

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de **programmation pour la cohésion sociale** (urgence déclarée),*

Par M. Dominique BRAYE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffét, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, M. Michel Houel, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 445 (2003-2004), 32, 33 et 37 (2004-2005)

Action sociale et solidarité nationale.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Présenté en conseil des ministres le 30 juin dernier, le plan de cohésion sociale s'appuie sur trois piliers : le premier concerne **l'emploi**, le deuxième **le logement** et le troisième **l'égalité des chances**. Sur le fondement de ce programme d'action, un projet de loi de programmation pour la cohésion sociale a été déposé sur le bureau de votre Haute assemblée afin d'en traduire juridiquement les orientations. C'est, bien évidemment, le titre II du projet de loi, consacré au logement et à l'urbanisme, qui a retenu toute l'attention de votre commission et qui l'a conduit à se saisir pour avis de ces dispositions.

En effet, le logement, ferment de l'intégration sociale, constitue le ciment de la cohésion de notre société. Placé, de fait, au coeur de la vie quotidienne des Français, il constitue l'un des principaux postes de dépenses des ménages, qu'ils soient locataires ou accédants à la propriété.

Les dispositions du titre II du projet de loi visent à apporter une réponse à la crise de l'offre de logements, en particulier sociaux, et du foncier. Facteur aggravant, cette double crise se conjugue à une forte hausse de la demande de logements, liés à des évolutions sociales et démographiques, ce qui se traduit par un allongement des délais pour l'accès au logement et par un renchérissement du prix des loyers et des logements à la vente, qui pèse sur le budget des ménages.

Autre caractéristique de ce secteur, la politique de l'habitat s'inscrit désormais dans un cadre législatif et réglementaire bouleversé, qui a donné un rôle croissant aux collectivités territoriales, avec le vote de trois lois importantes au cours des quatre dernières années.

C'est pourquoi le présent rapport examinera successivement les principales caractéristiques de l'offre et de la demande de logements, en particulier sociaux, le paysage législatif du secteur de l'habitat et de l'urbanisme, les dispositions du projet de loi et les principales propositions de modification que votre commission pour avis vous propose d'y apporter.

I. UNE AGGRAVATION DE LA CRISE DU LOGEMENT

Notre pays est, de l'avis unanime des acteurs concernés par la politique du logement (élus locaux, responsables d'organismes d'habitations à loyer modéré, associations) confronté depuis plusieurs années à une véritable **pénurie de logements** qui touche aussi bien le **segment social de l'offre** que le **secteur locatif privé**. Celle-ci occasionne des **phénomènes de file d'attente pour l'accès au logement**, qui se traduisent, pour le parc social, par une véritable explosion du nombre de demandeurs de logements sociaux, notamment dans les grandes agglomérations et, pour le secteur privé, par une envolée des loyers. **Cette augmentation du prix des loyers touche de plein fouet les ménages les plus modestes, plus particulièrement ceux qui sont logés dans le parc locatif privé, pour lesquels le taux d'effort brut (montant du loyer rapporté au revenu global) est passé de 31,7 % en 1988 à 50,8 % en 2002¹.**

S'agissant d'une crise de l'offre dont les origines sont liées au ralentissement de la construction de logements sur une longue période, votre rapporteur pour avis juge utile de rappeler les grandes évolutions de la demande de logements, ses évolutions prévisibles et celles de la production locative sociale, ainsi que les différentes solutions mises en oeuvre par les pouvoirs publics au cours des quatre dernières années pour enrayer la pénurie locative.

A. UNE DEMANDE SOCIALE ACCRUE

1. L'accroissement constaté

De 1978 à 1992, le nombre de ménages qui se déclarent inscrits sur des fichiers d'organismes d'HLM n'a cessé de croître (passant de 745.000 en 1978 à 915.000 en 1992). Pour autant, ces chiffres ne reflétaient pas l'ensemble de la demande car l'enquête ne rendait pas compte des demandes de décohabitation, ni de celles des personnes logées en foyer, en caravane, hébergées gratuitement ou sans domicile fixe.

Lors de la dernière enquête logement effectuée début 2002, ce nombre de demandeurs s'est notablement accru puisqu'à cette date, plus d'un million de ménages avaient déposé ou renouvelé dans l'année une demande de logements HLM. Sur ce total, 28 % des demandeurs habitaient

¹ Pour les ménages à bas revenus, c'est à dire ceux dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie.

l'agglomération parisienne, 36 % des grandes agglomérations de province, 28,5 % des petites agglomérations et 7,5 % des communes rurales. Sur 100 demandes, 55 avaient été déposées par un ménage avec enfants, 25 par une personne seule et 20 par un couple sans enfant.

Un tiers des demandes avait plus d'un an, celles-ci provenant surtout de l'agglomération parisienne (40 %). Un ménage demandeur sur six (soit 170.000 ménages) avait déjà refusé un logement qu'on lui proposait en raison, dans la moitié des cas, du quartier dans lequel il se situait. Les refus étaient un peu plus rares dans l'agglomération parisienne (12 % contre 18 % en province). Il convient enfin de noter que la moitié des demandeurs inscrits habite déjà un logement HLM.

Le cas spécifique de l'Île-de-France

Selon l'estimation réalisée dans le cadre du schéma directeur de l'Île-de-France au début des années 1990, les besoins en matière de nouveaux logements par an s'établissaient à 53.000 dans cette région. Cette évaluation a été révisée car la prise en compte des dernières évolutions démographiques et du taux de disparition des logements établissent désormais ce besoin à 45.000 logements par an. Toutefois, ce chiffre ne prend pas en compte les besoins suscités par les évolutions économiques ainsi que les projets de démolition qui impliquent d'augmenter d'autant l'offre nouvelle. Dans cette perspective, un modèle d'évaluation des besoins est en cours d'élaboration afin de déterminer les besoins en logements définis à un niveau infra-régional. Les résultats de cette évaluation serviront notamment de bases aux négociations relatives aux programmes locaux de l'habitat et aux futures conventions de délégation.

De manière générale, le niveau « nécessaire » de construction pour satisfaire la demande est largement supérieur aux rythmes de construction actuels. Les insuffisances de ces dernières années ont pu être comblées par la diminution récente du stock de logements vacants et de résidences secondaires. L'enquête logement 2001 a ainsi fait ressortir une baisse du taux de logements vacants significative de plus de 1,5 point, ce qui représente 75.000 logements. La vacance en Île-de-France a néanmoins atteint une limite basse. Il en ressort, au final, que l'insuffisance de construction par rapport à un niveau « naturel » de construction s'est traduite par une diminution comprise entre 50.000 et 100.000 logements du stock de logements, qu'il conviendra de combler à moyen terme.

En outre, dans le secteur locatif social on enregistre une nette amplification des tensions locatives en région Île-de-France avec environ 315.000 demandes de logement social déposées en 2002. Corrélativement à cette hausse, les indicateurs de fluidité du parc social se rigidifient avec une baisse des taux de vacance (2,1 % sur 2002 contre 2,3 % sur 2001) et de mobilité (8,2 % sur 2002 contre 8,5 % sur 2001).

2. Une augmentation prévisible

Selon les analyses de l'INSEE¹, **le niveau de la demande de logements est fortement influencé par des facteurs sociaux.** Ainsi, cette demande croît mécaniquement en fonction de l'évolution du nombre de ménages : lorsque la

¹ INSEE Première – n°875 – décembre 2002 – La demande potentielle de logements – Alain Jacquot, division Logement.

taille des ménages diminue, leur nombre augmente plus vite que la population. **Or, depuis 1975, le ménage moyen français a perdu une demi-personne.** Cette évolution, qui a largement contribué à l'explosion de la demande de logements, est liée :

- au **vieillissement croissant** de la population française ;
- à la **moindre durabilité des couples mariés** dont les membres, en cas de séparation, restent plus longtemps seuls ;
- à un **moindre attrait de la vie en couple** : en 1982, 57 % des hommes de 25 ans vivaient en couple, contre 37 % en 1999, une évolution similaire étant constatée pour les femmes (passage de 72 % à 55 %).

Enfin, les résidences principales des Français comportent moins d'occupants mais davantage de pièces : de 1982 à 1999, le nombre moyen de pièces par ménage augmentait de 3,6 à 3,8, quand ce ratio par personne passait de 1,33 à 1,58.

L'ensemble de ces facteurs provoque donc une hausse mécanique de la demande de logements, ce qui contribue également au phénomène actuel de pénurie.

En faisant l'hypothèse d'un prolongement de ces tendances, les niveaux annuels de construction neuve permettant d'équilibrer les besoins quantitatifs nouveaux sont estimés par l'INSEE à **320.000 entre 2000 et 2004** (soit 16.000 logements de plus par an par rapport à la moyenne 1990-1999) avant de commencer à s'infléchir à la baisse à 290.000 entre 2005 et 2009, comme le montre le tableau ci-dessous.

*Demande potentielle de logements jusqu'en 2010
(en milliers de logements annuels)*

		1990-1999	2000-2004	2005-2009	moyenne 2000-2009
DEMANDE DE :					
Résidences principales	Accroissement annuel du nombre de ménages, issu de la projection tendancielle du nombre de ménages réalisée par l'INSEE après chaque recensement	252	240	216	228
Logements vacants	Hypothèse d'un taux de vacance stable à 7%	11	20	18	19
Résidences secondaires et logements occasionnels	Hypothèses sur l'évolution du taux apparent de ces catégories par rapport au nombre de résidences principales	10	29	26	28
Variations du parc		273	290	260	275
Renouvellement du parc (destructions, solde des pertes/gains de l'usage d'habitation, fusions/éclatements)	Hypothèses de niveau	32	30	30	30
= DEMANDE POTENTIELLE DE LOGEMENTS NEUFS		304	320	290	305

Source : INSEE Première – n°875 – décembre 2002 – La demande potentielle de logements – A. Jacquot

B. UN RYTHME DE CONSTRUCTION SOCIALE INSUFFISANT

1. L'évolution du rythme de la construction sociale au cours des années 1990

Les tableaux reproduits ci-dessous montrent que le rythme de la construction sociale s'est continuellement ralenti depuis le milieu des années 1990. Alors que le nombre total de logements locatifs sociaux financés s'élevait à près de 80.000 en 1994, ce chiffre ne se situait plus qu'à 38.000 en 2000.

	TOTAL PLA et PLUS			TOTAL PLUS CD			TOTAL PLA I		
	Neuf	Acquisition	Total	Neuf	Acquisition	Total	Neuf	Acquisition	Total
1994	62 939	5 636	68 575	0	0	0	3 336	7 742	11 078
1995	41 430	3 630	45 060	0	0	0	7 471	8 010	15 481
1996	38 658	4 561	43 219	0	0	0	2 945	5 672	8 617
1997	39 517	4 066	43 583	0	0	0	5 755	6 063	11 818
1998	26 850	3 613	30 463	413	3	416	9 913	5 684	15 597
1999	24 665	3 671	28 336	559	11	570	8 708	5 213	13 921
2000	25 917	5 408	31 325	1 553	108	1 661	1 859	3 191	5 050
2001	32 034	7 479	39 513	2 666	45	2 711	2 493	2 934	5 427
2002	27 761	8 651	36 412	2 613	243	2 856	2 176	3 016	5 188
2003	28 658	10 964	39 622	3 896	248	4 144	2 517	2 517	5 034

Source : Ministère du Logement

Cette évolution va pourtant à l'encontre de ce qui serait nécessaire pour répondre à la demande qui est, comme cela a été dit précédemment, **restée vive tout au long de la décennie 1990**. Les initiatives prises par les pouvoirs publics au sortir de cette décennie ont donc eu pour objectif de combler ce retard et d'essayer de remédier à la pénurie de l'offre locative.

Après le vote de la loi n° 2000-1248 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, face à la décroissance continue de la production de logements locatifs sociaux, le Gouvernement a décidé, en 2001, de mettre en œuvre un **plan de relance de cette production**. Des contrats locaux de relance ont ainsi été conclus en 2001 entre l'Etat et les bailleurs sociaux qui se sont engagés à accroître leur production. Ce plan de relance, prévu sur la période 2001-2003, s'est accompagné de deux mesures financières visant à améliorer l'équilibre financier des opérations, notamment lorsque celles-ci sont réalisées dans les zones où les marchés fonciers sont fortement tendus :

- une possibilité de **porter les taux maximum de subvention attribuée aux opérations prêt locatif à usage social (PLUS)**, respectivement, **de 5 à 8 %** dans le **neuf** et **de 8 à 15 % pour l'acquisition-amélioration** dans l'ancien. Ces taux majorés pouvaient concerner le quart du volume de production de logements inscrit dans les contrats locaux de relance ;

- **l'intervention des fonds du 1 % Logement**, à hauteur de **152 millions d'euros par an** (enveloppe « milliard PLUS »), apportant en moyenne une subvention égale à 10 % du montant d'une opération.

Ce plan a permis d'atténuer la chute de la production de logements locatifs sociaux et d'impulser une dynamique autour de la production d'une offre nouvelle de logements locatifs sociaux en renouant des partenariats étroits entre les acteurs locaux (Etat, organismes HLM, 1 % Logement et collectivités locales). De nouveaux contrats locaux ont été signés en 2003 afin d'atteindre un objectif de production de 90.000 logements, en maintenant les instruments financiers incitatifs et en renforçant l'intervention du 1 % Logement, qui est passée à 180 millions d'euros.

Ce plan, même s'il a eu des effets positifs indéniables, n'a pas pour autant permis de régler l'ensemble des problèmes liés à l'insuffisance de construction sociale au cours de la seconde moitié des années 1990. En outre, cette inadéquation entre l'offre et la demande de logements ne constitue pas le seul facteur contribuant à la pénurie locative, d'autres raisons devant être recherchées au niveau du fonctionnement des marchés fonciers.

2. L'insuffisance de terrains disponibles pour la création de logements

L'évolution du marché foncier est étroitement liée à la possibilité de mener une politique ambitieuse en matière de logement, puisque le prix du foncier représente entre 20 et 30 % du coût global d'une construction. Votre rapporteur déplore, à titre liminaire, qu'il n'existe pas de **système d'observation de l'ensemble des marchés fonciers en zone urbaine**. Une synthèse des informations disponibles au niveau régional et local devrait, d'après les informations fournies par le ministère de l'équipement, être disponible en 2005.

Toutefois, il est patent que les acteurs du logement social se heurtent à la rareté de l'offre foncière, et que la baisse continue de la construction depuis dix ans provient notamment de l'insuffisance de l'offre de terrains constructibles mis à la disposition des constructeurs, qu'ils soient privés ou sociaux. D'une part, certaines régions, en forte croissance économique et démographique, subissent une pression foncière très forte qui conduit au renchérissement de la ressource foncière. Les **grandes agglomérations**, où le marché **immobilier est tendu**, et la pénurie de nouveaux logements aiguë, sont particulièrement touchés par la spéculation foncière.

Ainsi, d'après une étude menée en 2000 par la direction régionale de l'équipement, la bulle spéculative des années 1990 a aggravé, en Ile-de-France, le marquage social des différents territoires. Entre 1990 et 2000, les ventes de terrains à bâtir, bâtis ou non, de Paris intra muros ont représenté plus de la moitié du montant financier total du marché foncier de la zone centrale francilienne (Paris et les trois départements centraux), alors qu'elles ne constituaient que 6 % du total des mutations de cette zone. Les mêmes évolutions ont caractérisé les grandes agglomérations comme Lyon, Marseille ou Toulouse, ainsi que les façades maritimes. A titre d'exemple, la croissance des prix moyens du terrain à bâtir dans la communauté urbaine de Strasbourg s'élève à près de 60 % entre 1998 et 2001.

D'autre part, à l'inverse, d'autres régions, autrefois fortement industrialisées, ou à l'écart des axes européens, sont confrontées à des **processus de déclin qui se traduisent par la multiplication des espaces dégradés parfois pollués, et de quartiers urbains déshérités**. Ces évolutions concernent également certaines parties des agglomérations les plus dynamiques. Des quartiers d'habitat social, des quartiers anciens paupérisés, des zones industrielles

délaissées, subissent des phénomènes de dévalorisation que seule une démarche publique volontariste peut inverser.

L'analyse de la crise du foncier fait donc apparaître que l'accroissement de l'offre foncière passe autant par une libération du foncier que par **une meilleure valorisation du foncier disponible**. Il s'agit de trouver les moyens de rendre disponible pour la construction le foncier existant, et de l'orienter vers le logement.

En outre, la spécificité même du fonctionnement du marché du foncier légitime une intervention publique volontariste. En premier lieu, la valeur du foncier est **fortement dépendante de décisions prises hors marché**. Le prix d'un terrain ne dépend pas forcément de sa qualité physique, mais aussi de sa localisation géographique et de sa constructibilité. En outre, l'information sur les transactions étant peu disponible pour le public, la **méconnaissance des prix réels** rend difficile l'évaluation de la valeur des biens et contribue à perturber le fonctionnement normal du marché foncier.

Illustration de ce lien entre la maîtrise du foncier, la construction de logements sociaux et la nécessité d'une intervention publique forte, une étude menée par l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais montre que 3.500 logements locatifs sociaux devraient être construits chaque année à l'échelle régionale pour satisfaire les besoins à l'horizon 2010. La construction de ces logements nécessiterait, d'après les simulations effectuées par l'établissement public, la mobilisation annuelle de 104 hectares, dont 69 hectares de foncier recyclé, le coût étant estimé à un peu plus de 60 millions d'euros par an¹.

Votre commission estime donc urgent de prendre des mesures visant à remédier à cette pénurie de terrains disponibles pour le logement, et relève que le renforcement du rôle des établissements publics fonciers prévu par le projet de loi constitue à cet égard un pas dans la bonne direction.

¹ *Etablissement public foncier du Nord-Pas de Calais, Programme pluriannuel d'intervention foncière, Le foncier du logement social.*

II. OÙ VA LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME ?

Le paysage législatif et réglementaire de la politique du logement et de l'urbanisme a été considérablement bouleversé au cours des deux dernières années. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale est en effet le troisième texte législatif ayant vocation à modifier et à orienter profondément la politique du logement. S'agissant de la réglementation en matière d'urbanisme, dont les conséquences sur la construction sont évidentes, elle a connu, depuis 2000, des « turbulences » qui ont certainement affecté le marché foncier.

A. ATTÉNUER LES EFFETS PERVERS DE LA LOI SRU

1. Lever les freins à l'offre de terrains constructibles

S'agissant du droit de l'urbanisme, votre rapporteur souligne que **la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » a constitué le premier jalon d'une politique visant à rendre aux élus locaux la possibilité de mener des politiques d'aménagement adaptées aux réalités locales.** Comment ne pas rappeler, en effet, que les fortes contraintes et l'insécurité juridique engendrées par la loi « SRU » du 13 décembre 2000 ont contribué, dans beaucoup de communes, au gel de l'ouverture de nouveaux terrains à la construction ?

D'une part, la possibilité de construire sur de nouveaux terrains a été fortement limitée par la **règle des « 15 kilomètres »** interdisant toute urbanisation des zones naturelles ou d'urbanisation future sur le territoire des communes sans schéma de cohérence territoriale situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération de plus de 15.000 habitants ou du littoral. En assouplissant cette disposition, la loi urbanisme et habitat a conservé l'exigence de planification nécessaire à un aménagement local équilibré, tout en libérant des terrains pour la construction.

D'autre part, les **incertitudes nées de la loi SRU concernant les plans d'aménagement de zone (PAZ) qui devaient attendre l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ont paralysé l'activité des zones d'aménagement concerté**, ce qui a contribué à perturber le marché foncier. Ainsi, une étude menée par la direction régionale de l'équipement d'Ile de France en 2002 a constaté un écart entre l'abondance physique des terrains à bâtir et le fait que le foncier réellement mis sur le marché, était rare et cher, surtout dans les secteurs les mieux desservis de l'agglomération francilienne. Les nouvelles dispositions de la loi « urbanisme et habitat », en levant l'obstacle posé par la loi SRU par le maintien des PAZ entrés en vigueur avant cette loi, ont permis de **créer les conditions d'une relance de l'activité d'aménagement.**

Enfin, la loi urbanisme et habitat a permis de clarifier et de simplifier les procédures de modification et de révision des plans locaux d'urbanisme, apportant ainsi davantage de souplesse aux communes. **Votre commission, estimant que l'objectif de libération du foncier passe par une législation en matière d'urbanisme adaptée aux réalités locales, se félicite donc de l'adoption de cette loi.**

2. Privilégier les partenariats en matière de logement

Avec le vote de la loi SRU, le Gouvernement précédent a également tenté de répondre à la crise de l'offre locative en instaurant un **mécanisme contraignant** visant à faire reposer sur les communes l'essentiel de l'effort de rattrapage du déficit de logements locatifs sociaux. Ainsi, l'article 55 de cette loi a créé une obligation pour certaines communes¹, dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales, de se lancer dans des programmes de rattrapage de la construction sociale. A défaut, celles d'entre elles qui ne satisfont pas cette obligation et qui n'ont pas investi suffisamment en faveur du logement social sont pénalisées à hauteur d'environ 152 euros (ou 20 % du potentiel fiscal par habitant dans les communes dans lesquelles ce dernier est supérieur est supérieur à 762,25 euros) par logement social manquant².

Votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion d'exprimer son avis sur ce dispositif, qu'il juge injustement stigmatisant pour les collectivités locales et leurs élus, et qui a contribué à mettre à l'index certaines communes qui, sans être hostiles à la construction de logements sociaux, éprouvaient des difficultés financières ou techniques pour réaliser les opérations nécessaires.

Comme il l'a souligné au moment de l'examen de la proposition de loi portant modification de la loi SRU, **il est nécessaire, s'agissant des politiques locales de l'habitat, de privilégier les partenariats par rapport aux mécanismes coercitifs, de préférer le contrat à la contrainte.**

Il ne peut que se réjouir, à ce titre, des dispositions proposées par le Gouvernement dans le présent projet de loi, qui s'appuient très largement sur une concertation étroite entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes HLM.

¹ Il s'agit des communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

² La pénalité ne peut excéder 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune et n'est pas appliquée si son montant est inférieur à 3 811 euros.

B. QUELLE COHÉRENCE POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT ?

1. Un système centralisé pour la politique de la ville

Le Parlement a voté, au cours de la session extraordinaire de l'été 2003, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Afin de relancer la politique de la ville et de rénover les quartiers en difficulté classés en zones urbaines sensibles, le législateur a décidé de créer un **système relativement centralisé** avec **l'institution d'un « guichet unique »** devant **financer les projets de renouvellement urbain**. Ainsi, a été créée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public administratif d'Etat, placé sous la double tutelle du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, qui doit consacrer son action à la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine.

L'Agence a vocation à financer des projets de remise à niveau des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville. Sa mission est de *« contribuer à la réalisation des politiques de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles en accordant des subventions aux collectivités territoriales et aux organismes publics ou privés qui assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine »*. Son objectif est, à ce titre, d'accorder des concours pour la réalisation, la réhabilitation et la démolition de nouveaux logements locatifs sociaux. Son champ d'intervention est néanmoins plus large car elle a également vocation à participer au financement de travaux de voirie, d'aménagement public ou d'équipements collectifs.

2. Le renforcement du rôle des collectivités territoriales

Parallèlement à l'examen et au vote de cette loi, le Gouvernement préparait **l'élaboration du projet de loi relatif à l'acte II de la décentralisation**, le projet de loi relatif aux responsabilités locales. Promulguée à l'issue de la session extraordinaire de l'été dernier, **cette loi¹ a adopté**, pour ce qui concerne le logement, **une logique radicalement opposée à celle qui a prévalu lors de la définition et de la mise en place de l'ANRU**.

Son article 61 prévoit la possibilité pour l'Etat, par l'intermédiaire du préfet de département, de **déléguer aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale la gestion et l'attribution des aides à la pierre** (en faveur tant du parc social que du parc privé). L'article 65 de cette même loi a, quant à lui, **transféré aux départements la responsabilité de la gestion des fonds de solidarité pour le logement** (chargés d'apporter des aides aux ménages qui éprouvent des difficultés pour assumer leurs charges de loyer),

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

tout en ayant élargi leurs missions au règlement des impayés de factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

Au delà du caractère déjà fondamental des interventions des collectivités territoriales en matière de logement, ces dispositions ont eu pour objectif de conforter leur rôle en ce domaine, sans pour autant que l'Etat ne se désinvestisse de ce secteur sur lequel il conserve une « tutelle » en tant que garant du droit au logement.

Votre commission avait néanmoins, au moment de l'examen du projet de loi relatif aux responsabilités locales, dont elle s'était saisie pour avis, relevé les incohérences qui auraient pu résulter de la coexistence entre les dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 et celles du projet de loi relatif aux responsabilités locales. En effet, la loi du 13 août 2004 prévoit que les collectivités délégataires se voient déléguer la responsabilité de la gestion, au sein des aides à la pierre, **des crédits liés à la destruction de logements**. Or, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a également vocation à apporter des concours financiers conséquents au bénéfice des collectivités locales pour financer leurs opérations de requalification des quartiers en difficulté, notamment leurs projets de démolitions/reconstructions de logements sociaux.

Toutefois, dans le projet de loi initial, les collectivités locales ne pouvaient être délégataires des subventions accordées par l'Agence, alors qu'elles devaient pourtant fixer leurs objectifs en matière de renouvellement urbain, plus particulièrement dans le cadre du programme local de l'habitat ou des conventions de délégation.

Ce risque d'incohérence avait ainsi conduit votre commission, par l'intermédiaire de son rapporteur pour avis, notre collègue Georges Gruillot, à proposer un amendement permettant, en complément des conventions de délégation, **un conventionnement ad hoc entre l'ANRU et les collectivités territoriales susceptibles d'être délégataires**. Cette proposition votée par le Sénat et l'Assemblée nationale dans les mêmes termes (désormais le XIV de l'article 61 de la loi du 13 août 2004) prévoit que **les EPCI et les départements peuvent conclure une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine par laquelle celle-ci leur délègue la gestion des concours financiers qu'elle affecte**. Cette disposition prévoit également que le préfet de département, délégué territorial de l'Agence, signe ces conventions au nom de l'Agence et en assure l'exécution et le suivi local.

Votre commission a ainsi permis de rendre cohérents deux dispositifs qui étaient pourtant antinomiques.

C'est dans cet état d'esprit que votre commission a abordé l'examen du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale avec le souci de rendre cohérent le cadre législatif définissant les compétences de chacun dans le domaine du logement. Aussi vous proposera-t-elle plusieurs amendements tendant à clarifier et à renforcer la cohérence des dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales avec celles du projet de loi.

En effet, les programmes de rattrapage de la construction sociale (article 41), de création de places d'hébergement (article 39) ou de hausse des crédits affectés à la rénovation de l'habitat privé (article 50) constituent la traduction législative des grandes politiques du logement que l'Etat souhaite mettre en oeuvre. Il va de soi que de tels programmes, en particulier celui de l'article 41 relatif à la production locative sociale, ne peuvent être exécutés localement sans concertation avec les collectivités locales, ce que prévoit l'accord en cours de négociation entre l'Etat et les organismes HLM. **Votre commission a eu à coeur de conforter cette association des collectivités locales à la définition et à la mise en oeuvre locale des programmes de rattrapage de la construction de logements.**

Enfin, votre commission note que ces dispositions de programmation, qui avaient été réclamées par un grand nombre d'acteurs du monde du logement au moment des discussions sur l'acte II de la décentralisation, complètent opportunément celles qui sont relatives au système de délégation de compétences en matière d'habitat car elles offrent une certaine visibilité quant à l'action et aux moyens consacrés par l'Etat à la politique du logement.

C. LE PROJET DE LOI « HABITAT POUR TOUS »

Tout en jugeant très positives les mesures prévues par le titre II du projet de loi de programmation de cohésion sociale, votre commission relève cependant que d'autres réformes importantes sont attendues dans le domaine du logement et de l'urbanisme. Ces dernières devraient être présentées dans le projet de loi « habitat pour tous » annoncé pour l'année prochaine par M. Marc-Philippe Daubresse, secrétaire d'Etat au logement. Plusieurs thèmes devraient être abordés par ce projet de loi, notamment le développement de l'accession sociale à la propriété, la modernisation de certaines dispositions relatives aux rapports locatifs, certaines évolutions dans le statut des HLM et la libération de réserves foncières pour construire des logements.

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux une présentation rapide de ce projet de loi et rappelle l'importance qui s'attache, pour résoudre la pénurie actuelle, à stimuler l'ensemble des maillons de la chaîne du logement, qu'il s'agisse aussi bien du secteur locatif privé ou social que de l'accession à la propriété. Sans une politique globale, les acteurs publics ne pourront répondre à une aspiration majeure de nos concitoyens en matière de logement : la possibilité d'effectuer un **parcours résidentiel ascendant**.

Pour conclure, votre commission tient une fois de plus à rappeler l'importance des partenariats qui doivent être définis entre l'Etat et les collectivités locales, en particulier celles qui seront délégataires de la gestion des aides à la pierre, dans le domaine des politiques du logement et de l'urbanisme. Les collectivités locales sont en effet les acteurs les plus compétents pour mener des politiques locales adaptées aux besoins de la population.

Elle note que les réformes entrées en vigueur avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne peuvent que constituer **une première étape**. A terme, il sera indispensable de procéder à un **bilan du mécanisme de délégation** afin d'envisager un éventuel approfondissement. En cas de succès de ce dispositif, hypothèse probable selon votre rapporteur pour avis, le législateur ne pourra faire l'économie d'un débat sur la poursuite de ce mouvement de décentralisation en matière d'habitat, secteur dans lequel l'Etat doit néanmoins conserver un rôle éminent en tant que garant du droit au logement.

III. LES DISPOSITIONS EXAMINÉES PAR VOTRE COMMISSION SAISIE POUR AVIS

Votre commission s'est saisie pour avis de l'ensemble du **titre II, relatif aux dispositions en faveur du logement**. Celui-ci se compose de trois chapitres.

● **Le chapitre I, relatif au logement et à l'hébergement temporaires**, se compose de deux articles :

- **l'article 39** prévoit des dispositions de **programmation en faveur de l'hébergement et du logement temporaire** ;
- **l'article 40** précise les règles relatives aux **attributions des logements locatifs sociaux**.

● **Le chapitre II, concernant l'offre locative sociale et l'urbanisme**, comporte neuf articles :

- **l'article 41** comprend des dispositions de **programmation en faveur du parc locatif social** et prévoit, **d'ici 2009, la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux** ;
- **l'article 42** constitue une **disposition de coordination** entre le programme de cohésion sociale et la loi relative aux libertés et responsabilités locales ;
- **l'article 43** prévoit un **allongement de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties** au bénéfice des **nouveaux logements locatifs sociaux** ;
- **l'article 44** précise les **conditions d'attribution des subventions** en faveur du logement accordées par **l'Agence nationale pour la rénovation urbaine** ;
- **l'article 45** crée une **nouvelle catégorie d'établissements publics d'Etat**, les établissements publics fonciers ;

– **l'article 46** permet aux nouveaux établissements fonciers de percevoir **une taxe spéciale d'équipement** dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant ;

– **l'article 47** est relatif à la protection **des locataires du parc social en instance d'expulsion** ;

– **l'article 48** concerne la **prévention des expulsions** dans le secteur locatif social ;

– **l'article 49** permet l'élargissement des procédures de prévention des expulsions aux demandes reconventionnelles.

● **Le chapitre III, relatif au parc locatif privé**, comporte quatre articles :

– **l'article 50** comprend des dispositions de **programmation en faveur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** ;

– **l'article 51** prévoit une augmentation de la **déduction forfaitaire** dans le cadre du dispositif **d'amortissement fiscal** « Robien » pour les logements mis à disposition des organismes oeuvrant pour le **logement des personnes défavorisées** ;

– **l'article 52** exonère de la **contribution sur les revenus locatifs** les **logements vacants remis sur le marché** ;

– **l'article 53** vise à **habiliter** le Gouvernement à simplifier par **ordonnance** les dispositions relatives à la **lutte contre l'habitat insalubre et à la police des immeubles menaçant ruine**.

IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission souscrit pleinement à la philosophie générale des dispositions proposées par le projet de loi. Les principaux amendements qu'elle vous propose tendent à compléter l'édifice juridique prévu au titre II, afin d'enrichir et de clarifier les dispositions relatives à la politique du logement et à l'urbanisme.

- En ce qui concerne les dispositions relatives **au logement et à l'hébergement temporaires (chapitre Ier)**, votre commission a souhaité **préciser le calendrier d'exécution** du programme en faveur de l'hébergement et du logement temporaire (**article 39**).

- Pour ce qui est des articles relatifs à **l'offre locative sociale et à l'urbanisme (chapitre II)**, les modifications proposées par votre commission tendent à :

- **associer les collectivités locales** délégataires de la politique du logement **à la définition et à la mise en oeuvre locales** du programme de rattrapage de la construction locative sociale (**article 42**) ;

- **prévoir** le transfert de tout ou partie du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux aux EPCI délégataires de la politique du logement (**article additionnel après l'article 42**) ;

- **prolonger jusqu'en 2009** l'exonération de 30 % de la base imposable à la TFPB dont bénéficient les logements locatifs sociaux situés en zone urbaine sensible (**article 43**) ;

- **clarifier la situation des établissements publics** en distinguant mieux les établissements fonciers et les établissements d'aménagement (**article 45**) ;

- **imposer aux établissements fonciers d'Etat de prendre en compte les priorités fixées par les programmes locaux de l'habitat (idem)** ;

- **simplifier les procédures de création** des établissements publics et ajouter la consultation des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace, d'équilibre local de l'habitat et de développement économique (**idem**) ;

- prévoir que le Gouvernement présente au Parlement **un rapport annuel recensant et évaluant les actifs de l'Etat** et indiquant les projets d'affectation de ces terrains à la construction de nouveaux logements (**article additionnel après l'article 45**) ;

- **instaurer une exonération de la taxe spéciale d'équipement** perçue par les établissements publics fonciers au profit des organismes d'habitations à loyer modéré au titre des locaux d'habitation et dépendances dont ils sont propriétaires (**article 46**) ;

– prévoir que, dans le cadre du dispositif de rétablissement du versement des aides au logement pour les locataires qui ont vu leur bail résilié, **les organismes HLM concluent sans délai un bail à l'issue du protocole**, si le locataire a respecté ses engagements (**article 47**).

● S'agissant du parc locatif privé (**chapitre III**), votre commission vous propose de :

– préciser **la nature des crédits supplémentaires affectés à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (article 50)** ;

– permettre aux **organismes HLM**, sous réserve de l'accord du maire de la commune d'implantation, **de prendre en gérance des logements vacants** ou situés dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (**article additionnel après l'article 52**) ;

– repousser d'un an l'entrée en application des dispositions prévues par la loi SRU relatives aux règles comptables des copropriétés (**article additionnel avant l'article 53**).

● Votre commission vous propose enfin d'insérer un **chapitre nouveau** dans le titre II du projet de loi afin d'y insérer deux articles additionnels **relatifs à l'accession sociale à la propriété**. Ces amendements tendent à :

– donner un **fondement législatif** à la **prise de participations** des organismes HLM dans les sociétés civiles immobilières d'accession sociale à la propriété (**article additionnel après l'article 53**) ;

– mettre en cohérence les dispositions de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière avec le nouveau prêt social de location-accession (PSLA) créé au moment de la loi de finances pour 2004 (**article additionnel après l'article 53**).

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE II

DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

Les quinze articles du titre II du projet de loi contiennent des dispositions relatives au logement et à l'urbanisme. Ils constituent la traduction législative du deuxième pilier du plan de cohésion sociale.

L'ensemble des segments de l'offre de logements est traité par ces mesures législatives puisque le titre II se décompose en trois chapitres : le premier est consacré à l'hébergement et au logement temporaires, le deuxième à l'offre locative sociale et à l'urbanisme et le troisième au parc locatif privé.

CHAPITRE I^{ER}

Plan pour l'hébergement et le logement temporaire

Composé de deux articles (39 et 40), le chapitre I^{er} du titre II aborde la question du logement temporaire et de l'hébergement des personnes démunies.

Article 39

Dispositions de programmation en faveur de l'hébergement et du logement temporaire

● La situation de l'hébergement et du logement d'urgence

Selon les statistiques fournies par le Ministère du logement, le parc destiné à l'hébergement et au logement temporaire regroupait, au 31 décembre 2003, un peu moins de 90.000 places.

Au sein de ce parc, il convient de distinguer celui qui relève :

– du dispositif « généraliste » d'urgence formé d'environ 30.000 places. Aucune sélectivité des personnes accueillies n'est pratiquée dans ces établissements ;

– du dispositif d’insertion qui compte environ 30.000 places en centre d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Les personnes y sont accueillies dans la durée et en fonction d’un projet d’insertion ;

– du dispositif spécifique d’accueil des demandeurs d’asile qui comprend 29 986 places (15.218 places pour l’accueil des demandeurs d’asile, 6.277 places dans les centres d’hébergement d’urgence déconcentrés et 8.491 places d’hôtel).

Le financement des établissements d’accueil temporaire est principalement assuré par les crédits du ministère de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale. Ce budget est également abondé par les crédits du secrétariat d’Etat au logement depuis la création d’une ligne budgétaire spécifique par la loi de finances rectificative pour 1993, à l’occasion de la définition du plan d’urgence pour le logement temporaire (« plan de Charrette »). Cette ligne a ensuite été pérennisée, après la fin du plan d’urgence, afin de maintenir les capacités d’accueil ouvertes ou de les accroître. La circulaire du 9 mars 2000 relative à l’utilisation de la « ligne d’urgence » précise les principaux types d’opérations qui peuvent faire l’objet d’une subvention. Il s’agit principalement :

– des « hôtels sociaux » qui sont des structures offrant des espaces privatifs aux personnes ou familles hébergées avec des conditions décentes de confort et des équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs à quelques familles ;

– des réhabilitations de structures d’hébergement existantes ;

– des créations de structures d’hébergement collectif nouvelles ;

– des travaux de mise aux normes d’hygiène et de sécurité incendie indispensables au maintien de l’ouverture au public des places d’urgence.

Au total, cette ligne budgétaire a permis de mettre à la disposition des plus démunis 3.779 logements d’urgence et 11.464 places d’hébergement, de juillet 1995 à décembre 2003.

Malgré ces efforts significatifs, le nombre de places est encore, de l’avis des associations et des services de l’Etat, notoirement insuffisant pour répondre aux besoins des personnes en situation de précarité et compte tenu du nombre de sans-logis. En effet, l’enquête effectuée par l’INSEE, du 15 janvier au 15 février 2001, auprès de ceux utilisant des services de restauration ou d’hébergement gratuits, a permis d’estimer à 86.000 le nombre de sans-domicile en France métropolitaine.

Dans cette perspective, le projet de loi prévoit la programmation de moyens financiers conséquents pour pérenniser le parc existant et renforcer sa capacité d’accueil.

● Le texte du projet de loi

L’article 39, qui porte une mesure de programmation, est relatif au développement du nombre de logements temporaires et de places d’hébergement.

Le premier alinéa propose que, de 2005 à 2009, **4,045 milliards d'euros** soient consacrés par les lois de finances pour **maintenir les capacités d'hébergement et de logement temporaire existantes** mais aussi pour **créer 9.800 places supplémentaires**.

Il serait ainsi prévu d'affecter 781 millions d'euros à ces actions dans le projet de loi de finances pour 2005, 801 millions en 2006 et 821 millions en 2007, 2008 et 2009.

Ces crédits se répartiraient en faveur de :

- l'accueil d'urgence et des places d'hiver ;
- des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ;
- des centres d'accueil des demandeurs d'asile ;
- des maisons relais.

Les maisons relais constituent l'une des modalités de résidences sociales dans lesquelles la durée de séjour n'est pas limitée. Elles s'adressent à des personnes isolées, souvent très désocialisées, qui ont eu recours de façon répétitive au dispositif d'hébergement ou qui sortent d'un séjour d'hospitalisation psychiatrique. N'ayant pas besoin d'un accompagnement soutenu, l'autonomie relative de ces personnes ne leur permet cependant de se loger dans un logement indépendant. Elles trouvent ainsi, dans ces structures de petite taille, des conditions de vie conviviales et sécurisantes.

Les montants prévisionnels affectés à cette programmation sont retracés dans le tableau, qui figure dans le corps même de l'article, reproduit ci-dessous :

<i>Ventilation des crédits (millions d'euros valeur 2004)</i>	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d'urgence et places d'hiver	164	164	164	164	164
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	461	467	473	473	473
Centres d'accueil des demandeurs d'asile	143	151	159	159	159
Maisons relais	13	19	25	25	25
TOTAL	781	801	821	821	821

Dans le projet de loi de finances pour 2005, ces crédits se retrouvent classés dans le chapitre 39-03 du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale (programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale »), qui finance néanmoins d'autres actions.

Le dernier alinéa de l'article précise les objectifs de création de places, en fonction des types d'hébergement, qui seront créés avec les crédits budgétaires programmés.

Il serait envisagé de créer en trois ans :

– 1.800 places pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale dont 800 la première année et 500 chacune des deux années suivantes ;

– 4.000 places en centre d'accueil des demandeurs d'asile avec 2 000 créations en 2005 et 1 000 par an en 2006 et 2007 ;

– 4.000 places en maisons relais, dont 1.000 nouvelles places en 2005 et 1.500 par an en 2006 et 2007.

Au total, cet effort soutenu permettrait de porter le nombre de logements temporaires et de places d'hébergement à un niveau de 100.000 à la fin 2007.

● Observations et propositions de votre commission :

Votre rapporteur pour avis relève qu'il est difficile d'apprécier avec exactitude l'effort supplémentaire réalisé par rapport à 2004 pour le financement de ce programme, en raison de changements dans la nomenclature budgétaire liés à l'application de la loi organique relative aux lois de finances. Compte tenu de l'importance des besoins, il ne peut néanmoins que se féliciter de cette programmation volontariste qui vise à accroître de manière sensible les places d'hébergement pour les personnes les plus défavorisées.

Sur cet article, votre commission préconise **l'adoption d'un amendement de précision** afin d'indiquer que les places supplémentaires en centres d'hébergement et de réinsertion sociale seront créés en 2005, 2006 et 2007.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 40

(Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

Précision des règles relatives aux attributions des logements locatifs sociaux

Cet article apporte une précision quant aux règles d'attribution des logements locatifs sociaux.

● L'attribution des logements locatifs sociaux

L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les logements locatifs sociaux appartenant aux organismes HLM ou gérés par eux sont attribués par ces organismes. Sur ce fondement, le décret doit tenir compte de la **composition**, du **niveau de ressources** et des **conditions de logement actuelles du ménage**, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs. Surtout, **ce décret fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements** au profit de personnes handicapées ou de familles ayant à leur charge une personne handicapée, de personnes mal logées ou défavorisées ou encore rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence.

Afin d'assurer le logement de ces publics prioritaires, la loi a notamment prévu que **le préfet dispose d'un droit de réservation sur un maximum de 30 % des logements d'un organisme HLM** (contingent préfectoral), dont il peut, depuis la promulgation de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, déléguer tout ou partie au maire, ou, avec l'accord de ce dernier, au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Selon l'article R. 441-1 du code précité, les organismes HLM attribuent les logements locatifs sociaux **aux personnes physiques de nationalité française** et à **celles admises à séjourner régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence**, si leurs ressources n'excèdent pas des limites, fixées par arrêté, pour l'ensemble du ou des membres du foyer.

Toute personne qui souhaite obtenir un logement locatif social doit faire une demande, dans les conditions fixées par l'article R. 441-2-1, auprès de l'organisme concerné. **Un numéro unique d'enregistrement** est délivré au demandeur lors de sa première demande. Ce numéro est identique s'il dépose des dossiers dans d'autres organismes du même département. Une attestation est ensuite remise au candidat à la location par l'organisme. La durée de validité de cette demande est d'un an à compter de son enregistrement.

Dans chaque organisme, il est créé **une commission d'attribution** chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif. Ces commissions, composées de six membres, procèdent à l'examen des demandes en tenant compte des éléments définis à l'article L. 441-1 (composition du foyer, ressources, etc...). En veillant en particulier à la mixité sociale des villes et des quartiers, elles attribuent les logements disponibles par priorité aux personnes privées de logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence, en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent, ainsi qu'aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental.

L'article L. 441-1-2 précise que des accords nationaux sont conclus entre l'Etat et les organisations nationales représentatives des organismes de logements sociaux dans le respect des principes définis à l'article L. 441¹. Dans chaque département, le préfet conclut, tous les trois ans, après consultation des conférences intercommunales du logement et du conseil départemental de l'habitat, un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département. Cet accord définit, pour chaque organisme, **un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et visées dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées**².

Cet engagement annuel doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et **tenir compte des capacités d'accueil et de l'occupation sociale des différents organismes**, par secteur géographique. L'accord collectif définit enfin des **délais d'attente manifestement anormaux** au regard des circonstances locales, au-delà desquels les demandes font l'objet **d'un examen prioritaire**. A défaut, ces délais sont définis par arrêté du préfet du département.

L'édifice juridique encadrant les attributions de logements locatifs sociaux, tel qu'il résulte des dispositions de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, est donc déjà très complet. Aussi l'article 40 du projet de loi propose de ne l'amender qu'à la marge.

● Le texte du projet de loi

Cet article tend à préciser les règles d'attribution des logements locatifs sociaux afin que ces dernières tiennent compte de la situation des personnes hébergées de manière temporaire. Il est ainsi proposé de modifier l'article L. 441-1 du code de l'habitation et de la construction. Le décret déterminant les conditions d'attribution des logements locatifs sociaux devrait ainsi intégrer dans la liste des personnes bénéficiant d'une priorité d'attributions **celles qui sont hébergées ou logées temporairement dans des établissements et des logements de transition**.

¹ « L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en oeuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées.

L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. »

² Selon l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, il s'agit des personnes dont la difficulté d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. Une priorité doit néanmoins être accordée aux personnes sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés.

Cette notion d'établissements et de logements de transition recouvre l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion destinées aux personnes sans domicile fixe, hors demandeurs d'asile, les places financées par l'aide au logement temporaire (ALT), les résidences sociales et les logements loués par des associations ou CCAS pour être sous-loués à des personnes en difficulté.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, près de 30 % des personnes actuellement hébergées de manière temporaire pourraient prétendre à un habitat plus stable, soit près de 10 000 personnes. Bien entendu, une telle politique n'a de sens que si le parc social croît suffisamment pour accueillir, outre ces publics bénéficiant désormais d'une priorité, les ménages qui ont formulé une demande de logement social. Tel est précisément l'objectif de l'article 41 du projet de loi qui prévoit la réalisation en cinq ans de 500 000 logements locatifs sociaux.

Cette modification du système d'attribution des logements locatifs sociaux emporterait deux conséquences juridiques : d'une part, les commissions d'attribution devraient tenir compte de la situation spécifique des hébergés temporaires et du caractère désormais prioritaire de leur demande afin d'en tirer les conséquences dans leurs décisions d'attribution ; d'autre part, elle a pour effet d'intégrer ces ménages dans la liste de ceux qui peuvent bénéficier du contingent préfectoral. Les caractéristiques permettant de cibler plus précisément les bénéficiaires de ce nouveau critère de priorité devront cependant être définies tant dans les décrets d'application que dans les accords collectifs départementaux d'occupation du parc social.

Votre commission approuve pleinement cet article. Elle estime en effet qu'il est de nature à permettre de dégager des capacités d'accueil dans les centres d'hébergement et de logements temporaires au bénéfice des personnes les plus démunies. En contrepartie, les ménages actuellement logés dans de tels établissements pourront, grâce à ce dispositif, bénéficier de conditions d'habitat plus stables grâce à l'obtention d'un logement locatif social et entamer un parcours résidentiel ascendant.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions relatives au parc locatif social

Composé de neuf articles (41 à 49), le chapitre II contient des dispositions relatives au parc locatif social et à la création d'établissements publics fonciers d'Etat.

Article 41

Dispositions de programmation en faveur du parc locatif social

Cet article de programmation prévoit **la réalisation de 500.000 logements locatifs sociaux en cinq ans et la mobilisation de moyens budgétaires conséquents pour atteindre cet objectif**. Il constitue le deuxième exercice de programmation en matière de logement social proposé par le Gouvernement, un an et demi après la définition du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

● Le programme national de rénovation urbaine

L'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine indique que le **programme national de rénovation urbaine** vise à restructurer les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. Ce programme comprend des « *opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine* ».

Pour la période 2004-2008, la loi du 1^{er} août 2003 prévoit la création d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 200.000 logements locatifs sociaux et, en cas de nécessité liée à la vétusté ou à la mise en oeuvre du projet urbain, la démolition de 200.000 logements. Pour mettre en oeuvre ce programme ambitieux, la loi a créé une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), chargée d'attribuer des financements pour la réalisation des projets urbains locaux. L'Agence est dotée de moyens financiers propres, issus, pour l'essentiel, de subventions de l'Etat, de contributions de l'Union d'économie sociale du logement (fonds dits du 1 % Logement) et de subventions de la Caisse des dépôts et consignations.

Selon l'article 7 de cette loi, les crédits consacrés par l'Etat à la mise en oeuvre du PNRU, ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2008, sont fixés à 2,5 milliards d'euros, **aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros**. Ces crédits sont affectés, dans les conditions fixées par les lois de finances, à l'ANRU.

Il ressort du dernier exercice budgétaire que l'Etat a respecté ses engagements puisque 515 millions d'euros en autorisations de programme ont été ouverts pour les interventions de l'ANRU (215 millions par le Ministère de la ville, 250 millions par le Ministère du logement et 50 millions par la CDC au titre du fonds de renouvellement urbain). Pour 2005, un montant similaire devrait également être consacré par l'Etat au financement du PNRU¹. Certes, l'Etat n'a pas versé les montants équivalents en crédits de paiement (130 millions en 2004 et 273 millions en 2005), mais ce décalage est lié à la montée en puissance progressive des actions de l'Agence et à la difficulté de finaliser les projets de rénovation urbaine dont la mise en oeuvre s'avère particulièrement lourde.

Cet important effort financier et ces objectifs ambitieux de construction visant à réhabiliter en profondeur les quartiers les plus défavorisés ne concernent néanmoins qu'une partie du territoire car ils s'inscrivent exclusivement dans le cadre de la politique de la ville. **Le but du programme de cohésion sociale est plus large** car il tend à accroître sensiblement l'effort annuel de construction de logements locatifs sociaux pour apporter **une réponse à la crise actuelle de l'offre locative sociale**, en le répartissant sur l'ensemble du territoire en fonction des besoins.

Or, ces besoins sont aujourd'hui très importants. **Entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2003, plus de 1,8 million de demandes de logement social avaient été enregistrées**. Après déduction des radiations et des demandes multiples (près de 24 % des demandeurs), le nombre réel de demandeurs peut être estimé à environ **1,3 million** (environ 100.000 demandeurs pour la seule ville de Paris). L'outil statistique de recensement, qui s'appuie sur le numéro unique d'enregistrement, permet de déterminer que, sur ces 1,3 million de demandeurs, plus de 450.000 sont déjà logés dans le parc social, que 50 % sont âgés de moins de 35 ans et que 36 % d'entre eux sont des personnes seules.

Votre rapporteur pour avis juge que, face à une situation qui peut être qualifiée de crise de l'offre locative -qui ne touche d'ailleurs pas uniquement le segment social de l'offre d'habitat mais aussi le secteur privé locatif-, il est urgent de faire preuve de volontarisme en la matière. **L'Etat et l'ensemble des acteurs du monde du logement doivent impérativement se doter des moyens nécessaires pour résoudre la crise du logement**. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale -et plus particulièrement le présent article 41- apporte ainsi un premier élément de réponse.

¹ 192 millions d'euros par le Ministère de la ville, 223 millions par le Ministère du logement et 100 millions au titre du fonds de renouvellement urbain.

● Le texte du projet de loi

Le premier alinéa de cet article et le tableau qui s’y rapporte prévoient la réalisation, de 2005 à 2009, de 500.000 logements locatifs sociaux, **compte non tenu du programme national de rénovation urbaine** présenté ci-dessus. Sur ce total, 90.000 logements seraient réalisés en 2005, 100.000 par an en 2006 et 2007 et 105.000 en 2008 et 2009.

La répartition selon les différents types de logement social est précisée dans le tableau reproduit ci-dessous :

Nombre de logements	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d’intégration (PLAI)	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS)	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements construits par l’association agréée prévue à l’article 116 de la loi de finances pour 2002 (association foncière logement)	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
TOTAL	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

Alors que l’Etat avait prévu la réalisation de 48.000 PLUS et PLAI en 2004, votre commission note que, dès 2005, une impulsion notable est donnée en faveur de la construction de logements sociaux avec **une hausse de 10.000 du nombre de prêts locatifs aidés**.

Il est également à noter que le nombre de PLS serait doublé par rapport à l’an dernier. Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de cette orientation dans la mesure où il est clair que ce produit locatif répond à un besoin aujourd’hui non satisfait : celui de la demande de logements intermédiaires qui émane des classes moyennes, notamment en banlieue parisienne et dans les agglomérations de province où les marchés locatifs sont tendus.

Enfin, l’association foncière logement devrait réaliser 10.000 logements par an.

Pour mémoire, votre commission rappelle que les conventions du 11 octobre et du 11 décembre 2001 ont créé une association foncière logement (AFL), gérée sous la responsabilité des partenaires sociaux. Bénéficiaire de subventions du 1 % Logement, l'AFL doit progressivement investir deux milliards d'euros par an, à l'horizon 2006, dans des programmes immobiliers locatifs. Ces programmes sont destinés à être transférés, à l'issue d'une période d'au moins quinze ans, aux régimes de retraite complémentaire, de façon à participer aux futurs besoins de financement de ces régimes.

La convention d'application du 11 décembre 2001 a précisé que les opérations financées par l'AFL sont :

- d'une part, réalisées, pour au moins 40 % des sommes investies, sur les terrains reçus par l'Association foncière logement en contrepartie du soutien du 1% Logement aux opérations de renouvellement urbain. Ces logements ne seront soumis ni à plafond de loyer, ni à plafond de ressources ;

- d'autre part, construites ou acquises dans les communes souffrant d'une insuffisance de l'offre locative sociale (en particulier celles qui sont soumises à l'article 55 de la loi SRU). Dans ces communes, un tiers des logements doivent être financés par des PLAI, un autre tiers par des PLUS et le dernier tiers par des PLS (ces derniers ne venant pas s'imputer dans ce cas sur le contingent des directions départementales de l'équipement).

Le deuxième alinéa et le tableau qui s'y rapporte indiquent que les crédits alloués par l'Etat à la réalisation de ce programme et aux autres actions financées par la ligne budgétaire consacrée au logement locatif social hors politique de la ville (soit l'actuelle ligne 65-48 article 10 du budget du logement) seront ouverts par les lois de finances des années 2005 à 2009 pour les montants suivants (en millions d'euros valeur 2004) :

Années	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	442	482	482	482	482	2 370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2 761

Pour ce qui concerne l'année 2005, les montants indiqués dans l'article sont conformes aux dispositions du projet de loi de finances qui prévoient que la ligne budgétaire 65-48 article 10 (opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville) sera dotée de **465 millions d'euros en crédits de paiement et de 442 millions en autorisations de programme**. Pour mémoire, ces dotations s'établissaient respectivement à 362 millions et à 287,8 millions en 2004, **soient des hausses de 28 % et de 53 %**.

Ces crédits seront affectés à la réalisation proprement dite des logements locatifs sociaux financés par les PLUS et les PLAI.

Selon les informations transmises par le Ministère du logement à votre rapporteur pour avis, les 442 millions d'euros ouverts en autorisations de programme se répartiraient de la manière suivante :

	Dotation budgétaire en 2005
PLUS	130,2
PLAI	58,8
Surcharge Foncière	176,0
Palulos	48,0
Renouvellement urbain hors ZUS et actions d'accompagnement	29,0
Total Etat (65-48/10)	442,0

Source : Ministère du logement

Rapportés au nombre de logements prévus (53.000 PLUS et 5.000 PLAI), ces montants permettent d'obtenir une subvention moyenne par logement de 2.456 euros pour les PLUS et de 11.760 euros par PLAI. Votre rapporteur pour avis relève que la subvention moyenne par logement avait été diminuée lors de la dernière loi de finances, même si une telle baisse était notablement compensée par la baisse du taux du Livret A. Le tableau ci-dessous retrace ainsi l'évolution de la subvention moyenne par logement entre 2003 et 2004 :

	Programme physique		Coût moyen par logement (euros)		
	2003	2004	2003	2004	Variation
PLAI	4 500	5 000	15 000	12 000	-20%
PLUS ancien	7 500	8 000	6 700	3 750	-44%
PLUS neuf	25 000	35 000	5 400	1 800	-66%
Sous-total	37 000	48 000	6 840	3 190	-53%
PALULOS	33 500	40 000	1 200	1 200	-
Total	70 500	88 000	4 160	2 280	-45%

Source : Ministère du logement

Sur la base des calculs effectués par votre rapporteur pour avis, **la subvention moyenne par logement resterait stable pour les logements financés par PLAI, augmenterait pour les PLUS neufs et diminuerait pour les PLUS anciens.**

● Le plan de financement global de ce programme

Les financements budgétaires d'Etat sont considérablement accrus pour financer la bonne réalisation du programme de cohésion sociale. Toutefois, votre commission pour avis tient à souligner que malgré l'aide budgétaire et fiscale¹ considérable qu'apporte l'Etat pour la réalisation des opérations, qui représente près de 15 % du plan de financement d'un logement PLUS, ce programme ne pourra réussir qu'avec la participation d'autres acteurs majeurs de la politique du logement, **au premier rang desquels les collectivités territoriales et leurs groupements.**

Les collectivités locales, en particulier les grandes communes et les EPCI les plus importants, sont devenues des acteurs incontournables de la politique du logement. D'une part, elles jouent un rôle déterminant pour l'apport de terrains à bâtir pour réaliser des logements sociaux. D'autre part, elles apportent de manière quasi-systématique une subvention directe par logement social afin de boucler le financement des opérations.

Pour mémoire, votre commission rappelle qu'en 2002 les **aides directes et indirectes en faveur du logement** des collectivités territoriales se sont élevées à **327 millions d'euros pour les communes, 62 millions pour les départements** et **87 millions pour les régions**. En outre, les **communes** et les **EPCI** apportent leur **garantie d'emprunt** pour la réalisation des opérations pour un montant de **70 milliards d'euros** et les **départements** à hauteur de **18 milliards d'euros**.

Cette participation financière est appelée à s'intensifier au cours des prochaines années pour plusieurs raisons. En premier lieu, les dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales ont prévu que les départements et les EPCI, selon des modalités exposées dans le commentaire de l'article 42, pourront être délégataires de la gestion et de l'attribution des aides à la pierre. Cette délégation de compétences va mécaniquement accroître l'implication et les responsabilités des élus locaux en matière de politique du logement. En second lieu, compte tenu de la hausse du nombre de logements découlant du programme de cohésion sociale, **la participation financière des collectivités locales au financement des opérations est appelée à augmenter dans des proportions qui pourraient s'avérer non négligeables**, et ceci hors de tous crédits budgétaires délégués.

De la même manière, les fonds propres des organismes HLM pourraient être sollicités de manière plus systématique, dans des proportions importantes.

Un autre acteur majeur ayant vocation à participer à cet effort de construction est le **1 % Logement, représenté par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL)**. Votre commission rappelle tout d'abord que les fonds collectés au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) (fonds du 1 % Logement) viennent abonder dans une proportion importante la réalisation du programme de rénovation urbaine. Ils financent également un grand nombre d'opérations PLS par l'intermédiaire de

¹ TVA à 5,5 %, exonération de TFPB etc...

l'association foncière logement et permettent d'accorder des subventions directes dans le cadre d'opérations de réhabilitation.

Surtout, l'Etat est actuellement en train de négocier une convention avec l'UESL pour définir les conditions de sa participation à la mise en oeuvre du programme de cohésion sociale. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, qui n'a néanmoins pas eu connaissance de ce projet de convention, le 1 % Logement s'engagerait à participer à ce programme à hauteur de **210 millions d'euros par an** sous formes de subventions directes (ce qui équivaut à une enveloppe de prêts de 450 millions d'euros) pour financer directement les opérations.

Ces subventions directes se substitueraient à un dispositif élaboré en 2001¹. La nouvelle convention viserait à ce que, sur les 690 millions d'euros de prêts accordés chaque année par le 1 % Logement en faveur du logement social, 210 millions soient affectés directement au financement des opérations prévues au titre du plan de cohésion sociale.

Au total, votre commission note que l'ensemble des acteurs sera mobilisé pour participer au plan et que les conditions financières sont réunies pour assurer la bonne réussite de ce programme ambitieux de relance de la construction locative sociale. La mobilisation d'une masse financière conséquente implique néanmoins une analyse de la manière dont les sommes ainsi investies seront attribuées et gérées. C'est l'objet de l'article 42 du projet de loi, commenté ci-après.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ En effet, l'avenant du 7 mars 2001 à la convention du 3 août 1998 signée entre l'Etat et l'UESL avait institué un concours privilégié, dit « milliard PLUS », d'un montant de 152 millions d'euros, porté à 180 millions d'euros en 2003.

Article 42

(Articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation)

Dispositions de coordination entre le programme de cohésion sociale et la loi relative aux libertés et responsabilités locales

● Les nouvelles règles de délégation aux collectivités locales des aides à la pierre

Les articles L. 301-3, L. 301-5-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, introduits par la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹, donnent la possibilité aux **établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un plan local de l'habitat** et aux **départements** d'être, dans le domaine de la politique de l'habitat, **déléataires de la gestion et de l'attribution des aides à la pierre**. L'article L. 301-3 précise que sont concernées les « *aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé, de celles en faveur de la location-accession et de celles destinées à la création de places d'hébergement ainsi que, dans les départements et régions d'outre-mer, des aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété* ».

Les collectivités locales peuvent demander à conclure une **convention** avec l'Etat, par laquelle celui-ci leur **délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides à la pierre et procéder à leur notification aux bénéficiaires**. Si l'Etat accepte de procéder à cette délégation, la convention est conclue pour une durée de six ans.

Cette loi donne donc la faculté aux collectivités territoriales d'attribuer des subventions budgétaires, aujourd'hui distribuées par les services de l'Etat. Dans ce cadre, les moyens budgétaires affectés à la politique du logement continueraient à être arrêtés au niveau national avec le vote par le Parlement des crédits du Ministère du logement, et plus particulièrement ceux des aides à la pierre. Toutefois, en vertu des nouvelles règles, **les crédits des aides à la pierre seraient, dans un premier temps, répartis entre les différentes régions en fonction de données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements et de la situation du marché locatif**. Le montant de la dotation régionale ainsi déterminé serait ensuite notifié au préfet de région. Dans un second temps, le préfet de région, assisté du comité régional de l'habitat (instance nouvelle créée par la loi du 13 août 2004), répartira les crédits entre les EPCI, et pour le reste du territoire, entre les départements, qui auront conclu une convention de délégation avec l'Etat.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les crédits « délégués » sont, pour la très grande majorité, ceux du chapitre 65-48 du budget du logement (aides à la construction sociale et aides à la rénovation de l'habitat privé pour les deux principaux postes) et représentent près de 900 millions d'euros en autorisations de programme pour l'année 2005. La convention de délégation devra fixer, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à la collectivité locale délégataire et le montant des crédits que celle-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs définis par la convention. En outre, **elle précisera annuellement, au sein des droits à engagement alloués par l'Etat, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part et à l'habitat privé d'autre part.**

La convention pourra également :

– fixer, en accord avec la Caisse des dépôts et consignations, l'enveloppe de prêts que cet établissement peut affecter aux opérations définies dans la convention à partir des fonds d'épargne dont il assure la gestion ;

– adapter les conditions d'octroi des aides de l'Etat, selon les secteurs géographiques et en raison des particularités locales et démographiques et de la situation du marché du logement, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat ;

– adapter, pour des secteurs géographiques déterminés, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux.

La loi a donc opté pour un mécanisme original, qui reste soumis à l'appréciation de l'Etat **car ce dernier reste libre de signer ou non une convention de délégation**. En outre, l'Etat, en sa qualité de garant du droit au logement, conserve des moyens juridiques conséquents pour mener une politique de l'habitat, qui se traduisent par les dispositifs d'encadrement de la politique du logement (qui sont du ressort législatif), définis dans les conventions de délégation ou dans les plans locaux de l'habitat, et par sa capacité à mettre en oeuvre des programmes de construction tels que ceux présentés dans ce projet de loi.

● Quelle articulation entre le programme de cohésion sociale et les nouvelles responsabilités des collectivités territoriales en matière de logement ?

Concrètement, **la mise en oeuvre du programme** de relance de la production locative sociale, prévue à l'article précédent, **ne peut faire l'impasse sur le rôle croissant que vont jouer les collectivités territoriales en matière de politique de l'habitat** avec l'entrée en vigueur de la loi sur les libertés et responsabilités locales.

Le plan de cohésion sociale se déclinera tout d'abord au niveau national avec la **conclusion d'un accord entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat**, dont un avant-projet a été élaboré¹ et transmis à votre rapporteur pour avis. L'USH, les fédérations et les associations d'organismes HLM s'engageraient à piloter et mettre en oeuvre cet accord. Ces engagements se traduiraient par des **accords régionaux** et des **conventions d'objectifs** par organisme ou groupes d'organismes.

Si l'Etat et les organismes HLM sont des acteurs majeurs de la mise en oeuvre du programme, il n'en reste pas moins que, comme le souligne le préambule de cet avant-projet d'accord, **la politique du logement, pour être pleinement efficace, implique une action concertée et coordonnée de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes HLM**. Certes, un tel accord ne saurait avoir d'autre vocation que d'engager ses signataires. Toutefois, il est d'ores et déjà prévu de proposer aux organisations représentatives d'élus locaux la mise en place d'un dispositif d'évaluation, à intervalles réguliers, de l'exécution de l'accord pour les points qui relèvent des politiques territoriales de l'habitat.

Votre rapporteur pour avis, fidèle aux orientations défendues par la commission au moment de l'examen de la proposition de loi du 12 novembre 2002 portant modification de la loi SRU ou de celui de la loi « urbanisme et habitat », **ne peut que souscrire aux stipulations de cet avant-projet d'accord**. Il considère en effet que, dans le contexte réglementaire et politique actuel, **il ne peut y avoir de politique du logement apte à répondre aux besoins de nos concitoyens sans concertation avec les collectivités locales et les élus locaux**.

L'avant-projet d'accord est au demeurant conforme à cette philosophie puisque, pour l'exécution du programme de construction, des contrats d'objectifs pluriannuels seront signés entre l'Etat et chaque organisme dans le cadre d'une concertation avec les collectivités territoriales concernées.

Au niveau régional, une discussion sera menée, à partir d'objectifs définis au niveau national, par les services déconcentrés de l'Etat avec les associations régionales des organismes et les collectivités territoriales. A cette occasion, un état des financements mis en place par les différents niveaux de collectivités territoriales sera effectué. Enfin, un **accord régional** sera signé entre l'Etat, l'association régionale, la CDC, les représentants régionaux de l'UESL et les collectivités territoriales intéressées afin de fixer les règles du jeu, les modalités d'application et de suivi du programme.

Au niveau de l'organisme, un **contrat d'objectif** sera négocié entre le préfet de région et chaque organisme ou groupe d'organismes et sera décliné par territoire, **en cohérence avec les éventuelles conventions de délégation qui pourraient être signées par des collectivités territoriales en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales**. Dans ce cadre, les

¹ Même si la signature de cet accord ne devrait pas intervenir avant la promulgation du projet de loi.

collectivités territoriales délégataires -ou celles qui souhaitent le devenir-pourraient être signataires du contrat d'objectifs. Lors de la préparation des conventions de délégation, l'Etat proposera aux délégataires de reprendre les engagements qu'il aura pris dans les contrats d'objectifs conclus antérieurement.

A nouveau, votre commission ne peut que se féliciter de l'association étroite des collectivités territoriales à la définition des contrats d'objectifs qui déclinent localement le programme de cohésion sociale, dans le respect de leurs prérogatives en matière de politique de l'habitat.

Le 1 % Logement sera également associé, selon des modalités définies dans la convention qu'il signera avec l'Etat, à la mise en oeuvre locale du programme. L'enveloppe affectée par l'UESL à sa réalisation devrait, selon les éléments indiqués par M. Marc-Philippe Daubresse, secrétaire d'Etat au logement, dans son discours de clôture lors du dernier congrès de l'USH, être utilisée dans le cadre de concertations décentralisées, au cours desquelles les partenaires définiraient leurs projets et leurs attentes. M. Daubresse a également indiqué que les enveloppes régionales du 1 % logement seraient ajustées en fonction de ces échanges. Chaque comité interprofessionnel du logement (CIL) discuterait ensuite, **dans un cadre bilatéral, opération par opération**, avec l'organisme de logement social, de la participation du 1 % Logement et des contreparties apportées en termes de réservations locatives pour les salariés. De même, l'UESL devrait, toujours dans un cadre bilatéral, envisager les modalités d'une discussion et d'une coopération avec les organisations d'élus afin d'examiner les conditions de mise en oeuvre d'accords locaux avec les collectivités locales délégataires de la politique du logement.

- Le texte du projet de loi

Dans le droit fil des orientations présentées ci-dessus, l'article 42 du projet de loi vise à articuler le système de la délégation de compétence, qui entre en application au 1^{er} janvier 2005, et la réalisation du programme de cohésion sociale. Il complète les dispositions relatives au volet financier des conventions de délégation que signent les EPCI et les départements. Le droit en vigueur indique que la convention détermine la répartition des montants financiers délégués aux collectivités locales délégataires entre la part affectée au logement social et celle attribuée à l'habitat privé. L'article propose d'indiquer que **cette répartition doit notamment tenir compte de la mise en oeuvre des dispositions de programmation du projet de loi** (il s'agit, contrairement à ce qui est écrit dans le projet de loi, des **articles 41** pour le logement locatif social et **50** pour les subventions en faveur de l'habitat privé).

- Propositions de votre commission

Sur cet article, votre commission pour avis vous propose un **amendement** de rédaction globale de cet article. Il vise, en premier lieu, à **corriger une erreur de référence** afin que soient visés les articles de

programmation du projet de loi qui concernent le logement locatif social et la rénovation de l'habitat privé. Il tend également à **améliorer la rédaction** de cette disposition afin de la rendre plus claire.

En second lieu, cet amendement a pour objet d'inscrire dans l'article du code de la construction et de l'habitation (L. 301-3) relatif à la délégation aux collectivités territoriales de la compétence « logement » que **celles d'entre elles qui ont conclu une telle convention sont systématiquement associées à la définition et à la mise en oeuvre locales des programmes prévus par le projet de loi en faveur de la construction sociale et de l'habitat privé.**

Bien entendu, l'association systématique de ces collectivités particulièrement intéressées à la définition de la politique du logement ne fait pas obstacle à ce que les autres collectivités locales puissent être consultées sur la définition et la mise en oeuvre des programmes prévus par le projet de loi.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 42

(Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

Aménagement des dispositions relatives au contingent préfectoral de logements locatifs sociaux

● Les nouvelles règles de délégation du contingent préfectoral

L'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a **donné au préfet la possibilité de déléguer**, par convention, **au maire** ou, avec l'accord du maire, **au président d'un établissement public de coopération intercommunale** compétent en matière d'habitat, **tout ou partie des réservations de logements locatifs sociaux dont il bénéficie**, sur le territoire de la commune ou de l'EPCI, pour le logement des personnes les plus défavorisées.

La convention conclue en vertu de ce dispositif fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en oeuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect des engagements conclus. **Ce mécanisme est doté de fortes garanties pour assurer le logement des personnes les plus démunies** car si le **préfet** constate, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

ne sont pas respectés, **il peut**, après mise en demeure restée sans suite pendant six mois, **se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider directement de la réservation des logements.**

Un tel dispositif va dans le sens d'une responsabilisation accrue des élus locaux dans le domaine de la politique du logement, tout en donnant à l'Etat, garant du droit au logement, les moyens de s'assurer que ces dispositions ne puissent donner lieu à des dérives locales ou se faire au détriment des familles éprouvant les difficultés les plus fortes pour se loger. **Il répond donc parfaitement aux observations que votre rapporteur pour avis avait pu formuler, à titre personnel, lors de la discussion en première lecture devant le Sénat du projet de loi relatif aux responsabilités locales.**

Toutefois, sans bouleverser l'économie générale d'un mécanisme, qui n'a pu encore entrer en vigueur -cette disposition de la loi du 13 août 2004 n'ayant vocation à s'appliquer qu'à compter du 1^{er} janvier 2005- votre commission estime que deux de ses éléments pourraient être améliorés afin de le rendre encore plus performant.

● Propositions de votre commission

En premier lieu, votre commission pour avis préconise d'amender à la marge le dispositif de l'article 60 en prévoyant qu'en cas de délégation du contingent préfectoral le préfet peut se substituer au maire ou au président de l'EPCI défaillant (c'est à dire qui n'aurait pas utilisé les droits de réservation conformément aux objectifs du PDALPD) **dans un délai de trois mois et non de six, comme il est prévu actuellement, le délai en vigueur lui apparaissant manifestement trop long.**

En second lieu, votre commission estime que les EPCI qui vont disposer d'une délégation de compétence en matière de logement ont été un peu écartées du système de délégation du contingent préfectoral. **Alors que ces collectivités locales délégataires vont avoir de nouvelles responsabilités importantes, il apparaît qu'elles ne pourront disposer systématiquement d'un outil pourtant essentiel pour la conduite de la politique de l'habitat.** Or, les EPCI feront partie, avec l'Etat, des acteurs les plus qualifiés pour conduire une politique du logement globale, définie de manière cohérente à l'échelle d'un bassin d'habitat, **car ils disposeront des outils adéquats.**

En effet, les EPCI qui souhaitent obtenir une délégation de compétence doivent obligatoirement avoir adopté **un plan local de l'habitat (PLH)**, lequel indique les moyens à mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Pour ce faire, le PLH fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques. Il comporte enfin un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, de l'offre d'hébergement et de l'offre foncière. S'agissant des EPCI,

votre commission rappelle également que **c'est à l'échelle intercommunale que sont constituées les conférences du logement qui sont chargées de définir, compte tenu des autres demandes de logement social, les orientations prioritaires d'attribution des logements locatifs sociaux** propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées.

Au total, votre commission estime que les EPCI délégataires de la politique du logement sont particulièrement compétents pour être chargés de la définition d'une politique d'attribution des logements sociaux et doivent pouvoir disposer, de ce fait, systématiquement, de tout ou partie du contingent préfectoral, pour conduire leur politique. C'est pourquoi il vous est proposé, par le même article additionnel, de prévoir qu'en complément du dispositif prévu à l'article 60 de la loi du 13 août 2004 les établissements publics de coopération intercommunal délégataires de la politique du logement bénéficient, de droit, de la délégation de tout ou partie du contingent préfectoral de réservations locatives. Cette délégation s'opérerait par voie de convention et cette dernière devrait prévoir les modalités d'association des communes membres à l'utilisation des droits de réservation sur leur territoire.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 43

(Articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts)

Allongement de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bénéfice des nouveaux logements locatifs sociaux

● L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

Les organismes HLM bénéficient de plusieurs avantages fiscaux. Ainsi, les offices publics, les sociétés anonymes d'HLM et leurs unions sont exonérées d'impôt sur les sociétés et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) en sont exonérés pour « *les opérations faites en application de la législation sur les HLM* ». Tous ces organismes sont également exonérés de taxe professionnelle et bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 % qui est applicable aux livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements locatifs sociaux et pour l'achat de ces logements.

En outre, en application de l'article 1384 A du code général des impôts, les **constructions neuves** affectées à l'habitation principale pour un **usage locatif social** et **financées à concurrence de plus de 50 % au moyen des prêts aidés** par l'Etat, prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (PLUS, PLAI) **ou d'un prêt réglementé (PLS) sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement.** Le seuil de 50 % s'apprécie en tenant compte des subventions versées par l'Etat, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des prêts consentis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Depuis 1998, cette exonération de TFPB trouve aussi à s'appliquer pour les opérations d'acquisition-amélioration de logements financés avec un prêt aidé (voir article 1384 C du code). Dans ce cas, le seuil des 50 % n'entre pas en considération pour l'obtention de l'avantage fiscal car il suffit que les opérations soient réalisées « *avec le concours financier de l'Etat ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

Cette exonération de TFPB est un élément particulièrement important pour garantir l'équilibre financier des opérations de construction, le pourcentage d'aide lié à l'exonération de TFPB pendant quinze ans représentant environ 6 % du coût moyen de l'opération.

● Le texte du projet de loi

L'objectif de l'article 43 est, d'une part, d'allonger de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements construits ou acquis entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009 et, d'autre part, d'étendre le bénéfice de cet avantage fiscal aux départements d'outre-mer.

S'agissant des DOM, votre commission pour avis note que, même si la rédaction actuelle de l'article 1384 A du code général des impôts ne permet pas directement de lier les prêts à la construction sociale dans les DOM à l'exonération de TFPB, dans la pratique il apparaît qu'une telle exonération est localement accordée en ce qui concerne les constructions HLM en logements locatifs sociaux et très sociaux, notamment à la Réunion, en Guyane et en Guadeloupe. Le dispositif proposé par le projet de loi procède donc plus à la consécration juridique d'une pratique au fondement législatif inexistant qu'à une extension.

↳ **Le paragraphe I** modifie l'article 1384 A du code général des impôts et concerne donc les constructions neuves.

Le 1^o étend le bénéfice de l'exonération de TFPB à vingt-cinq ans pour les logements réalisés entre 2004 et 2009 et à quinze ans après 2009, **aux opérations de construction effectuées dans les départements d'outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), financées au moyen d'un prêt défini à l'article R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation (prêt de la Caisse des dépôts et consignations).

Le 2^o est une disposition de coordination (relative au seuil des 50 % de financement public des opérations de construction éligibles à l'exonération de TFPB) pour rendre applicable cette extension aux DOM.

Le 3^o codifie cet allongement de la durée d'exonération de quinze à vingt-cinq ans pour les constructions financées par un prêt aidé ou réglementé bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

↳ **Le paragraphe II** modifie quant à lui l'article 1384 C du code général des impôts afin d'allonger cette durée d'exonération aux opérations d'acquisition-amélioration des logements locatifs sociaux.

Le 1^o permet l'application de l'exonération et son élargissement temporaire dans les DOM.

Le 2^o transpose juridiquement, pour la France métropolitaine, l'extension temporaire de l'exonération pour les logements ayant bénéficié d'une décision de subvention ou de prêt intervenu entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

● Observations et propositions de votre commission

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette mesure qui va permettre d'améliorer l'équilibre financier des opérations de construction ou d'amélioration-acquisition de logements locatifs sociaux. **En effet, cet allongement permettra d'augmenter (de 6 % à 10 % en moyenne par opération) le pourcentage d'aide représenté par cette exonération.** Il se félicite également de la consolidation juridique de cette mesure fiscale dans les DOM dans lesquels il existe également une importante crise du logement.

Selon les informations transmises à votre commission, le coût pour les finances publiques d'un tel avantage fiscal, qui ne sera effectif qu'à partir de 2021, serait estimé à 60 millions d'euros en 2021 et à 300 millions d'euros en régime de croisière de 2026 à 2031, pour l'ensemble des opérations réalisées en métropole et dans les DOM.

Au-delà de l'augmentation conséquente de cette aide fiscale, votre commission pour avis préconise l'adoption d'un **amendement** prolongeant jusqu'à la fin de la période d'exécution du programme de cohésion sociale (2009), l'abattement de 30 % dont bénéficient les logements locatifs sociaux appartenant aux organismes HLM ou aux SEM¹ situés en zone urbaine sensible instauré par la loi de finances pour 2001. En vertu du dispositif existant, cet abattement est attribué jusqu'en 2006 aux logements faisant l'objet d'une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'Etat dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

Alors que l'Etat prévoit, dans l'article 41 du projet de loi, un programme de construction ambitieux s'étalant sur la période 2005-2009, votre commission estime qu'il ne serait pas logique de mettre fin à cet avantage fiscal au cours de l'exécution du plan. Elle vous propose néanmoins que, pour la période 2006-2009, la prolongation de l'abattement soit réservée aux logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine².

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Il s'agit, selon le I de l'article 1388 bis du code général des impôts « des logements à usage locatif mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, appartenant à l'un des organismes cités à l'article L. 411-2 du même code ou à une société d'économie mixte et ayant bénéficié d'une exonération prévue aux articles 1384, 1384 A, au II bis de l'article 1385 ou acquis avant le 1er janvier 1998 en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat en application du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ».

² Selon l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation, introduit par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a institué un dispositif de conventionnement global s'appliquant à la totalité du patrimoine d'un organisme HLM.

Article 44

(Article 14 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)

Régime des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Cet article, relatif aux subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), modifie l'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine afin de procéder à des **ajustements essentiellement techniques**.

● Le dispositif de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003

La loi du 1^{er} août 2003 a soumis les subventions en faveur de la construction, l'acquisition, la reconversion, la réhabilitation ou la démolition de logements accordées par l'Agence aux **mêmes conditions que les aides de l'Etat**, dont le livre III du code de la construction et de l'habitation fournit la liste. Cette disposition vise notamment à soumettre ces subventions au régime de **conventionnement** prévu par le même code, afin de permettre aux locataires de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL).

Il s'agit, en outre, de faire bénéficier les destinataires de ces subventions du **régime fiscal favorable** auquel sont soumises les aides de l'Etat prévues par le code de la construction et de l'habitation : la décision de subvention ouvre en effet droit au bénéfice du taux de TVA réduit de 5,5% ainsi qu'à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans.

Selon les termes du deuxième alinéa de l'article 14, les autres aides voient leur taux, leurs montants et leurs modalités d'attribution **fixés par le conseil d'administration de l'Agence dans le cadre des règles et orientations déterminées par l'Etat**.

● Le texte du projet de loi

En premier lieu, l'article 44 vise à **clarifier** le régime des subventions accordées par l'ANRU. Ainsi, les aides à la construction, à l'acquisition et à l'amélioration de logements locatifs seront soumises aux mêmes conditions que les aides de l'Etat : leurs conditions d'attribution seront fixées par **un décret en Conseil d'Etat**. En revanche, le régime des aides à la démolition, aux changements d'usage ou encore aux copropriétés dégradées sera déterminé par **une circulaire, destinée à être ensuite reprise dans le règlement général de**

l'ANRU, le régime actuel des aides de ce type accordées par l'Etat relevant actuellement d'une **circulaire**¹.

En second lieu, la loi du 1^{er} août 2003 a prévu que l'Agence pouvait accorder des **majorations de subventions**. Le décret en Conseil d'Etat destiné à en fixer les conditions, est paru le 24 septembre 2004². Celui-ci prévoit par exemple, pour les subventions destinées à l'amélioration des logements locatifs sociaux, la possibilité d'augmenter un taux de subvention, ou encore de porter à 50.000 euros par logement le montant des travaux pris en considération pour déterminer leur montant.

Le projet de loi précise que l'Agence peut, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, **modifier l'assiette des subventions ou les conditions de versement**, afin, le cas échéant, d'augmenter la liste des travaux qui sont susceptibles d'être subventionnés ou de prévoir la possibilité pour l'Agence de verser des **acomptes** aux bénéficiaires des subventions.

● Proposition et observation de votre commission

Votre commission pour avis souhaite saisir l'opportunité de ce projet de loi pour dresser un premier bilan de l'application des dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 relatives à l'ANRU. Le démarrage de l'Agence s'est effectué très rapidement, notamment grâce à la parution du décret précisant son organisation³. D'après les informations fournies à votre rapporteur, fin septembre 2004, 49 projets de rénovation urbaine avaient été examinés par le comité **d'engagement de l'ANRU, et plus de 250 étaient en cours**. Ces 49 projets représentent un montant total prévisionnel de **5,5 milliards d'euros de travaux dont 1,7 milliards seront subventionnés par l'ANRU**. Votre rapporteur pour avis s'interroge, au regard du succès rencontré par l'Agence et de l'ampleur des actions à mener, sur l'opportunité **d'allonger la durée du programme national de rénovation urbaine (actuellement prévu pour 2004-2008), en l'accompagnant d'une augmentation de son enveloppe budgétaire**.

¹ Circulaire n° 2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux.

² Décret n° 2004-1005 du 24 septembre 2004 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et relatif aux majorations des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

³ Décret n° 2004-123 du 9 février 2004.

S'agissant du dispositif de l'article 44, votre rapporteur pour avis relève que les termes de **construction et acquisition** de logements ont été remplacés par celui de « **réalisation** », qui recouvre les trois types de subventions prévues par le code de la construction et de l'habitation : construction, acquisition-amélioration et acquisition sans travaux. Votre commission pour avis vous propose, par cohérence avec les termes utilisés dans ce code, de **revenir à la rédaction de la loi du 1^{er} août 2003, en remplaçant le terme « réalisation » par ceux de « construction et acquisition, suivie ou non de travaux d'améliorations »**.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 45

(Articles L. 321-1, L. 321-3 et L. 321-7-1 (nouveau) du code de l'urbanisme)

Création d'une catégorie d'établissement public foncier d'Etat

Cet article vise à permettre la création d'établissements fonciers d'Etat **exclusivement tournés vers la réalisation d'interventions foncières**, à l'exclusion d'opérations d'aménagement. Il prévoit que, pour la création de ces établissements, un décret en **Conseil d'Etat pris après avis du conseil régional et des conseils généraux intéressés** est nécessaire. Enfin, il affecte aux établissements une ressource propre, la taxe spéciale d'équipement.

● Le droit en vigueur

La volonté de créer des instruments de maîtrise foncière a conduit à la mise en place de deux types d'opérateurs, dont les régimes sont proches.

Les **établissements publics d'Etat**, dont le régime est codifié aux articles L. 321-1 à L. 321-9 du code de l'urbanisme, sont des établissements à caractère industriel et commercial dotés d'une double compétence, qui recouvre les interventions foncières et les opérations d'aménagement¹. Ils sont créés **par décret en Conseil d'Etat après avis du ou des conseils généraux et des conseils municipaux intéressés**. Toutefois, lorsque leur zone d'activité s'étend

¹ Aux termes de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, ils sont compétents « pour réaliser pour leur compte ou, avec leur accord, pour celui de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou faire réaliser, des interventions foncières et des opérations d'aménagement ».

sur plus de cent communes, le décret est pris en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres après avis des conseils généraux. Ce décret détermine l'objet, la zone d'activité territoriale et éventuellement la durée de l'établissement, et fixe la composition du conseil d'administration.

Les ressources des établissements proviennent de subventions de l'Etat et des collectivités territoriales, attribuées notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-région, du produit de la taxe spéciale d'équipement dont le plafond a été fixé pour chaque établissement en loi de finances, du produit des emprunts, et des produits de gestion foncière.

Afin d'encourager les initiatives locales, la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a créé les **établissements publics fonciers locaux**, dont le régime s'inspirait de celui des établissements publics d'Etat, mais dont la création a été facilitée, puisqu'elle ne nécessite que la décision du **représentant de l'Etat dans le département**¹. Le faible nombre d'établissements constitués dans les années 1990 a cependant conduit à modifier leur régime en 2000². Celui-ci repose désormais sur les principes suivants : **libre adhésion, substitution des établissements publics de coopération intercommunale** à leurs communes membres³, et **non exclusion, lors de la création, du département et de la région**.

La compétence de ces établissements est limitée à la réalisation d'opérations foncières, leur financement étant assuré, entre autres, par une **taxe spéciale d'équipement** dont le plafond était, jusque récemment, fixé en loi de finances chaque année (articles L. 324-8 du code de l'urbanisme et 1607 bis du code général des impôts). Aux termes de l'article 193 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ce plafond est désormais fixé, pour tous, à **20 euros par habitant**.

● Bilan des établissements publics fonciers

On relèvera que, malgré la réforme de 2000, la création d'établissements locaux est restée modeste : **seuls six établissements publics fonciers locaux ont été créés**. Dans les années 1990, on ne compte que **deux établissements publics fonciers locaux** : l'établissement public foncier du Puy-de-Dôme, créé le 29 décembre 1992 et l'établissement public foncier d'Argenteuil-Bezons le 5 janvier 1994. Depuis 2002, sous l'effet de la réforme opérée par la loi « SRU », **quatre nouveaux établissements ont été institués** : l'établissement public foncier de la Réunion, créé le 16 septembre 2002, celui de la région grenobloise

¹ Articles L. 324-1 à L. 324-10 du code de l'urbanisme.

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

³ Ces établissements sont créés au vu des délibérations concordantes des organes délibérants des établissements publics compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zone d'aménagement concertée et de programme local de l'habitat et, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements.

le 31 octobre 2002, celui de Côte-d'Or, le 18 juillet 2003 et celui du département de la Haute-Savoie, créé le 23 décembre 2003.

S'agissant des établissements d'Etat, seuls concernés par le projet de loi, deux types d'établissements se sont mis en place, sous l'empire d'une même législation. D'une part, les établissements publics **d'aménagement**, financés par subvention de l'Etat et des collectivités territoriales (Euroméditerranée, Plaine de France, Nanterre-Seine Arche, Le Mantois-Seine Aval) réalisent essentiellement des opérations d'aménagement, telles que définies par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. D'autre part, des établissements ne réalisant quasiment que des **interventions foncières** ont été créés, à une échelle régionale ou interdépartementale.

Leur mise en place s'est effectuée suivant trois « vagues » successives. En 1968 et 1973, les établissements de Basse-Seine et de Lorraine ont été créés dans un contexte de **forte intervention de l'Etat** (mise en œuvre du schéma d'aménagement de la Basse-Seine pour le premier, constitution de la métropole lorraine pour le deuxième). En 1990 et en 1998 respectivement, les établissements du Nord-Pas-de-Calais et de l'Ouest-Rhône Alpes (EPORA) ont été institués afin de contribuer à la **requalification des friches industrielles, militaires et urbaines** de ces zones. Enfin, l'établissement de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, créé en 2001, vise, dans un contexte de très forte pression foncière, à réguler le marché foncier, et mener des **actions en faveur du logement** (plus de 70 % de ses investissements sont orientés en faveur de l'habitat).

Ces établissements publics fonciers (EPF) remplissent essentiellement trois missions :

– ils jouent un rôle de **conseil, d'ingénierie, d'expertise** auprès des collectivités territoriales, par la réalisation d'études préalables aux acquisitions foncières ;

– ils **acquièrent des terrains**, de gré à gré, par voie de préemption, ou par voie d'expropriation et les cèdent ensuite aux collectivités ;

– ils réalisent des opérations de « **remise en état** » des sites afin de redonner une valeur d'usage aux biens.

Ce n'est **qu'à titre exceptionnel, et seulement avec l'autorisation des ministres chargés de l'urbanisme, du budget et des collectivités territoriales**, que ces établissements peuvent, aux termes de leurs décrets constitutifs, mener des opérations d'aménagement. En pratique, leur activité « aménagement » est restée marginale. En 2004, l'établissement du Nord-Pas-de-Calais et celui de Basse-Seine (les deux plus importants en termes d'activité), n'ont pas réalisé d'opération d'aménagement, et l'établissement de PACA déclare une seule opération de réhabilitation d'habitat insalubre. Quant à l'EPORA et à l'établissement de Lorraine, l'activité d'aménagement représente 3% de leurs recettes en 2004.

Votre commission pour avis relève que le bilan de ces établissements apparaît positif et souligne que la place des élus locaux y est prépondérante.

D'une part, les objectifs de l'EPF sont définis par son conseil d'administration, composé exclusivement d'élus et de représentants des chambres consulaires, à travers un « **programme pluriannuel d'intervention foncière** » généralement prévu pour six ans. D'autre part, ces objectifs sont ensuite définis dans des **conventions** passées avec les collectivités ou leurs groupements. La collectivité qui souhaite faire intervenir l'établissement détermine le périmètre des propriétés dont elle demande l'acquisition, précise la nature de son projet d'aménagement, et s'engage à racheter, à terme, la réserve foncière. Les conditions de la revente sont déterminées dans une convention passée dès l'engagement de l'opération.

Agissant à la demande des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale, et par convention avec eux, les EPF constituent donc un instrument efficace de **mutualisation des moyens** pour mener des opérations d'acquisition foncière et de portage foncier, impliquant une remise en état (recyclage foncier, dépollution, etc ...). L'Etat n'intervient qu'à travers le directeur, nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, qui prépare et exécute les décisions du conseil d'administration, et à travers le préfet de région, qui exerce la tutelle au nom de l'Etat.

Caractérisés par une **stabilité certaine** dans le temps, ils ont en outre adapté leurs missions à l'évolution des enjeux d'aménagement du territoire. Ainsi le territoire d'intervention de l'établissement de Basse-Seine, étendu une première fois en 1977, a été élargi de nouveau, par décret du 31 octobre 2000, à l'ensemble de la région Haute-Normandie et du département du Calvados, tandis que ses missions étaient diversifiées pour répondre aux enjeux actuels de l'aménagement du territoire : au fil du temps, la part consacrée à la maîtrise de zones d'extension urbaine, a décliné au profit des **acquisitions en milieu urbain, afin de contribuer aux opérations de recomposition urbaine**. Cet établissement effectue désormais, par exemple, des **opérations de portage à taux bonifié** pour deux catégories d'opération, celles inscrites dans une politique locale de l'habitat, visant la mixité urbaine et la diversification de l'offre de logement, et les opérations de renouvellement urbain.

● Le texte du projet de loi

Le projet de loi vise, dans un contexte de pénurie foncière, à favoriser la création d'opérateurs fonciers caractérisés par une taille suffisante pour atteindre une assise financière solide. L'article 45 crée pour cela un statut juridique particulier, et affecte aux établissements une ressource propre, la taxe spéciale d'équipement.

S'agissant de la **sécurité juridique**, le projet de loi offre la possibilité, inexistante jusqu'à présent, de créer des établissements **uniquement dédiés aux interventions foncières**. Cette spécialisation des établissements répond à la nécessité de séparer les deux « métiers », très différents, que constituent les activités d'aménagement et d'opérateur foncier. En outre, elle doit permettre de les mettre à l'abri d'éventuels problèmes de compatibilité avec les exigences du

droit européen. En effet, des incertitudes juridiques pèsent sur **l'activité d'aménagement**, notamment du fait que la Commission européenne conteste le régime des conventions publiques d'aménagement, qu'elle considère comme étant en infraction avec les règles de concurrence. Afin de sécuriser la situation des établissements publics fonciers, le projet de loi limite donc leur activité aux interventions foncières. Cette limitation correspond au demeurant à la situation actuelle des établissements fonciers, dont le rôle est de **faciliter** l'aménagement et non de le réaliser, en prenant en charge la maîtrise du foncier et sa remise en état.

S'agissant de **l'assise financière**, la fixation du plafond de la taxe spéciale d'équipement à 20 euros par habitant doit permettre la constitution d'un **capital initial** conséquent permettant de démarrer les opérations foncières. Par la suite, les **ressources liées aux acquisitions et à la gestion des terrains** devraient augmenter, entraînant ainsi une modération du taux de la taxe spéciale d'équipement. Cette évolution a été observée, par exemple, pour l'établissement de Basse-Seine : le taux de la taxe s'est élevé, d'après les données fournies par le ministère, jusqu'à 10 euros avant de diminuer jusqu'à son niveau actuel, fixé à 1,9 euro par habitant, son produit représentant 0,2 % de la fiscalité locale. A titre d'exemple, l'établissement de PACA estime qu'une fixation de la TSE à 15 euros par habitant **permettrait de dégager dès 2006 une capacité de financement de l'ordre de 75 millions d'euros environ, dont les deux tiers, soit 50 millions d'euros, pourraient être affectés prioritairement au logement**. Il convient enfin de rappeler que ce sont les élus locaux concernés qui, à travers le conseil d'administration de l'établissement, voteront le taux de la TSE.

Par ailleurs l'instauration d'un régime unique de TSE apporte une **simplification** importante par rapport au système en vigueur pour les établissements existants, puisque ceux-ci relèvent actuellement chacun d'une disposition législative **spécifique**, fixée en loi de finances. Certains d'entre eux ont ainsi exprimé le souhait de voir leur décret de création révisé afin d'entrer dans le champ du nouveau dispositif.

● Observations et propositions de votre commission

En premier lieu, la création d'établissements publics uniquement dédiés à l'activité foncière doit permettre de faciliter la réalisation des objectifs très ambitieux fixés par le projet de loi en matière de réalisation de logements sociaux. Votre commission estime donc nécessaire **d'afficher plus clairement la priorité que devront accorder les futurs établissements aux opérations destinées, in fine, au logement**. Cette priorité doit s'exercer, naturellement, en liaison avec les collectivités territoriales et leurs groupements, compétentes en matière d'aménagement urbain.

C'est pourquoi votre commission pour avis vous propose un amendement obligeant les établissements publics fonciers à tenir compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat. Ceux-ci constituent en effet les supports naturels de la politique locale en faveur du logement, puisqu'ils doivent définir, aux termes de l'article L. 302-1 du code de

la construction et de l'habitation, « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à assurer entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement.* »

Cet amendement vise également à **clarifier la rédaction du paragraphe II de l'article 45, qui apparaît relativement imprécise**. Aux termes de la nouvelle rédaction, les deux « métiers », très différents, d'aménageur et d'opérateur foncier, sont mieux distingués :

– les établissements publics d'aménagement peuvent réaliser des opérations d'aménagement et des interventions foncières **uniquement lorsqu'elles sont liées aux premières** ;

– les établissements fonciers ne sont habilités qu'à procéder à des interventions **foncières**, comprenant à la fois **les acquisitions foncières, les études et les travaux de remise en état**.

Enfin, l'amendement maintient la situation des établissements existants tout en leur offrant la possibilité d'entrer dans le champ de l'une ou l'autre catégorie par une révision de leurs décrets constitutifs.

En deuxième lieu, votre commission vous propose de **simplifier et d'harmoniser** les procédures de création de ces établissements, en conservant la distinction actuelle entre établissements s'étendant sur plus ou moins de cent commune (article L. 321-3 du code de l'urbanisme), et en introduisant les établissements publics de coopération intercommunale, dont le rôle en matière d'aménagement est devenu très important. **L'amendement proposé** prévoit ainsi que les établissements fonciers et d'aménagement seront créés par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil régional, des conseils généraux, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement, de développement économique et de politique de l'habitat et, lorsque leur zone d'activité s'étend sur moins de cent communes, après avis des conseils municipaux intéressés.

A cet égard, votre commission attire l'attention sur l'importance qui s'attache à une **composition équilibrée des conseils d'administration** des futurs établissements, et estime que les décrets existants sont satisfaisants de ce point de vue, à une réserve près. En effet, les établissements publics de coopération intercommunale, notamment les communautés d'agglomération, sont actuellement exclus de la plupart des conseils d'administration. Cette situation, liée à leur caractère récent, est en train d'évoluer, puisque certains décrets sont en cours de révision afin d'intégrer ces EPCI. Leur entrée dans les conseils d'administration, au demeurant souhaitée par les EPCI eux-mêmes, **apparaît en effet indispensable, puisqu'il sont souvent les premiers concernés par les interventions de l'établissement. Votre commission pour avis insiste donc sur la nécessité qu'ils soient pleinement représentés dans les conseils d'administration des futurs établissements.**

Outre ces modifications, votre commission vous propose un **amendement** visant à supprimer le IV de l'article 45, redondant avec l'article 1697 ter nouveau du code général des impôts.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 45

Présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement relatif aux opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat destinés à la création de nouveaux logements

Si les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs majeurs de la politique foncière, l'Etat ne saurait s'exonérer pour sa part de l'effort considérable qu'il demande aux collectivités. Est-il nécessaire de rappeler, en effet, que l'Etat est **l'un des premiers propriétaires de France, directement ou indirectement ?**

Or jusqu'ici, l'Etat n'a pas encore réalisé d'inventaire complet de l'immobilier public. Le rapport remis au Premier ministre par M. Olivier Debains sur la gestion du patrimoine de l'Etat¹ rappelle ainsi que, si les propriétés publiques sont **considérables en nombre et en volume**, leur recensement et la connaissance de leur affectation sont loin d'être exhaustifs, en l'absence d'un registre des biens publics. L'Etat doit donc assumer sa responsabilité en la matière, l'optimisation de la gestion de ce patrimoine passant, selon le rapport, par « *des opérations d'identification, de métrages, d'audits techniques, d'évaluations économiques, d'établissements de baux qui seront confiés à des équipes pluridisciplinaires.* ».

Certes, sous l'impulsion du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003, qui a chargé le Ministre de l'Equipement de mener une politique de valorisation des actifs de l'Etat, une **délégation à l'action foncière a été mise en place, et un premier inventaire des terrains a été réalisé en Île-de-France**. Cet inventaire a permis de répertorier environ 300 hectares de terrains pouvant être remis sur le marché qui devront faire l'objet, en priorité, d'une affectation à la construction de nouveaux logements. D'après le ministère, cette démarche associant l'ensemble des acteurs

¹ Olivier Debains, Mission « immobilier public », rapport remis au Premier ministre, 2003.

concernés sera étendue progressivement à l'ensemble des grandes métropoles régionales.

Votre rapporteur pour avis ne peut que saluer cette démarche. Il relève cependant que l'absence d'une telle politique conduit aujourd'hui à une situation dans laquelle l'Etat n'est pas capable de fournir **un inventaire détaillé et une évaluation de la valeur de ses propriétés**, alors même qu'un certain nombre de terrains affectés aux services ministériels ou à des organismes publics sous tutelle, pourraient fort utilement être remis sur le marché et affectés à la construction de nouveaux logements. Les terrains publics, même s'ils ne constituent pas une part essentielle des besoins fonciers à l'échelle nationale, jouent souvent un rôle décisif à l'échelle des communes dans lesquels ils se situent. En outre, il convient de s'assurer que la volonté de dégager des recettes pour le budget de l'Etat ne mette pas en péril l'exigence **de leur affectation prioritaire vers le logement** et que la remise de ces terrains s'effectue dans le cadre d'un projet mis au point avec les collectivités territoriales concernées.

A l'heure où l'on sollicite particulièrement les collectivités territoriales, il apparaît indispensable que l'Etat lui-même donne l'exemple, et que le Parlement soit informé des actions menées dans ce domaine.

C'est pourquoi votre commission vous propose **d'adopter un amendement obligeant le Gouvernement à lui remettre un rapport annuel indiquant les opérations de cession des actifs fonciers et immobiliers de l'Etat destinées à la création de nouveaux logements.**

<p>Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article additionnel.</p>
--

Article 46

(Article L. 1607 ter (nouveau) du code général des impôts)

Création d'une taxe spéciale d'équipement

● Le texte du projet de loi

Cet article vise à attribuer aux établissements publics ne réalisant que des interventions foncières une **ressource propre suffisante**. L'article crée donc une taxe spéciale d'équipement, sur le modèle de celle existant pour les établissements publics fonciers locaux.

Les missions remplies par ces établissements et le périmètre de leurs interventions nécessitant un financement important en début de période, le plafond de la taxe spéciale d'équipement est porté à 20 euros par habitant. Le

taux de cette taxe sera fixé par le conseil d'administration de l'établissement, majoritairement composé d'élus locaux. Son montant sera réparti entre les personnes assujetties aux quatre impôts locaux¹ proportionnellement aux recettes que chacune des taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs groupements situés dans le ressort de ces établissements (conditions fixées par l'article 1636 B octies du code général des impôts).

● Proposition de votre commission

Il convient de relever que l'article 1607 bis du code général des impôts prévoit actuellement, s'agissant de la taxe spéciale d'équipement perçue par les **établissements publics fonciers locaux**, que les organismes d'habitations à loyer modéré sont exonérés de la taxe additionnelle au titre des locaux d'habitation et dépendances dont ils sont propriétaires et qui sont attribués sous conditions de ressources. Par souci de cohérence, et dans la logique du nouveau dispositif visant à **favoriser la réalisation de logements sociaux**, votre commission **vous propose un amendement prévoyant la même exonération pour la taxe spéciale d'équipement perçue par les futurs établissements publics.**

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 47

(Articles L. 353-15-2 (*nouveau*), L. 353-19, L. 442-6-5 (*nouveau*) et L. 472-1-2 du code de la construction et de l'habitation)

Protection des locataires du parc social en instance d'expulsion

● La prévention des expulsions locatives

Pour tenter d'apporter une réponse à la hausse du nombre d'expulsions locatives, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a mis en place, dans son volet prévention des expulsions, des dispositifs permettant un traitement social et préventif des difficultés auxquelles peuvent être confrontés les locataires les plus démunis afin d'éviter des suites contentieuses et de limiter les procédures d'expulsion aux seules personnes de mauvaise foi.

¹ Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle.

Les principales modifications introduites par cette loi ont été la création d'une procédure précontentieuse spécifique avant la saisine du juge dans le parc social et l'instauration d'une démarche de prévention placée sous la responsabilité du préfet durant la phase contentieuse pour tous les locataires, l'octroi de nouveaux pouvoirs au juge judiciaire, l'aménagement des conditions de réalisation des expulsions et l'obligation de réaliser une charte départementale de prévention des expulsions afin que l'ensemble des partenaires se mobilise pour réduire sensiblement leur nombre.

Ces initiatives ont été couronnées d'un succès relatif, comme le démontrent les statistiques reproduites ci-dessous. Ainsi, le nombre des contentieux locatifs, des décisions prononçant l'expulsion, des commandements de quitter les lieux, des demandes et décisions d'octroi du concours de la force publique a connu une diminution importante de 1998 à 1999 mais est remonté sensiblement à partir de l'année 2000. Il en va de même pour le nombre d'interventions effectives de la force publique, qui, après une légère baisse en 1998, est remonté régulièrement depuis 1999.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Contentieux locatifs avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	nd
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	nd
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821*	47 623*	43 017	50 858 45 828*	52 345 47 473*	52 351 47 605*	nd
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151	39 924
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087	23 089
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534	9 717

(1) Source : ministère de la justice - Les chiffres du ministère de la justice pour l'année 2003 ne sont pas encore connus.

(2) Source : ministère de l'intérieur

* hors Paris

Même si ces données sont délicates à interpréter car les outils statistiques existants ne permettent pas une analyse et une appréhension plus précises du phénomène des expulsions, il convient de constater que le dispositif de prévention n'a pas atteint ses objectifs. Un bilan d'application, réalisé en 2000,

de la loi de 1998 a permis d'établir plusieurs constats. Il en ressort notamment le fait que certains volets du dispositif de prévention se sont mis en place lentement et de manière inégale selon les départements. Il a également été constaté une information et une implication très insuffisantes des locataires. Enfin, la hausse des loyers liée à l'insuffisance de l'offre locative, conjuguée à une situation de basse conjoncture économique depuis 2001, explique que des locataires aient pu éprouver des difficultés supplémentaires pour assumer leurs charges de loyer.

Néanmoins, cette évaluation a mis en lumière des bonnes pratiques définies dans certains départements, qui ont permis d'améliorer le dispositif de prévention des expulsions. C'est dans cet esprit que l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat ont élaboré un mécanisme original, dont l'article 47 constitue la traduction juridique, permettant de redonner aux locataires en difficulté une seconde chance.

● Le texte du projet de loi

L'article 47 formalise un accord passé entre l'Union sociale pour l'habitat et le Gouvernement en mai dernier. Le dispositif proposé dans le projet de loi découle de cet accord et vise à garantir que les locataires de bonne foi qui sont confrontés à des « accidents de la vie » ne voient pas leur situation s'aggraver et ne soient pas expulsés. Pour ce faire, les dispositions prévoient, sous certaines conditions, le maintien du versement des aides personnelles au logement pour les personnes en instance d'expulsion.

↳ **Le paragraphe I** insère un nouvel article L. 353-15-2 dans le code de l'habitation et de la construction. Ce dernier dispose que l'occupant d'un logement HLM dont le bail a été résilié par une décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges peut, s'il signe un protocole d'accord avec l'organisme HLM en vue du rétablissement du bail, bénéficier d'un titre d'occupation dudit logement. La signature de ce protocole, fixant les obligations des parties, donne droit au maintien du versement de l'aide personnalisée au logement. Ce droit au maintien des aides peut également couvrir, dans des conditions fixées par décret, la période comprise entre la résiliation du bail et la conclusion du protocole.

Avec la signature de ce document, l'occupant s'engagerait à **respecter le paiement régulier de l'indemnité d'occupation et des charges**, telles que fixées dans la décision judiciaire, et à **respecter un plan d'apurement de sa dette**, joint au protocole, envers le bailleur approuvé par la commission départementale chargée de statuer sur les demandes et réclamations relatives aux APL (section départementale des aides publiques au logement). Le bailleur social s'engagerait, quant à lui, sous réserve du respect des engagements du locataire, à **renoncer à la poursuite de la procédure d'expulsion** et à conclure un bail à l'échéance du protocole.

La durée de ces protocoles ne pourrait excéder deux années, prolongeable d'une année dans les cas de nouvelles négociations du plan d'apurement.

En cas de non respect des engagements pris par l'occupant, le bailleur retrouverait le plein exercice de son droit de faire exécuter la décision judiciaire prononçant ou constatant la résiliation du bail, ce qui aurait pour conséquence de faire cesser le versement des aides au logement.

↳ **Le paragraphe II** est une disposition de coordination afin de rendre applicable le dispositif aux locataires de logements locatifs sociaux conventionnés appartenant aux sociétés d'économie mixte.

↳ **Le paragraphe III** introduit le même dispositif dans le chapitre II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation en créant un nouvel article L. 442-6-5, qui s'applique aux logements HLM non conventionnés. Seraient ainsi maintenues les allocations de logement prévues aux articles L. 542-1, L. 755-21 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale. Il s'agit de l'allocation de logement, versé aux personnes de nationalité française (article L. 542-1) ou étrangères (article L. 831-1) et de l'allocation de logement familiale.

↳ **Le paragraphe III** rend applicable les dispositions du paragraphe III pour les logements non conventionnés appartenant aux sociétés d'économie mixte établies dans les départements d'outre-mer¹.

↳ **Le paragraphe IV** prévoit que le locataire d'un organisme d'habitation à loyer modéré ou d'une société d'économie mixte, dont le bail a été résilié pour défaut de paiement des loyers et des charges, qui a, à la date de promulgation du projet de loi, apuré sa dette locative et paye l'indemnité d'occupation et les charges telles que fixées par la décision judiciaire, est réputé titulaire d'un bail. La signature du bail doit alors intervenir dans les meilleurs délais.

En pratique, cette disposition concerne les locataires qui ont, pendant une période donnée, suspendu le paiement de leur loyer mais qui n'ont pas été expulsés à cette occasion et qui, après retour à meilleure fortune, ont repris ce paiement. Ce dispositif permettra de rétablir le versement des allocations de logement à leur bénéfice s'ils ont apuré leur dette locative.

● Propositions de votre commission

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'être favorable à la consécration législative de ce dispositif d'origine conventionnelle qui devrait constituer un moyen de prévention des expulsions efficace et permettra d'accorder une seconde chance aux locataires de bonne foi confrontés à de soudaines difficultés économiques ou sociales.

¹ Les logements non conventionnés des SEM de métropole sont exclusivement régis par les règles du parc privé (loi n° 89-462 du 6 juillet 1989). La mesure de rétablissement des aides au logement ne concernant pas le parc privé, ce dispositif n'a donc pas lieu de s'appliquer à ces logements.

Il note toutefois que de telles dispositions ne peuvent s'appliquer au parc privé en raison de la nature *intuitu personae* de la relation qui prévaut entre les bailleurs et les locataires du secteur privé. Dans les cas de résiliation de baux d'habitation privé, il est en effet patent que la relation de confiance qui doit prédominer entre bailleurs et locataires est faussée et peut difficilement être prolongée. Les organisations représentatives des bailleurs privés ne sont pas, au demeurant, demandeurs d'une telle extension.

Sur cet article, votre commission préconise l'adoption de deux amendements identiques, le premier au paragraphe I, le second au paragraphe III, de nature rédactionnelle, afin de prévoir clairement que, si le locataire qui entre dans ce dispositif conventionnel respecte ses engagements, l'organisme HLM s'engage sans délai à conclure avec lui un nouveau bail à l'échéance du protocole.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 48

(Articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation)

Prévention des expulsions dans le secteur locatif social

- Le texte du projet de loi

L'article 24 de la loi du 6 juillet 1989¹ prévoit que toute clause relative à la résiliation de plein droit d'un contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ne produit effet que deux mois après un commandement de payer demeuré infructueux. A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée par l'huissier de justice au préfet, au moins deux mois avant l'audience, afin qu'il saisisse les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents.

L'article 115 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a rendu applicables, tout en les adaptant, ces dispositions pour le parc social afin de créer une procédure précontentieuse avant toute décision judiciaire d'expulsion locative.

Ainsi l'article L. 353-15-1 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux logements conventionnés ouvrant droit au versement de l'APL, et

¹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

l'article L. 442-6-1 du même code, relatif aux logements non conventionnés appartenant aux organismes HLM, disposent que pour l'application du dispositif de l'article 24 de la loi de 1989 les organismes HLM ne peuvent faire délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de trois mois suivant la saisine de la commission départementale chargée de statuer sur les demandes et réclamations relatives aux APL, sauf si la décision de la commission intervient dans ce délai.

La loi n'a pas prévu de contrôle, ni de sanction de l'éventuel non-respect de cette formalité et du délai prévu. Aussi l'article 48 vise à conférer à la saisine de la commission le caractère d'une formalité substantielle. La non saisine de la commission entraînerait de ce fait l'irrecevabilité de l'assignation.

● Observations de votre commission

Votre commission souscrit à l'adoption de cet article qui garantit l'effectivité d'un mécanisme juridique existant. Elle souhaite néanmoins faire état des réserves qu'il inspire à l'Union sociale pour l'habitat qui estime que le renforcement de ce dispositif ne devrait pas améliorer la prévention des expulsions et n'aurait que pour effet de retarder la phase judiciaire. Malgré cette observation, votre commission juge positive l'obligation de saisir et de mobiliser les services de l'Etat en amont afin que la procédure d'expulsion ne soit utilisée qu'en dernier ressort et dans les cas de personnes de mauvaise foi.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 49

(Article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

**Extension des procédures de prévention des expulsions
aux demandes reconventionnelles**

● Le texte du projet de loi

Cet article modifie l'article 24 de la loi de 1989 en le complétant par un alinéa supplémentaire.

L'actuel dernier alinéa de l'article 24 prévoit que l'obligation de notifier toute assignation aux fins de constat de la résiliation du bail est applicable aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée

par l'existence d'une dette locative du preneur. Le préfet doit alors saisir les services sociaux compétents (fonds de solidarité pour le logement, section départementale des aides publiques au logement...) afin d'engager une démarche de prévention de l'expulsion.

La disposition proposée par le projet de loi prévoit que cette obligation est également applicable aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative. Dans ce cas, le bailleur aura l'obligation d'en informer le préfet afin que ce dernier saisisse les services sociaux compétents. Selon l'article 64 du nouveau code de procédure civile, est qualifiée de demande reconventionnelle « *celle par laquelle le défendeur originaire prétend obtenir un avantage autre que le simple rejet de la prétention de son adversaire* ». Il s'agit en fait d'une demande incidente réalisée au cours d'une procédure contentieuse. Dans le cadre des contentieux relatifs aux baux d'habitation, il s'agit d'une demande de résiliation du bail faite par le bailleur (le défendeur) dans le cadre d'une procédure judiciaire engagée à son encontre par le locataire.

Dans le droit fil des commentaires présentés à l'article précédent, votre rapporteur pour avis juge que la modification proposée par cet article est intéressante car elle permet d'élargir les cas dans lesquels les services de l'Etat sont mobilisés pour mettre en oeuvre les moyens nécessaires permettant de prévenir les expulsions locatives.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE III

Dispositions relatives au parc locatif privé

Composé de quatre articles, le chapitre III regroupe des dispositions en faveur du développement du parc locatif privé.

Article 50

Dispositions de programmation en faveur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

● Parc locatif privé et amélioration de l'habitat

Votre commission des Affaires économiques a, dans un rapport récemment élaboré par notre collègue Marcel-Pierre Cléach¹, souligné le rôle fondamental du parc locatif privé. Comme le soulignait notre collègue, « *l'existence d'un secteur locatif privé dynamique et fluide est essentielle pour assurer le bon fonctionnement de la chaîne du logement car le passage dans ce mode d'habitat constitue une étape normale dans la lente progression vers l'accession à la propriété* ».

En effet, le parc locatif privé était constitué, en 2002, de plus de 5 millions de logements. Il représente une proportion non négligeable du total de résidences principales en France (environ 24 millions d'unités). Surtout, ce parc est doté d'une fonction sociale affirmée puisque, dans certaines régions, jusqu'à 30 % des ménages les moins favorisés peuvent y être logés.

Même si la qualité et le confort des logements locatifs privés se sont considérablement améliorés, en particulier grâce aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), **on estime encore le nombre de logements en copropriété dont les difficultés nécessitent une intervention publique à près de 250.000** (phénomène des copropriétés dégradées). En outre, la proportion de logements dépourvus du « confort sanitaire » (absence de salle d'eau et de WC intérieurs) par rapport au nombre total de résidences principales s'établit encore à 3,1 % en 2001 (contre 7 % en 1992). **Ces logements « inconfortables » sont ainsi au nombre de 769.000 et sont occupés par 1,3 million de personnes** (2,2 % de la population). Enfin, même si l'on observe une très forte diminution du parc « sans confort de base » au sens de l'INSEE², encore près de 2,5 % des résidences principales entraînent dans cette catégorie en 2002 (contre 6,2 % en 1992).

¹ Logement : pour un retour à l'équilibre. Rapport n° 22 (2003-2004) fait par M. Marcel-Pierre Cléach au nom de la commission des Affaires économiques.

² C'est à dire n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

Par ailleurs, de l'avis des associations, un grand nombre de logements locatifs du parc locatif privé situés dans les zones rurales nécessitent une importante remise à niveau.

L'ANAH joue un rôle fondamental dans ce schéma. Les subventions qu'elle accorde ont permis, en 2003, de réhabiliter plus de 87.000 logements locatifs privés, pour un montant total de 267 millions d'euros de subventions distribuées aux propriétaires bailleurs. **Toujours en 2003, ces actions ont permis -en vertu des règles régissant le fonctionnement de l'ANAH qui précisent que le taux de la subvention peut être augmenté si le loyer du logement est, après réhabilitation, conventionné ou maîtrisé- la mise sur le marché de 17.200 logements à loyer maîtrisé, dont 7.700 conventionnés.**

Alors que les crédits d'intervention de l'ANAH ont été marqués par de nombreuses variations et incertitudes au cours des deux derniers exercices budgétaires, votre rapporteur pour avis se réjouit de cet article 50, qui va protéger au cours des cinq prochaines années les capacités d'intervention de l'Agence.

● Le texte du projet de loi

Cet article de programmation prévoit que, dans les cinq prochaines lois de finances, des crédits supplémentaires seront affectés à l'ANAH afin de **financer la réhabilitation de 200.000 logements à loyers conventionnés ou réglementés** (ce qui représente une multiplication par deux par rapport au nombre de logements conventionnés actuellement grâce aux aides de l'Agence) et de **contribuer à la remise sur le marché locatif de logements vacants.**

Il est ainsi prévu que les crédits supplémentaires ouverts par les lois de finances de 2005 à 2009 pour financer cette action soient annuellement de :

– **70 millions d'euros** tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement pour **l'année 2005** ;

– **140 millions d'euros** tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement pour **les années 2006 à 2009.**

● Observations de votre commission

Votre commission pour avis se félicite de cette hausse programmée des moyens budgétaires de l'Agence. Elle a, à de nombreuses reprises, souligné le rôle déterminant joué par l'ANAH, tant en termes de **lutte contre l'habitat dégradé**, de **développement d'un parc locatif privé de qualité à loyers maîtrisés**, que **d'action en faveur de l'aménagement du territoire.**

Au surplus, votre rapporteur pour avis note que cette inflexion à la hausse intervient à une période se caractérisant par une pénurie de logements touchant l'ensemble des maillons de la chaîne du logement et plus particulièrement le locatif privé, comme le soulignait Marcel-Pierre Cléach. **La lutte contre la vacance doit en effet devenir une des actions majeures de la politique du logement car il existe aujourd'hui près de deux millions de**

logements vacants. Même si ce parc n'est pas entièrement mobilisable -la vacance d'une partie de ces logements tenant à des raisons liées à la mobilité des ménages-, il existe néanmoins des capacités (**représentant entre une et trois années de construction neuve selon les estimations**) qui pourraient être utilement affectées pour répondre aux besoins de la population.

En ce qui concerne le libellé même de l'article, votre rapporteur pour avis relève que ses éléments chiffrés sont, pour les autorisations de programme, conformes aux dispositions du projet de loi de finances pour 2005. Ainsi le chapitre budgétaire 65-48 article 90, regroupant les subventions d'investissement mises à la disposition de l'ANAH, indique que les autorisations de programme en 2004 étaient de 392 millions d'euros et prévoit la mise à disposition de 462 millions d'euros en 2005, **soit une stricte augmentation de 70 millions.**

En revanche, les crédits de paiement n'augmenteraient, selon le même fascicule budgétaire, que de 19 millions d'euros en 2005 par rapport en 2004, contrairement à ce qu'indique l'article 50 du projet de loi.

Ce hiatus est en fait lié à des motifs techniques. Il procède, de la part du Gouvernement, d'un souci de sincérité dans la rédaction de l'article 50 afin d'indiquer que l'ensemble des autorisations de programme ouvertes dans ce cadre seront couvertes par les crédits de paiement correspondants. Toutefois, compte tenu du caractère pluriannuel des interventions de l'ANAH (autorisation de la subvention, réalisation des travaux puis remboursement des opérations), il ne serait pas opportun de prévoir dès 2005 une couverture intégrale en crédits de paiement des autorisations de programme ouvertes. Au contraire, la hausse brutale des crédits de paiement se traduirait vraisemblablement par un reliquat de crédits non consommés à la fin de l'exercice budgétaire 2005 (et donc par des annulations de crédits), ce qui pourrait altérer la sincérité budgétaire.

● Propositions de votre commission

Afin de bien identifier la nature de ces crédits supplémentaires, votre commission vous propose, **par un amendement**, de préciser que les crédits qui seront affectés à l'ANAH en vertu de l'article 50 seront des crédits permettant de financer les nouvelles actions assignées à l'Agence, **en supplément de ceux qui correspondent à son activité régulière.**

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 51
(Articles 31 et 32 du code général des impôts)

Augmentation de la déduction forfaitaire dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal « Robien » pour les logements mis à disposition des organismes oeuvrant pour le logement des personnes défavorisées

● Le dispositif d'amortissement fiscal pour les investissements locatifs de la loi urbanisme et habitat

L'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » a profondément modifié le mécanisme d'amortissement fiscal dit « Besson » visant à encourager les investissements locatifs. Il a considérablement assoupli les conditions que doivent respecter les investisseurs-bailleurs pour bénéficier de cet avantage fiscal.

Depuis le 3 avril 2003, les contribuables qui acquièrent des logements neufs ou en l'état futur d'achèvement, qui font construire ou transforment des locaux en logements peuvent bénéficier d'une déduction fiscale au titre de l'amortissement égale à **8 % du prix d'acquisition du logement pour les cinq premières années et à 2,5 % de ce prix pour les quatre années suivantes**. Cette déduction est également applicable aux logements anciens qui ne satisfont pas aux caractéristiques de décence prévues à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989¹ et qui font l'objet de travaux de réhabilitation définis par décret permettant aux logements d'acquiescer des performances techniques voisines de celles des logements neufs. Dans ces cas, la déduction au titre de l'amortissement est calculée sur le prix d'acquisition des locaux augmenté du montant des travaux de transformation ou de réhabilitation.

Le bénéfice de l'amortissement est conditionné à un engagement du propriétaire de louer le logement nu pendant au moins neuf ans à usage d'habitation principale à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal. Cet engagement peut être prolongé de six années supplémentaires. Contrairement aux conditions fixées par le dispositif « Besson », ces dispositions n'impliquent pas que les locataires disposent de revenus inférieurs à un plafond.

Enfin, le loyer des logements mis en location ne doit pas excéder un plafond fixé par décret. Ces loyers plafonds ont été relevés et portés à 90 % des loyers de marché en fonction de nouvelles zones locatives, arrêtées dans le décret n° 2003-1219 du 19 décembre 2003. Trois zones (A, B et C) ont été découpées. La zone A regroupe l'agglomération parisienne, la Côte-d'Azur et le Genevois français, la zone B les agglomérations de plus de 50.000 habitants et celles se situant aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales et frontalières, dans lesquelles les loyers sont élevés et la zone C regroupe le reste du territoire.

¹Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Il convient de souligner que le code général des impôts connaît également un système d'amortissement fiscal pour les investissements réalisés en faveur du logement « très social » (dispositif « Lienemann »). Ce mécanisme, d'une durée de trois ans reconductible, permet aux contribuables qui acquièrent des logements de bénéficier d'une déduction forfaitaire majorée à 60 % s'ils s'engagent à louer les logements acquis à des locataires qui disposent de revenus très inférieurs à ceux qui étaient en vigueur pour le « Besson ».

L'objectif de cet article du projet de loi est de mettre fin au dispositif « Lienemann » en tant que tel et de créer un nouveau régime d'amortissement fiscal en faveur du logement très social qui s'insère dans le dispositif créé par la loi urbanisme et habitat.

- Le texte du projet de loi

Cet article modifie l'article 31 du code général des impôts afin d'augmenter la déduction forfaitaire pour les personnes qui mettent leur logement à disposition des associations oeuvrant pour le logement des personnes les plus défavorisées.

↳ **Le paragraphe I**, qui complète le e) de l'article 31, précise, dans son **A**, que le taux de la déduction forfaitaire peut être fixé à 40 % et peut se cumuler avec l'amortissement fiscal prévu par ailleurs au h) du même article (amortissement « Robien »).

Le bénéfice de ce cumul d'avantages fiscaux implique néanmoins le respect de certaines conditions, outre celles du dispositif « Robien ». D'une part, **le locataire doit donner**, pendant toute la durée de la mise en location (neuf années, prolongeables de six années), **le logement en location à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale pour le logement qui le met à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990**¹. Cette disposition vise en fait « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* ». En outre, le locataire ne peut être un ascendant ou un descendant du contribuable et l'organisme ou l'union doit avoir été agréé par le préfet du département.

D'autre part, le contribuable doit s'engager à ce que le loyer et les ressources du locataire, appréciées à la date de la conclusion du bail, n'excèdent pas des plafonds fixés par décret et soient inférieurs à ceux du dispositif « Lienemann ».

¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Pour mémoire, les plafonds de loyers, hors charges, de l'amortissement « Lienemann » sont définis, en fonction des zones A, B et C, au niveau suivant pour l'année 2004 :

Zones	Loyer plafond au mètre-carré
A	8,52 euros
B	4,82 euros
C	4,31 euros

Source : Bulletin officiel des impôts n° 60 du 30 mars 2004

Les plafonds de revenus annuels des locataires varient en fonction de la composition du ménage et de la zone locative :

Composition du foyer locataire :	Lieu de location		
	Zone A	Zone B	Zone C
Personne seule	14.446 €	11.165 €	9.769 €
Couple marié	21.590 €	14.909 €	13.131 €
Personne seule ou couple marié ayant une personne à charge	25.953 €	17.930 €	15.721 €
Personne seule ou couple marié ayant deux personnes à charge	31.088 €	21.645 €	19.026 €
Personne seule ou couple marié ayant trois personnes à charge	36.802 €	25.462 €	22.331 €
Personne seule ou couple marié ayant quatre personnes à charge	41.412 €	28.694 €	25.189 €
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième	+ 4.614 €	+ 3.200 €	+ 2.880 €

Source : ibid

Les types de logements couverts par ce nouveau régime sont les mêmes que ceux qui entrent dans le champ de l'amortissement fiscal « Robien ». Il s'agit :

- des logements neufs ou en état futur d'achèvement à compter du 1^{er} janvier 2005 ;
- des logements que le contribuable fait construire et qui ont fait l'objet, au 1^{er} janvier 2005, d'une déclaration d'ouverture de chantier ;
- des locaux affectés à un autre usage que l'habitation acquis à compter du 1^{er} janvier 2005, et que le contribuable transforme en logements ;
- des logements acquis à compter de la même date que le contribuable réhabilite en vue de leur conférer des caractéristiques techniques voisines de celles des logements neufs.

Le **B** de ce paragraphe met fin au dispositif d'amortissement « Lienemann » afin que les dispositions prévues par le projet de loi s'y substituent à compter du 1^{er} janvier 2005.

En outre, cette division prévoit que les contribuables qui sont entrés ou entreront avant le 31 décembre 2004 dans l'amortissement « Lienemann » ne pourront bénéficier de sa reconduction (alors qu'il est prévu actuellement un système reconductible tous les trois ans) **après le 1^{er} janvier 2005**, les dispositions de l'article 51 s'y substituant à cette date.

Pour ne pas pénaliser les contribuables qui avaient décidé de procéder à des investissements locatifs en faveur du secteur dit « très social » et qui avaient bâti leur calcul économique sur la base d'un dispositif reconductible plusieurs fois, **le projet de loi propose que ces contribuables puissent entrer dans le régime « Besson »** et bénéficier de la déduction forfaitaire majorée de 40 % (deuxième alinéa du e) de l'article 31).

Le contribuable devra alors respecter pour cela les critères de loyers et de ressources applicables à ce dispositif, indiqués dans les tableaux ci-dessous :

Zones	Plafond de loyer au mètre carré « Besson – ancien »
A	14,77 €
B	9,64 €
C	6,98 €

Source : ibid

Composition du foyer fiscal	Lieu de location		
	Zone A	Zone B	Zone C
Personne seule	28.892 €	22.329 €	19.538 €
Couple marié	43.180 €	29.818 €	26.262 €
Personne seule ou couple marié ayant une personne à charge	51.905 €	35.859 €	31.441 €
Personne seule ou couple marié ayant deux personnes à charge	62.176 €	43.289 €	38.051 €
Personne seule ou couple marié ayant trois personnes à charge	73.604 €	50.923 €	44.661 €
Personne seule ou couple marié ayant quatre personnes à charge	82.824 €	57.387 €	50.378 €
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième	+ 9.228 €	+ 6.400 €	+ 5.719 €

Source : *ibid*

En outre, cette possibilité d'entrer dans le « Besson » offrira à ces contribuables un avantage fiscal les incitant à conserver les mêmes locataires à des conditions de loyers et de ressources équivalentes.

Le C de ce paragraphe contient des dispositions de coordination.

↳ Le **paragraphe II** et le **paragraphe III** contiennent des dispositions de coordination.

● Propositions de votre commission

Sur cet article, votre commission vous propose, **outre un amendement de simplification rédactionnelle**, d'adopter un **amendement** visant à rendre identique la formulation retenue par cet article pour les logements anciens pouvant bénéficier du dispositif avec celle qui est actuellement en vigueur dans le h) de l'article 31. Dans la mesure où il est prévu que ce soient les mêmes types de logement qui bénéficient des deux dispositifs, **il est souhaitable que les rédactions choisies soient strictement les mêmes afin de ne pas introduire un facteur d'incertitude dans une législation déjà complexe.**

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 52
(Articles 234 nonies du code général des impôts)

Exonération de CRL pour les logements vacants remis sur le marché

● Présentation de la contribution sur les revenus locatifs

La contribution sur les revenus locatifs (CRL), instituée par l'article 12 de la loi de finances pour 2000, a remplacé la contribution annuelle représentative du droit de bail et la cotisation additionnelle à cette contribution¹. Cette imposition est applicable, depuis le 1^{er} janvier 2001, aux revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans. La CRL est intégrée dans le calcul de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés et représente 2,5 % du montant des loyers déclarés. Plusieurs types de revenus ne sont néanmoins pas assujettis à cette imposition.

Selon le III de l'article 234 nonies du code général des impôts, « sont exonérés de la contribution les revenus tirés de la location :

- 1° dont le montant annuel n'excède pas 1.830 euros par local ;
- 2° qui donne lieu au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 3° consentie à l'Etat ou aux établissements publics nationaux scientifiques, d'enseignement, d'assistance ou de bienfaisance ;
- 4° consentie en vertu des livres I et II du code de l'action sociale et des familles et exclusivement relative au service de l'aide sociale ;
- 5° à vie ou à durée illimitée ;
- 6° des immeubles appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements et organismes publics qui en dépendent et aux organismes d'habitations à loyer modéré ;
- 7° des locaux d'habitation qui font partie d'une exploitation agricole ou sont annexés à celle-ci, ainsi que des locaux dont les propriétaires ont procédé au rachat du prélèvement sur les loyers, prévu par l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1964 (n° 64-1278 du 23 décembre 1964) ;
- 8° des immeubles appartenant aux sociétés d'économie mixte de construction ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière dans le cadre d'opérations confiées par les collectivités publiques, ainsi que de ceux appartenant aux houillères de bassin ;
- 9° des immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales de vacances agréés ;
- 10° des logements appartenant aux organismes sans but lucratif qui les mettent à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et qui ont été agréés à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département ».

¹ Ces cotisations se substituaient elles-mêmes, en application de la loi de finances rectificatives pour 1998, au droit de bail et à la taxe additionnelle au droit de bail.

Le produit de la CRL constitue une recette importante pour le budget de l'Etat car son montant était estimé à 590 millions d'euros en 2004 (430 millions au titre de l'impôt sur le revenu et 160 millions au titre de l'impôt sur les sociétés).

● Le texte du projet de loi

Cet article propose d'introduire un nouveau type d'exonération complète de CRL. **Seraient ainsi exonérés de cette imposition les revenus tirés de la location de logements qui ont fait l'objet, après une vacance continue de plus de douze mois, d'une mise en location assortie d'une convention conclue à compter du 1^{er} juillet 2004 en application du 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.** Le bénéfice de l'exonération s'appliquera ainsi jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle de la conclusion du bail.

Seraient ainsi susceptibles d'être concernés par cette exonération, les logements à usage locatif construits ou améliorés après le 4 janvier 1977 qui ouvrent droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement pour le locataire. **Il s'agit en pratique des logements locatifs privés que les bailleurs ont fait réhabiliter grâce à une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et qui ont décidé de conventionner le logement.**

Dans la pratique, ce conventionnement permet au propriétaire d'obtenir une subvention majorée mais l'oblige à pratiquer un loyer inférieur à un plafond et à sélectionner un locataire dont les revenus sont inférieurs à un plafond.

Votre rapporteur pour avis souscrit pleinement à l'économie générale de ce dispositif. Son inspiration est au surplus parfaitement conforme aux propositions formulées dans le rapport d'information de notre collègue Marcel-Pierre Cléach¹. D'une part, il est à noter que la contribution sur les revenus locatifs est une imposition qui est très mal ressentie par les bailleurs privés qui la considèrent -à juste titre- comme une « CSG bis ». Toute mesure permettant d'alléger cette imposition, qui contribue au déséquilibre de la fiscalité immobilière par rapport à la fiscalité mobilière ne peut ainsi qu'être approuvée par votre commission. **A terme, votre commission pour avis estime souhaitable de supprimer la CRL**, même si la situation des finances publiques ne permet pas actuellement d'envisager une telle orientation. Pour l'heure, la réforme proposée par le projet de loi devrait occasionner une perte de recettes fiscales de l'ordre de 18 millions d'euros, même si une telle estimation dépend très largement du succès de la mesure.

D'autre part, notre collègue Cléach avait souligné dans son rapport que la lutte contre la vacance devait devenir une priorité de la politique du logement. **La mesure prévue par l'article 51 devrait utilement contribuer à cette politique et se conjugue opportunément avec les orientations définies par le conseil d'administration de l'ANAH du 6 juillet 2004.** Ce dernier a ainsi défini

¹ *Op. cit.*

des mesures visant à encourager la mise sur le marché de logements vacants, en revalorisant et en simplifiant, à compter du 1^{er} janvier 2005, le système des primes destinées à résorber la vacance.

Désormais, ces primes s'élèveraient à :

- 5.000 euros pour les logements situés dans les zones A et B (zones tendues et très tendues) du dispositif « Robien » ;
- 2.000 euros pour les logements situés dans la zone C du même dispositif.

Pour être éligible à ces barèmes de subvention, le logement devra :

- avoir connu une durée minimale de vacance de 12 mois avant le dépôt du dossier ;
- faire l'objet d'un montant minimum de travaux de 15.000 euros ;
- obtenir de la part du propriétaire un engagement de pratiquer un loyer maîtrisé, soit de manière volontaire, soit dans le cadre d'un conventionnement avec l'Etat.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 52
(Articles L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3 et L. 442-11 (nouveau)
du code de la construction et de l'habitation)

Gestion pour le compte de tiers

Afin de renforcer les moyens de lutte contre la vacance des logements, votre commission vous propose, par un **amendement portant article additionnel après l'article 52**, d'autoriser, sous conditions, les organismes HLM, à faire de la gestion, en qualité de syndics et d'administrateurs de biens, de certains logements.

● **Le A du paragraphe I** de cet amendement complète l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation qui traite des compétences des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC).

Son dispositif prévoit que les OPAC peuvent, en qualité de syndics et d'administrateurs de biens, après accord du maire de la commune d'implantation, gérer :

- des logements situés dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;
- des logements appartenant à des personnes privées et vacants depuis plus d'un an.

Le B du même paragraphe permet, quant à lui, aux OPAC de réaliser des prestations de services pour le compte de syndicat de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde (article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation) ou situés dans le périmètre d'une OPAH.

● **Les A et B du paragraphe II** de l'amendement donnent les mêmes compétences, sous les mêmes conditions, aux sociétés anonymes HLM.

● **Les A et B du paragraphe III** ouvrent la même faculté aux sociétés anonymes coopératives de production HLM.

● **Le paragraphe IV** insère un nouvel article L. 442-11 dans le code de la construction. Cet article disposerait que les logements pris en gérance par les organismes HLM, soit au titre des OPAH, soit au titre de la vacance, doivent respecter les normes minimales de confort et d'habitabilité mentionnées à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989¹.

Ces logements devront être attribués selon les règles fixées par les articles L. 441 à L. 441-2-6 du code (voir notamment le commentaire de l'article 40 du projet de loi) pour l'attribution des logements locatifs sociaux. Enfin, leur loyer ne pourra excéder un plafond fixé par l'autorité administrative.

Votre commission, en proposant l'adoption de ce dispositif, est fidèle aux positions qu'elle a déjà défendues, notamment dans le rapport sur le logement locatif privé précité. Les organismes HLM peuvent déjà gérer des immeubles appartenant à des personnes morales et interviennent d'ores et déjà dans les copropriétés dégradées. Leur compétence est d'ores et déjà reconnue pour gérer des patrimoines ayant une spécificité ou un environnement particulier.

¹ Selon cet article, « le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation ». La notion de logement décent est définie dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002.

Au surplus, ces organismes disposent, à l'issue des baux conclus en vertu des dispositions de cet article¹ et si le propriétaire souhaite retrouver la jouissance de son bien, d'une capacité de relogement que n'ont pas les bailleurs privés.

Au total, votre commission pour avis considère que cette disposition vient opportunément compléter les outils juridiques à la disposition des collectivités publiques pour lutter contre la vacance des logements.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 53
(Article 75-III de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000)

**Date d'application
des nouvelles règles comptables relatives aux copropriétés**

Votre commission vous propose, **par un amendement portant article additionnel avant l'article 53**, de repousser d'un an l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la comptabilité des copropriétés prévues à l'article 14-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, introduites par la loi SRU. Ces dispositions indiquent que les comptes du syndicat sont établis conformément à des règles comptables spécifiques et obligent le syndic à établir un budget prévisionnel et à tenir, pour chaque syndicat, une comptabilité séparée qui fait apparaître la position de chaque copropriétaire à l'égard du syndicat.

Votre commission pour avis relève, pour le regretter, que le décret fixant les règles comptables spécifiques prévues par cet article n'est pas encore paru. Elle rappelle à cet égard que le Parlement avait déjà voté, avec l'article 89 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, le report d'un an (de 2004 à 2005) de l'entrée en vigueur du III de l'article 75-III de la loi SRU.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, ce décret devrait être publié d'ici à la fin de l'année. **Toutefois, les organisations professionnelles de la gestion d'immeuble et de l'administration de biens ont fait part de leur souhait de disposer d'un délai supplémentaire d'un an entre la publication du décret et l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions,**

¹ Bail de trois ans en vertu de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

afin d'avoir le temps de développer de nouveaux outils informatiques de gestion comptable adaptés et de former leur personnel à leur usage.

C'est pourquoi, votre commission préconise l'adoption d'un amendement qui tend à repousser au 1^{er} janvier 2006 l'entrée en vigueur de l'article 14-3 de la loi du 10 juillet 1965 relative à la comptabilité des copropriétés.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 53

Habilitation à simplifier par ordonnance les dispositions relatives à la lutte contre l'habitat insalubre et à la police des immeubles menaçant ruine

Même si le nombre de logements insalubres ou de logements dénués du confort de base a considérablement continué à diminuer depuis 1996, il subsiste encore de nombreux logements indignes ou de copropriétés dégradées, malgré les outils juridiques instaurés pour traiter ces problèmes.

Il est apparu au Gouvernement que certaines de ces procédures de lutte contre l'insalubrité restaient encore difficiles à mettre en oeuvre et qu'il était souvent difficile d'agir contre les « marchands de sommeil ».

L'article 53 vise donc à conforter les règles juridiques encadrant l'action des collectivités publiques en la matière et à créer une procédure nouvelle de séquestre immobilier.

● Le texte du projet de loi

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires à la lutte contre l'habitat insalubre et des mesures relatives aux immeubles menaçant ruine et aux établissements à usage total ou partiel d'habitation hébergeant des personnes dans des conditions indignes.

En effet la loi SRU¹ a procédé à une **refonte des dispositifs de police administrative** relatifs aux immeubles et îlots insalubres -régis par les articles

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique- et introduit des dispositions relatives au droit des occupants et des sanctions pénales dans les dispositions relatives à la police des immeubles menaçant ruine, aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Malgré ces avancées législatives notables, il apparaît aujourd'hui nécessaire de préciser, de clarifier et d'harmoniser certaines dispositions de cet édifice juridique. En effet, certaines difficultés, sources parfois de risques contentieux, sont apparues lors de la mise en application de ces dispositifs et des procédures doivent en conséquence être modifiées afin d'être plus opérationnelles. Enfin, des besoins nouveaux sont apparus sur le terrain et nécessitent, pour être traités, de nouvelles dispositions législatives.

Les ordonnances qui seraient prises en application de cet article concernent donc un sujet extrêmement important car elles permettront d'améliorer la lutte contre l'habitat indigne. Une telle réforme passe néanmoins par **l'élaboration de dispositions très techniques** et un grand nombre d'entre elles recouvre en fait des mesures de simplification et d'harmonisation du droit, sans en changer le fond, d'où le choix qui a été fait de procéder à une refonte des textes par voie d'ordonnance. Le Gouvernement n'a pas été en mesure de présenter à votre rapporteur pour avis un état des projets d'ordonnance qu'il compte adopter sur la base de cette habilitation. Toutefois, il lui a été communiqué, au cours de ses travaux préparatoires, une description très exhaustive des projets de réforme en cours d'élaboration. Les commentaires qui suivent s'appuient ainsi très largement sur ces analyses.

↳ **Le 1° de l'article 53** prévoit que les ordonnances prises sur le fondement de cette habilitation auront tout d'abord pour objet de **simplifier et d'harmoniser les divers régimes de police administrative**. Le Gouvernement souhaite, pour mieux lutter contre les nombreuses situations d'habitat indigne, renforcer les conditions de mise en œuvre des régimes de police administrative et leurs effets juridiques.

A ce titre, il est prévu de :

– préciser les modes d'information des propriétaires et les moyens de publicité des actes de procédure, notamment lorsque les propriétaires sont inconnus ;

– mieux définir les personnes à qui doivent être notifiées les arrêtés ou les mises en demeure (organismes payeurs des allocations de logement, procureur...).

S'agissant des dispositions relatives aux immeubles menaçant ruine (articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation), il est proposé, dans l'ordonnance, de **compléter la modernisation des procédures du péril**, notamment par les mesures suivantes :

– **suppression de l'actuel mécanisme d'homologation par le tribunal administratif de l'arrêté de péril** pris par le maire, aujourd'hui nécessaire en cas

de non réponse des propriétaires ou de non réalisation des travaux prescrits. Cette homologation, prévue par un texte datant de 1898, est nécessaire pour poursuivre la procédure (prononcer une interdiction temporaire ou définitive d'habiter, exécuter les travaux d'office). Or, le délai moyen d'examen de l'arrêté par le tribunal (entre un an et plus de deux ans selon les départements) est incompatible avec le danger lié à la sécurité du bâtiment et les risques encourus par les occupants. Aussi est-il prévu de remplacer cette procédure par **une autorisation qui sera demandée par le maire au juge des référés pour prononcer une interdiction temporaire ou définitive d'habiter ou exécuter les travaux d'office**, en cas de non contestation de l'arrêté de péril, de non réponse ou de non exécution des travaux prescrits ;

– institution d'une faculté pour le maire d'ordonner l'évacuation et la fermeture des immeubles menaçant ruine et interdire les lieux à l'occupation à titre temporaire ou définitif lors de la prise de l'arrêté de péril ;

– alignement du régime des arrêtés de péril imminent sur celui des arrêtés de péril ordinaire.

↳ **Le 2° de l'article** précise que l'ordonnance aura pour objet de **faciliter la réalisation de travaux ainsi que l'hébergement et le relogement des occupants et préciser les responsabilités respectives des autorités de l'Etat et des collectivités locales ou de leurs groupements.**

1) En matière de travaux de sortie d'insalubrité, ou de travaux d'urgence, plusieurs dispositions sont étudiées par le Gouvernement pour :

– permettre au préfet de déléguer au maire l'exécution des travaux nécessaires pour empêcher l'occupation des locaux interdits à l'habitation ;

– préciser la nature des travaux de sortie d'insalubrité remédiable en prévoyant que des mesures d'hygiène peuvent être imposées ;

– déroger, dans certains cas, à l'interdiction de diviser en logements des immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril.

En cas de défaillance des propriétaires, l'ordonnance prévoirait de clarifier le partage des compétences entre le maire et le préfet. Dans les cas où les locaux sont occupés par des personnes entrées par voie de fait et que le propriétaire a obtenu un jugement d'expulsion, non suivi d'exécution en cas de refus du concours de la force publique, le préfet procèdera à l'exécution d'office des travaux, sachant que ceux-ci ne seront pas mis à la charge du propriétaire. En outre, la répartition des travaux d'office entre le maire et le préfet pourra être précisée par convention entre la commune et l'Etat.

L'ordonnance contiendrait également des dispositions visant à :

– prévoir la **saisine du juge des référés pour autoriser la démolition d'un immeuble** lorsque sa démolition a été prescrite et n'a pas été exécutée ;

– faciliter les travaux d’office dans les immeubles sous statut de copropriété, en évitant l’obligation pour la collectivité publique d’effectuer les travaux d’office aux lieux et place du syndicat de copropriétaires lorsque seuls certains copropriétaires sont défaillants.

2) En matière d’hébergement et de relogement, il est prévu de préciser le régime existant. L’ordonnance clarifierait les responsabilités entre le maire de la commune et le préfet, tant en ce qui concerne l’hébergement provisoire que le relogement définitif, selon les différents types de police afin de mettre fin à une ambiguïté juridique. En cas de relogement définitif des occupants, cette obligation serait à la charge du maire dans les cas de péril et de sécurité des établissements d’hébergement recevant du public et à celle du préfet en matière d’insalubrité. Dans les cas où l’insalubrité n’est pas diffuse mais concerne un quartier ou des zones d’une agglomération et où son traitement s’inscrit dans un projet d’aménagement, l’obligation de relogement incomberait à la collectivité territoriale compétente.

L’ordonnance modifierait le régime de l’indemnité due par les propriétaires, ou exploitants de locaux d’hébergement défaillants, lorsque le relogement définitif a été assuré sous l’égide d’une collectivité publique et assuré par un organisme logeur (HLM, résidence sociale, association spécialisée...). Pour éviter les abus de refus de relogement par des occupants, l’ordonnance disposerait qu’après refus par l’occupant de trois offres de relogement définitif, le propriétaire, l’exploitant ou la collectivité publique en charge du relogement, pourrait **saisir le juge d’instance qui statuerait en référé sur la pertinence de l’offre de relogement et autoriserait**, le cas échéant, **l’expulsion de l’occupant**.

↳ **Le 3°** de l’article indique que l’ordonnance aura également pour objectif de mieux **préserver les droits des occupants et propriétaires de bonne foi**.

En premier lieu, s’agissant des immeubles menaçant ruine, l’ordonnance prévoirait d’associer à la procédure les propriétaires des immeubles voisins des immeubles menaçant ruine. Actuellement, ces derniers ne sont pas partie à la procédure bien qu’ils puissent en subir les effets néfastes. Aussi serait-il proposé que l’expert désigné par le maire dresse un constat de l’état des bâtiments mitoyens. Sur autorisation du juge des référés, le maire pourra faire procéder d’office et aux frais du propriétaire, outre aux travaux prescrits, le cas échéant, à la mise en œuvre des mesures strictement nécessaires pour assurer la solidité des immeubles mitoyens pendant l’exécution des travaux.

En second lieu, en ce qui concerne les immeubles et îlots insalubres, certaines précisions seront apportées à la procédure, portant, par exemple, sur les délais, afin de mieux assurer le droit à l’hébergement et au relogement des occupants. Le délai maximum dans lequel le relogement des occupants devra être effectué sera ainsi porté de six mois à un an pour tenir compte des difficultés locales du relogement et éviter que l’occupant se trouve sans droit dans des lieux

interdits à l'habitation. Enfin, pour éviter les expulsions d'occupants de bonne foi de locaux insalubres interdits définitivement à l'habitation, l'ordonnance préciserait que les occupants ne pourront être expulsés que si des offres d'hébergement ou de relogement leur ont été effectivement faites, soit par le propriétaire ou l'exploitant, soit par la collectivité publique.

↳ **Le 4°** de l'article indique que le projet d'ordonnance **pourra aménager et compléter le régime des sanctions pénales**, notamment celles de l'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation, et les harmoniser avec les dispositions actuelles du code pénal.

↳ **Le 5°** de cet article prévoit la création par ordonnance **d'un dispositif de « séquestre immobilier spécial »**, permettant aux collectivités publiques qui réalisent des travaux d'office sur les immeubles insalubres ou menaçant ruine, de récupérer les fonds engagés dans ce type d'opérations. Ces dispositions visent à lutter contre certains propriétaires ou exploitants de locaux d'hébergement, qualifiés habituellement de « marchands de sommeil ».

L'ordonnance procéderait à la création d'un mécanisme fortement dissuasif vis à vis de propriétaires ou d'exploitants de locaux d'hébergement qui profitent systématiquement des changements de raison sociale ou de statut de propriété et des procédures judiciaires ou administratives pour échapper à toute responsabilité réelle, tout en poursuivant leur activité sans que les autorités publiques disposent d'outils efficaces pour lutter contre leurs agissements. Au surplus, dans de nombreux cas, la collectivité publique assure, à la place des propriétaires, les travaux d'office, l'hébergement ou le relogement des occupants, sans aucune garantie d'être remboursée.

Le mécanisme proposé est issu de travaux menés à partir du dispositif existant de séquestre judiciaire prévu par le code civil et celui du séquestre administratif édicté par l'Etat dans des circonstances exceptionnelles. Il porte sur la disponibilité du bien et sur les revenus qu'il apporte -les loyers- et s'attache au bien indépendamment des changements de statut de son propriétaire ou de l'exploitant.

La mise sous séquestre d'un immeuble ou d'un fonds de commerce dans ce cadre ne constituerait pas une sanction et serait totalement indépendante des poursuites et sanctions pénales encourues par les intéressés.

Le dispositif étudié par le Gouvernement repose sur plusieurs pistes de réflexion. Son champ d'application serait celui des immeubles -ou fonds de commerce affectés à l'hébergement- qui ont fait l'objet de travaux de sortie d'insalubrité, de péril ou de sécurité suite à la défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, de la part de la commune ou de l'Etat et dont le propriétaire n'a pas honoré la créance. Le champ ne concernerait donc pas les immeubles irrémédiablement insalubres et interdits définitivement à l'habitation (qui peuvent faire l'objet d'une expropriation en application de la loi « Vivien » dans des

conditions dérogatoires du droit commun). Les revenus tirés de l'immeuble séquestré bénéficieraient à la collectivité publique créancière.

Le séquestre serait prononcé par arrêté du préfet, sur saisine motivée de la collectivité publique, pour une durée limitée, non renouvelable. Le préfet nommerait un administrateur du séquestre, dont il préciserait les missions. L'arrêté de mise sous séquestre serait notifié au propriétaire ou à l'exploitant, ainsi qu'aux locataires et occupants des locaux placés sous séquestre et ferait l'objet de mesures de publicité.

L'administration du bien placé sous séquestre serait assurée par le service ou l'organisme désigné par le préfet. Ce dernier établirait contradictoirement un état des lieux avec le propriétaire, portant selon le cas, soit sur les seules parties communes de l'immeuble, soit, également sur les parties à usage privatif. L'administrateur assurerait, à compter de la date de prise d'effet du séquestre, la gestion locative du bien et se substituerait au propriétaire dans les relations avec les locataires et occupants des locaux.

Les revenus tirés du séquestre seraient déposés par l'administrateur en compte à la Caisse des dépôts et consignations¹. L'administrateur rendra compte chaque année de sa gestion au préfet du département, et, le cas échéant, au maire de la commune à l'origine de la demande de mise sous séquestre. A la mainlevée du séquestre, prononcé par arrêté préfectoral, un compte rendu final des comptes certifiés sera effectué. Ces documents seront communiqués au maire de la commune à l'origine de la demande de séquestre. Au vu de ces documents, le représentant de l'Etat dans le département donnera quitus à l'administrateur du séquestre. Les fruits nets du séquestre, consignés, seraient affectés au remboursement de la créance due par le propriétaire ou l'exploitant.

Si le séquestre concerne à la fois un immeuble et le fonds de commerce utilisé à des fins d'hébergement qui lui est attaché, le bail commercial serait suspendu pendant la durée du séquestre.

La mainlevée pourra être prononcée en cours de séquestre si la créance a été remboursée avant son échéance. Si, après remboursement de la créance, le résultat net de la gestion fait apparaître un solde créditeur, celui-ci sera restitué au propriétaire ou à l'exploitant des locaux d'hébergement. En cas de solde débiteur, la collectivité publique créancière fera valoir ses droits selon les procédures civiles d'exécution de droit commun. Dans les cas où le propriétaire ou l'exploitant aurait disparu et en cas de solde créditeur, les fonds disponibles seront consignés à la Caisse des dépôts et consignations.

¹ *Déduction faite des charges locatives non récupérables, des charges de copropriété afférentes au budget, et le cas échéant, de celles découlant de la nature de la mission précisée par le représentant de l'Etat dans le département, ainsi que les frais afférents à l'administration du séquestre assurances.*

● Observations et propositions de votre commission :

Votre rapporteur pour avis se félicite des utiles clarifications au droit en vigueur qu'apporteront ces ordonnances. Il se réjouit tout particulièrement de la création programmée de cette procédure dite de « séquestre spécial » qui donnera aux collectivités locales et aux services de l'Etat un outil permettant de lutter efficacement contre les marchands de sommeil et d'éviter que l'exercice de telles activités indignes puisse être rémunérateur.

Pour ce qui concerne le libellé de l'habilitation, votre commission vous propose, **par un amendement**, de supprimer la précision indiquant que les ordonnances permettent au Gouvernement de prendre des mesures de nature législative. En vertu de l'article 38 de la Constitution, des ordonnances ont, par définition, vocation à modifier des règles à valeur législative. Aussi, votre commission estime que cette précision est inutile et elle vous propose de la supprimer.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE ... (*nouveau*)

Dispositions relatives à l'accèsion sociale à la propriété

Votre commission vous propose d'insérer une division et un intitulé pour créer un nouveau chapitre dans le titre II afin d'y regrouper diverses dispositions relatives à l'accèsion sociale à la propriété.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cette division additionnelle.

Article additionnel après l'article 53
(Articles L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3 et L. 443-15
du code de la construction et de l'habitation)

Mise en cohérence de la loi du 12 juillet 1984 avec le nouveau prêt social de location-accession

De nombreux organismes HLM exercent leurs activités d'accèsion sociale à la propriété par l'intermédiaire de sociétés civiles immobilières (SCI) qui permettent d'associer plusieurs acteurs locaux à la réalisation d'un programme et de réaliser des opérations de mixité sociale.

Votre commission vous propose, par cet **amendement portant article additionnel après l'article 53**, de **donner un fondement législatif à la prise de participations des organismes HLM dans les SCI d'accèsion sociale à la propriété**, qui est aujourd'hui autorisée par un texte réglementaire. Ce dispositif autoriserait les OPAC, les SA HLM et les sociétés anonymes coopératives de production HLM, à souscrire ou acquérir des parts de SCI ayant pour objet la réalisation d'immeubles d'habitation ou d'immeubles mixtes (à usage professionnel et d'habitation) destinés à des accédants dont les ressources sont inférieures à un plafond. Il permettrait également à ces mêmes organismes d'être syndics de copropriétés et d'exercer les fonctions d'administrateurs de biens pour ces immeubles ainsi réalisés.

En outre, cet amendement donne un fondement législatif à la faculté qu'ont aujourd'hui les organismes HLM d'exercer une activité de syndic de copropriétés des immeubles réalisés par l'intermédiaire de SCI et des immeubles

acquis ou réalisés par les organismes HLM, les collectivités locales, les SEM, l'association foncière logement et ses filiales dont elle détient 99 % des parts.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 53

(Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière et article L. 261-10 du code de la construction et de l'habitation)

**Mise en cohérence de la loi du 12 juillet 1984
avec le nouveau prêt social de location-accession**

● Le dispositif de la location-accession

Le mécanisme de location-accession a été créé par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière. Ce système permet à un ménage de se porter acquéreur de son logement, à l'issue d'une phase locative au cours de laquelle il peut mesurer sa capacité de remboursement et constituer un apport personnel. Bien que considéré comme pertinent d'un point de vue économique, le système de location-accession n'a guère rencontré de succès jusqu'à présent. Sur la base des travaux réalisés par une mission d'inspection sur ce sujet, le Gouvernement a décidé, au moment de la discussion de la loi de finances pour 2004 de rénover ce mécanisme en le dotant d'un instrument financier approprié, sans pour autant modifier le contrat juridique de location-accession.

Le nouveau dispositif repose ainsi sur un prêt conventionné, le prêt social de location-accession (PSLA), qui ouvre droit aux mêmes avantages fiscaux que le prêt locatif social (PLS) depuis le vote de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement. Ce régime s'applique aux opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs réalisées par les promoteurs publics ou privés. Pour en bénéficier, les opérateurs doivent conclure une convention avec l'Etat, par laquelle ils s'engagent à respecter les caractéristiques sociales définissant le PSLA. Pour l'année 2004, la loi de finances a ouvert la possibilité de délivrer 10 000 agréments pour réaliser des logements selon cette modalité.

Le contrat de location-accession comporte deux phases. Au cours de la première, dite phase locative, le logement appartient à un opérateur auquel le ménage verse une redevance qui se divise en une fraction locative et une fraction « acquisitive ». La fraction locative, assimilable à un loyer, correspond au droit du ménage à la jouissance du logement. La fraction « acquisitive », assimilable à une épargne, représente un paiement anticipé du prix du logement. La durée maximale de la phase locative est fixée dans le contrat de location-accession, conclu par acte authentique en début d'opération. Pendant la phase locative, le ménage a la faculté de lever l'option sur son logement, c'est-à-dire de s'en porter acquéreur. La levée d'option marque le début de la phase d'accession, au cours de laquelle le ménage est propriétaire du logement et rembourse un emprunt. La fraction acquisitive accumulée pendant la phase locative s'impute sur le prix de vente, par ailleurs fixé dans le contrat de location-accession. Si le ménage ne lève pas l'option, il ne bénéficie d'aucun droit au maintien dans les lieux, et la fraction acquisitive accumulée lui est restituée.

Les logements faisant l'objet du PSLA sont destinés à des ménages dont les ressources n'excèdent pas les plafonds du prêt à l'accession sociale (PAS), au moment de la signature du contrat de location-accession. En outre, la fraction locative de la redevance est plafonnée en fonction des zones qui caractérisent le dispositif d'amortissement fiscal « Robien » (zones A, B, C). Les niveaux de loyer correspondent à ceux appliqués au prêt locatif social (PLS). La part acquisitive est, quant à elle, fixée dans le cadre du contrat de location-accession en fonction des capacités financières du locataire-accédant et en accord avec le vendeur.

● Propositions de votre commission

Votre commission vous propose, par un **amendement portant article additionnel après l'article 53**, d'aménager la loi du 12 juillet 1984 avec le nouveau dispositif de PSLA.

Cet amendement propose de donner un statut spécifique au locataire-accédant d'un logement financé par le PSLA et apporte un certain nombre de modifications aux dispositions de la loi du 12 juillet 1984. Il complète notamment le contenu du contrat de location-accession afin de prévoir un droit au relogement du locataire-accédant en cas de résolution du contrat ou s'il ne souhaite pas devenir accédant. L'amendement confirme également, au bénéfice du locataire-accédant, le droit au relogement lorsque le contrat de location-accession a été résilié ou lorsque le transfert de propriété n'a pas eu lieu au terme convenu.

Enfin, il indique que l'appréciation des ressources du locataire accédant se fait à la date d'entrée dans les lieux et prévoit que ? lorsque la garantie de relogement est mise en place, les offres de relogement ne sont pas soumises à la procédure d'attribution prévue aux articles L. 441-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article additionnel.

* *

*

Au cours de sa séance du mercredi 20 octobre 2004, votre commission des affaires économiques a donné un avis favorable aux dispositions du présent projet de loi dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption des amendements proposés par son rapporteur pour avis.

PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- M. Paul-Louis Marty, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH) et Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat ;

- M. Stephan Muzika, directeur général de l'établissement public de l'Ouest Rhône-Alpes et Mme Colette Flamant, secrétaire générale de l'établissement public du Nord-Pas-de-Calais ;

- M. Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ;

- M. Alain Lecomte, directeur de cabinet de M. Marc-Philippe Daubresse, secrétaire d'Etat au logement.