

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

- Suite de l'examen de la proposition de loi visant à répondre à la crise du logement chez les jeunes (n° 1771) (*M. François Piquemal, rapporteur*) 2

Mercredi 22 novembre
2023

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
M. Guillaume
Kasbarian,**
Président



La commission des affaires économiques a poursuivi l'examen la proposition de loi visant à répondre à la crise du logement chez les jeunes (n° 1771) (M. François Piquemal, rapporteur).

Article 1^{er} (articles L. 302-5 et L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation) :
Relèvement des taux de logements sociaux dans les communes urbaines

Amendements de suppression CE1 de M. Frédéric Falcon, CE10 de M. Lionel Tivoli et CE28 de Mme Annaïg Le Meur

M. Frédéric Falcon (RN). Le Rassemblement national est favorable à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), qui fixe la part des logements sociaux à 25 % du total des résidences principales d'une commune. Nous ne souhaitons pas revenir sur ce taux, mais nous ne voulons pas non plus alourdir la charge des communes, certaines d'entre elles manquant déjà de foncier disponible. Les communes sont aussi soumises à une accumulation de contraintes dans le domaine immobilier, l'augmentation du coût de construction ayant été amplifié par la réglementation environnementale 2020 (RE2020) et par l'inflation sur les matières premières. Fixer le taux de logements sociaux à 35 % nous semble hors de propos, d'où notre amendement de suppression de cet article.

M. Lionel Tivoli (RN). Cet article veut augmenter le taux de logements sociaux dans nos communes. Pour rappel, la loi SRU dispose déjà que les communes de plus de 3 500 habitants comprises dans une l'agglomération ou un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer d'au moins 25 % de logements sociaux.

Renforcer cette loi, certes essentielle pour nos compatriotes mais si difficilement applicable par nos élus locaux, serait porter un coup à nos communes. Nombre d'entre elles n'ont déjà plus de terrains constructibles et sont obligées de revoir sans cesse leur plan local d'urbanisme pour atteindre le seuil demandé de logements sociaux. Par conséquent, augmenter ce taux de 10 points serait une catastrophe politique, sociale et environnementale. En réalité, ce texte démagogique instrumentalise le sort des jeunes à des fins électorales beaucoup plus larges. Il convient donc de supprimer cet article.

M. Antoine Armand (RE). Cet article est-il une cause du score électoral de LFI aux élections sénatoriales ou une vengeance ? Il suffit de discuter avec les élus locaux pour qu'ils vous parlent de la crise du logement et notamment de la situation des étudiants, qui nous inquiète tous et pour laquelle nous avons pris des mesures fortes. Faut-il augmenter des objectifs qui font déjà souffrir les élus locaux ? Ceux-ci sont soumis à des contraintes multiples, même si elles sont essentielles. En Haute-Savoie, nous devons respecter l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) et appliquer la loi SRU, la loi « montagne » et la loi « littoral » ! Nous appliquons ces textes nécessaires qui traduisent l'action du Gouvernement ; en revanche, il est totalement irresponsable et démagogique de modifier les objectifs de manière totalement déconnectée des capacités de collectivités, qui, pour la plupart, ne demandent qu'à construire des logements

sociaux et se heurtent à des difficultés dont nous avons débattu ici. Voilà pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

M. François Piquemal, rapporteur. Je regrette ce positionnement. On peut toujours dire qu'il est trop compliqué d'atteindre 35 % de logements publics, mais que fait-on alors pour les 2,4 millions de personnes en attente d'un HLM ? Quand on vous propose d'encadrer les loyers à la baisse, ou de revaloriser les aides personnelles au logement (APL), vous refusez ! Monsieur Tivoli, vous êtes élu dans une région où beaucoup de maires ne respectent pas la loi SRU. Ce sont des hors-la-loi et pour ma part, j'en ai assez du laxisme vis-à-vis de ces maires qui ne font pas d'efforts, contrairement aux autres.

Rappelons quelques chiffres. Le parc locatif social est saturé : les offres disponibles suffisent à peine à couvrir 12 % des demandes et il reste, je le répète, plus de 2,4 millions de personnes en attente d'un logement social. Pour ceux qui se logent dans le parc privé, le taux d'effort est de plus en plus important : les ménages les plus modestes consacrent en moyenne 42 % de leur revenu au logement et les ménages modestes 33 %, contre 28 % pour l'ensemble des locataires du privé. Quand je suis né, en 1984, les ménages dépensaient en moyenne 13 % de leur budget pour se loger ; ce taux atteint désormais 30 % en moyenne et dépasse 50 % dans les zones très tendues. Pour les jeunes, cible de notre proposition de loi – qu'ils soient étudiants, travailleurs ou en recherche d'emploi – ce taux d'effort peut atteindre 60 %.

Certains mettent en avant le manque de foncier et la nécessité de respecter l'objectif ZAN pour expliquer qu'ils ne peuvent plus construire. Encore faut-il savoir ce qu'ils ont fait du foncier existant. À Toulouse, par exemple, plusieurs terrains situés en pleine ville ont été vendus à des promoteurs immobiliers sans création de logements sociaux. Il ne s'agit pas de geler du foncier disponible mais d'optimiser les parcelles déjà artificialisées, autrement dit de faire de la planification, ce que la Datar (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) pratiquait déjà en 1963 sous l'impulsion du général de Gaulle. On peut aussi préempter des logements vacants comme il en existe beaucoup dans les grandes villes, notamment à Nice. Il serait d'ailleurs bon de faire un audit précis de ces quelques 3,1 millions de logements vacants, pour déterminer comment l'État peut aider les communes à se les réapproprier.

Enfin, les difficultés à atteindre les taux cibles actuels s'expliquent parfois par la mauvaise volonté de certaines communes, et par une application insuffisante des sanctions à la main du préfet pour les y contraindre.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à ces amendements de suppression de l'article.

M. William Martinet (LFI-NUPES). Du Rassemblement national à Renaissance, quand il s'agit de qualifier la loi SRU et les objectifs de production de logement social, on parle de charge et de souffrance pour les communes. Je suis en total désaccord avec ce vocabulaire. Le logement social n'est ni une charge, ni une souffrance pour les communes, mais un moyen de loger les travailleurs essentiels et de combattre la spéculation immobilière.

Et les mêmes de décrier de pauvres maires qui ne parviendraient pas à respecter les objectifs de la loi SRU parce que des contraintes extérieures les en empêcheraient ! C'est

donner dans la caricature et méconnaître la réalité de la loi SRU. Car tout n'est pas blanc ou noir dans cette loi, elle se décline en situations intermédiaires. Une commune peut atteindre ou même dépasser les objectifs légaux de 25 %, ce qui est très bien. Elle peut être en dessous de ce seuil, mais être de bonne volonté et s'engager à rattraper son retard en négociant avec le préfet un plan triennal qui tiendra compte de ses contraintes. Avec ces communes-là, que l'État doit soutenir davantage, nous n'avons aucun problème. Mais ce n'est pas le cas avec la troisième catégorie de maires, qui sont hors la loi, pour reprendre les termes de notre rapporteur : leurs communes sont déclarées carencées par le préfet lui-même, parce que ne se donnant pas les moyens de rattraper leur retard en matière de construction de logements sociaux. Il faut être plus sévère à l'égard de ces maires qui font preuve de mauvaise volonté.

M. Frédéric Falcon (RN). Votre discours de criminalisation des maires est particulièrement insupportable à une époque où les maires sont confrontés à de plus en plus de violences. Cette violence verbale, cette mise au pilori de maires qui font des efforts et exercent des mandats de plus en plus compliqués sont absolument insupportables.

Prenons l'exemple de Paris, ville très dense où il n'y a plus de surfaces constructibles. Dans cette ville NUPES, dirigée par Anne Hidalgo, la municipalité a préempté en masse des immeubles. Cela a-t-il permis de faire baisser la pression sur le foncier et d'améliorer la situation du logement à Paris ? Je ne le crois pas, puisque les classes moyennes sont toujours reléguées en périphérie et que les prix, que ce soit à la location ou à l'achat, ont atteint des niveaux stratosphériques. C'est donc un contre-modèle absolu.

*La commission **adopte** les amendements et l'article 1^{er} est **supprimé**.*

*En conséquence, les amendements CE24 de M. Hervé de Lépinau et CE31, CE32 et CE33 de M. François Piquemal **tombent**.*

Après l'article 1^{er}

Amendement CE4 de M. Frédéric Falcon

M. Frédéric Falcon (RN). Les bailleurs sont parfois réticents à louer aux étudiants, public très précarisé qui présente un risque d'impayés. Plutôt que de taper sur les propriétaires en imposant un encadrement des loyers, nous proposons avec cet amendement une incitation fiscale, sous forme de baisse d'impôts, afin que les bailleurs trouvent un bénéfice à louer aux étudiants et aux moins de 25 ans.

M. François Piquemal, rapporteur. D'abord, il n'est pas question de criminaliser les maires. Mais alors que certains s'efforcent de respecter la loi SRU, d'autres ne le font pas, sciemment et de manière répétée, ce qui n'est pas très équitable envers les premiers et revient tout simplement à se mettre hors la loi. Dans ce domaine, vous faites preuve de laxisme et d'angélisme et c'est plutôt nous qui sommes partisans de l'ordre !

Votre amendement tend à instaurer une déduction de 30 % sur les revenus locatifs pour le calcul de l'impôt sur les revenus en cas de location à un étudiant. J'ai rencontré voilà quelques jours un étudiant qui loue 900 euros une chambre de 9 mètres carrés : trouvez-vous cela normal ? C'est pourtant une moyenne basse des loyers parisiens pour cette surface. Il faut revenir à la raison, y compris pour ce qui concerne les loyers. Ce n'est pas en faisant des cadeaux fiscaux aux propriétaires – qui sont 3,5 % à posséder 50 % des logements en location – que vous ferez avancer les choses : la solution, c'est de baisser progressivement les loyers pour les ramener à des prix raisonnables. Je suis donc défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CE17 de M. Aurélien Lopez-Liguori et CE8 de M. Lionel Tivoli (discussion commune)

M. Lionel Tivoli (RN). Les places en résidence universitaire ou étudiante sont de plus en plus précieuses compte tenu de l'augmentation annuelle du nombre d'étudiants. Si nous voulons nous attaquer au problème du logement chez les jeunes, et en particulier chez les étudiants, nous devons leur permettre de se loger à moindres frais. Nous devons donc aussi savoir avec exactitude le nombre de places manquantes, afin de mener les politiques adéquates pour les accueillir.

M. François Piquemal, rapporteur. Vous ne semblez pas avoir lu notre rapport, qui montre qu'il existe déjà des données chiffrées et étayées sur la situation du mal-logement des jeunes dans notre pays. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CE21 de Mme Florence Goulet.

Article 2 (article L. 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) : *Instauration et généralisation d'un encadrement à la baisse des loyers*

Amendements de suppression CE5 de M. Frédéric Falcon et CE29 de Mme Annaïg Le Meur

M. Frédéric Falcon (RN). Monsieur le rapporteur, cette chambre de 9 mètres carrés à 900 euros est un exemple tout à fait scandaleux, mais qui traduit un déséquilibre entre l'offre et la demande. Si vous encadrez les loyers, certains bailleurs chercheront des moyens détournés

pour retrouver des niveaux excessifs, et ils trouveront preneur. Nous sommes opposés à l'encadrement des loyers, qui est contre-productif – Paris, où il s'applique, en est l'exemple parfait – car de très nombreuses stratégies permettent de détourner la réglementation.

Ce problème renvoie à celui, plus large, de l'aménagement du territoire : pourquoi tout le monde veut vivre au même endroit, pourquoi toute l'activité est concentrée dans les grandes métropoles ? Il faut absolument travailler sur cette question, faute de quoi aucune mesure ne parviendra à résoudre la crise du logement, ni pour les jeunes, ni pour les autres.

M. Antoine Armand (RE). Les dispositions de l'article 2 risquent non seulement d'être anticonstitutionnelles, mais aussi de faire entrave à la loi Élan (loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique). Le dispositif instauré par cette dernière, que nous soutenons, a l'avantage de distinguer entre les communes tendues et les communes non tendues. En effet, imposer une baisse des loyers dans les communes non tendues est un non-sens.

Par ailleurs, l'objectif que vous poursuivez de bonne foi est que nous construisions des logements sociaux – des logements tout court d'ailleurs, car il en faut de toutes les catégories. Si vous souhaitez rendre plus difficile pour les maires de construire des logements intermédiaires, si vous voulez, en exerçant une pression à la baisse sur les loyers, que les investissements nécessaires dans le logement ne soient pas rentables, continuez comme ça !

L'absence assez remarquable du groupe GDR, du groupe socialiste et des Verts pour discuter de cette proposition de loi est d'ailleurs révélatrice de la confiance qu'ils lui portent, alors qu'ils sont ordinairement prompts à vous suivre.

M. François Piquemal, rapporteur. Je note également l'absence du groupe Les Républicains, qui peut-être comptait voter avec nous et souhaite éviter de créer un malaise dans la perspective d'une alliance avec l'un ou l'autre des groupes présents.

Plus sérieusement, vous dites que l'encadrement des loyers à Paris n'a pas eu d'effet mais ce n'est pas un encadrement à la baisse : la mesure, qui n'est certes pas parfaite, est issue de la loi Élan et vise à limiter la hausse des loyers. Elle a limité la casse. Nous proposons pour notre part un véritable encadrement à la baisse pour faire revenir les loyers à des taux décents, en établissant une différence entre les zones tendues et les zones non tendues – c'est du reste l'objet de mon amendement suivant.

Le dispositif actuel repose sur le volontariat, les demandes d'expérimentation devant émaner des communes. Ainsi, lorsqu'un maire tel que M. Moudenc, à Toulouse, ne veut pas encadrer les loyers alors que sa ville remplit les critères, il n'y a pas d'encadrement pour les locataires. Nous voulons généraliser cette mesure pour que la loi et ses effets bénéfiques soient les mêmes pour tout le monde.

M. William Martinet (LFI-NUPES). Depuis tout à l'heure, le Rassemblement national se fait le défenseur du chaos. Après avoir trouvé toutes les excuses du monde aux maires qui refusent de respecter les obligations de la loi SRU en matière de logement social, il se fait maintenant le défenseur des propriétaires bailleurs qui ont des pratiques illégales et ne respectent pas l'encadrement des loyers. C'est gonflé : on les entend toute la journée parler de

sévérité et de respect de l'ordre républicain, mais quand il est question des communes qui refusent de créer du logement social ou des multipropriétaires, il n'y a plus personne ! C'est même plutôt la culture de l'excuse : ils nous expliquent pourquoi la loi ne doit pas être respectée.

Pourtant, il y a de bonnes lois en la matière. Outre la loi Élan sur l'encadrement des loyers et la loi SRU, je rappelle que des dizaines de milliers de ménages sont reconnus éligibles au droit au logement opposable (Dalo) par les tribunaux. Ils devraient être relogés par l'État, mais ce n'est pas le cas. Il serait donc temps que les services de l'État et le Gouvernement respectent la loi, notamment lorsqu'il s'agit de droits sociaux.

M. Frédéric Falcon (RN). Cher collègue, vous mentez. J'ai dit au début de cette réunion que nous étions favorables à la loi SRU et à ses contraintes, ainsi qu'à toutes les mesures de coercition telles que les amendes. En revanche, nous ne souhaitons pas aggraver les sanctions, car la situation est déjà assez compliquée. Il est donc absolument faux d'accuser le Rassemblement national de favoriser le chaos.

Notre vision du logement est toutefois entièrement différente de la vôtre, qui est assez collectiviste. Vos propositions me semblent bien insuffisantes pour résoudre la crise du logement et sont porteuses d'effets pervers qu'on voit dans le cas de la ville de Paris, qui a été pionnière dans l'instauration de certaines contraintes. Quelles que soient les horreurs que vous pourrez dire à propos du Rassemblement national, loin d'être opposés à la loi SRU, nous la défendons, mais nous ne voulons pas alourdir les contraintes pour les communes qui ont des difficultés à l'appliquer.

*La commission **adopte** les amendements et l'article 2 est **supprimé**.*

*En conséquence l'amendement CE34 de M. François Piquemal **tombe**.*

Article 3 (articles L. 823-1 et L. 842-2 du code de la construction et de l'habitation) :
Renforcement des aides personnelles au logement pour les moins de 25 ans

Amendements de suppression CE6 de M. Frédéric Falcon et CE30 de Mme Annaïg Le Meur

M. Frédéric Falcon (RN). L'article 3 a le mérite, Monsieur le rapporteur, de souligner le problème de pouvoir d'achat des jeunes en matière d'immobilier. Nous considérons néanmoins qu'une augmentation des aides personnelles au logement s'accompagnerait d'effets pervers. Plusieurs études attestent du fait qu'elle contribue systématiquement à une hausse des loyers des petites surfaces. Il en résulterait également un problème d'équité entre les jeunes qui seraient éligibles à ces aides et les autres. Enfin, vous n'expliquez pas comment vous envisagez de financer cette mesure très onéreuse.

M. Antoine Armand (RE). On peut avoir un débat sur le niveau et le mécanisme des APL. La conviction de la majorité, c'est que les personnes qui ont besoin de ces aides doivent en bénéficier ; c'est ce à quoi nous nous engageons. C'est pour cette raison que nous avons mis en œuvre la contemporanéisation des APL, qui permet d'éviter que les revenus pris en compte soient ceux perçus deux ans plus tôt.

Le dispositif prévu à l'article 3 est en réalité anti-redistributif, puisqu'il prévoit de verser 150 euros de plus à tous les bénéficiaires des APL, quelle que soit leur situation financière. C'est d'autant plus grave que les APL sont plafonnées, si bien que les personnes les plus précaires percevront moins de 150 euros d'aide complémentaire tandis que les plus aisés toucheront bien 150 euros de plus. Je vous conseille donc, chers collègues, de voter sa suppression.

M. François Piquemal, rapporteur. Voilà M. Armand qui donne des leçons de redistribution ! J'espère qu'il n'a rien non plus contre l'universalisme des droits, car c'est bien l'objectif que nous poursuivons.

Récapitulons. Vous avez supprimé, chers collègues, l'article qui aurait permis de porter la part de logements publics dans les communes à 35 %, dont 5 % de foyers de jeunes travailleurs et de résidences étudiantes. Vous avez supprimé l'article qui visait à encadrer les loyers à la baisse. Maintenant, vous voulez supprimer l'article qui apporte une aide, en cette période de crise sociale, aux jeunes travailleurs, étudiants ou demandeurs d'emploi. Vous estimez que rien ne va dans notre proposition de loi, mais quelles sont vos solutions pour répondre à l'urgence ? J'ai hâte de voir arriver le texte que nous proposeront le Gouvernement et la minorité présidentielle en la matière !

La loi SRU a été présentée par plusieurs collègues comme une contrainte. Peut-être devraient-ils changer leur fusil d'épaule et considérer le logement public comme une chance, à la fois pour répondre à l'urgence et dans la perspective de la transition énergétique. Les logements publics pourraient être les logements pilotes de la bifurcation écologique et de la rénovation thermique que nous appelons de nos vœux. Cela nécessite des investissements mais croyez-moi, cela rapporte davantage à moyen et long terme que ce que coûte d'avoir 300 000 personnes à la rue, dont 3 000 enfants. Mais votre vision diverge nettement de la nôtre.

Les aides personnelles au logement sont aujourd'hui totalement déconnectées de la situation du marché locatif. Leur contemporanéisation, Monsieur Armand, a en réalité grandement fragilisé le modèle en amoindrissant la protection des locataires. D'après le premier bilan qui en a été réalisé, 29,6 % des allocataires ont vu leurs droits réduits. Dans le même temps, l'Union professionnelle du logement accompagné nous informe que les aides versées aux allocataires logés dans des résidences de jeunes ont diminué de 10 % entre 2020 et 2021. Le niveau global des aides a donc baissé alors que les loyers ne cessaient d'augmenter. La mesure que nous proposons à l'article 3 vise à rétablir un minimum d'équité et à apporter une bouffée d'oxygène aux jeunes. Je suis donc défavorable aux amendements de suppression.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Lorsque la majorité a réduit les APL de 5 euros en arrivant au pouvoir, en 2017, il ne me semble pas qu'elle ait précisé que cette réduction ne concernait qu'une catégorie de la population, Monsieur Armand. Vous venez pourtant de dire

que l'on ne pouvait pas augmenter les APL pour tous car cela profiterait à l'ensemble de la population de la même façon ! Il serait bon d'être un petit peu cohérent.

La vérité est que cette année, vous aurez eu l'occasion d'offrir aux étudiants de manger pour 1 euro dans les Crous (centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires) et que vous l'aurez refusée, et que vous aurez aussi eu la possibilité d'augmenter significativement le montant des APL mais que vous l'aurez refusée également.

Je voudrais enfin dire à notre collègue Falcon, du Rassemblement national, que lorsqu'on est favorable à une loi, on veut qu'elle soit appliquée et qu'il y ait des sanctions à l'encontre de ceux qui ne la respectent pas. Être contre les mécanismes qui visent à faire respecter la loi SRU, c'est être contre la loi SRU.

M. Pascal Lavergne (RE). Ce matin, le président Kasbarian parlait de colonne vertébrale idéologique. Je crois que nous venons de prendre le Rassemblement national en flagrant délit de scoliose : après l'alliance des populistes voulant encadrer l'économie de ce matin, le RN se défend cet après-midi de toute vision collectiviste !

Sachez enfin, Monsieur Piquemal, que je préfère appartenir à la minorité présidentielle, comme vous l'appellez, plutôt qu'à une éventuelle minorité populiste.

*La commission **adopte** les amendements et l'article 3 est **supprimé**.*

*En conséquence, l'amendement CE35 de M. François Piquemal **tombe**.*

Article 4 : Gage financier

*Tous les articles de la proposition de loi ayant été **supprimés**, l'article 4, devenu **sans objet**, est **rejeté**.*

*La commission ayant **supprimé ou rejeté** tous les articles de la proposition de loi, l'ensemble de celle-ci est **rejeté**.*

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 22 novembre 2023 à 15 heures

Présents. – M. Antoine Armand, M. Manuel Bompard, M. Éric Bothorel, M. Bertrand Bouyx, M. Sylvain Carrière, Mme Sophia Chikirou, M. Frédéric Descrozaille, Mme Martine Etienne, M. Frédéric Falcon, M. Éric Girardin, Mme Mathilde Hignet, M. Alexis Izard, M. Guillaume Kasbarian, M. Maxime Laisney, M. Luc Lamirault, M. Pascal Lavergne, M. Bastien Marchive, M. Éric Martineau, M. William Martinet, Mme Louise Morel, M. René Pilato, M. François Piquemal, M. Dominique Potier, M. Lionel Tivoli, M. Stéphane Travert

Excusés. – Mme Delphine Batho, M. Philippe Bolo, M. André Chassaigne, M. Sébastien Jumel, M. Max Mathiasin, M. Philippe Naillet, M. Charles Rodwell, M. Giovanni William