



N° 1070

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à favoriser l'accèsion populaire à la propriété,*

(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

Guillaume PELTIER, Jean-Marie SERMIER, Jean-Pierre DOOR, Geneviève LEVY, Valérie BAZIN-MALGRAS, Patrick HETZEL, Julien DIVE, Brigitte KUSTER, Alain RAMADIER, Éric PAUGET, Véronique LOUWAGIE, Bernard DEFLESSELLES, Didier QUENTIN, Maxime MINOT, Nicolas FORISSIER, David LORION, Damien ABAD, Frédéric REISS, Marc LE FUR, Bernard PERRUT, Valérie BEAUVAIS, Bérengère POLETTI, Bernard REYNÈS, Thibault BAZIN, Martial SADDIER, Antoine SAVIGNAT, Daniel FASQUELLE, Sébastien LECLERC, Stéphane VIRY, Julien AUBERT, Vincent DESCOEUR,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France des propriétaires, tant souhaitée et réclamée par de nombreux élus depuis des années, demeure encore, en 2018, une chimère bien française.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, seulement 58 % des ménages étaient ainsi propriétaires de leur résidence principale (source : INSEE) alors que 80 % des Français aimerait le devenir.

À l'échelle européenne, le taux moyen de propriétaires est de 70 %, soit 12 points de plus que la moyenne française.

Les raisons de ce retard sont multiples et anciennes mais deux d'entre elles, inextricables, reviennent plus souvent que d'autres : l'excessive proportion du logement social et la quasi-impossibilité pour les locataires de ce secteur d'acheter le bien qu'ils occupent.

C'est ainsi qu'en France, selon l'INSEE, près d'un locataire sur deux est logé dans le secteur social.

Cette proportion démesurée se fait doublement au détriment du logement privé.

D'une part, le parc social tend à évincer le parc privé dans un contexte de rationnement de l'offre et de concurrence sur le foncier, comme cela a été démontré par de nombreux économistes.

D'autre part, en application du principe de mixité sociale, les opérations de promotion de logements privés comprennent en règle générale un quota de logements sociaux (entre 20 % à 40 %), qui sont, dans bien des cas, vendus à perte.

Il en résulte une compression de l'offre de logements privés au profit du logement social, et par conséquent une hausse des prix pour la partie libre.

Le résultat de cette politique est une augmentation continue du prix des logements, en particulier dans les zones tendues, empêchant encore un peu plus les Français de devenir propriétaires. Depuis quinze ans, les prix de la pierre ont grimpé de 165 % à Paris et de 151 % à Lyon quand le smic n'a progressé que de 37 % sur la même période.

Le parc social est par conséquent habité par des locataires qui n'ont pas d'incitation, ni les moyens, d'en partir.

Le résultat est un engorgement du secteur social dans les zones les plus dynamiques économiquement, démontré par les économistes Étienne Wasmer et Alain Trannoy en 2013. Une étude INSEE de 2017 montre d'ailleurs, qu'entrés en masse dans le parc social dans les années 1960 et 1970, les locataires en sont peu sortis par la suite, relativement à la tendance observée dans le secteur libre. Le taux de rotation dans le parc social est compris entre 5 % (région parisienne) et 10 %. Il faut donc attendre entre 15 et 20 ans pour que la population se renouvelle entièrement.

De plus, un nombre très faible de ménages aux revenus modestes accèdent à la propriété de leur logement HLM, alors que cette accession devait être un objectif essentiel sur le plan social.

Comme cela est démontré par un rapport du CGEDD de 2014, moins de 0,2 % seulement du parc est vendu chaque année, alors qu'en parallèle les organismes construisent de nouveaux logements qui contribuent à l'accroissement du parc à hauteur de 2 % en moyenne.

De ce fait, le rapport conclut que « la vente de logements sociaux ne constitue pas aujourd'hui un levier significatif de l'accession à la propriété », ce qui accrédite l'idée d'une trappe à pauvreté pour les locataires du parc social.

Il est pourtant établi que l'accession à la propriété permet à la fois une meilleure intégration sociale et une garantie des revenus. La propriété est en effet un moyen de faire face à la baisse de revenus qui intervient au moment du chômage ou de la retraite. C'est une des raisons pour lesquelles l'achat du logement social occupé est une solution à privilégier.

Sur ce sujet, plusieurs de nos voisins européens, notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont réussi là où nous avons échoué : vendre les logements sociaux à leurs habitants.

Le Royaume-Uni a institué à partir de 1980 un « droit à l'achat » pour les locataires du parc social, contre un rabais de 32 % pour une maison et 44 % pour un appartement. Cette politique a permis la vente de 2,5 millions de logements à leurs occupants, soit plus de la moitié du parc social.

En Allemagne, où la politique du logement relève principalement des Länder, 1,6 million de logements sociaux ont été vendus entre 1993 et 2008. Les rabais sur les prix de vente étaient de 30 à 50 % de la valeur de marché. Ces ventes de logements sociaux (par des organismes dont les communes sont actionnaires) ont permis d'assainir les finances de nombreuses villes allemandes (25 Md € de recettes). Les logements sociaux ne représentent plus désormais que 4,6 % des logements allemands (17 % en France).

Aux Pays-Bas, un droit à l'achat a été institué en 1990, sans subventions ni régime fiscal spécial. Un objectif a été fixé d'une vente de 2,5 % du parc social par an. De fait, 300 000 logements dits sociaux ont été vendus (sur un parc de 2 millions).

Ces exemples européens démontrent que l'accession à la propriété des locataires du parc social est réaliste, dès lors qu'elle repose sur une démarche volontariste.

L'accession sociale à la propriété doit donc devenir la mission principale du logement social.

A l'heure actuelle, la vente de l'habitation aux locataires est théoriquement possible, car prévue par la loi n° 83-953 du 2 novembre 1983, mais cette vente demeure rare. D'une part, elle doit d'abord être proposée par les bailleurs sociaux : or, ceux-ci n'ont pas d'intérêt à céder leur parc et ne procèdent parfois à aucune mise en vente, comme cela a été relevé en 2013 par la mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), qui a déterminé que sur un échantillon de 98 établissements contrôlés, plus de la moitié avait fait le choix de ne procéder à aucune vente. D'autre part, elle doit faire l'objet d'un avis favorable (théoriquement non liant, mais en pratique suivi) de la commune d'implantation. Or, le relèvement récent des quotas obligatoires de logements sociaux locatifs par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 conduit les maires à s'opposer à la vente de logements sociaux, sous peine de devoir en construire de nouveaux.

À cette fin, et pour enfin obtenir une véritable France de propriétaires, la présente proposition de loi vise à favoriser l'accession à la propriété par les articles suivants :

L'**article 1<sup>er</sup>** détermine l'accession à la propriété de la résidence principale comme un objectif de la politique d'aide au logement.

L'**article 2** permet de préciser, dans le code de la construction et de l'habitation, que les offices publics de l'habitat ont pour objet, notamment, de permettre l'accession à la propriété.

L'**article 3** précise que les conventions d'utilité sociale, signées entre l'État et les organismes d'habitations à loyer modéré, doivent désormais contenir un plan de mise en vente à leur locataire d'au moins 10 % des logements dont l'organisme est propriétaire sur la durée de la convention, soit 6 ans.

L'**article 4** propose la création, en complément des dispositifs existants, d'un dispositif stable et spécifique pour l'accession sociale à la propriété baptisé contrat d'accession progressive à la propriété, comme cela était proposé par M. Jean-François Mayet dans la proposition de loi 15-544.

Ce contrat réaliserait un transfert de propriété progressif par acquisition de points, chaque mois, à l'occasion du paiement du loyer. Les points seraient transférables vers un logement analogue en cas de déménagement ; la mise en place d'un répertoire national permettrait de favoriser ces transferts.

La propriété serait attribuée au locataire lorsque celui-ci disposerait du nombre de points correspondant au logement. Cette formule simple et souple serait un instrument de promotion sociale par l'accession à la propriété répondant aux besoins des locataires aux revenus modestes. Elle n'impliquerait aucune augmentation des dépenses publiques consacrées au logement, mais seulement un redéploiement des moyens pour mieux poursuivre les objectifs de la politique sociale du logement.

L'**article 5** prévoit d'allonger de cinq à dix ans la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continuent à être comptabilisés parmi les logements sociaux prévus par le dispositif solidarité et renouvellement urbains.

## PROPOSITION DE LOI

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

À la première phrase du I de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, après la deuxième occurrence du mot : « logements, » sont insérés les mots : « de permettre l'accession à la propriété de la résidence principale, ».

### Article 2

Au troisième alinéa de l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, et à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 422-2 du même code, le mot : « principalement » est supprimé et, après les mots : « en vue de », sont insérés les mots : « l'accession sociale à la propriété et de ».

### Article 3

- ① Le huitième alinéa de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Le plan de mise en vente comprend la liste des logements que l'organisme prévoit de vendre à leur locataire durant la durée de la convention et doit concerner, a minima, 10 % des logements dont l'organisme est propriétaire au jour de la conclusion de la convention. »

### Article 4

- ① Après la section 1 *bis* du chapitre III du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation, est insérée une section 1 *ter* ainsi rédigée :

« Section 1 ter

②

③

« Contrats d'accession progressive à la propriété

④

« Art. L.443-6-14. – Tout locataire d'un organisme d'habitations à loyer modéré peut conclure un contrat d'accession progressive à la propriété du logement qu'il occupe. Le contrat précise les modalités d'acquisition de points correspondant à une fraction de la valeur estimée du logement. Lorsque le locataire a acquis la totalité des points prévus au contrat, la propriété du logement lui est transférée.

⑤

« Art. L.443-6-15. – En cas de déménagement dans un autre logement appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré, les points acquis sont transférés au nouveau logement. Les conventions d'utilité sociale mentionnées à l'article L. 445-1 prévoient les modalités de ce transfert.

⑥

« Art. L. 443-6-16. - En cas de déménagement en dehors des conditions prévues à l'article L. 443-6-15, les points acquis sont remboursés au locataire par l'organisme.

⑦

« Art. L. 443-6-17. - Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de la présente section ».

**Article 5**

①

1° Après le 6° du IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un 7° ainsi rédigé :

②

« 7° Les logements vendus par les organismes d'habitation à loyer modéré à des locataires d'habitation à loyer modéré et pendant une période de dix ans après la réalisation de la vente. »

③

2° Le dernier alinéa de l'article L. 443-15-7 est supprimé.

