

La lettre de l'Observatoire

d'Un Toit Pour Tous

LE PROJET DE LOI POUR DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES DE SOMBRES PERSPECTIVES

Edito

Le projet de « loi pour développer l'offre de logements abordables » largement inspiré par la déclaration de politique générale du Premier ministre à la fin de mois de janvier, entame son parcours parlementaire au mois de juin au Sénat. Cette note présente les dispositions les plus inquiétantes du texte avant de dégager quelques réflexions sur les effets possibles de son application. La dissolution décidée par Emmanuel Macron met un coup d'arrêt aux travaux de l'Assemblée nationale. Cependant, il nous a semblé important de maintenir la publication de cette lettre puisque ce projet de loi porte bien la philosophie du gouvernement en place. Nous devons donc rester attentif et continuer à décrypter les événements qui vont suivre dans les mois à venir.



Les principales dispositions de la loi

Le projet de loi se donne pour ambition centrale¹ de « relancer durablement la production » pour parvenir à « un choc de l'offre ». Rappelons que ce dernier objectif constituait déjà un élément du programme présidentiel en 2017 avec le succès que l'on sait, les mesures adoptées depuis ayant produit l'effet inverse. Le projet de loi comporte une quinzaine d'articles. Seules sont reprises ici les principales mesures.

1- Une sévère remise en cause de la loi SRU

Comme le Premier ministre l'avait évoqué au mois de janvier, la loi comporte une mesure prévoyant d'intégrer le logement locatif intermédiaire (LLI) dans le décompte des logements relevant des obligations de l'article 55 de la loi SRU (article 1). L'argument invoqué étant que « beaucoup de Français de la classe moyenne n'auront jamais accès à un logement social, même s'ils y sont éligibles ». La loi prévoit ainsi que les communes déficitaires en logements sociaux puissent décompter les LLI pour répondre aux obligations de la loi SRU, dans la limite de 25 % des objectifs de construction. A ce stade deux précisions sont nécessaires :

- Les obligations faites aux communes par la loi SRU ont une dimension quantitative : porter à 20% ou 25% la part de logements sociaux dans leur parc de résidences principales (objectif qui s'apprécie par périodes triennales). Mais aussi une dimension

qualitative : faire en sorte que la construction de logements sociaux comporte au moins 30% de PLAI (logements sociaux les moins chers) et au plus 30% de PLS (les logements sociaux les plus chers). Le solde concernant les logements PLUS. Intégrer jusqu'à 25% de LLI dans le décompte revient à réduire d'autant la part des logements sociaux².

- Le logement social est déjà très largement ouvert aux couches moyennes puisque 5 millions de ménages (soit 16% des 28 millions de ménages) ont des ressources supérieures aux plafonds PLUS mais inférieures aux plafonds PLS. A l'évidence, contrairement à l'argumentaire gouvernemental, les couches moyennes peuvent accéder à ces logements sociaux.

Pour limiter les effets néfastes de cette mesure la loi instaure des garde-fous puisque l'intégration des LLI dans les obligations des communes ne s'appliquerait qu'aux communes qui comptent plus de 15% de logements sociaux (ou 10% si l'objectif est de 20%) et qui ont signé un contrat de mixité sociale avec l'Etat.

Ce qui pose problème ici ce n'est pas tant la volonté de développer le LLI - c'était une proposition du Conseil National de la Refondation (CNR) Logement, mais la volonté de les prendre en compte, au moins en partie, pour satisfaire aux obligations de la loi SRU principal outil de lutte contre la ségrégation.

¹ Selon le Dossier de presse du Ministère chargé du logement pour présenter le projet de loi.

² Le projet de loi prévoit que les PLS et les LLI ne pourront dépasser 40% des logements locatifs sociaux à produire.

2- Un renforcement du pouvoir d'attribution des maires au risque de relancer le clientélisme communal

L'article 2 du projet de loi vise à permettre aux maires de décider de l'attribution des logements sociaux neufs au prétexte qu'ils « *connaissent mieux que quiconque les spécificités de leurs communes* ». La loi prévoit donc de leur accorder, pour chaque logement neuf, le droit de classer les propositions faites par les réservataires³ ainsi qu'un droit de véto, à

3- Une nouvelle fragilisation des locataires du parc social

D'autres mesures sont également inquiétantes. La première réside dans **la possibilité accordée aux bailleurs sociaux de réévaluer les loyers des logements sociaux les plus anciens** (article 8) au moment de leur relocation pour les aligner sur ceux des logements neufs). Cette augmentation de loyer serait bien injuste puisqu'elle ne se justifierait par aucune amélioration des logements anciens dont la qualité est très inférieure à celle des logements les plus récents.

Dans la même logique qui vise à doter les bailleurs sociaux de nouvelles ressources, l'article 12 du projet de loi doit conduire à **renforcer les compléments de loyer pour les locataires dont la situation s'améliore**. Le supplément de loyer existe déjà : il consiste depuis 1958 à appliquer un supplément de loyer de solidarité (SLS) aux locataires qui deux

motiver, sur les candidatures. En outre, le préfet pourra leur déléguer tout ou partie de son contingent de réservation pour les primo-attributions.

Rappelons que ce contingent qui porte sur 25% des logements sociaux (auxquels il faut ajouter 5% pour le logement des fonctionnaires) est destiné à loger les demandeurs prioritaires. Le déléguer, même partiellement, aux communes reviendrait à se priver de logements pour les ménages les plus fragiles⁴.

années de suite ont des ressources supérieures à 120% des plafonds requis pour accéder à un logement PLUS. Avec la nouvelle loi, **le complément de loyer s'appliquerait dès le premier euro de dépassement** pour chaque catégorie de logement (en fonction des plafonds PLAI, PLUS et PLS) et non plus en fonction du seul plafond PLUS.

En outre, l'article 11 constitue une incitation à **accentuer la mobilité dans le parc social** en réduisant de 50% à 20% le dépassement de plafond de ressources applicable pour que le locataire quitte son logement. De plus, la loi prévoit de prendre en compte le patrimoine des locataires qui leur permettrait de se loger en dehors du parc social. Une telle mesure oublie que dans de très nombreuses villes les loyers du parc privé sont deux fois plus élevés que ceux du parc social (3 fois en région parisienne) et que le ticket d'entrée pour accéder à la propriété est inaccessible pour la plupart des locataires compte-tenu de leurs ressources.

Le développement de l'offre de logements abordables n'aura pas lieu

Dans son état actuel, le projet de loi peut-il permettre de « développer l'offre de logements abordables » comme il en affiche l'ambition ?

1- La production de logements sociaux n'augmentera pas

Le gouvernement qui prévoit de construire 30 000 LLI par an n'a fixé **aucune ambition pour la construction de logements sociaux qui devrait rester en berne**. D'abord parce qu'aucun financement nouveau n'est prévu, hormis une contribution nouvelle des locataires. Outre leur faible impact financier (mais fort impact social), l'augmentation des loyers des logements sociaux les plus anciens, le déclenchement plus rapide du complément de loyer ne fourniront que des recettes marginales : 170 à 180 millions d'euros selon l'estimation figurant dans l'étude d'impact du projet de loi. Faire ainsi porter l'effort uniquement sur les locataires pose question

quand l'Etat ponctionne déjà chaque année 1,3 Md€ sur les organismes HLM. **La solidarité fonctionne alors à l'envers.**

Quant à l'augmentation de recettes attendue de la vente de logements sociaux pour fournir des ressources aux organismes pour construire (article 14), ce n'est pas la suppression des autorisations préfectorales au profit des maires qui accélérera les ventes puisque le principal obstacle se situe non pas dans des contraintes administratives mais au niveau des capacités des locataires à acquérir.

Par ailleurs, en introduisant à hauteur de 25% des obligations de la loi SRU, les logements locatifs intermédiaires, le projet de loi réduit d'autant la production de logements sociaux. Un effet important puisque la loi SRU a permis de construire 2 millions de logements sociaux dans les communes déficitaires au cours des 20 dernières années, contre 800 000 dans les 34 000 communes non assujetties

³ En contrepartie de leurs apports (financement, garanties, foncier) les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements), Action Logement et l'Etat disposent de droits de réservation.

⁴ Les attributions de logements neufs représentent 70 000 attributions par an en moyenne depuis 2017.

à la loi. **Intégrer les LLI dans le décompte de la loi, peu importe en quelles quantités, va forcément conduire à construire moins de logements sociaux⁵**

Globalement, faute de ressources financières nouvelles le choc de l'offre n'aura pas lieu, notamment pour le logement abordable. Il ne faut donc pas s'attendre à l'inversion d'une tendance inquiétante qui a fait passer le niveau global de la production de logements de plus de 400 000 au début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron à moins de 300 000 en 2023 et celle du logement social de 124 000 à 82 000 au cours de la même période.

2- L'offre globale de logements abordables va se réduire

Un certain nombre de mesures ont déjà été prises ces dernières années, le plus souvent au nom de la mixité sociale, qui ont conduit par exemple à interdire la construction de logements sociaux dans les communes de la politique de la ville comptant plus de 30% de logements sociaux⁶. Comme la mesure annoncée en 2023, après les émeutes urbaines, de ne plus attribuer de logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) aux ménages « Dalo » les plus en difficulté, et de ne plus y créer de places d'hébergement. *« Empêcher l'accès au logement social au nom de la mixité sociale, c'est un peu les condamner à attendre plus longtemps à la porte du logement social⁷. »*

Des dynamiques entravées, les plus fragiles oubliés

Au-delà de la critique du contenu de nombreuses dispositions du projet de loi, il faut être attentif aux dynamiques qu'il fragilise et aux perspectives qu'il dessine.

1- La loi SRU dénaturée, le logement social fragilisé

L'allègement de la loi SRU envisagé dans le projet de loi n'était demandé par personne, si ce n'est une poignée de maires de communes très favorisées⁹ qui transgressent délibérément la loi depuis de nombreuses années, préférant payer des amendes plutôt que d'accueillir du logement social sur leur territoire. En faisant des logements intermédiaires, une réponse possible aux obligations de la loi SRU, le projet de loi vient rompre la dynamique vertueuse engagée depuis le début des années 2000 puisque progressivement la quasi-totalité des communes assujetties en avait mesuré l'intérêt. Au point que

⁵ Marianne Louis, directrice générale de l'USH dans une interview à *News Tank* le 17 avril 2024.

⁶ Orientation que l'on retrouve dans la Région Ile-de-France qui prévoit d'interdire la construction de logements sociaux dans les communes ayant déjà plus de 30% de logements PLUS et PLAI.

⁷ Marine Bourgeois, 16 mai 2024.

Avec le projet de loi, **le rétrécissement de l'offre de logements abordables va se poursuivre.** Notamment parce que le parc de logements sociaux le plus ancien va être amputé par l'application de la mesure donnant aux organismes HLM la possibilité d'augmenter les loyers des logements les plus anciens et par l'accélération de la vente de logements sociaux si elle advient. Alors que la demande n'a jamais été aussi élevée : 2,6 millions de ménages sont en attente d'un logement social et 73% d'entre eux disposent de ressources inférieures aux plafonds requis pour accéder à un logement très social (PLAI).

3- L'incitation à la mobilité est un leurre et elle ne peut compenser le défaut d'offre de logements abordables

Faute de soutenir la construction, **le projet de loi mise sur l'accélération de la mobilité résidentielle** grâce aux logements qui seraient ainsi libérés pour répondre à la demande. C'est le sens de dispositions comme l'extension des surloyers⁸ ou l'abaissement du seuil de déclenchement de la résiliation d'un bail, voire de la revalorisation des loyers lors d'une mutation. Comme les ménages en situation de handicap ou âgés de plus de 65 ans ne seront pas concernés par la résiliation de bail, le nombre de logements libérés par l'application de ces mesures devrait être faible et en aucun cas susceptible d'offrir une alternative à la baisse de la construction (environ 60 000 logements sociaux de moins construits en 2023 par rapport à 2016).

L'Association des Maires de France (AMF) a fait savoir qu'elle n'était pas demandeuse de cette évolution.

La possibilité faite aux communes d'intégrer les logements intermédiaires dans les obligations de l'article 55 de la loi SRU, aura aussi pour effet de réduire d'autant la production de logements sociaux alors que la demande explose. Et ce ne sont pas ces LLI qui visent la partie supérieure des couches intermédiaires et les cadres qui permettront d'y répondre¹⁰.

Au final, **le projet de loi contribuera à dénaturer la loi SRU et représentera un déni de l'ampleur de la demande** : 2,6 millions de ménages sont en attente d'un logement social et 73% d'entre eux ont des ressources inférieures aux plafonds requis pour entrer dans un logement très social (PLAI). Plutôt que de réduire les effets de la loi SRU nous avons besoin de **renforcer son application partout sur le**

⁸ Selon les estimations le nombre de ménages assujettis à un surloyer passerait de 80 000 à 200 000 avec la nouvelle loi sur un total de 5,6 millions de ménages logés en HLM.

⁹ Elle semble inspirée par un rapport de l'Institut Montaigne, think tank libéral publié en janvier 2024, intitulé « Classes moyennes l'équilibre perdu ? »

¹⁰ Selon les estimations de l'USH, seuls 3% des demandeurs de logement social pourraient y prétendre.

territoire. L'enjeu est important puisque le déficit cumulé des communes qui n'appliquent pas la loi SRU, atteint 600 000 logements¹¹.

2- Le blocage des dynamiques intercommunales

En donnant aux maires de nouveaux pouvoirs en matière d'attribution, le projet de loi vient rompre la dynamique qui tend depuis une dizaine d'années à confier au niveau intercommunal la responsabilité de l'accès au logement social dans le cadre des Conférences intercommunales du logement (CIL) qui définissent les modalités d'information des potentiels demandeurs et de traitement de la demande ainsi que les priorités d'attribution. Tout en associant les communes à cette démarche.

Le projet de loi va à rebours de cette évolution et risque de durcir inutilement les relations entre communes et intercommunalités. Inutilement car les communes disposent en effet déjà d'un réel pouvoir dans le processus d'attribution des logements sociaux, et pas seulement lors de la première attribution. Le plus souvent communes et organismes Hlm marchent « *la main dans la main* » guidés par leurs intérêt réciproques.

3- Les plus démunis oubliés

Alors que le projet de loi affiche un objectif de mobilité au sein du parc résidentiel, la Fondation Abbé Pierre craint qu'il ne réduise l'accès au parc social. Son délégué général se dit inquiet de l'article 13 qui donne « *la faculté aux bailleurs sociaux de*

revaloriser les loyers les plus bas au moment d'une mutation, pour les fixer au niveau du logement social neuf ». Alors que « *la part de logements à très bas loyers a déjà fortement diminué en dix ans* », cette disposition pourrait encore « *limiter les capacités de relogement* » et porter atteinte à l'objectif d'attribuer 25% des logements sociaux hors QPV aux ménages du premier quartile. Objectif qui n'est déjà atteint qu'à 17% au niveau national¹².

L'absence de moyens nouveaux pour le logement social confirme la profonde erreur de diagnostic du projet de loi : la crise du logement n'est pas seulement celle des couches moyennes, c'est celle du logement abordable. **L'objectif de développer l'offre de logements abordables affiché dans le titre de la loi ne fait l'objet d'aucune déclinaison dans son contenu. Pire, certaines dispositions viennent l'affaiblir.** En confiant aux maires les premières attributions cela risquerait de remettre un peu plus en question les attributions de logements sociaux aux plus défavorisés et aux ménages prioritaires ne serait-ce que parce que le préfet pourra leur déléguer tout ou partie de son contingent qui sert justement à les loger.

La loi va ainsi modifier, au profit des communes, un rapport de forces favorable aux services de l'Etat qui sont les garants de l'application du droit au logement. Il est étonnant qu'un projet de loi qui affiche comme objectif, le développement de l'offre de logements abordables, se retournent contre les demandeurs de logement et les locataires du parc social et fragilise les fondements du logement social.

Pour conclure provisoirement (car le projet de loi entame son parcours parlementaire)

On l'aura compris, au-delà des conséquences des dispositions du projet de loi, c'est la philosophie qui a guidé leur rédaction qui interroge. On est dans les idées reçues qui traînent sur le logement social (« *le logement social à vie*¹³ », *les locataires « profiteurs du système* », etc.) que l'on remet sur le tapis en pensant que cela va susciter un choc de l'offre.

Alors que l'on est dans un moment de crise profonde du logement, pour le marché privé, pour la location

comme pour l'accession, le gouvernement se prive des réflexions du CNR logement, de la recherche en sciences sociales¹⁴, ou encore tout récemment de celles d'un rapport parlementaire¹⁵ qui pointe « l'urgence d'une intervention d'ensemble » pour redynamiser l'accès au logement de tous. Ses auteurs regrettent notamment que l'élaboration d'une loi d'orientation pour le logement, que la situation appelle pourtant, ne soit pas à l'ordre du jour. Avec cette loi nous en sommes loin.

Rédaction :

René Ballain

Comité de rédaction :

René Ballain, Bernard Duru, Francie Mégevand

Coordination et mise en page :

Observatoire de l'hébergement et du logement

Pour nous joindre :

Observatoire de l'hébergement et du logement
17b avenue Salvador Allende 38 130 Echirolles
observatoire@untoitpourtous.org / 07 84 03 92 89

¹¹ Selon Henry Buzy-Cazaux, président de l'Institut du Management des Services immobiliers (Le Monde, 17/04/2024).

¹² Propos de Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, lors du webinaire du Cercle des managers de l'immobilier, le 14 mai 2024. Source : dépêche AEF du 15 mai 2024.

¹³ Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH, rappelle que le « logement social à vie » n'a aucune réalité juridique et que c'est « céder à la démagogie et aux facilités de langage que d'opposer les locataires du parc social aux demandeurs ».

¹⁴ Colloque du 16 mai 2024.

¹⁵ Présenté lui aussi le 16 mai 2024.