



N° 2495

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 avril 2024.

PROPOSITION DE LOI

portant mesures d'urgence visant à faire face à la crise du logement,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Philippe LOTTIAUX, M. Franck ALLISIO, Mme Bénédicte AUZANOT, M. Philippe BALLARD, M. Romain BAUBRY, M. José BEAURAIN, M. Christophe BENTZ, M. Pierrick BERTELOOT, Mme Véronique BESSE, M. Emmanuel BLAIRY, Mme Sophie BLANC, Mme Pascale BORDES, M. Jorys BOVET, M. Frédéric CABROLIER, M. Sébastien CHENU, M. Roger CHUDEAU, Mme Caroline COLOMBIER, Mme Annick COUSIN, Mme Nathalie DA CONCEICAO CARVALHO, M. Jocelyn DESSIGNY, Mme Edwige DIAZ, M. Nicolas DRAGON, Mme Christine ENGRAND, M. Thierry FRAPPÉ, Mme Stéphanie GALZY, M. Frank GILETTI, M. Yoann GILLET, M. Christian GIRARD, M. José GONZALEZ, Mme Florence GOULET, M. Daniel GRENON, M. Jordan GUITTON, Mme Marine HAMELET, M. Laurent JACOBELLI, Mme Catherine JAOUEN, M. Alexis JOLLY, Mme Julie LECHANTEUX, M. Hervé DE LÉPINAU, Mme Katiana LEVAVASSEUR, Mme Christine LOIR, M. Aurélien LOPEZ-LIGUORI, M. Alexandre LOUBET, Mme Michèle MARTINEZ, Mme Alexandra MASSON, M. Bryan MASSON, M. Kévin MAUVIEUX, M. Nicolas MEIZONNET, M. Pierre MEURIN, M. Serge MULLER, M. Julien ODOUL, Mme Mathilde PARIS, M. Kévin PFEFFER, M. Stéphane RAMBAUD,

Mme Angélique RANC, M. Julien RANCOULE, Mme Laurence ROBERT-DEHAULT, M. Alexandre SABATOU, M. Emeric SALMON, M. Philippe SCHRECK, M. Michaël TAVERNE,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le secteur du logement est en crise. Crise d'autant plus grave et inquiétante qu'elle est à la fois de l'offre et de la demande, qu'elle impacte le logement libre comme le logement social et qu'aucune perspective de redémarrage à court terme n'apparaît.

La hausse des taux d'intérêt, la règle de 35 % de taux d'effort établie par le Haut Conseil de stabilité financière et la frilosité des banques, combinées avec les incertitudes économiques, la réduction du champ d'application du prêt à taux zéro (PTZ) décidée par le Gouvernement et le désintérêt croissant pour l'investissement locatif, que la suppression programmée du dispositif « Pinel » va renforcer, indépendamment des imperfections de ce dispositif, concourent à une réduction très sensible de la demande, alors même que de nombreux Français souhaitent devenir propriétaires, si possible d'une maison individuelle.

De l'autre côté, la rareté comme le coût du foncier, qui s'ajoutent à l'augmentation du coût des matières premières subie ces dernières années, la réticence de nombreux maires à délivrer de nouveaux permis de construire dans un contexte incertain du fait du « zéro artificialisation nette », comme le renforcement des contraintes administratives sur la construction ont conduit à une baisse drastique de l'offre, qui risque de durer compte tenu du faible nombre de projets de construction prévu.

S'ajoute la question des normes de plus en plus contraignantes. Ainsi, les contraintes liées aux diagnostics de performance énergétique, dont les imperfections ont été récemment soulignées, et l'obligation de travaux qui en découle pour nombre de logements risquent de sortir plusieurs millions de logements du marché de la location dans les prochaines années. Par ailleurs, si la volonté de réduire l'artificialisation des sols est louable, les contraintes et les incertitudes liées à la mise en place du « zéro artificialisation nette », ainsi que la complexité du dispositif, vont amener les maires à restreindre les autorisations de construire dans des secteurs mêmes où les besoins sont importants, et renchérir le coût du foncier.

Au final, alors qu'une récente étude de l'Union sociale pour l'habitat chiffre à 518 000 le nombre annuel de logements neufs à produire dans les prochaines années, l'année 2023 n'a vu la réalisation que d'un peu plus de la moitié de ce chiffre. Les perspectives pour 2024 sont encore en deçà de ce chiffre et rien n'indique à ce jour que celles de 2025 seront meilleures.

Cette situation a un triple impact potentiel :

– économique, avec les menaces qu'elle fait peser sur le secteur de la promotion et du bâtiment, qui pourraient conduire à des suppressions d'emplois en nombre important (jusqu'à 150 000 emplois menacés sur la période 2024/2025) ;

– social, dans la mesure où la crise concerne à la fois le logement libre, mais aussi le logement social. L'essentiel du logement social étant réalisé en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par des opérations mixtes, la chute des constructions a pour conséquence celle du taux de rotation, alors que les demandeurs sont de plus en plus nombreux ;

– budgétaire, la baisse des ventes ayant un impact direct sur les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçues par l'État, avec un manque à gagner potentiel de 8 milliards sur 2024, comme sur les droits de mutation à titre onéreux perçus par les collectivités locales, et notamment les départements, qui ont déjà fait part au Gouvernement de leurs profondes difficultés dès cette année 2024.

Une refonte globale de notre politique du logement est aujourd'hui nécessaire, notamment en ce qui concerne la fiscalité locative et la création d'un statut du bailleur privé, la prise en compte des contraintes des territoires dans les objectifs de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), le retour des investisseurs institutionnels dans un secteur qu'ils ont aujourd'hui déserté, une réflexion sur la propriété des logements sociaux pour permettre de relancer leur construction, entre autres mesures de fond. Celles-ci nécessiteront cependant un certain délai pour être adoptées et mises en œuvre.

Or, face à la crise qui est désormais présente, une action d'ampleur et urgente est nécessaire, à travers un ensemble de mesures conjoncturelles, parfois même temporaires dans leur application, afin de redonner un nouveau souffle à l'offre comme à la demande. Certaines mesures sont de nature réglementaire, notamment concernant les normes et contraintes parfois bloquantes, ou encore dépendent des banques et du Haut Conseil de stabilité financière. Sur le plan législatif, un ensemble d'actions peuvent cependant être menées, sachant que leur efficacité nécessite une application conjointe pour créer le sursaut dont le secteur a besoin aujourd'hui.

Tel est l'esprit et l'objectif de la présente proposition de loi. Certaines des propositions qu'elle contient peuvent être mises en œuvre sans coût. D'autres sont des dépenses fiscales. Seule l'une d'entre-elles, concernant

l'extension du PTZ, a un coût budgétaire direct. Pour autant, il convient de préciser que les dépenses fiscales comme budgétaires envisagées iraient de pair avec un accroissement des produits issus de la relance des constructions. Au final, le budget de l'État y sera donc gagnant.

Le **chapitre I^{er}** de cette proposition de loi ambitionne de faciliter l'acte de construire pour les élus locaux.

L'**article 1^{er}** prévoit ainsi la création d'un dispositif d'aide à la relance de la construction, pour les communes. Cette aide serait versée par l'État aux budgets communaux dès lors que les autorisations de l'année N sont supérieures à la moyenne des trois années précédentes. Son montant représenterait une fraction de 25% du montant moyen de TVA perçu pour la construction de logements, pour le nombre de logements autorisés supérieur à la moyenne des trois années précédentes. L'État avait d'ailleurs, sur la période 2021/2022, initié une mesure de ce type. Celle-ci est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que la réalisation de logements a un coût induit pour les communes, que la suppression de la taxe d'habitation ne permet plus de compenser.

L'**article 2**, en cohérence avec la proposition adoptée par le Sénat le 10 octobre 2023 visant à renforcer le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux, fait du maire le décideur en dernier ressort en ce domaine. En effet, nombre de maires regrettent que la réalisation de logements sociaux ne leur permette pas de loger en priorité les demandeurs de leur commune. Cette mesure aurait donc un aspect incitatif.

L'**article 3** revoit les modalités de mise en œuvre de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN). Cet objectif est aujourd'hui articulé en deux temps : une réduction de 50 % des constructions sur la période 2021/2031 puis l'atteinte du « zéro artificialisation nette » en 2050. Sans remettre en cause l'objectif 2050, il s'agit ici de supprimer l'objectif intermédiaire, dont la mise en œuvre brutale pose de réelles difficultés sur le terrain. Ainsi, les documents de planification, à commencer par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui doivent être modifiés d'ici novembre 2024, pourront comporter des objectifs adaptés aux situations locales. Ce faisant, la loi zone d'agglomération nouvelle (ZAN) ne viendra pas bloquer les initiatives locales rendues nécessaires par la situation du logement et n'impactera pas lourdement, comme elle risque de le faire à l'heure actuelle, le coût du foncier. Ce dispositif est d'ailleurs en place outre-mer.

L'**article 4**, enfin, vient réduire la durée nécessaire à la qualification d'un « bien sans maître » au terme de laquelle les communes peuvent prendre possession dudit bien. Ce délai est aujourd'hui de 30 ans, sauf pour certaines opérations pour lesquelles il est ramené à 10 ans. Cette situation peut bloquer inutilement des projets et maintenir dans le paysage urbain des « verrues » sur une durée très longue. Il est ici proposé de le ramener à 10 ans dans l'ensemble des cas.

Le **chapitre II** soutient l'accession à la propriété.

L'**article 5** rétablit le prêt à taux zéro aux logements individuels, comme c'était le cas jusqu'en 2023, tout en conservant certains apports de la loi de finances pour 2024 comme l'augmentation de la part finançable du projet ou le seuil d'éligibilité du revenu annuel. En 2022, le coût du prêt à taux zéro (PTZ) était de 878 millions pour 63 000 bénéficiaires. Le budget 2024 prévoit 756 millions pour 36 000 bénéficiaires, les taux d'intérêt étant plus élevés. La mesure proposée ferait revenir au maximum le nombre de bénéficiaires à celui de 2022 pour un coût supplémentaire de 567 millions d'euros en année pleine. Ce coût serait toutefois compensé en partie par des recettes fiscales qui ne seraient pas permises sans ces acquisitions.

L'**article 6** exonère de droits de mutation à titre gratuit les donations d'immeubles neufs ou en état futur d'achèvement dont l'acquisition par le donateur ou le défunt a été constatée par acte authentique dans les 18 mois à compter de la date de promulgation de la présente loi. Cette mesure avait déjà été mise en œuvre en 1994.

L'**article 7**, dans le même esprit, augmente les seuils de donations familiales faisant l'objet d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit dans la limite de 150 000 euros si elles sont affectées par le donataire à la construction de sa résidence principale, là encore dans les 18 mois suivant la date de promulgation de la présente loi.

Le **chapitre III** souhaite enfin redynamiser le marché locatif

L'**article 8** ouvre aux investisseurs individuels, et non plus seulement aux professionnels, les bénéfices de l'exonération de 20 ans de taxe foncière et d'un taux de TVA de 10 %, pour la location et la construction de logements intermédiaires. Le logement intermédiaire est en effet indispensable pour loger les jeunes actifs et recréer une rotation au sein du parc de logements sociaux. Cette mesure soutiendrait à la fois son développement et relancerait l'investissement locatif, que la suppression

programmée du dispositif « Pinel », en dépit de ses imperfections, participe à mettre à mal.

L'**article 9**, dans ce même objectif, retire les logements intermédiaires de la comptabilisation nécessaire au calcul des obligations, issues de la loi SRU, faites aux communes de disposer au minimum de 25 % de logements sociaux.

L'**article 10** retarde de trois années la mise en œuvre de l'exclusion des diagnostics de performance énergétique (DPE) des classes F et G de la location autorisée de logements (respectivement 2028 à 2031 et 2025 à 2028). En effet, cette mesure risque de faire sortir du secteur locatif de très nombreux logements. La réalisation des DPE suscite aujourd'hui de nombreuses critiques et nécessite d'être revue. Les délais de mise en œuvre, outre qu'ils peuvent être matériellement difficiles à tenir, interviennent en pleine crise. Le report de ces mesures apparaît donc de bon sens.

L'**article 11**, enfin, concerne le gage.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Faciliter l'acte de construire pour les élus locaux

Article 1^{er}

Il est créé un dispositif de soutien à la relance de la construction, sous forme d'une aide de l'État aux communes. Elle est attribuée aux communes dont le nombre de logements nouvellement créés chaque année précédente ayant donné lieu à une autorisation d'urbanisme relevant de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme est supérieur à la moyenne des trois années antérieures. Son montant est calculé sur la base d'une part de 25 % du montant moyen du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée perçue en application de l'article 257 du code général des impôts pour le nombre de logements au-delà de cette moyenne. Les modalités d'attribution de cette aide sont fixées par décret.

Article 2

- ① Le II de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du 1°, les mots : « , qui élisent en leur sein un président » sont supprimés ;
- ③ 2° La seconde phrase du 2° est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « Il préside la commission, sauf lorsqu'elle est créée en application du second alinéa du I du présent article. En cas d'opposition motivée de la commune sur un candidat, la commission ne peut décider l'attribution du logement ; » ;
- ④ 3° Le 4° est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il préside la commission lorsqu'elle est créée en application du second alinéa du I du présent article. ».

Article 3

- ① L'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est ainsi modifié :
- ② 1° Le 3° du III est abrogé ;
- ③ 2° Le deuxième alinéa du 5° du IV est supprimé.

Article 4

- ① Le 1° de l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, le mot : « trente » est remplacé par le mot : « dix » ;
- ③ 2° La seconde phrase est supprimée.

CHAPITRE II

Soutenir l'accèsion à la propriété

Article 5

- ① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 31-10-2 est ainsi modifié :
- ③ a) Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ④ b) Au cinquième alinéa, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « troisième » et, à la fin, les mots : « aux deuxième et troisième alinéas » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa » ;
- ⑤ 2° La première phrase du V de l'article L. 31-10-3 est ainsi modifiée :
- ⑥ a) Le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « deuxième » ;
- ⑦ b) Les mots : « permettant d'atteindre un niveau de performance énergétique défini par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'économie et du budget » sont supprimés ;
- ⑧ 3° L'article L. 31-10-10 est ainsi modifiée :

⑨ a) Après le mot : « moyen », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « de l'avance mentionnée à l'article 244 *quater* U du code général des impôts » ;

⑩ b) La seconde ligne du tableau du dernier alinéa est ainsi rédigée :

⑪

«

Coefficient familial	1,0	1,4	1,7	2,0	2,3
----------------------	-----	-----	-----	-----	-----

 »

⑫ II. – Le I n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

Article 6

① I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa du 4° du 2 de l'article 793 est ainsi rédigé :

③ « 4° Lors de leur première transmission à titre gratuit, les immeubles neufs ou en état futur d'achèvement dont l'acquisition par le donateur ou le défunt est constatée par un acte authentique. » ;

④ 2° L'article 793 *ter* est ainsi modifié :

⑤ a) À la première phrase, la référence : « 4°, » est supprimée et, à la fin, sont ajoutés les mots : « et à 150 000 euros pour le 4° » ;

⑥ b) À la seconde phrase, les mots : « cette limite de 46 000 € » sont remplacés par les mots : « ces limites » et, à la fin, les mots : « consenties par la même personne » sont supprimés.

⑦ II. – À l'expiration d'une durée de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, le code général des impôts, tel qu'il résulte du I du présent article, est ainsi modifié :

⑧ 1° Le premier alinéa du 4° du 2 de l'article 793 est ainsi rédigé :

⑨ « 4° Lors de leur première transmission à titre gratuit, les immeubles acquis neufs ou en état futur d'achèvement dont la déclaration de l'achèvement des travaux prévue par la réglementation de l'urbanisme est déposée avant le 1^{er} juillet 1994 à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble concerné a été édifié et dont l'acquisition par le

donateur ou le défunt est constatée par un acte authentique signé entre le 1^{er} juin 1993 et le 31 décembre 1994. » ;

- ⑩ 2° L'article 793 *ter* est ainsi modifié :
- ⑪ a) À la première phrase, après le mot : « aux », est insérée la référence : « 4°, » et, à la fin, les mots : « et à 150 000 euros pour le 4° » sont supprimés ;
- ⑫ b) À la seconde phrase, les mots : « ces limites » sont remplacés par les mots : « cette limite de 46 000 € » et, à la fin, sont ajoutés les mots : « consenties par la même personne ».

Article 7

- ① I. – Après l'article 790 A du code général des impôts, il est inséré un article 790 A *ter* ainsi rédigé :
- ② « Art. 790 A *ter*. – Les dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété à un enfant, un petit-enfant, un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, un neveu ou une nièce, sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit dans la limite de 150 000 euros si elles sont affectées par le donataire, au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant le transfert, à la construction de sa résidence principale.
- ③ « Le donataire ne peut bénéficier du dispositif qu'une seule fois par donateur.
- ④ « Pour un même donateur, la somme des donations ayant bénéficié de l'exonération mentionnée au premier alinéa ne peut excéder un montant de 150 000 euros.
- ⑤ « Cette exonération ne s'applique pas aux versements effectués par le donataire au titre de souscriptions ayant ouvert droit aux réductions d'impôt prévues aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 199 *terdecies*-0 A, 199 *terdecies*-0 AB ou 199 *terdecies*-0 B du présent code. Elle ne s'applique pas non plus aux dépenses au titre desquelles le donataire a bénéficié des crédits d'impôt prévus à l'article 199 *sexdecies*, d'une déduction de charges pour la détermination de ses revenus catégoriels.
- ⑥ « Le donataire conserve les pièces justificatives à la disposition de l'administration. »

- ⑦ II. – À l’expiration d’une durée de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, l’article 790 A *ter* du code général des impôts, tel qu’il résulte du I du présent article, est abrogé.

CHAPITRE III

Redynamiser le marché locatif

Article 8

- ① Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Le 2° du I de l’article 279-0 *bis* A est complété par les mots : « ou une personne physique » ;
- ③ 2° Au premier alinéa de l’article 1384-0 A, la date : « 1^{er} janvier 2023 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2026 ».

Article 9

- ① Après le troisième alinéa du 6° de l’article L. 302-5 du code de la construction et de l’habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Sont décomptés les logements intermédiaires au sens de l’article L. 302-16 du présent code. »

Article 10

- ① Le 3° du I de l’article 160 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, la date : « 1^{er} janvier 2025 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2028 » ;
- ③ 2° Au troisième alinéa, la date : « 1^{er} janvier 2028 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2031 ».

CHAPITRE IV

Dispositions financières

Article 11

- ① I. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe mentionnée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.
- ② II. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à la taxe mentionnée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.
- ③ III. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe mentionnée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.
- ④ IV. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à la taxe mentionnée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.