables aux demandeurs de logement social, le dernier article constituant le gage financier.

Cette proposition de loi a été envoyée à la commission des finances, ce que plusieurs membres de la commission des affaires économiques ont regretté. Votre commission a décidé lors de sa réunion du 13 janvier de se saisir pour avis des dispositions de cette proposition de loi entrant dans son champ de compétences.

Votre rapporteur a considéré que l'abrogation du dispositif d'investissement locatif privé dit dispositif « Pinel » comme la majoration des plafonds de ressources applicables aux demandeurs de logements sociaux présentaient plus d'inconvénients que d'avantages. Elle a en revanche souhaité la mise en œuvre rapide de mesures permettant de lever les freins à la construction dans l'ensemble du parc de logement et encourageant la construction de logements abordables.

¹ Sont inclus dans ces dépenses de logement : les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière, les charges de copropriété ou les loyers et charges locatives en cas de location, la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation.

Lors de sa réunion du mercredi 27 janvier 2015, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption de la proposition de loi n° 256 (2015-2016), favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre, présentée par M. Michel Le Scouarnec et les membres du groupe Communiste Républicain et Citoyen.

I. UNE CRISE DU LOGEMENT QUI PERDURE MALGRÉ UN BUDGET DÉDIÉ AU LOGEMENT CONSÉQUENT

A. UN PARC DE LOGEMENT INSUFFISANT POUR RÉPONDRE À LA DEMANDE

1. Une augmentation du parc de 1% chaque année depuis 30 ans

On dénombrait, au 1^{er} janvier 2014, **34 millions de logements en France métropolitaine**, en **augmentation d'environ 1 % chaque année** depuis 30 ans. Environ 83 % de ces logements sont occupés à titre de résidence principale.

Alors que la part des **ménages propriétaires** de leur résidence principale a augmenté de 52 % à **58 %** entre 1984 et 2014, **celle des ménages locataires a légèrement reculé passant de 40 % à 39 %**.

Répartition par filières d'occupation des résidences principales

	1984	1994	2004	2008	2009	2010	2011	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹
Propriétaires	51,9	54,8	56,6	57,5	57,6	57,7	57,7	57,7	57,7	57,7
Propriétaires sans charge de remboursement ²	27,6	31,6	36,2	38,4	38,9	39,3	39,6	40,0	40,3	40,7
Accédants	24,2	23,2	20,4	19,1	18,7	18,4	18,1	17,7	17,4	17,1
Locataires	40,2	39,5	39,4	39,1	39,0	39,1	39,1	39,2	39,2	39,3
Secteur social	14,8	17,6	17,6	17,4	17,3	17,3	17,4	17,4	17,4	17,4
Secteur privé	25,5	22,0	21,8	21,7	21,7	21,7	21,8	21,8	21,8	21,9
Autres³	7,9	5,7	3,9	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1	3,0	3,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1. Données provisoires.

2. Y compris les usufruitiers.

3. La catégorie « autres » regroupe essentiellement les occupants à titre gratuit (les ménages qui, tout en n'étant pas propriétaires, ne paient pas de loyer, par exemple ceux qui bénéficient d'un logement de fonction gratuit).

Source : Insee et SOeS, estimation du parc de logements au 1^{er} janvier 2014.

Cette évolution du parc de logement masque des évolutions divergentes entre le parc locatif privé et le parc social.

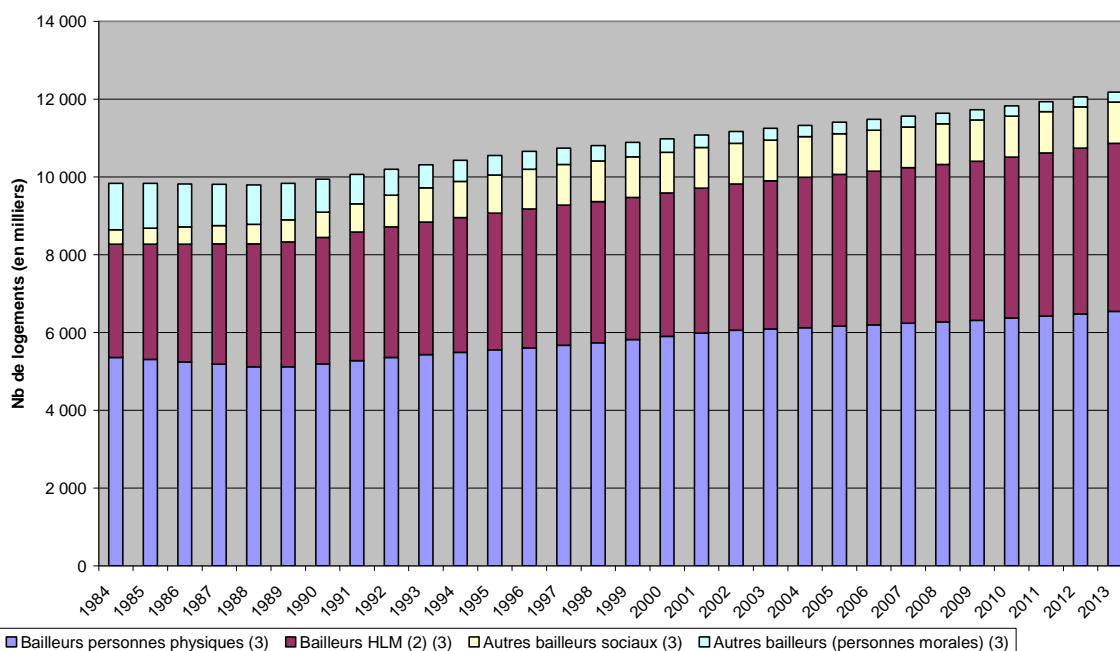
a) *Le parc locatif privé : un parc fragile en raison de l'absence d'investisseurs institutionnels*

Entre 1984 et 2014, **le parc locatif privé s'est développé moins vite que le parc social**. Après avoir reculé jusqu'au début des années 90, sa part

dans les résidences principales s'est depuis stabilisée pour atteindre 22 % en 2014.

Ce parc se caractérise par une **baisse de la part des bailleurs institutionnels**, dont le nombre a été divisé par quatre depuis 1984. Depuis 2000, cette part s'est stabilisée autour de 2 % à 2,5 %. Elle atteint **2,1 %** en 2013, soit 254 000 logements.

Le parc de logement ordinaire pour les ménages locataires



(2) Les bailleurs HLM incluent les offices publics HLM (OP HLM), les sociétés anonymes HLM (SA HLM) et les coopératives HLM

(3) Les ménages logés à titre gratuit (par leur famille, leur employeur, ou toute autre personne physique ou morale) les crédentiers, les usufruitiers (hors situation de donation ou de succession) sont répartis dans les filières des locataires. Les usufruitiers à la suite d'une donation ou d'une succession sont classés parmi les propriétaires occupants non accédants.

Source : Comptes du logement

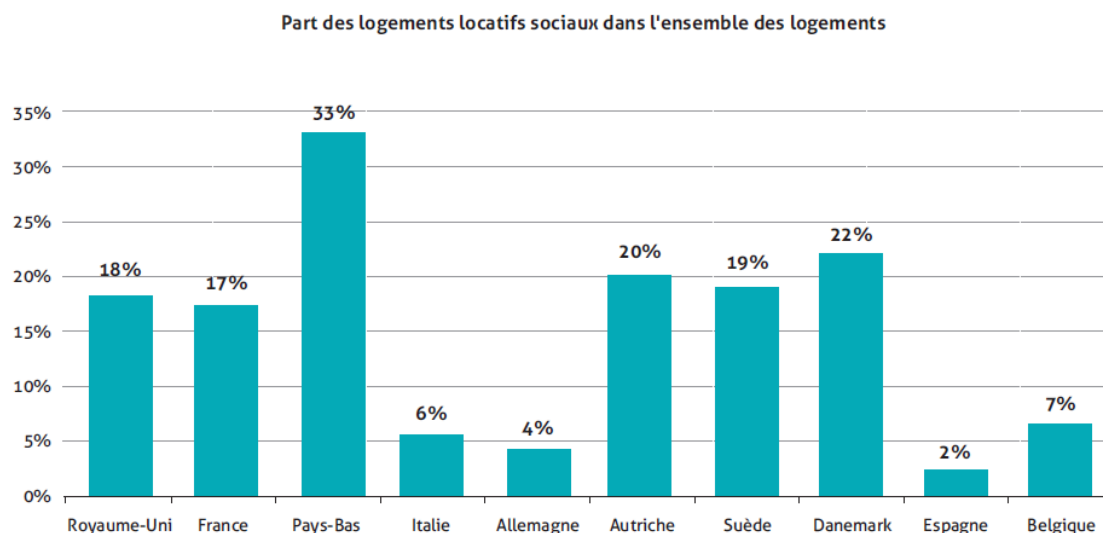
Ainsi, « la grande majorité des bailleurs sont de petits propriétaires qui ne possèdent qu'un ou deux logements. C'est donc un secteur extrêmement fragmenté sur lequel les politiques ont peu de prise. C'est aussi un secteur très fragile, car soumis aux variations de la conjoncture et aux évolutions des différents types de placement des ménages. »¹

b) Un parc social en augmentation

Contrairement à la part des logements locatifs privés dans le parc des résidences principales, celle des logements du parc social a augmenté depuis 1984, passant de 14,8 % à **17,4 % en 2014**.

¹ Les politiques du logement par M. Jean-Claude Driant, documentation française

Au niveau européen, on observe des écarts importants entre les pays qui ont très peu de logements sociaux comme l'Allemagne ou l'Espagne et ceux au contraire qui en ont une proportion importante comme les Pays-Bas. Votre rapporteur constate que la France se situe dans la moyenne.



Source : *Housing Europe, Observatoire du logement social, 2015*

Au 1^{er} janvier 2015, on dénombrait 4 760 500 logements dans le parc social, en augmentation de 1,6% par rapport à 2014. 23,6 % d'entre eux étaient situés en zone urbaine sensible.

Depuis dix ans, **le nombre de logements sociaux construits dépasse les 100 000 logements chaque année.**

Nombre de logements sociaux financés (hors DOM)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PLUS - PLUS-CD	50 514	47 200	49 099	57 854	58 981	51 542	48 720	54 788	51 490	51 224
PLAI	7 672	13 737	17 000	21 135	26 836	23 483	23 409	29 734	28 449	27 634
PLS	33 098	33 892	33 253	38 379	45 016	40 864	30 599	32 543	26 475	30 063
ANRU	6 596	8 995	12 830	27 870	16 182	18 464	13 809	12 071	6 668	11 293
Foncière	4 495	4 214	5 089	1 975	676	217	0	0	0	0
Total	102 375	108 038	117 271	147 213	147 691	134 570	116 537	129 136	113 082	120 214

Source : *DHUP/Infocentre SISAL*

47 % des logements (hors ANRU et DOM) sont financés à l'aide d'un **prêt locatif à usage social (PLUS)**. **25 % sont financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** qui a vocation à financer les logements sociaux destinés aux ménages très modestes dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds des PLUS. **28 % sont financés par un prêt locatif social (PLS)** qui est destiné aux logements des ménages un peu plus

aisés mais aussi aux logements répondant à des besoins spécifiques tels que les logements des établissements pour personnes âgées ou handicapées et les logements étudiants. Les représentants de l'Union sociale pour l'habitat ont indiqué à votre rapporteur que la forte augmentation des PLS en 2015 résultait d'une augmentation du nombre de logements étudiants.

Le parc social se caractérise par la présence d'un fort taux de famille monoparentale (19,8%) et par une surreprésentation des locataires dans les quartiles des revenus les plus bas.

Répartition des ménages du parc locatif social par quartile de revenu par unité de consommation

1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
50%	28%	16%	6%

Source : enquête logement Insee 2013, exploitation DHUP

Au regard de la paupérisation des locataires du parc social, s'est posée la question de la production de logements à bas loyer. Ainsi, l'Agenda Hlm 2015-2018 a prévu que les bailleurs sociaux mobiliseraient 100 millions d'euros par an pendant trois ans afin de développer à titre expérimental un programme annuel de 5 000 « PLAI-Hlm » à loyers très modérés pouvant atteindre jusqu'à 10 % de moins que le loyer plafond des PLAI. Ces logements devaient être financés par le supplément du loyer de solidarité (SLS). Toutefois, en raison de la réaffectation du SLS au Fonds national des aides à la pierre décidée par la loi de finances pour 2016, l'Union sociale pour l'habitat a suspendu pour le moment son projet.

En outre, le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLS) a pour objet d'encourager le développement d'une nouvelle **offre de logements locatifs très sociaux**. Il est alimenté par la majoration des prélèvements sur les budgets des communes n'ayant pas atteint le taux requis de logements sociaux. En 2014, 13,8 millions d'euros ont ainsi été affectés au FNDOLLS, soit une augmentation de 24,3 % par rapport à 2014. Le Gouvernement a lancé deux appels à projets pour la production de « super PLAI ». 956 logements ont ainsi été financés grâce au FNDOLLS.

Enfin, les aides à la pierre sont plus particulièrement orientées vers la production de PLAI depuis deux ans.

c) Un nombre de logement vacant qui atteindrait 7,5 %

Selon l'INSEE, 2,6 millions de logements seraient vacants en 2014, soit 7,5 % du parc de logement. Il convient de noter que la définition retenue

par l'INSEE est large puisque l'institut mesure la vacance à l'instant T, en incluant de fait les logements proposés à la location et à la vente¹.

Au 1^{er} janvier 2014, 145 200 logements du parc social étaient vacants parmi ceux effectivement proposés à la location, soit un taux de vacance de 3,1 %. La **vacance structurelle**, c'est-à-dire supérieure à trois mois, **demeure stable à 1,6 %**. On observe des disparités régionales, cette vacance étant par exemple importante en Limousin ou en Auvergne et moins importante en Ile-de-France. De même, on constate des différences entre les zones urbaines sensibles et le reste du territoire. En 2012, on relevait ainsi un taux de vacance de 6,9 % dans les ZUS contre 3,6 % hors ZUS.

Une estimation de la vacance structurelle dans **le parc privé** peut être réalisée à partir du nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants prévue à l'article 232 du code général des impôts. Cette taxe s'applique « *dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* ». Elle est due en cas de vacance du logement du parc privé depuis plus d'un an sauf si cette vacance résulte d'une cause indépendante de la volonté du contribuable. Ainsi, les logements vacants soumis à cette taxe représentaient **229 886 logements en 2014**.

Le ministère du logement a indiqué à votre rapporteur avoir mis en place une mission d'évaluation de politique publique sur les logements vacants afin de disposer de chiffres plus précis et ainsi permettre une meilleure adaptation des politiques mises en œuvre en la matière.

2. Un parc de logements qui demeure insuffisant pour répondre à la demande

On estime le nombre de **personnes mal logées entre 2,6 millions et 3,5 millions** selon les sources². Il convient de souligner que ces personnes

¹ Selon l'INSEE, un logement est vacant lorsqu'il se trouve dans l'un des cas suivants :

- proposé à la vente, à la location ;
- déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- en attente de règlement de succession ;
- conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple un logement très vétuste...).

² Cette différence s'explique par des modalités de décompte différentes. Ainsi, la Fondation Abbé Pierre inclut les enfants du ménage dans le décompte des personnes hébergées chez des tiers. De même s'agissant des personnes sans domicile personnel, les personnes logées en foyers-logement sont décomptées alors que la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages estime qu'il s'agit

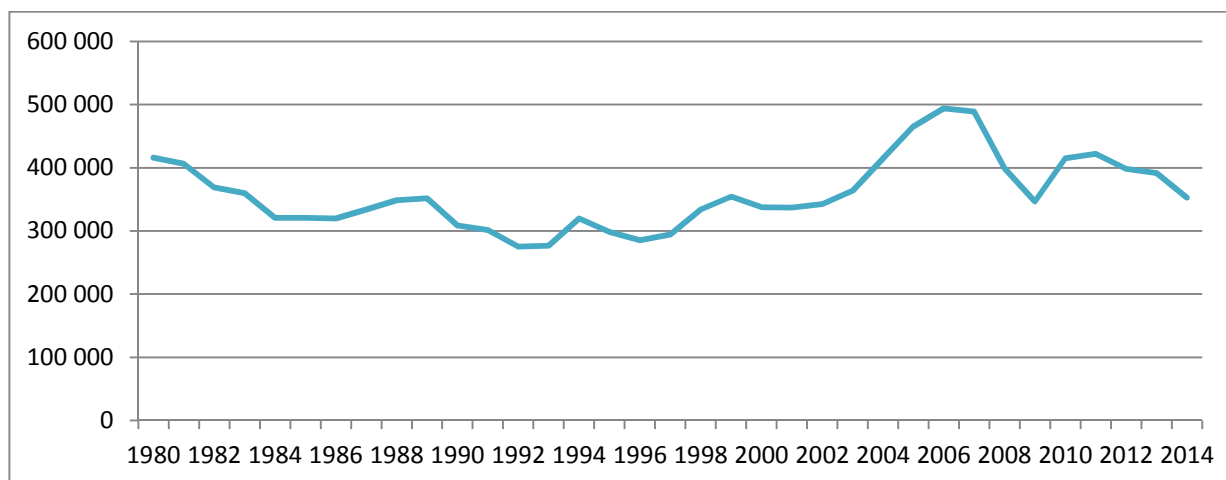
mal logées ne déposent pas systématiquement une demande de logement social. Au 1^{er} juillet 2015, le système national d'enregistrement (SNE) avait enregistré **1 860 999 demandes de logement social**. 34 % de ces demandes étaient effectuées par des ménages occupant déjà un logement social. Sur une année, les organismes Hlm ont pu satisfaire 478 066 demandes.

Alors que les gouvernements successifs se sont fixé pour objectif de construire 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux chaque année pour répondre aux besoins de logement, votre rapporteur constate que ces objectifs sont loin d'être atteints.

S'agissant du parc global de logements, après une baisse continue du nombre de logements commencés depuis 2011, le nombre de construction demeurait fin novembre 2015 stable sur douze mois glissant. 379 600 logements étaient autorisés et 351 200 commencés¹.

Cependant, la reprise de l'activité demeure fragile. De septembre à novembre 2015, le nombre de logements autorisés à la construction a ralenti n'augmentant que de 2,7 % par rapport au trimestre précédent, tandis que les mises en chantier ont accéléré très légèrement.

Nombre annuel de logements commencés en France entière (Mayotte non compris) depuis 1980



Source: SOeS, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin novembre 2015

De même, les objectifs de construction de logements sociaux ne sont pas remplis depuis plusieurs années. En 2015, **seuls 108 921 logements sociaux auront été construits** (hors ANRU et DOM) **au lieu des 135 000 attendus**.

d'un domicile personnel. Enfin, la Fondation Abbé Pierre inclut également les gens du voyage qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées.

¹ en données cumulées sur un an par rapport au cumul de l'année antérieure

Évolution des objectifs de construction de logements sociaux

	PLUS		PLAI		PLS		TOTAL	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
2011	55 500	51 542	22 500	23 483	42 000	41 103	120 000	116 128
2012	55 000	48 720	22 500	23 409	42 500	30 599	120 000	102 728
2013	69 000	54 788	33 000	29 734	48 000	32 543	150 000	117 065
2014	69 000	51 490	33 000	28 449	48 000	26 475	150 000	106 414
2015	66 000	51 224	34 000	27 634	35 000	30 063	135 000	108 921
2016	69 000	-	35 000	-	36 000	-	140 000	-

Source : Commission des affaires économiques d'après rapports annuels de performance annexé aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2011, 2012, 2013 et 2014 et projets annuels de performance annexé aux projets de loi de finances pour 2015 et 2016 et chiffres du ministère du logement pour 2015.

B. UN BUDGET DE L'ÉTAT DÉDIÉ AU LOGEMENT CONSÉQUENT

En 2016, l'État devrait consacrer au logement 18 milliards d'euros de crédits budgétaires pour 2016 auxquels il faut ajouter 12 milliards d'euros de dépenses fiscales.

1. Des crédits budgétaires orientés vers les aides à la personne plutôt que les aides à la pierre

Dans un contexte de contrainte budgétaire, le Gouvernement a fait le choix de consacrer plus de crédits budgétaires aux aides personnelles au logement qu'aux aides à la pierre.

Ainsi, alors que l'État consacre 15 milliards d'euros au financement des aides personnelles au logement, il devrait consacrer, en 2016, seulement 250 millions d'euros de crédits de paiement et 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement **aux aides à la pierre**. Ces crédits sont toutefois en augmentation par rapport à 2015, le Président de la République, M. François Hollande, s'étant engagé devant le congrès Hlm à renforcer la contribution de l'État aux aides à la pierre. Ces crédits seront complétés par voie de fonds de concours, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) devant abonder ce programme à hauteur de 270 millions d'euros.

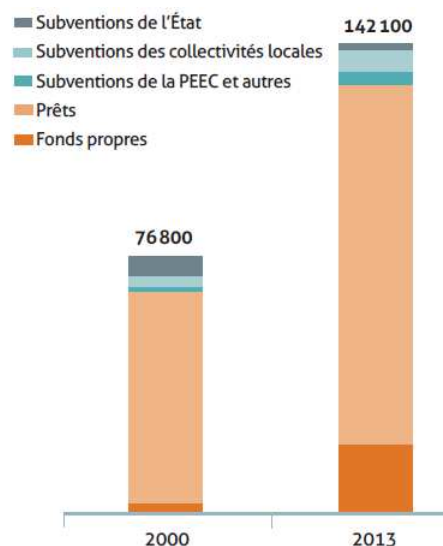
Votre rapporteur ne peut que regretter avec l'ensemble de ses collègues que l'État ait demandé aux bailleurs de faire un effort conséquent dans le financement des aides à la pierre en augmentant de 125 % leurs cotisations alors même que les bailleurs sociaux doivent de plus en plus souvent faire appel à leurs fonds propres pour financer la construction de

logements sociaux, la part des aides de l'Etat dans le financement des logements sociaux étant passée de 7 % à 1 %.

Évolution du coût et du financement moyen d'un logement PLUS (en France métropolitaine en euros TTC par logement)

2000			2013	
76 800	100 %	Prix de revient total	142 100	100 %
5 500	7 %	Subventions de l'État	2 000	1 %
3 600	5 %	Subventions des collectivités locales	8 900	6 %
1 400	2 %	Subventions de la PEEC et autres	3 700	3 %
62 200	81 %	Prêts	106 800	75 %
4 100	5 %	Fonds propres	20 700	15 %

Sources : Sisal, calculs DHUP.



Source : Rapport au Congrès 2014, Union sociale pour l'habitat

Votre rapporteur partage avec notre collègue Mme Dominique Estrosi-Sassone, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « égalité des territoires et logement » ses interrogations sur un futur désengagement de l'État des aides à la pierre, rien en effet ne permettant d'exclure un gel des crédits de l'État avant affectation au FNAP.

Par ailleurs, le Gouvernement devrait consacrer 20 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP au dispositif **d'aide aux maires bâtisseurs**. Cette aide s'élève à environ 2 000 euros par mois. Elle est versée aux communes situées dans des zones tendues, qui se situent en dessous d'un plafond de potentiel financier, qui n'ont pas fait l'objet d'un arrêté de carence et qui construisent au-delà « d'un taux de croissance normal ». Environ 1 200 communes sont éligibles à ce dispositif.

2. Des mesures de dépenses fiscales en faveur des organismes Hlm et de l'investissement locatif privé

L'État consacre 12 milliards d'euros de dépense fiscale en faveur du logement.

Certaines de ces mesures fiscales ont été adoptées afin de soutenir le financement des logements par les organismes Hlm. On citera parmi celles-ci :

- l'application d'un taux réduit de TVA à 5,5 % pour la construction de logements sociaux, y compris pour les opérations d'acquisition de terrains à bâtir ;

- l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée comprise entre 15 à 30 ans ;

- l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements sociaux situés dans les zones urbaines sensibles à condition d'avoir signé une convention d'utilité sociale ou un contrat de ville à partir du 1^{er} janvier 2016 et de justifier des montants et des actions engagées pour améliorer les conditions de vie des habitants de ces logements ;

- l'exonération de la taxe sur les logements vacants.

En outre, les organismes Hlm bénéficient de mesures fiscales pour faciliter la mise en œuvre de la rénovation énergétique de leur parc : TVA à taux réduit ou encore exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour travaux d'économie d'énergie.

D'autres dépenses fiscales bénéficient aux particuliers :

- prêt à taux zéro ;

- TVA à taux réduit pour la réalisation de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans ;

- investissement locatif privé (ex. dispositifs « Pinel »).

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI: FAVORISER L'ACCÈS DU LOGEMENT SOCIAL AU PLUS GRAND NOMBRE

A. RÉORIENTER LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VERS DES DISPOSITIFS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET DE RÉHABILITATION EN ABROGEANT LE DISPOSITIF « PINEL » (ARTICLE 1^{ER})

1. Le dispositif d'investissement locatif privé dit dispositif « Pinel »

L'article 80 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a instauré un nouveau dispositif d'investissement locatif dit dispositif « Duflot », qui a pris le relais du dispositif « Scellier » arrivant à échéance. L'article 199 *novovicis* en précise le régime juridique.

Le dispositif « Duflot » permettait de bénéficier d'une réduction d'impôts de 18 % en cas de construction ou d'acquisition d'un logement neuf afin de le louer pendant une période de neuf ans en respectant des conditions de plafonds de loyers et de ressources du locataire.

Le Gouvernement a été attentif aux zonages applicables à ce dispositif d'investissement afin qu'il soit plus particulièrement orienté vers les zones tendues où l'on constate des difficultés d'accès au logement dans le parc locatif. Ainsi, pour bénéficier de l'avantage fiscal, l'investisseur doit acheter un bien neuf situé dans les zones *A bis*, A, B1 et les villes de la zone B2 ayant reçu un agrément du préfet de région¹.

Alors que le nombre de ventes en investissement locatif aidé (dans le neuf) atteignait en moyenne 58 000 logements par an, le nombre de logements ayant bénéficié du dispositif « Duflot » en 2013 était estimé à 35 000, ce qui représentait un des niveaux les plus faibles d'investissement locatif aidés sur les dix dernières années.

Afin de renforcer l'attractivité de ce dispositif d'investissement locatif et de mieux prendre en compte la diversité des projets des investisseurs, l'article 5 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a aménagé le **dispositif, rebaptisé depuis dispositif « Pinel »**.

D'une part, les investisseurs peuvent désormais s'engager à louer le logement **pour une durée de six ou neuf ans**, cette durée pouvant être prorogée pour une durée comprise entre trois et six ans. Selon les informations transmises par la direction du budget à votre rapporteur, 21 % des investisseurs ont choisi une durée de location de six ans et 79 % une durée de location de neuf ans.

Les avantages fiscaux sont proportionnels à cette durée et se montent à 12 % ou 18 %. Lorsque l'engagement initial de location est prolongé, le contribuable peut bénéficier d'une réduction d'impôt complémentaire de 3 % ou 6 % selon la durée de prorogation choisie.

D'autre part, les investisseurs peuvent louer le logement à un **ascendant ou un descendant**. La Fédération des promoteurs immobiliers estimaient en novembre dernier à environ 10 000 le nombre de logements supplémentaires résultant de cette nouvelle disposition.

Enfin, l'article 7 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a supprimé l'obligation d'avoir au moins 20 % de logements acquis en dehors du dispositif « Pinel » dans les immeubles neufs

¹ Les différentes zones sont ainsi définies :

Zone A bis : comprend Paris et 76 communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val d'Oise

Zone A : agglomération de Paris (dont zone Abis), la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés

Zone B1 : comprend certaines grandes agglomérations ou dont les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone Abis ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer

Zone B2 : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone Abis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1.

Zone C : reste du territoire.

comportant au moins cinq logements, levant ainsi un frein au développement de ce dispositif.

Selon la direction du budget, en 2015, 4 727 foyers fiscaux étaient bénéficiaires de l'avantage fiscal « Pinel »¹.

2. L'abrogation du dispositif « Pinel » comme remède au désengagement de l'État dans le financement des aides à la pierre

Nos collègues du groupe Communiste Républicain et Citoyen proposent à **l'article 1^{er} d'abroger le dispositif d'investissement locatif privé prévu à l'article 199 novovicies du code général des impôts, dit dispositif « Pinel »**. En effet, ils estiment, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, *« 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'abrogation du dispositif « Pinel » permettrait selon eux de réaffecter 1,8 milliards vers des politiques en direction du logement social (Ex. augmentation des aides à la pierre ; financement en direction de la réhabilitation du parc existant afin de diminuer le nombre de logements vacants, transformation de logements du parc privé en logement social).

Nos collègues souhaitent ainsi remédier au désengagement de l'État dans le financement des aides à la pierre.

B. RÉAFFIRMER LA « DIMENSION GÉNÉRALISTE ET UNIVERSELLE » DU LOGEMENT SOCIAL EN MAJORANT LES PLAFONDS DE RESSOURCES APPLICABLES AUX LOGEMENTS SOCIAUX (ARTICLE 2)

1. Un accès aux logements sociaux soumis à des conditions de ressources

L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation détermine les conditions d'attribution des logements sociaux construits ou améliorés avec des aides de l'État ou qui ouvrent droit au versement des aides personnalisées au logement. Il renvoie à un décret le soin de déterminer les conditions d'attribution des logements sociaux en tenant compte *« du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs »*.

¹ Il s'agit d'une estimation par rapport aux revenus 2014. On rappellera également que le dispositif « Pinel » n'a été mis en place qu'à partir de septembre 2014

S'agissant des ressources du demandeur, l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation précise que **les ressources ne doivent pas excéder des plafonds fixés par arrêté**. Ces plafonds prennent en compte les ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer et des personnes à charge. Ils varient également en fonction des régions et du financement d'origine du logement.

Ainsi, l'arrêté du 22 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'État en secteur locatif a fixé les plafonds de ressources annuelles suivants pour les PLAI et les PLUS à compter du 1^{er} janvier 2016, les plafonds applicables aux PLS étant déterminés par référence aux plafonds du PLUS en majorant ces derniers de 30 % :

(Revenu fiscal de référence en euros)

Catégorie de ménage	Paris et communes limitrophes			Ile-de-France (hors Paris et communes limitrophes)			Autres régions		
	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS	PLAI	PLUS	PLS
Une personne seule	12 725	23 132	30 072	12 725	23 132	30 072	11 060	20 111	26 144
Deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages	20 744	34 572	44 944	20 744	34 572	44 944	16 115	26 856	34 913
- Trois personnes ; - ou une personne seule avec une personne à charge; - ou un jeune ménage sans personne à charge	27 191	45 320	58 916	24 934	41 558	54 025	19 378	32 297	41 986
- Quatre personnes ; - ou une personne seule avec deux personnes à charge	29 763	54 109	70 342	27 378	49 779	64 713	21 562	38 990	50 687
- Cinq personnes ; - ou une personne seule avec trois personnes à charge	35 406	64 378	83 691	32 413	58 929	76 608	25 228	45 867	59 627
- Six personnes ; - ou une personne seule avec quatre personnes à charge	39 844	72 443	94 176	36 473	66 313	86 207	28 431	51 692	67 200
Par personne supplémentaire	4 439	8 072	10 494	4 063	7 389	9 606	3 171	5 766	7 496

Source : Commission des affaires économiques

Ces plafonds sont révisés chaque année en fonction de la variation de l'indice de référence des loyers.

2. Un assouplissement des conditions d'accès aux logements sociaux pour notamment favoriser la mixité sociale

Nos collègues du groupe Communiste Républicain et Citoyen souhaitent, selon l'exposé des motifs de leur proposition de loi, « réaffirmer la dimension généraliste et universelle du logement social ». Ils proposent ainsi à l'article 2 de majorer de 10,3 % les plafonds des ressources applicables aux demandeurs de logement social.

Il s'agit de revenir sur une diminution de 10,3 % des montants de ces plafonds qui avait été opérée par l'article 65 de la loi n° 2009-323 du

25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE. Le Gouvernement avait en effet souhaité neutraliser les conséquences de l'augmentation importante du SMIC intervenue au cours des années 2002-2009 sur les plafonds de ressources – ces plafonds étaient alors indexés sur l'évolution du SMIC-, augmentation qui avait porté la part des ménages éligibles au logement social de 61,2 % en 1998 à 70 % en 2007.

Selon les auteurs de la proposition de loi, cette majoration des plafonds de ressources emporterait trois conséquences :

- permettre aux personnes ayant des ressources trop faibles pour se loger dans le parc privé de pouvoir se loger dans le parc social ;
- permettre aux maires bâtisseurs de faciliter les constructions et éviter que des logements demeurent vacants faute de demandeur ayant les ressources pour les occuper ;
- renforcer la mixité sociale et urbaine.

L'article 3 constitue le **gage financier** de la proposition de loi.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : SOUTENIR LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION ET MAINTENIR UNE OFFRE DE LOGEMENT DIVERSIFIÉE

A. UN DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ QUI CONTRIBUE À LA CRÉATION DE LOGEMENTS EN COMPLÉMENT DES AIDES APPORTÉES AUX LOGEMENTS SOCIAUX

1. Un dispositif complémentaire aux aides apportées au logement social

La dépense fiscale consacrée au dispositif « Pinel » poursuit un objectif différent de celui des aides à la pierre : le dispositif d'investissement locatif privé a vocation à encourager la construction et à développer l'offre de logements locatifs tandis que les aides destinées au logement social ont pour but de développer des logements à loyer faible à destination de ménages à revenus modestes voire très modestes.

Selon les réponses aux questionnaires budgétaires, la comparaison des dépenses publiques entre logement social et logement locatif privé doit être relativisée selon que l'on prend en compte les seules aides de l'Etat, ou l'ensemble des aides publiques. En effet, si l'on prend en compte les seules aides de l'Etat, l'aide apportée aux logements entrant dans le champ du dispositif d'investissement fiscal est supérieure à celle apportée aux logements sociaux ; en revanche, ce constat est inversé si l'on prend en compte l'ensemble des aides publiques accordées, comme le montre le tableau suivant.

Aides moyennes en 2014 (par logement)

Equivalents actuariels	PLAI*	PLUS*	PLS*	Pinel**
Montant moyen TTC financé	134 868 €	141 080 €	125 720 €	190 260 €
Nbre Logts Total	17 831	44 010	15 642	40 000
	AIDES ETAT			
SUb Etat (yc surch. foncière)	9 534 €	1 617 €	987 €	
réduction TVA	19 352 €	19 469 €	17 349 €	
Exonération de TFPB compensée	6 165 €	3 208 €	0 €	
Aide de circuit prêt logement	0 €	0 €	0 €	
Aide de circuit prêt foncier	0 €	0 €	0 €	
Total des aides de l'Etat	35 051 €	27 251 €	21 544 €	33 839 €
En % de l'opération	25%	19%	17%	18%
	AIDES HORS ETAT			
SUBCL et autres	14 176 €	11 379 €	4 626 €	
Aide de circuit prêt1%	497 €	1 091€	1 458 €	
Garantie collectivité	2 805 €	2 822 €	2 514 €	
Exonération de TFPB non compensée	6 366€	6 366 €	9 397 €	
Total des aides hors Etat	23 843 €	21 657 €	14 964 €	
En % de l'opération	17%	15%	12%	
	ENSEMBLE DES AIDES			
TOTAL	58 894 €	48 908€	36 509 €	33 839 €
En % de l'opération	44,3%	36,6%	30,6%	18%
En % part des aides d'Etat	56%	51%	56%	100%

Pour les aides différées dans le temps, les montants indiqués correspondent aux équivalents actuariels

Source : Infocentre et calculs DHUP

** Moyenne pour un logement neuf ordinaire pour l'année 2014*

*** Moyenne estimée pour l'année 2014*

Pour votre rapporteur, ces dispositifs ne sont pas contradictoires mais complémentaires.

Le dispositif d'investissement locatif privé « Pinel » permet en effet de favoriser le développement de logements intermédiaires c'est-à-dire de logements dont le niveau de loyer se situe entre les plafonds des loyers de logements sociaux et ceux du marché libre.

2. Un dispositif d'investissement locatif privé encadré qui permet de développer l'offre de logements

• Depuis 1984, les gouvernements successifs ont mis en place des dispositifs d'investissement locatif privé, avec pour objectif de soutenir ou relancer le secteur de la construction. On citera parmi les plus récents les dispositifs fiscaux « Robien », « Borloo », « Scellier », « Duflot » ou encore « Pinel ».

Ces dispositifs fiscaux d'investissement locatif privé ont pu être discutés, leurs coûts budgétaires et leurs effets d'aubaine dénoncés. On s'est également interrogé sur l'adéquation des logements bénéficiant de ces avantages fiscaux aux besoins de logement. Dès 2008, le Gouvernement a procédé à une telle évaluation pour les logements construits entre 1999 et 2005. Cette évaluation a de nouveau été réalisée en 2011 pour les dispositifs « Robien », « Borloo » et « Scellier ».

Le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexé au projet de loi de finances pour 2016, a examiné l'efficacité de trois dispositifs d'investissement locatif privé.

S'agissant du dispositif « Robien », éteint à la fin de l'année 2009, le rapport souligne que ce dispositif a sans conteste permis d'accroître la production de logements neufs dans le parc privé à compter de 2003, le nombre de ces logements passant de 30 000 à environ 60 000 par an, avant une baisse des ventes en raison de la crise économique de 2008. Si ce dispositif a eu des conséquences en termes d'emploi et de croissance, le rapport met néanmoins en exergue *« des phénomènes de production manifestement excessive dans certaines zones »*.

S'agissant du dispositif « Scellier », le rapport constate que ce dispositif a permis de retrouver, selon la Fédération des promoteurs immobiliers, un volume de production comparable à celui avant la crise. Il est à noter que le Gouvernement avait alors recentré le dispositif sur les zones géographiques tendues.

Dans les deux cas, le rapport souligne que ces dispositifs ont permis **d'augmenter l'offre de logements locatifs**, mais qu'ils *« ne contribuaient pas directement à la production de logements à loyer modéré même si indirectement ils ont favorisé la détente du marché locatif »*.

S'agissant du dispositif « Duflot », devenu « Pinel », le Gouvernement estime que les conditions posées notamment en matière de loyer devraient *« contribuer à la production de logement à loyer modéré, puisque les loyers de ces logements devront correspondre à environ 80 % des loyers de marché. »*

• Votre rapporteur constate que les investissements privés locatifs ont une place importante dans la construction neuve, représentant environ 44% des ventes réalisées par les promoteurs en 2014.

Evolution des ventes brutes* des promoteurs de 2007 à 2014

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Accession		64 770	43 960	38 090	42 660	45 154	51 250	53 160	48 170
Locatif	Robien/Borloo	62 230	34 540						
	Scellier			67 710	72 640	59 846	38 000		
	Duflot							36 140	
	Duflot/Pinel** (estimation FPI)								37 650
TOTAL		127 000	78 500	105 800	115 300	105 000	89 250	89 300	85 820
		49%	44%	64%	63%	57%	43%	40%	44%

Source : Fédération des promoteurs immobiliers

*Il s'agit des ventes brutes c'est-à-dire qui ne tiennent pas compte des désistements

** Le dispositif Pinel est entré en application le 1^{er} septembre 2014. Pour l'année 2014, les données disponibles ne permettent pas de distinguer les ventes réalisées dans le cadre du dispositif Duflot et celles effectuées dans le cadre du dispositif Pinel.

Selon la Fédération des promoteurs immobiliers, depuis le début de l'année 2015, les ventes aux investisseurs (personnes physiques) continuent de progresser. Le dispositif « Pinel » concernerait environ 47 000 ventes sur douze mois glissant.

Ventes au détail de logements ordinaires par les promoteurs en 2014 et 2015

(hors résidences avec services - données redressées)

Ventes nettes au détail	2014				2014	2015			Variations	
	T1	T2	T3	T4		T1	T2	T3	T3 2015 / T3 2014	9M 2015 / 9M 2014
aux investisseurs (personnes physiques) Part dans le total des ventes au détail	6 569 (37%)	8 323 (42%)	7 014 (45%)	11 703 (50%)	33 609 (44%)	10 874 (50%)	13 875 (52%)	10 906 (54%)	+55,5%	+62,8%
en accession (TVA réduite incluses) Part dans le total des ventes au détail	11 134 (63%)	11 423 (58%)	8 729 (55%)	11 685 (50%)	42 971 (56%)	11 068 (50%)	12 611 (48%)	9 140 (46%)	+4,7%	+4,9%
Total des ventes nettes au détail	17 703	19 746	15 743	23 388	76 580	21 942	26 486	20 046	+27,3%	+28,7%

Source : Fédération des promoteurs immobiliers, les chiffres du logement neuf : 3^{ème} trimestre 2015

Le coût du dispositif « Pinel » est estimé à 85 millions d'euros en 2015 et 240 millions en 2016. Le coût d'une génération du dispositif « Duflot/Pinel » est estimé en 2016 à **1,75 milliard d'euros**. Ce coût doit cependant être mis en regard du nombre de constructions attendues : **50 000 logements en 2015 et en 2016**.

Votre rapporteur considère qu'une abrogation du dispositif « Pinel » aurait des conséquences négatives sur le secteur de la construction alors même que ce secteur connaît une crise majeure depuis plusieurs années et que la conjoncture demeure encore fragile dans ce secteur d'activité.

En outre, votre rapporteur estime n'avoir aucune certitude qu'en cas d'abrogation du dispositif « Pinel », l'Etat récupérerait 1,8 milliard d'euros mais pense au contraire plus probable que les ménages se tourneraient vers d'autres « niches fiscales ». En effet, selon une étude du Crédit foncier de septembre 2015 sur les motivations des Français qui font le choix de l'investissement locatif en 2015, **la perspective de payer moins d'impôt est la principale motivation pour 54 % d'entre eux, cette proportion passant à 71 % pour ceux qui investissent dans le neuf.**

Si votre rapporteur estime qu'il ne faut pas supprimer le dispositif « Pinel », elle considère néanmoins, qu'au regard des sommes importantes consacrées à ce dispositif, les pouvoirs publics doivent être attentifs au respect des conditions de ressources et de loyer par les contribuables, afin de limiter les effets d'aubaine. Ainsi, sans aller jusqu'à la mise en place d'un plan national de contrôle sur pièces comme l'envisageait la mission d'évaluation de la politique du logement¹ pour le dispositif d'investissement « Scellier intermédiaire » dans un rapport non publié à ce jour par le Gouvernement, pourrait être envisagée la mise en place de contrôles fiscaux ciblés permettant de vérifier le respect des conditions du dispositif « Pinel ».

B. UNE EXTENSION DE L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL PAR LA MAJORATION DES PLAFONDS DE RESSOURCES QUI POSE DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES

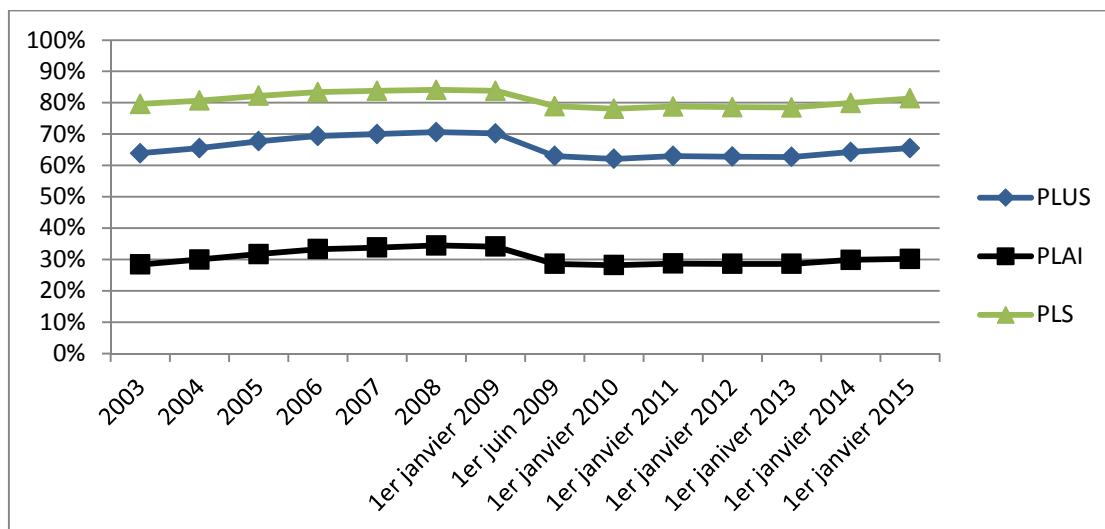
1. Une majoration des plafonds de ressources qui pose plusieurs difficultés d'ordre juridique et pratique

Le nombre de ménages pouvant accéder à un logement financé par un PLUS était de 65,5 % au 1^{er} janvier 2015, 30,2 % pour un logement financé par un PLAI, et 81,4 % pour un logement financé par un PLS.

Ces proportions sont globalement stables depuis la réforme de la loi MOLLE qui a désindexé l'évolution des plafonds de ressources de l'évolution du SMIC.

¹ Document de travail présentant les « conclusions finales » de la mission d'évaluation de la politique du logement composée de représentants du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) des années 2011 et 2012 en date du 23 juin 2014, non publié à ce jour par le Gouvernement

Proportion des ménages éligibles au logement social



Source : Commission des affaires économiques

Selon les informations transmises par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) à votre rapporteur, une augmentation de 10,3% des plafonds de ressources aurait pour **conséquence de rendre 86,1 % des ménages éligibles à un PLS, 72,1 % à un PLUS et 35 % à un PLAI.**

Une majoration des plafonds de ressources conduirait ainsi à **augmenter le nombre de Français éligibles à un logement social alors même que l'on ne pourrait satisfaire cette demande nouvelle dans l'immédiat.** Il convient de souligner qu'il s'écoulait en 2013 en moyenne entre 24 à 30 mois entre la décision de financement de logements sociaux neufs et l'achèvement du chantier.

Augmenter le nombre de ménages éligibles ne ferait donc qu'allonger la file d'attente des demandeurs sans que les nouveaux ménages éligibles avec cette réforme aient la moindre certitude quant à l'obtention d'un logement social.

En outre, cette majoration pourrait se révéler source de difficulté au regard de la **législation européenne**. Mme Clémentine Pesret, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement à la DHUP, a indiqué à votre rapporteur que les Pays-Bas qui avaient souhaité élargir l'accès de leur parc social à l'ensemble de leurs habitants avaient dû revenir sur leur décision à la demande de la Commission européenne qui considérait qu'il y avait distorsion de concurrence. Un compromis a semblé-t-il été trouvé autour de 41 % de ménages éligibles. Mme Pesret a également rappelé que l'État français faisait actuellement l'objet d'un précontentieux pour les aides apportées aux logements sociaux. Votre rapporteur estime que la proposition de nos collègues si elle était adoptée pourrait alimenter ce précontentieux.

Par ailleurs, cette majoration aurait également des **conséquences sur le supplément de loyer de solidarité**. En effet, l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les organismes Hlm perçoivent de leurs locataires le paiement d'un supplément de loyer de solidarité lorsque leurs ressources dépassent de plus de 20 % les plafonds de ressources applicables pour l'attribution de ces logements, sauf si le logement est situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, dans une zone couverte par un plan local de l'habitat prévoyant l'exemption. En outre, les locataires qui dépassent pendant deux années consécutives 200 % des plafonds de ressources perdent leur droit au maintien dans les lieux.

Selon les données transmises par le ministère du logement, 10 % des logements (soit 275 397 logements) sont occupés par un locataire qui a des revenus supérieurs aux plafonds de ressources. 4 % sont occupés par un ménage dont les revenus dépassent de 20 % les plafonds de ressources et qui doivent donc verser un supplément de loyer de solidarité (SLS). Ainsi, 106 millions d'euros ont été perçus au titre du SLS en 2014.

Une majoration des plafonds aurait pour conséquence immédiate et automatique de **diminuer les cas de suppléments de loyer de solidarité**, et donc de **maintenir dans les lieux un plus grand nombre de personnes ayant des ressources importantes au détriment de l'entrée dans le parc de personnes moins fortunées obligées de se loger dans le parc privé à des niveaux de loyers plus élevés**. Or, si votre rapporteur comprend l'objectif de mixité sociale recherché par nos collègues, elle considère cependant qu'il est nécessaire de **favoriser une certaine fluidité dans le parc Hlm**.

En outre, cette majoration des plafonds de ressources entraînerait deux conséquences supplémentaires :

- d'une part, en réduisant le produit des suppléments de loyer de solidarité, on limite la possibilité pour les organismes Hlm de pouvoir affecter une partie des suppléments de loyer de solidarité au financement de **remises sur le loyer** versé par des locataires « *connaissant une situation économiques et sociales* » ;

- d'autre part, cette disposition emporterait des conséquences sur les modalités pratiques de financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). En effet, les bailleurs sociaux versent au FNAP une cotisation assise, d'une part, sur les loyers et redevances appelés, ainsi que les indemnités d'occupation, et, d'autre part, sur le produit du supplément de loyer de solidarité. Or, la diminution du produit du supplément de loyer de solidarité qui résultera de la majoration des plafonds obligera les bailleurs sociaux à verser une part plus importante du produit calculé sur les loyers et redevances.

Enfin, les représentants de l'Union sociale pour l'habitat ont indiqué à votre rapporteur ne pas être demandeur de cette modification mais plutôt

chercher à construire des logements avec des loyers adaptés aux personnes percevant des revenus modestes.

2. Des dispositifs de mixité sociale plus amplement discutés dans le cadre du projet de loi « Egalité et citoyenneté »

Des outils œuvrant en faveur de la mixité sociale au sein du parc de logement, et plus particulièrement au sein du parc social, ont déjà été mis en place. Votre rapporteur a souhaité en donner deux exemples.

Ainsi, l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) passe des conventions avec des propriétaires bailleurs en contrepartie d'aides à la condition que ces derniers s'engagent à respecter des plafonds de ressources et de loyer.

Deuxième exemple, afin d'assurer de la mixité sociale au sein des logements sociaux, l'article R. 331-12 du code de la construction et de l'habitation prévoit pour les logements financés par un PLUS :

- qu'au moins 30 % d'entre eux sont destinés à des ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % des ressources du PLUS ;

- qu'au plus 10 % d'entre eux peuvent être attribués à des personnes dont les ressources sont supérieures de 20 % maximum au plafond de ressources du PLUS.

Votre rapporteur constate que la question de la **mixité dans le parc de logement social** et, dans le parc de logement en général, devrait être largement débattue lors de la discussion du projet de loi dit « égalité et citoyenneté ».

Le Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté (CIEC) a en effet considéré que le fait de fixer le loyer en fonction du financement du logement était « *un facteur de rigidité, tant pour la gestion du parc social que pour la conduite d'une politique en faveur de la mixité sociale.* » A l'issue de ce comité, le Gouvernement a fait plusieurs annonces : possibilité pour les bailleurs de fixer les loyers avec plus de souplesse sous réserve de respecter des objectifs de mixité sociale, création de logements à très bas loyers, ou encore révision de l'application de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU.

En outre, devraient également être examinées :

- la possibilité d'orienter 25 % des ménages aux revenus les plus modestes vers des logements situés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

- les modalités de sortie du parc social en cas de dépassement important des plafonds de ressources pendant au moins deux années consécutives ;

- les cas de dérogations à l'application du supplément de loyer de solidarité.

Votre commission a considéré que les propositions de nos collègues du groupe Communiste Républicain et Citoyen présentaient plus d'inconvénients que d'avantages et a décidé **de donner un avis défavorable à l'adoption des articles de cette proposition de loi.**

C. LA NÉCESSITÉ DE LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION ET D'ENCOURAGER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES

Votre rapporteur considère qu'il est urgent d'encourager la construction de logements dans le parc privé comme dans le parc social ce qui implique de lever les freins à la construction et d'agir sur les coûts afin de produire du logement abordable. En effet, faute de logements abordables, de nombreux ménages modestes demeurent locataires du parc social.

Aussi, votre rapporteur propose-t-elle d'agir dans plusieurs directions :

- sur **l'accélération de la production de logement** en facilitant la **libération du foncier** et en agissant sur les règles applicables en **matière de contentieux**. En effet, selon la Fédération des promoteurs immobiliers, les règles de contentieux, et tout particulièrement les délais d'examen, conduiraient à bloquer la construction de 30 000 logements ;

- sur **le départ des investisseurs institutionnels**. Votre rapporteur estime important de réfléchir sur les conséquences de ce départ, qui, comme l'avait souligné M. André Yché, président de SNI, devant les membres de la commission, a conduit à diminuer le pouvoir de négociation des acquéreurs et donc à ne plus permettre de tirer les prix vers le bas ;

- sur **les coûts de construction**, qu'ils résultent du coût du foncier, de l'incidence de la fiscalité ou des normes de construction.

Les professionnels de la construction sont en effet unanimes à demander la **diminution de l'inflation normative et réglementaire**. Les représentants de l'Union sociale pour l'habitat ont indiqué à votre rapporteur l'importance d'agir sur ces normes de construction, rappelant que le coût de production d'un logement social était passé de 80 000 euros à 140 000 euros entre 2000 et 2010, notamment en raison des coûts de construction. Ils lui ont donné plusieurs exemples : la réglementation thermique 2005 et 2012 aurait ainsi conduit à une augmentation des coûts de production de 8% pour les immeubles collectifs ; de même les règles d'accessibilité auraient entraîné une augmentation des coûts de 4 % à 6 %.

Si les mesures de simplification des normes annoncées par le Gouvernement vont dans le bon sens, votre rapporteur regrette que des retards aient été pris dans leur mise en œuvre. Elle se félicite également de

l'installation du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique qui pourra utilement conseiller le Gouvernement sur la mise en œuvre de nouvelles normes en matière de construction.

Une réforme de la fiscalité est une autre piste qu'il convient d'envisager. En effet, une étude du FIDAL publiée en 2014 montrait le poids de la fiscalité sur le prix d'acquisition en France.

Votre commission a convenu de la nécessité de mettre en place un **observatoire des prix de la construction**. Grâce à cet observatoire, les pouvoirs publics disposeraient de données précises aux niveaux national et local concernant l'évolution des prix de la construction et pourraient ainsi mieux adapter les outils à la réalité du terrain. Cet observatoire permettrait par exemple d'évaluer l'impact du foncier ou des dispositifs fiscaux sur l'évolution des prix de la construction.

Enfin, s'agissant **du parc privé ancien**, votre rapporteur considère qu'on ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur les causes de la vacance dans le parc privé et sur les remèdes à y apporter. Nos collègues de la commission des finances avaient ainsi évoqué cette question dans le cadre de leur groupe de travail sur la fiscalité du logement et avaient proposé de renforcer l'attractivité du dispositif « Borloo ancien »¹.

¹ *Rapport d'information n° 99 (2015-2016) de Mme Marie-France Beaufils, MM. Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Albéric de Montgolfier, Daniel Raoul et Jean-Claude Requier sur financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 janvier 2016, la commission a examiné le rapport pour avis de Mme Sophie Primas sur la proposition de loi n° 256 (2015-2016) favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Nous sommes saisis pour avis de la proposition de loi favorisant l'accès au logement social du plus grand nombre. Afin de répondre à la crise du logement mais aussi favoriser la mixité sociale, nos collègues du groupe CRC souhaitent favoriser l'accès du plus grand nombre au logement social prônant une solution qu'ils avaient déjà défendue lors de l'examen de la loi Macron par le dépôt d'amendements majorant les plafonds de ressources applicables aux demandeurs de logement social et supprimant le supplément de loyer de solidarité.

Le logement constitue le premier poste de dépenses des ménages, devant l'alimentation et les transports. En 2010, un ménage sur deux y consacrait au moins 18,5 % de ses revenus.

Le nombre de logements en France métropolitaine augmente d'environ 1 % par an depuis 30 ans. Après avoir reculé jusqu'au début des années 1990, la part du parc locatif privé s'est stabilisée autour de 22 %. Il s'agit surtout de petits investisseurs, possédant un ou deux logements ; la part des bailleurs institutionnels, divisée par quatre, s'établit à 2 %.

Le parc de logement social est en constante augmentation et atteint 17 % du total. Les logements sociaux sont principalement financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS). Les bailleurs sociaux doivent de plus en plus utiliser leurs fonds propres pour financer la construction, la part des aides de l'État dans le financement des logements sociaux étant passée de 7 % à 1 %.

2,6 millions de logements seraient vacants, soit 7,7 % du parc total – chiffre à prendre avec précaution, le ministère y retravaille.

Les mal-logés seraient entre 2,7 et 3,5 millions ; en juillet 2015, on enregistrait 1,8 million de demandes de logement social.

L'objectif était de construire 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux chaque année pour répondre aux besoins. Nous en sommes loin ! Fin novembre, 351 000 logements étaient commencés, et en 2015, seuls 120 000 logements sociaux auront été construits.

Les aides publiques au logement s'établissent à 40 milliards d'euros environ. En 2016, l'État y consacrera 18 milliards d'euros, en grande partie

destinés au financement des aides personnalisées au logement (APL), l'Etat se désengageant depuis plusieurs années du financement des aides à la pierre. Il faut ajouter 12 milliards d'euros de dépenses fiscales en direction des organismes HLM ou des particuliers : prêt à taux zéro (PTZ), dispositif d'investissement locatif...

L'article 1^{er} de la proposition de loi abroge le dispositif « Pinel ». Depuis 1984, les gouvernements successifs ont mis en place des dispositifs d'investissement locatif privé, afin de soutenir ou relancer la construction. Instauré par la loi de finances pour 2013, le dispositif « Duflot », qui a pris le relais du dispositif « Scellier », permettait de bénéficier d'une réduction d'impôts de 18 % pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf destiné à être loué pendant neuf ans, sous conditions de plafonds de loyers et de ressources du locataire. Le Gouvernement a veillé à ce que le dispositif soit plus particulièrement orienté vers les zones tendues. Alors que le nombre de ventes en investissement locatif aidé atteignait environ 58 000 par an, le nombre de logements ayant bénéficié du dispositif « Duflot » était estimé en 2013 à 35 000 seulement – l'un des niveaux les plus faibles sur les dix dernières années.

Afin de renforcer son attractivité et mieux prendre en compte la diversité des projets, la loi de finances pour 2015 a aménagé le dispositif, rebaptisé dispositif « Pinel ». Les investisseurs peuvent désormais choisir la durée de location – six ou neuf ans, prorogable pour une durée de trois à six ans ; 21 % des investisseurs ont opté pour une durée de six ans et 79 % pour neuf ans. Les avantages fiscaux sont proportionnels : 12 % ou 18 %. Lorsque l'engagement initial de location est prolongé, le contribuable peut bénéficier d'une réduction d'impôt complémentaire. Les investisseurs peuvent également louer le logement à un ascendant ou un descendant, c'est une bonne disposition.

Selon nos collègues, abroger le dispositif « Pinel » permettrait de réaffecter 1,8 milliard d'euros vers des politiques de logement social – aides à la pierre, réhabilitation du parc existant pour réduire le nombre de logements vacants.

L'article 2 de la proposition de loi majore de 10,3 % les plafonds de ressources applicables aux demandeurs de logement social, annulant la diminution opérée par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle) en 2009. Le Gouvernement souhaitait neutraliser les conséquences de l'augmentation importante du Smic au cours des années 2002-2009, qui avait porté la part des ménages éligibles au logement social de 61 % en 1998 à 70 % en 2007. Cette majoration des plafonds permettrait selon nos collègues de favoriser la mixité sociale.

Si chacun est conscient de l'urgence d'agir, nous divergeons quant aux solutions à adopter, et celles prônées par nos collègues ne me paraissent pas être les plus adaptées.

S'agissant de l'abrogation du dispositif « Pinel », n'opposons pas l'investissement locatif privé et les aides à la construction de logements sociaux. Le dispositif « Pinel » poursuit un objectif différent de celui des aides à la pierre : encourager la construction et développer l'offre de logements locatifs, tandis que les aides au logement social encouragent le développement de logements à faible loyer pour les ménages à revenus modestes ou très modestes. Ces dispositifs sont complémentaires. Le dispositif « Pinel » favorise le développement de logements intermédiaires, dont le loyer se situe entre ceux des logements sociaux et ceux du marché libre.

Dans un rapport annexé au projet de loi de finances, le Gouvernement a reconnu que les dispositifs « Robien », « Scellier » et « Duflot » ont augmenté l'offre de logements et indirectement favorisé la détente du marché locatif. Les conditions de loyer du « Duflot- Pinel » devraient *« contribuer à la production de logement à loyer modéré. »* Une génération du « Duflot-Pinel » coûterait 1,75 milliard d'euros, 240 millions pour l'année 2016, à mettre en regard du nombre de constructions attendues : 50 000 logements en 2015, autant en 2016. Les promoteurs constatent une amélioration de la situation depuis la mise en place du dispositif « Pinel ». Son abrogation aurait des conséquences négatives sur le secteur de la construction, alors que la conjoncture demeure incertaine.

Nous n'avons aucune certitude qu'en cas d'abrogation du dispositif, l'État récupérerait effectivement 1,75 milliard d'euros. Les bénéficiaires se tourneront probablement vers d'autres niches fiscales...

S'agissant des plafonds de ressources, aujourd'hui, 65,5 % des ménages peuvent accéder à un logement financé par un PLUS, 30 % par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), et 81 % par un prêt locatif social (PLS). Selon le ministère du logement, une augmentation de 10,3 % des plafonds rendrait 72 % des ménages éligibles à un PLUS, 35 % à un PLAI et 86 % à un PLS. Faute de pouvoir satisfaire cette demande nouvelle, on allongerait la file d'attente des demandeurs. En outre, une telle majoration ne serait pas conforme au droit européen ; les Pays-Bas ont dû revenir sur leur décision d'élargir l'accès de leur parc social à tous, la Commission européenne considérant qu'il y avait distorsion de concurrence. L'État fait déjà l'objet d'un précontentieux pour les aides aux logements sociaux, n'aggravons pas la situation !

Cette majoration aurait des conséquences sur le supplément de loyer de solidarité que les organismes HLM perçoivent, sauf exception, lorsque les ressources des locataires dépassent les plafonds de plus de 20 %. Une majoration des plafonds diminuerait automatiquement ces cas de figure, et maintiendrait dans les lieux davantage de personnes aux ressources importantes, au détriment de personnes moins fortunées, obligées de se loger dans le parc privé. La loi de finances pour 2016 assoit la cotisation des bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre (Fnap) sur une part

des loyers et sur les suppléments de loyer ; la proposition de loi obligerait donc les bailleurs à verser un produit plus important pris sur les loyers.

Pour répondre à l'objectif de mixité sociale, favorisons une certaine fluidité dans le parc HLM. Nous en débattons plus largement lors de l'examen du projet de loi Égalité et citoyenneté – sur les conditions de maintien dans les lieux pour les ménages dépassant très largement les plafonds de ressources, la possibilité d'orienter 25 % des ménages aux revenus les plus faibles dans des logements hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ou encore l'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). L'Union sociale pour l'habitat ne demande pas une telle majoration, qui présente, selon moi, plus d'inconvénients que d'avantages.

Je considère pour ma part qu'il faut lever les freins à la construction, dans le parc privé comme dans le parc social. Agissons sur les coûts afin de produire du logement abordable.

Facilitons la libération du foncier et agissons sur les règles de contentieux pour accélérer la production de logement. Selon la Fédération des promoteurs immobiliers, les délais d'examen des contentieux bloqueraient la construction de 30 000 logements ! Agissons sur les coûts de construction, qu'ils résultent du coût du foncier, de la fiscalité ou des normes. L'Union sociale pour l'habitat rappelle que le coût de production d'un logement social est passé de 80 000 à 140 000 euros entre 2000 et 2010, notamment en raison de ces normes. Analysons les causes du départ des investisseurs institutionnels du parc locatif privé. Pour renforcer la mixité, travaillons sur les commissions d'attribution de logements plutôt que de changer la législation. Enfin, mobilisons le parc vacant ; la commission des finances propose ainsi de renforcer l'attractivité du dispositif « Borloo ancien ».

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose de donner un avis défavorable à cette proposition de loi.

M. Michel Le Scouarnec, auteur de la proposition de loi. – J'avais demandé de me voir confier le rapport pour avis. Si nous l'avions obtenu, l'avis n'aurait pas été le même ! Nous n'avons pas non plus obtenu le rapport au fond. Nous ne partageons pas le point de vue de Sophie Primas. La bonne solution ? C'est produire plus de logements sociaux ! On compte 2,5 à 3,5 millions de mal logés, 1,8 million de demandes de logement social. Nous sommes d'accord : il faudrait au minimum 3 millions de logements ; ce serait à la fois bon et nécessaire pour le secteur du bâtiment.

Les bailleurs sociaux sont en difficulté à cause du désengagement de l'État de l'aide à la pierre. La Confédération nationale du logement évoque un besoin d'environ 1 milliard d'euros ; l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) connaît aussi des difficultés, et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) tarde à réaliser ses objectifs au rythme prévu.

Le dispositif « Pinel » va-t-il résoudre le problème du logement ? Je ne sais pas... La priorité est de loger nos familles mal logées, tout en œuvrant pour la transition énergétique, qui suppose des investissements forts. Il faut trouver l'argent quelque part. *In fine*, ce sont les locataires eux-mêmes qui paieront le logement social, au travers des bailleurs sociaux. Il est indispensable d'accroître l'aide à la pierre si l'on veut faire avancer les choses. Ceux d'entre nous qui ont été maire ont pu voir combien la mixité change le climat d'un quartier, d'une ville. Pour avoir fait du renouvellement urbain, je sais qu'il est possible d'améliorer les conditions de vie de nos citoyens.

M. Daniel Dubois. – Sophie Primas et Michel Le Scouarnec ont au fond un diagnostic assez proche. L'objectif du Président de la République de construire 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux, ne sera pas tenu, on est loin du compte. Le financement n'est plus au rendez-vous. Ce sont les collectivités qui complétaient en grande partie le financement des organismes HLM, complément qui disparaîtra avec la réduction de la DGF. Je rejoins Michel Le Scouarnec : la construction va encore baisser.

Il ne faut pas pour autant supprimer les aides aux investisseurs privés. La chaîne du logement est un tout : si un maillon lâche, elle se brise. Voyez les dégâts causés par le prolongement à 30 ans de la durée de détention pour l'exonération de plus-value sur la vente de logements anciens, dû à des gouvernements de droite comme de gauche : en bloquant la vente de logements anciens, on a tout freiné.

Selon un rapport de l'OCDE, il faut un équilibre des droits et des obligations des propriétaires et des locataires. La loi ALUR a renforcé les droits du locataire, c'était une erreur. Il y a de mauvais propriétaires, mais aussi de très mauvais locataires ! Trouvons l'équilibre plutôt que de stigmatiser.

L'argent public manque pour le logement : le PLUS n'est quasiment plus aidé ; pour le PLAI, les aides sont divisées par deux. Les organismes HLM auront de moins en moins de fonds propres. Si nous ne drainons pas de l'argent privé vers le logement social, la situation deviendra gravissime.

Les propositions du groupe CRC aggraveront l'effet d'aubaine. Si les plafonds sont augmentés, les organismes HLM prendront les ménages qui ont les moyens de payer leur loyer – et ceux qui étaient à la rue y resteront ! Ouvrons la boîte à idées.

Mme Annie Guillemot. – Le marché du neuf est en hausse de plus de 20 % par rapport à 2014, même si l'on n'atteindra pas l'objectif des 500 000 logements en raison de la crise. Les exonérations fiscales sans contreparties sociales se sont traduites par une quantité de logements vides... Le dispositif « Pinel » a mis fin à ces effets d'aubaine. Les mesures sur le logement doivent être pérennes. La proposition de loi a le mérite de poser la question de l'accès au logement social pour les plus démunis et celle

de la mixité. Je regrette que le Sénat ait rejeté les crédits de la mission logement, car le Gouvernement intensifiait l'effort de construction, élargissait le PTZ à l'ancien, prolongeait le crédit d'impôt pour la transition énergétique...

Il ne faut pas opposer la construction de logements sociaux et l'aide à l'investissement locatif, même si les aides à la pierre doivent aller à la construction de logements accessibles. Avec Thierry Repentin et Louis Besson, j'ai fêté les 15 ans de la loi SRU. Trop de maires refusent encore d'honorer leurs obligations : une cinquantaine de communes n'ont construit aucun logement social durant les trois dernières années ! Tous les Français doivent disposer d'un logement digne et abordable. Dans le contexte économique actuel, supprimer le dispositif « Pinel », qui soutient le BTP, serait une erreur. La mobilisation des terrains de l'État pour des opérations de logement social, la mission Repentin, le renforcement de la loi SRU, l'aide aux maires bâtisseurs, la TVA à 5,5 % pour les constructions dans les quartiers de la politique de la ville commencent à porter leurs fruits. Le 12 janvier dernier, le Président de la République a annoncé que la Caisse des dépôts allait débloquer 3 milliards d'euros d'ici 2017, dont la moitié pour les organismes de logement social.

En 2009, le Sénat avait voté contre la baisse du plafond de ressources de 10,3 %. Un couple d'enseignants en milieu de carrière avec deux enfants dépasse les plafonds HLM ! On a un problème de mixité dans les quartiers que le droit au logement opposable (Dalo) a pu renforcer. Les plafonds sont très bas ; il faut les relever, mais dans une cohérence globale.

Je rejoins Michel Le Scouarnec sur la mixité sociale. On observe une précarisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, alors qu'il faudrait aller vers davantage de mixité. Il faudrait que les offices HLM puissent déroger aux plafonds dans certains quartiers pour favoriser la mixité.

Nous nous abstiendrons sur ce rapport.

M. Jean-Pierre Bosino. – Notre proposition de loi, cohérente, permet de débattre d'une question très importante pour nos concitoyens. Face au manque de ressources pour le logement, nous faisons des propositions pour augmenter la construction, en interrogeant l'efficacité des dispositifs fiscaux successifs. Il ne s'agit pas d'opposer le logement social et le logement privé, qui est bien sûr indispensable. Il faut alimenter l'Anah pour que les propriétaires privés puissent remettre sur le marché les logements qu'ils peinent à réhabiliter.

M. Gérard César. – Là-dessus, nous sommes d'accord !

M. Jean-Pierre Bosino. – Mais il y a aussi des gens qui investissent dans le logement avec le profit comme seul but... c'est pourquoi nous nous y opposons. Nous sommes cohérents avec nous-mêmes.

L'aide à la pierre est quasiment inexistante. On a privilégié l'aide à la personne, qui coûte énormément, sans régler le problème. Interrogeons-nous sur l'APL qui flambe car les loyers de sortie de construction sont très élevés en raison des coûts de construction.

Augmenter les plafonds de ressources ne signifie pas laisser les plus pauvres dehors ; il faut aussi prendre des mesures pour eux. On ne peut pas prôner la mixité sociale et faire sortir des logements sociaux des gens qui assurent du lien social, de la mixité dans les quartiers. J'ai vu un couple de retraités pleurer dans mon bureau car il ne pouvait changer de logement, faute de respecter le plafond de ressources, alors qu'ils participent du lien social. Revalorisons les plafonds pour permettre l'accès au logement social d'un certain nombre de personnes qui en sont exclues en raison de leurs revenus. Le SMIC n'est que de 1 300 euros, je le rappelle !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Je comprends la recherche de ressources pour pallier la baisse des crédits dans le logement social. Ces propositions méritent d'être affinées. Globalement, le poids des dépenses de la Nation pour le logement est en chute. J'estimais que la priorité aurait dû être de dégager 400 millions d'euros pour le logement plutôt que de doubler l'aide fiscale à la distribution d'actions gratuites aux cadres des entreprises dans le projet de loi Macron. L'actualité me donne raison...

S'agissant des aides à l'investissement locatif, se pose la question de leurs effets pervers. Le dispositif « Pinel » est mieux ciblé, plus resserré, que les précédents dispositifs, mais nous aurions besoin d'observer l'effet prix sur le foncier. Les promoteurs constatent une nouvelle hausse du foncier en Île-de-France et dans les zones tendues. Nous avons besoin de connaître les marchés locaux de l'immobilier pour définir de bons outils. Nous manquons d'une intelligence territorialisée, d'un observatoire des prix.

Personne ne contrôle le respect des critères dans les logements bénéficiant d'une aide fiscale à l'investissement locatif, à la différence des HLM. Vu les milliards que nous y consacrons, exigeons une stratégie de contrôle intelligente. Un rapport proposait un tel contrôle, il n'est toujours pas publié !

Mme Dominique Estrosi Sassone. - Très bien !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Je crois à la complémentarité entre logement privé et public, je crois au logement intermédiaire institutionnel et au logement social. Mais je ne crois pas au financement de logements sociaux par l'épargne privée, qu'il faut rémunérer. Nous avons déjà le livret A, dont on n'utilise pas toutes les capacités. Comment rémunérer l'épargne privée quand les locataires ont peu de ressources ? Quand on ne gagne rien, on ne peut pas payer son loyer. 60 à 70 % des gens qui habitent dans les logements sociaux sont largement sous les plafonds de ressources du PLUS, c'est encore plus vrai dans les PLAI. Une autre solution

serait d'augmenter l'aide à la personne mais ça coûte plus cher, à long terme, que l'aide à la pierre.

Augmenter les plafonds de ressources aurait un effet positif. Les ménages très pauvres ne seraient pas exclus, puisqu'ils sont prioritaires dans les commissions d'attribution. Il nous faut des outils pour faire vivre la mixité sociale. Il est très difficile de faire venir des catégories moyennes-basses dans les quartiers prioritaires, même quand les logements ont été rénovés. Il faudrait cibler l'augmentation des plafonds sur les zones de faible mixité et définir quelles populations et quels ayants droits peuvent prétendre à un logement social. Il est aberrant de refuser un logement plus petit à des personnes qui sont dans le parc mais qui ont dépassé le plafond de ressources ! Attention toutefois à ne pas s'exposer aux critiques de l'Union européenne sur les aides publiques. Je m'abstiendrai, car ce texte apporte une réponse trop systématique.

M. Michel Le Scouarnec. – Il est révolutionnaire !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Et moi, plutôt réformiste...

M. Franck Montaugé. – Je salue la proposition de Michel Le Scouarnec. Les lois précédentes ont permis de progresser, même si beaucoup reste à faire. Le coût du logement entame considérablement le pouvoir d'achat de nombre de nos concitoyens. Toutes les études montrent que la part du revenu consacrée au logement est bien supérieure en France à celle constatée dans des pays comparables. Facteur de blocage de notre société, il affecte la compétitivité globale, y compris économique, de notre pays, et devrait motiver des évolutions politiques. Le travail des gouvernements successifs doit être prolongé, car ces corrections conditionnent et la compétitivité de notre pays, et le pouvoir d'achat de nos concitoyens.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est le sujet principal, vous avez raison !

M. Philippe Leroy. – J'ai présidé pendant vingt ans un département au parc social très important. Le prix de revient des logements était allégé car la collectivité apportait le foncier, viabilisé, et aidait les logements dégradés. Les recettes que l'on applique depuis 30 à 40 ans n'ont pas marché. Revoyons tout le système, nous sommes tous d'accord ! Les spécialistes doivent se réunir autour d'une table. Investisseurs privés et organismes de logement social sont aussi épouvantables les uns que les autres... Les conseils d'administration des organismes HLM veulent des locataires qui payent leur loyer, qui ne dégradent pas le bien : ils sont aussi égoïstes qu'un propriétaire privé ! J'ai été administrateur d'un office et je suis investisseur privé : l'état d'esprit des personnes qui font du logement et notamment du logement social n'est pas orienté vers l'accueil des plus pauvres...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – 70 % des personnes dans le parc social sont très pauvres.

M. Philippe Leroy. – Dans mon département, les plus pauvres sont logés par des investisseurs privés, devenus marchands de sommeil... C'est ce que vient de nous dire Jacques Toubon, le Défenseur des droits. La loi Dalo ne sert à rien. Il manque un outil. En Moselle, la mixité sociale se fait au détriment des zones rurales. La loi sur la rénovation urbaine a vidé des zones HLM et a envoyé les plus pauvres dans nos villages.

M. Bruno Sido. – Classique !

M. Philippe Leroy. – À force de bricoler des seuils, les zonages, on s'y noie et le résultat n'est pas à la hauteur. Il faut une révolution – ce n'est malheureusement pas ce que proposent nos amis communistes.

M. Bruno Sido. – Ils s'embourgeoisent !

M. Gérard Bailly. – Sans être un spécialiste du logement, je partage le diagnostic. Il existe des logements, pas toujours où il faut, dans des petites villes en déclin, où l'office HLM n'arrive pas à remplir tous ses logements. Que de volets fermés dans nos bourgs ! Ces logements sont souvent vétustes, mais j'en ai aussi vu un neuf, très beau, rester vacant depuis vingt ans. Un observatoire serait utile pour s'attaquer aux logements vacants rechercher les propriétaires, identifier les difficultés. Restaurer coûte moins cher – et évite la déprise agricole.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je partage pour une grande part les propos de Marie-Noëlle Lienemann ; nous en débattons lors de l'examen de la loi Égalité et citoyenneté... quand elle viendra.

La politique de loyer dans le parc social est fonction du financement d'origine du logement. Accordons plus de souplesse aux bailleurs sociaux pour la fixation des loyers – avec un encadrement, bien sûr. Ils vivent des loyers et des subventions. Dans les territoires tendus, comme en région PACA, les bailleurs – je préside un office – doivent puiser dans leurs fonds propres, face à la hausse des impayés de loyers et à la baisse de l'apport des collectivités territoriales... Une telle souplesse favoriserait la mixité sociale et donnerait davantage de moyens aux opérateurs pour participer à la construction.

M. Joël Labbé. – Révolution, le terme me convient. Mettons à plat le dispositif pour l'expertiser et le faire évoluer. Les moyens pour le logement social sont insuffisants. Où les trouver, comment ? Je m'abstiendrai sur cette proposition. Le dispositif « Pinel » n'a pas si mal fonctionné, dans la mesure où il profite surtout aux petits propriétaires privés.

Quand j'étais maire, je ne travaillais que par zone d'aménagement concerté publique : j'imposais un prix d'achat du foncier trois fois moins cher. Nous avons les moyens de le faire et d'organiser la mixité. Le dispositif « Pinel » concernait les zones tendues, et au dernier moment, notre commune n'a pas été retenue – quand la commune voisine était éligible. Du coup, les

investisseurs privés ne sont pas venus, l'opération n'a jamais été réalisée, ni les logements sociaux qui devaient être construits à la même occasion.

M. Michel Le Scouarnec. – C'est un échec.

M. Joël Labbé. – Je le reconnais. Trouvons enfin des solutions adaptées au XXI^e siècle.

M. Michel Le Scouarnec. – Nous sommes satisfaits du débat qui commence, du consensus sur certains points, et des pistes de réflexion qui se dessinent. Je partage certains propos de Mme Estrosi Sassone.

Un observatoire ? Nous avons des outils au niveau du département et de l'intercommunalité, avec le programme local de l'habitat (PLH). La réponse à apporter n'est pas la même selon que le secteur est tendu ou non. Franck Montaugé a raison : le poids du logement dans les revenus est un vrai handicap. Dommage que le consensus ne soit pas total : il faudra une suite, car les gens attendent.

M. François Calvet. – Ne faudrait-il pas faire l'inverse et regarder quelle part des revenus devrait être consacrée au logement ? Par des économies d'énergie, la rénovation des bâtiments, on pourrait redonner du pouvoir d'achat alors que les salaires urbains stagnent, que la part consacrée au logement est plus importante en ville qu'ailleurs. Dans ma communauté urbaine, je voudrais faire utiliser la thermographie pour faire économiser 25 à 30 % de charges, et donc redonner un peu de pouvoir d'achat.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Ce sont des investissements.

M. François Calvet. – Les établissements publics fonciers nationaux et régionaux bénéficient chaque année de la taxe spéciale d'équipement : ils ont beaucoup de trésorerie mais ne peuvent participer au financement du logement social. Il faudrait les mettre dans la boucle. Plus largement, les garanties d'emprunt imposées aux collectivités locales freinent également la construction de logements sociaux.

M. Alain Bertrand. – Je suis d'accord avec nos collègues CRC. Il y a urgence. Toutes les interventions sont pertinentes. De même que la ruralité est plurielle, les problèmes de logement sont multiples : dans ma commune, les loyers sont si bas qu'on ne peut boucler une opération. Chaque cas est particulier. Derrière, il y a le bâtiment, l'emploi...

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Le débat est riche ; il se poursuivra, car d'autres textes sont annoncés sur ces questions.

Les collectivités se désengagent de plus en plus. En 2013, elles assuraient encore 6 % des investissements ; leur investissement par logement est passé de 3 600 à 8 900 euros entre 2010 et 2013- mais c'était avant le choc budgétaire.

S'agissant des chiffres de construction cités par Mme Annie Guillemot. Je n'ai pas les mêmes chiffres ; en tout état de cause, 2014 est

marqué par un recul de 11 % des constructions Sur le fait que certaines communes n'ont pas construit de logements sociaux récemment, je souhaiterai dire que beaucoup ont déjà un taux de logement social très élevés. Dans ma commune de 12 000 habitants, il atteint 42 % ; pour préserver la mixité, je limite la construction du logement social, même si mon parc pourrait l'absorber.

Le dispositif « Duflot » a freiné la construction.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Le ralentissement avait commencé en 2011.

Mme Sophie Primas, rapporteur. - Le dispositif « Pinel » a permis un certain redéploiement. Pour rénover du logement privé en mauvais état, il existe des possibilités de conventionnement avec l'Anah - qui manque certes d'argent. La mixité sociale est compliquée à mettre en œuvre. Dans les zones urbaines sensibles, et c'est le cas dans mon département des Yvelines, il est très difficile de faire revenir des classes moyennes, même après rénovation totale du quartier, et même si le loyer est attractif et les bâtiments de qualité.

Je partage les remarques de Mme Lienemann sur l'observatoire des prix. Les collectivités augmentent de nouveau le prix du foncier, mais comment leur en vouloir, quand l'État réduit leurs dotations ? Elles ont une politique beaucoup plus frileuse sur le logement social et valorisent le foncier.

Il n'existe pas de contrôle sur le dispositif « Pinel », sinon *via* un contrôle fiscal classique. Je demanderai dans la conclusion de mon rapport d'avoir accès au rapport cité par Mme Lienemann.

Oui, monsieur Bailly, la France manque depuis des années d'une véritable politique d'aménagement du territoire. Il est illogique de construire des logements sociaux là où il y a des logements vacants ! La loi Égalité et citoyenneté sera l'occasion de travailler sur ces sujets, comme sur la souplesse à accorder aux bailleurs sociaux dans la détermination des loyers.

La commission adopte le rapport pour avis et émet un avis défavorable à l'adoption de la proposition de loi.

La réunion est levée à 12 heures 15.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 21 janvier 2016 :

- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mme Marianne Louis**, secrétaire générale, **M. Dominique Hoorens**, directeur des affaires économiques et financières, et **Mme Francine Albert**, conseillère pour les relations avec le Parlement ;

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **Mme Clémentine Pesret**, sous-directrice du financement, de l'économie du logement et de l'aménagement.