



Avant-projet de loi ELAN Orientations du groupe socialiste et républicain

Dans le cadre de la préparation du projet de loi « évolution du logement et aménagement numérique » - ELAN - le Président du Sénat a organisé une conférence de consensus sur le logement. Cette initiative a été prise en décembre suite au rejet pur et simple par le gouvernement du compromis voté à l'unanimité du Sénat en vue d'éviter une baisse des APL dans le parc public de logements.

Une forte implication autour de la conférence de consensus

Le groupe socialiste se félicite de l'implication et de la réactivité des professionnels du secteur du logement, des associations de locataires, des élus. La conférence sur le logement a permis à tous les participants de s'exprimer dans le respect de chacun et d'identifier des lignes de convergence : le rôle des élus dans la politique du logement, la simplification du droit de l'urbanisme et des normes de construction, la mobilisation du foncier, la revitalisation des centres villes sont en effet des sujets qui font consensus ici au Sénat. Beaucoup de questions restent cependant encore en débat et des dissensus importants ont été relevés.

Intensifier nos efforts tout en répondant mieux aux besoins en logement dans les territoires

Pour sortir de la crise qui frappait le secteur de la construction depuis 2008, la politique menée par le précédent quinquennat pour relancer la construction de logements et accélérer la rénovation énergétique a produit ses effets.

Chiffres clés

La reprise de la construction constatée en 2015 s'est amplifiée en 2016 avec 465 000 logements autorisés à la construction (+ 16 % par rapport à 2015). Cette tendance s'est encore confirmée en 2017.

Près de 130 000 logements sociaux ont été agréés en 2016 (+15% par rapport à 2015) dont plus d'un quart de logements très sociaux (PLAI).

Malgré cette dynamique du secteur, de nombreux ménages restent confrontés, sur l'ensemble du territoire, à des difficultés à trouver un logement correspondant à leurs besoins et adapté à leurs revenus. Le tout récent rapport de la Fondation Abbé Pierre nous l'a encore rappelé. Nous devons encore intensifier nos efforts tout en répondant mieux aux besoins en logement dans les territoires.

Nous proposons

Alors que la conférence de consensus sur le logement s'achève au Sénat, le groupe socialiste souhaite réaffirmer que l'Etat doit conserver un rôle majeur dans la politique du logement.

Au stade de cet avant projet de loi ELAN, le groupe socialiste peut donner ses premières orientations qui s'articulent autour de 3 préoccupations majeures : la nécessité d'une politique logement au plus près des territoires, la défense du modèle du logement social, la qualité de vie de nos concitoyens.

Au moins 10 habilitations à légiférer par ordonnance !

Nous nous opposons

Le groupe socialiste s'opposera au recours massif aux ordonnances sur des sujets aussi importants que la réforme du secteur HLM même si sur ce point nous avons eu des assurances de la part du Président de la République. Mais il n'est pas envisageable que le parlement soit privé de débat sur, par exemple, la gestion des données foncières et immobilières, les réquisitions de bureaux vacants, la hiérarchie entre les documents d'urbanisme, la modernisation du régime des ZAC, la lutte contre l'habitat indigne ou encore la gouvernance des copropriétés.

Une politique du logement au plus près des territoires

Le nécessaire rôle des élus de terrain dans la politique du logement.

Les élus sont à même d'évaluer les besoins en logement quantitativement mais également et surtout qualitativement : ils peuvent identifier les ruptures de parcours résidentiels (séparation, chômage, dépendance) et adapter l'offre de logement en fonction des évolutions constatées sur leur territoire. Il est donc indispensable que les besoins qui remontent des territoires soient pris en compte dans les politiques nationales du logement. Des rapprochements sont nécessaires pour gagner en efficacité, mais agissons dans la co-construction et non dans la confiscation.

Poursuivre le travail de simplification engagé lors du précédent quinquennat.

Simplification de l'urbanisme, des normes, encadrement du contentieux de l'urbanisme... Le Sénat n'est plus à convaincre sur ces questions : La grande consultation menée dans le cadre de la PPL transpartisane pilotée par Marc Daunis et François Calvet votée à l'unanimité en octobre 2016, en atteste.

L'objectif est toujours le même : faciliter et accélérer les projets, diminuer les coûts de construction. L'Etat ne doit pas oublier qu'il doit être un facilitateur des projets menés par les élus.

Le groupe socialiste continuera de faire des propositions de simplification. Il demandera également au gouvernement la production de véritables études d'impact mesurant l'efficacité de chaque mesure de simplification proposée.

Mieux maîtriser le foncier

Engager une mobilisation pour construire des logements adaptés aux revenus des habitants reste une priorité. Le coût élevé du foncier rend l'équilibre des opérations à des prix abordables de plus en plus fragile. L'acquisition d'un terrain représente en moyenne 1/3 de l'investissement immobilier.

Les propositions de l'avant-projet de loi ELAN s'inscrivent dans la continuité de la mobilisation du foncier engagée depuis 2013. La transparence sur les données foncières et immobilières est une bonne mesure.

Il faut agir aussi sur le foncier privé qui est souvent un foncier diffus dont la mobilisation requiert un effort d'identification important. Il faut soutenir toutes les innovations : les baux réels solidaires par exemple, qui permettent la dissociation du terrain et du bâti, offrent un autre modèle de propriété.

Nous proposons

- La mise en place d'observatoires territoriaux sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en logements, les logements mobilisables, le foncier disponible pour mieux préparer les politiques locales de l'habitat.

- Le renforcement de la participation des citoyens dans l'élaboration de la politique locale du logement pour mieux impliquer les habitants et emporter leur adhésion aux projets de construction.

- De rétablir l'aide aux « maires bâtisseurs » mise en place en 2015 ; elle a été supprimée par la loi de finances pour 2018 sans aucune évaluation.

Le groupe socialiste sera très vigilant face aux propositions du gouvernement qui visent à créer des nouveaux outils - projet partenarial d'aménagement (PPA) et grande opération urbaine (GOU) - qui prévoient le transfert de la compétence « droits des sols » à l'EPCI et qui risquent de générer des insécurités juridiques.

Nous refuserons de déconnecter les organismes de logements sociaux des territoires, de l'arbitrage des élus ou d'autres acteurs locaux, par exemple, les élus locaux doivent pouvoir garder la main sur la vente de leur patrimoine HLM.

La défense du modèle économique du logement social

Il s'agit là d'un sujet de profond désaccord avec la stratégie du gouvernement actuel. Le groupe socialiste rappelle que l'Etat ne doit pas se désengager de la politique du logement. Oui, il est légitime d'évaluer le coût des aides au logement, en sachant que la France consacre 0,8% de son PIB (comme l'Allemagne) aux aides à la personne quand le Royaume Uni leur consacre 1,5% de celui-ci... Mais remettre en cause d'une façon unilatérale et aussi brutale le modèle même du logement social en France, dont les preuves de sa pertinence et de l'efficacité de son modèle ne peuvent être niées, relève d'un parti pris préoccupant.

La loi de finances pour 2018 prévoit de baisser les APL d'1,7 milliard par an dès 2018 dans le logement social ; elle acte également le désengagement de l'Etat dans les aides à la pierre. Ce sont là des éléments déclencheurs d'une remise en cause du modèle économique du logement social. Cette logique purement financière va pourtant mettre gravement en péril la situation financière de nombreux organismes, générer à très court terme une baisse sensible de la production et de la rénovation de logements sociaux et freiner fortement la mise en œuvre du renouvellement urbain. Cette décision va par ailleurs à l'encontre de la volonté affichée du gouvernement de demander aux offices HLM de loger encore plus de personnes démunies comme en témoigne son projet « le logement d'abord ».

Les organismes de logements sociaux doivent aujourd'hui apporter deux fois plus de fonds propres pour équilibrer une opération. Et la production de logement n'est pas le seul enjeu des organismes, ils doivent aussi faire face à la rénovation énergétique et au vieillissement de leur parc.

Et pourtant c'est un système - certes toujours perfectible - mais qui fonctionne, qui innove, qui se renouvelle : près de 5 millions de logements HLM sont occupés par plus de 10 millions de personnes ; 15% des ménages, dont la moitié est en dessous du seuil de pauvreté relèvent du logement social. Les organismes d'HLM répondent à une demande sociale forte. C'est un secteur dynamique, il représente près d'1/3 de la construction neuve, génère de l'activité non délocalisable et des emplois. Son système de financement adossé au livret A et aux prêts de la CDC est solide.

L'avant-projet de loi ne comporte à ce stade aucune proposition écrite sur le regroupement (voir la fusion) des organismes HLM. Le choix reste ouvert entre des critères liés au nombre de logements, des critères liés à des périmètres territoriaux ou toute autre solution permettant de tenir compte des spécificités territoriales, ce qu'a confirmé le ministre Jacques Mézard début janvier.

Nous nous opposons

Le groupe socialiste s'opposera à la casse du modèle du logement social en France.

Notre pays a la chance (par rapport à nos voisins européens) d'avoir gardé ce levier important que représente le logement social.

Le logement social est un outil de stabilité et de régulation du marché immobilier, un outil de cohésion sociale, d'aménagement du territoire dans les centres des villes moyennes et petites villes dans l'espace rural. C'est un outil pour faire de l'accession sociale à la propriété des personnes les plus modestes y compris dans des territoires moins « rentables ».

On a besoin du logement social pour déployer le droit au logement, pour construire des logements sur tout le territoire : dans les zones tendues où l'on ne construit pas assez de logements à prix abordable, rejetant les ménages modestes toujours plus loin mais également dans les zones plus détendues, où les problèmes d'accès au logement concernent surtout les catégories sociales les plus pauvres.

Un logement abordable, une meilleure qualité de vie

Un logement abordable, c'est plus de pouvoir d'achat pour les français

Le logement continue de peser lourdement sur le pouvoir d'achat des ménages : ils y consacrent en moyenne 20% de leur revenu, 1 ménage sur 5 y consacre plus de 40% de ses revenus. L'encadrement des loyers régule le marché dans les zones tendues et redonne du pouvoir d'achat aux locataires.

Nous demandons

Nous demandons au gouvernement de prendre en urgence des mesures pour permettre aux villes concernées de poursuivre l'application de l'encadrement des loyers.

La baisse de la quittance du locataire passe par une baisse de charges et nécessite une politique massive de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments. Sur ce point, la ponction opérée dans le cadre du budget 2018 sur les organismes HLM, moteur de la rénovation, est un très mauvais signal.

Le groupe socialiste constate que la création d'un « bail mobilité » génère des inquiétudes sur une nouvelle forme de précarisation du logement. Une réflexion spécifique sera menée sur cette question.

Plus de mixité sociale pour améliorer « le vivre ensemble »

Nous proposons

Le groupe socialiste soutiendra une application forte du dispositif SRU qui permet depuis plus de 15 ans de construire des logements sociaux sur tous les territoires. Du fait de l'intervention de l'Etat, 221 communes « carencées » ont produit plus de 22.000 logements sociaux sur la période triennale, contre 8000 sur la période précédente, soit près du triple. D'autant que la loi égalité citoyenneté adoptée lors du quinquennat de François Hollande a fait preuve de pragmatisme : le dispositif SRU est désormais recentré dans les seuls territoires où la pression sur la demande de logement social est importante.

Le groupe socialiste portera des propositions en faveur de la mixité sociale issues du rapport sénatorial sur la politique de la ville d'A. Guillemot et V. Létard : orientation des ménages les plus modestes hors des quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine, étude sur la politique de peuplement menée dans ces quartiers. Des propositions seront faites pour améliorer l'identification et le traitement des copropriétés dégradées dans ces quartiers.

Redonner vie aux centres villes et centres bourgs

Les centres des petites et moyennes agglomérations sont touchés par une augmentation significative de la vacance commerciale, de la vacance de logement et par une paupérisation inquiétante due à l'état du bâti. Le Sénat est fortement mobilisé sur cette question.

Nous proposons

Des propositions seront faites issues du rapport d'information sénatorial sur la revitalisation des centres villes et des centres-bourgs de Rémy Pointereau et Martial Bourquin et portant notamment sur la rénovation du bâti en centre-ville, l'accession sociale, l'accès aux centres villes (transports, stationnement), le patrimoine protégé des centres ville, l'organisation et l'offre commerciale, la dimension foncière de la revitalisation, les financements mobilisables.

Construction en zones agricoles

Nous nous opposons

Le groupe socialiste est opposé à tout assouplissement de la réglementation actuelle protégeant le foncier agricole. La question de l'artificialisation des terres agricole est essentielle : elle est quasiment toujours irréversible, les surfaces sont perdues définitivement