



N° 1993

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2009.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à prendre des mesures urgentes pour le 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 Mesdames et Messieurs

Pierre GOSNAT, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI, Martine BILLARD, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Maxime GREMETZ, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel VAXÈS,

député-e-s.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 19 février 2009, les députés de la majorité adoptaient la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle). Au cours des débats. La ministre de la ville et du logement de l'époque évoquait des objectifs ambitieux : construire plus, faciliter l'accès au logement et lutter contre le mal logement. Les députés communistes, républicains, du parti de gauche dénonçaient déjà la profonde inadéquation entre ces déclarations d'intention et le contenu réel du projet de loi. Pour justifier la procédure d'urgence déclarée sur ce projet de loi, la ministre invoquait « la culture du résultat ». Sept mois après le vote de cette loi, force est de constater que la situation du logement en France est plus que jamais alarmante et que la loi Molle, loin d'apporter des réponses adaptées, soulève bon nombre d'inquiétudes.

Un sondage TNS-Sofres d'octobre 2009 sur les préoccupations des français place le logement aux premiers rangs d'entre elles, avec l'emploi, le pouvoir d'achat, la santé et l'environnement. Pouvoir d'achat et logement sont d'ailleurs intrinsèquement liés, ce dernier représentant le premier poste de dépenses des ménages français. En 2009, elles s'établissent à 30 % du revenu des ménages en 2009 elles atteignent 30 %. Le montant global des dépenses en la matière (loyers, énergie, charges et investissements) s'élevait en 2006 à 282 milliards soit 23 % du PIB.

Outre la question du pouvoir d'achat, c'est celle de l'urgence sociale qui doit être posée. Selon le dernier bilan de la Fondation Abbé Pierre, il y aurait en France près de 100 000 SDF, 100 000 personnes vivant dans un camping, 250 000 hébergées dans des dispositifs collectifs, plus de 1 million de personnes privées de domicile personnel dont 300 000 dans des habitats de fortune ou des hôtels et 2,2 millions vivant dans des conditions de logement très difficiles (plus de 1 million sans sanitaires ou chauffage). Plus de 1,2 million de ménages français sont en attente d'un logement social et seuls 430 000 y ont eu accès l'an passé. La crise économique et sociale n'a fait qu'accentuer une situation déjà préoccupante.

Le rapport du Conseil d'État « Droit au logement, droit du logement » publié le 10 juin 2009 vient illustrer la gravité de la situation du logement

social en France. S'il note une reprise de la construction dans son ensemble, après une décennie de baisse continue, il relève cependant qu'en raison de la priorité donnée à l'investissement privé locatif, la construction de logements sociaux reste insuffisante. Sur le total des nouvelles constructions, 435 000 en 2007, 60 % ont été en effet destinées à l'acquisition, 27% au locatif privé et seulement 13% au logement social. Selon le rapport, « *depuis plusieurs années, le parc HLM ne croît plus à un rythme compatible avec les besoins* ». Son augmentation n'a été que de 0,66% en 2006, à peine plus que la croissance du nombre de ménage, soit 30 000 logements net (47 000 constructions – 13 000 démolitions et 5 000 ventes). La demande, quant elle, se stabilise autour de 1,8 million soit 1,23 million de nouveaux demandeurs et 560 000 demandes de mutation.

La situation est d'autant plus problématique que nous assistons depuis 1986, année de la libéralisation du montant des loyers, à une augmentation exponentielle de ces derniers dans le parc locatif privé. Aujourd'hui, les loyers du privé sont 45% plus chers que ceux du parc social. En outre, depuis 2000, l'augmentation significative des loyers n'est plus en corrélation avec une amélioration des conditions de vie. De plus, avec l'entrée en vigueur de la loi Molle, l'abaissement des plafonds de ressources et l'imposition de forts surloyers, de nombreuses familles se retrouvent exclues du parc social sans avoir les moyens de se reloger dans le privé.

Les défaillances de la politique gouvernementale en matière de logement sont nombreuses. Depuis plusieurs années nous assistons à un désengagement financier massif de l'État. Le budget Ville et Logement 2009 a été des plus restrictifs. En baisse de 720 millions soit plus de 7 % par rapport à 2008, il a acté le désengagement de l'État à hauteur de 351 millions pour la politique de la Ville, de 330 millions pour les programmes d'amélioration de l'habitat, et de 50 millions pour les aides à la personne. Le plan de relance n'a pas permis de compenser ce désengagement. Seul le « hold-up » opéré par le gouvernement sur les fonds du 1 % salarial a permis de l'atténuer. Le budget 2010 prévoit pour sa part une baisse de 70 millions de l'aide à la pierre, amputant par là même tout effort en matière de construction de logement social. La suppression du Ministère du logement et son remplacement par un secrétariat d'État a été un message sans appel quant aux priorités données à l'action publique. Les récentes annonces du gouvernement concernant notamment la remise à plat des loyers, la réduction du nombre de bailleur, la constitution de groupes à envergure inter-régionale, la priorité donnée à

l'acquisition et à la mobilité dans le parc social parachèveront la dynamique de libéralisation de l'action publique en matière de logement. Le rapport du Conseil d'État note à cet égard une mutation de la définition du logement devenu depuis la réforme Barre de 1977 un « bien économique qui s'échange sur un marché ». Depuis cette date, l'État s'est, en effet, progressivement effacé au profit du marché, se privant des principaux moyens dont il disposait pour contrôler le coût de la construction et le niveau des loyers.

Outre le désengagement financier de l'État, l'empilement législatif des dernières années, sept textes de loi sur le logement en sept ans, n'a pas permis de freiner l'aggravation de la situation du logement en France. Ce constat témoigne des mauvais choix élaborés en la matière par la majorité actuelle. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n'y déroge pas. Et l'analyse par le Conseil d'État des principales dispositions de loi est en ce sens sans appel. Concernant le surloyer, le rapport rappelle que celui-ci a surtout, compte tenu des sommes en jeu, « une importance symbolique quant à la destination du parc social ». Le rapport revient aussi sur la remise en cause du droit au maintien dans les lieux. S'il ne conteste pas la nécessité de régler le problème de la sous occupation par un accroissement de la mobilité dans le parc HLM, il prône un encadrement de ces mesures (maintien dans l'espace géographique et social, baisse du loyer...). Enfin, si le rapport prévoit une augmentation du volume des ventes de logements HLM à la suite de l'entrée en vigueur de la loi Molle, il relève cependant la faiblesse du dispositif, le prix des logements vendus avoisinant les 55 000 euros l'unité, et un logement neuf revenant à 120/150 000 euros.

Les associations de défense du logement social sont de plus en plus nombreuses à réclamer l'abrogation de la loi Molle. Face à cette situation, émerge le besoin pressant d'un véritable contre-projet. Les députés communistes, républicains, du Parti de Gauche sont favorables à la création d'un grand service public du logement décentralisé soutenu par un engagement financier de l'État porté à 2 % du PIB. Ils prônent le lancement d'un grand plan national de construction de logements sociaux encouragé par une politique volontaire en matière d'aide à la pierre.

Ces dispositions ne sont malheureusement pas transposables en l'état dans une proposition de loi structurée instituant un véritable service public du logement. En effet les contraintes de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution limitent grandement les possibilités pour les députés de légiférer en ce sens. Face à cette contrainte, les députés

communistes, républicains, du parti de gauche ont fait le choix de déposer une proposition de loi dont l'objet est avant tout de proposer des mesures d'urgence face à la crise du logement.

Nous proposons donc, dans **l'article 1<sup>er</sup>**, de redéfinir les missions du logement social, mis à mal par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Dans le cadre de cette proposition de loi, il est proposé d'adopter des mesures d'urgence visant, dans les limites imposées par l'article 40, à répondre aux besoins les plus pressants. **L'article 2** vise à instituer des mesures permettant une politique efficace face à la crise du logement. Il est ainsi proposé de multiplier par 10 le montant du prélèvement opéré par logement manquant sur les communes soumises à l'obligation de réaliser 20 % de logements locatifs sociaux, qui ne respectent pas cette obligation. Autorisation est donnée au préfet de se substituer aux maires qui refusent les logements locatifs sociaux sur leur territoire, en vue de faire respecter l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Les communes en carence établissent chaque année un bilan soumis à délibération de l'exercice du droit de préemption au regard de la liste de l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner.

**L'article 3** institue quatre mesures d'urgence : interdire les expulsions des personnes en grande difficulté économique ou sociale et qui sont dans l'incapacité de payer leur loyer, permettre à l'autorité administrative ou judiciaire de surseoir aux expulsions locatives, étendre la trêve hivernale et interdire les coupures d'électricité ou de gaz pendant la même durée pour les personnes en grande difficulté. La trêve hivernale, durant laquelle les expulsions locatives sont interdites, courra du 15 octobre au 1er avril, soit quatre semaines de plus.

**L'article 4** a pour objet de faciliter les procédures de mobilisation de logements vides. Pour ce faire, il propose de réduire le délai au bout duquel est notifiée la situation de vacance d'un logement à douze mois (dix-huit à l'heure actuelle). Il supprime la possibilité pour les propriétaires de logements vacants d'échapper à la procédure de réquisition en présentant un simple projet d'aménagement de son bien (un simple devis par exemple). Enfin, il double la taxe annuelle sur les logements vacants.

Le titre II de la présente proposition de loi propose une série d'articles visant à encourager la mixité sociale et l'accès au logement social. Il

s'inscrit en réponse aux dispositions particulièrement restrictives contenues dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

L'**article 5** propose de relever de 10,3 % les plafonds de ressources encadrant l'accès au logement social, abaissé par l'entrée en vigueur de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

L'**article 6** limite à 20 % des revenus des ménages la somme acquittée par le locataire au titre du paiement du loyer, des charges et de l'éventuel surloyer.

L'**article 7** vise à rendre facultative la conclusion de conventions d'utilité sociale entre les organismes HLM et l'État créées par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Enfin, les deux derniers articles de la présente loi, élabore des pistes de financement pour une action publique d'ampleur en matière de logement, tout en respectant les conditions définies par l'article 40 en matière de recevabilité financière.

L'**article 8** revient sur les modifications effectuées par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie dans l'organisation du Livret A. Il est proposé que le plafond de dépôt du livret A soit fixé à 20 000 euros, afin d'élargir le volume de l'épargne collectée, ce qui contribuerait à une augmentation des sommes centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et à une facilitation du financement du logement social. En conséquence, l'article prévoit que l'intégralité des sommes collectées au titre du livret A soient centralisées à la CDC, et non plus simplement une « quote-part ». Ces sommes ne pourront pas être utilisées pour l'acquisition et la gestion d'instruments financiers, mais seront utilisées pour le financement du logement social.

L'**article 9** rétablit la participation des employeurs à l'effort de construction dans sa forme originelle. Il est proposé que le seuil d'assujettissement soit modifié de façon à inclure la participation des entreprises de plus de dix salariés, comme c'était le cas avant le 1er janvier 2006. La fraction du montant des rémunérations versées à ce titre au cours de l'exercice écoulé est portée à 1 %. Ces modifications sont justifiées par la gravité de l'actuelle crise du logement qui nécessite de mobiliser des ressources financières nouvelles.

## PROPOSITION DE LOI

### TITRE PRELIMINAIRE

#### MISSION DU LOGEMENT SOCIAL

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

- ① L'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 411.* – Le logement social vise à assurer l'effectivité du droit pour chaque citoyen d'accéder à un logement.
- ③ « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux constituent des missions de service public participant à la mise en œuvre du droit au logement et assurant la mixité sociale des villes et des quartiers.
- ④ « Toute action publique vise à promouvoir un logement social respectueux des besoins humains, de l'environnement et adapté à la particularité des territoires. »

##### TITRE I<sup>ER</sup>

#### MESURES D'URGENCE EN FAVEUR DU LOGEMENT

##### Article 2

- ① I. – Le deuxième alinéa de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « Ce prélèvement est fixé à 100 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. »

- ③ I. *bis.* – Après le deuxième alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Il sera déduit de cette pénalité un montant de 750 euros multiplié par la différence entre le nombre de logements sociaux de la période de référence et le nombre de logements sociaux de l’année précédente. »
- ⑤ II. – L’avant-dernier alinéa de l’article L. 302-9-1 du code de la construction et de l’habitation est ainsi rédigé :
- ⑥ « Lorsqu’il a constaté la carence d’une commune en application du présent article, le préfet conclut une convention avec un organisme en vue de la construction ou l’acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l’habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l’article L. 302-8. »
- ⑦ III. – Après l’article L. 302-9-1 du code de la construction et de l’habitation, il est inséré un article L. 302-9-1-1A ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. L. 302-9-1-1 A.* – Les communes visées par l’article L. 302-1 établissent chaque année un bilan de l’exercice du droit de préemption au regard de la liste de l’ensemble des déclarations d’intention d’aliéner. Ce bilan annuel est soumis à délibération. »

### Article 3

- ① I. – L’article L. 611-1 du code de la construction et de l’habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les personnes mentionnées au premier alinéa de l’article L. 115-3 du code de l’action sociale et des familles ne peuvent faire l’objet d’une procédure d’expulsion. »
- ③ II. – 1° Le premier alinéa de l’article L. 613-1 du code de la construction et de l’habitation est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 613-1.* – Le préfet, le juge des référés ou le juge de l’exécution, selon le cas, du lieu de la situation de l’immeuble peut, par dérogation aux dispositions des articles 1244-1 à 1244-3 du code civil, accorder des délais renouvelables excédant une année aux occupants de locaux d’habitation ou à usage professionnel, dont l’expulsion aura été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne

pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation. »

- ⑤ 2° Après le deuxième alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Cette disposition est applicable aux personnes répondant aux critères définis par l'article 300-1. »
- ⑦ III. – La première phrase de l'article L. 613-2 du même code est ainsi rédigé :
- ⑧ « La durée des délais prévus à l'article précédent ne peut, en aucun cas, être inférieure à trois mois. »
- ⑨ IV. – Le premier alinéa de l'article L. 613-3 du même code est ainsi rédigé :
- ⑩ « Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles précédents, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 15 octobre de chaque année jusqu'au 1er avril de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions normales et respectant l'unité et les besoins de la famille. »
- ⑪ V. – Le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :
- ⑫ « Du 15 octobre de chaque année au 1er avril de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année. »

#### Article 4

- ① I. – L'article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 642-1.* – Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'État dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale

est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de douze mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées. »

- ③ II. – Le 3° de l'article L. 642-10 du code de la construction et de l'habitation est supprimé.
- ④ III. – Le IV de l'article 232 du code général des impôts est ainsi rédigé :
- ⑤ « IV. – L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 20 % la première année d'imposition, 25 % la deuxième année et 30 % à compter de la troisième année. »

## TITRE II

### **DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA MIXITÉ SOCIALE ET DE L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL**

#### **Article 5**

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

#### **Article 6**

- ① L'article L. 441-4 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « *Art L. 411-4.* – Le montant du supplément de loyer de solidarité est obtenu en appliquant le coefficient de dépassement du plafond de ressources au supplément de loyer de référence du logement.
- ③ « Ce montant est plafonné lorsque, cumulé avec le montant de la quittance du logement, il excède 20 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. »

### **Article 7**

- ① Le premier alinéa de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
- ② « Avant le 31 décembre 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent conclure avec l'État, sur la base du plan stratégique de patrimoine mentionné à l'article L. 411-9 et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une convention d'utilité sociale d'une durée de six ans renouvelable. »

### TITRE III

## **DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

### **Article 8**

- ① I. – Le deuxième alinéa de l'article L. 221-4 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :
- ② « Les versements effectués sur un livret A ne peuvent porter le montant inscrit sur le livret au-delà d'un plafond fixé à 20 000 euros. »
- ③ II. – Les deux premiers alinéas de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « La totalité des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable régi par les articles L. 221-27 et L. 221-28 par les établissements distribuant l'un ou l'autre livret est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans le fonds prévu à l'article L. 221-7. »
- ⑤ III. – Le III de l'article L. 221-7 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :
- ⑥ « Les sommes centralisées en application de l'article L. 221-5 ainsi que, le cas échéant, le produit des titres de créance mentionnées au II, sont employés au financement du logement social et de l'accession sociale à la propriété. »
- ⑦ IV. – La perte de recettes pour l'État est compensée par le relèvement à due concurrence des tranches supérieures de l'impôt sur le revenu.

- ⑧ La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### **Article 9**

- ① Le premier alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation tel que modifié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 313-1.* – Les employeurs occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts, autres que ceux qui appartiennent à des professions relevant du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale pour lesquelles des règles spéciales ont été édictées en application du a du 3 du même article 231, doivent consacrer des sommes représentant 1 % au moins du montant, entendu au sens des règles prévues aux chapitres Ier et II du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale, des rémunérations versées par eux au cours de l'exercice écoulé au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés. »