

N° 85

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 2005

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi portant engagement national pour le logement,*

Par Mme Valérie LÉTARD,  
Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amodry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhet.*

**Voir les numéros :**

**Sénat : 57, 81 et 86 (2005-2006)**

---

**Logement et habitat.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES LES PLUS MODESTES</b> .....	7
<b>A. AMÉLIORER LA CAPACITÉ DU PARC LOCATIF SOCIAL À RÉPONDRE AUX BESOINS DE LOGEMENTS</b> .....	7
1. <i>La création des offices publics de l'habitat</i> .....	7
2. <i>La réforme du système des attributions des logements locatifs sociaux</i> .....	8
3. <i>Libérer le parc social au profit des ménages les plus défavorisés par une application         plus dissuasive des surloyers</i> .....	9
<b>B. FAVORISER LA STABILITÉ DU LOGEMENT</b> .....	9
1. <i>Préserver des conditions de logement dignes</i> .....	10
2. <i>Favoriser l'accession sociale à la propriété dans les zones urbaines sensibles</i> .....	10
<b>C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION</b> .....	11
1. <i>Renforcer le rôle des plans départementaux d'action pour le logement des personnes         défavorisées (PDALPD)</i> .....	11
2. <i>Privilégier une application territorialisée des surloyers</i> .....	11
3. <i>Préserver le confort minimal du logement pour les ménages en situation         d'endettement</i> .....	11
4. <i>Favoriser la construction de logements locatifs très sociaux</i> .....	12
<b>II. ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ À LOYER MAÎTRISÉ</b> .....	14
<b>A. DES RÉSULTATS INSUFFISANTS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE</b> .....	14
1. <i>Les objectifs du programme 13 du plan de cohésion sociale</i> .....	14
2. <i>Des résultats décevants</i> .....	15
a) <i>Un bilan en retrait des objectifs à atteindre</i> .....	15
b) <i>Les défauts du dispositif Robien</i> .....	16
c) <i>Les freins au succès du prêt à taux zéro</i> .....	16
<b>B. UNE MOBILISATION ACCRUE DE L'ANAH ET DES RESSOURCES DU PARC PRIVÉ</b> .....	16
1. <i>Des missions élargies et des moyens augmentés</i> .....	16
2. <i>La création du « conventionnement sans travaux »</i> .....	16
3. <i>Diverses mesures incitatives à l'extension du parc privé</i> .....	17
a) <i>L'exonération de contribution sur les revenus locatifs</i> .....	17
b) <i>Le nouveau prêt à 0 %</i> .....	17
c) <i>L'aménagement du dispositif Robien</i> .....	17
d) <i>La création d'un dispositif d'incitation fiscale pour augmenter l'offre de             logements privés à loyers modérés</i> .....	18
<b>C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION</b> .....	18
1. <i>Développer la connaissance du parc privé</i> .....	18
2. <i>Améliorer la compensation des propriétaires de logements conventionnés</i> .....	19

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	21
<b>Chapitre II - Développement de l'offre de logements et accès au logement</b> .....	21
• <i>Article additionnel avant l'article 5 (art. L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Compensation par l'Etat des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements très sociaux</b> .....	21
• <i>Article 5 (art. 278 sexies du code général des impôts)</i> <b>TVA à taux réduit pour l'accession à la propriété en Zus</b> .....	22
• <i>Article 6 (art. L. 321-1, L. 321-2, L. 351-2 du code de construction et de l'habitation)</i> <b>Elargissement des missions de l'Agence nationale de l'habitat</b> .....	23
• <i>Article 7 (art. 234 nonies du code général des impôts)</i> <b>Exonération de la contribution annuelle sur les revenus locatifs des logements conventionnés</b> .....	26
• <i>Article 8 (art. L.421-1 à L.421-13 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Habilitation du Gouvernement à adopter par voie d'ordonnance des mesures de modernisation des Offices d'HLM</b> .....	27
• <i>Article additionnel avant l'article 9 (art. 3 et 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement)</i> <b>Renforcement du rôle du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées</b> .....	30
• <i>Article additionnel avant l'article 9 (art. L.302-6 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Production de logements très sociaux ou à caractère très social</b> .....	31
• <i>Article additionnel avant l'article 9 (art. L.302-8 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Fixation d'une part minimale de logements sociaux dans tout nouveau projet de construction</b> .....	32
• <i>Article 9 (art. L. 441, L. 441-1, L. 441-1-1 à L. 441-1-5, L. 441-2-1, L. 441-2-3 et L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Attribution des logements locatifs sociaux</b> .....	33
• <i>Article 10 (art. L. 441-3 à L.441-8 et art. L. 441-12 et L. 441-14 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Supplément de loyer de solidarité</b> .....	37
• <i>Article additionnel avant l'article 11 (art. L.542-5-1 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale et art.L.351-3-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Versement trimestriel des allocations de logement de faible montant</b> .....	41
• <i>Article additionnel avant l'article 11 (art. L.542-2 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale et art.L.351-3-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Suppression du mois de carence pour le versement des allocations de logement</b> .....	42
• <i>Article 11 (art. L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles)</i> <b>Sursis aux coupures d'eau, gaz et électricité pendant la période hivernale</b> .....	43
• <i>Article additionnel après l'article 11 (art. L.331-2 du code de la consommation)</i> <b>Priorité des créances de fournitures d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage</b> .....	47
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	49
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	57
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	63

Mesdames, Messieurs,

La situation d'urgence des banlieues, qui révèle un malaise profond longtemps sous estimé, donne un relief tout particulier au débat qui va s'engager sur le texte qui est soumis à notre examen.

En effet, le projet de loi « Engagement national pour le logement » entend répondre à un grand défi : celui d'offrir à tous, dans des délais rapides, un logement décent pour assurer le respect du « droit au logement », inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Le défi est d'autant plus grand que le logement en France connaît aujourd'hui une crise d'une ampleur exceptionnelle, caractérisée à la fois par l'insuffisance de logements disponibles, notamment dans le parc locatif social et dans les hébergements d'urgence, et par un retard considérable pris dans les projets de construction et de rénovation.

De cette situation découle pour partie l'augmentation des prix de l'immobilier, accélérée par ailleurs par la hausse du coût des matières premières sur le marché mondial : au deuxième trimestre 2005, l'indice du coût de la construction - qui sert de base à l'évolution des loyers - progressait encore en glissement annuel de 3,63 % après une hausse de 4,85 % au premier trimestre. Il en résulte un accroissement notable de la part consacrée au logement dans le budget des ménages, le taux d'effort moyen des locataires représentant plus de 20 % de celui-ci.

La conjonction de ces deux phénomènes - insuffisance de l'offre et hausse des prix - conduit à des situations d'urgence telles qu'il n'est plus possible de retarder la mise en œuvre d'une politique volontariste en faveur du logement. Pilier de la politique d'insertion, le logement en est une composante essentielle car il conditionne souvent le retour à l'emploi et l'équilibre de la vie familiale.

C'est pourquoi on ne peut que se réjouir du fait que ce projet de loi, attendu depuis plus de deux ans, ait été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat. Ce texte s'insère en réalité dans le cadre plus large du Pacte national pour le logement, programme d'action global en faveur du logement, destiné à amplifier le mouvement impulsé par le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et par le volet « logement » du Plan de cohésion sociale.

Ces deux plans prévoient notamment, sur la période 2004-2009 :

- la réhabilitation de 400.000 logements et le remplacement de 250.000 habitations dégradées par de nouvelles constructions ;

- la réalisation de 500.000 logements locatifs sociaux, la remise sur le marché de 100.000 logements vacants, le conventionnement de 200.000 locations à loyer maîtrisé, le développement de l'accession à la propriété grâce à l'extension du prêt à 0 % et l'augmentation du nombre de places d'hébergement.

Les chantiers ont été engagés, puisque l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) a déjà approuvé 131 projets portant sur 112.000 réhabilitations, 58.700 constructions et 61.700 démolitions.

Rappelons également que des dispositions relatives au logement ont également été prises dans la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne : la création d'un nouvel indice de révision des loyers, plus équilibré et plus stable que l'indice du coût de la construction ; la création d'un dispositif de garantie contre les loyers impayés financé par l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et la mise en place d'une exonération temporaire d'impôts sur les plus-values réalisées par le vendeur lors des cessions de terrains aux bailleurs sociaux.

Il s'agit aujourd'hui d'accélérer le rythme des réalisations, en levant les obstacles qui subsistent et freinent la mise en œuvre des projets sur lesquels le Gouvernement s'est engagé : le Pacte national pour le logement comprend ainsi des mesures financières, fiscales, réglementaires et législatives, qui prendront effet dès le début de l'année 2006.

Plus spécifiquement, le texte présenté au Parlement est centré sur la construction de logements et comporte deux volets : **le premier** est consacré à la mobilisation des ressources foncières, afin d'accélérer les chantiers de construction de logements ; **le second**, sur lequel votre commission s'est saisie pour avis, comporte des dispositions visant à favoriser l'accès au logement pour les ménages les plus défavorisés.

Le présent rapport présente donc les dispositions de la deuxième partie du texte, « *développement de l'offre et accès au logement* », qui s'articulent autour de **deux priorités** : faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes et développer le parc locatif privé à loyer maîtrisé.

## **I. FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES LES PLUS MODESTES**

### ***A. AMÉLIORER LA CAPACITÉ DU PARC LOCATIF SOCIAL À RÉPONDRE AUX BESOINS DE LOGEMENTS***

L'accès au logement des ménages défavorisés dépend en premier lieu de **la capacité du parc locatif social à répondre aux demandes** qui lui sont adressées.

**Trois mesures** visent à améliorer l'organisation, le fonctionnement et le financement des organismes bailleurs, afin de mieux répondre aux demandes croissantes de logements locatifs sociaux : la création des offices publics de l'habitat (OPH), la refonte du système des attributions de logements dans le parc social et la réforme des modalités d'application du supplément de loyer de solidarité (SLS).

#### **1. La création des offices publics de l'habitat**

Afin de moderniser et unifier l'organisation et le fonctionnement des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (Opac), le projet de loi prévoit la création par voie d'ordonnance d'un **statut unique d'office public, sous le nom d'office public de l'habitat (OPH)**. 291 organismes bailleurs sont concernés.

Préparée de longue date, en concertation avec la fédération nationale des OPHLM et des Opac, les organisations représentatives des personnels des offices, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), les associations de locataires et les ministères concernés, cette réforme fait déjà l'objet d'un texte abouti, qui a été validé lors de l'assemblée générale de la fédération nationale des OPHLM et des Opac au mois de mai 2005.

Le projet d'ordonnance prévoit qu'à l'instar des Opac, les nouveaux OPH devront adopter le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic), afin de gagner en souplesse et en autonomie de gestion. Ils demeureront néanmoins rattachés à une collectivité territoriale (ou un groupement de collectivités), dont la présence au conseil d'administration deviendra majoritaire.

Outre les missions et le régime comptable et financier des nouveaux offices, l'ordonnance doit mentionner également les dispositions relatives à l'évolution du statut des fonctionnaires territoriaux, actuellement en activité dans les Opac et les OPHLM. Ils bénéficieront d'une période transitoire, au cours de laquelle ils pourront opter entre le maintien en position normale d'activité avec un déroulement de carrière classique, l'exercice d'un droit

d'option pour le statut de salarié de droit privé ou une position de détachement au sein de l'office pendant une période définie.

Cette réforme, qui nécessite d'habiliter le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires par voie d'ordonnance en vertu de l'article 38 de la Constitution, devrait permettre une mise en œuvre plus efficace des politiques locales de l'habitat en coopération avec les collectivités territoriales.

## **2. La réforme du système des attributions des logements locatifs sociaux**

Conséquence de la décentralisation, la réforme proposée du système d'attribution des logements locatifs sociaux vise à rendre plus efficace la gestion des demandes prioritaires.

A cet effet, il est prévu :

- **la création d'un accord collectif intercommunal**, qui se substitue à l'accord collectif départemental lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) bénéficie d'une délégation de compétence en matière de logement ;

- **la simplification de la procédure**, grâce à la suppression du règlement départemental d'attribution, de la conférence intercommunale du logement (CIL) et de la charte intercommunale du logement. Cela devrait permettre **une meilleure articulation de l'accord collectif intercommunal ou départemental** (à défaut de l'existence d'un EPCI délégataire de la compétence logement) **avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**. Son rôle est en effet renforcé dans la procédure, celui-ci devant être consulté pour avis par la commission de médiation ;

- **le renforcement des rôles du préfet et de la commission départementale de médiation**, afin de permettre la mise en demeure des organismes bailleurs de loger des personnes considérées comme étant prioritaires.

Ainsi, le renforcement des pouvoirs du préfet et de la commission de médiation et l'intervention du PDALPD en amont de la procédure devraient se traduire par une meilleure prise en compte des demandes prioritaires, parmi lesquelles figurent les personnes logées dans des centres d'hébergement temporaires ou d'urgence ou celles qui, en situation de retour à l'emploi, ne bénéficient pas d'un logement stable.

### **3. Libérer le parc social au profit des ménages les plus défavorisés par une application plus dissuasive des surloyers**

Le surloyer est un supplément de loyer qui s'applique aux locataires du parc social lorsque leurs revenus dépassent significativement le plafond de ressources conditionnant l'accès au logement. Dans ses modalités d'application actuelles, le supplément de loyer de solidarité (SLS) a un impact très limité sur la mobilité du parc locatif social. Le pourcentage de logements libérés a atteint 10,5 % seulement en 2003. En effet, il n'est pas appliqué lorsque les revenus du locataire sont inférieurs de 20 % au plafond de ressources conditionnant l'accès au logement, et il est facultatif lorsque le dépassement du plafond de ressources de référence est compris entre 20 et 60 %. Son application est en revanche obligatoire dès que les revenus des locataires dépassent ce plafond de plus de 60 %.

Le texte propose l'application d'un **barème national obligatoire de surloyer, dont le seuil désormais impératif de déclenchement est de 20 % au-dessus des plafonds de ressources** fixés pour l'accès à un logement social. Ce barème ne s'applique qu'aux organismes bailleurs n'ayant pas signé de convention globale de patrimoine ou si celle-ci ne comporte pas de dispositions relatives au SLS.

Ce système, plus dissuasif, devrait inciter à la libération des logements sociaux occupés par des locataires ayant des revenus sensiblement supérieurs aux plafonds, et donc en mesure d'acquitter les loyers du marché ou d'accéder à la propriété d'un logement. L'efficacité du dispositif devrait même être accrue lorsqu'il existe des conventions globales de patrimoine, le barème de surloyer appliqué pouvant être alors mieux adapté aux réalités des marchés immobiliers locaux.

#### ***B. FAVORISER LA STABILITÉ DU LOGEMENT***

De la stabilité du logement dépend la sécurité économique et sociale des ménages, notamment de ceux qui disposent de revenus modestes.

Les dispositifs de prévention et d'aides qui permettent à un ménage de surmonter une période de difficultés financières passagères peuvent contribuer à préserver la stabilité du logement et éviter l'exclusion sociale.

De façon plus durable, l'accession à la propriété constitue une garantie sur le long terme, qui permet de stabiliser les dépenses de logement des ménages.

## **1. Préserver des conditions de logement dignes**

L'accès à un logement et la faculté d'y demeurer dans des conditions de vie dignes sont des composantes essentielles de l'insertion sociale. Lorsque les conditions de vie se dégradent du fait d'une détérioration de la situation financière d'un ménage, la préservation du logement et de son confort minimal constituent souvent un rempart contre l'exclusion.

Le projet de loi prévoit un dispositif de prévention et d'aide, qui conduit à éviter, lorsque la situation de précarité des ménages le justifie, la suspension des fournitures d'eau, d'électricité et de gaz en cas de non-paiement des factures durant la période hivernale (du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars).

En rendant automatique l'information des services sociaux compétents, le dispositif vise à la fois à empêcher les interruptions de fournitures d'énergie et d'eau, qui constituent des biens de première nécessité, mais il permet aussi de prévenir à temps les situations de surendettement et d'en limiter ainsi l'ampleur.

## **2. Favoriser l'accession sociale à la propriété dans les zones urbaines sensibles**

Le projet de loi met en place une mesure fiscale incitative, qui devrait **favoriser l'accession à la propriété dans les zones urbaines sensibles (Zus)**, pour les personnes disposant d'un revenu inférieur au plafond de ressources fixé pour bénéficier d'un prêt locatif social (PLS).

Il s'agit en effet de permettre l'achat de logements neufs implantés en Zus, en bénéficiant d'un taux de TVA réduit, égal à 5,5 %. C'est notamment dans ce cadre que le concept de la « maison à 100.000 euros » va pouvoir être développé, permettant ainsi une rénovation du paysage urbain par la diversification de l'habitat et favorisant la mixité sociale.

### ***C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION***

#### **1. Renforcer le rôle des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**

Votre commission souhaite renforcer le contenu des PDALPD dans l'objectif de permettre un meilleur ajustement des offres et des demandes de logements au niveau du département.

Elle propose donc d'ajouter les dispositions suivantes : la prévention des expulsions locatives ; le traitement de l'habitat indécent ou indigne ; la contribution des fonds de solidarité pour le logement (FSL) à la réalisation des objectifs du plan ; le bilan récapitulatif des besoins d'insertion par le logement des personnes placées dans des foyers ou des centres d'hébergement temporaires ; la fixation des principes visant à améliorer la coordination des attributions prioritaires par les réservataires, sur le fondement desquels est rédigé un avis à destination de la commission de médiation.

#### **2. Privilégier une application territorialisée des surloyers**

Votre commission est très favorable à la possibilité de déroger au barème national de surloyer, lorsqu'il existe une convention globale de patrimoine, parce qu'elle permet une meilleure prise en compte des réalités du marché locatif local. Elle souligne cependant que, jusqu'à présent, très peu de conventions globales de patrimoine ont été signées, alors qu'on observe à l'inverse une forte montée en puissance des signatures de programmes locaux de l'habitat (PLH). Ceux-ci pourraient ainsi constituer un cadre adapté à la définition d'un barème local de surloyer. C'est pourquoi votre commission propose que des dispositions spécifiques relatives aux surloyers puissent être **intégrées dans le PLH** et qu'elles prévalent, au même titre que les conventions globales de patrimoine, sur le barème national.

#### **3. Préserver le confort minimal du logement pour les ménages en situation d'endettement**

Votre commission, soucieuse de préserver le confort minimal du logement en cas d'endettement, souhaite que des améliorations supplémentaires soient apportées au régime déjà plus favorable proposé par le texte.

- **La première** a pour objet de préciser que les personnes potentiellement bénéficiaires de l'interdiction de coupures d'électricité, de gaz et d'eau durant la période hivernale sont bien celles que les services sociaux ont estimé être en situation de justifier d'une aide de la collectivité. Cette précision permettra de limiter les effets d'aubaine au profit de personnes qui

ne seraient pas réellement de bonne foi, et d'en réserver le bénéfice aux ménages ayant de réelles difficultés financières.

• **La deuxième** énonce les obligations d'information du fournisseur vis-à-vis de son client, en cas de retard de paiement, qui devraient porter sur :

- le délai dans lequel doit s'effectuer le paiement avant l'éventuelle réduction ou suspension de prestation ;

- la possibilité pour le client de saisir le fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;

- l'annonce de la transmission du dossier au maire ou au président du conseil général cinq jours au minimum avant l'éventuelle interruption de fourniture. Le consommateur dispose alors de huit jours pour s'opposer à cette transmission.

• **La troisième** propose de compléter le régime applicable, depuis l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale et qui consiste à donner priorité aux dettes locatives sur toute autre créance, les crédits bancaires notamment. Cette priorité de remboursement serait étendue aux dettes relatives aux fournitures d'eau, d'électricité, de gaz et de chauffage lors des procédures de règlement du surendettement, afin de conserver des conditions de vie décentes aux personnes en difficulté financière. Cette mesure devrait aussi réduire le recours aux fonds de solidarité pour le logement (FSL), qui prennent en charge les impayés de factures d'énergie et d'eau, et dont le financement est aujourd'hui assuré par les départements.

Il s'agit de limiter les transmissions de dossiers à destination des maires et des conseils généraux aux seuls cas où, le FSL ne les ayant pas pris en charge, les personnes concernées risquent de faire l'objet d'une suspension de prestation. Les services sociaux de la commune ou du département n'interviendraient alors qu'en ultime recours avant l'interruption complète des fournitures.

#### **4. Favoriser la construction de logements locatifs très sociaux**

Cinq années de bilan d'application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) montrent que, le plus souvent, les communes s'acquittent de leur obligation de production de logements locatifs sociaux en construisant des logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) pour des ménages ayant un niveau de ressource intermédiaire, nettement supérieur à celui exigé pour obtenir un financement avec un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I).

C'est la raison pour laquelle, au regard des besoins recensés de logements pour les personnes les plus défavorisées, il paraît aujourd'hui souhaitable d'inciter les communes à produire plus de logements à caractère très social, tels que ceux financés à l'aide d'un PLA-I ou d'une subvention de

l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST).

C'est pourquoi votre commission souhaite revoir les modalités du décompte réalisé chaque année par le préfet en application de l'article 55 de la loi SRU, pour affecter d'un coefficient de 1,5 les logements très sociaux ou à caractère très social nouvellement construits. La mesure proposée ne s'appliquerait qu'aux logements financés construits entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Elle proposera également aux communes concernées de conditionner l'octroi des permis de construire à la présence d'une part de 20 % au moins de logements sociaux dans tout projet de construction comportant vingt logements ou plus.

Enfin, votre commission souhaite que les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), accordées aux bailleurs sociaux pour la construction de logements très sociaux, soient compensées par l'Etat afin que les pertes fiscales induites ne constituent pas une désincitation trop importante pour les communes. Une compensation générale serait bien sûr préférable, mais votre commission n'ignore pas le coût qu'elle représenterait pour le budget de l'Etat. C'est pourquoi elle vous propose de cibler cette compensation sur les exonérations accordées pour la production de logements financés à l'aide d'un PLA-I.

## **II. ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ À LOYER MAÎTRISÉ**

Axe fort du plan de cohésion sociale, l'essor du parc locatif privé à loyer maîtrisé devait offrir aux ménages disposant de revenus modestes ou intermédiaires une véritable alternative au logement social. Pourtant, les premiers résultats obtenus sont très en retrait des objectifs fixés par le programme 13 relatif à la mobilisation du parc privé.

C'est pourquoi, le présent texte renforce les moyens de développer le parc locatif privé, en élargissant le rôle de l'Anah, en créant un nouveau dispositif de « conventionnement sans travaux » et en instaurant plusieurs mesures fiscales incitatives.

### ***A. DES RÉSULTATS INSUFFISANTS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE***

#### **1. Les objectifs du programme 13 du plan de cohésion sociale**

Le volet « logement » du plan de cohésion sociale comporte un programme entièrement consacré au développement de l'offre privée, le programme 13, dont le principal acteur est l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah).

#### **Programme 13**

##### **Résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé**

##### **Objectifs :**

- Porter à 40.000 le nombre de logements à loyer maîtrisé produits chaque année avec les aides de l'Anah.
- Restaurer la confiance des propriétaires vis-à-vis des risques de loyers impayés.
- Lutter contre l'habitat indigne.
- Développer l'accession sociale à la propriété.
- Porter à 20.000 le nombre de logements vacants remis chaque année sur le marché.

##### **Mesures territoriales :**

- Encouragement des opérateurs à promouvoir l'accession sociale à la propriété.
- Encouragement à la souscription de nouveaux prêts à 0 %.
- Encouragement des propriétaires à améliorer l'habitat.
- Remise sur le marché des logements vacants.

**Mesures nationales :**

- Exonération pendant trois ans de la contribution sur les revenus locatifs.
- Revalorisation de la prime Anah pour la remise sur le marché des logements vacants.
- Autorisation de cumul de la prime Anah et de l'amortissement Robien.
- Instauration d'un dispositif fiscal cumulant l'amortissement Robien et une déduction forfaitaire de 40 %.
- Renforcement du statut de la créance impayée.
- Clarification des règles en matière de lutte contre l'habitat indigne.
- Mise en place du nouveau prêt à 0 %.

**Mesures d'impulsion et d'orientation :**

- Incitation des opérateurs à développer les prêts sociaux location-accession (PSLA).

**Indicateurs :**

- 13.1 Nombre de logements vacants remis sur le marché avec l'aide de l'Anah
- 13.2 Nombre de logements conventionnés et intermédiaires financés par l'Anah
- 13.3 Nombre de nouveaux prêts à 0 % souscrits
- 13.4 Nombre de PSLA financés

**Partenaires :**

- Collectivités territoriales
- Fédération Pact-Arim
- Services déconcentrés de l'Etat
- Fédérations Habitat et développement
- Anah
- UNPI

## **2. Des résultats décevants**

### *a) Un bilan en retrait des objectifs à atteindre*

En 2004, les résultats de l'Anah sont très inférieurs aux objectifs annuels fixés par le plan de cohésion sociale :

- l'agence n'a permis le conventionnement que d'environ 25.300 logements à loyer maîtrisé à destination des ménages à revenus modestes, alors que l'objectif annuel est de 40.000 logements conventionnés, à partir de 2005 ;

- elle n'a remis sur le marché que 11.700 logements vacants, soit presque deux fois moins que l'objectif fixé de 20.000 par an sur cinq ans.

*b) Les défauts du dispositif Robien*

S'il est vrai qu'il a permis la construction de nouveaux logements à un rythme soutenu (près de 65.000 par an), le dispositif Robien présente l'inconvénient de ne pas orienter la construction vers les zones où la demande de logements est la plus forte. Ainsi, certains de ces logements situés en zone C (agglomérations de moins de 50.000 habitants) ne sont pas occupés aujourd'hui, l'offre étant supérieure à la demande.

*c) Les freins au succès du prêt à taux zéro*

Deux éléments ont freiné la montée en puissance de l'accession à la propriété financée à l'aide du prêt à taux zéro :

- d'une part, la limitation du dispositif à l'achat de logements neufs s'est révélée être un obstacle majeur à l'acquisition, les prix ayant considérablement augmenté et l'offre étant réduite, notamment dans les zones tendues du marché ;

- d'autre part, le niveau des plafonds de ressources fixé pour bénéficier du prêt à taux zéro était trop faible et excluait les ménages disposant de revenus légèrement supérieurs, mais pour lesquels l'achat d'un logement dans les grandes agglomérations représentait encore un coût élevé.

***B. UNE MOBILISATION ACCRUE DE L'ANAH ET DES RESSOURCES DU PARC PRIVÉ***

**1. Des missions élargies et des moyens augmentés**

L'Anah voit ses missions élargies et devient l'**Agence nationale de l'habitat** : elle constitue ainsi l'instrument central du développement et de l'amélioration de l'habitat privé. Son rôle ne se limite plus à l'octroi d'aides en faveur de la rénovation des logements du parc privé. Elle veille aussi au développement de l'offre de logements locatifs privés, notamment à destination des ménages bénéficiant de revenus modestes ou intermédiaires.

**2. La création du « conventionnement sans travaux »**

L'élargissement des missions de l'Anah a permis la création d'un dispositif complémentaire de « conventionnement sans travaux » pour des logements à loyer maîtrisé destinés à des personnes ne dépassant pas un certain plafond de ressources. En effet, un propriétaire bailleur pourra désormais conventionner son logement avec l'Anah, sans pour autant bénéficier de subventions de l'agence au titre de la réalisation de travaux.

L'extension du champ du conventionnement devrait ainsi permettre de redynamiser l'offre de logements conventionnés. Ceci suppose toutefois l'existence de dispositions qui rendent plus attractif le dispositif proposé.

### **3. Diverses mesures incitatives à l'extension du parc privé**

#### *a) L'exonération de contribution sur les revenus locatifs*

Le projet de loi étend le bénéfice de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) aux propriétaires bailleurs qui, sans aide aux travaux, acceptent de conventionner leur logement et pratiquent un loyer maîtrisé. Cette exonération vise à compenser pour partie le manque à gagner que représente pour les propriétaires bailleurs le conventionnement d'un logement avec un loyer maîtrisé. Les opérations de conventionnement incluant des subventions pour travaux bénéficient déjà de la même exonération.

Or le projet de loi de finances pour 2006 prévoit la suppression de cette contribution. Aussi, l'avantage comparatif procuré par l'exonération disparaîtrait-il de fait. C'est pourquoi, il paraît souhaitable d'envisager la création d'un dispositif alternatif, visant à accroître l'attractivité du logement conventionné sans travaux. Votre commission veillera à ce que des propositions soient faites en ce sens, si la suppression de la CRL est confirmée.

#### *b) Le nouveau prêt à 0 %*

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2005, le nouveau prêt à 0 % (NPTZ) a succédé au prêt à taux zéro avec pour ambition de renforcer l'accession à la propriété des ménages modestes : dans un premier temps, il a été étendu à l'acquisition d'un logement ancien afin de tenir compte du surcoût que représente l'achat d'une habitation neuve ; en outre, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit d'en étendre le bénéfice aux ménages disposant de revenus allant jusqu'à 7.000 euros par mois, afin de favoriser les achats immobiliers dans les grandes agglomérations.

#### *c) L'aménagement du dispositif Robien*

Un amendement du Gouvernement devrait comporter des dispositions destinées à corriger les anomalies du dispositif Robien.

Les réaménagements proposés viseraient à recentrer le dispositif vers les zones où le marché est le plus tendu. Ainsi, le taux d'amortissement des opérations réalisées en zone C devrait être diminué (de 65 % à 50 % en quinze ans) grâce à :

- la baisse d'environ 20 % du loyer plafond, fixé à 7,50 euros du mètre carré contre 9,30 euros en 2005 ;

- la réduction de la durée d'amortissement de quinze à neuf ans ;

- la modification du rythme d'amortissement sur neuf ans, à raison d'une déduction de l'impôt sur le revenu de 6 % du montant du bien pendant les sept premières années et 4 % pendant les deux suivantes (contre une déduction de 8 % les cinq premières années et 2,5 % pendant les quatre années suivantes actuellement) ;

- la suppression de l'abattement forfaitaire de 6 % sur les revenus fonciers, auquel peut se substituer le système de déduction des frais réels.

*d) La création d'un dispositif d'incitation fiscale pour augmenter l'offre de logements privés à loyers modérés*

Le Gouvernement prévoit de déposer au cours de la discussion au Sénat un amendement de nature fiscale visant à créer un nouveau dispositif dit « *Borloo populaire* », en faveur de l'investissement locatif à destination des locataires à revenus modestes ou intermédiaires.

Exclusivement dédié à la construction neuve, ce dispositif devrait permettre à l'investisseur un amortissement de 65 % du prix d'achat sur quinze ans (6 % de déduction pendant sept ans, 4 % les deux années suivantes et 2,5 % les six dernières années) et une déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 40 %.

En contrepartie, le propriétaire devra s'engager à donner le bien en location au titre de la résidence principale pendant au moins neuf ans, à des ménages, dont les plafonds de ressources correspondent à ceux qui sont imposés dans le cadre des prêts locatifs intermédiaire (PLI) et moyennant un loyer inférieur de 30 % au prix du marché.

Une incertitude subsiste toutefois : l'inclusion ou non du dispositif dans le plafond global des déductions, limitées à 8.000 euros par foyer fiscal (majorés de 750 euros par enfant à charge).

### ***C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION***

#### **1. Développer la connaissance du parc privé**

L'élargissement du champ d'intervention de l'Anah au développement et à l'amélioration du parc privé existant vise à améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché des logements privés. Cette nouvelle mission nécessite un approfondissement des études relatives aux marchés locaux déjà réalisées par l'Anah. L'agence aurait alors la responsabilité de les porter à la connaissance des collectivités territoriales, de l'Etat et des instances en charge des politiques de l'habitat et de l'aide au logement.

Disposant déjà d'outils performants en la matière, l'Anah est en effet la mieux à même de réaliser des études destinées à identifier précisément le rôle et la fonction sociale du parc de logements privés et à améliorer sa connaissance des marchés locaux (niveaux de loyers, taux d'effort des ménages, nombre de personnes par logement, logements disponibles dans le parc privé, etc.).

C'est pourquoi votre commission propose d'étendre la mission de l'Anah à la connaissance du parc de logements privés et aux conditions de son occupation.

## **2. Améliorer la compensation des propriétaires de logements conventionnés**

Si la suppression de la contribution annuelle sur les revenus locatifs devait être confirmée lors du vote de la loi de finances pour 2006, votre commission serait favorable à ce que soit proposé un nouveau dispositif incitatif, visant à accroître l'intérêt des bailleurs privés à conventionner leur logement, même en l'absence de travaux subventionnés par l'Anah.

Le Gouvernement devrait proposer lors de la discussion au Sénat un amendement visant à accorder aux propriétaires une déduction forfaitaire de 50 % sur les revenus fonciers dégagés par la location d'un logement conventionné sans travaux.

Votre commission estime qu'un tel dispositif constituerait une juste compensation de l'effort consenti par le propriétaire et émettrait alors un avis favorable.

\*

\* \*

Pour ces raisons, votre commission approuve les objectifs et les mesures proposées par ce projet de loi, qui appelle la vigilance et la mobilisation pleine et entière de tous :

- **des acteurs du logement**, dont le rôle et les moyens ont été renforcés (Anah et Anru) et à qui s'imposent de véritables contrats d'objectifs annuels à respecter, avec une obligation de résultat ;

- **des associations d'insertion**, mobilisées pour assurer l'hébergement d'urgence et procurer à terme un logement stable aux ménages les plus en difficultés ;

- **des élus** enfin, qui, par leur connaissance du terrain et le temps qu'ils consacrent à l'écoute de nos concitoyens, sont les mieux à même de répondre à la demande croissante de logements dans notre pays.



## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE II

-

#### Développement de l'offre de logements et accès au logement

*Article additionnel avant l'article 5*

*(art. L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1  
du code général des collectivités territoriales)*

#### **Compensation par l'Etat des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements très sociaux**

***Objet : Cet article additionnel prévoit que les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties seront compensées par l'Etat lorsqu'elles s'appliquent à la construction de logements très sociaux ou à caractère très social.***

Lorsqu'ils construisent ou réhabilitent des logements sociaux financés à l'aide d'un prêt ou d'une aide de l'Etat, les bailleurs sociaux bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Cette exonération représente une perte de recettes fiscales pour les communes où sont situés ces logements.

Cet article additionnel vise à prévoir la compensation par l'Etat des exonérations de TFPB accordées aux bailleurs sociaux produisant des logements locatifs financés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) ou d'une subvention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) dans le cadre des programmes sociaux thématiques.

Cette disposition a pour objet d'encourager les communes à produire des logements très sociaux, sans qu'elles se trouvent pénalisées par les pertes fiscales qui en résultent.

De nombreux élus demandent d'ailleurs que la compensation des exonérations soit accordée pour toute construction de logement locatif social. Votre commission n'est pas opposée, dans son principe, à cette requête. Toutefois, pour ne pas alourdir les contraintes budgétaires du Gouvernement, elle a choisi de s'en tenir aux seuls logements très sociaux, afin de marquer la priorité qu'elle leur accorde.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

*Article 5*

*(art. 278 sexies du code général des impôts)*

**TVA à taux réduit pour l'accèsion à la propriété en Zus**

***Objet : Cet article a pour objet d'appliquer un taux réduit de TVA de 5,5 % aux opérations d'accèsion sociale à la propriété d'un logement neuf dans les quartiers bénéficiant d'une convention de rénovation urbaine signée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbain.***

**I - Le dispositif proposé**

Le paragraphe I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts recense les opérations auxquelles s'applique un taux de TVA réduit à 5,5 %. Cette réduction concerne notamment les livraisons à soi-même de logements sociaux à usage locatif (alinéa 2), les ventes des logements sociaux neufs à usage locatif (alinéa 3) et les ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs à usage locatif (alinéa 5). A la réduction de TVA appliquée à ses opérations s'ajoutent généralement l'ouverture du droit à un prêt locatif social (PLS) (ou un prêt financé par l'Etat) et à l'aide personnalisée au logement. En outre, certaines de ces opérations peuvent bénéficier, sous conditions, d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le présent article étend l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux ventes et livraisons à soi-même d'immeubles neufs à usage de résidence principale, situés dans des zones urbaines sensibles (Zus) et à destination des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond fixé dans le cadre d'un PLS (130 % des plafonds de ressources HLM).

Ce dispositif vise à favoriser l'accèsion sociale à la propriété des personnes disposant de revenus modestes, en privilégiant les quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'implantation durable dans ces quartiers devrait permettre de stabiliser l'occupation des logements et limiter ainsi leur dégradation.

En effet, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) présenté par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, concerne les quartiers de grands ensembles et d'habitats dégradés classés en Zus. Il existe plus de 750 quartiers ainsi identifiés, qui présentent des caractéristiques socio-économiques dégradées.

Enfin, l'extension, à compter du 1<sup>er</sup> février 2006, de l'accès des prêts à 0 % aux ménages dont les revenus moyens ne dépassent pas 7.000 euros par mois devrait renforcer l'impact de la mesure. En effet, les bénéficiaires de ce prêt s'installent de préférence dans des zones où la construction neuve peut se développer avec un coût modéré du foncier. C'est tout particulièrement le cas dans les Zus.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission approuve cette disposition qui, conjuguée à l'extension de l'accès au prêt à taux zéro dans le projet de loi de finances pour 2006, devrait permettre de développer l'acquisition de logements neufs dans les quartiers sensibles.

Toutefois, elle regrette qu'à ce dispositif, ne soit pas associée l'exonération de taxe foncière pour les propriétés bâties, qui s'applique pour une durée de quinze ans, notamment dans le cas de l'acquisition d'un logement à usage locatif social, financée à l'aide d'un prêt locatif social (PLS).

**Elle vous demande néanmoins d'adopter le présent article sans modification.**

### *Article 6*

*(art. L. 321-1, L. 321-2, L. 351-2*

*du code de construction et de l'habitation)*

### **Elargissement des missions de l'Agence nationale de l'habitat**

***Objet : Cet article vise à élargir le champ d'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en lui confiant le développement et l'amélioration de la qualité du parc privé existant.***

## **I - Le dispositif proposé**

Créée en 1971, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) est un établissement public national à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé du logement et du ministre chargé des finances.

Sa mission est de réhabiliter le parc privé dégradé et d'offrir aux ménages modestes une solution de logement alternative au parc social. Cela se traduit par des actions clairement délimitées centrées sur **trois priorités** :

- le développement et l'amélioration de la **qualité de l'offre** de logements privés à vocation sociale, notamment grâce à la réhabilitation et la remise sur le marché de logements vacants ;

- la lutte contre **l'insalubrité et l'insécurité de l'habitat**, qui peut se traduire en particulier par des travaux d'assainissement (lutte contre le saturnisme) ou d'aménagement pour faciliter l'accès des personnes à mobilité réduite ;

- la promotion des normes du **développement durable** dans l'habitat (économies d'énergie, énergies renouvelables, isolations thermique et acoustique...).

Cet article vise à étendre le champ d'action de l'Anah et s'inscrit dans le prolongement direct du plan de programmation pour la cohésion sociale, qui a fait de l'agence l'instrument privilégié de la mobilisation du parc privé ancien. Ce plan prévoit notamment que l'Anah permette, entre 2005 et 2009, le financement de 200.000 logements à loyer maîtrisé et la remise sur le marché de 100.000 logements vacants.

Répondant ainsi positivement aux préoccupations du rapport du Conseil économique et social<sup>1</sup>, qui préconisait « *une intervention accrue de l'Anah* » et le développement d'une politique de conventionnement ambitieuse, le **paragraphe I** du présent article redéfinit le rôle de l'Anah, en élargissant sa mission générale au développement et à l'amélioration de la qualité du parc existant de logements privés (article L. 321-1 modifié du code de la construction et de l'habitation). A ce titre, même si elle conserve ses missions initiales en matière de rénovation, d'assainissement et d'adaptation des logements ayant vocation à être affectés à l'habitation, elle devient l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Le **paragraphe IV** tire les conséquences rédactionnelles de ce changement d'appellation en modifiant les articles concernés.

Parmi ses nouvelles missions, l'Anah est notamment chargée de faciliter l'accès des ménages à revenus modestes ou intermédiaires au parc locatif privé. A cette fin, elle a désormais la faculté de conclure une convention avec tout propriétaire bailleur s'engageant à respecter des plafonds de loyers et de ressources pour les locataires. Ce **nouveau « conventionnement Anah sans travaux »** complète le dispositif déjà existant, qui prévoit le versement d'une aide de l'Anah représentant jusqu'à 70 % du montant des travaux, si le logement est conventionné, propose un loyer maîtrisé et est destiné à des personnes défavorisées.

Ainsi, tout en conservant sa mission première de réhabilitation et de remise sur le marché des logements privés, l'Anah devra également contribuer à accroître le nombre de logements locatifs privés à loyer maîtrisé à destination des ménages disposant de revenus modestes ou intermédiaires. Elle devient un acteur central des politiques publiques en faveur de l'habitat privé.

Pour ce qui concerne l'organisation et financement de l'Anah, les recettes et la composition de son conseil d'administration sont désormais fixées par la loi :

- **Le conseil d'administration** (article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation) comprend le président, les membres représentant l'Etat, les départements, les communes et les établissements

---

<sup>1</sup> Nicole Prud'homme, rapport du Conseil économique et social - Accès au logement, droit et réalités, 2004.

publics de coopération intercommunale (EPCI) et, à parité, des représentants des propriétaires, des locataires et des professionnels de l'immobilier, ainsi que des personnalités qualifiées.

• **Les ressources de l'agence**, définies actuellement par l'article R. 321-3 du code de la construction et de l'habitation, sont désormais détaillées dans l'article L. 321-1 modifié du même code. La mission élargie de l'Anah justifie l'octroi de ressources complémentaires, à savoir :

- les contributions et subventions de l'Etat et de ses établissements publics, de l'Union européenne, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ainsi que de toute autre personne morale publique ou privée ;

- les sommes confiées à l'agence en vue de leur attribution par des personnes morales publiques ou privées, destinées à financer la rénovation de logements occupés à titre de résidence principale.

Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les modalités de fonctionnement et de gestion des ressources de l'Anah.

## **II - La position de votre commission**

L'élargissement des missions de l'Anah répond aux défis posés par le plan de cohésion sociale, qui prévoit un développement sans précédent de l'offre locative privée, notamment à destination des ménages disposant de revenus faibles ou intermédiaires.

Votre commission soutient tout particulièrement la création du dispositif de « conventionnement sans travaux », qui donne à l'Anah des moyens supplémentaires d'honorer ses engagements annuels (40.000 logements à loyer maîtrisé par an), pour offrir aux ménages modestes une véritable alternative au parc locatif social.

L'Anah devient ainsi l'acteur central du développement d'une véritable offre de logements privés à vocation sociale. C'est pourquoi votre commission propose que fasse partie intégrante de ses missions, la réalisation d'études ou d'enquêtes approfondies permettant une connaissance affinée du parc de logements privés. Elle présente un **amendement** en ce sens.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 7*

*(art. 234 nonies du code général des impôts)*

**Exonération de la contribution annuelle  
sur les revenus locatifs des logements conventionnés**

***Objet : Cet article prévoit l'exonération de la contribution annuelle sur les revenus locatifs des logements à loyer maîtrisé, faisant l'objet d'une convention avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.***

**I - Le dispositif proposé**

La contribution annuelle sur les revenus locatifs (CRL), instituée par la loi de finances pour 2000, a remplacé la contribution annuelle représentative du droit de bail depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Intégrée à la déclaration de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, elle s'applique au taux de 2,5 % aux revenus tirés de la location d'un logement achevé depuis plus de quinze ans. Le paragraphe III de l'article 234 *nonies* du code général des impôts prévoit différents cas justifiant l'exonération de la CRL.

Le présent article vise à étendre le bénéfice de cette exonération aux revenus tirés de la location d'un logement à loyer maîtrisé et qui a fait l'objet d'une convention avec l'Anah. Cette exonération ne s'appliquerait que pendant la durée de la convention, afin de couvrir une partie du manque à gagner que représente, pour le bailleur, l'application d'un loyer inférieur à celui du marché.

D'après l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation, la convention détermine le cas échéant les travaux d'amélioration qui incombent au bailleur, le montant maximum des loyers, la durée de la convention qui ne peut être inférieure à neuf ans et les pénalités encourues en cas de méconnaissance des engagements.

Le caractère incitatif de cette exonération devrait ainsi permettre une montée en puissance plus rapide du volet « logement » du plan de cohésion sociale consacré au développement du parc locatif privé. En effet, ce plan prévoit la mise sur le marché de 200.000 logements à loyer maîtrisé à destination des ménages modestes, à raison de 40.000 par an pendant cinq ans.

La loi de finances pour 2005 a d'ailleurs déjà prévu l'exonération pour une durée de quinze ans de la CRL des logements ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation, pour lesquels la subvention de l'Anah représente au moins 15 % du montant des travaux réalisés. Compte tenu des pourcentages de subventions appliqués pour les logements à loyer maîtrisé, cette disposition signifie, en réalité, que la quasi-totalité des logements à loyer maîtrisé, réhabilités avec l'aide de l'Anah, bénéficient déjà d'une mesure d'exonération.

Le présent article permet donc de **généraliser l'application de l'exonération de la CRL à l'ensemble des logements à loyer maîtrisé faisant l'objet d'une convention avec l'Anah.**

## **II - La position de votre commission**

Votre commission adhère au principe même d'une compensation accordée au propriétaire d'un logement privé qui accepte de louer son bien à un niveau de loyer inférieur à celui du marché.

Mais le projet de loi de finances pour 2006 prévoit la suppression de la contribution sur les revenus locatifs. En conséquence, l'avantage relatif que représenterait une exonération de CRL pour le propriétaire d'un logement conventionné disparaîtrait.

Par conséquent, si la suppression de la CRL était confirmée, votre commission sera attentive à ce que soit offert au propriétaire le bénéfice d'une nouvelle compensation.

**Sous cette réserve, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 8*

*(art. L.421-1 à L.421-13 du code de la construction et de l'habitation)*

#### **Habilitation du Gouvernement à adopter par voie d'ordonnance des mesures de modernisation des Offices d'HLM**

***Objet : Cet article propose d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance, prise en application de l'article 38 de la Constitution, le statut des offices publics d'habitations à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction et à créer un statut unique d'office public de l'habitat.***

## **I - Le dispositif proposé**

Sur 1.100 organismes de logement social, on compte 815 organismes d'HLM répartis en cinq catégories : deux catégories d'établissements publics (offices publics d'habitations à loyer modéré [OPHLM] et offices publics d'aménagement et de construction [Opac]) et trois catégories d'établissements privés, soumis au droit des sociétés commerciales.

Le présent article concerne spécifiquement les Opac et les OPHLM, dont il propose d'unifier et moderniser le statut, grâce à la création d'un nouvel organisme : l'Office public de l'habitat (OPH).

Créés en 1912 par la loi Bonnevey, les OPHLM sont des établissements publics à caractère administratif (EPA), tandis que les Opac, créés en 1971, sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic). Dans les deux cas, les offices publics sont rattachés à des collectivités territoriales : 92 d'entre eux sont des offices départementaux et 199 des offices municipaux ou intercommunaux. Au 31 décembre 2003, on dénombrait 291 offices publics, dont 185 OPHLM et 106 Opac. Depuis cette date, onze OPHLM ont été transformés en Opac ou sont en voie de l'être.

En 1971, la loi créant les Opac a laissé coexister les deux statuts avec des missions et des territoires d'intervention différents, tout en permettant aux OPHLM d'exercer tout ou partie des compétences dévolues aux Opac, sur délibération de leur collectivité de rattachement. Dans les faits, les deux catégories d'organismes exercent aujourd'hui des missions semblables.

Selon l'exposé des motifs, le nouveau cadre institutionnel, qui découle de la concertation engagée en 2001 avec la fédération nationale des OPHLM et des Opac, vise à faire des futurs OPH des organismes adaptés à la décentralisation et aptes à répondre, avec plus d'efficacité, à la demande croissante de logements sociaux.

De façon plus précise, il s'agit d'habiliter le Gouvernement à définir par ordonnance les missions des nouveaux offices, leur régime comptable et financier, la composition de leur conseil d'administration, ainsi que les dispositions relatives à l'évolution du statut des fonctionnaires territoriaux, qui sont actuellement en activité dans les offices publics.

A l'instar des Opac, les OPH nouvellement créés seront des Epic rattachés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités. Ils auront compétence pour intervenir principalement sur le territoire de leur collectivité de rattachement. Il est prévu que la représentation de la collectivité de rattachement au conseil d'administration soit majoritaire, tandis que celle des locataires sera augmentée (un sixième des sièges) et celle des associations d'insertion maintenue (au moins un siège).

D'après l'avant-projet de réforme communiqué au Parlement, il est possible d'identifier les principales modifications relatives à l'organisation des offices. Les changements découlent principalement du passage des OPHLM du statut d'EPA à celui d'Epic.

En effet, les EPA sont des personnes morales de droit public, par principe soumis aux règles du droit public et au contrôle des juridictions administratives, qui emploient, pour l'essentiel, des fonctionnaires relevant du statut général de la fonction publique (territoriale ou d'Etat). Ils n'agissent, selon le droit privé, que dans quelques rares domaines et l'intervention du juge judiciaire demeure exceptionnelle.

A l'inverse, les Epic, personnes morales de droit public dotées de l'autonomie financière, sont principalement assujettis aux règles du droit privé, à la fois dans leur rapport avec les usagers, avec les tiers ou avec leur personnel. En effet, du fait de leur activité à caractère industriel et commercial, les Epic emploient majoritairement des agents de droit privé, soumis au droit du travail.

Après négociation et avis du Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les personnels fonctionnaires en activité dans les offices pourront opter pour l'une des trois possibilités suivantes : soit le maintien en position normale d'activité avec déroulement de carrière classique, soit l'exercice d'un droit d'option pour le statut de salarié de droit privé, soit enfin le détachement au sein de l'office pendant une période transitoire sur un emploi de droit privé.

L'ordonnance devra être prise dans un délai de neuf mois à compter de la publication du texte de loi et un projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission approuve très largement les dispositions à prendre dans le cadre des futures ordonnances.

Il s'agit en effet d'unifier les statuts des OPHLM et des Opac qui, dans les faits, exercent des missions quasiment identiques. De plus, l'expérience déjà réalisée de transformation des OPHLM en Opac (onze projets, dont certains sont achevés) a montré que le statut d'Epic offre plus de souplesse dans la gestion du parc locatif social et qu'elle permet une plus grande efficacité. Enfin, la réflexion menée en amont depuis 2001 a permis d'aboutir à un large consensus, en concertation avec les acteurs concernés (la fédération nationale des OPHLM et des Opac, les organisations représentatives des personnels des offices, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), les associations de locataires et les ministères compétents), ce qui permet d'ores et déjà de penser qu'elle ne devrait pas rencontrer d'objections majeures lors de son application.

Elle estime en outre que les délais de publication de l'ordonnance et de dépôt du projet de loi de ratification sont satisfaisants au regard de l'ampleur de la réforme annoncée.

C'est pourquoi, **votre commission vous demande d'adopter sans modification le présent article**, afin d'habiliter le Gouvernement à prendre ces mesures par voie d'ordonnances.

*Article additionnel avant l'article 9  
(art. 3 et 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990  
visant à la mise en œuvre du droit au logement)*

**Renforcement du rôle du plan départemental d'action  
pour le logement des personnes défavorisées**

***Objet : Cet article additionnel vise à étendre le rôle du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées au recensement et à la coordination des demandes et des offres de logements à destination des personnes prioritaires.***

Cet amendement vise à renforcer le contenu des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), créés par la loi du 31 mai 1990, afin de permettre un meilleur ajustement des offres aux demandes de logements des personnes les plus défavorisées au niveau du département. Prenant en compte l'accroissement du rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégataires de la compétence logement, il prévoit également une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs du logement dans le département.

Le **paragraphe I** et le **3° du paragraphe II** sont des mesures de coordination qui prennent en compte la suppression de la conférence régionale du logement social pour l'Ile-de-France et des conférences intercommunales du logement.

Le **2° du paragraphe II** vise à faire prendre en compte les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans la rédaction du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Le **4° du paragraphe II** renforce le contenu du plan auquel il ajoute :

- le suivi des demandes de logement provenant des personnes défavorisées ;
- la création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements ;
- la coordination des attributions prioritaires de logements ;
- la prévention des expulsions locatives, ainsi que les actions d'accompagnement social correspondantes ;
- l'insertion par le logement des personnes placées dans des hébergements temporaires ou des logements de transition ;
- la contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

- l'identification des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation et les actions de résorption correspondantes.

Les mesures présentées dans le PDALPD constituent ainsi le fondement sur lequel le comité responsable rédige un avis à l'intention de la commission de médiation. L'élargissement de son contenu à la situation globale du logement des personnes défavorisées dans le département devrait permettre une meilleure coordination des politiques du logement et une meilleure adéquation de l'offre à la demande.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

*Article additionnel avant l'article 9*

*(art. L.302-6 du code de la construction et de l'habitation)*

**Production de logements très sociaux ou à caractère très social**

***Objet : Cet article additionnel affecte les logements très sociaux d'un coefficient de 1,5 lors du décompte réalisé chaque année par le préfet dans le cadre de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).***

Conformément à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, les communes de plus de 3.500 habitants ont l'obligation de détenir plus de 20 % de logements sociaux sur l'ensemble des résidences principales situées sur leur territoire. Nombre d'entre elles n'ont pas encore atteint cet objectif et l'on observe que lorsqu'elles s'engagent dans des opérations de production de logements locatifs sociaux, elles privilégient la construction de logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) destinés à des ménages ayant des revenus intermédiaires.

Cet article additionnel vise à porter à 1,5 le coefficient affecté aux logements très sociaux lors du décompte réalisé chaque année au mois de juillet par le préfet. Cela devrait inciter à produire davantage de logements à caractère très social, tels que ceux financés à l'aide d'un PLA-I (ou d'un PLA-I-CD) ou d'une subvention de l'Anah dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST).

La mesure ne s'applique qu'aux logements financés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 1<sup>er</sup> juillet 2011, c'est-à-dire aux logements qui seront construits durant cette période. Il s'agit en effet d'accélérer le rythme de production de ce type de logement, et en aucun cas d'exonérer les communes concernées de l'obligation qui leur est imposée par l'article 55 de la loi SRU.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

*Article additionnel avant l'article 9  
(art. L.302-8 du code de la construction et de l'habitation)*

**Fixation d'une part minimale de logements sociaux  
dans tout nouveau projet de construction**

***Objet : Cet article additionnel fixe à 20 % la part minimale de logements sociaux que doit comporter tout nouveau projet de construction ou de réhabilitation réalisé par une commune n'ayant pas rempli les obligations de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.***

Conformément à l'article 55 de la loi de solidarité et renouvellement urbain (SRU), les communes de plus de 3.500 habitants ont l'obligation de compter au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire lors de l'inventaire annuel réalisé par le préfet. Si elles ne se sont pas acquittées de cette obligation, elles encourent des sanctions financières, dont le montant est calculé en fonction du nombre de logements manquants.

Le plus souvent, la construction de logements sociaux est réalisée par blocs ou grands ensembles, ce qui a pour avantage d'identifier clairement le caractère social du projet, mais pour inconvénient de regrouper en un même lieu les ménages les plus défavorisés.

Cet article additionnel propose de subordonner la délivrance des permis de construire, pour tout projet de construction ou de réhabilitation comportant vingt logements ou plus, à la réalisation d'au moins 20 % de logements sociaux. Cette disposition s'appliquerait qu'aux communes qui n'ont pas atteint l'objectif fixé par l'article 55 de la loi SRU.

Elle présente un double intérêt :

- celui d'atteindre effectivement les objectifs fixés par la loi SRU plutôt que de laisser aux communes le choix de s'en affranchir en s'acquittant du prélèvement compensatoire sur leurs recettes fiscales ;

- celui de promouvoir la réalisation de projets garantissant une réelle mixité sociale, le même ensemble immobilier comportant à la fois des logements locatifs sociaux et des logements en accession à la propriété.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

*Article 9*

*(art. L. 441, L. 441-1, L. 441-1-1 à L. 441-1-5, L. 441-2-1, L. 441-2-3 et L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation)*

**Attribution des logements locatifs sociaux**

***Objet : Cet article vise à renforcer le rôle des établissements publics de coopération intercommunale, des commissions départementales de médiation et des préfets dans le système d'attribution des logements locatifs sociaux.***

**I - Le dispositif proposé**

Le présent article propose de réformer le système actuel d'attribution des logements locatifs sociaux, qui résulte pour l'essentiel de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette réforme vise à simplifier le système existant, à prendre en compte le nouveau partage des responsabilités défini par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, à renforcer le rôle des commissions départementales de médiation et à permettre au préfet de mettre en demeure les organismes HLM de loger les personnes légalement prioritaires.

Les commissions d'attribution, rattachées à chaque organisme en charge de la gestion de logements locatifs sociaux (OPHLM, Opac, SA HLM et sociétés d'économie mixte [Sem] notamment), doivent actuellement respecter plusieurs documents élaborés dans le cadre des conférences intercommunales de logement<sup>1</sup> (CIL) ou en accord avec le préfet : le règlement départemental d'attribution, la charte intercommunale du logement et l'accord collectif départemental.

Le **règlement départemental d'attribution** (article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation) **précise les critères de priorité** définis pour l'attribution des logements locatifs sociaux et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires, ainsi que les modalités d'information du préfet ou de son représentant, des maires et des CIL.

La **charte intercommunale du logement** (article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation), établie par les CIL, définit la **répartition des objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées** dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat.

Les **paragraphes I, II, III et V** du présent article prévoient la suppression du règlement départemental d'attribution, des CIL et, par voie de conséquence, de la charte intercommunale du logement, **au profit des accords**

---

<sup>1</sup> Les conférences intercommunales de logement, créées par le préfet à partir d'un bassin d'habitat qu'il a défini, regroupent les communes qui y sont situées. Elles sont chargées d'établir une charte intercommunale du logement.

**collectifs intercommunaux**, passés entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant reçu une délégation de compétence, et les bailleurs sociaux.

La conférence régionale du logement social en Ile-de-France est également supprimée et remplacée par le comité régional de l'habitat instauré par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

A l'inverse, **l'accord collectif départemental** (article L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation) **est maintenu**. Conclu tous les trois ans entre le préfet et les bailleurs sociaux, il définit pour chaque organisme un engagement quantifié d'attributions de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. Les modifications proposées au **paragraphe III** du présent article précisent que cet accord doit faire l'objet d'un avis préalable du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), qui remplace celui des CIL et du comité régional de l'habitat.

Ainsi, les accords collectifs intercommunaux se substituent au règlement départemental d'attribution et à la charte intercommunale du logement et, sur le territoire où il s'applique, à l'accord collectif départemental lorsque le préfet ou son représentant en donne l'agrément.

En conséquence, le texte modifie l'article L. 441-1-1 pour indiquer que :

- **les accords collectifs intercommunaux**, conclus pour une durée de trois ans, définissent pour chaque organisme bailleur un **engagement annuel quantifié d'attributions de logements** aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment celles qui ont été identifiées par le PDALPD. L'accord doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, par secteur géographique. Il prévoit les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de ses objectifs ;

- si dans un délai de six mois, le bailleur refuse de signer l'accord collectif intercommunal, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut désigner à l'organisme des personnes prioritaires et fixer le délai dans lequel celui-ci **est tenu de les loger**. Ces attributions doivent être effectuées en tenant compte de l'occupation du patrimoine de l'organisme et en veillant à garantir une certaine mixité sociale. Les attributions s'imputent alors sur ses droits à réservation et, le cas échéant, sur les droits à réservation de l'Etat ou des communes membres de l'EPCI, avec les accords respectifs du préfet ou du maire intéressé. Ces dispositions s'appliquent jusqu'à la signature de l'accord intercommunal. De la même façon, en cas de non-respect de l'accord intercommunal par le bailleur, le président de l'EPCI peut procéder à un nombre d'attributions équivalant au nombre de logements restant à affecter, en priorité aux personnes défavorisées mentionnées dans l'accord, et après consultation des maires des communes

concernées. Ces attributions s'imputent alors dans les mêmes conditions que précédemment. Enfin, si l'organisme fait obstacle aux attributions prononcées par le président de l'EPCI, celui-ci **peut saisir le préfet** qui met en œuvre les dispositions de l'article L. 441-1-3 : après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, le préfet peut désigner, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées, et dans le respect des conventions de réservation de logements.

### **Les droits de réservation des logements locatifs sociaux**

Actuellement, les bénéficiaires des réservations de logements peuvent être l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI, les employeurs, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, les chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé.

Les droits de réservation de logements du préfet, couramment appelés « **contingent préfectoral** », sont fixés par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation : essentiellement réservés aux personnes prioritaires, ils ne peuvent représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.

Les logements réservés aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie, en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts, ne peuvent globalement représenter plus de 20 % des logements de chaque programme.

De façon générale, les droits de réservation sont fixés dans le cadre d'une **convention entre le préfet et l'organisme bailleur**, qui indique le délai dans lequel le réservataire propose des candidats à l'organisme, ainsi que les modalités d'affectation du logement à défaut de proposition au terme de ce délai. En l'absence de convention, ils sont fixés par un arrêté du préfet.

Des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les organismes d'habitations à loyer modéré, **en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement**, à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie.

Enfin, l'article 60 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne la possibilité au préfet de déléguer par convention tout ou partie de ses droits de réservation au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un EPCI. Les communautés urbaines et d'agglomération et les communautés de communes ayant retenu l'habitat au titre de leurs compétences optionnelles peuvent également être délégataires des droits préfectoraux. Les modalités de cette délégation sont encadrées par les dispositions de la circulaire du 17 janvier 2005.

Ainsi que le rappelle la circulaire du 17 janvier 2005 adressée aux préfets, l'Etat doit rester le garant final du droit au logement. C'est pourquoi, le dispositif proposé **renforce la compétence des préfets** et des commissions départementales de médiation placées sous leur autorité, dans la procédure d'attribution des logements locatifs sociaux.

Tout d'abord, le **paragraphe IV** du présent article prévoit que le préfet fixe par arrêté les délais à partir desquels les demandeurs peuvent saisir la commission départementale de médiation (article L. 441-1-4).

En outre, la commission départementale de médiation, qui intervient en cas de litiges ou de retards dans l'attribution des logements locatifs sociaux, est placée auprès du préfet, qui l'assiste au cours de la procédure d'attribution.

Créée par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, la commission départementale de médiation (article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) est composée de membres désignés par le préfet. Elle comprend actuellement quatre représentants des bailleurs sociaux et quatre représentants des associations (deux associations de locataires, deux associations d'insertion).

Le **paragraphe VII** du présent article en modifie la composition : elle sera désormais présidée par une personnalité qualifiée désignée par le président du tribunal de grande instance et composée de représentants du département, de représentants des organismes bailleurs, de représentants des associations de locataires et de représentants des associations d'insertion.

Elle recevra les requêtes éventuelles relatives aux demandes insatisfaites de logements. En effet, lorsque le temps d'attente d'un demandeur de logement excédera le délai désormais fixé par arrêté préfectoral, sa demande deviendra prioritaire. Le demandeur, le préfet ou le président de la commission d'attribution pourront saisir la commission de médiation et déposer le dossier prioritaire, contenant tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs justifiant l'absence de proposition.

Celle-ci émettra alors un avis transmis au demandeur, aux organismes bailleurs et aux collectivités locales concernées. La commission pourra également saisir le préfet, pour qu'il fixe le délai dans lequel le bailleur est tenu de loger le demandeur dans un logement adapté. Si l'organisme bailleur fait obstacle à ces attributions, le préfet applique les dispositions de l'article L. 441-1-3 décrites plus haut.

Sont également définis comme prioritaires (article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation - quatrième alinéa) et peuvent donc faire l'objet de la même procédure après avis de la commission de médiation, les demandeurs placés dans un **hébergement temporaire** ou un logement de transition, ou les personnes mal logées, **reprenant une activité** après une période de chômage de longue durée.

Lorsque les droits ont été délégués à un EPCI, le préfet demande au délégataire de procéder à la mise en demeure et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine. En cas de refus du délégataire, le représentant de l'Etat dans le département se substitue à ce dernier.

Les attributions ainsi faites s'imputent respectivement sur les droits de réservations dont bénéficient le préfet ou le délégataire de ces droits.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission, soucieuse de permettre l'accès au logement pour les personnes ou les ménages les plus modestes soutient le principe du renforcement des pouvoirs du préfet et de la commission de médiation. **Elle considère toutefois que le PDALPD pourrait jouer un rôle plus large de coordination.**

C'est pourquoi, elle propose **un amendement** pour que le PDALPD étende ses missions à une appréhension plus large de la situation départementale du logement pour les personnes défavorisées, tant du point de vue de l'offre que de la demande. Le comité responsable du plan aurait également la responsabilité de fixer les principes visant à améliorer la coordination des désignations des demandes prioritaires.

Par ailleurs, un **second amendement** vise confier respectivement à l'Etat ou à l'EPCI la charge financière des impayés de loyers éventuels pour les logements qu'ils ont attribués sur leurs droits à réservation malgré le refus de l'organisme bailleur d'obtempérer.

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

### *Article 10*

*(art. L. 441-3 à L.441-8 et art. L. 441-12 et L. 441-14  
du code de la construction et de l'habitation)*

### **Supplément de loyer de solidarité**

***Objet : Cet article modifie les conditions d'application du supplément de loyer de solidarité aux ménages occupant un logement locatif social.***

## **I - Le dispositif proposé**

En principe, les logements locatifs sociaux sont destinés aux personnes dont les ressources n'excèdent pas un niveau donné, qui varie en fonction de la zone géographique, de la composition du ménage et du type d'immeuble à loyer modéré mis sur le marché (voir tableau ci-après).

Toutefois, il peut arriver que certains locataires occupants perçoivent des revenus supérieurs à ces plafonds, soit parce que leur situation professionnelle s'est améliorée depuis qu'ils sont entrés dans les lieux, soit parce que la composition du ménage s'est modifiée. Ils peuvent dès lors être assujettis au paiement d'un supplément de loyer de solidarité (SLS ou surloyer), ce qui peut les conduire à quitter leur logement, s'ils jugent que le prix à payer est trop élevé.

En effet, les plafonds de ressources servent à déterminer le montant mensuel du surloyer : celui-ci est égal au produit de la surface habitable du logement par le coefficient de dépassement du plafond de ressources et par le supplément de loyer de référence mensuel par mètre carré habitable. Les bases de calcul, dont les valeurs maximales sont fixées par décret, sont le cas échéant, déterminées par l'organisme HLM dans une délibération soumise au préfet. De plus, à la demande du locataire ayant subi une baisse de ses revenus supérieure à 10 %, le surloyer peut être révisé.

Les règles d'application du SLS résultent des dispositions de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) : d'après ces dispositions, les organismes bailleurs ont la faculté d'appliquer un SLS aux locataires occupant des logements conventionnés ou financés avec des aides de l'Etat, dès lors que leurs revenus **dépassent d'au moins 20 % les plafonds de ressources** fixés pour l'accès aux logements locatifs sociaux. Ainsi, le surloyer n'est pas exigé lorsque le dépassement du plafond de ressources est inférieur à 20 % et il est facultatif lorsque celui-ci est compris entre 20 et 60 %. Un organisme peut donc en exiger le paiement à partir du seuil de 20 % : c'est notamment le cas de la quasi-totalité des bailleurs sociaux à Paris. En revanche, il est **obligatoire** pour les locataires dont les ressources dépassent de plus de 60 % ce plafond.

Par ailleurs, les logements sociaux situés en zone urbaine sensible (Zus) ou en zone de revitalisation rurale (ZRU) sont dispensés de l'application de ce dispositif, quelle que soit l'ampleur du dépassement des plafonds par les occupants. Cette exception, qui favorise le maintien dans les lieux de ménages aux revenus supérieurs aux plafonds, permet d'une part, de garantir une certaine mixité sociale dans ces quartiers, d'autre part, d'offrir des moyens supplémentaires aux organismes bailleurs pour financer l'entretien et les rénovations des immeubles au bénéfice de tous les occupants.

Mais, du fait de leur application largement facultative et de seuils de déclenchement relativement élevés, les SLS ont aujourd'hui un **impact très limité sur la mobilité** au sein du parc social locatif. En effet, le taux de mobilité n'est que de **10,5 % en 2003** alors qu'il était de 12,4 % en 1999, soit deux points d'écart, ce qui représente environ 84.000 logements sociaux<sup>1</sup>, qui pourraient être libérés au profit de ménages défavorisés en attente d'un logement.

Or, l'enquête sur l'occupation du parc locatif social réalisée en 2003 par le ministère du logement fait apparaître que seuls 10 % des locataires du parc social dépassent les plafonds de ressources fixés pour l'attribution d'un logement social, 4 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 120 % des plafonds et 1 % se situent à un niveau qui excède 160 % des plafonds.

---

<sup>1</sup> Le parc locatif social compte à ce jour environ 4,2 millions d'unités.

La proportion des ménages concernés par l'application d'un surloyer au sein du parc HLM devrait même encore diminuer, les plafonds de ressources annuelles imposables pour l'attribution des logements sociaux ayant été **majorés de 5,84 %** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 en fonction de la variation annuelle du Smic (Circulaire du 13 décembre 2004).

**Plafond des ressources HLM au 1<sup>er</sup> janvier 2005 par catégories de ménages (b)**

(en euros)

Zones géographiques	Plafonds de ressources et dépassements (a)	1 personne	2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes	6 personnes	Par personne supplémentaire
Paris et communes limitrophes	-	16.989,00	25.390,00	33.285,00	39.739,00	47.280,00	53.203,00	+ 5928,00
	+ 20%	20.386,80	30.468,00	39.942,00	47.686,80	56.736,00	63.843,60	+ 7113,00
	+ 60%	27.182,40	40.624,00	53.256,00	63.582,40	75.648,00	85.124,80	+ 9484,00
Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	-	16.989,00	25.390,00	30.521,00	36.559,00	43.729,00	48.701,00	+ 5426,00
	+ 20%	20.386,80	30.468,00	36.625,20	43.870,80	51.934,80	58.441,20	+ 6511,20
	+ 60%	27.182,40	40.624,00	48.833,60	58.494,40	69.246,40	77.921,60	+ 8681,60
Autres régions (c)	-	14.771,00	19.724,00	23.721,00	28.635,00	33.686,00	37.962,00	+ 4234,00
	+ 20%	17.725,20	23.668,80	28.465,20	34.362,00	40.423,20	45.554,40	+ 5080,80
	+ 60%	23.633,60	31.558,40	37.953,60	45.816,00	53.897,60	60.739,20	+ 6774,40

(a) Surloyer HLM 2005 : plafonds de ressources annuelles imposables et plafonds de déclenchement du surloyer : si le revenu imposable perçu en 2003 (avis d'imposition établi en 2004) excède de 20 % le plafond de ressources, le surloyer est facultatif ; en revanche, si le revenu le dépasse de plus de 60 %, le surloyer est rendu obligatoire par la loi.

(b) Les catégories de ménages correspondent au nombre de personnes composant le ménage : locataire, conjoint (concubin, partenaire pacsé), personnes à charge (enfants, ascendants, collatéraux).

(c) Telles que définies par l'arrêté du 17 mars 1978 modifié, relatif au classement des communes par zones géographiques.

**Catégories de ménages :**

Catégorie 1 : une personne seule. Catégorie 2 : deux personnes sans aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages. Catégorie 3 : trois personnes, ou une personne seule avec une personne à charge, ou jeune ménage ne totalisant pas à eux deux plus de 55 ans, sans personne à charge. Catégorie 4 : quatre personnes, ou une personne seule avec deux personnes à charge. Catégorie 5 : cinq personnes, ou une personne seule avec trois personnes à charge. Catégorie 6 : six personnes, ou une personne seule avec quatre personnes à charge.

Source: Circ. UHC/FB 3 n° 2004-68 du 13 déc. 2004;

BO de l'Équipement, du Transport, du logement, de la Mer et du Tourisme n° 2004-24 du 10 janv. 2005.

Il apparaît donc nécessaire de mettre en place des mesures plus incitatives, pour accroître la mobilité du parc locatif social.

C'est à quoi s'emploie le présent article :

Les modifications de l'article L. 441-3 par le **paragraphe I** et les abrogations prévues au **paragraphe II** (articles L. 441-5 à L. 441-7 et deuxième alinéa article L. 441-4) entraînent l'application d'un **barème national obligatoire de surloyer** imposé dès lors que le revenu dépasse de 20 % les plafonds de ressources fixés pour l'accès à un logement social. Les

bailleurs sociaux n'ont ainsi plus à prévoir par délibération les modalités de calcul des SLS, ceux-ci faisant l'objet d'un barème unique établi par un décret en Conseil d'Etat (article L. 441-8 modifié par le paragraphe III), qui s'impose à tous les organismes bailleurs.

Toutefois, le **paragraphe IV** dispose que les organismes HLM ayant signé une convention globale de patrimoine comportant des précisions relatives au SLS peuvent appliquer leur propre barème pendant la durée de ladite convention. Parallèlement, aucune autre convention (hors convention globale de patrimoine) ne devrait comporter de dispositions relatives au SLS qui soient contraires au barème national, celui-ci s'appliquant de plein droit.

Enfin, le **paragraphe V** prévoit les cas de dérogations à l'application du SLS : les logements détenus par des bailleurs autres que les organismes HLM et financés aux moyens de prêts conventionnés n'y sont pas soumis, de même que les habitations à loyer dit moyen dans les départements d'outre-mer.

## **II - La position de votre commission**

Si votre commission approuve dans son principe le renforcement du caractère dissuasif du système de surloyer, elle craint pourtant que son impact demeure limité dans certaines régions où les tensions locatives sont fortes. En effet, les loyers dans le parc social y sont nettement moins élevés que ceux du parc privé : un locataire préférera alors conserver son logement social, en dépit du supplément de loyer qu'il devra acquitter.

A l'inverse, l'application d'un SLS peut être inopportune dans certains immeubles où le maintien de la mixité sociologique constitue un réel enjeu pour la préservation du patrimoine et pour l'harmonie sociale du quartier.

Votre commission vous propose donc d'adopter une mesure complémentaire qui consisterait à permettre aux organismes HLM, en liaison avec les collectivités territoriales concernées ou avec les structures intercommunales délégataires de la politique du logement, d'appliquer leur propre barème de surloyer, lorsque l'état du marché locatif ou la situation particulière de l'immeuble HLM le justifient. La signature d'une convention globale de patrimoine permet déjà d'appliquer un barème dérogatoire par rapport au barème national. Mais, considérant que jusqu'à présent très peu de conventions globales de patrimoine ont été signées, alors qu'on observe à l'inverse une forte montée en puissance des programmes locaux de l'habitat (PLH), votre commission propose que ceux-ci constituent un cadre complémentaire à la définition d'un barème local de surloyer. C'est pourquoi, votre commission souhaite que des dispositions spécifiques relatives aux surloyers puissent être intégrées dans le PLH et qu'elles prévalent au même titre que les conventions globales de patrimoine sur le barème national. **Elle vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article additionnel avant l'article 11*

*(art. L.542-5-1 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale  
et art.L.351-3-1 du code de la construction et de l'habitation)*

**Versement trimestriel des allocations de logement de faible montant**

***Objet : Cet article additionnel vise à prévoir le versement trimestriel des allocations de logement lorsque leur montant mensuel est inférieur au montant minimal fixé par décret.***

Les aides au logement sont versées sous conditions de ressources aux ménages qui en font la demande. Toutefois, lorsque le montant de l'allocation mensuelle est inférieur à 24 euros, le décret n° 2004-463 du 28 mai 2004 prévoit qu'elle n'est pas versée, alors même que le demandeur remplit les conditions de l'attribution. Cette limite avait été fixée pour éviter que le coût financier que représentent le traitement administratif de la demande et le versement mensuel de l'allocation n'excède le montant de la prestation.

Il résulte de cette disposition réglementaire que 200.000 familles modestes se sont trouvées privées d'allocation de logement depuis son entrée en vigueur en juin 2004.

Votre commission s'était déjà élevée contre cette mesure lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, considérant que, rapportée à un budget limité, l'allocation de logement constitue un appoint dont il n'est pas légitime de priver les familles.

Pour remédier à cette situation qui constitue une injustice sociale manifeste, elle propose que l'allocation de logement, dont le montant mensuel est inférieur au seuil minimal, soit versée sur une base trimestrielle.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

*Article additionnel avant l'article 11  
(art. L.542-2 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale  
et art.L.351-3-1 du code de la construction et de l'habitation)*

**Suppression du mois de carence  
pour le versement des allocations de logement**

***Objet : Cet article additionnel vise à supprimer le mois de carence préalable au versement des aides au logement.***

Conformément aux articles L. 542-2 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale, l'allocation de logement est due à compter du premier jour du mois civil suivant celui du dépôt de la demande. Cette mesure d'économie, instituée par la loi de finances pour 1995, retarde ainsi de quinze jours en moyenne le versement de cette allocation.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a rappelé à plusieurs reprises que cette disposition « ne représente ni une véritable économie, ni une mesure de justice ».

En effet, ce mois de carence est particulièrement pénalisant pour les ménages à revenus modestes : il les contraint souvent à recourir à l'aide des fonds de solidarité pour le logement (FSL) et peut, dans certains cas, contribuer à créer ou aggraver des situations de surendettement. Toutefois, l'allocation de logement est versée dès le premier mois pour les personnes quittant un hébergement d'urgence, lorsqu'elles bénéficient de l'allocation de logement temporaire.

De surcroît, le montant de l'économie ainsi réalisée sur les aides au logement est en réalité transféré à la charge des FSL, dont le financement relève des départements.

Pour toutes ces raisons, il est ici proposé de supprimer le mois de carence pour les trois aides au logement (aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement sociale (ALS) et allocation de logement familial (ALF).

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

*Article 11*

*(art. L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles)*

**Sursis aux coupures d'eau, gaz et électricité  
pendant la période hivernale**

***Objet : Le présent article complète le dispositif de prévention des coupures d'eau, de gaz et d'électricité par une interdiction de la suspension des prestations pendant la période allant du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars, à condition que les services sociaux compétents, préalablement informés des difficultés financières particulières des personnes concernées, ne s'y opposent pas.***

**I - Le dispositif proposé**

L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit un dispositif d'aide de la collectivité en cas de non-paiement des factures d'énergie, d'eau ou de téléphone. L'aide versée jusqu'à présent par les fonds de solidarité énergie permet aux bénéficiaires de surmonter des difficultés temporaires de trésorerie et d'éviter ainsi une suspension des prestations.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'article L. 261-4 du même code disposait que des aides étaient versées, selon des modalités définies par une convention nationale établie entre les fournisseurs d'énergie et d'eau et l'Etat, déterminant également leur participation financière au dispositif. Dans chaque département, ces mêmes conventions sont signées avec les collectivités territoriales ou groupements qui le souhaitent et, le cas échéant, avec les centres communaux d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations concernées.

Or, l'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, le transfert de la compétence des fonds de solidarité pour le logement aux conseils généraux et étend leur mission à l'octroi d'aides pour couvrir le non-paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone. Les fonds de solidarité énergie de chaque département sont ainsi intégrés au fonds de solidarité pour le logement, qui constitue un fonds départemental unique, disposant de crédits entièrement fongibilisés. De ce fait, l'article L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles est abrogé, ce qui nécessite la mise en place d'un nouveau dispositif.

Deux textes précisent le fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement et les modalités de l'aide qu'ils peuvent apporter aux familles en situation de précarité en cas de non-paiement de leurs factures :

- **la circulaire du 4 novembre 2004**<sup>1</sup> dispose que, l'Etat n'étant plus membre des fonds de solidarité pour le logement, il n'assure plus leur financement. Les concours financiers proviennent essentiellement des représentants d'Electricité de France (EDF), de Gaz de France (GDF) et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, des collectivités et établissements publics locaux et des associations. Aucune ressource n'est affectée à une dépense particulière, les fonds de solidarité pour le logement gérant leurs crédits librement et de façon globale : cela signifie par exemple que les contributions versées aux fonds par les distributeurs d'énergie et d'eau ne sont pas exclusivement destinées à couvrir les impayés les concernant ;

- **le décret n° 2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité** définit les modalités de prise en charge des personnes ou familles connaissant des difficultés financières, pour prévenir des coupures de fournitures d'électricité. Il prévoit la mise en place d'une procédure, conforme aux recommandations de l'avis du 21 avril 2005 de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Lorsqu'une personne est en situation d'impayé, son fournisseur d'électricité l'informe qu'à défaut de règlement dans un délai de quinze jours, sa fourniture d'électricité pourra être réduite. Il lui indique également la possibilité de saisir le fonds de solidarité pour le logement et que, sauf opposition de sa part, les seules données nécessaires à l'appréciation de sa situation (nom, prénom, adresse, option tarifaire et montant de la dette du consommateur) seront transmises au président du conseil général et au maire de sa commune, dès la mise en œuvre de la procédure de réduction de puissance. Le consommateur dispose alors d'un délai minimum de huit jours, pour exprimer son opposition à cette transmission d'information.

Une puissance réduite est ensuite maintenue pendant quinze jours, afin de permettre le dépôt d'un dossier auprès du fonds de solidarité pour le logement. Dès le dépôt du dossier, le consommateur bénéficie du maintien de la fourniture d'électricité prévue à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles. Le fonds de solidarité pour le logement doit alors informer le maire et le fournisseur de sa décision dans un délai maximal d'un mois à compter du dépôt de la demande. Si une aide a été attribuée, le fournisseur doit préciser au consommateur les modalités de règlement du solde de la dette contractée.

---

<sup>1</sup> *Circulaire n° 2004-58 du 4 novembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant les fonds de solidarité pour le logement contenues dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

**Procédure mise en place en cas d'impayés de factures d'électricité**

Non-paiement de la facture		Réception de la lettre du fournisseur annonçant la réduction de puissance en cas de non paiement, possibilité de saisine du FSL et transmission du dossier au maire ou au président du conseil général	Opposition possible du consommateur à la transmission de son dossier	Réduction de puissance	Dépôt de son dossier au FSL par le consommateur	Décision du FSL transmise au maire et au fournisseur	Le fournisseur propose les modalités de règlement de ses dettes au consommateur
<i>Date d'acquittement</i>	<i>8 à 10 jours</i>	<i>Délai minimum de 8 jours</i>	<i>8 jours</i>	<i>Délai de 15 jours maximum</i>	<i>Instruction du dossier par le FSL : un mois maximum</i>	<i>Dans un délai court</i>	<i>...</i>
<b>10 semaines environ</b>							

Les étapes de la procédure s'étalent sur une durée au moins égale à dix semaines, au cours de laquelle la fourniture d'électricité ne peut être suspendue. Ainsi, dans une certaine mesure, l'accès aux prestations est préservé pour les ménages en situation de précarité.

Si le système existant offre les moyens de résoudre les problèmes financiers occasionnels que rencontrent certains ménages, il ne permet toutefois pas d'éviter les suspensions de prestations à terme. En effet, le maintien de l'accès aux fournitures d'eau et d'énergie n'est que temporaire et ne permet pas de couvrir dans son intégralité la période hivernale.

Le présent article vise à compléter le système d'aide et de prévention existant par la mise en place d'une interdiction conditionnelle des suspensions de prestations d'énergie et d'eau durant la période allant du 1er novembre au 15 mars.

En effet, l'interdiction proposée est ciblée et strictement délimitée :

- tout d'abord, l'interdiction des coupures d'énergie et d'eau ne s'applique que durant la **période hivernale**, afin de préserver les conditions de vie des personnes ou des familles, tout en protégeant les distributeurs d'une multiplication des impayés ;

- en outre, l'interdiction ne s'applique qu'aux fournitures d'énergie et d'eau. **Les services téléphoniques** sont en effet **exclus de cette disposition**, car ils ne sont pas considérés comme étant des prestations de première nécessité ;

- enfin, l'interdiction des coupures ne peut bénéficier qu'aux **personnes ou aux familles de bonne foi**, éprouvant des difficultés particulières du fait de leur situation de précarité, et à condition que les services d'aide sociale compétents (fonds de solidarité pour le logement notamment), préalablement informés, en aient autorisé le principe.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission se réjouit de cette disposition, qui préserve des conditions de vie décentes pendant la période hivernale aux personnes ayant des difficultés financières structurelles ou conjoncturelles.

Toutefois, il lui paraît souhaitable de restreindre le champ d'application de cette mesure aux seules personnes ou ménages ayant de réelles difficultés financières reconnues par les services sociaux. De plus, il lui semble nécessaire de préciser les obligations d'information des fournisseurs d'eau, d'électricité et de gaz à l'égard de leurs clients.

**C'est pourquoi, elle vous demande d'adopter un amendement en ce sens et le présent article ainsi modifié.**

*Article additionnel après l'article 11  
(art. L.331-2 du code de la consommation)*

**Priorité des créances de fournitures  
d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage**

***Objet : Cet article additionnel vise à rendre prioritaires les créances relatives aux fournitures d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage lors des procédures de surendettement.***

L'article 125 de la loi de programmation relative à la cohésion sociale, voté à l'initiative de votre commission, a donné un caractère prioritaire aux dettes locatives lors des procédures de surendettement.

Le présent article additionnel propose de compléter ce dispositif. Il prévoit une meilleure prise en compte des dettes de fournitures d'eau et d'énergie au même titre que les dettes locatives.

Pour l'instant, dans le cadre des procédures de règlement du surendettement, les créances relatives aux fournitures d'eau, de gaz, de chauffage et d'électricité sont prises en compte après les créances bancaires ou les crédits à la consommation.

Votre commission souhaite inverser cet ordre de priorité, afin de favoriser le remboursement, comme c'est déjà le cas pour les dettes locatives, des créances relatives aux fournitures d'eau et d'énergie (gaz, électricité et chauffage).

Cela permettrait de conserver des conditions de vie décentes aux personnes en difficultés financières et de limiter les recours aux aides des fonds de solidarité pour le logement, qui couvrent désormais les impayés de facture d'énergie et d'eau, et dont la charge financière est assurée par les départements.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle s'est saisie.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mercredi 16 novembre 2005 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Valérie Létard sur le projet de loi n° 57 (2005-2006) portant engagement national pour le logement.*

*En préambule, Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a évoqué la situation d'urgence des banlieues qui révèle, à son sens, un malaise longtemps sous-estimé et qui donne un relief tout particulier au débat qui va s'engager sur ce texte.*

*Elle a ensuite indiqué que le projet de loi doit être replacé dans un contexte de crise du logement, caractérisée par un trop faible volume de logements disponibles, notamment dans le parc locatif social et dans les hébergements d'urgence, et par un retard important pris dans les projets de construction et de rénovation. Il en résulte une augmentation des prix de l'immobilier, accompagnée d'une hausse exceptionnelle de l'indice du coût de la construction, qui sert de base à l'évolution des loyers. De ce fait, la part consacrée au logement représente aujourd'hui plus de 20 % du budget des ménages.*

*Elle s'est réjouie que ce projet de loi, attendu depuis plus de deux ans, ait été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat. Il s'insère dans le cadre plus large du « Pacte national pour le logement » qui a pour ambition d'amplifier le mouvement impulsé par le programme national de rénovation urbaine et le volet logement du plan de cohésion sociale. Leurs objectifs cumulés portent sur la réhabilitation de 400.000 logements, le remplacement de 250.000 habitations dégradées par de nouvelles constructions, la réalisation de 500.000 nouveaux logements locatifs sociaux, la remise sur le marché de 100.000 logements vacants, l'augmentation du nombre de places d'hébergement, le conventionnement de 200.000 locations à loyer maîtrisé et le développement de l'accession à la propriété grâce à l'extension du prêt à 0 %.*

*Plus de 130 projets ont déjà été engagés, portant sur 112.000 réhabilitations, 58.700 constructions et 61.700 démolitions, mais il convient d'accélérer le rythme des réalisations, en levant les obstacles à la mise en œuvre des projets en attente.*

*Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les deux volets du projet de loi : le premier est consacré à la mobilisation des ressources foncières, afin d'accélérer les chantiers de construction de logements ; le second, pour lequel la commission a souhaité se saisir pour avis, vise à accroître l'offre de logements sociaux ou conventionnés, afin de favoriser l'accès au logement des ménages disposant de revenus modestes ou intermédiaires.*

*Les mesures proposées dans cette seconde partie s'articulent autour de deux priorités : faciliter l'accès au logement pour les ménages les plus modestes et développer le parc locatif privé à loyer maîtrisé.*

*Cinq mesures découlent de cette première priorité : la création, par voie d'ordonnance, des offices publics de l'habitat (OPH) ; la réforme du système d'attribution des logements locatifs sociaux, pour améliorer la gestion des demandes prioritaires ; la réforme du régime des surloyers, par l'application d'un barème national applicable lorsque le locataire dispose de revenus supérieurs de 20 % aux plafonds de ressources fixés pour l'accès au parc locatif social ; l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % à l'achat d'un logement neuf implanté en zone urbaine sensible (Zus) pour les ménages modestes ; l'interdiction des coupures d'eau, d'électricité et de gaz pendant la période hivernale allant du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars. Cette dernière disposition fera d'ailleurs l'objet d'un amendement visant à mieux encadrer ses conditions d'application.*

*Puis Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a exposé les mesures destinées à développer le parc locatif privé à loyer maîtrisé : la première concerne l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah), dont les missions sont élargies au développement et à l'amélioration de l'habitat privé et qui devient l'Agence nationale de l'habitat. Elle a d'ailleurs indiqué qu'elle proposera un amendement pour confier à l'Anah une mission complémentaire d'étude du parc privé existant.*

*Une deuxième mesure prévoit la création d'un dispositif de « conventionnement sans travaux » de logements à loyer maîtrisé par l'Anah pour les personnes ne dépassant pas un certain plafond de ressources, afin de redynamiser l'offre de logements conventionnés. Ce dispositif devrait être renforcé par l'exonération de la contribution annuelle sur les revenus locatifs pour les propriétaires bailleurs de logements conventionnés. A cet égard, Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, s'est inquiétée que le projet de loi de finances pour 2006 prévoie la suppression de cette contribution et qu'aucun dispositif alternatif de compensation ne soit à ce jour proposé.*

Elle a ensuite annoncé la présentation probable, par le Gouvernement, de deux amendements de nature fiscale lors de la discussion du texte au Sénat : le réaménagement de l'actuel dispositif « Robien », qui serait recentré sur les zones où le marché immobilier est particulièrement tendu, et la création d'un nouveau dispositif en faveur de l'investissement locatif à destination des locataires à revenus modestes ou intermédiaires.

Enfin, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a annoncé qu'elle proposera un amendement visant à inciter les communes concernées par l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) à produire davantage de logements très sociaux à destination des ménages les plus défavorisés grâce à l'attribution d'un coefficient de 1,5 pour le décompte des logements sociaux locatifs de la commune.

Pour conclure, elle a appelé de ses vœux la vigilance et la mobilisation pleine et entière des acteurs du logement, des associations d'insertion et des élus, afin que l'application de ce texte apporte une véritable réponse aux problèmes de logements rencontrés sur le terrain.

**M. Nicolas About, président**, a demandé si ce dernier amendement prévoit que les hébergements d'urgence bénéficient eux aussi de l'application de ce coefficient majoré. Il s'est également prononcé en faveur d'un développement de l'accession sociale à la propriété qui demeure encore trop rare dans notre pays.

**Mme Sylvie Desmarescaux** a indiqué que les logements sociaux acquis par leurs locataires ne sont plus comptabilisés dans les 20 % exigés par l'article 55 de la loi SRU, ce qui ramène certaines communes en deçà de ce seuil et les décourage d'offrir à la vente les logements sociaux. Elle a annoncé qu'elle déposerait un amendement visant à maintenir ces logements dans le décompte annuel pour une période déterminée. Elle s'est en outre inquiétée de la perte de solvabilité des ménages les plus défavorisés du fait des effets conjugués de l'augmentation des prix de l'immobilier et de la revalorisation insuffisante des aides au logement. Elle a, à cet égard, renouvelé son souhait que soient versées les aides au logement, même lorsque leur montant mensuel est inférieur à 24 euros.

**Mme Bernadette Dupont** a évoqué le problème que pose la réhabilitation des immeubles anciens classés, notamment lorsqu'ils sont occupés par des personnes âgées ou handicapées qui ne peuvent procéder aux aménagements techniques nécessaires à leur maintien dans les lieux. Elle a indiqué qu'elle déposerait un amendement visant à lever cet obstacle.

**M. Alain Vasselle** s'est montré réservé sur le projet de loi présenté, craignant qu'à bien des égards, il ne soit défavorable aux familles les plus défavorisées et compromette la mixité sociale des quartiers. Il a souhaité que soient appliqués de façon symétrique, pour le parc privé, les avantages de financement offerts au parc social, en ce qui concerne la durée d'amortissement et le taux des prêts. Puis il a évoqué la possibilité pour un

*propriétaire privé d'accorder à un bailleur social l'usufruit de son logement pour une durée déterminée afin d'augmenter le taux d'occupation des logements vacants dans le parc privé et de développer l'offre de logements en faveur des ménages défavorisés.*

*Il s'est inquiété de l'importance des pouvoirs accordés aux préfets concernant l'attribution des logements, souhaitant que le maire y soit davantage associé. Il a proposé que la commission adopte un amendement visant à imposer respectivement à l'Etat et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), déléguataires de la compétence logement, la charge financière des impayés de loyers pour les logements qu'ils auraient attribués sur leur droit de réservation, malgré le refus motivé de l'organisme bailleur.*

***M. Louis Souvet** a confirmé que l'application obligatoire d'un barème national de surloyer dès le dépassement de 20 % du plafond de ressources fixé pour l'accès au parc social sera de nature à remettre en cause la mixité sociale. Il s'est dit favorable à des mesures allant dans le sens d'un assouplissement du dispositif.*

***M. Gilbert Barbier** a demandé des précisions relatives à la réforme des offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (Opac) que le Gouvernement souhaite prendre par ordonnance, en vertu de l'article 38 de la Constitution. Il a par ailleurs soulevé le problème de la faible réalisation de logements sociaux dans les communes de moins de 3.500 habitants, qui ne sont pas assujetties à l'obligation prévue à l'article 55 de la loi SRU.*

***Mme Christiane Demontes** s'est réjouie que le texte apporte quelques réponses à la crise du logement. Toutefois, elle a déploré que ne soit pas abordé le problème de la solvabilité d'un nombre croissant de ménages et de jeunes adultes. Elle s'est montrée favorable à l'application de sanctions plus lourdes pour les maires qui refusent de construire des logements sociaux et s'est interrogée sur les voies à explorer pour aider davantage les ménages qui accèdent à la propriété.*

***M. Nicolas About, président,** a proposé à la commission d'adopter un amendement visant à conditionner la délivrance des permis de construire, dans les communes n'ayant pas atteint le quota requis de 20 % de logements sociaux, à la présence de 20 % de logements à caractère social dans les projets de construction ou de réhabilitation.*

***M. Bernard Seillier** a approuvé cet amendement, indiquant qu'il est conforme, dans l'esprit, aux propositions faites par le Premier ministre lors de son discours devant le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) du 16 septembre dernier. Il a préconisé en effet de réserver une part de logements sociaux dans chaque construction nouvelle.*

*M. Alain Vasselle s'est interrogé sur la définition précise du logement social retenue par l'article 55 de la loi SRU ainsi que sur l'opportunité d'en modifier le périmètre. Il a également déploré que l'absence de compensation des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) n'incite les communes à favoriser la construction de logements privés, dont les loyers seront plus élevés pour les locataires, plutôt que des logements sociaux.*

*M. Guy Fischer a reconnu la nécessité d'accroître la mobilité du parc social pour faire face au nombre croissant de demandes mais s'est dit réservé sur l'application systématique des surloyers qui pourrait se traduire, à terme, par une « ghettoïsation » des quartiers, notamment ceux qui ont réussi jusqu'alors à préserver la mixité sociale.*

*M. Jean-Paul Amoudry s'est félicité des mesures relatives à la mobilisation des terrains appartenant à l'Etat et à ses établissements publics, tout en exprimant le souhait qu'elles permettent véritablement aux communes d'accélérer la réalisation de leurs projets de construction. Il s'est également déclaré favorable à une mise en œuvre territorialisée des surloyers et s'est inquiété de l'interdiction généralisée des coupures d'énergie et d'eau pendant la période hivernale.*

*Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a précisé que les publics visés par cette interdiction sont uniquement ceux qui bénéficient, ou ont bénéficié, d'une aide du fonds de solidarité logement (FSL) dans les douze derniers mois, ce qui permet de limiter les effets d'aubaine. Elle a ensuite indiqué que la définition des logements locatifs sociaux fait l'objet d'une énumération détaillée dans l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, et qui comprend essentiellement les logements locatifs et les centres d'hébergement temporaire ou d'urgence ; en revanche, les logements sociaux acquis par les locataires en sont exclus.*

*Concernant la réforme des OPHLM et des Opac, elle a rappelé que le projet d'ordonnance prévoit la transformation de 291 organismes en établissement public industriel et commercial (Epic), ce qui leur donnera une autonomie financière et une souplesse de gestion plus grandes. La concertation menée depuis 2001 avec la fédération nationale des offices publics d'HLM et l'ensemble des acteurs concernés a permis d'aboutir à un consensus qui devrait garantir le succès de cette réforme.*

*En réponse aux inquiétudes relatives à la réforme des surloyers, Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a précisé que ce dispositif continuera de ne pas s'appliquer dans les zones urbaines sensibles (Zus) et dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU). Elle a proposé un amendement permettant une adaptation du barème national dans le cadre des programmes locaux d'habitat (PLH) afin de prendre en compte les réalités du marché local et le respect de la mixité sociale. Enfin, elle a rappelé que les plafonds de ressources pour accéder aux logements sociaux ont été relevés de*

5,4 % au 1<sup>er</sup> janvier 2005, ce qui rehausse d'autant le seuil de déclenchement des surloyers.

Puis la commission a examiné les articles et les amendements présentés par le rapporteur pour avis.

Avant l'article 5, la commission a adopté un amendement, tendant à insérer un article additionnel prévoyant la compensation par l'Etat des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) accordées aux bailleurs sociaux réalisant des logements locatifs financés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 par un prêt locatif aidé d'intégration ou d'une subvention de l'Anah dans le cadre des programmes sociaux thématiques.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 5 (TVA à taux réduit pour l'accession à la propriété en Zus).

A l'article 6 (élargissement des missions de l'Agence nationale de l'habitat), elle a adopté un amendement visant à étendre les missions de l'Anah à la connaissance du parc de logements privés et aux conditions de son occupation.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 7 (exonération de la contribution annuelle sur les revenus locatifs des logements conventionnés) et 8 (habilitation du Gouvernement à adopter par voie d'ordonnance des mesures de modernisation des offices d'HLM).

Avant l'article 9, la commission a adopté trois amendements portant articles additionnels : le premier vise à renforcer le contenu des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ; le deuxième a pour objet d'affecter un coefficient de 1,5 aux logements très sociaux nouvellement réalisés ; le dernier prévoit que tout nouveau projet de construction ou de réhabilitation de vingt logements ou plus doit comporter obligatoirement 20 % de logements sociaux, dans le cas où les communes ne respectent pas l'obligation fixée par l'article 55 de la loi SRU.

A l'article 9 (attributions de logements sociaux), elle a adopté un amendement qui vise à imposer à l'Etat ou à l'EPCI délégataire, la charge financière des impayés de loyers pour les logements qu'ils attribueront sur leurs droits de réservation, malgré le refus de l'organisme bailleur d'obtempérer.

A l'article 10 (supplément de loyer de solidarité), elle a adopté un amendement qui prévoit que des dispositions relatives aux barèmes des surloyers peuvent figurer dans le programme local d'habitat (PLH) et qu'elles prévalent, au même titre que les conventions globales de patrimoine, sur le barème national.

Avant l'article 11, la commission a adopté deux amendements portant articles additionnels : le premier prévoit que les allocations de logement font l'objet d'un versement trimestriel lorsque leur montant est inférieur au

*montant minimal fixé par décret ; le second supprime le délai de carence d'un mois applicable au versement des aides au logement.*

*A l'article 11 (sursis aux coupures d'eau, gaz et électricité pendant la période hivernale), elle a adopté un amendement qui précise le champ d'application de la mesure proposée et qui ajoute des garanties supplémentaires relatives à l'information des consommateurs et des services sociaux.*

*Après l'article 11, elle a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel qui prévoit un remboursement prioritaire des créances relatives aux fournitures d'eau, d'électricité, de gaz et de chauffage.*

***La commission a enfin donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du texte ainsi modifiées.***



## **AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### **Article additionnel avant l'article 5**

Avant l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Les articles L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les logements locatifs sociaux financés, à compter du 1er janvier 2006, à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration ou d'une subvention de l'Agence nationale de l'habitat dans le cadre des programmes sociaux thématiques, les pertes de recettes pour les communes résultant de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ou vingt ans prévue par les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts sont compensées intégralement chaque année par un prélèvement sur les recettes de l'Etat. »

II. - La perte de recettes pour l'Etat résultant du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### **Article 6**

I. - Dans la troisième phrase du premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation, après les mots :

des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet

insérer les mots :

d'améliorer la connaissance du parc privé existant et des conditions de son occupation et

II. - En conséquence, à la fin de cette même troisième phrase, remplacer les mots :

au parc locatif privé

par les mots :

aux logements locatifs privés

### **Article additionnel avant l'article 9**

Avant l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est ainsi modifiée :

I. - Au troisième alinéa de l'article 3, les mots : « section de la conférence régionale du logement social prévue à l'article L. 441-1-6 » sont remplacés par les mots : « commission du comité régional de l'habitat prévu à l'article L. 364-1 ».

II. - L'article 4 est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa, le mot : « territorialisée » est inséré après le mot : « évaluation ».

2° La même première phrase est complétée par les mots : « qui tient compte du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat ».

3° Les deuxième et quatrième phrases du troisième alinéa sont supprimées.

4° Le quatrième alinéa est remplacé par les neuf alinéas suivants :

« Il fixe, par secteur géographique, en tenant compte des programmes locaux d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles visées par le plan la mise à disposition durable d'un logement et garantir le principe de mixité sociale. A cette fin, il définit les mesures adaptées concernant :

« a) le suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan ;

« b) la création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements ;

« c) la coordination des attributions prioritaires de logements ;

« d) la prévention des expulsions locatives, ainsi que les actions d'accompagnement social correspondantes ;

« e) l'insertion par le logement des personnes placées dans des hébergements temporaires ou des logements de transition ;

« f) la contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

« g) l'identification des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation et les actions de résorption correspondantes.

« Aux fins de traitement de l'habitat indigne, le comité responsable du plan met en place un observatoire nominatif des logements et locaux visés au g ci-dessus. La nature des informations recueillies et les modalités de fonctionnement de cet observatoire sont fixées par décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

5° Le cinquième alinéa est supprimé.

6° Au sixième alinéa, après les mots : « après avis du comité régional de l'habitat » sont insérés les mots : « et, dans les départements d'outre-mer, des conseils départementaux de l'habitat prévus à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation »

7° Il est complété in fine par un alinéa ainsi rédigé :

« Le comité responsable du plan dispose de tous les éléments d'information relatifs aux demandes consignées dans le système d'enregistrement départemental prévu à l'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation. Il émet un avis sur les accords prévus aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 du même code. »

### **Article additionnel avant l'article 9**

Avant l'article 9, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

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

« Art. ... . - Pour l'inventaire mentionné à l'article L. 302-6, chaque logement locatif social au sens de l'article L. 302-5 est affecté d'un coefficient égal à 1, à l'exception des logements financés à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration ou d'une subvention de l'Agence nationale de l'habitat dans le cadre des programmes sociaux thématiques, pour lesquels le coefficient est porté à 1,5. Cette disposition s'applique aux logements financés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le 1<sup>er</sup> juillet 2011. »

### **Article additionnel avant l'article 9**

Avant l'article 9, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans les communes mentionnées dans la première phrase de l'article L. 302-5, les projets portant sur la construction ou la réhabilitation d'un nombre de logements supérieurs à dix-neuf ne sont autorisés que s'ils comportent une proportion minimale de 20 % de logements sociaux au sens du même article L. 302-5. »

### **Article 9**

Après le huitième alinéa du texte proposé par le VII de cet article pour l'article L. 441 2-3 du code de la construction et de l'habitation, insérer un alinéa ainsi rédigé : « Les impayés de loyers des logements attribués par le représentant de l'Etat dans le département ou par son délégataire sont respectivement à la charge de l'Etat ou de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsque cette décision d'attribution fait suite à un refus de l'organisme bailleur d'obtempérer.

### **Article 10**

I. - Compléter le texte proposé par le IV de cet article pour l'article L. 441 12 du code de la construction et de l'habitation par une phrase ainsi rédigée :

De la même façon, lorsqu'un programme local de l'habitat a été approuvé dans les conditions de l'article L. 302-2 et qu'il prévoit des modalités spécifiques de calcul du supplément de loyer de solidarité, celles-ci s'appliquent pendant la durée de validité dudit programme. »

II. - En conséquence, dans la seconde phrase du même texte, remplacer les mots :

conditions particulières pour le paiement d'un

par les mots :

modalités spécifiques de calcul du

### **Article additionnel avant l'article 11**

I. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 542-4, il est inséré un article additionnel :

« Art. L. 542-4-1. - L'allocation de logement fait l'objet d'un versement mensuel. Lorsque son montant est inférieur au montant minimal de versement fixé par décret, son versement s'effectue par trimestre échu. »

2° Après l'article L. 831-4-1, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. 831-4-2. - « L'allocation de logement fait l'objet d'un versement mensuel. Lorsque son montant est inférieur au montant minimal de versement fixé par décret, son versement s'effectue par trimestre échu. »

II. - L'article 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'aide personnalisée au logement fait l'objet d'un versement mensuel. Lorsque son montant est inférieur au montant minimal de versement fixé par décret, son versement s'effectue par trimestre échu. »

### **Article additionnel avant l'article 11**

Avant l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le premier alinéa du I de l'article L. 351 3 1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« L'aide personnalisée au logement est due à compter de la date d'entrée dans le logement, sous réserve que les conditions d'ouverture des droits soient réunies. »

II. - La première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 542 2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigée :

« L'allocation de logement est due à compter de la date d'entrée dans le logement, sous réserve que les conditions d'ouverture des droits soient réunies. »

III. - La première phrase du premier alinéa de l'article L. 831 4 1 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigée :

« L'allocation de logement est due à compter de la date d'entrée dans le logement, sous réserve que les conditions d'ouverture des droits soient réunies. »

IV. - La perte de recettes résultant pour l'Etat et les régimes sociaux de l'application du présent article est compensée respectivement et à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### **Article 11**

Dans le texte proposé pour compléter l'article L. 115-3 de code de l'action sociale et des familles :

1°) Remplacer le mot :

distributeurs

par le mot :

fournisseurs

2°) Après les mots :

premier alinéa

rédiger comme suit la fin de l'alinéa :

si elles bénéficient ou ont bénéficié d'une aide du fonds de solidarité pour le logement dans les douze derniers mois.

3°) Compléter ce texte par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un consommateur est en situation de retard de paiement, le fournisseur d'électricité, de gaz ou d'eau l'avise par courrier, qu'à défaut de règlement dans un délai défini par décret, la fourniture pourra être réduite ou suspendue. Le fournisseur est également tenu de l'informer de la possibilité de saisir le fonds de solidarité pour le logement. Il lui indique que, sauf opposition de sa part dans un délai de huit jours à compter de la réception de ce courrier, il avertira de cette absence de paiement le président du conseil général ou le maire de la commune de son lieu de résidence au moins cinq jours ouvrables avant l'interruption complète des prestations. »

**Article additionnel après l'article 11**

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé : Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation, après les mots : « le montant des dépenses de logement, » sont insérés les mots : « d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, ».

## ANNEXE

-

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Philippe Pelletier**, président, et **M. Serge Contat**, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation de l'habitat (Anah)
- **M. Pierre Astruc**, délégué aux relations clientèle, et **M. Bertrand Le Thiec**, chargé des relations parlementaires, d'Electricité de France (EDF)
- **M. Paul-Louis Marty**, délégué général, et **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles, de l'Union sociale pour l'habitat
- **M. Georges Cavalier**, président, **M. Rémi Gérard**, directeur général et **M. Xavier Benoist**, directeur général adjoint de la Fédération nationale des Pact-Arim
- **M. François-Xavier Schweitzer**, conseiller logement au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
- **M. Bernard Lacharme**, secrétaire général au Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
- **M. Thierry Génin**, vice-président de la Commission Veille Sociale et Habitat et **M. François Bregou**, responsable de la mission Veille sociale et Habitat, Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS)
- **Mme Simone Bascoul**, vice-présidente nationale et **M. Thierry Saniez**, délégué général, de Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)
- **Mme Gisèle Stievenard**, adjointe au maire, conseillère de Paris (PS), **M. Florent Gueguen**, directeur de cabinet de Mme Stievenard, **Mme Marianne de Brunhoff**, sous-directrice de l'insertion et de la solidarité à la mairie de Paris et **Mme Marylène Jouvien**, Association des départements de France (ADF)
- **M. Jean-Pierre Giacomo**, président, et **M. Didier Pavageau** de la Confédération nationale du logement (CNL)